

RBI

Revista Brasileira de Inteligência

Número 17 - Dezembro 2022

e-ISSN 2595-4717

ISSN1809-2632





PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CASA CIVIL
AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA

Revista Brasileira de Inteligência

ISSN 1809-2632 versão impressa
ISSN 2595-4717 versão online

AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA

Alessandro Moretti

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

Leonardo Singer Afonso

ESCOLA DE INTELIGÊNCIA

Gustavo de Moraes Ivalski Ferreira

Editor-Chefe

Nabupolasar Alves Feitosa

Conselho Editorial

Alexandre Walmott Borges (Universidade Federal de Uberlândia-UFU); Arthur Trindade Maranhão Costa (Universidade de Brasília – UnB); Cátia Rodrigues Barbosa (Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG); Claudio Lisias Mafra de Siqueira (Universidade Federal de Viçosa – UFV); Denilson Feitoza Pacheco (Associação Internacional para Estudos de Segurança e Inteligência – INASIS); Elaine Coutinho Marcial (Grupo de Pesquisa e Estudos Prospectivos - NEP - Mackenzie); Eliana Marcia Martins Fittipaldi Torga (Centro UniversitárioUNA); Eugenio Pacelli Lazzarotti Diniz Costa (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC Minas); Francisco Vidal Barbosa (Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG); Gibran Aype Mota (Agência Brasileira de Inteligência); Gills Vilar Lopes (Universidade da Força Aérea - UNIFA); Isabella Moreira dos Santos (Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG); Joanisval Brito Gonçalves (Instituto Pandiá Calógeras); José Re-nato Carvalho Gomes (Instituto Nacional da Propriedade Industrial – INPI); Julia Maurmann Ximenes (Faculdade Presbiteriana Mackenzie); Marco Aurélio Chaves Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS); Marcos Aurélio Barbosa dos Reis (Universidade do Vale do Rio dos Sinos– Unisinos); Marcos Rosas Degaut Pontes (Ministério da Defesa); Maurício Pinheiro Fleury Curado (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA); Maurício Santoro Rocha (Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ); Monique Sochaczewski Goldfeld (Centro Brasileiro de Relações Internacionais – CEBRI); Priscila Carlos Brandão (Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG); Rodrigo Barros de Albuquerque (Universidade Federal de Sergipe – UFS)

Comissão Editorial da Revista Brasileira de Inteligência

Christiano Ambros (Agência Brasileira de Inteligência – ABIN), Daniel de Almeida Macedo (Agência Brasileira de Inteligência – ABIN), Delanne Novaes de Souza (Agência Brasileira de Inteligência – ABIN), Eduardo Henrique Pereira de Oliveira (Agência Brasileira de Inteligência – ABIN), Mário Dutra Fragoso Jr. (Agência Brasileira de Inteligência – ABIN), Ryan de Sousa Oliveira (Agência Brasileira de Inteligência – ABIN), Vanessa de Siqueira Labarrere (Agência Brasileira de Inteligência – ABIN)

Pareceristas *ad hoc*

Edson de Moura Lima; Herman Cuellar; Adriano Mendes Wolney Valente; Irene Zasimowicz Pinto Calaça; José Messias de Assunção; Alexandre Neves Moreira; David Medeiros Oliveira; Marinaldo Pereira Júnior; Patrícia Baldez Américo Minervino; Andrey Lucas Macedo; Pedro Diogo; Francisco Ari Maia Júnior; Narcélio Cardoso Teixeira

Secretaria Executiva

Eva Maria Dias Allam e Ana Beatriz Vieira Coelho Pereira

Capa

Helen Santos Rigaud

Editoração Gráfica

Luciano Daniel da Silva

Revisão

Nabupolasar Alves Feitosa, Eliana Correia e Caio Lyrio.

Catálogo bibliográfico internacional, normalização e elaboração

Eva Maria Dias Allam e Ana Beatriz Vieira Coelho Pereira.

Disponível em

<http://rbi.ena.gov.br>

Contato

SPO Área 5, quadra 1, bloco D

CEP: 70610-905 – Brasília/DF

E-mail: revista@abin.gov.br

Tiragem desta edição

1400 exemplares

Impressão

Gráfica - Abin

Organização:

Direção-Geral

Os artigos desta publicação são de inteira responsabilidade de seus autores. As opiniões emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista da RBI ou da Agência Brasileira de Inteligência.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Revista Brasileira de Inteligência / Agência Brasileira de Inteligência.

– n.º 17 (dez. 2022) – Brasília: Abin, 2005 –

162 p.

Anual

ISSN 1809-2632 versão impressa

ISSN 2595-4717 versão online

1. Atividade de Inteligência – Periódicos 1. Agência Brasileira de Inteligência.

CDU: 355.40(81)(051)

Sumário



EDITORIAL	7
1. O que será: notas sobre a função informacional prospectiva da Atividade de Inteligência. Anna Cruz	9
2. Quem espia os espiões? O papel dos Serviços de Inteligência em Estados democráticos. John Araújo	27
3. Mapas como instrumentos de propaganda. Marcelo Wilker Oliveira	45
4. Interoperabilidade informacional entre Sisbin e Ministério Público e aplicação pelo órgão ministerial de conhecimentos oriundos da Atividade de Inteligência – estágio atual e desafios. Luiz Cláudio de Queiroz Rodrigues	65
5. Crise e Inteligência: a Atividade de Inteligência no gerenciamento de crises. Aauton Montagna	89
6. Atuação integrada de Inteligência no apoio às Comissões Parlamentares de Inquérito. Gabriel Dias	107
7. A Vigilância em Saúde sob a perspectiva da biodefesa: um diagnóstico situacional. Maria Luiza Lawinsky Lodi; José Roberto Pinho de Andrade Lima; Wanderson Kleber de Oliveira	127
8. Não existe “Novo Cangaço”. Nabupolasar Alves Feitosa	143

Editorial



Prezado leitor, prezada leitora,

Obrigado por tê-los conosco nesta 17.^a edição da Revista Brasileira de Inteligência. Mais uma vez, a Agência Brasileira de Inteligência, por meio da Escola de Inteligência, renova o objetivo de apresentar à sociedade enriquecedores debates acerca de uma imprescindível valência do Estado Brasileiro: a Inteligência. O presente número provoca reflexões sobre temas de ordem teórica, sobre a importância prática da Inteligência no bom funcionamento do Estado e, inclusive, sobre a necessidade de se melhor compreender o crime organizado como ameaça institucional. É com o fomento a tais discussões que chegamos a este volume prestando reverência aos nossos leitores com os artigos cuidadosamente escolhidos, buscando mantê-los conosco e também seguir ampliando o público interessado neste apaixonante universo da Atividade de Inteligência.

Boa leitura!

Gustavo de Moraes Ivalski Ferreira
Diretor da Escola de Inteligência

Artigo

1



O QUE SERÁ: NOTAS SOBRE A FUNÇÃO INFORMACIONAL PROSPECTIVA DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

DOI: <https://doi.org/10.58960/rbi.2022.17.211>

Anna Cruz *

Resumo

A missão estratégica da Atividade de Inteligência envolve uma mirada para o futuro a fim de fornecer ao mais alto nível decisório de um país conhecimentos que possam evitar ameaças ou explorar oportunidades. Seja por meio de Estimativas, Apreciações, na prevenção da contrainteligência seja pela difusão de comunicados e relatórios descritivos do passado, o conhecimento de Inteligência busca embasar uma decisão, e toda decisão racional avalia consequências futuras. É importante, então, diferenciar o trabalho analítico criterioso e metódico que busca explicar fatos, delinear tendências e apresentar hipóteses de futuro da pretensão clarividente infalível. Assim, este trabalho procura discutir as potencialidades da função informacional prospectiva e seus limites individuais, organizacionais e sistêmicos a partir de revisão bibliográfica pertinente.

Palavras-chave: Análise de Inteligência, Futuro, Previsão, Estimativa.

Abstract

The Intelligence Activity's strategic mission involves looking to the future to provide knowledge able to avoid threats or to explore opportunities. Whether through Estimates, Assessments, counterintelligence preventive actions or even through the dissemination of alerts and descriptive reports, intel seeks to base a decision and every sound decision evaluates future consequences. It is important, then, to differentiate the cautious and methodical analytical work that aims to explain facts, outline trends and develop hypotheses for the future from the infallible, clairvoyant pretension. Thus, this work discusses the potential of the prospective informational function and its individual, organizational and systemic limits.

Keywords: Intelligence Analysis, Future, Forecast, Estimative.

Resumen

La misión estratégica de la Actividad de Inteligencia implica mirar hacia el futuro para dotar al más alto nivel decisorio de un país de conocimientos que permitan evitar amenazas o aprovechar oportunidades. Sea a través de Estimativas, conocimientos explicativos, en la prevención de la contrainteligencia o incluso en la difusión de relatórios descriptivos del pasado, la Inteligencia busca fundamentar una decisión y toda decisión racional evalúa consecuencias futuras. Es importante, entonces, diferenciar la labor analítica juiciosa y metódica que busca explicar hechos, esbozar tendencias y presentar hipótesis

* Oficial de Inteligência da Agência Brasileira de Inteligência, bacharel em Direito e mestre em Direitos Humanos pela Universidade Federal do Pará (UFPA)

para el futuro de la infalible pretensión clarividente. Así, este trabajo busca discutir el potencial de la función informacional prospectiva y sus límites individuales, organizacionales y sistémicos.

Palabras clave: *Análisis de inteligencia, Futuro, Predicción, Estimativas.*

I. Introdução

Os humanos têm fascínio sobre o futuro e anseiam por controlá-lo. Diferindo em escopo, usuários, níveis de responsabilidade e metodologias, as profecias de místicos, a especulação artística em filmes e literatura, as avaliações de comentaristas políticos em shows de televisão, os exames médicos preditivos e também as estimativas de Inteligência compõem uma amostra da grande variedade de tentativas de antecipar o porvir.

Para a Atividade de Inteligência (AI), extrapolar para o futuro a fim de fornecer, ao mais alto nível decisório de um país, conhecimentos que possam evitar ameaças ou explorar oportunidades configura sua própria missão estratégica. O futuro, no entanto, é incerto, e nem palpites populares muito menos o trabalho de Oficiais de Inteligência, agentes de Estado com responsabilidade pública, podem desprezar tal característica. Em que medida, então, é viável a intenção prospectiva da atividade?

No Brasil, a Lei nº 9.883, de 1999, que criou a ABIN e o SISBIN, já dispunha que a Inteligência atenta para "fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental" – incluir a potencialidade estratégica de um fato ou situação é dizer que a Inteligência se ocupa não apenas com passado e presente, mas também com o que ainda não é, com o que pode vir a acontecer.

Em 2016, a Política Nacional de Inteligência registrou que "o trabalho

da Inteligência deve permitir que o Estado, de forma antecipada, mobilize os esforços necessários para fazer frente às adversidades futuras e para identificar oportunidades à ação governamental"; não se trata apenas de detectar situações estratégicas, mas sim de perscrutá-las quando ainda em estado de semente, sem existência tangível.

A Estratégia Nacional de Inteligência, de 2017, repetiu a indicação que "as ações destinadas à produção de conhecimentos devem permitir que o Estado, de forma antecipada, direcione os recursos necessários para prevenir e neutralizar adversidades futuras e para identificar oportunidades para sua atuação" e a crença de que "em um ambiente interno e externo de profundas e constantes transformações, o conhecimento torna-se fator essencial para que o Brasil se posicione adequadamente nesse contexto desafiador, competitivo e de muitas ameaças".

Há expectativa, portanto, de que a Inteligência tenha uma função informacional que, por descrever e interpretar os fatos da vida, será capaz de afastar as incertezas para os decisores que nela se apoiam – e isso mesmo quando nem tenta predizer o futuro. Não é uma tarefa fácil. Stephen Marrin pondera que, em lugar de diminuir incertezas, a Inteligência serve talvez para, honestamente, aumentá-las: mostrar ao usuário a obscuridade, a existência de explicações alternativas para os conflitos, as hipóteses várias:

Possessing likelihood of increased

accuracy through objectivity, intelligence analysts would provide the information and interpretations that policy makers did not want to hear. In that sense – and contrary to many current formulations – the original purpose of intelligence analysis was to increase uncertainty through this de facto challenge function rather than decrease it (2020).

Tradicionalmente, a Atividade de Inteligência produz quatro tipos diferentes de conhecimentos, distintos em razão da temporalidade, da complexidade das elaborações cognitivas que demandam e das condições em que a mente representa o objeto exterior: Informe, Informação, Avaliação e Estimativa.

Não há hierarquia entre esses quatro tipos de conhecimento, que, por sua vez, podem ser expressos em copiosos tipos de documentos (relatórios, *briefings*, comunicados, mensagens, atualizações, etc). A "questão de Inteligência" que norteia análises pode ser aberta ou fechada, buscar identificar uma relação causal, apurar autoria, conduzir a uma resposta binária do tipo "sim" ou "não" ou ensejar conjecturas ao indagar "e se"; cada questão e o quanto sobre ela se conseguiu reunir, processar e avaliar resultarão em um tipo de conhecimento específico.

O primeiro, Informe, é meramente descritivo de fatos passados ou presentes, e revela tão somente juízos sobre os quais se tem certeza ou se reconhece maior probabilidade de acerto. Já na Informação, interpreta-se, chega-se a uma conclusão, a um raciocínio, sobre fatos passados ou presentes com a peculiaridade de os trazer apenas ao estado de certeza. Nesse último ponto, diferencia-se da Avaliação,

ela também um conhecimento com conclusão, raciocínio, mas que admite não apenas a certeza, como também a maior probabilidade de acerto. Como a Avaliação permite a incorporação de elementos sobre os quais, embora não haja certeza, há grande chance de acerto, cabe nela a projeção de uma tendência.

"Tendência" é futuro – aquilo que ainda não aconteceu, mas que é provável que aconteça, a considerar tudo o que houve antes; é mais provável que uma simples "possibilidade", pois surge como desdobramento esperado do que já está acontecendo. A Avaliação tem, assim, espaço para abordar questões futuras, imediatamente futuras, desenrolar lógico do presente e do passado. Não é obrigatório que o faça, no entanto.

O tipo de conhecimento verdadeiramente vocacionado para projeção de futuro é a Estimativa. A Estimativa, ao descrever cenários do horizonte possível, não pode pretender trazer certezas, mas apenas probabilidades (tendências) e mesmo possibilidades (hipóteses): onde há incerteza sobre os fatos, surgem julgamentos e avaliações.

II. O que não tem certeza, nem nunca terá

O senso comum julga que os maiores erros de Inteligência foram falhas de antecipação – uma deficiência em Avaliações ou Estimativas em que o país X não teve êxito em prever o ataque terrorista Y, a queda do regime político de um aliado, o desenvolvimento de uma arma nuclear por um adversário. Entretanto, há dois

aspectos importantes a ponderar: as falhas se deram por não antecipar o futuro ou por não compreender o presente, por não terem sido lido sinais já instalados? E, ainda que existissem respostas para as questões sobre futuro, uma vez que elas são, como ele, em grande parte, múltiplas e indefinidas, não seria garantida ao decisor antevisão, com clareza, de uma única resposta certa. Seria, então, inútil a tentativa de antecipar?

A Atividade de Inteligência é um trabalho de assessoramento a governantes e eles precisam planejar a elaboração e a implantação de políticas públicas que atendam as necessidades atuais e futuras de uma sociedade (MIRANDA, 2021). Por tudo isso, antecipar o futuro é atribuição legal inescapável da atividade. Antes de investigar melhor se é útil ou viável, o que seria, exatamente, “antecipar”?

Miranda (2021) esclarece que o conhecimento Estimativa se propõe a construir cenários plausíveis, e não é, portanto, nem previsão (que assegura que o futuro será de determinado modo), nem projeção (que também considera um futuro único, elaborado a partir de modelos econométricos). Pherson (2018) também distingue *foresight* (exploração dos futuros possíveis), *forecasting* (previsão baseada em cálculos derivados dos dados presentes), *prediction* (predição definitiva sobre o que acontecerá). As Estimativas são, antes, histórias estruturadas que consideram enredos diversos e os cruzamentos de impactos entre atores implicados e variáveis influenciadoras; o objetivo não é prever o futuro, mas sim gerar um sólido repertório de cenários

sobre os futuros

A Estimativa, como variação de prospectiva no campo da Inteligência, tem como finalidade assessorar o governo federal brasileiro a tomar hoje as melhores decisões para a sociedade frente a questões futuras (...) Em particular, o produto da ABIN se diferencia de outros fluxos informacionais pela possibilidade de incluir dados negados pelo oponente ou de difícil obtenção por meios convencionais. Estas informações sigilosas podem ajudar a construir cenários que de outra forma passariam despercebidos. (MIRANDA, 2021, p. 12)

Como já se sinalizou, não é apenas a Estimativa que trata de futuro no âmbito da Atividade de Inteligência. A Apreciação, embora de horizonte mais curto, também tem caráter prospectivo e, muito mais comum que a Estimativa, é produzida com menos recursos e contém conclusões que pedem ação imediata ao usuário. O ramo de Contrainteligência destina-se a prevenir, detectar, identificar, obstruir e neutralizar ações adversas – ora, para prevenir, é necessário antecipar-se à ação adversa também. Até mesmo comunicados de dados não-processados, alertas sucintos de inteligência corrente ou Informes, que cuidam tão somente de fatos passados ou presentes e não trazem projeções, também tocam o futuro na medida em que buscam subsidiar uma decisão, e toda decisão racional avalia consequências futuras.

Como Miranda (2021) alerta, a função do serviço de Inteligência é assessorar o processo decisório nacional sempre que, por iniciativa própria, identificar uma necessidade ou quando for

requisitado; esse assessoramento será materializado em um dos diversos tipos de conhecimentos: a Estimativa é um deles, que se presta a aprimorar decisões de alcance futuro de longo prazo, e cujo uso será mais efetivo em determinados temas. Logo, no que se refere a assessoramento sobre futuro, a Estimativa ocupa um nicho específico: "Scenarios Analysis is most useful when a situation is complex or when the outcomes are too uncertain to trust a single prediction". (HEUER & PHERSON, 2011, p. 122).

Entre a ingenuidade arrogante de acreditar que tudo pode ser previsto e o ceticismo desesperançoso de que nada pode ser previsto, há um campo para atuação meticulosa da análise (TETLOCK, 2016), inclusive para análise de Inteligência. Empenhos em vislumbrar o porvir, expressos por meio de Apreciação ou Estimativa, têm algumas vantagens bastante imediatas: descrever o que se sabe agora, delinear probabilidades (ou mesmo possibilidades, no caso da Estimativa) que permitem ao usuário contemplar a distância entre o futuro desejável e os demais futuros possíveis e, assim, trabalhar para que suas escolhas em políticas públicas ajustem essa dissonância, ao atacar fatores considerados cruciais. Tudo isso é viável e útil, mas o são exceder os limites e transmitir ilusões de previsibilidade resolutiva para o decisor, não: "trying to divine or predict a single outcome often is a disservice to senior intelligence officials, decision makers and other clients." (HEUER & PHERSON, 2011, p. 129)

Descrever, por exemplo, os atores que

estão no campo de batalha, o cenário em que o conflito se dá, perceber o que são, profundamente, demanda e interesse reais e o que são, superficialmente, sua posição e sua intenção declaradas, entender o modo como se movimentam, suas preferências e pontos fracos e quem os financia podem trazer excelente consciência situacional, mas não autorizam dizer quem ganhará a guerra. Que não haja enganos: descrever todos os fatores mencionados é já um trabalho notavelmente difícil, que frequentemente envolve reunião de vastos dados, inclusive negados por quem os detém, requer o acionamento de elementos operacionais, colaboradores externos, além de anos de maturação de análise.

Neste sentido, Tetlock (2015) acredita que o erro sobre a presença de armas de destruição em massa no Iraque em 2003 foi a soberba: "disse: 'o Iraque tem...', 'Bagdá tem...'. Declarações como essas não deixam margem para surpresa. São o equivalente de 'o sol nasce no leste e se põe no oeste'" (2015, p. 87). A "humildade" das Estimativas e Apreciações diz respeito a assumir suas restrições, mas não a ter uma perspectiva necessariamente restrita.

De forma geral, há balizas para a já mencionada "questão de Inteligência" que inicia a produção de um conhecimento: ela deve ser objetiva, ter pertinência temática (ser respondível no campo do interesse nacional, notadamente, sobre defesa externa, segurança interna e relações exteriores), guardar relação com a competência legal de quem a pergunta, ter relevância e oportunidade para o destinatário, além de justificar a

mobilização de uma atividade permanente e especializada de assessoramento.

De forma específica, contudo, se a questão de Inteligência focar em eventos futuros, esses critérios são desafiados: como saber, no presente, se uma tecnologia usada atualmente apenas para fins recreativos ou médicos poderá, no futuro, funcionar como arma, por exemplo? Como aferir relevância e oportunidade daquilo que ainda nem existe? Cabem análises sobre a própria análise, a privatização dos serviços de Inteligência, sobre sua superação integral pelas vontades dos políticos, legitimadas pelo voto?

Pherson (2018) reflete que situações consideradas ridículas ou impossíveis podem se tornar familiares ou normais, e que a evolução tecnológica afeta valores, crenças e práticas aplicáveis às tecnologias passadas – ele ilustra seu ponto com a teórica substituição de navios cargueiros por drones cargueiros – ainda que essas mudanças sejam comumente graduais demais para serem perceptíveis.

Uma fração no serviço que se dedicasse a imaginar, sem retraimentos impostos por filtros de sanidade, os futuros hipotéticos (por vezes, distópicos ou utópicos) e suas repercussões para o país também estaria cumprindo sua função de assessoramento, ainda que, por escassez ou por economia de recursos, essa fração fosse modesta e seus trabalhos não fossem considerados exatamente prioritários.

III. E todos os destinos irão se encontrar

Qualquer que seja o termo temporal (uma semana, um ano, três anos, cinco anos) e qualquer que seja o tema estudado (evolução da criminalidade organizada, avaliação de estratégias de contraterrorismo, resolução de conflitos pontuais na zona rural de um determinado município), há, como já dito, algumas ações factíveis para Estimativas ou Apreciações: a AI pode explicar relações de causalidade, diferenciá-las de correlação, indicar fatores determinantes para dado evento e o peso de cada um deles, apontar em que medida algo mitiga ou não os efeitos de um acontecimento, pode ainda entregar ao decisor projeções imediatas com mais rapidez para que não cheguem às mãos como fato consumado.

Em todas as fases da produção do conhecimento, há atitudes importantes: no planejamento, reconhecer o sortido rol de aspectos essenciais, conhecidos ou a conhecer, capazes de influenciar a trajetória de determinado objeto, ao capturá-los com acurácia; na reunião, ampliar o acesso a dados para formar um panorama mais completo do presente; na análise, estruturar os elementos disponíveis, mitigar vieses, considerar interpretações diversas; na formalização, registrar os achados sem ambiguidade, com precisão, cuidar para que previsões sejam passíveis de serem confirmadas, em tempo determinado e admitam o erro; na difusão, ganhar confiança e rapidez de entrega ao usuário. Esses esforços não são simplesmente reparos procedimentais, são consertamentos substantivos.

Já se disse que está superado o paradigma do analista solitário, pois incentivar o pensamento divergente é acertado quer no planejamento (ao se relacionar a maior e mais diversa possível lista de aspectos essenciais a conhecer), quer na reunião (ao se convocar diferentes olhares para levantar as frações significativas pertinentes ao trabalho), quer na interpretação (ao se submeter a um grupo a avaliação de questões nodais e, assim, afastar a influência de distorções e tendências de um analista sozinho) de conhecimentos de Inteligência (CRUZ, 2020).

Syed, ao ilustrar a importância da diversidade, diz que, para a CIA, “o 11/9 não foi uma falha de inteligência, mas um sintoma de complexidade (...) De um lado, estão os que dizem que as agências negligenciaram alertas óbvios. De outro, há quem diga que a CIA fez tudo o que podia, e que as tramas não são tão detectáveis antes do evento” (2021, p. 7) para concluir que ambos os lados estão errados, pois o mais grave foi a homogeneidade daquela agência.

A escassez de muçulmanos na CIA é apenas um exemplo, embora intuitivo, de como a homogeneidade prejudicou a principal agência de inteligência do mundo (...) Uma proporção extremamente alta de funcionários da CIA cresceu em famílias de classe média, passou por dificuldades financeiras mínimas, sem alienação ou extremismo, ou os sinais que seriam precursores da radicalização ou de uma infinidade de outras experiências que educariam os processos de inteligência. Cada um deles seria parte de uma equipe mais diversificada. Como grupo, no entanto, fracassaram. Seus quadros de referência

se sobrepuseram. Isso não é uma crítica aos norte-americanos brancos e protestantes; muito pelo contrário. É um argumento de que os analistas norte-americanos brancos e protestantes estão sendo subaproveitados em equipes sem diversidade (2021, p. 34).

A diversidade deve ser, claro, relevante para o problema atacado. Syed (2021) pondera que há contextos em que ela não traz impactos significativos: em um trabalho de montagem de peças mecânicas, por exemplo, há poucos ganhos reais; já em um trabalho de Inteligência ou de formuladores de políticas, a dissidência construtiva é essencial.

Também refletindo sobre a qualidade do pensamento, Tetlock chama atenção para a falsa dicotomia entre intuição e análise: “a escolha não é um-ou-outro, mas como combiná-los em situações em plena evolução” (2015, p. 47). O pensamento do Oficial de Inteligência aproxima-se muito do cauteloso ofício do cientista: a metodologia de produção impõe à análise a avaliação sobre confiabilidade de fontes e credibilidade de dados, a gradação da certeza alcançável com esses dados e o registro dos achados em uma linguagem técnica, objetiva e uniforme a veicular conhecimento. A intuição, no entanto, não precisa ser eliminada, ela pode gerar o *insight* inicial e depois ser trabalhada em revisão cuidadosa.

Outra dicotomia comum na AI é o generalista *versus* o especialista e como isso se acomoda nos atuais modelos de trabalho em equipe e uso de ferramentas que forjam horizontalidade nas contribuições (em um *brainstorming*, por exemplo, têm o mesmo peso as ideias de

um veterano e as de um recém-ingresso). Coulthart (2016) alerta que, na cultura de especialização, acredita-se que o rigor da análise já é obtido pelo pensamento e pela prática do analista experiente, de maneira que o uso de uma técnica para isso seria redundância. Tetlock (2015), contudo, não vê diferença significativa entre a capacidade preditiva de um sujeito comum e a de um especialista, e credita à postura de abertura cognitiva e à revisão sistemática de previsões o verdadeiro diferencial possível. De todo modo, as técnicas e o apego à metodologia de produção do conhecimento não tornam milagrosamente valiosa a contribuição de um leigo, por exemplo, à análise sobre que materiais podem atuar como insumos para construção de uma bomba a ser usada em determinado evento ou quais os riscos de dispersão de um vírus na população idosa de um determinado país (se essas fossem questões de interesse para a Inteligência).

Em estudos prospectivos, além do embate especialista *versus* generalista, é comum a indagação sobre convocar ou não especialistas externos para elaboração de conhecimentos. Dover (2020) explicita a complexidade ao perguntar “o que é um *expert*?” – é alguém com proximidade e experiência no assunto? É alguém que já produziu uma contribuição teórica sobre ele? Alguém com graus acadêmicos? Alguém que influencie decisões sobre o tema, ainda que não seja tecnicamente uma referência? Por fim, Dover sugere que “*In an intelligence setting an external expert should be defined in terms of: (expert = subject knowledge + experience + motivation)*” (2020, p. 3).

O conhecimento acadêmico é, normalmente, um dado a ser processado pelo profissional de Inteligência. Dover (2020) incentiva a busca por corroboração, alternativas ou validação acadêmica, bem como o acompanhamento de longo termo – ao contrário da pressão por prazos e do foco de curto prazo frequentemente característicos dos conhecimentos de Inteligência – para contextualizações.

Apreciações e Estimativas exigem novos arranjos nas equipes e outros hábitos de pensamento. Segundo Tetlock, “a informação útil, com frequência, está amplamente dispersa, com uma pessoa de posse de um fragmento, outra detendo um pedaço mais importante, uma terceira com alguns bocados e assim por diante” (2015, p. 77) e prossegue “infelizmente, a agregação não nos vem naturalmente. A perspectiva ponta-do-seu-nariz insiste que vê a realidade objetiva e corretamente, de modo que não há necessidade de consultar outras perspectivas” (2015, p. 81).

Se a agregação não vem naturalmente, é preciso ter um método que reúna “todos os destinos”. E deve fazê-lo de modo que as pessoas não ecoem o pensamento de seu líder, que se expressem sem espelhamento do padrão já dominante, que a hierarquia não aniquile a colaboração, que a expertise em uma tema não torne os profissionais refratários a rever seus pontos de vista e também que leigos e especialistas não sejam todos colocados no mesmo patamar acriticamente.

As técnicas de análise estruturada (ou técnicas acessórias de análise ou ainda

dinâmicas de análise) não são uma novidade na produção de conhecimento. Coulthart (2016) situa ainda nos anos 1960 a percepção de que técnicas para incremento qualitativo eram mais necessárias que abordagens quantitativas, já que eram limitados os conhecimentos de Inteligência com foco em números; isso se tornou ainda mais notável após os anos 1990, quando as questões foram notadas cada vez mais do tipo "mistério" (complexas, que exigem interpretações diversas) e não "quebra-cabeças" (do tipo que se resolve com mais dados). Essas técnicas buscam aumentar a correção das análises ao estimular a colaboração, a criatividade, a crítica e deixar o pensamento visível, o que permite trabalhos mais rastreáveis, auditáveis.

De acordo com Pherson (2018), a construção de cenários é afetada por ser a visão de futuro frequentemente ancorada em experiências do passado, pela crença de que a resposta aos problemas deve ser achada (como uma peça de quebra-cabeças faltante) e não criada ou imaginada (como uma solução de mistério), pela inabilidade em considerar o que ainda não vimos acontecer, pela regular tendência a não pensar sistemática e criteriosamente sobre o futuro e pela predisposição humana a ser capturado pelo pensamento de grupo que visa ao consenso.

Para análises de futuro e construções de cenários, Heuer Jr. e Pherson (2011) sugerem algumas técnicas simples, que poderiam guiar os analistas. Mesmo em técnica desenhada ("*Simple Scenarios*") para analistas que trabalham sozinhos

(e não em equipe), há a vantagem de, ao estruturar o pensamento, permitir que subjetividades sejam mais facilmente identificadas por si mesmo e pelo eventual revisor posterior.

Nas abordagens "*Alternative Futures Analysis*" e "*Multiple Scenarios Generation*", descritas no livro de referência sobre Técnicas de Análise Estruturada (2011), Heuer Jr. e Pherson lidam, de modo geral, com quatro eixos: 1) acionamento da inteligência coletiva para listagem de fatores ou eventos provavelmente influenciadores da trajetória do dado assunto em pauta; 2) agrupamento desses fatores ou eventos de modo a formar duas ou mais forças impulsionadoras críticas para o tal assunto; 3) construção de narrativas sobre as diferentes possibilidades dessas relações e as implicações num prazo determinado. À guisa de exemplo, para a pergunta "Qual o futuro ambiental na Amazônia em 2030?", fatores e eventos que emergiriam em uma fase de pensamento divergente poderiam ser novas fontes energéticas, o agronegócio, o interesse internacional, o movimento ambientalista nacional, lideranças políticas amazônicas, etc. Posteriormente, em fase convergente, forças críticas que emergiriam do agrupamento dos fatores poderiam ser preservação ambiental (p. ex.: a valorização de fontes energéticas sustentáveis, a pressão internacional pela preservação, o fortalecimento do movimento ambientalista nacional) e desenvolvimento econômico (p. ex.: a expansão do agronegócio, o surgimento de lideranças políticas que defendam o desenvolvimentismo econômico),

que, sobrepostos em uma matriz 2x2, resultariam em quatro cenários possíveis (*"Alternative Futures Analysis"*). Há mais um eixo: 4) seleção de indicadores válidos, observáveis e relevantes para monitorar quaisquer mudanças nesses cenários, relacionando-os com os fatores anteriormente levantados.

Tetlock, ao dizer que vivemos numa era vertiginosa de computadores cada vez mais potentes, de algoritmos compreensíveis e de megadados, provoca: "não chegou a hora de pôr um fim a esse cenário descuidado de palpites e conjecturas?" (2015, p. 27). Citando o engenheiro David Ferrucci, ele mesmo responde: "as máquinas talvez se saiam melhor em imitar o significado humano e, portanto, melhor em prever o comportamento humano, mas há uma diferença entre imitar e refletir o significado e originar significado (...) esse é um espaço que o juízo humano sempre vai ocupar" (2015, p. 29). No mesmo sentido, Gartin prevê que "*artificial intelligence sifts data, spots discontinuities, and synthesizes results; analysts provide theory and structure*" (2019, p. 4).

A definição da questão de Inteligência, aquilo que motiva a análise, é um ato muito humano. Ela leva em conta aspectos percebidos no planejamento do conhecimento de Inteligência, como o usuário a quem o serviço de assessoramento se destina, a finalidade de determinado produto, que implicações o tal assunto terá nas atribuições do usuário. Frasear a questão que motiva o relatório em forma de pergunta, ao identificar a lacuna de conhecimento

essencial a ser preenchida, para buscar precisão e viabilidade (ex.: "Qual o futuro ambiental na Amazônia em 2030?" como questão destinada a subsidiar política do Ministério do Meio Ambiente é diferente de perguntar "Qual o futuro da Amazônia em 2030?" para apoio a decisões do Ministério das Cidades ou "Qual o futuro da Amazônia?" ou ainda "Qual o futuro sanitário das populações no território quilombola do Abacatal em 2030?") é, portanto, até o momento, uma indelegável competência humana.

Dover (2020), citando Philip Davies, diz que o fracasso da Inteligência norteamericana sobre o Iraque nos anos 2000 deveu-se a "*asking bad questions*", "*to poor collection*", "*to poor assesment*" or "*to poor usage, in other words, the problem of bad politicians*". Em alguma medida, a pergunta ruim é causa-raiz desses outros problemas mencionados, porque orienta uma coleta errada e prejudica o uso pelo decisor.

Também é humana a avaliação dos achados, o processo de dar significado a eles, apontar, por exemplo, que, se a tendência é de aumento do número de casos de uma doença infecciosa na próxima semana, isso significa necessidade de aumento de número de leitos em hospitais nos próximos dez dias, aumento de gastos públicos e privados com medicamentos e terapias pelos próximos meses, retração no setor de entretenimento de grandes eventos, crescimento da demanda por máscaras e seringas. Ou não. Dependerá se estamos falando de um surto de varíola ou de um episódio sazonal de gripe comum. O fundamental é que a diversidade dos

analistas seja tal que incorpore, inclusive, a tecnologia e a sensibilidade humana.

IV. O que não tem medida, nem nunca terá (?)

As projeções de futuro no âmbito da Atividade de Inteligência diferem das feitas por acadêmicos porque, ainda que ambas usem rigor analítico e a nenhuma delas seja perdoado bizantinismo (sobretudo se há recurso público envolvido), a AI é assessoramento que pode contar com dados obtidos em operações informacionais e precisa ser aplicável, dirigida a um objetivo real, concreto, ainda que mediato; por esse mesmo motivo, difere também do trabalho jornalístico, que informa a coletividade sem necessariamente almejar um desdobramento prático. Por usar metodologia que aspira a objetividade e ser atividade permanente e especializada de Estado, também difere do aconselhamento partidário, das profusas opiniões das redes sociais ou dos influenciadores digitais.

Lowenthal & Marks (2015) sustentam que há dois critérios comumente empregados para julgar uma análise de Inteligência: acurácia e utilidade. Em conhecimentos prospectivos, como medir a precisão de cenários distantes do tempo atual? Estarão os analistas que os confeccionaram ainda na mesma posição e acompanhando os mesmos temas? Saberão seus escores? Poderão corrigir-se se não forem bons? Em conhecimentos prospectivos, como medir a utilidade para os decisores? Eles entendem o objetivo, as limitações e as potencialidades desse tipo de conhecimento?

Apesar da busca por critérios ser válida, Lowenthal & Mares (2015) ponderam que o trabalho analítico é um trabalho intelectual e, por isso mesmo, falível:

Indeed, if we want intelligence analysts to take intellectual leaps and to think interesting thoughts, then we have to give them the right to be wrong some time. That is the price for “interesting thoughts” (2015, p. 664).

Em razão de a Atividade de Inteligência de Estado ser um serviço público, há algumas especificidades a destacar. As competências e responsabilidades dos servidores públicos são claras e originadas não no consenso ou no consentimento, mas na própria lei, e a responsabilização individual é, muitas vezes, uma decorrência natural disso; como, então, tolerar o erro? E se, no Brasil, o serviço público recruta seus profissionais por concursos públicos de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para alguns cargos em comissão, como garantir a tal diversidade que os novos modelos de trabalho preconizam?

Esses são falsos obstáculos. A Atividade de Inteligência não tem obrigação de fim, como muitas outras também não têm: por mais infeliz que seja admitir, não se obriga o médico do posto de saúde que salve todos os pacientes que recebe ou que o juiz não erre nenhuma sentença; o que se exige de uns e de outros é que usem a melhor técnica disponível, que sejam dedicados e peritos em seus afazeres.

Tampouco é verdade que concursos impeçam a rica composição de equipes; ao contrário, eles a fomentam. A possibilidade de que cotas e requisitos garantidores

de diversidade de pensamento sejam previstos, e a existência de concursos imparciais são exigências legais e morais que impedem que funções de Estado sejam ocupadas por “poderosos” ou seus amigos ou familiares, embora, é claro, o recrutamento deva ser cuidadosamente planejado para que a ênfase meramente técnica não represente mais um desafio para otimização de times diversos.

Há, no entanto, obstáculos verdadeiros. Uma vez em seus postos de trabalho, se o ambiente tem por meta a indistinção, as vulnerabilidades e especificidades do servidor podem ser escamoteadas por medo de conflito, da exposição negativa, do prejuízo para a carreira e, se o desempenho é avaliado individualmente e as recompensas são também cargos de chefia (individuais), os agentes podem ter dificuldade de fomentar a colaboração, já que a competição é preponderante. Essa atualização é bem-vinda no serviço público como um todo, no que atine à Atividade de Inteligência no particular e ainda mais especialmente no que impacta a condição para treinamento da habilidade prospectiva, que valoriza a transversalidade e a colaboração.

A própria profissionalização da Atividade é um obstáculo a se transpor. Tradicionalmente encarado como uma arte, uma destreza derivada de talentos inatos, o exercício da Inteligência deve passar a ser ofício cada vez mais estruturado, regulado, com quadro deontológico próprio, treinamento em currículo estabilizado, observância de padrões técnicos, registro cumulativo para evolução de conhecimentos e

práticas, responsabilidades bem descritas e senso de corpo (CRUZ, 2020; MARRIN & CLEMENTE, 2006). Isso não só para que os profissionais obtenham maior reconhecimento público, mas também – e principalmente – para poder apresentar análises prospectivas criteriosas, que sejam identificadas como produtos exclusivos, legítimos, que constituam assessoramento estratégico institucional, necessário, perene e profissional nas democracias (e não passatempo especulativo, produto periférico ou residual).

Assim, a ausência ou a precariedade de recursos e respaldo jurídico da Atividade é um limitador para todas as frentes, não só para aquelas de feição mais executora, como operações de busca ou de contrainteligência. Também as análises robustas e prospectivas são afetadas pelo impacto que essas deficiências trazem para o estabelecimento de padrões certificados de competências analíticas, recrutamento e estruturação de carreira, construção de portfólio de produtos reconhecido. No fim das contas, por ser um serviço público, sujeito à legalidade administrativa, só é possível fazer aquilo que foi prescrito em lei.

V. Conclusão: o que não tem limite, nem nunca terá

A pergunta motivadora dessas notas sobre a capacidade antecipatória da AI foi “em que medida é viável a intenção prospectiva da Atividade de Inteligência?”, posteriormente situada no Brasil, na Atividade de Inteligência de Estado feita por servidores públicos. É interessante reforçar que se trata de atividade “de

Estado”, porque há outros tipos de inteligência (ex.: competitiva, policial, ministerial) e há outros agentes a exercê-la, em outros contextos, e que não são servidores públicos.

O empreendimento é viável à medida que é missão institucional, prevista no marco normativo da Atividade, que há um tipo de conhecimento específico (além de outros com valência semelhante) para o registro desse esforço, e que é possível sinalizar tendências e hipóteses de futuro de maneira criteriosa e independente por meio do uso de técnicas analíticas e da composição de equipes plurais. É, de outra forma, inviável a pretensão clarividente, infalível, ou ainda o exercício frívolo especulativo, desligado de uma questão de interesse relevante para a Inteligência e de uma aplicação para políticas públicas, ainda que não imediata.

É ainda discutível a tentativa de medir não a viabilidade da função informacional prospectiva, mas sua capacidade prospectiva em si. É assim porque, embora desejável, frequentemente não é possível

medir a precisão, a acurácia ou a utilidade de conhecimentos dessa natureza, já que o futuro não se testa, nem se repete, e que o conhecimento difundido pode já ter contribuído para a mudança mesma do futuro antes previsto.

Será, no entanto, tanto mais viável quanto mais se transpuserem obstáculos persistentes, sejam eles individuais (como o paradigma do analista solitário, a crença do especialista que se basta), organizacionais (como o paradoxo do "trabalho em equipe e recompensas individuais", que desestimula a criatividade) ou sistêmicos (como a parábola dos talentos, sobre quem, por terem sido conferidos poucos recursos, preferiu abster-se e retrain-se).

Não há limite para a complexidade de situações em que os Estados estarão envolvidos, e não há limite para o futuro. A função informacional prospectiva na Atividade de Inteligência, ela sim, tem limites técnicos, humanos, orçamentários e organizacionais que, no entanto, não a invalidam nem inviabilizam.

Referências

- BRASIL *Lei n.º 9.883, de 7 de dezembro de 1999. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências.* Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9883.htm. Acesso em: 10 out. 2022.
- BRASIL. *Decreto n.º 8.793. Institui a Política Nacional de Inteligência, de 29 de junho de 2016.* Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8793.htm Acesso em 10 out 2022.
- BRASIL. *Decreto sn. Institui a Estratégia Nacional de Inteligência, de 15 de dezembro de 2017.* Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/dsn/Dsn14503.htm. Acesso em: 10 out. 2022.
- COULTHART, Stephen. *Why do analysts use structures analytic techniques? An in-depth study of an American intelligence agency. Intelligence and National Security.* 2016.
- CRUZ, Anna. Aprimoramento da capacidade analítica e profissionalização da Atividade de Inteligência. *Revista Brasileira de Inteligência.* Brasília: ABIN, 2020. n.º 15 p. 25.
- DOVER, Robert. *Adding value to the intelligence community: what role for expert external advice? Intelligence and National Security.* 2020. pp. 1-18.
- GARTIN, Joseph. *The Future of Analysis.* Disponível em <https://www.cia.gov/static/8bdbbc27e6a29bf09201ccdaf45677a61/Future-of-Analysis.pdf>. Acesso em 2 jun. 2022.
- HEUER JR, Richards & PHERSON, Randolph. *Structured Analytic Techniques for intelligence analysis.* Washinton DC: CQ Press, 2011.
- LOWENTHAL, Mark & MARKS, Ronald. Intelligence Analysis: is it as good as it gets? *International Journal of Intelligence and Counterintelligence.* 2015, pp. 662-665.
- MARRIN, Stephen & CLEMENTE, Jonathan. Modeling an Intelligence Analysis Profession on Medicine. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence,* 19, 2006. pp. 642-665.
- MIRANDA FILHO, Fábio. Aplicação de Estimativas para otimização de políticas públicas: modelo de atuação. 2021. (Comunicação Pessoal).
- PHERSON, Randolph. Leveraging the Future with Foresight Analysis. *The International Journal of Intelligence, Security and Public Affairs.* 2018, pp.102-131.
- SYED, Matthew. *Ideias rebeldes: o poder de pensar diferente.* Rio de Janeiro: Alta Books,

2021.

TETLOCK, Philip. *Superprevisões: a arte e a ciência de antecipar o futuro*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2016.



Artigo

2



QUEM ESPIA OS ESPIÕES?¹

O PAPEL DOS SERVIÇOS DE INTELIGÊNCIA EM ESTADOS DEMOCRÁTICOS

DOI: <https://doi.org/10.58960/rbi.2022.17.212>

John Araújo *

Resumo

No Brasil, a Atividade de Inteligência se desenvolveu ao longo dos anos, produzindo conhecimentos para o quadro sociopolítico de determinada época. Atualmente, além da observância do ordenamento jurídico do Estado democrático de direito, precisa garantir o respaldo da sociedade e dar respostas para questões que fundamentam o próprio sentido da sua existência. Mas quem se preocupa com suas prerrogativas e qual seria seu papel em países com democracias consolidadas? Quais suas atribuições, seus usuários e seus objetos de trabalho? O presente artigo traz informações coletadas em sítios oficiais de serviços de Inteligência do Canadá, dos Estados Unidos e de países da Europa, e em legislações atinentes a ela, incluindo as relacionadas à Inteligência brasileira, e a discussão já realizada por pesquisadores do assunto. O objetivo, aqui, é refletir sobre a natureza da atividade, apresentando conceitos de Inteligência, formas como serviços de outros países democráticos lidam com tais situações, o regramento brasileiro e discussões teóricas sobre segurança nacional.

Palavras-chave: Inteligência, democracia, Abin, serviço secreto, usuários

WHO SPIES THE SPIES? THE ROLE OF INTELLIGENCE SERVICES IN DEMOCRATIC STATES

Abstract

In Brazil, intelligence activity has developed over the years, producing sociopolitical knowledge of a certain era. Nowadays, in addition to complying with the legal system of the democratic rule of law, it needs to guarantee the support of society and provide answers to questions that underlie the very meaning of its existence. But who cares about its prerogatives and what would be its role in countries with consolidated democracies? What are its attributions, its users, and its work objects? This article brings together information collected from official sites of intelligence services in Canada, United States and European countries, and from related legislation, including that related to Brazilian intelligence, and the discussion already held by researchers on the subject. The objective here is to reflect upon the nature of the activity, presenting concepts of intelligence, ways in which services in other democratic countries deal with such situations, Brazilian regulations, and theoretical discussions on national security.

1 Da frase latina: *Sed quis custodiet ipsos custodes?* atribuída ao poeta romano Juvenal, que pode ser traduzida para "quem vigia os vigias?" A frase em latim é parte do título da tese de Joannisval Gonçalves (2008) sobre o controle da Atividade de Inteligência e a frase em português, parte do título da obra de Julita Lembruber, Leonarda Musumeci e Ignacio Cano (2003) que aborda o controle externo da polícia no Brasil.

* Doutor em Antropologia pela Universidade de Toulouse II.

Keywords: *Intelligence, democracy, Abin, secret service, users*

¿QUIÉN ESPÍA A LOS ESPÍAS? EL PAPEL DE LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA EN LOS ESTADOS DEMOCRÁTICOS

Resumen

En Brasil, la actividad de inteligencia se ha desarrollado a lo largo de los años, produciendo conocimientos para el marco sociopolítico de una época determinada. Hoy en día, además de cumplir con el ordenamiento jurídico del Estado de Derecho democrático, debe garantizar el apoyo de la sociedad y dar respuesta a las preguntas que sustentan el sentido mismo de su existencia. Pero, ¿a quién le importan sus prerrogativas y cuál sería su papel en los países con democracias consolidadas? ¿Cuáles son sus atribuciones, sus usuarios y sus objetos de trabajo? Este artículo reúne información recopilada de los sitios web oficiales de los servicios de inteligencia de Canadá, Estados Unidos y países europeos, así como de la legislación relacionada, incluida la relativa a la inteligencia brasileña, y el debate ya mantenido por los investigadores sobre el tema. El objetivo es reflexionar sobre la naturaleza de la actividad, presentando los conceptos de inteligencia, las formas en que los servicios de otros países democráticos tratan estas situaciones, la normativa brasileña y las discusiones teóricas sobre la seguridad nacional.

Palabras clave: *Inteligencia, democracia, Abin, servicio secreto, usuarios*

Introdução

Os serviços de Inteligência adquiriram estrutura, atribuições e metodologias sobretudo a partir do pós-guerra, no contexto de Guerra Fria entre os Estados Unidos e a então União Soviética, envolvendo países aliados de ambos (KENT, 1949). A ameaça “vermelha” norteava os objetivos de Inteligência do bloco ocidental, e países do bloco soviético possuíam orientação similar: a “ameaça” representada pelo Ocidente. É nesse contexto que se desenvolveu no Brasil a Doutrina de Segurança Nacional, alinhada aos países ocidentais (BUENO, 2014), norteadora da Atividade de Inteligência naquele período. Com o fim do ambiente de tensão entre as duas superpotências, apresentou-se um novo contexto geopolítico que, naturalmente, motivou o realinhamento dos referenciais dos serviços de Inteligência.

Em países com instâncias democráticas mais estáveis, como Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França e Reino Unido, longe de representar a vigilância e controle da sociedade para a manutenção de um regime político, os órgãos que desenvolvem essas atividades apresentam regulações que delimitam mais precisamente suas competências e suas atribuições, embora instituições de Estados com democracias consolidadas continuem a correr risco de degradação, possibilitando o ressurgimento gradual do autoritarismo (LEVITSKY & ZIBLATT, 2018).

Em nossa jovem democracia, a Agência Brasileira de Inteligência (Abin), criada em 1999, é o único órgão que se

ocupa exclusivamente dessa atividade, centralizando o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin). Com objetivo de monitorar as atividades de Inteligência, em 2013, foi criada a Comissão Mista de Controle da Atividade de Inteligência (CCAI), comissão permanente do Congresso Nacional, composta por seis senadores e seis deputados federais, para o controle e fiscalização externos da Atividade de Inteligência, previstos na mesma lei que instituiu a Abin e o Sisbin.

Ao se debruçar sobre o papel dos serviços de Inteligência, este artigo apresenta argumentação analítica, se valendo de consulta à legislação brasileira e aos sítios eletrônicos oficiais dos serviços de Inteligência da Alemanha, do Canadá, dos Estados Unidos, da França e do Reino Unido. Frente à problemática apresentada, fez-se o levantamento de análises já realizadas sobre ela por especialistas e pesquisadores. Como os dados apontam a segurança do Estado e da sociedade como objetos prementes desses serviços, o artigo expõe discussões sobre as dificuldades que surgem na definição da segurança nacional como objeto de trabalho da Inteligência.

O que é um serviço de Inteligência?

A utilização do termo “Inteligência”, significando um tipo de atividade, requer prévia conceituação. Marco Cepik (2003, p. 27) apresenta concisa formulação ao explicar que, fora das ciências cognitivas, em definição ampla, Inteligência “é toda informação coletada, organizada ou analisada para atender as demandas

de um tomador de decisões qualquer”, ou seja, é conhecimento ou informação analisada; e em definição restrita, relaciona a atividade à obtenção do “dado negado” (a informação cujo detentor tem interesse de proteger), estando vinculada à Operação de Inteligência: é a “coleta de informações sem o consentimento, a cooperação ou mesmo o conhecimento por parte dos alvos da ação” (CEPIK, 2003, p. 28) – nessa acepção, Inteligência é informação secreta ou segredo.

É preciso assinalar que atividade de Inteligência não é sinônimo de serviço secreto. Este é uma instituição, um órgão de Estado que executa atividades de Inteligência. Recorrendo a Sherman Kent (1949), percebe-se que a Inteligência é concebida sob três aspectos: como instituição, como atividade e como conhecimento.

Para Mark Lowenthal (2009), o principal motivo de existência das agências de Inteligência é o suporte ao decisor político de maneira diferenciada, já que a Inteligência estatal tem por princípio não utilizar ferramentas legalmente desautorizadas. Ele assinala que essas agências existem por pelo menos quatro razões principais: evitar surpresas estratégicas; fornecer expertise de longo prazo; apoiar o processo político; e manter o sigilo dos métodos, informações e necessidades.

No Brasil, alguns trabalhos sobre Inteligência mostram a preocupação com mecanismos para controlar a atividade, já que há o risco de ser utilizada para controle social interno. Bons exemplos desse perfil

de abordagem são a obra de Joanival Gonçalves (2008), que enfatiza o histórico, as repercussões e o desenvolvimento dos mecanismos de controle da Atividade de Inteligência no Brasil e no Canadá; e a de Numeriano (2010), que discute o Estado e suas atribuições naturalmente coercitivas, a concentração e o monopólio da força que realiza e detém, respectivamente. Segundo Numeriano (2010, p. 48), “Há [...] um fim objetivo do Estado enquanto instituidor de uma atividade que, ao lado de funções tipicamente policiais, também pretende, nos limites estritos de seu papel institucional, manter a lei e a ordem”. Também afirma que as elites do Estado buscam se colocar como contra-ameaça concreta, visível, nas ações das Forças Armadas e Militares, e invisível, no aparato da comunidade de Inteligência.

O papel de serviços secretos na Alemanha, no Reino Unido, nos Estados Unidos, no Canadá e na França

Na Alemanha os principais órgãos de Inteligência são o Escritório Federal para a Proteção da Constituição (BfV), o Serviço Federal de Inteligência (BND) e o Serviço Militar de Contraineligência (MAD).

O BfV, que já apresenta no nome a sua razão de ser, se dedica à Inteligência interna, sendo responsável pela salvaguarda da ordem democrática em nível federal e nos 16 estados alemães, com atividades de acompanhamento das seguintes temáticas: extremismo de direita; extremismo de esquerda; “cidadãos do

Reich" (pessoas que rejeitam a existência ou a legitimidade da República Federal da Alemanha); islã político e terrorismo islâmico; extremismo estrangeiro (não islâmico); contraespionagem e contraproliferação de armas de destruição em massa; proteção de informações e contrassabotagem; defesa cibernética; proteção econômica/científica (BUNDESAMT FÜR VERFASSUNGSSCHUTZ, 2021).

O BND tem por missão a Inteligência externa (política, econômica e militar), incluindo tanto trabalhos reservados quanto a coleta de informações, fatos e opiniões disponíveis publicamente, visando à segurança do país. Colabora com as autoridades de segurança nacional e tem como parceiros, além do BfV e do MAD, órgãos de segurança pública como o Departamento Federal de Polícia Criminal e o Escritório Federal de Segurança da Informação (BUNDESNACHRICHTDIENST, 2021).

O MAD é um serviço militar interno de contrainteligência, cujo objetivo é a análise e o processamento de informações relativas a ameaças anticonstitucionais, espionagem e atividades de sabotagem contra as Forças Armadas (DER MILITÄRISCHE ABSCHIRMDIENST, 2021).

No Reino Unido, os três principais órgãos são o Serviço de Segurança, conhecido como MI5 (Inteligência Militar, Seção 5); o Serviço Secreto de Inteligência (SIS), conhecido como MI6 (Inteligência Militar, Seção 6); e a Inteligência de Defesa (DI).

O MI5 é responsável pela segurança

interna, com missão de garantir a segurança nacional e, em particular, a proteção contra ameaças como terrorismo, espionagem, sabotagem, atividades hostis de outros Estados e ações destinadas a derrubar ou minar a democracia parlamentar por meios políticos ou violentos. De acordo com o MI5, as principais ameaças à segurança enfrentadas pelo Reino Unido são o terrorismo, a espionagem, as ameaças cibernéticas e a proliferação de armas de destruição em massa (SECURITY SERVICE MI5, 2021).

O MI6 tem a atribuição de garantir a segurança exterior. De acordo com seu sítio eletrônico, tem três áreas centrais de enfoque: combater o terrorismo, seja detendo ataques no próprio Reino Unido, seja detendo ataques contra os interesses deste no exterior ou em apoio aos países aliados; enfrentar atividades e ameaças de Estados hostis, promovendo a prosperidade do Reino Unido e influenciando assuntos internacionais; e promover e defender o espaço cibernético do Reino Unido. Segundo o MI6, sua atuação nessas áreas também reduz a criminalidade grave e organizada, impede a disseminação de armas nucleares e químicas e defende o Estado de direito em âmbito internacional (SECRET INTELLIGENCE SERVICE MI6, 2021).

A DI, composta por seções na marinha, no exército e na aeronáutica, está incumbida da Inteligência militar do Reino Unido. Assessora tomadores de decisão do Ministério da Defesa e do governo, trabalhando em parceria com as agências de Inteligência do país (GOV.UK, 2021).

O serviço de Inteligência do Canadá contempla, em uma única instituição, as áreas interna e externa, também traz no nome a sua razão de ser e o seu objeto: Serviço Canadense de Inteligência de Segurança (sigla SCRS em francês, CSIS em inglês). Em seu preâmbulo, a lei que o constituiu deixa taxativo que a sua existência se insere no contexto das responsabilidades fundamentais do Governo do Canadá com a proteção da segurança nacional e dos canadenses (GOUVERNEMENT DU CANADA, 1985).

De acordo com o sítio eletrônico do Governo do Canadá, o papel do SCRS é investigar atividades que possam constituir ameaça para a segurança nacional, podendo tomar medidas para reduzir essas ameaças, em consonância com a legislação e com a diretriz governamental. Entre as ameaças que monitora estão o terrorismo, a proliferação de armas de destruição em massa, a espionagem, a interferência estrangeira e as operações cibernéticas contra infraestruturas críticas (GOUVERNEMENT DU CANADA, 2021).

Nos Estados Unidos, a Inteligência tem a estrutura de uma “comunidade de Inteligência”, com missão de coletar, analisar e entregar informações de Inteligência estrangeira e contraespionagem aos seus usuários, entre os quais estão o presidente, os decisores políticos, as forças policiais e os militares, para que possam tomar decisões sólidas para proteger o país (THE

INTELLIGENCE COMMUNITY, 2021).

O Departamento de Segurança Interna (DHS) – cuja função é a mesma que a de ministério no Brasil – é o órgão federal de segurança doméstica, com missão de salvaguarda do povo, da pátria e dos valores nacionais. Tem como atribuições o combate ao terrorismo e às ameaças à segurança interna; a segurança das fronteiras; a segurança do ciberespaço e das infraestruturas críticas; preservar e defender a prosperidade e a segurança econômicas; reforçar a preparação e a “resiliência implacável” do povo americano; promover a qualificação da força de trabalho do DHS e fortalecê-lo (HOMELAND SECURITY, 2019).

O Escritório Federal de Investigação (FBI) tem como missão proteger o povo americano e defender a Constituição (FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION, 2021), e a Agência Central de Inteligência (CIA), a de proteger a nação e fazer avançar a segurança nacional (CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, 2021).

A França possui a Comunidade de Inteligência – cujo conceito veio do *Livro branco sobre defesa e segurança nacional 2008* –, que congrega serviços de Inteligência com atribuições de defesa e segurança do Estado¹ (RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, 2021).

A Comunidade é composta por seis serviços de inteligência², todos

1 Não fazem parte dela as agências de Inteligência voltadas para a segurança pública, caso do Serviço Central de Inteligência Territorial (SCRT), ligado à Direção Geral da Polícia Nacional (DGPN), e do Serviço Nacional de Inteligência Penitenciária (SNRP), vinculado ao Ministério da Justiça.

2 As informações sobre os serviços de Inteligência franceses foram obtidas no sítio eletrônico da Academia de Inteligência francesa. Ver RÉPUBLIQUE FRANÇAISE (2021).

integrantes de ministérios. Do Ministério das Forças Armadas, a Direção Geral de Segurança Externa (DGSE), responsável pelas atividades de espionagem e contraespionagem fora do território francês; a Diretoria de Inteligência e Segurança da Defesa (DRSD), responsável pela segurança do efetivo militar, das informações e das instalações sensíveis; e a Diretoria de Inteligência Militar (DRM), dedicada à Inteligência tanto tática como estratégica nas zonas de operação militar.

Do Ministério do Interior (ao qual é atribuída a segurança pública nacional), a Direção Geral de Segurança Interna (DGSi), responsável pela contraespionagem e o contraterrorismo em território francês.

Do Ministério da Economia, Finanças e Recuperação, a Diretoria Nacional de Inteligência e Investigação Aduaneira (DNRED), responsável pelas investigações alfandegárias e pela circulação de mercadorias suspeitas; e o Processamento de Inteligência e Ação Contra Redes Financeiras Clandestinas (Tracfin), que atua no combate a redes financeiras clandestinas, à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo.

Também existe a Coordenação Nacional da Inteligência e da Luta contra o Terrorismo (CNRLT), que não é serviço de Inteligência, mas estrutura que coordena as atividades relacionadas ao antiterrorismo com o objetivo de agilizar a troca de informações e cooperar com a Comunidade de Inteligência e com altas autoridades.

A DGSE e a DGSi merecem atenção especial devido às suas atribuições exclusivas de

Inteligência de Estado, externa e interna, respectivamente.

As atribuições gerais da DGSE são definidas pelos artigos D.3126-1 a D.3126-4 do *Código de defesa* francês, que estipulam que o órgão tem por missão buscar e explorar informações de interesse para a segurança nacional, em benefício do governo e em colaboração com os demais órgãos envolvidos, bem como detectar e impedir, fora do país, atividades de espionagem dirigidas contra os seus interesses a fim de evitar as consequências de tais atividades (RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, 2008). O artigo D.3126-3 lhe atribui a responsabilidade de assegurar a ligação necessária com os outros serviços ou organismos; realizar, no âmbito das suas responsabilidades, qualquer ação que lhe tenha sido confiada pelo governo; e fornecer resumos de Inteligência.

Verifica-se que as suas atribuições são distendidas, pois incluem “qualquer ação” designada pelo governo. Mesmo que esteja claro que essas ações demandadas estão dentro dos limites do arcabouço legal do Estado democrático de direito, percebe-se o intento de garantir amplo espectro de ação à DGSE.

A DGSi, criada pelo Decreto nº 445, de 30 de abril de 2014, substituiu a Direção Central de Inteligência Interna (DCRI), surgida em 2008, e é resultado da fusão entre a Direção de Vigilância Territorial (DST) e a Direção Central de Inteligência Geral, chamada de Inteligência Geral (RG) (RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, 2014). Na definição de suas atribuições, consta que se trata de serviço ativo da polícia nacional,

responsável pela pesquisa, centralização e exploração da Inteligência relacionada à segurança nacional ou aos interesses fundamentais da nação em todo o território francês, contribuindo, em suas áreas de competência, para o exercício de missões da polícia judiciária.

Conforme o artigo 2º do decreto, o objeto de atuação da DGSI está sucintamente relacionado à produção de Inteligência referente à segurança nacional e aos

interesses fundamentais da nação. A expressão “segurança nacional”, no entanto, não está imbuída de controle da sociedade com vistas à manutenção de governo.

O Quadro 1 relaciona os serviços de Inteligência dos cinco países citados, sua natureza (civil ou militar), o órgão ministerial ao qual cada um está subordinado e sua área de atuação (interna ou externa).

PAÍS	SERVIÇOS DE INTELIGÊNCIA	NATUREZA CIVIL/ MILITAR	SUBORDINADO AO	ÁREA DE ATUAÇÃO
FRANÇA	Direção Geral de Segurança Interna (DGSI)	Civil	Ministério do Interior	Interna
	Direção Geral de Segurança Externa (DGSE)	Militar	Ministério da Defesa	Externa
ALEMANHA	Escritório Federal para a Proteção da Constituição (BfV)	Civil	Ministério do Interior	Interna
	Serviço Militar de Contraineligência (MAD)	Militar	Ministério da Defesa	Interna
	Serviço Federal de Inteligência (BND)	Civil e militar	Chancelaria Federal	Externa
REINO UNIDO	Inteligência Militar, Seção 5 (MI5)	Civil	Sob autoridade do Ministério do Interior	Interna
	Inteligência Militar, Seção 6 (MI6)	Civil	Sob autoridade do Ministério das Relações Exteriores	Externa
	Inteligência de Defesa (DI)	Militar	Ministério da Defesa	Interna e externa
ESTADOS UNIDOS	Escritório Federal de Investigação (FBI)	Civil	Ministério da Justiça	Interna
	Departamento de Segurança Interna (HLS)	Civil	Departamento de Segurança Interna	Interna
	Agência Central de Inteligência (CIA)	Civil e paramilitar	Sob autoridade do Diretor Nacional de Inteligência (DNI)	Externa
CANADÁ	Serviço Canadense de Inteligência de Segurança (CSIS)	Civil	Ministério da Segurança Pública	Interna e externa

Quadro 1: comparativo dos serviços de Inteligência da França, da Alemanha, do Reino Unido, dos Estados Unidos e do Canadá.

Do quadro acima, depreende-se que todos os serviços subordinados a ministério da defesa são de natureza militar, enquanto os serviços de natureza civil são vinculados a ministério da justiça, das relações exteriores, de segurança pública ou a ministério que desenvolve função similar, como o do interior ou o de segurança interna.

Essa subordinação a ministério com atribuições de justiça, de relações exteriores e de segurança – seja do Estado, seja da sociedade, ou de ambos – propicia o estabelecimento de usuário – o ministro – com demandas imediatas correlatas às atribuições do seu ministério, deslocando a concepção de tomador de decisão/presidente da república para de um usuário com demandas mais pragmáticas e afins às do ministério, além de aproximar os objetivos institucionais ao rol de atribuições de Estado, afastando-os de ensejos de utilização da Inteligência como ferramenta de defesa de governo.

Para que serve o serviço de Inteligência no Brasil? Complexidade na definição de objetos, atribuições e usuários

No Brasil, as atividades de Inteligência são estruturadas pela Lei nº 9.883, de 17 de dezembro de 1999, que instituiu o Sisbin e estabeleceu a Abin como seu órgão central, com o encargo de planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar essas atividades (BRASIL, 1999). Órgãos e entidades da administração pública federal, em especial os responsáveis pelas

defesas interna e externa, e pelas relações exteriores, passaram a integrar o Sisbin.

Na lei há percepções concorrentes sobre os usuários da Inteligência. O artigo 1º diz que a finalidade do Sisbin é “fornecer subsídios ao **Presidente da República** nos assuntos de interesse nacional” (BRASIL, 1999, grifou-se). O artigo 2º, em seu parágrafo 1º, diz que o Sisbin é “responsável pelo processo de obtenção, análise e disseminação da informação necessária ao processo decisório do **Poder Executivo [...]**” (BRASIL, 1999, grifou-se).

Considerando que há significativa diferença entre o ente Presidente da República – chefe de Estado e de Governo da República Federativa do Brasil – e o Poder Executivo, neste incluídos os ministérios, os seus órgãos constituídos e os níveis de governo federal, estadual e municipal, subentende-se imprecisão nessa definição. Ainda, a lei não identifica quais assuntos seriam objetos do trabalho da Inteligência. Os artigos 1º e 2º citam somente os difusos conceitos de “interesse nacional” e de “informação necessária ao processo decisório”.

A lei também não especifica o papel da Abin como ente que articula o funcionamento do sistema. O artigo 3º, que criou a agência, diz que ela passa a ter “a seu cargo planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência do País” (BRASIL, 1999), mas não elucida quais mecanismos utilizará e se tal atribuição inclui as atividades de Inteligência nas esferas dos municípios e dos estados.

Suas atribuições são elencadas nos incisos do artigo 4º. No inciso I, consta: “planejar e executar ações, inclusive sigilosas, relativas à obtenção e análise de dados para a produção de conhecimentos destinados a assessorar o Presidente da República” (BRASIL, 1999). Ora, novamente não trata dos objetos da atividade da Abin, somente de sua atribuição de assessoria. O inciso II diz que cabe a ela “planejar e executar a proteção de conhecimentos sensíveis, relativos aos interesses e à segurança do Estado e da sociedade” (BRASIL, 1999). Igualmente vago sobre os objetos de atribuição da Abin, já que não é assertivo quanto aos “interesses”, apenas cita a segurança do Estado e da sociedade. Os incisos seguintes são mais categóricos quanto à sua competência: “III - avaliar as ameaças, internas e externas, à ordem constitucional”; e “IV - promover o desenvolvimento de recursos humanos e da doutrina de inteligência, e realizar estudos e pesquisas para o exercício e aprimoramento da atividade de inteligência” (BRASIL, 1999).

Percebe-se que as atribuições listadas nos três últimos incisos estão distantes da ideia de assessoramento, seja ao presidente da República, seja ao Poder Executivo. O que se depreende é que a Abin deve desenvolver tais atribuições, como fim *per se*, em prol da Atividade de Inteligência, ou o assessoramento a outras instâncias da administração pública, caso de centros de saber, empresas gestoras de infraestruturas críticas e instituições nacionais detentoras de conhecimentos sensíveis.

O parágrafo único do mesmo artigo dispõe que os órgãos do Sisbin fornecerão, à Abin, “dados e conhecimentos específicos relacionados com a defesa das instituições e dos interesses nacionais” (BRASIL, 1999) subintendendo-se a inclusão da capilaridade do Sistema de Inteligência em todo o território nacional e, consecutivamente, o processo decisório em nível intermediário (superintendentes, diretores e demais dirigentes dos diversos órgãos da administração pública), para que o fluxo de conhecimentos de Inteligência, em via dupla, chegue ao usuário (o tomador de decisão), em cada unidade da federação, com efetividade e oportunidade.

Considerando que o fornecimento de subsídios para o processo decisório é o meio pelo qual a autoridade estaria municiada para tomar as melhores decisões sobre determinada matéria, a imprecisão na definição dos usuários do produto da Abin, nos níveis de governo municipal, estadual e federal, constitui fator que contribui para a emergência de adversidades na gestão da Atividade de Inteligência, o que impacta na sua missão institucional.

Regimentos mais recentes, como a Política Nacional de Inteligência (PNI), fixada por meio do Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016 (BRASIL, 2016), e a Estratégia Nacional de Inteligência (Enint), estabelecida por decreto sem número em 15 de dezembro de 2017³ (BRASIL, 2017), contribuíram para a resolução de algumas dessas imprecisões.

3 A Enint foi estabelecida como documento de orientação estratégica decorrente da PNI.

Se por um lado a PNI não cita a Abin, por outro, define parâmetros e limites, bem como pressupostos, objetivos, instrumentos e diretrizes para a Inteligência. Santos (2015) argumenta que, como a Lei nº 9.883/99, em seu artigo 5º, deixa patente que a execução da PNI será levada a efeito pela Abin, e que o artigo 3º encarrega esta última de planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência do país, como já apresentado, a PNI torna-se, então, instrumento para a definição dos seus objetos, atribuições e usuários, além de conformar a sua responsabilidade central na execução de tal atividade.

Sendo a segurança nacional a principal temática que norteia as ações dos diversos serviços de Inteligência listados, é apresentada, a seguir, a problemática da simples adoção dessa terminologia como objeto norteador do trabalho dos serviços de Inteligência.

Segurança nacional: a problemática do objeto da Inteligência

A partir do final da segunda guerra mundial começou a se desenvolver no Brasil a Doutrina de Segurança Nacional, segundo a qual, na lógica da Guerra Fria, o desenvolvimento aportado pelo capitalismo estaria sofrendo ameaça do comunismo, representando, então, obstáculo aos objetivos nacionais de integridade territorial, de democracia, de progresso, de paz social e de soberania (COMBLIN, 1978). Essa acepção, como força que garante a defesa dos interesses

nacionais através do controle de agrupamentos contenciosos, contribuiu para que o termo “segurança nacional” perdesse o senso de defesa da população, da integridade territorial e das instituições vitais ao Estado, que são objetos de trabalho recorrentes dos serviços de Inteligência.

No Brasil atual de garantias democráticas, as atividades de Inteligência contemplam a observância dos preceitos constitucionais, o ordenamento jurídico e a dignidade da pessoa humana. A Inteligência, como atividade de Estado, da qual se valem sucessivos governos em proveito dos interesses nacionais, é pressuposto consolidado e, para atender a essa finalidade, está alicerçada na preservação da soberania nacional e na defesa do Estado democrático de direito (FARIAS, [s.d.]).

Numeriano (2010), ao abordar os mecanismos de que o Estado dispõe para controlar a Atividade de Inteligência, de forma a não o deixar à mercê de legados autoritários que permeiam os serviços secretos, afirma que permanecem imprecisões nas definições sobre os serviços de Inteligência. Sobre o porquê de serem poucos os estudos acadêmicos feitos no Brasil sobre o tema da Inteligência, esclarece que

A raridade desses estudos em parte se explica pelo fato de o objeto serviço secreto e/ou atividade de Inteligência ocupar, por assim dizer, uma zona cinza na esfera dos aparelhos de coerção do Estado, ao contrário da Polícia e das Forças Armadas. Ocorre que, nessa dimensão, os serviços de Inteligência não se configuram como um

estatuto político próprio, senão como *manu obscurantis* do Estado invisível (NUMERIANO, 2010, p. 168-169, grifos do original).

Ainda segundo o autor, em regimes totalitários ou autoritários, os altos cargos públicos são revestidos para refletir a ideologia vigente, passando a ser instrumentos do regime. Dessa forma, não é de surpreender que os comandos da defesa, da segurança pública e de outras instâncias estatais, como os serviços de Inteligência, estejam alinhados com os dirigentes máximos. Nesses ambientes, os objetos de trabalho da Inteligência se voltam para o campo interno.

Cepik (2003) diz que os governantes tendem a identificar os objetos com a necessidade de garantir a segurança nacional, mas que a própria noção de que venha a ser segurança nacional é problemática, pois tanto seu significado quanto as consequências práticas do seu uso não são claramente delimitados,

Daí ser inconsistente pretender resolver o debate sobre a justificação pública do valor da atividade de inteligência apenas referindo-se genericamente às necessidades de segurança nacional. Em particular, a recorrente utilização da noção de segurança nacional como um princípio de justificação de práticas repressivas e autoritárias torna questionável a compatibilidade entre tal noção e uma concepção democrática de governo e de resolução de conflitos nas sociedades contemporâneas. Por outro lado, dada a irredutibilidade da segurança coletiva à segurança individual, não é possível simplesmente abandonar o conceito de segurança nacional (CEPIK, 2003, p. 137).

A pretensão de segurança total deixaria

em aberto a opção de transbordo para o controle da sociedade, das forças políticas de oposição e das liberdades e garantias individuais. O extremo da livre interpretação do que vem a ser segurança nacional permitiria ao Estado a abrangência da ação sobre qualquer movimento interpretado como subversivo, como um lobo responsável por garantir a segurança do rebanho de ovelhas.

Cepik procura conceituar segurança e segurança nacional em abordagem compatível com a definição de Max Weber (2011), quando este trata do monopólio estatal legítimo do uso da força em determinado território e dos tipos puros de dominação. Afirma que a pretensão de que a segurança consiga dar proteção a tudo e a todos, contra tudo e contra todos, não encontra eco na realidade, tanto do ponto de vista material quanto do psicológico, e, além disso, trata-se de situação indesejável, por retratar ambiente de controle com características totalitárias.

O autor informa que o uso da noção de segurança nacional varia significativamente em diferentes contextos políticos e institucionais, assim como a delimitação jurídica das ameaças a ela relacionadas:

A grande maioria dos ordenamentos constitucionais contemporâneos reconhece a agressão militar, a espionagem, as operações encobertas, a invasão territorial e o bloqueio econômico como ameaças externas vitais, capazes de engendrar respostas dissuasórias proporcionais por parte dos Estados ameaçados. Ameaças internas seriam, caracteristicamente, os apoios internos àquelas ameaças externas, acrescidas da problemática noção de 'subversão' (uso sistemático

da violência para forçar mudanças sociais, políticas e legais). Nas últimas décadas, foi acrescentada uma nova categoria de ameaças transnacionais ou transestatais à segurança nacional, tais como o crime organizado, o narcotráfico e o terrorismo (CEPIK, 2003, p. 139).

Essa conceituação permite abordar os objetos da Inteligência com olhar amplo sobre suas atribuições, incluindo, no escopo de sua atuação, a proteção contra as ameaças e a identificação de oportunidades, esta última, considerada como Inteligência “positiva”, nos termos de Kent (1949).

De acordo com Cepik (2003), a definição e a delimitação jurídicas das ameaças relativas ao que venha a ser segurança nacional são de difícil precisão, e há ampla variação no significado atribuído a ela, com decorrentes consequências, também variadas, dependendo dos cenários institucional e político.

Ele, também, apresenta o conceito de segurança humana (*human security*) na delimitação da segurança nacional, distanciando-se do caráter puramente de segurança estatal e aproximando-se do controle de ameaças à segurança dos cidadãos. Mas, por incluir temas como saúde, educação, meio ambiente etc., acaba por se tornar, também, um risco, porque a utilização do conceito de segurança humana amplifica o espectro de atuação das forças de defesa e de Inteligência.

Considerações Finais

Tanto na Abin quanto em tradicionais serviços secretos, a maleabilidade tem

sido trunfo para conseguir dar respostas úteis e oportunas, nos mais variados assuntos, para os decisores políticos. Por outro lado, a amplitude de temas em que eles atuam complexifica sua capacidade de produção, bem como limita a qualidade e a profundidade dos serviços que executam.

Frente à amplitude de temas e de reconfiguração do panorama geopolítico pós-Guerra Fria, os serviços de Inteligência se adaptam para atender aos ensejos dos dirigentes máximos dos poderes decisores de seus países e dos usuários de nível intermediário (dirigentes locais do Poder Executivo e dos diversos órgãos de Inteligência).

No Brasil, a partir da implantação de frações de Inteligência em órgãos das esferas federal, estadual e municipal, ficou evidente que essa atividade não é exclusividade da Abin e do Sisbin, assim, diversos órgãos da administração pública produzem Inteligência, aplicando-se a todos eles a legislação pertinente ao tema. Para além das instâncias do Estado, a iniciativa privada também produz Inteligência, voltada para seus interesses particulares. De maneira diferente, alguns dos países citados têm legislação especificamente direcionada a cada serviço de Inteligência, tornando mais restrita a margem para imprecisões de seus objetos, missões institucionais e usuários.

Pensando a defesa nacional como objeto de trabalho das Forças Armadas e a segurança pública como objeto das forças policiais, subsistiria a segurança do Estado e da sociedade, ou segurança

nacional, como objeto do serviço de Inteligência civil. A segurança nacional como solução para a questão dos objetos da Inteligência se torna uma escolha problemática caso não seja precisamente definida, tendo em vista o histórico do uso desse conceito na América Latina e a necessidade de controle legal da Atividade de Inteligência para que esteja pautada no respeito ao Estado democrático de direito. Além disso, a subordinação do órgão de Inteligência civil a ministério de defesa/militar, diferente de como é estruturada nos países apresentados neste artigo, o distanciaria das demandas cotidianas de um ministério com atribuições vinculadas a interesses de nacionais mais perenes.

Como apresentado, a parca definição dos objetos de um serviço de Inteligência permite o acompanhamento de temas diversos, e isso, por sua vez, franqueia a possibilidade de sua utilização como instrumento de favorecimento do governo, afastando-se de seu caráter precípua de atividade orientada para a defesa dos interesses de Estado.

Imprecisões sobre suas atribuições acarretam o risco de pulverização dos assuntos de interesse, o que pode prejudicar a qualidade dos seus produtos e levar à priorização do atendimento imediato de demandas emergenciais

relacionadas às ações governamentais, em detrimento das demais atribuições determinadas pela Lei nº 9.883, que criou a Abin e instituiu o Sisbin, como a promoção do desenvolvimento de recursos humanos; o aprimoramento da Inteligência no país; a avaliação de ameaças, internas e externas, à ordem constitucional; o assessoramento aos demais órgãos do Poder Executivo, às instituições nacionais detentoras de conhecimentos sensíveis e às empresas gestoras de infraestruturas críticas.

Ainda, a dubiedade sobre os usuários induz à tendência de centralidade no assessoramento à Presidência da República, em desfavor da produção de conhecimento que atenda às necessidades imediatas dos níveis intermediários dos tomadores de decisão que estão à frente de instituições estratégicas, privadas e públicas, nas esferas federal, estadual e municipal, em todas as unidades da federação.

Por fim, é relevante que objetos, atribuições e usuários do serviço de Inteligência estejam legalmente definidos com assertividade, para que a sociedade – a principal beneficiada com os resultados dessa atividade – tenha condições de perceber a sua importância e, assim, legitime o emprego de recursos públicos para a sua manutenção.

Referências

BRASIL. *Lei n.º 9.883*, de 7 de dezembro de 1999. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9883.htm. Acesso em: 24 set. 2021.

_____. *Decreto n.º 8.793*, de 29 de junho de 2016. Fixa a Política Nacional de Inteligência. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8793.htm. Acesso em: 27 out. 2021.

_____. Gabinete de Segurança Institucional. Agência Brasileira de Inteligência. *Estratégia Nacional de Inteligência*. Brasília: Abin, 2017.

BUENO, Bruno Bruziguessi. Os Fundamentos da Doutrina de Segurança Nacional e seu Legado na Constituição do Estado Brasileiro Contemporâneo. *Revista Sul-Americana de Ciência Política*, Pelotas, Ufpel, v. 2, n.º 1, p. 47-64, 2014.

BUNDESAMT FÜR VERFASSUNGSSCHUTZ. *Der Verfassungsschutz*. Disponível em: https://www.verfassungsschutz.de/DE/home/home_node.html. Acesso em: 23 set. 2021.

BUNDESNACHRICHTENDIENST. *Bundesnachrichtendienst: The Foreign Intelligence Service of Germany: Our Mission*. 2021. Disponível em: https://www.bnd.bund.de/EN/Home/home_node.html. Acesso em: 23 set. 2021.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. *About CIA*. Disponível em: <https://www.cia.gov/about/>. Acesso em: 9 set. 2021.

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

COMBLIN, Joseph. *A ideologia da segurança nacional: o poder militar na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

DER MILITÄRISCHE ABSCHIRMDIENST. [sem título]. Disponível em: <https://www.bundeswehr.de/de/organisation/weitere-bmvg-dienststellen/mad-bundesamt-fuer-den-militaerischen-abschirmdienst>. Acesso em: 23 set. 2021.

FARIAS, Antônio C. F. *Atividade de inteligência: o ciclo da produção do conhecimento. Um instrumento de gestão para o assessoramento do processo decisório*. Belém: Sagrada Família, [s.d.].

FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION. *Mission & Priorities*. Disponível em: <https://www.fbi.gov/about/mission>. Acesso em: 8 set. 2021.

GONÇALVES, Joanival B. *Sed quis custodiet ipso custodes?* O controle da atividade de inteligência em regimes democráticos: os casos de Brasil e Canadá. 2008. 797 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

GOUVERNEMENT DU CANADA. Loi sur le Service Canadien du Renseignement de Sécurité. In: *Lois Révisées du Canada*. 1985. Disponível em: <https://laws-lois.justice.gc.ca/fr/lois/C-23/page-1.html#h-74339>. Acesso em: 24 set. 2021.

_____. *Mandat*. 25-01-2021. Disponível em: <https://www.canada.ca/fr/service-enseignement-securite/organisation/mandat.html>. Acesso em: 18 set. 2021.

GOV.UK. *Defence Intelligence*. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/groups/defence-intelligence>. Acesso em: 4 jan. 2021.

HOMELAND SECURITY. *Mission*. July 3, 2019. Disponível em: <https://www.dhs.gov/mission>. Acesso em: 19 set. 2021.

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

LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda; CANO, Ignacio. *Quem vigia os vigias?* Um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2003.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LOWENTHAL, Mark. *Intelligence from Secrets to Policy*. Washington: CQ Press, 2009.

NUMERIANO, Roberto. *Serviços secretos: a sobrevivência dos legados autoritários*. Recife: Ed. Universitária UFPE, 2010.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE. Légifrance. *Code de la Défense: Section 1: Direction Générale de la Sécurité Extérieure*. 25 de novembre 2008. Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006071307/LEGISCTA000019837834/#LEGISCTA000019840911. Acesso em: 17 set. 2021.

_____. Légifrance. *Décret n° 2014-445 du 30 Avril 2014 Relatif aux Missions et à l'Organisation de la Direction Générale de la Sécurité Intérieure*. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028887486/>. Acesso em: 18 set. 2021.

_____. Académie du Renseignement. *La Communauté Française du Renseignement*. Disponível em: <http://www.academie-renseignement.gouv.fr/dgse.html>. Acesso em: 17 set. 2021.

SANTOS, Roberto F. dos. *O arcabouço legal da atividade de inteligência do Brasil: entre a eficiência e o controle*. 2015. 86 f. TCC (Graduação em Direito) - Universidade de

Brasília, Brasília, 2015.

SECRET INTELLIGENCE SERVICE MI6. *About Us*. Disponível em: <https://www.sis.gov.uk/about-us.html>. Acesso em: 20 set. 2021.

SECURITY SERVICE MI5. *MI5's Mission is to Keep the Country Safe*. Disponível em: <https://www.mi5.gov.uk/>. Acesso em: 20 set. 2021.

THE INTELLIGENCE COMMUNITY. *Mission*. Disponível em: <https://www.intelligence.gov/mission>. Acesso em: 6 set. 2021.

WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Martin Claret, 2011.

Artigo

3



MAPAS COMO INSTRUMENTOS DE PROPAGANDA

DOI:<https://doi.org/10.58960/rbi.2022.17.213>

Marcelo Wilker Oliveira *

Resumo

O artigo aborda a veiculação de propaganda por meio de mapas, vistos muitas vezes como instrumentos isentos e objetivos. Porém, como concepções humanas e socialmente compartilhadas que são, os mapas embutem distorções técnicas, culturais e ideológicas, assumindo significado especial à Atividade de Inteligência, já que são capazes de integrar arsenal persuasivo que interessa ao Estado. O trabalho apresenta uma revisão bibliográfica na qual se destacam a aproximação da cartografia com o poder e exemplos históricos do uso de mapas como armas intelectuais, detalhando alguns elementos gráficos utilizados para a persuasão. Desta forma, conecta pontos de revisão bibliográfica muitas vezes esparsos em diferentes campos de conhecimento, contribuindo para ampliar a pouca literatura existente sobre o assunto na língua portuguesa.

Palavras-chave: mapas; propaganda; Estado; cartografia.

MAPS AS PROPAGANDA INSTRUMENTS

Abstract

The article approaches the propagation of propaganda through maps, often seen as impartial and objective instruments. However, as human and socially shared conceptions that they are, maps embed technical, cultural and ideological distortions, assuming a special meaning for the Intelligence Activity, since they are capable of integrating a persuasive arsenal that interests the State. The work presents a bibliographic review in which the approximation of cartography with power and historical examples of the use of maps as intellectual weapons are highlighted, detailing some graphic elements used for persuasion. In this way, it connects bibliographic review points that are often sparse in different fields of knowledge, contributing to expand the little existing literature on the subject in Portuguese.

Keywords: maps; propaganda; State; cartography

* Graduação, especialização e mestrado em Psicologia.

LOS MAPAS COMO HERRAMIENTAS DE PROPAGANDA

Resumen

El artículo aborda la propagación de propaganda a través de mapas, a menudo vistos como instrumentos imparciales y objetivos. Sin embargo, como concepciones humanas y socialmente compartidas que son, los mapas encierran distorsiones técnicas, culturales e ideológicas, asumiendo un significado especial para la Actividad de Inteligencia, ya que son capaces de integrar un arsenal persuasivo que interesa al Estado. El trabajo presenta una revisión bibliográfica en la que se destaca la aproximación de la cartografía con el poder y ejemplos históricos del uso de los mapas como armas intelectuales, detallando algunos elementos gráficos utilizados para la persuasión. De esta manera, conecta puntos de revisión bibliográfica que a menudo son escasos en diferentes campos del conocimiento, contribuyendo a ampliar la poca literatura existente sobre el tema en portugués.

Palabras clave: mapas; propaganda; Estado; cartografía.

Introdução

Em seu desafio de interpretar fenômenos que transcorrem no espaço geográfico, a Atividade de Inteligência, frequentemente, lida com mapas (LIMA, 2019). Entendidos como representações codificadas de um espaço real (ALMEIDA e PASSINI, 2005), são habitualmente associados à sua materialidade, evidente tanto nos mapas-múndi impressos nos livros escolares, quanto em bastões de madeira cujos entalhes auxiliam esquimós a navegar com segurança em meio à espessa neblina (FRANCO, 2019). Contudo, mais que meros objetos, mapas são concepções derivadas da mente humana (DOWNS, 1981; OLIVEIRA, 2010).

Ao longo da história, eles vêm atendendo necessidades de várias escalas, desde as mais básicas – capazes de garantir a sobrevivência de nossos antepassados – até aquelas mais sofisticadas, por exemplo, ajudar a conferir traços identitários a um povo por meio de sua pertinência geográfica. Rhodes (2019) recorda que Chipre e Kosovo apresentam os mapas de seus territórios em suas bandeiras, realçando, não por acaso, o desejo de uma unidade que venha a se sobrepor a conflitos étnicos presentes na história destes países.

Além disso, eles também favorecem a existência de uma base cognitiva de representação comum capaz de fazer com que um grupo de pessoas partilhe do mesmo referencial vinculado ao espaço geográfico. É por esse motivo que, apesar de diferentes formas de apresentação,

mapas contêm fundamentos semelhantes, como a existência de alguma ordenação hierárquica de informações espaciais ou a existência de elementos de associação convencionados. Seja, por exemplo, o uso da cor azul para os oceanos em um atlas ou ranhuras profundas na madeira que retratem baías na costa do Alasca, as representações devem ser entendidas coletivamente, para assegurarem sua utilidade. Isto implica dizer que mapas são também construções sociais, plenas de juízo de valor (HARLEY, 2009). Como tudo isso se relaciona com a Atividade de Inteligência?

Analisados como produtos mentais, os mapas cartográficos – a que estamos expostos nos mais variados contextos – perdem o atributo de naturalidade e exatidão inequívoca que estão geralmente implícitos em suas leituras. Como já assinalava Downs (1981), a ingenuidade cartográfica está em tratar os mapas como o mundo real e não como uma analogia desse. Ele assevera ainda que “os mapas geopolíticos e de propaganda dependem da fé que permeia o realismo cartográfico ingênuo” (1981, p. 290)¹.

A propaganda pode ser entendida como um recorte deliberadamente enviesado da realidade para enfatizar informações pré-definidas, apresentando fatos seletivamente para encorajar determinadas conclusões, ou usando mensagens exageradas para produzir uma resposta emocional. O resultado desejado geralmente é induzir a mudança de atitude e de comportamento em uma audiência

1 Tradução Livre.

específica (NEMR e GANGWARE, 2019; CORDEY, 2019). Ao se utilizar de elementos visuais como os mapas, ela é capaz de disseminar visões específicas sobre determinados locais, reforçar identidades regionais e nacionais (KITCHIN, DODGE e PERKINS, 2011) ou modelar predisposições a partir de ênfases, supressões ou símbolos cartográficos (MONMONIER, 1991).

Como contraponto à propaganda, Downs (1981) argumenta pela assimilação de mapas que comporte a necessidade de interpretação, abrindo espaço para o escrúpulo crítico que deveria permear toda leitura cartográfica, dados os limites técnicos, culturais e/ou ideológicos envolvidos na produção de representações deste tipo (OLIVEIRA, 2010).

Em se tratando de ambientes de grande abrangência, como um país, um continente ou o próprio mundo, a falta de acesso direto ao (mega) ambiente em primeira mão intensifica a premência do exercício crítico, inclusive como proteção aos efeitos propagandísticos. Assim, identificar o desnível existente entre os supostos decalques da realidade e os mapas que de fato produzimos/consumimos é lançá-los necessariamente à arena da Inteligência, como veículos de amplos acervos de mensagens, tanto ostensivas quanto subliminares, e que, como tal, atingem as pessoas, influenciando suas leituras de mundo.

A apresentação de um mapa poderia ser ferramenta útil para moldar ou interferir nas atitudes de pessoas relacionada a

países. Em texto icônico da Psicologia Social, Allport (1935) propõe que *“uma atitude é um estado neural e mental de prontidão, organizado através da experiência, exercendo uma influência dinâmica ou diretiva sobre a resposta do indivíduo a todos os objetos e situações com que está relacionado”* (Allport, 1935, p. 6).² Em um mundo tomado por imagens, um mapa pode ser utilizado como instrumento insidioso, potencialmente capaz de induzir inclinações específicas em relação a um ou mais elementos por ele representado(s). Esta característica potencial assume relevância singular para a Atividade de Inteligência, dado o seu escopo de trabalho que envolve, tradicionalmente, interesses concorrentes de países e de outros atores sociais, relevantes ao Estado.

A primeira parte deste artigo trata da relação intrínseca entre a cartografia e o poder, sob a perspectiva de que mapas e tomadores de decisão exercem entre si influências recíprocas, que trazem consequências ao mundo concreto. Também aborda as relações entre as representações cartográficas dos países e as internalizações destas feitas pelas pessoas, apoiadas que são em aspectos seletivos.

Na segunda porção do texto, a vinculação entre mapas e propaganda é discutida a partir da utilização de significantes visuais, textuais e de demarcação de espaço, em diferentes contextos históricos. Nessa vertente, há exemplos que incluem os produtos decorrentes do florescimento da geopolítica, campo prolífico para

2 Tradução Livre.

disseminação da persuasão gráfica.

Cartografia e Poder

Mapas são instrumentos visuais com funções práticas de traduzir graficamente o conhecimento, o domínio e o controle sobre um território. Dessa forma, a cartografia é intrinsecamente ligada ao exercício do poder. Harley (2009), expoente da cartografia crítica, que se estrutura após a Segunda Guerra Mundial, assinala que:

A cartografia também pode ser uma forma de conhecimento e uma forma de poder. Assim como o historiador pinta a paisagem do passado com as cores do presente, o geômetra, conscientemente ou não, não reproduz somente o entorno em sentido abstrato, mas também os imperativos territoriais de um sistema político. Seja o mapa produzido sob a bandeira da ciência cartográfica, como foram a maior parte dos mapas oficiais, ou seja, um exercício de propaganda declarada, é inevitável que esteja envolvido no processo do poder (HARLEY, 2009, p. 3).

O reconhecimento do liame entre a autoridade política e a cartografia talvez ajude a entender o epíteto destinado a esta, de “ciência dos príncipes”. Sua prática remonta, a propósito, ao próprio processo de confecção de mapas, historicamente restrito a poucas pessoas (CARVALHO, 1998; HARLEY, 2009). O caráter elitista desta produção – mesmo antes da consolidação do Estado-Nação, no século XVII – manifesta-se, ao longo da história, em patrocinadores tão diversos como a elite religiosa no Egito dinástico e na Europa cristã medieval, a elite intelectual na Grécia Antiga ou mesmo, no mundo

islâmico, com os califas custeando a produção da requintada cartografia árabe do século X (HAKIM, 1991; HARLEY, 2009).

Em uma curiosa variação moderna dos efeitos da posse seletiva dos recursos de informação cartográfica, Rhodes (2019) assinala que o relatório anual de 2018 remetido ao Congresso dos Estados Unidos da América (EUA) pelo Departamento de Defesa, tendo como foco a China, continha 14 mapas fundamentalmente compilados pela comunidade de Inteligência estadunidense. O autor, contudo, aponta o descompasso potencial trazido pelo sigilo e pela compartimentação em contraste com a velocidade de atualizações geográficas decorrentes da circulação de informações presentes em *softwares* abertos e abastecidas continuamente por voluntários. Vista sob tal ângulo, a restrição, nesse caso, implicaria não uma vantagem, mas no risco da desatualização.

A proximidade histórica da cartografia com o poder acaba, intrinsecamente, refletida nas próprias escolhas efetuadas e priorizadas pelos tomadores de decisão neste campo. A ameaça de ataque nuclear trazida na segunda metade da década de 1940 levou os EUA a aperfeiçoarem as projeções equidistantes centradas no Polo Norte em busca de maior precisão, gerando a perspectiva conhecida por *air-age globalism*, que caracterizaria os primeiros anos da Guerra Fria (RHODES, 2019). Este ponto de vista conferia papel de destaque ao Ártico, dada a sua localização intermediária entre áreas estratégicas dos EUA e da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

Fotiadis (2009), por outro lado, sustenta que tomadores de decisões podem sustentar posições políticas de alto impacto – tal como a divisão da Bósnia, nos anos 1990 – a partir de um simplismo cartográfico que sustenta incompreensões de questões complexas e que, mesmo assim, não deixam de produzir seus efeitos, algumas vezes dramáticos. Como lembra o autor, a questão não é somente como os tomadores de decisão usam os mapas, mas também de como o inverso acontece, ou seja, de como os mapas apresentados aos decisores influenciam as suas análises a ponto de afetar as suas resoluções.

Nesse sentido, Cintra (2009) empreendeu análise calcada na cartografia matemática para estudar o Mapa das Cortes, destinado a dirimir controvérsias coloniais entre Espanha e Portugal. O pesquisador demonstra que o documento acabou por favorecer a Coroa portuguesa, por meio da inclusão hábil de distorções indubitavelmente propositais no mapa. Sob a direção do brasileiro Alexandre de Gusmão, a carta geográfica, que acabou por subsidiar o Tratado de Madri (1750), restringiu áreas ocupadas por Portugal no território da colônia brasileira, com vistas a que esse país obtivesse maiores vantagens na negociação, ludibriando o seu vizinho ibérico.

As imagens cartográficas e os mapas que permeiam a mídia possuem grande efeito no entendimento político do mundo. Fotiadis (2009) sustenta que somente tendo a consciência das narrativas políticas particulares que os mapas carregam em si os tomadores de decisão podem reagir de

uma forma mais racional do que instintiva frente ao estímulo cartográfico, ainda que para isto necessitem de um receituário. Com a geopolítica modelando a maneira pela qual líderes nacionais enxergam o mundo e como deliberam a respeito de assuntos de segurança nacional, se eles não estiverem interessados em geopolítica, a geopolítica, ainda assim, estará interessada neles (RHODES, 2019).

Não são somente os líderes que são influenciados pela forma como mapas são expostos, por exemplo, na mídia. Em um estudo seminal no qual estudantes secundários do Canadá, dos EUA, da Finlândia e de Serra Leoa foram instados a desenhar o mapa do mundo, Saarinen (1973) identificou alguns fatores que ajudavam na composição das representações mentais do mundo pelos alunos. Alguns destes aspectos foram a proximidade entre os países desenhados e aqueles em que se encontravam os participantes da pesquisa, os formatos peculiares de alguns países (Chile e Itália, por exemplo) e a extensão dos seus territórios.

Porém, o estudo também evidenciou que países como Egito, Israel e Vietnã alcançavam maior representatividade de inclusão nos desenhos do que países equivalentes a eles em área. À época da pesquisa, hostilidades e conflitos localizados, como a Guerra do Yom Kippur (1973) e aquele que se desenrolava no Sudeste Asiático, acarretavam exposição frequente desses atores na mídia, agitando significativamente a política internacional. É provável que, por sua vez, ajudassem estes mesmos países a adquirir relevância

entre os estudantes no bloco das nações que apareciam sem seus mapas, realçando a importância da difusão de eventos correntes na modelação mental do mundo pelas pessoas.

Na esteira de Saarinen, outras pesquisas assinalaram que variáveis como poderio geopolítico e militar, tamanho do país e importância econômica (PINHEIRO, 1998), além de uma variável que reunia participações, conquistas e locais-sede da Copa do Mundo de futebol masculino (OLIVEIRA, 2003) correlacionavam-se com a inclusão dos países em mapas do mundo que as pessoas eram solicitadas a desenhar. Em outras palavras, estes estudos mostravam que existiam fatores alinhados à relevância que países alcançavam no contexto cognitivo das pessoas, em contraste à ignorância destinada a dezenas de outros presentes no globo.

Mapas e propaganda: a geopolítica e os elementos gráficos de persuasão

A produção sino-estadunidense *Abominável* (Culton, 2019), quando lançada, suscitou protestos, recomendações de cortes e/ou suspensão de exibições da animação no Brunei, Filipinas, Malásia e Vietnã (DEUTSCHE WELLE, 2020). Público e autoridades destes países reagiram com indignação a uma das cenas da película que mostrava um mapa do Sudeste Asiático incluindo a chamada “linha das nove raias”. Por intermédio desse recurso, defendido pela China como consonante

com seus direitos históricos, porções do Mar Meridional são vinculadas, no mapa, ao território sínico. Em 2016, esta interpretação já havia sido rechaçada pelo Tribunal de Arbitragem de Haia. Muito embora não se possa afirmar taxativamente que houve, no filme, a utilização patrocinada desse artifício como apoio sub-reptício ao ponto de vista político chinês, a postura refratária daqueles países asiáticos demonstra o reconhecimento de que mapas comportam em si enredos ocultos capazes de reforçar ideias de legitimação territorial.

O empenho oficial baseado nesse propósito fica evidente no caso das Ilhas Falklands estampadas em selos postais argentinos como Ilhas Malvinas (MONMONIER, 1991), ou mesmo no protesto do chanceler brasileiro Oswaldo Aranha dirigido à Inglaterra por qualificar a Ilha de Trindade como parte de território inglês em seus mapas, às vésperas da Segunda Guerra Mundial (CADERNO DE ATAS, 1939). O chanceler parecia particularmente atento aos possíveis efeitos práticos da realidade recriada e, sobretudo, atestada pelos mapas. Como assinalaria Monmonier, anos mais tarde, “Não apenas o seu novo Estado está no papel, ele está no mapa, portanto deve ser real” (p. 88, 1991).³

Embora tenha sementes no final do século XIX, a geopolítica floresceu com vigor no século XX, entre as duas guerras mundiais, solidificando-se como uma nova vertente da cartografia. Seus teóricos precursores tinham origem na geografia (como

3 Tradução livre.

Friedrich Ratzel ou Halford Mackinder) ou no meio militar (como Alfred Mahan ou Karl Haushofer), sintetizando, nesse nascedouro, a sua abordagem clássica da tensão firmada entre ambiente e poder. Apresentando escopo político e abordagem fortemente ideológica, a geopolítica tornou-se instrumento poderoso para a propaganda, inclusive de regimes totalitários, ainda que não seja, a rigor, criação destes.

Boria (2008) realça que a expansão do público leitor nos países ocidentais e a ampliação dos processos de impressão de rotogravuras possibilitou a inserção de mapas nas revistas e outras publicações populares a partir do início do século XX. A busca da precisão geográfica, assim, dividia lugar com a necessidade da comunicação, inclusive com objetivo de persuasão.

A produção geopolítica dispensava o compromisso com a exatidão geográfica e a instrumentalidade neutra, apresentando – já nos anos 1920 – mapas mais que meramente descritivos. Eles exibiam concessões à exclusividade da análise espacial ortodoxa, como os formatos de países estilizados geometricamente; o uso de recursos como setas, reforçando movimentações de tropa ou enfatizando ataques militares; limitações circulares ou elípticas demarcando zonas de influência de potências regionais; linhas interrompidas sugerindo vulnerabilidades convidativas a invasões ou nomes e mesmo uso de alfabetos específicos para marcar influência toponímica (BORIA, 2008; LEUENBERGER e SCHNELL, 2010,

MONMONIER, 1991).

Os mapas com teor geopolítico apresentavam uma dimensão dinâmica e tornavam difícil a distinção entre estes e a propaganda intencional, que se valia justamente desta ambiguidade. A respeito dos regimes nazifascistas, Boria (2008, p. 298) recorda que “[...] nestas sociedades, desenhar mapas – assim como escrever livros, planejar cidades ou servir ao Estado – inevitável e inconscientemente tornam-se uma missão política. Cada qual é um soldado, incluindo cartógrafos.”⁴

Mapas voltados ao grande público ajudavam os nazistas a justificar o expansionismo teutônico, com retoques nas cartas da Europa pré-histórica assegurando a presença dos germanos na Grécia do Período Neolítico ou na Escandinávia da Idade do Bronze (DELANO-SMITH, 1991). Também apoiavam esforços para manter os EUA fora da Segunda Guerra Mundial, com definição de supostas áreas de influência (Figura 1). *Facts in Review*, revista semanal de informações publicada em Nova Iorque/EUA entre 1939 e 1941 pela *German Library of Information*, fazia o uso de mapas como arma intelectual persistente, buscando aumentar o apreço do público estadunidense pela Alemanha, bem como intensificar o decréscimo de apoio dos leitores dado aos britânicos e franceses (MONMONIER, 1991).

Significantes de várias naturezas (visual, textual e de demarcação de espaços, por exemplo) funcionam como ferramentas que se prestam a diversos fins, entre os

4 Tradução Livre.

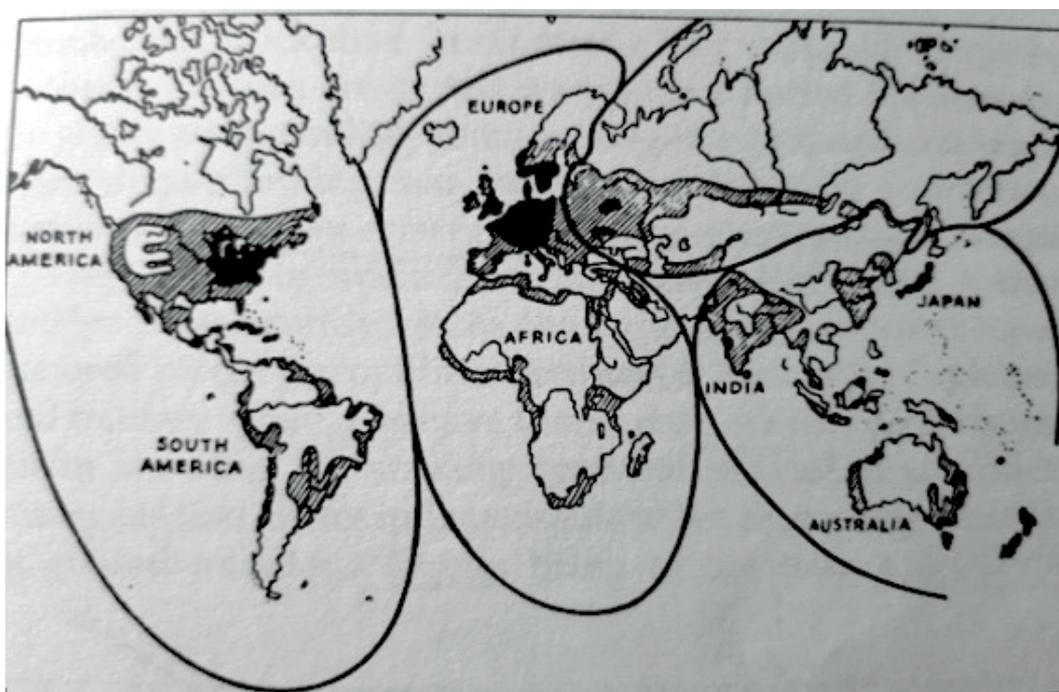
quais o de invocar autoridade, apelar a audiências particulares e construir afirmações políticas (LEUENBERGER e SCHNELL, 2010). O uso de elementos pictóricos como “armas de assalto” (MONMONIER, 1991, p. 107) contribuem para efetuarem sedutoras simplificações de realidade, que venham ao encontro do que os propagandistas – estatais ou não – pretendem veicular.

Um bom propagandista sabe como modelar opiniões manipulando mapas. A persuasão política geralmente envolve reivindicações territoriais, nacionalidades, orgulho nacional, fronteiras, posições estratégicas,

conquistas, ataques, movimentos de tropas, defesas, esferas de influência, desigualdade regional, e outros fenômenos geográficos convenientemente retratados de forma cartográfica. O propagandista molda a mensagem dos mapas enfatizando aspectos de apoio, suprimindo informação contraditórias e escolhendo símbolos provocativos, dramáticos. Pessoas confiam nos mapas, e, de modo intrigante, os mapas atraem o olho da mesma forma em que expressam autoridade. Cidadãos ingênuos aceitam, de boa vontade, como verdade, mapas baseados em seleções dos fatos enviesadas e por vezes fraudulentas. (MONMONIER, 1991, p. 87).⁵

5 Tradução livre.

FIGURA 1 - RECURSO GRÁFICO PARA AFASTAR OS EUA DAS QUESTÕES EUROPEIAS

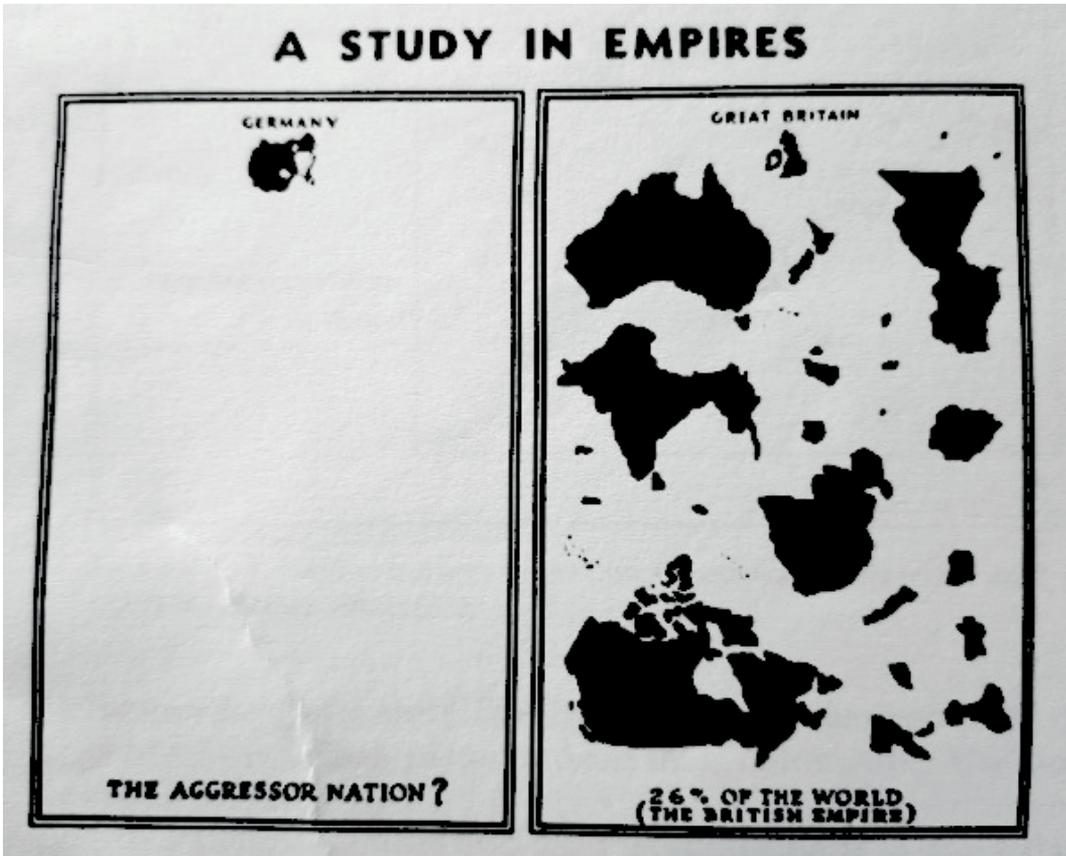


Fonte: Facts in Review, n.3, 1941, apud MONMONIER, 1991, p. 107.

A própria escolha de determinado tipo de projeção cartográfica pode enfatizar o tamanho de um país ou região no intuito de aumentar sua importância;

a diminuição comparativa, por sua vez, tende a mostrá-lo ameaçado, tal como a Alemanha nazista frente ao Império Britânico (Figura 2):

FIGURA 2 – REFORÇO À MENSAGEM DE AMEAÇA

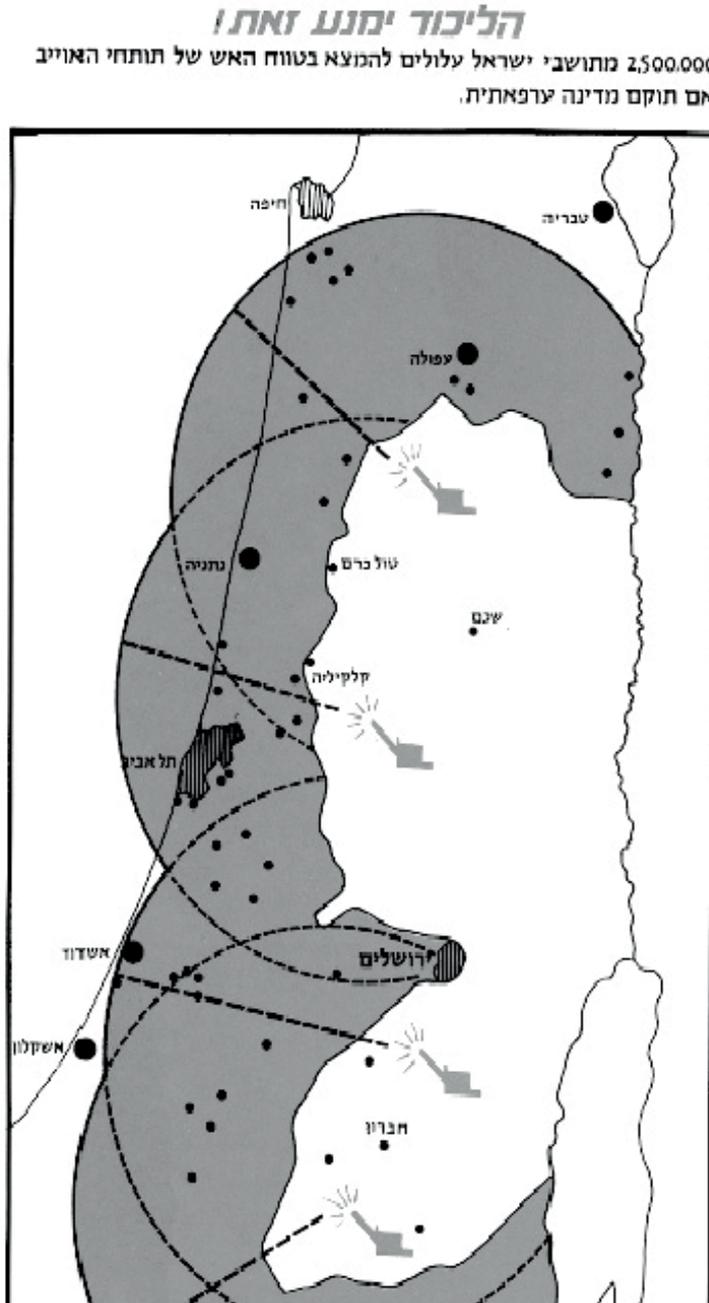


Fonte: *Facts in Review*, 1940, n.5, apud MONMONIER, 1991, p. 102.

Ademais, formas geográficas perfeitas, como o círculo, perpassam a ideia de acurácia, tal como empregado pelo partido israelense Likud em campanhas políticas no início dos anos 1980. Contrapondo-se às iniciativas de paz que propunham a retirada do país de territórios incorporados, após guerras contra os árabes, um mapa utilizava círculos e raios de alcance de tanques desenhados

na região da Cisjordânia de modo a intensificar a ameaça sobre as principais cidades israelenses (Figura 3).

FIGURA 3 – REFORÇO À IDEIA DE ACURÁCIA NA AVALIAÇÃO DE PERIGO



Fonte: Pôster de campanha do Likud apud LEUENBERGER e SCHNELL, 2010, p. 824.

Já setas em formatos e posições diversas revelam um apelo pictórico capaz de enfatizar a concentração de tropas ou dramatizar um avanço inimigo cruzando as fronteiras. Foram utilizadas, por exemplo, por jornais estadunidenses para retratar variantes dos movimentos de tropas na Segunda Guerra Mundial e na Guerra da Coreia, tais como unidades ameaçadas, invasões repelidas, invasões bem-sucedidas e inimigos cercados (MONMONIER, 1991).

Outro elemento importante para

promover ou reforçar sentimentos entre os alvos da cartografia persuasiva é o uso das cores. Elas tanto podem conferir uma ideia artificial de harmonia, como no caso de alguns mapas antigos que retratavam o Império Britânico como um todo orgânico (LEMANN, 2001), quanto unificar artificialmente vizinhos em sua vilania, como no caso do branco Israel cercado por nações árabes – diversas entre si – pintadas de um negro uniforme (MONMONIER, 1991; LEUENBERGER e SCHNELL, 2010) (Figura 5).

FIGURA 5 – USO DAS CORES NO REFORÇO DA MENSAGEM DE AMEAÇA



Fonte: *Jewish National Fund of Canada* apud MONMONIER, 1991, p. 95.

O irmanamento árabe reducionista e conveniente propiciado pela cor neste exemplo, porém, não encontra correspondência em mapas do mundo reproduzidos por agências oficiais de notícias árabes, em análise empreendida por La Parra, Penalva e Mateo (2010). Esses mapas, de modo geral, assinalavam assimetrias, destacando potências regionais como Arábia Saudita e Egito, ao mesmo tempo em que conferia invisibilidade virtual a outros países árabes do Norte da África. A controvérsia longeva sobre as fronteiras no Oriente Médio, a propósito, encontra grupos sociais e políticos usando mapas para solidificar as suas reivindicações sobre territórios, de tal forma que o uso da geografia (e da cartografia) na região é qualificada como um laboratório de estudos para as Ciências Sociais (LEUENBERGER e SCHNELL, 2010).

As contendidas cartográficas nesta região ilustram a afirmação de Monmonier na qual “em lugar algum o mapa é mais que um símbolo nacional e uma arma intelectual do que em disputas territoriais” (1991, p. 90). Esse autor destaca a dificuldade de editores de exportarem os mesmos livros didáticos de geografia para Índia e Paquistão, sobretudo pela reivindicação de ambos sobre a região, incluindo a Kashmira. A despeito de tanto essa região quanto a de Jammu serem assinaladas em alguns mapas paquistaneses como “território disputado” ou “fronteira indefinida”, muitos indianos só recebem esta informação em material produzido no exterior, já que as publicações que contrariem versões de mapas oficiais

podem resultar em processo criminal no seu país (DEUTSCHE WELLE, 2020; ELLIS-PETERSEN, 2021). Incorporar tais regiões, sem ressalvas, ao território da Índia parece ser um passo importante na consolidação da ideia de posse natural no arranjo mental de um usuário desse tipo de mapa.

Diferenciação de critérios no uso de símbolos também auxiliam a induzir o consumidor de mapas a adotar critérios desiguais para a internalização do evento narrado. Em seu levantamento sobre a utilização de mapas gráficos em jornais britânicos ilustrando temas geopolíticos e de segurança, Vujakovic (2002) encontrou caveiras e ossos cruzados simbolizando com dramaticidade mortes promovidas por ataques sérvios, em contraste a simples cruces amarelas que denotavam erros graves de ações militares de tropas da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan), capazes de provocar baixas entre os civis. Na mesma pesquisa, o mapa de Kosovo reproduzido em matéria do *The Independent*, cercado por artefatos tecnológicos de guerra, como *drones* e forças especiais dotadas de computadores pessoais, subsidiavam a ideia de cientificidade apoiando iniciativas da Otan.

A importância estratégica que a posse da informação advinda dos mapas adquire contempla, inclusive, omissões convenientes aos seus produtores. Neste sentido, Monmonier (1991) defende que após o *Narodniy Komissariat Vnutrennikh Diel* (NKVD)⁶ assumir o controle da fabricação de mapas na URSS do final dos anos 1930, as distorções na localização

6 Ministério do interior da URSS criado em 1934. Entre outras funções, controlava o serviço de Inteligência do país

de estradas, rios e vilas atingiam não só os estrangeiros como o público interno. Sudakov (1991) aponta que, às vésperas da Segunda Guerra Mundial, mapas soviéticos omitiam nomes de ruas e avenidas devido ao clima generalizado de desconfiança. O artifício era útil à contraespionagem, já que cartas geográficas, caso fossem mais exatas, seriam consideradas material de risco.

Em meados dos anos 1960, nos mapas soviéticos, foram aceleradas medidas para confundir inimigos capazes de lançar mísseis contra o imenso território do país (MONMONIER, 1991). Silêncios cartográficos na localização de plantas nucleares britânicas ou em áreas estadunidenses consideradas sensíveis após o 11 de setembro de 2001 (FOTIADIS, 2009) também poderiam ser colocados nesta conta de natureza geopolítica.

Não se pode perder de vista que os diversos artifícios utilizados em mapas que se destinem à propaganda buscam, em última medida, atingir as audiências específicas que os consomem. Assim, quanto mais as intenções do produtor e os efeitos provocados sobre o consumidor do mapa forem congruentes, mais bem-sucedidas serão tais campanhas. Não há, por exemplo, como avaliar a efetividade de um mapa desenhado por um Estado ou uma organização adversa com o propósito de enfraquecer a posição de um país no cenário internacional – a partir do enfoque de ocorrência de ilícitos ambientais em seu território, por exemplo – sem, efetivamente, sabermos quais foram as reações do receptor a esta mensagem. As pessoas, na condição de audiência-alvo,

são parte essencial desta questão.

Nessa linha de raciocínio, os efeitos propagandísticos que envolvem a cartografia se dirigem a um público muitas vezes carente do pendor crítico, de metodologia e do tempo disponível para a análise dos mapas. Essas condições e os contextos em que eles podem ser apresentados - como um aparente detalhe de um filme ou uma ilustração de telejornal - bem se prestam ao sucesso de eventual propaganda, o que só os credenciam para serem também estudados pela Inteligência.

Considerações Finais

A importância dos mapas para a Atividade de Inteligência vai muito além de considerá-los meros recursos ilustrativos, prontos tão somente a servir de anexos para um documento da área (LIMA, 2019). Este trabalho se propôs a evidenciar o papel ativo que produtos cartográficos – criações humanas socialmente construídas e compartilhadas – podem alcançar quando utilizados com a intenção de propaganda, permitindo a um país ou ator social a obtenção de vantagens, por exemplo, pelo uso do engano, de meias-verdades e de omissões intencionais (ASCH, 1952). A partir de artifícios sutis, elencados no decorrer deste artigo, muitas vezes as mensagens veiculadas pelos mapas se tornam subliminares, com o condão de provocar efeitos em seus consumidores.

Campos de aproximação com o tema, como erros de análise advindos da leitura de mapas, soam naturais como aprofundamentos de investigação

acadêmica e profissional. Nesse sentido, a literatura que correlaciona vieses cognitivos à Inteligência geoespacial e a visualizações (ELLIS, 2018) ou mesmo a tomada de decisões baseadas em visualizações (PADILLA *et al.*, 2018) se tornam lastro importante para desenvolvimento de pesquisas afins, embora extrapolem o escopo do presente trabalho.

Esse artigo também permitiu trazer a discussão dos efeitos da exposição dos

mapas sobre as pessoas como assunto de interesse à Inteligência. Desse modo, conectou pontos de revisão bibliográfica muitas vezes esparsos em diferentes campos de conhecimento, tais como Geografia, Propaganda, Psicologia e Relações Internacionais. Consolidar essa teia de aproximações, em geral pouco disponível, e enriquecer a pouca literatura existente sobre o assunto na língua portuguesa é uma de suas propostas no avanço de compreensão sobre o uso de mapas como ferramentas de persuasão.

Referências

ABOMINÁVEL. Direção: Jill Culton. Produção de Dreamworks Animation e Pearl Studio. China/Estados Unidos: Universal Pictures, 2019.

ALLPORT, Gordon W. Attitudes. In MURCHISON, C (org.). *Handbook of Social Psychology*. Worcester: Clark University Press, 1935, p.798-844. Excerto. Disponível em: <https://xdoc-pl/allport-g-w-1935-attitudes-in-handbook-of-social-psychology-c-murchison-798844-pdf.free.html>. Acesso em: 3 set. 2021.

ALMEIDA, Rosângela Doin de.; PASSINI, Elza Yazuko. *O espaço geográfico: ensino e representação*. 4.ª ed. São Paulo: Editora Contexto, 2005.

ASCH, Solomon E. *Psicologia Social*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1952.

BORIA, Edoardo. Geopolitical Maps: a sketch history of a neglected trend in cartography. *Geopolitics*, v. 13, p. 278-308, 2008.

CADERNO DE ATAS. *Quarta Reunião do Conselho de Segurança Nacional*, 4 jul. 1939.

CARVALHO, Edilson A. Cartografia, geopolítica e poder. *Sociedade e Território*, Natal, v.12, n.º 1, p. 20-33, 1999.

CINTRA, Jorge P. O Mapa das Cortes: perspectivas cartográficas. *Anais do Museu Paulista*, São Paulo, v. 17, n.º 2, p. 63-77, 2009.

CORDEY, SEAN. Cyber Influence Operations: an overview and comparative analysis. *Cyberdefense Trend Analysis*, Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich, 2019. Disponível em: research-collection.ethz.ch/bitstream/handle/20.500.11850/382358/Cyber-Reports-2019-10-Cyberinfluence.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 30 nov. 2021.

DOWNS, Roger M. Maps and metaphors. *The professional geographer*, Washington/ DC, v. 33, n.º 3, p. 287-293, 1981.

EBBIGHAUSEN, Rodion. How Asia's official maps promote propaganda. *Deutsche Welle Online*, 3 mar. 2020. Disponível em: <https://www.dw.com/en/how-asias-official-maps-promote-propaganda/a52620520>. Acesso em: 28 jul. 2021.

ELLIS, Geoffrey (org.). *Cognitive Biases in Visualizations*. Cham: Springer, 2018.

ELLIS-PETERSEN, Hanna. Twitter in India faces criminal changes for Kashmir "map treason". *The Guardian*, 29 jun. 2021. Disponível em: <https://www.theguardian.com/technology/2021/jun.29/twitter-in-india-faces-criminal-changes-for-kashmir-map-treason>. Acesso em: 4 nov. 2021.

FOTIADIS, Piers. *The strange power of maps: how maps work politically and influence our understanding of the world*. Working Paper n. 06-09, School of Social, Politics, and International Studies, University of Bristol, 2009. Disponível em: <https://www.bristol.ac.uk/media-library/sites/spais/migrated/documents/fotiadis0609.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2021.

FRANCO, Juliana Rocha. *Cartografias criativas: da razão cartográfica às mídias móveis*. Curitiba: Appris, 2019.

HAKIM, Sobhi Abdel. A cartografia árabe: atlas, rotas e reinos. *O Correio da Unesco*, v.8, p.14-17, 1991.

HARLEY, Brian. Mapas, Saber e Poder. *Confins Online*, n.º 5, 2009. Disponível em: <http://journals.openedition.org/confins/5724>. Acesso em: 19 ago. 2021.

KITCHIN, Rob; DODGE, Martin; PERKINS, Chris (ed). Introductory Essay: Power and Politics of Mapping. In: *The Map Reader: theories of mapping practice and cartographic representation*. Hoboken: John Willey & Sons, 2011, p. 439- 446.

LA PARRA, Daniel; PENALVA, Clemente; MATEO, Miguel A. The representation of the world in national Arab news agencies: an exploration of (trans) national networks in the oficial Arab media. *Convergencia*, Cuernavaca: Universidad Autonoma del Estado de Morelos, n.º 53, p. 125-150, maio-ago. 2010.

LEMANN, Nicholas. Atlas Shrugs. *The New Yorker*, p. 131-134, 9 April 2001.

LEUENBERGER, Christine; SCHNELL, Izhak. The politics of maps: constructing national territories in Israel. *Social Studies of Science*, Londres: Sage, v.40, n.º 6, p. 803-842, 2010.

LIMA, André da Rocha. *Análise Espacial: a contribuição dos mapas para o estudo das organizações criminosas por parte da Atividade de Inteligência*. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Aperfeiçoamento em Inteligência) – Escola de Inteligência – ESINT/ABIN, Brasília, 2019.

MONMONIER, Mark. *How to lie with maps*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

NEMR, Christina; GANGWARE, William. *Weapons of Mass Distraction: Foreign State-Sponsored Disinformation in the Digital Age*. Park Advisors, 2019.

OLIVEIRA, Marcelo W. S. de. *Mapas cognitivos do mundo de oficiais-aviadores da Força Aérea Brasileira*. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2003.

OLIVEIRA, Marcelo W. S. de. Mapas do mundo e militares: palco e personagens no

teatro de operações. In PINHEIRO, J. Q.; ELALI, G. A. (org.). *Interações Pessoa-Ambiente: nove estudos potiguares*. Natal: Editora da UFRN, 2010. p.17-34.

PADILLA, Lace M; CRAEM-REGHER, Sarah H.; HEGARTY, Mary; STEFOMUCI, Jeanine. Decision making with visualizations: a cognitive framework across disciplines. *Cognitive Research: principles and implications*, v 3, n.º 9. Disponível em: <https://doi.org/10.1186/s.41235-018-0120-9>. Acesso em: 15 set. 2021.

PEREIRA, Jonathan J. S; IGLESIAS, Fabio. Influenciando atitudes e comportamentos com anúncios publicitários: articulando teoria e prática. *Intercom-Revista Brasileira de Ciências da Comunicação*, São Paulo, v. 43, n.º 2, p.73-89, maio/ago. 2020.

PINHEIRO, José Q. Determinants of cognitive maps of the world as expressed in sketch maps. *Journal of Environmental Psychology*, v. 18, p. 321-339, 1998.

RHODES, Andrew. Thinking in the space: the role of geography in national security decision-making. *Texas National Security Review*, v. 2, n.º 4, p. 91-108, 2019.

RODRIGUES, Aroldo; ASSMAR, Eveline, M.L.; JABLONSKI, Aroldo. *Psicologia Social*. 31. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

SAARINEN, Thomas F. Students Views of the World. In DOWNS, ROGER M.; STEA, DAVID (org.). *Image and Environment*. Chicago: Aldine, 1973, p. 148-161.

SMITH-DELANO, Catherine. Cartografia e Imaginação. *O Correio da Unesco*, v.8, p. 10-13, 1991.

SUDAKOV, Alexandre. A revelação dos mapas soviéticos. *O Correio da Unesco*, v. 8, p. 33-34, 1991.

VUKAJOVIC, Peter. Mapping the warzone: cartography, geopolitics and security discourse in the UK press. *Journalism Studies*, v.3, n.º 2, p. 187-202, 2002.



Artigo

4



INTEROPERABILIDADE INFORMACIONAL ENTRE SISBIN E MINISTÉRIO PÚBLICO E APLICAÇÃO PELO ÓRGÃO MINISTERIAL DE CONHECIMENTOS ORIUNDOS DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA – ESTÁGIO ATUAL E DESAFIOS

DOI: <https://doi.org/10.58960/rbi.2022.17.214>

Luiz Cláudio de Queiroz Rodrigues *

Resumo

No Brasil, a ausência de mecanismo institucional que normatize a interoperabilidade informacional entre o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin) e o Ministério Público, bem como a aplicação pelo órgão ministerial dos produtos oriundos da Atividade de Inteligência impede a plena utilização do saber estatal na promoção do interesse nacional e restringe o combate às principais ameaças que colocam em risco a integridade da sociedade e do Estado. O presente artigo, com base em pesquisa e análise documental-legislativa e jurisprudencial, coletou e sistematizou diplomas legais e julgados concernentes ao intercâmbio de dados e Conhecimentos entre determinadas agências integrantes do Sisbin e o *Parquet*, a fim de caracterizar o estágio atual desta relação. O levantamento apontou que o arcabouço normativo-legal vigente carrega prescrições que, usualmente: (I) não abarcam as relações envolvendo o *Parquet* e as 48 agências do Sisbin em sua totalidade e; (II) são genéricas e esbarram em questionamentos de natureza procedimental acerca do emprego dos dados e Conhecimentos, bem como da atuação cotidiana de profissionais de Inteligência e membros do órgão ministerial. A regulação da interoperabilidade informacional Sisbin-Ministério Público dotaria estas instituições de instrumentos para atuação harmônica na promoção da segurança do Estado e da Sociedade, além de efetivar objetivos e diretrizes estratégicos consignados na Política Nacional de Inteligência e na Estratégia Nacional de Inteligência. Na França, o debate acerca da interoperabilidade informacional Atividade de Inteligência-Ministério Público progride, redundando na inserção de dispositivos em diplomas legais que balizam esta cooperação, tanto em seus aspectos procedimentais, temáticos e de fluxos.

Palavras-chave: Atividade de Inteligência, Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin), Ministério Público, interoperabilidade informacional.

INFORMATIONAL INTEROPERABILITY BETWEEN SISBIN AND PUBLIC PROSECUTION AND APPLICATION OF KNOWLEDGE COMING FROM INTELLIGENCE ACTIVITY BY THE MINISTERIAL ENTITY – CURRENT STATUS AND CHALLENGES

* Oficial de Inteligência da Agência Brasileira de Inteligência desde 2009. Especialista em Gestão de Segurança da Informação e Comunicações pela Universidade de Brasília (UnB).

Abstract

In Brazil, the absence of an institutional mechanism which may standardize the informational interoperability between the Brazilian Intelligence System (Sisbin) and the Public Prosecution, as well as the application by the ministerial entity of products coming from Intelligence Activity hinders the complete utilization of State knowledge in the promotion of national interest and restricts the combat against the main threats that jeopardize the integrity of the society and of the State. The present article, based on legislative and jurisprudential analyses and research, collected and systematized legal documents and jurisprudence concerning the Exchange of data and Intelligence among certain agencies which integrate the Sisbin and the prosecution system, so as to characterize the current stage of this relationship. The survey has pointed out that the present legal framework conveys legal prescriptions that, usually: (I) do not encompass the relations involving public prosecution and the 48 agencies of the total Sisbin and; (II) are generic and run into questions of a procedural nature about the employment of data and Intelligence, as well as about the daily activities of Intelligence professionals and members of the Public Prosecution. The regulation of the informational interoperability between the Sisbin and the prosecution system would give these institutions the tools towards a harmonic operation in the promotion of safety for the State and for the society, besides putting into effect strategic goals and guidelines referenced in the National Intelligence Policy (PNI) and in the National Intelligence Strategy (ENI). In France, the debate about the information interoperability between the Intelligence Activity and Public Prosecution is in progress, resulting in the insertion of mechanisms in legal documents that may beacon this cooperation, be it in its procedural, thematic or flowchart aspects.

Keywords: *Intelligence Activity, Brazilian Intelligence System (Sisbin), Public Prosecution, informational interoperability.*

INTEROPERABILIDAD DE LA INFORMACIÓN ENTRE SISBIN Y EL MINISTERIO PÚBLICO Y LA APLICACIÓN DE CONOCIMIENTOS ORIGINARIOS DE LA ACTIVIDAD DE INTELIGENCIA POR EL ÓRGANO MINISTERIAL – ETAPA ACTUAL Y RETOS

Resumen

En Brasil, la ausencia de mecanismo institucional que normalice la interoperabilidad de la información entre el Sistema Brasileño de Inteligencia (Sisbin) y el Ministerio Público, así como la aplicación de los productos originarios de la Actividad de Inteligencia, por el órgano ministerial, impide el uso pleno del conocimiento estatal en el fomento del interés nacional y restringe la lucha contra las principales amenazas que ponen en riesgo la integridad de la sociedad y del Estado. Este artículo, con base en investigación y análisis documental-legislativa y jurisprudencial, recolectó y sistematizó instrumentos jurídicos y sentencias con respecto al intercambio de datos y Conocimientos entre determinadas agencias que integran el Sisbin y el Parquet, con el fin de caracterizar la etapa actual de esta relación. La encuesta señaló que el marco normativo legal vigente conlleva a indicaciones que, usualmente: (I) no abarcan las relaciones que involucran el Parquet y las 48 agencias del Sisbin en su totalidad y; (II) son genéricas y afectas a cuestiones procedimentales en el uso de datos y Conocimientos, así como la acción cotidiana de profesionales de Inteligencia y miembros del órgano ministerial. El reglamento de la interoperabilidad de la información Sisbin-Ministerio Público proveería estas instituciones de instrumentos para actuar de manera armónica en el fomento de la seguridad del Estado y de la Sociedad, además de llevar a cabo objetivos y directrices estratégicas consignados en la Política

Interoperabilidade informacional entre Sisbin e Ministério Público e aplicação pelo órgão ministerial de conhecimentos oriundos da Atividade de Inteligência – estágio atual e desafios

Nacional de Inteligencia y en la Estrategia Nacional de Inteligencia. En Francia, el debate acerca de la interoperabilidad de la información Actividad de Inteligencia- Ministerio Público avanza, resultando la inserción de dispositivos en instrumentos jurídicos que rigen esta cooperación, en sus aspectos procedimentales, temáticos y de flujos.

Palabras clave: *Actividad de Inteligencia, Sistema Brasileño de Inteligencia (Sisbin), Ministerio Público, interoperabilidad de la información.*

INTEROPÉRABILITÉ DE L' INFORMATION ENTRE SISBIN ET LE MINISTÈRE PUBLIC ET APPLICATION PAR LE PARQUET DE LA CONNAISSANCE ISSUE DU RENSEIGNEMENT – ÉTAPE ACTUELLE ET ENJEUX

Résumé

Au Brésil, l'absence d'un mécanisme institutionnel pour normaliser l'interopérabilité informationnelle entre le Système de Renseignement Brésilien (Sisbin) et le Ministère Public, ainsi que l'application par l'organe ministériel des produits du Renseignement, empêche la pleine utilisation des connaissances de l'État dans le promouvoir de l'intérêt national et restreint la lutte contre les principales menaces qui mettent en péril l'intégrité de la société et de l'État. Cet article, basé sur des recherches et des analyses documentaires-législatives et jurisprudentielles, a collecté et systématisé des documents juridiques et des jugements concernant l'échange de données et de connaissances entre certaines agences membres de Sisbin et le Parquet, afin de caractériser l'état actuel de cette relation. L'enquête a souligné que le cadre normatif-juridique actuel contient des prescriptions qui, en règle générale: (I) ne couvrent pas les relations impliquant le Parquet et les 48 succursales du Sisbin dans leur intégralité et; (II) sont génériques et se heurtent à des questions de nature procédurale sur l'utilisation des données et des connaissances, ainsi que sur les performances quotidiennes des professionnels du Renseignement et des membres du corps ministériel. La réglementation de l'interopérabilité informationnelle entre le Sisbin et le Ministère Public fournirait à ces institutions des instruments d'action harmonieuse pour promouvoir la sécurité de l'État et de la société et, en outre, mettrait en ouvre les objectifs et orientations stratégiques contenus dans la Politique Nationale du Renseignement et la Stratégie Nationale du Renseignement. En France, le débat sur l'interopérabilité informationnelle entre le Renseignement et le Ministère Public progresse, se traduisant par l'insertion dans les diplômes juridiques de dispositions guidant cette coopération, tant dans ses aspects procéduraux et thématiques que dans ses aspects de flux.

Mots-clés: *Activité de Renseignement, Système de Renseignement Brésilien (Sisbin), Ministère Public, interoperabilité informationnelle.*

Introdução

O Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin), instituído pela Lei nº 9.883/1999, foi arquitetado para subsidiar o Presidente da República em seu processo decisório nos assuntos de interesse nacional. Laborando com uma miríade de temas, notadamente nas áreas de defesa externa, segurança interna e relações exteriores, ao Sisbin cabe detectar e avaliar oportunidades e ameaças como à ordem constitucional e à segurança do Estado e da sociedade.

Transcorridos vinte e dois anos de sua fixação em lei, atualmente o Sisbin é integrado por 48 agências da Administração Pública Federal e tem na Agência Brasileira de Inteligência (Abin) seu órgão central. O funcionamento do sistema é disciplinado pelo Decreto nº 4.376/2002.

Lastreando-se nos normativos supracitados, patente está que o legislador pátrio estruturou e balizou a atuação de um sistema de Inteligência para atender às necessidades do processo decisório presidencial, situado no âmago do Poder Executivo Federal. Cabe rememorar que, no regime presidencialista, ao Presidente da República compete exercer concomitantemente as funções de chefe de Estado, de Governo e da Administração Pública Federal.

Para o funcionamento adequado de qualquer sistema de Inteligência, faz-se necessário que as regras que regem o fluxo de troca de dados e Conhecimentos entre as diferentes agências que o compõem estejam claramente delineadas, compreendidas por seus integrantes e

normatizadas. Tudo isso visa a assegurar fluidez ao intercâmbio de informações, além de fornecer segurança jurídica aos operadores da Atividade de Inteligência.

Desde a criação do Sisbin, o intercâmbio de dados e Conhecimentos entre suas agências constituintes é realidade que vem sendo regulamentada ao longo dos anos. Contudo, a estruturação desta cooperação não é tarefa trivial e demanda tempo. Somente em outubro de 2021, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6529, o Supremo Tribunal Federal (STF) balizou, à luz do ordenamento constitucional e clareando o entendimento do parágrafo único do artigo 4º da Lei nº 9.883/1999, os critérios para troca de dados e Conhecimentos entre os membros do Sisbin e a ABIN. Decidiu a Corte Suprema que o compartilhamento informacional deve ocorrer mediante solicitação devidamente motivada, comprovação do interesse público e afastamento de qualquer uso privado, sendo imprescindíveis a instauração formal de procedimento e a existência de sistemas eletrônicos de segurança e de registro de acesso.

Ocorre que não apenas as agências integrantes do sistema de Inteligência do Poder Executivo Federal necessitam intercambiar dados e Conhecimentos entre si. No cumprimento de suas missões, outras instituições, a exemplo do Ministério Público, também geram, processam e permutam dados e informações entre suas unidades constituintes e com outros órgãos da Administração Pública, utilizando-se recorrentemente de procedimentos, linguagens e conceitos

afetos à Atividade de Inteligência.

Ante ao contexto supracitado e à proeminência da temática acerca do intercâmbio e utilização de dados e Conhecimentos entre agências do Sistema Brasileiro de Inteligência com outros organismos estatais, que nos últimos anos têm desaguado em debates na esfera judicial, o presente artigo procura responder se existe mecanismo institucional que normatiza a interoperabilidade¹ informacional entre Sisbin e Ministério Público, bem como o uso pelo órgão ministerial dos produtos oriundos da Atividade de Inteligência. Desta forma, busca-se desvendar se o enfrentamento às principais ameaças que colocam em risco a integridade da sociedade e do Estado e a eficiência do uso do saber estatal na promoção do interesse nacional seriam restringidas por lacunas normativas e procedimentais.

Neste trabalho foram abordados três aspectos: o primeiro analisou historicamente como o tema Inteligência tem sido retratado e compreendido no âmbito do Ministério Público brasileiro. O segundo, com base em pesquisa e análise documental-legislativa e jurisprudencial, procurou identificar a existência de mecanismo que preveja e regule a interoperabilidade de dados e

Conhecimentos entre Sisbin e Ministério Público, bem como seu emprego pelo *Parquet*. Por fim, a última parte exemplifica como a troca informacional Atividade de Inteligência-Ministério Público é tratada internacionalmente, ao se relatar a experiência francesa.

No tocante à metodologia, na elaboração deste artigo foi utilizada uma abordagem qualitativa, que, conforme Minayo (2001, p. 21), "*trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis*". Para tanto, buscou-se observar e sistematizar procedimentos e decisões dos atores envolvidos nas relações institucionais em torno do intercâmbio informacional Sisbin-Ministério Público. Quanto aos objetivos e tendo por base a conceituação de Gil (2007), tem-se que a presente pesquisa é descritiva, pois exigiu a coleta de uma série de informações, a fim de se traçar um delineamento das instituições Sisbin e Ministério Público, bem como a caracterização de suas relações.

A Inteligência no âmbito do Ministério Público brasileiro

1 Trabalhando com uma conceituação consagrada da área de Tecnologia da Informação, neste artigo o vocábulo "interoperabilidade" é assentado como a capacidade de um sistema de se comunicar de forma transparente, ou mais próximo disso, com outro sistema (SILVA, 2004). A interoperabilidade se materializa em duas dimensões, que se complementam: semântica e organizacional.

Na vertente semântica, a interoperabilidade versa sobre a capacidade de dois ou mais sistemas heterogêneos trabalharem conjuntamente, compartilhando informações e com entendimentos comuns de significados. Na dimensão organizacional, a interoperabilidade versa sobre o intercâmbio que desejam manter organizações e sistemas distintos, detentores de culturas organizacionais próprios e estruturas internas e processos específicos. Para que a interoperabilidade se materialize, claro está que os diferentes sistemas necessitam pactuar processos de trabalho (BURANARACH, 2004).

Inicialmente, cabe definir o que se cognomina Ministério Público brasileiro. Partindo-se da leitura do texto constitucional, tem-se que o *Parquet*² é formado pelos Ministérios Públicos nos estados e pelo Ministério Público da

União, que se desdobra em quatro ramos e tem a prerrogativa de atuar nas esferas cível, criminal e eleitoral em defesa da ordem jurídica e dos interesses difusos da sociedade.

FIGURA 01: COMPOSIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO



FONTE: Sítio eletrônico <http://www.mpf.mp.br>

Com o advento da Lei Complementar nº 40/1981 (que estabelece normas gerais de organização do Ministério Público estadual) e das leis federais nº 7.347/1985 (Lei da Ação e Inquérito Civil Público) e nº 8.625/1993 (fixa a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), além das prerrogativas outorgadas ao órgão ministerial pelo legislador constituinte de 1988, a exemplo da independência de atuação dos promotores e autonomia administrativa e funcional, o *Parquet* passou a atuar mais proativamente e alargou suas competências investigatórias diretas, a exemplo da instauração do Inquérito Civil e de outros procedimentos administrativos, como a expedição de Requisições.

Desta forma e ante um cenário de crescente complexidade dos fatos e da realidade social com os quais lida, foi necessário ao Ministério Público brasileiro estruturar-se internamente para desenvolver órgãos ativos e investigativos visando a alcançar proteção mais efetiva dos direitos difusos e coletivos em sintonia com sua missão constitucional, além de buscar salvaguardar a instituição, seus ativos informacionais e integrantes.

Ressalte-se que, no âmbito do Ministério Público brasileiro, remonta a pelo menos vinte anos a estruturação de unidades especializadas que se subsidiam de fundamentos doutrinários, linguagem, ideias e valores afetos ao *éthos* Inteligência

2 O vocábulo *Parquet* tem origem francesa e, em tradução literal, significa “local onde ficam os magistrados do Ministério Público fora das audiências”. Na Ciência Jurídica, o termo é utilizado para designar Ministério Público e tem a mesma acepção neste trabalho.

– notadamente as direcionadas ao combate ao crime organizado e à Segurança Institucional. Nesta esteira, o Conselho Nacional de Procuradores Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União (CNPGE) instituiu no ano de 2002 o Grupo Nacional de Combate às Organizações Criminosas (GNCOC), com o objetivo de trocar informações e desencadear operações interestaduais e nacionais de combate ao crime organizado. Atualmente, o GNCOC é composto pelos coordenadores dos Grupos de Atuação Especial Contra o Crime Organizado (GAECOs) dos Ministérios Públicos Estaduais das vinte e sete Unidades da Federação.

Em 2016, com foco em vertente de Segurança Institucional, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) constituiu o Sistema Nacional de Segurança Institucional do Ministério Público (SNS/MP), fixado pela Resolução nº 156/2016 - CNMP. Leitura mais detida deste normativo permite cotejar uma analogia com alguns fundamentos esposados na Doutrina Nacional da Atividade de Inteligência, onde claramente se observa que o SNS/MP é especializado na função Contraineligência, com foco de atuação voltado à proteção e contraposição ante ao acesso indevido a bancos de dados e coibição de fatores que possam representar ameaças aos membros, sistemas informacionais e imagem do *Parquet* brasileiro. Assevera a supracitada Resolução:

CNMP, Resolução nº 156/2016

Art. 1º – **Ficam instituídas** a Política de Segurança Institucional do Ministério Público – PSI/MP e **o Sistema Nacional**

de Segurança Institucional do Ministério Público – SNS/MP com a finalidade de integrar as ações de planejamento e de execução das atividades de segurança institucional no âmbito do Ministério Público e garantir o pleno exercício das suas atividades.

Art. 2º – **A atividade de segurança institucional** será desenvolvida no âmbito do Ministério Público com a **observância**, entre outros, dos **seguintes princípios**:

[...]

III – **atuação preventiva e proativa**, de modo a possibilitar antecipação às ameaças e ações hostis e sua neutralização;

IV – **profissionalização e caráter perene da atividade**, inclusive com conexão com outras áreas internas **para proteção integral da Instituição e de seus integrantes**;

V – **integração do Ministério Público com outros órgãos** essenciais à atividade de segurança institucional;

VI – **orientação da atividade às ameaças reais ou potenciais à Instituição e a seus integrantes**, inclusive no que tange aos efeitos de acidentes naturais; e

VII – **salvaguarda da imagem da Instituição**, evitando sua exposição e exploração negativas.

Art. 3º – **A segurança institucional compreende o conjunto de medidas voltadas a prevenir, detectar, obstruir e neutralizar ações de qualquer natureza que constituam ameaça à salvaguarda da Instituição e de seus integrantes**, inclusive à imagem e reputação.

[...]

§ 3º A **segurança ativa compreende** ações de caráter proativo e

medidas de contrassabotagem, contraespionagem, contra crime organizado e contrapropaganda.

O traçado histórico descrito não autoriza afirmar, *stricto sensu*, que institucionalmente encontra-se edificado no âmbito do Ministério Público brasileiro um sistema de Inteligência, com claro delineamento de seus dois ramos – Inteligência e Contraineligência. Cabe repisar que, em seus trabalhos hodiernos, os GAECOs, o GNCOC e o SNS/MP coletam informações, sistematizam e administram bases de dados, disseminam documentos e se utilizam de linguagem, conceitos e fundamentos doutrinários intrínsecos da Atividade de Inteligência, mas inexistente propriamente um “Sistema de Inteligência Ministerial”, conforme construção formulada por PACHECO (apud, ALMEIDA NETO, 2009, p. 146):

[...] compreendida como um terceiro tipo de atividade de inteligência pública (ao lado da “inteligência clássica” e da “inteligência de segurança pública”), pois não se restringe apenas ao assessoramento de decisões relativas ao âmbito criminal e da segurança pública, mas sim de todas aquelas decisões que serão tomadas, nos níveis táticos e estratégicos, com o escopo de cumprir a missão constitucional do Ministério Público de proteção eficiente dos direitos fundamentais.

O reconhecimento de que ainda se faz necessário percorrer uma trilha de estruturação, organização e normatização da Atividade de Inteligência no âmbito do Ministério Público encontra-se assentado em diferentes excertos no texto do Acordo de Cooperação Técnica celebrado em maio de 2021 entre o CNMP e a ABIN:

Acordo de Cooperação Técnica ABIN – CNMP, de 04/05/2021

Plano de Trabalho

3. DIAGNÓSTICO

[...]. **O Conselho Nacional do Ministério Público, por sua vez, almeja ter acesso** a soluções de tecnologias de informações e de comunicações (TIC) desenvolvidas pela ABIN e **às metodologias da doutrina de Inteligência, bem como intercambiar com esta dados e conhecimentos de Inteligência por ela produzidos**, tanto para o exercício de competências institucionais difusas **quanto para a organização e normatização de sistemática de desempenho de atividades de Inteligência no âmbito do Ministério Público.**

5. JUSTIFICATIVA

[...]. A capacitação em Inteligência e **a cooperação na organização e na normatização de atividades de Inteligência no âmbito do Ministério Público**, bem como o intercâmbio mútuo de dados e conhecimentos de Inteligência, **motiva-se pela expertise da ABIN, por seu papel de órgão central do SISBIN e por sua missão institucional de disseminar a Doutrina de Inteligência.**

Embora ainda não esteja constituído formalmente um “Sistema de Inteligência Ministerial”, cabe pontuar que, em tese, inexistiria óbice e tampouco se configuraria excrecência jurídica sua instituição pelo próprio Ministério Público, dada a independência e autonomia funcional concedida pelo constituinte ao *Parquet* brasileiro.

Ademais, vislumbra-se que a criação de um “Sistema de Inteligência Ministerial” propiciaria aperfeiçoamento institucional

ao Ministério Público brasileiro, ao permitir: (I) a uniformização e metodização no tratamento de informações e dados em todas as suas 30 unidades, convertendo-os em Conhecimento para tomada de decisão, tanto no nível tático quanto no nível estratégico e; (II) a consolidação de um relacionamento técnico com o Sisbin e as demais agências de Inteligência existentes no seio da Administração Pública, ao se vislumbrar o compartilhamento de bases doutrinárias e a adoção de conceitos, linguagem, procedimentos e métodos de

trabalho comuns.

Por fim, pontua-se que a formalização de um “Sistema de Inteligência Ministerial” também tende a revelar-se salutar para a consolidação da Atividade de Inteligência no Brasil, prognosticando a conformação de um sofisticado arcabouço que, futuramente, poderia se constituir em um “Sistema de Inteligência Nacional”, abrangendo os sistemas do Poder Executivo Federal (Sisbin) e do Ministério Público.



FIGURA 02: Sistema de Inteligência Nacional

Interoperabilidade informacional entre Sisbin-Ministério Público e emprego pelo órgão ministerial de dados e Conhecimentos

Delineado o processo histórico-institucional de desenvolvimento da temática Inteligência no âmbito do *Parquet* brasileiro, passa-se à pesquisa visando a identificar a existência de mecanismo

normativo-legislativo e jurisprudencial que regulamenta a interoperabilidade informacional entre o Sisbin-Ministério Público, bem como que conforme o emprego e alcance, pelo órgão ministerial, de dados e Conhecimentos advindos do Sistema Brasileiro de Inteligência.

Atualmente, o arcabouço normativo-legal vigente no Brasil contempla alguns dispositivos que regem a troca de dados entre determinadas agências do Sisbin e o Ministério Público. Contudo,

via de regra, estas prescrições: (I) não abarcam as relações envolvendo o *Parquet* e as 48 agências do Sisbin em sua totalidade e; (II) são genéricas e esbarram em questionamentos de natureza procedimental acerca do emprego dos dados e Conhecimentos, bem como da atuação cotidiana de profissionais de Inteligência e membros do órgão ministerial, o que confere insegurança jurídica e restringe a plena concretização da interoperabilidade informacional.

Como primeiro exemplo, tem-se a cooperação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) com o Ministério Público para fins de investigação de crimes de lavagem de dinheiro. O artigo 15 da Lei nº 9.613/1998 expressamente determina:

Lei nº 9.613/1998

Art. 15 – O COAF comunicará às autoridades competentes para a instauração dos procedimentos cabíveis, quando concluir pela existência de crimes previstos nesta Lei, de fundados indícios de sua prática, ou de qualquer outro ilícito.

In obstante o mandamento supramencionado, ainda pairavam dúvidas acerca da forma e dos procedimentos que deveriam ser adotados para se concretizar essa comunicação. A interoperabilidade informacional COAF-Ministério Público era questionada com processos em que se discutia a necessidade de autorização judicial prévia para se efetuar o repasse do Relatório de Inteligência Financeira (RIF) produzido pelo COAF ao órgão ministerial, a fim de não se caracterizar quebra de sigilo. Apenas em dezembro de 2019 o

assunto foi pacificado pelo STF, que fixou a seguinte tese:

STF, Recurso Extraordinário 1.055.941

1. É constitucional o compartilhamento dos relatórios de inteligência financeira da UIF e da íntegra do procedimento fiscalizatório da Receita Federal do Brasil, que define o lançamento do tributo, com os órgãos de persecução penal para fins criminais, sem a obrigatoriedade de prévia autorização judicial, devendo ser resguardado o sigilo das informações em procedimentos formalmente instaurados e sujeitos a posterior controle jurisdicional.

2. O compartilhamento pela UIF e pela RFB, referente ao item anterior, deve ser feito unicamente por meio de comunicações formais, com garantia de sigilo, certificação do destinatário e estabelecimento de instrumentos efetivos de apuração e correção de eventuais desvios.

Foram necessários vinte e um anos para se aclarar os contornos procedimentais da interoperabilidade informacional COAF-Ministério Público. Atualmente, a difusão do RIF ao órgão ministerial se dá sem prévia necessidade de autorização judicial e por intermédio de sistema informático próprio (Sistema Eletrônico de Intercâmbio do COAF – *SEI-C*), que assegura auditoria e certificação de destinatário.

Na seara penal, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) – órgão responsável por uniformizar a jurisprudência da legislação federal infraconstitucional – recentemente fixou entendimento de que agência integrante do Subsistema de Inteligência em Segurança Pública pode subsidiar o Ministério Público Estadual na produção de provas que vise à repressão ao crime

organizado.

STJ, INFORMATIVO 680 – PROCESSO PENAL, DIREITO PROCESSUAL PENAL

É legal o auxílio da agência de Inteligência ao Ministério Público Estadual durante procedimento criminal instaurado para apurar graves crimes em contexto de organização criminosa.

A decisão da Sexta Turma do STJ, datada de agosto de 2020, se deu em julgamento de *habeas corpus* em que o impetrante questionava a legitimidade de uma investigação, sob alegação de que diligências haviam sido realizadas por integrantes da Subsecretaria de Inteligência da Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (SSINTE/SESEG/RJ), sem que houvesse previsão em lei autorizando o desempenho dessa função por aquele órgão. Contudo, o STJ discordou da tese alegando que a SSINTE/SESEG/RJ apenas colaborou em procedimento regularmente instaurado e conduzido pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

No caso supra exposto, o STJ definiu que os procedimentos investigatórios devem ser liderados por membro do *Parquet*, sendo a atuação da Inteligência subsidiária à do órgão ministerial. Ademais, apontou o canal – via Relatório Técnico – para materialização da interoperabilidade informacional entre agência de Inteligência em Segurança Pública-Ministério Público Estadual.

Contudo, não obstante jurisprudências de cortes superiores legitimarem a cooperação e validar procedimentos para o intercâmbio informacional COAF-

Ministério Público e agência de Inteligência em Segurança Pública-Ministério Público Estadual, pesquisa e análise documental-legislativa revelam que remanesce déficit normativo – seja de natureza legal, infralegal ou jurisprudencial – que resulta em ausência de parâmetros e processos que conformem a interoperabilidade informacional entre Sisbin-Ministério Público, bem como a utilização pelo *Parquet* dos Conhecimentos gerados pelo Sistema Brasileiro de Inteligência.

Para dimensionar as consequências deste vazio normativo, imagine-se exemplificativamente que agências integrantes do Sisbin levantem dados, os processem e confeccionem um Relatório de Inteligência apontando a ocorrência de crimes ambientais praticados por uma organização em determinadas Unidades da Federação, bem como seu *modus operandi*. Sobre este produto de assessoramento – desenvolvido com observância dos preceitos doutrinários da Atividade de Inteligência, uso de recursos públicos e de agentes do Estado e no qual cada instituição agiu no estrito exercício de suas prerrogativas legais – subsistem incertezas acerca dos procedimentos para o seu repasse, bem como de seu emprego pelo Ministério Público, em virtude da inexistência de base legal que autorize o aproveitamento efetivo do intercâmbio informacional. Ademais, e considerando a hipótese de que algum membro do *Parquet* decida integrar diretamente o Conhecimento gerado pelo Sisbin aos autos de um procedimento judicial, fatalmente sobreviria alegação de nulidade processual pela defesa de eventuais acusados.

O exemplo mencionado permite formular o seguinte questionamento: haveria possibilidade de o Ministério Público, alertado por assessoramento de Inteligência, manejar diligências e aproveitar a referida produção em procedimento judicial? Inexiste resposta clara e assertiva para esta questão e a conformidade e juridicidade do repasse informacional Sisbin-*Parquet* e sua posterior utilização ficarão ao alvedrio interpretativo de um órgão jurisdicional. Outrossim, transparece que a anomia supramencionada obsta um melhor aproveitamento, pelo órgão ministerial, das capacidades geradas pela Inteligência de Estado, sobretudo quanto ao regular uso de produtos daquela no ciclo persecutório – tanto em procedimentos investigatórios ou em processos criminais ou cíveis.

Em última instância, o déficit normativo referenciado endoa possibilidades de cooperação entre Sisbin e Ministério Público, gera insegurança jurídica aos operadores da Atividade de Inteligência e membros do órgão ministerial, coíbe o enfrentamento às principais ameaças que colocam em perigo a integridade da sociedade e do Estado, além de tolher a eficiência do saber estatal na promoção do interesse nacional.

Aditivamente, cabe apontar que a definição de uma modelagem normativa que dê concretude à interoperabilidade informacional Sisbin-Ministério Público e à utilização dos produtos de Inteligência pelo *Parquet* é favorável à Atividade de Inteligência e efetiva objetivos e diretrizes estratégicos assinalados na Política

Nacional de Inteligência e na Estratégia Nacional de Inteligência, conforme demonstra-se abaixo:

ESTRATÉGIA NACIONAL DE INTELIGÊNCIA

DESAFIO ESTRATÉGICO nº 4.3: **“Aprimoramento da legislação para a Atividade de Inteligência”**

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS: **“Aperfeiçoar o marco legal da Atividade de Inteligência”**

POLÍTICA NACIONAL DE INTELIGÊNCIA

DIRETRIZ nº 8.5

O êxito de uma atuação coordenada depende do compartilhamento oportuno de dados e conhecimentos entre os diversos organismos estatais, observadas as características específicas da atividade de Inteligência, em especial quanto aos usuários que a eles devem ter acesso.

Por fim e não menos importante, cabe sinalizar o alcance da utilização, pelo Ministério Público, das informações coletadas e difundidas pelo Sisbin. A contribuição do produto gerado pelo Sistema Brasileiro de Inteligência teria caráter indiciário para subsidiar o *Parquet* no cumprimento de suas missões de fiscal da lei e de persecução penal. Ressalte-se que este artigo não advoga e tampouco afirma que seria pretensão da Atividade de Inteligência se arvorar como fonte única de geração e fornecimento de indícios visando a comprovar materialidade e autoria de delitos e crimes, em substituição ao órgão ministerial. Esta tarefa continuaria a cargo do Ministério Público, segundo os ditames preconizados pelas legislações penal e processual penal.

Interoperabilidade informacional Inteligência-Ministério Público na França

Esta seção busca descrever os requisitos da interoperabilidade informacional entre Inteligência-Ministério Público na França. Optou-se por analisar este caso concreto tendo em vista as recentes transformações relacionais envolvendo estas instituições, aliado ao fato de no ordenamento jurídico francês encontrar-se positivada a interoperabilidade informacional, o que favorece a pesquisa documental.

Preliminarmente se faz necessário efetuar breve digressão para clarear o entendimento acerca das atuais conformações da Atividade de Inteligência

e da organização interna do *Parquet* na França. Após os atentados terroristas ocorridos no país em 2015 – invasão à sede da revista *Charlie Hebdo* em janeiro (13 mortos) e a série de ataques simultâneos perpetrados pelo Estado Islâmico em sete pontos de Paris, em novembro (130 mortos), a Atividade de Inteligência foi profundamente transmutada. Debates no Parlamento redundaram em alterações legislativas as quais delinearam o escopo da atual Política de Inteligência francesa, de caráter exclusivamente estatal e que tem como missão contribuir para a estratégia de segurança nacional e promoção dos interesses fundamentais daquele país³.

3 Atualmente são sete os interesses fundamentais da República francesa, elencados no artigo 811-3 do Código de Segurança Interna (*Code de la sécurité intérieure*) – compêndio que reúne disposições legislativas relativas à segurança interna da França, incluindo um capítulo específico para a Inteligência:

I – independência nacional, integridade territorial e defesa nacional;

II – interesses da política externa, a execução dos compromissos europeus e internacionais da França e a prevenção de qualquer forma de ingerência estrangeira;

III – interesses econômicos, industriais e científicos da França;

IV – prevenção ao terrorismo;

V – prevenção aos ataques à forma republicana das instituições; às ações destinadas a manter ou reconstituir grupos dissolvidos e à violência coletiva que pode comprometer seriamente a paz pública;

VI – prevenção à criminalidade organizada e a delinquência; e

VII – prevenção da proliferação de armas de destruição em massa.

Para o fomento e alcance desses interesses, o Estado francês conta com a atuação de seis agências de Inteligência especializadas, assim definidas pelo Conselho de Estado (*Conseil d'Etat*)⁴, e que têm incumbência de pesquisar, coletar e disponibilizar ao governo central informações relativas a questões

geopolíticas e estratégicas, bem como assinalar riscos e ameaças que possam afetar a segurança e integridade do país. Estas agências compõem o Primeiro Círculo de Inteligência (*Premier Cercle de Renseignement*), com poder de atuação tanto na França quanto no exterior.



FIGURA 03: Organograma do *Premier Cercle de Renseignement*

4 Criado em 1789 por Napoleão Bonaparte, o Conselho de Estado é a mais elevada instância administrativa da França e tem por atribuições direcionar a atuação dos órgãos públicos, bem como julgar ações dirigidas contra autoridades públicas. É composto por 230 membros, sendo chefiado pelo Primeiro-Ministro.

As seis agências do Primeiro Círculo de Inteligência⁵ ocupam posição estratégica na estrutura estatal-administrativa francesa e suas ações são controladas por diferentes instâncias, visando a equilibrar os objetivos preconizados pela Política Nacional de Inteligência e o respeito às liberdades individuais, consagradas na Declaração de Direitos dos Homens e Cidadãos de 1789:

- Controle administrativo: realizado pelo Ministério ao qual a agência encontra-se hierarquicamente subordinada;
- Controle parlamentar: efetuado por delegação composta de membros da Assembleia Nacional e do Senado francês, que supervisiona a consecução da Política Nacional de Inteligência;
- Controle do uso de técnicas operacionais: efetivado pela Comissão Nacional de Controle das Técnicas de Inteligência (*Commission Nationale de Contrôle des Techniques de Renseignement*), subordinada ao gabinete do Primeiro-Ministro, à qual incumbe autorizar e monitorar

o uso de técnicas de coleta de dados e de recursos de vigilância efetuados pelos serviços de Inteligência, em conformidade com a legislação constitucional e infraconstitucional;

- Controle judicial: executado pelo Poder Judiciário mediante provocação.

Este reposicionamento institucional da Atividade de Inteligência na estrutura estatal denota a importância que a sociedade, respaldada pela legitimidade do Parlamento, atribuiu a este segmento, dotando as agências do Primeiro Círculo de Inteligência de recursos financeiros, humanos, materiais e meios legais que as possibilitem alcançar os interesses fundamentais da República francesa. Cabe reiterar que, conforme demonstrado, as alterações legislativas não significaram enfraquecimento do controle da Atividade de Inteligência na França e tampouco desapareço e descuido quanto às garantias individuais dos cidadãos.

Nesse diapasão, o Ministério Público também procurou nos últimos anos especializar seu quadro de colaboradores e rearranjar suas unidades constitutivas,

5 Nominata das seis agências do Primeiro Círculo de Inteligência traduzida para o português (em fonte normal), seguidos da nomenclatura em francês e sigla original (em fonte itálica).

1) Direção-Geral de Segurança Externa – *Direction Générale de la Sécurité Extérieure (DGSE)*;

2) Direção de Inteligência Militar – *Direction du Renseignement Militaire (DRM)*;

3) Direção de Inteligência de Segurança em Defesa – *Direction du Renseignement et de la Sécurité de la Défense (DRSD)*;

4) Direção-Geral de Segurança Interna – *Direction Générale de la Sécurité Intérieure (DGSi)*;

5) Direção Nacional de Inteligência e Investigações Aduaneiras – *Direction Nationale du Renseignement et des Enquêtes Douanières (DNRED)*;

6) Agência de Processamento de Inteligência e Ação Contra Circuitos Financeiros Clandestinos – *Traitement du Renseignement et Action Contre les Circuits Financiers Clandestins (TRACFIN)*.

visando a munir-se de capacidades para fazer frente às ameaças que atingem a sociedade francesa – notadamente lavagem de capitais, terrorismo, extremismo violento e proliferação de armas de destruição em massa. Em 2014, a Assembleia Nacional autorizou o órgão ministerial a criar no âmbito do *Parquet de Paris*, unidade de maior hierarquia no Ministério Público da França, a Procuradoria Nacional Financeira (*Parquet National Financier*)⁶, com alçada para processar crimes contra lavagem de capitais e conexos. Nova autorização legislativa permitiu, em 2019, a fundação da Procuradoria Nacional Antiterrorista (*Parquet National Antiterroriste*)⁷, com competência para promover ações penais contra atos terroristas e os crimes contra a humanidade, de guerra, os relacionados a proliferação de armas de destruição em massa e os de tortura cometidos por autoridades estatais. Atualmente é debatida na Assembleia Nacional uma proposta que visa a constituir a Procuradoria Nacional Cibernética (*Parquet National Cyber*), para lidar com crimes cibernéticos.

Os desmembramentos ocorridos na cúpula do Ministério Público francês objetivaram robustecer sua atuação, dotando-o de meios para cumprir com maior eficiência suas missões institucionais. Para este propósito, regularmente vêm sendo disponibilizadas aos membros das unidades supramencionadas instruções acerca de mecanismos de cooperação e assistência internacional em matéria de

persecução penal, além de capacitações e intercâmbio de informações com diferentes instituições a respeito de técnicas investigatórias e do contexto geopolítico das ameaças que são manejadas pelo *Parquet*.

Ante o quadro fático descrito, atualmente tem-se claro que esses rearranjos institucionais no âmbito da Inteligência e do *Parquet* redundaram no incremento da cooperação entre as seis agências do Primeiro Círculo de Inteligência e o Ministério Público na França. Visando a sua instrumentalização, a interoperabilidade informacional entre as instituições encontra-se regulada em três dimensões: fluxionária, temática e procedimental.

No tocante aos fluxos, o arranjo normativo francês autoriza: (I) o intercâmbio de dados entre as agências do Primeiro Círculo de Inteligência com o *Parquet de Paris*, a Procuradoria Nacional Financeira e a Procuradoria Nacional Antiterrorista e; (II) o compartilhamento de informações das promotorias de primeiro grau de jurisdição às agências do Primeiro Círculo de Inteligência, seja a pedido destas ou por iniciativa do promotor. Este repasse se dá exclusivamente em matéria de atuação de cada agência para o cumprimento de suas missões definidas no Código de Segurança Interna.

Relativo à dimensão temática, de forma específica tem-se que a permuta de dados entre as agências do Primeiro Círculo de Inteligência e o Ministério Público é lícita

6 Ver *Loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière*.

7 Ver *Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice*.

entre:

- a Direção-Geral de Segurança Externa (DGSE) e a Direção-Geral de Segurança Interna (DGSi) – serviço com dupla competência, ou seja, com autoridade para atuar tanto no campo da Inteligência quanto em Polícia Judiciária⁸ – com a Procuradoria Nacional Antiterroristas nas matérias de terrorismo, extremismo violento, contraespionagem e contraterrorismo;
- a Direção-Geral de Segurança Interna (DGSi) e a Direção Nacional de Inteligência e Investigações Aduaneiras (DNRED) com o *Parquet de Paris* em relação a crimes cibernéticos;
- a Direção de Inteligência de Segurança em Defesa (DRSD) com o *Parquet de Paris* em investigações de espionagem, sabotagem e vazamento de segredos da indústria de defesa francesa;
- a Agência de Processamento de Inteligência e Ação Contra Circuitos Financeiros Clandestinos (TRACFIN) com a Procuradoria Nacional Financeira em investigações de lavagem de capitais e crimes contra o sistema financeiro;
- a Direção Nacional de Inteligência e Investigações Aduaneiras (DNRED) com o *Parquet de Paris* nas apurações de fraudes aduaneiras, crimes contra a ordem tributária e no desmantelamento de organizações criminosas que promovam contrabando de armas e munições, além de comércio ilegal de produtos.

8 A dupla competência da Direção-Geral de Segurança Interna (DGSi) deriva do fato de ser uma agência de Inteligência, assim definida pelo Conselho de Estado, bem como por possuir função de polícia judiciária em determinadas matérias, conforme disposição do *Décret n° 2014-445*, de 30 de abril de 2014 (e atualizações).

Décret n° 2014-445, article 1

La direction générale de la sécurité intérieure est un service actif de la Police nationale.

Elle est chargée, sur l'ensemble du territoire de la République, de rechercher, de centraliser et d'exploiter Le renseignement intéressant la sécurité nationale ou les intérêts fondamentaux de la Nation.

Elle concourt, dans ses domaines de compétence, à l'exercice des missions de Police judiciaire sur l'ensemble du territoire dans les conditions prévues à l'article 15-1 du code de procédure pénale.



FIGURA 04: Temas de cooperação entre agências do *Premier Cercle de Renseignement* e *Parquet*.

Por fim e na vertente procedimental, assinala-se que a interoperabilidade informacional obedece a prescrições elencadas no Código de Segurança Interna⁹ e validadas pelo Conselho Constitucional (*Conseil Constitutionnel*) – órgão de cúpula do Poder Judiciário francês¹⁰. São pré-requisitos para este compartilhamento:

- a especificação da finalidade, data e natureza dos dados a serem

transmitidos, além dos serviços que lhes serão destinados;

- o estabelecimento de cadeia de rastreabilidade das transmissões de dados e informações;
- o aporte de sigilo profissional por parte dos agentes transmissor e receptor dos dados, nas condições previstas no código penal francês;

9 Code de la sécurité intérieure, article 863-2

[...]

Les traitements de données à caractère personnel mis en oeuvre par les autorités administratives mentionnées au premier alinéa du présent article assurent la traçabilité des transmissions, en précisant leur date et leur finalité, la nature des données transmises ainsi que les services qui en ont été destinataires.

Toute personne qui est rendue destinataire de ces transmissions est tenue au secret professionnel, dans les conditions et sous les peines prévues aux articles 226-13 et 226-14 du code pénal.

Le service destinataire des informations transmises les détruit dès lors qu'elles ne sont pas ou plus nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

L'agent mentionné au dernier alinéa du II de l'article L. 822-3 du présent code est chargé d'assurer la traçabilité de ces transmissions et de veiller au respect de l'application du présent article.

¹⁰ Em decisão datada de 09 de julho de 2021, o Conselho Constitucional confirmou que os parágrafos primeiro e terceiro do artigo 863-2 do Código de Segurança Interna obedecem à Constituição francesa.

- a destruição, após seis anos de sua captação, das informações obtidas com o uso de técnicas operacionais de coleta de dados e de recursos de vigilância;
- a utilização de dados criptografados por um prazo máximo de até oito anos após sua coleta. O tempo é computado a partir da descrição da descrição.

Na França, o reposicionamento institucional da Atividade de Inteligência na estrutura estatal e a especialização do Ministério Público não foram movimentos autônomos e desconexos – e sequer faria sentido se desta forma ocorresse. Esta cinesia ocorreu, e ainda se processa no tempo presente, dado o amadurecimento das instituições e a percepção de que o desenvolvimento de mecanismos de cooperação entre Inteligência-*Parquet* é a forma que tem se revelado mais promissora para alcance dos interesses fundamentais da República francesa, respeitadas suas particularidades institucionais, autonomias funcionais e *éthos* de atuação. Neste contexto, a interoperabilidade informacional e o uso pelo Ministério Público dos dados e Conhecimentos produzidos pela Inteligência revestem-se de centralidade naquele país.

Considerações Finais

O presente trabalho buscou demonstrar que o arcabouço normativo-legislativo vigente no Brasil não regulamenta o intercâmbio de dados e Conhecimentos entre o Sistema Brasileiro de Inteligência e o Ministério Público. Atualmente, há

leis esparsas que carregam prescrições genéricas e construções jurisprudenciais autorizando e moldando a interação informacional do *Parquet* com alguns dos órgãos do Sisbin – a exemplo do COAF e as agências de Segurança Pública integrantes do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública–, mas não do sistema em sua completude. Mesmo nos casos mencionados, foram necessárias manifestações do Poder Judiciário para se aclarar os contornos procedimentais que conferiram concretude a estas interoperabilidades informacionais.

Aliada à anomia em relação ao intercâmbio informacional entre os ecossistemas Sisbin-Ministério Público, o direito processual-constitucional tampouco agasalhou o emprego e manejo pelo órgão ministerial dos dados e Conhecimentos oriundos da Atividade de Inteligência, notadamente em sua incumbência de propositos titular da ação pública. Enquanto persistir este déficit normativo, a juridicidade e conformidade do repasse informacional e de sua utilização efetiva ficarão a juízo interpretativo do Poder Judiciário e tende a inibir a cooperação entre estes organismos estatais, além de trazer insegurança jurídica tanto aos operadores da Atividade de Inteligência quanto aos membros do *Parquet*.

A discussão e normatização deste tema – que é transversal e certamente demandará o envolvimento dos Poderes Legislativo e Judiciário em torno do debate – revestem-se de importância para a Atividade de Inteligência e o órgão ministerial, a fim de que seja conformada a interoperabilidade informacional Sisbin-Ministério Público,

além de disciplinado o uso pelo *Parquet* dos Conhecimentos gerados pelo Sistema Brasileiro de Inteligência. A regulação deste assunto dotaria estas instituições de instrumentos para atuação harmônica na promoção da segurança do Estado e da Sociedade e, aditivamente, efetivaria objetivos e diretrizes estratégicos consignados na Política Nacional de Inteligência e na Estratégia Nacional de Inteligência.

No Brasil, a ausência de regramento específico que amolde a interoperabilidade informacional entre Sisbin-Ministério Público, bem como o emprego dos produtos da Atividade de Inteligência pelo órgão ministerial, restringe o pleno emprego do saber estatal na promoção do interesse nacional, além de refrear o combate às principais ameaças que afligem o Estado e a sociedade, a exemplo da criminalidade organizada, terrorismo, espionagem. Contudo, a normatização desse tema é realidade em outros países.

À guisa de ilustração, o presente trabalho buscou apresentar como a França vem abordando este assunto nos últimos anos, em clara resposta estatal às principais necessidades e ameaças que os setores de Inteligência, Defesa e Segurança Pública manejam hodiernamente. Naquele país, o debate acerca da interoperabilidade informacional Atividade de Inteligência-Ministério Público é revestido de centralidade e progride, redundando na inserção de dispositivos em diplomas legais que balizam esta cooperação, tanto em seus aspectos procedimentais, temáticos e de fluxos. Cabe rememorar que as recentes alterações legislativas que amoldaram a Atividade de Inteligência francesa não representaram renúncia aos seus mecanismos de controle, abdicação das garantias individuais dos cidadãos e desrespeito às idiosincrasias, autonomias funcionais e *éthos* de atuação tanto do Ministério Público quanto das agências de Inteligência.

Referências

ALMEIDA NETO, W. R. *Inteligência e contra-inteligência no Ministério Público: aspectos práticos e teóricos da atividade como instrumento de eficiência no combate ao crime organizado e na defesa dos direitos fundamentais*. Belo Horizonte, MG: Dictum, 2009.

BRASIL. Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre a Agência Brasileira de Inteligência e o Conselho Nacional do Ministério Público, em 04 de maio de 2021. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Termosdecooperacao/Acordo_de_Cooperacao_Tecnica_ABIN_CNMP.pdf. Acesso em: 21 out. 2021.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 out. 2021.

_____. Decreto n.º 4.376, de 13 de setembro de 2002. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência, instituído pela Lei n.º 9.883, de 7 de dezembro de 1999, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, n.º 124, p. 4, 16 set. 2002.

_____. Decreto n.º 8.793, de 29 de junho de 2016. Fixa a Política Nacional de Inteligência. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, n.º 124, p. 5, 30 jun. 2016.

_____. Decreto s/n de 15 de dezembro de 2017. Institui a Estratégia Nacional de Inteligência. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, n.º 241, p. 36, 18 dez. 2017.

_____. Lei Complementar n.º 40, de 14 de dezembro de 1981. Estabelece normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público Estadual. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 15 dez. 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp40.htm. Acesso em: 21 out. 2021.

_____. Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 25 jul. 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm. Acesso em: 21 out. 2021.

_____. Lei n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 15 fev. 1993. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm. Acesso em: 21 out. 2021.

_____. Lei n.º 9.613, de 3 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou

ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, n.º 42, p. 13, 4 mar. 1998.

_____. Lei n.º 9.883, de 7 de dezembro de 1999. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, n.º 234, p. 1, 8 dez. 1999.

_____. Presidência da República. Gabinete de Segurança Institucional. Agência Brasileira de Inteligência. *Doutrina Nacional da Atividade de Inteligência*: fundamentos doutrinários. Brasília, DF: Abin, 2016b.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *Habeas corpus* 512.290-RJ. Voto do Relator para o Acórdão MIN. ROGERIO SCHIETTI CRUZ, 6ª Turma, Brasília; DF, 18 ago. 2020. Acórdão publicado no Diário de Justiça Eletrônico de 25 ago. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 6529*. Relator MIN. CÁRMEN LÚCIA, Plenário, Brasília; DF, 8 out. 2021. Acórdão publicado no Diário de Justiça da União, n.º 210, de 21 out. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 1.055.941*. Relator MIN. DIAS TOFFOLI, Plenário, Brasília, DF, 5 dez. 2019. Acórdão publicado no Diário de Justiça da União n.º 52, de 18 mar. 2021.

BURANARACH, M. *Framework for the Organization and Discovery of Information Resources in a WWW Environment Using Association, Classification and Deduction*. University of Pittsburgh, 2004.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (Brasília). Resolução n.º 156 – Conselho Nacional do Ministério Público, de 13 de dezembro de 2016. Institui a Política de Segurança Institucional e o Sistema Nacional de Segurança Institucional do Ministério Público e dá outras providências. *Diário Eletrônico do CNMP* n.º 31/2017 – Caderno Processual, Brasília; DF, p. 01-11, 14 fev. 2017.

CONSELHO NACIONAL DOS PROCURADORES-GERAIS (Brasília). Grupo Nacional de Combate às Organizações Criminosas (GNCOG), c2021. Disponível em: <https://www.cnp.org.br/grupo-nacional-de-combate-as-organizacoes-criminosas-gncoc>. Acesso em: 21 out. 2021.

FRANÇA. *Arrêté du 29 octobre 2007 portant création d'un service à compétence nationale dénommé "direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières"*. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006076055/>. Acesso em: 18 nov. 2021.

_____. *Arrêté du 22 octobre 2013 portant organisation de la direction du renseignement et de la sécurité de la défense*. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028218505>. Acesso em: 18 nov. 2021.

_____. *Arrêté du 10 mars 2015 portant organisation de la direction générale de la sécurité extérieure*. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000030375775>. Acesso em: 27 out. 2021.

_____. *Code de Sécurité Intérieure. Livre VIII. Du Reseingnement*. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes>. Acesso em: 27 out. 2021.

_____. *Décret n.º 2014-445 du 30 avril 2014 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale de la sécurité intérieure*. Disponível em: <https://legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000028887486>. Acesso em: 27 out. 2021.

_____. *Décret n.º 2021-375 du 1er avril 2021 portant modification des missions et de l'organisation du service à compétence nationale TRACFIN*. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043317325>. Acesso em: 28 out. 2021.

_____. *Loi n.º 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière*. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000028278976>. Acesso em: 29 out. 2021.

_____. *Loi n.º 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice*. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000038261631/>. Acesso em: 29 out. 2021.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4.^a ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MINAYO, M. C. S. (org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis: Vozes, 2001.

SILVA, R. F. *A importância da interoperabilidade*. Disponível em: <http://phpbrasil.com/articles/article.php/id/851>. Acesso em: 26 out. 2021.

Artigo

5



CRISE E INTELIGÊNCIA: A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO GERENCIAMENTO DE CRISES

DOI: <https://doi.org/10.58960/rbi.2022.17.215>

Adauton Montagna *

Resumo

Este estudo se propõe a estabelecer um padrão de conceitos relacionados ao gerenciamento de crise, a partir de uma perspectiva da Atividade de Inteligência. A metodologia adotada foi uma revisão bibliográfica básica sobre o assunto, realizando uma abordagem qualitativa do problema de maneira exploratória. Dessa maneira, são conceituados crise e evento crítico, características da crise, gerenciamento de crise e gerenciamento de riscos e fases do gerenciamento de crise. Há uma atenção especial para a atuação dos especialistas de Inteligência na formação e composição do gabinete de crise. Nesse momento, o chamado Ciclo de Inteligência passa a funcionar num contexto diferente, em que, devido à compreensão do tempo, as demandas, processamento e resposta acontecem quase ao mesmo tempo. Dessa maneira, há necessidade de preparar o profissional de Inteligência para atuar em contexto de crise. Ao final, se propõe a adoção de sistema de gerenciamento de crise como parte do próprio Planejamento Estratégico da instituição.

Palavras-chave: Gerenciamento de Crise, Gabinete de Crise, Gerenciamento de Riscos, Assessoramento Estratégico, Ciclo de Inteligência

CRISIS AND INTELLIGENCE: THE INTELLIGENCE ACTIVITY IN CRISIS MANAGEMENT

Abstract

This study proposes to establish a pattern of concepts related to crisis management, from an Intelligence Activity perspective. The methodology adopted was a basic bibliographic review on the subject, carrying out a qualitative approach to the problem in an exploratory way. In this way, crisis and critical event, crisis characteristics, crisis management and risk management and phases of crisis management are conceptualized. Special attention is paid to the role of Intelligence specialists in the formation and composition of the crisis cabinet. At that moment, the so-called Intelligence Cycle starts to work in a different context, in which, due to the understanding of time, demands, processing and response happen almost at the same time. Thus, there is a need to prepare the intelligence professional to act in a context of crisis. In the end, it is proposed to adopt a crisis management system as part of the institution's Strategic Planning.

* Oficial de Inteligência da Agência Brasileira de Inteligência. Bacharel em Economia (Universidade Católica de Brasília – UCB, 1995) Licenciatura em História (Universidade de Brasília – UnB, 1996) Especialização em Inteligência de Segurança Pública (Universidade do Sul de Santa Catarina – Unisul, 2018)

Keywords: *Crisis Management, Crisis Cabinet, Risk Management, Strategic Advice, Intelligence Cycle*

CRISIS E INTELIGENCIA: LA ACTIVIDAD DE INTELIGENCIA EM LA GESTIÓN DE CRISIS

Resumen

Este estudio propone establecer un patrón de conceptos relacionados con la gestión de crisis, desde la perspectiva de la Actividad de Inteligencia. La metodología adoptada fue una revisión bibliográfica básica sobre el tema, realizando un abordaje cualitativo del problema de forma exploratoria. De esta forma, se conceptualiza crisis y evento crítico, características de la crisis, gestión de crisis y gestión de riesgos y fases de la gestión de crisis. Se presta especial atención al papel de los especialistas de Inteligencia en la conformación y composición del gabinete de crisis. En ese momento, el llamado Ciclo de Inteligencia comienza a funcionar en un contexto diferente, en el que, debido a la comprensión del tiempo, las demandas, el procesamiento y la respuesta suceden casi al mismo tiempo. Así, surge la necesidad de preparar al profesional de inteligencia para actuar en un contexto de crisis. Al final, se propone adoptar un sistema de gestión de crisis como parte de la Planificación Estratégica de la institución.

Palabras clave: *Gestión de Crisis, Gabinete de Crisis, Gestión de Riesgos, Asesoramiento Estratégico, Ciclo de Inteligencia*

Considerações Iniciais

Crises são eventos rotineiros na vida dos indivíduos, organizações e sociedades. Em algum momento, crises acontecem ou vão acontecer. O que preocupa os melhores líderes e gestores não é se a crise vai ocorrer, mas quando vai ocorrer, qual tipo de crise, sua gravidade e impactos. Para responder a essas questões, tem-se desenvolvido uma cultura de gerenciamento de crises que envolve a prevenção, tratamento adequado, superação e aprendizados.

A Atividade de Inteligência está plenamente envolvida no gerenciamento de crises em todas as suas etapas. Seja no monitoramento de fatos e situações que podem levar a uma crise, seja no momento da própria ocorrência da crise, ter informações oportunas e confiáveis para lidar com a situação é essencial.

Nos momentos de crise, é comum a formação de um gabinete de crise. Nesse artigo trataremos como gabinete de crise toda reunião de especialistas e operadores de diferentes frações de uma organização ou mesmo de organizações diferentes com o propósito de atuar para a superação de uma crise. O gabinete de crise pode ter diferentes estruturas e arranjos institucionais e ter outras denominações, como grupo de resposta, força-tarefa, comitê de crise.

No gabinete de crise, é essencial se ter informações confiáveis, obtidas e tratadas de forma ágil, para a tomada de decisões. Nesse contexto, os operadores da Atividade de Inteligência ocupam papel especial. Podem tanto atuar

como coordenadores ou componentes essenciais da equipe, provendo insumos que guiarão as decisões a serem tomadas em direção à volta para a situação de normalidade.

Nesse artigo, procurar-se-á analisar a atuação da Atividade de Inteligência na formação, execução e desmobilização de um gabinete de crise. Para isso, serão tratadas as outras etapas do gerenciamento de crise, mas apenas para dar o suporte para uma análise do tema proposto nesse trabalho.

O trabalho foi desenvolvido a partir de uma revisão bibliográfica sobre o assunto. Procurou-se aqui, a partir de artigos, livros e manuais com diversas abordagens sobre gerenciamento de crise, identificar os elementos essenciais para a Atividade de Inteligência relacionados ao tema, em especial no que diz respeito ao gabinete de crise. Foi realizada uma pesquisa básica, que gera conhecimentos, mas não tem uma aplicação prática imediatamente prevista, qualitativa, se aprofundando em questões subjetivas do problema, facilmente quantificáveis, e exploratória, em busca de gerar familiaridade com um assunto pouco conhecido.

Crise e Evento Crítico

Uma primeira questão a ser analisada quando se trata de gerenciamento de crise em geral é o conceito de crise. Aparentemente, o entendimento do que é uma crise pode parecer intuitivo e simples. Entretanto, o termo tem sido banalizado e se confunde muitas vezes com situações indesejadas ou desgastantes, mas

que não necessariamente podem ser crises. Uma crise é uma mudança – seja repentina ou gradual – que resulta em um problema urgente que deve ser abordado imediatamente (LUECKE, 2010). Na crise estão presentes os elementos de ameaça severa, alto nível de incerteza e urgente necessidade de ação (FORNI, 2020).

Eventos negativos não representam uma crise necessariamente, embora a gestão inadequada e equivocada possa fazer com que evoluam para uma crise. A crise afeta setores inteiros e desestabiliza organizações e governos, exigindo uma atuação coordenada e rápida, sob pena de causar prejuízos incalculáveis (FORNI, 2020).

No espaço de atuação da Atividade de Inteligência, como atividade de Estado, as crises atuam sobre os próprios objetivos do País. Esses objetivos estão descritos no Artigo 3º da Carta Constitucional¹, que são ainda traduzidos em programas, projetos e objetivos de governos.

A definição a ser adotada no presente estudo é uma adaptação da realizada no Protocolo de Eventos Críticos (ECRIT), estabelecida em Instrução Normativa da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN)². No Artigo 3º, fica estabelecido que “Evento Crítico é um conjunto de ocorrências de caráter episódico que incide em determinada localidade geográfica do País – ou, em cadeia, ao longo de diversas

localidades – e cuja gravidade imediata ou seus desdobramentos afetem o regular exercício de direitos fundamentais ou o funcionamento de infraestruturas críticas estratégicas. Tais episódios exigem o tratamento intensivo, oportuno e coordenado de dados, informações e conhecimentos, de forma a prestar o devido assessoramento ao processo decisório do Poder Executivo Federal.”

Essa definição é útil ao nosso estudo, pois cria as condições para o estabelecimento do gabinete de crises. Há duas grandes situações em que o gabinete se justificaria: o exercício regular de direitos fundamentais e o funcionamento de infraestruturas críticas estratégicas.

Cabe aqui realizar uma distinção entre crise e evento crítico. Eles estão profundamente associados, embora não sejam o mesmo. O evento crítico é o estopim, o gatilho da crise (SENN, 2017). Ele é o momento em que a crise surge e evolui.

Há dois tipos de eventos críticos (SENN, 2017). Há o evento crítico desejado, criado de modo deliberado e que representa uma oportunidade para o País. Embora seja desejado, o evento pode ser catalisador de uma crise com consequências negativas graves. Exemplos recentes desse tipo de evento foram a Copa do Mundo de Futebol de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016. O evento crítico não desejado é aquele que normalmente associamos a uma

1 Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

2 Instrução Normativa nº 0006-ABIN/GSI, de 04 de setembro de 2018.

crise. Podem ser causados por eventos climáticos ou por ação humana ou ainda por uma combinação desses.

As crises provenientes de eventos críticos não desejados podem ser visualizadas a partir das ameaças listadas na Política Nacional de Inteligência (PNI)³. Embora essa lista não seja exaustiva e seja possível uma revisão para elencar outras situações, ela nos apresenta uma enorme gama de possibilidades que merecem monitoramento por todo o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN). Essas ameaças são as seguintes: 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; Ações Contrárias ao Estado Democrático de Direito.

As crises são decorrentes de ameaças. Identificar as ameaças que podem gerar crises, estabelecendo um acompanhamento permanente, é elemento a ser considerado num planejamento de gerenciamento de crises. As ameaças elencadas na PNI devem ser um ponto de partida, considerando que seu propósito é justamente servir de orientador para o que se considera estratégico para acompanhamento do SISBIN.

Características da Crise

Segundo GAIA (2003), as crises possuem algumas características que devem

ser consideradas e que justificam seu tratamento imediato.

a) Imprevisibilidade

Por mais que seja desejável e necessária a implementação de planos de prevenção e monitoramento de crises, prever quando ocorrerão é praticamente impossível. Costuma-se atribuir essa particularidade a crises que advêm de fenômenos climáticos. Entretanto, elemento humano, muitas vezes essencial para o início de uma crise, possui sempre um nível de complexidade que não permite prever todos os seus passos e decisões. Admitir a imprevisibilidade da crise é o primeiro passo para poder superá-la. Acreditar que tudo está sempre sob controle e nada demais vai ocorrer cria vulnerabilidades que devem ser evitadas.

b) Compreensão do tempo

A compreensão do tempo está ligada ao caráter emergencial que a crise gera nos envolvidos. Estar em crise significa uma situação de conflito em que os atores devem agir de maneira a atuar rapidamente, para evitar seu agravamento. Quanto menos tempo durar uma crise e mais rápido for o retorno à normalidade, melhor será para todos os envolvidos. Dessa maneira, as medidas a serem tomadas são condicionadas pelo tempo.

c) Ameaça a direitos fundamentais

A crise de que estamos tratando ameaça os direitos fundamentais, inclusive a vida. Essa situação desafia a própria razão

3 Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016.

de existir do Estado. As ações a serem tomadas devem levar em conta que o debelar da crise possui uma legitimidade absoluta, pelos objetivos a serem alcançados.

d) Necessidade de postura organizacional não rotineira

A crise desafia as estruturas tradicionais de funcionamento, de maneira que todos os recursos humanos e materiais necessários devem ser mobilizáveis para seu enfrentamento. Não é admissível que elementos ou frações da organização apresentem obstáculos para o gerenciamento de crise sob argumentação de que isso não está relacionado a suas entregas rotineiras. Para que a organização não se veja limitada em seus próprios sistemas no momento de gerenciamento de uma crise, é necessário treinar e conscientizar os colaboradores para que todos andem no mesmo sentido nesse momento.

e) Necessidade de Planejamento Analítico Especial

Considerando que a crise é parte da realidade, deve-se adotar um planejamento específico de gestão de crises. Esse planejamento pode ser realizado de diversas maneiras e há uma variedade de instrumentos para serem utilizados para se preparar para as crises. O planejamento passa pela identificação de ameaças que podem levar a uma crise, assim como os recursos e os parceiros essenciais para se organizar para enfrentar a crise.

Gerenciamento de Crise e Gerenciamento de Riscos

É importante fazer uma diferenciação entre risco e crise. Risco é um elemento isolado, que pode dificultar ou mesmo impedir a realização de objetivos e processos de uma organização. O risco pode ser mapeado, avaliado e tratado, caso a caso. Fazer o gerenciamento de risco diz respeito a identificar situações que podem ocorrer e tratá-los ou aceitá-los, quando for o caso, adotando planos de contingência para isso (SENNÁ, 2017).

Podemos avaliar a possibilidade, por exemplo, de corte de recursos orçamentários para um projeto. No gerenciamento de riscos, identificamos a probabilidade de ocorrência e o impacto do fato. Esse cruzamento probabilidade x impacto é o que define o risco e a necessidade e a forma de tratamento. A partir dessa avaliação, podem-se identificar medidas alternativas para que o projeto não seja inviabilizado nesse caso.

A crise é um fenômeno mais complexo, com atores e determinantes variados, que fogem da rotina. A crise pode potencializar riscos já identificados, mas que ocorrem em outro contexto, tornando seu controle mais desafiador. Segundo Senna (2017):

Uma crise é um fenômeno complexo, não isolado, que pode potencializar a concretização de riscos simultâneos, e por isso é diferente. Um risco é algo que conseguimos isolar e tratar, uma crise é algo difuso, amplo, complexo e de difícil controle (Senna, 2017, p. 13).

Uma unidade de Polícia Rodoviária, por exemplo, sabe que existe o risco

de bloqueios em estradas sob sua jurisdição. Esses bloqueios podem ser causados por fenômenos meteorológicos, acidentes com veículos ou pedestres ou movimentos reivindicatórios. Uma gestão de riscos deve, portanto, identificar quais pontos das rodovias estão mais sujeitos a bloqueios, que tipo de dificuldades no tráfego podem surgir e avaliar medidas para evitar que o fluxo seja interrompido ou o prolongamento da situação. Ligações com órgãos que atuem em situações de emergência e de infraestrutura de transportes são desejáveis. Rotas alternativas devem ser mapeadas. Deve ser realizado o acompanhamento de movimentos reivindicatórios com potencial de utilizar bloqueio de tráfego como tática para pressionar autoridades. Tudo isso pode ser visto como parte do gerenciamento de riscos da atividade.

Uma outra situação é a existência de bloqueios generalizados ocorrendo em diversos pontos do estado ou da região causados pelas mesmas fontes de risco. Nesse momento, diante do impacto para a economia e para a sociedade causado pelo tráfego paralisado, que aumenta com a passagem do tempo, há necessidade de um gerenciamento específico, fora dos padrões rotineiros das atividades da Polícia Rodoviária. A atuação deverá ser coordenada com outros órgãos, de maneira a compreender as razões da crise e atuar para controlá-la o mais rapidamente possível.

Em outras palavras, o gerenciamento de crises exige um planejamento específico,

que não prescinde de outros planos, como o gerenciamento de riscos.

O Gerenciamento de Crise

A crise, pela sua natureza e capacidade de comprometer infraestruturas críticas e direitos fundamentais, deve possuir um tratamento especial. No caso da Atividade de Inteligência, que tem como atribuição, definida em Lei, “a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado”⁴, o gerenciamento de crise aparece como um desafio permanente. Para compreendê-lo melhor, vamos dividir esse ofício em quatro etapas, que descreveremos a seguir, sempre ressaltando o papel da Inteligência em cada uma delas (COUTO & SOARES, 2013).

a) Coleta e processamento de dados e informações

A primeira etapa, que coincide basicamente com a própria razão de ser da Atividade de Inteligência, consiste no monitoramento sistemático de situações que possam levar a crises relacionadas a atribuições de Estado. Faz parte da rotina dos serviços de Inteligência o acompanhamento de temas de interesse para o processo decisório⁵. A lista de temas a serem acompanhados varia de tempos em tempos, mas além do que é apresentado pelos seus clientes, os analistas devem estar atentos a qualquer

4 Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999.

5 Item 2.3 da Política Nacional de Inteligência (PNI) - Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016.

nova situação com potencial gerador de crise.

Esse acompanhamento de temas se dá em grande parte por meio de fontes abertas, como imprensa, redes sociais, artigos científicos, bancos de dados, dentre outros. A isso se somam as trocas de informações com os componentes do SISBIN, outros órgãos da administração pública e órgãos congêneres de Inteligência de outros países. Há ainda a busca especializada por dados negados ou não disponíveis⁶.

Esse acompanhamento sistemático acaba por produzir analistas especializados nos assuntos, que são elemento essencial para qualquer sistema de gerenciamento de crise. Eles são em geral os principais responsáveis por perceber a mudança de situação de um tema em acompanhamento, o que pode demandar a formação de um gabinete de crise.

A formação e o investimento em especialistas no acompanhamento de temas tem sido o principal meio para a Agência de Inteligência estar preparada para assessorar de maneira eficaz o processo decisório. Isso contribui para identificar de forma eficiente situações que podem levar a uma crise, a tempo de uma atuação das autoridades responsáveis. A existência de um quadro de especialistas qualificados e treinados, dessa maneira, é a base de qualquer sistema de gerenciamento de crises (COUTO & SOARES, 2013).

b) Alerta para o agravamento de situação

A partir do acompanhamento dos temas realizado pelos especialistas, a identificação de situações de interesse para o assessoramento ao processo decisório deve ter instrumentos para alertar para o agravamento de uma situação que pode levar a uma crise. O relacionamento eficaz entre produtores e usuários da Inteligência contribui para evitar o surgimento de crises ainda na fase do alerta para o agravamento de situação. A partir do assessoramento oportuno, boa parte das crises pode ser evitada ainda nessa fase.

O momento de alerta pode desencadear uma série de medidas preventivas, que ainda não seja o próprio gabinete de crise. Nesse momento, o fluxo de informações para o processo decisório pode se dar de maneira mais intensa e medidas especiais para a coleta de dados e a utilização de meios especializados da Inteligência podem ser empregadas. O grande objetivo passa a ser evitar que a crise se instale, uma vez que o agravamento pode fazer com que o controle sobre a situação seja mais difícil ou mesmo inexistente.

c) Gabinete de crise

Com a ocorrência de um evento crítico, se estabelece a necessidade de formação de um gabinete de crise. O gabinete de crise pode ser definido como um conjunto de especialistas de diversos órgãos ou unidades com potencial para contribuir para a superação da crise, seja com informações ou com atribuições legais relacionadas à questão (SENNA, 2017).

⁶ Doutrina Nacional da Atividade de Inteligência: fundamentos doutrinários (2016). p. 45.

A partir dessa definição, entende-se que a conformação do gabinete de crise pode variar de acordo com a crise que se enfrenta no momento. Alguns colaboradores essenciais em algum tipo de crise podem ser totalmente dispensáveis em outro. Se a crise estiver relacionada com a saúde pública, por exemplo, não é possível se conceber um gabinete sem a contribuição de especialistas do Ministério da Saúde ou Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Em uma crise no sistema penitenciário esses especialistas não teriam muito a contribuir, ou seriam mesmo desnecessários.

A definição sobre o início, a finalização e a composição de um gabinete de crise são alguns dos principais desafios para os gestores. Por isso, a existência de um protocolo que procure definir essas questões é de grande valia. Isso evita desperdiçar tempo, em um momento em que agir rápido faz muita diferença para evitar o agravamento da situação. Além disso, permite antever que tipo de contribuições as diversas frações e organizações podem prover para os diversos tipos de crise previstos.

A formação de um gabinete de crise se justifica pelas próprias características das crises, conforme detalhado anteriormente. O gabinete permite uma ação mais coordenada entre os órgãos relacionados com a crise do momento, o que significa agilidade e efetividade na resposta, algo essencial para o abreviamento da situação. Além disso, mobiliza recursos estratégicos em uma única direção.

O gabinete de crise deve possuir uma

estrutura de comando em três níveis, a fim de alcançar maior efetividade dos trabalhos a serem realizados (SENNA, 2017). No nível estratégico encontram-se as autoridades responsáveis pela deflagração do gabinete de crise. Essas autoridades devem dar todo o suporte político, institucional e logístico para as atividades, além de definir qual o propósito e o estado final desejado para o gabinete de crise. No nível tático devem estar os coordenadores do gabinete de crise, que se encarregam de coordenar os diversos parceiros e colaboradores e planejar as atividades a serem executadas. No nível operacional estão os responsáveis pelo suporte e execução das atividades a serem realizadas no gabinete de crise.

Para a Atividade de Inteligência, o gabinete de crise representa um desafio para o ofício de produzir conhecimento oportuno e confiável para a tomada de decisão (MCCARTHY, 1997). Em condições habituais, a produção de conhecimentos de Inteligência segue um roteiro conhecido como Ciclo de Inteligência. Segundo esse roteiro, a produção do conhecimento se inicia por uma solicitação pelo usuário, a partir de temas identificados como relevantes para o processo decisório, representada por uma política. A partir dela, o órgão de Inteligência realiza o trabalho de planejamento, reunião, processamento das informações e a difusão ao usuário. Embora esse modelo seja muitas vezes tido como muito esquemático e na realidade acaba muitas vezes por não ser seguido exatamente dessa maneira, ele é muito útil para compreender o papel de cada elemento dentro do processo de produção do

conhecimento de Inteligência.

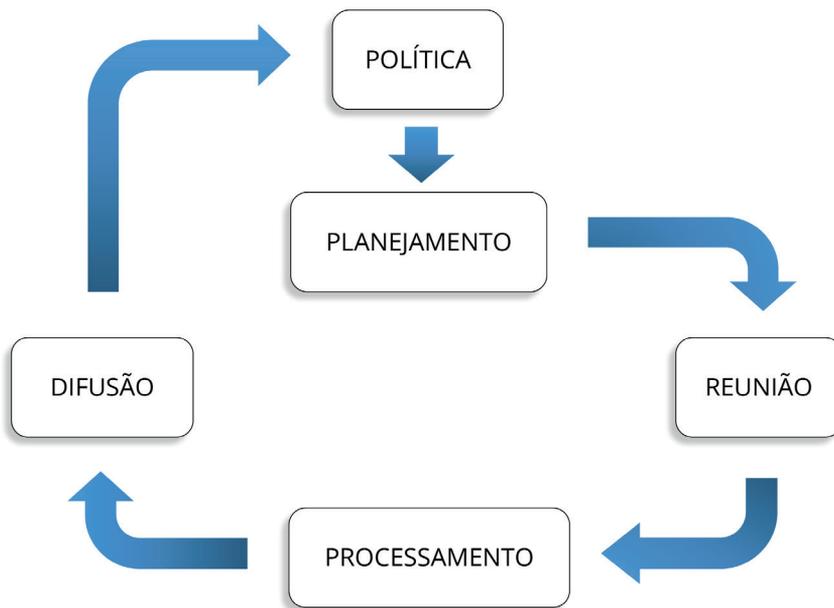


Figura 1 – Representação gráfica do Ciclo de Inteligência.

Durante uma crise, o Ciclo de Inteligência⁷ permanece como uma referência para a produção de conhecimento de Inteligência. No entanto, ele pressupõe um tempo entre a demanda do usuário e a resposta do órgão de Inteligência que se altera drasticamente na crise. O Ciclo pressupõe também um processamento para que as informações que cheguem ao usuário sejam as mais confiáveis, testadas por diversas metodologias, de maneira a diminuir as incertezas no momento de tomar decisões. Na crise, devido à compreensão do tempo, as demandas, processamento e resposta acontecem quase ao mesmo tempo. Dessa maneira, a importância do especialista, que acompanha o assunto relacionado à crise, cresce de importância. Ter analistas

com conhecimento do fato gerador da crise permite o julgamento mais célere dos dados e informações recebidas, de maneira a permitir uma resposta no nível que uma situação de crise exige.

Um dos momentos de maior complexidade é quando se deve decidir pela desmobilização do gabinete de crise. Para que isso ocorra de maneira natural, é essencial que seus objetivos tenham sido estabelecidos de maneira clara, assim como o que se desejava quando do início dos trabalhos. Nem sempre é fácil se definir quando a crise acaba e se retorna para a fase de acompanhamento e monitoramento. Dependendo do caso, pode ser que a crise seja tão grave que acabe por ser absorvida pela sociedade,

⁷ Doutrina Nacional da Atividade de Inteligência: fundamentos doutrinários (2016). p. 37.

deixando de ser algo excepcional.

Como exemplo disso, temos a pandemia do vírus SARS-CoV-2, que se iniciou em março de 2020. Num primeiro momento, a instalação de um gabinete de crise é mais do que justificável, para conter a disseminação do vírus, mitigar impactos nos sistemas de saúde e na economia, coordenar ações governamentais, dentre outros. Com o passar do tempo, o gabinete de crise vai perdendo razão de existir, pois o que era excepcional em determinado momento foi se modificando para o que ficou conhecido como o “novo normal”. A partir de então, ainda que a pandemia não tenha sido totalmente superada, passou-se para uma situação de monitoramento, que somente poderia ser novamente classificada como crise caso surgisse um novo evento crítico.

Um ponto específico que cabe uma reflexão é sobre o trabalho de comunicação social durante uma crise. Em qualquer gabinete de crise um dos segmentos mais importantes é o responsável pela comunicação com a mídia. Essa é uma preocupação constante, porque a crise se apresenta como uma anormalidade, algo que naturalmente atrai o interesse da imprensa de uma forma geral. Além disso, a difusão de notícias falsas, descontextualizadas ou distorcidas se potencializa em situações de crise. Devido a isso, uma comunicação eficiente com o público é essencial no gerenciamento de uma crise.

O trabalho de comunicação social é normalmente conduzido por profissionais preparados para essa atividade, e não

deve ser diferente, dada a complexidade da relação com a mídia. O planejamento de crise deve envolver esses profissionais, estabelecendo a melhor maneira de se comunicar, segundo os objetivos definidos para o gabinete de crise. Por mais que os demais integrantes do gabinete sejam eficientes em suas respostas, uma relação inadequada com os meios de comunicação pode não só prolongar uma crise, como servir para agravá-la.

Numa situação de bloqueios de rodovias por movimentos paredistas, por exemplo, boatos de que a crise causará desabastecimento de mantimentos e combustíveis pode levar a população a acorrer para supermercados e postos de combustíveis para estocar. Dessa maneira, o boato se torna uma profecia autorrealizável, trazendo um agravamento da crise. A comunicação eficiente, dessa maneira, é parceira essencial para evitar o prolongamento, agravamento e até o surgimento de nova crise associada.

d) Rescaldo e aprendizado – o pós-crise

É muito comum se dizer que as crises não possuem apenas um aspecto negativo. Pelo desafio que elas representam, podem ser elementos de evolução e melhoria de processos de uma organização. Esse efeito colateral positivo tem maior chance de vingar se ocorrer de maneira planejada. Para isso, é essencial que as equipes responsáveis pela coordenação e execução dos trabalhos do gabinete de crise façam um relatório final, que seja claro e transparente em relação aos erros e acertos. Existem diversos instrumentos a partir dos quais se podem obter essas

informações, mas o mais importante é cultivar em todos os colaboradores um ambiente de cooperação e franqueza para obter as melhores respostas.

Nessa fase, o gabinete de crise deve criar uma base de dados que documente todas as ações. Essa base será de fundamental importância para a próxima fase do gerenciamento de crise, onde serão registradas as lições aprendidas. E que seja feito um encontro final com todos os colaboradores, para registro do encerramento das atividades do gabinete de crise, além de uma avaliação com todos os integrantes das atividades realizadas.

As lições aprendidas devem ser integradas ao planejamento do gerenciamento de

crise. A partir de um diagnóstico do que funcionou, do que não funcionou e das oportunidades de melhoria, pode-se evoluir para um gerenciamento de crise muito mais eficaz. Esses dados devem envolver não somente o funcionamento do gabinete de crise, mas também as fases anteriores, de monitoramento e alerta.

Para finalizar, temos abaixo uma representação gráfica das etapas do gerenciamento de crise⁸. Caracterizar cada uma delas é importante para que se possa dar um tratamento adequado. Embora o gráfico tenha sido elaborado para o contexto da iniciativa privada, os conceitos podem ser visualizados no gerenciamento de riscos na administração pública, levando em conta suas particularidades.

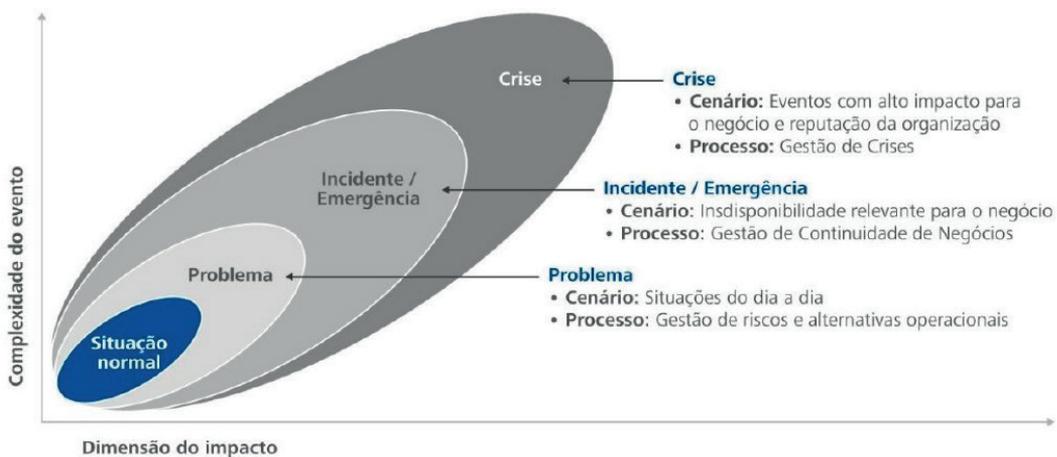


Figura 2 – Representação gráfica do sistema de gerenciamento de riscos.

8 Manual de Gestão de Crises para Relações com Investidores: Comunicação e estratégia para a preservação de valor.

Num primeiro nível, há a situação de normalidade, quando a complexidade do evento e a dimensão do impacto ocorrem dentro dos processos normais de funcionamento de uma organização. Em uma situação de problema, que ocorrem em situações do dia a dia, há necessidade de aplicação de medidas de gerenciamento de riscos. O ideal é que essas medidas tenham sido planejadas e previstas, de maneira a proporcionar uma alocação mais eficiente de recursos.

Além da circunstância de ocorrência de problemas previstos no gerenciamento de riscos, temos as situações de alerta, causadas por situações de emergência e que exigem a atenção das autoridades em nível mais estratégico, para evitar a ocorrência da crise. Nesse nível, o objetivo é atuar para o retorno à normalidade, uma vez que o tratamento inadequado pode trazer um agravamento evitável da situação.

Por fim, no nível mais elevado, temos a crise em si, estabelecida a partir de um evento crítico. Nesse momento, devem ser mobilizados os recursos necessários para controlar a crise. As organizações passam a atuar segundo uma lógica em que a crise assume a posição de prioridade absoluta. Há necessidade de atuar com rapidez para proteger infraestruturas críticas e direitos fundamentais.

Compreender em que situação a organização se encontra no momento permite uma ação mais adequada e coordenada, de acordo com a realidade que se apresenta. Não possuir o mapeamento de como se encontra a

organização, pode produzir respostas inadequadas ou fora do tempo necessário para agir com eficiência e eficácia. Ou seja, não possuir uma compreensão da necessidade de um gerenciamento adequado de crise pode levar a ocorrência de crises em maior frequência e gravidade, com um preço alto para a organização, seus parceiros, colaboradores e toda a sociedade.

Considerações Finais

Diversos estudos têm alertado para a dimensão que podem alcançar as mudanças climáticas, com impactos na vida das cidades e do campo, no abastecimento de água e combustível e na produção de alimentos. Não é possível afirmar com certeza se essas previsões catastróficas vão se confirmar, mas estarmos preparados para crises cada vez mais complexas é uma necessidade. Os últimos meses, em que vivemos uma grande mudança de hábitos devido a uma pandemia, são uma demonstração do que nos espera no futuro.

A Atividade de Inteligência tem se tornado essencial em gabinetes de crises. No entanto, a formação de seus profissionais tem privilegiado a atuação do analista dentro do processo clássico de assessoria ao poder decisório, o Ciclo de Inteligência. Há uma lacuna de formação dos analistas para uma assessoria em um contexto de crise, em que a coleta e análise dos dados e a difusão ao usuário podem ser realizadas quase ao mesmo tempo. Isso traz uma série de desafios para os profissionais de Inteligência, que devem receber uma qualificação específica para esse trabalho.

Diversos gabinetes de crise foram estruturados nos últimos anos para enfrentar várias crises. Tendemos a acreditar que foram bem-sucedidos, embora não se possa ter certeza disso, pois não há uma documentação confiável sobre sucessos e insucessos. Certamente houve falhas, que fazem parte de qualquer atividade humana. A falta de seu mapeamento impede um aprendizado institucional, que pode ser muito importante no futuro.

Com a demanda cada vez mais frequente da Atividade de Inteligência em um contexto em que as crises podem se tornar cada vez mais frequentes e complexas, a adoção de um planejamento para o gerenciamento de crise deve ser parte do próprio Planejamento Estratégico. Uma vez que a agência de Inteligência busca melhorar continuamente a relação com seu usuário, seria uma grande lacuna não estar preparado para o assessoramento em momentos de crise.

Esse plano de gerenciamento de crise deve estar alicerçado em um sistema de alertas dinâmico, que permita aos especialistas nos temas indicar os pontos de emergência, que merecem maior atenção por parte do usuário no momento, pela sua possibilidade de agravamento. Além disso, o plano permite uma rápida alteração nas rotinas nos momentos em que a crise se apresenta. Como dito, a ação rápida e eficaz faz toda a diferença no controle da crise.

O plano somente pode ser bem-sucedido se houver uma mudança na mentalidade dos profissionais que atuam na Atividade de Inteligência. O plano deve incluir uma formação específica para os profissionais e a flexibilidade da estrutura para se adequar a uma situação não rotineira. Adotar esse tipo de medida aumenta ainda mais a importância da Atividade de Inteligência no contexto do Estado e pode ainda trazer maiores ganhos em legitimidade para toda a comunidade de Inteligência.

Referências

- AL-DABBAGH, Zeyad S. The Role of Decision-maker in Crisis Management: A qualitative Study Using Grounded Theory (COVID-19 Pandemic Crisis as A Model). *Journal of Public Affairs*. pp.1-11, 2020.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 9 set. 2022.
- BRASIL. *Lei n.º 9.883, de 7 de dezembro de 1999*. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9883.htm. Acesso em: 10 set. 2022
- BRASIL. *Decreto n.º 8.793, de 29 de junho de 2016*. Fixa a Política Nacional de Inteligência. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8793.htm. Acesso em: 29 set. 2022
- BRASIL . Gabinete de Segurança Institucional. Agência Brasileira de Inteligência. *Doutrina Nacional de Inteligência: fundamentos doutrinários fundamentos doutrinários*. Brasília: ABIN, 2016.
- BRASIL . Gabinete de Segurança Institucional. Agência Brasileira de Inteligência Instrução Normativa Nº 0006-ABIN/GSI, de 04 de setembro de 2018. Protocolo de Eventos Críticos (ECRIT) padroniza e integra as ações da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN). *Boletim de Serviço Especial*, v. 20, n.º 36 p. 8, 04 setembro 2018
- BARBOSA, Guillermo Esnarriaga Arantes. *Gerenciamento De Crise: Como a Evacuação de Missões Diplomáticas em Resposta a Crises Extremas é Decidida e Conduzida por Outros Países*. Monografia de Conclusão do Curso de Gestão Integrada de Inteligência. Escola de Inteligência/ABIN, Brasília, 2019.
- COGAN, Charles G. Intelligence and crisis management: The importance of the pre-crisis. *Intelligence and National Security*, v.9, n.º 4, pp.633-650, 1994.
- COMFORT, Louise K. Crisis Management in Hindsight: Cognition, Communication, Coordination, and Control. *Public Administration Review*, n.º 67, pp.189-197, 2007.
- COUTO, José Alberto Cunha; SOARES, José Antônio de Macedo. *Gabinete de Crises: Fernando Henrique, Lula e Dilma*. São Paulo, Facamp, 2013.
- FORNI, João José. *Gestão de Crises e Comunicação*. O que gestores e profissionais de Comunicação precisam saber para enfrentar crises corporativas. 3. ed., São Paulo, Atlas, 2020.

GAIA, José Américo de Souza. *Gerenciamento de Crises*: Polícia Militar do Acre. Monografia (Especialista em Administração Policial). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE RELAÇÕES COM INVESTIDORES (IBRI). *Manual de Gestão de Crises para Relações com Investidores*. Disponível em: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/br/Documents/risk/Manual-Gestao-Crises-para-RI.pdf>. Acesso em 13 nov. 2021.

KWA, Chong Guan. Role of Intelligence in International Crisis Management. *RSIS Working Paper*, n.º 243, Singapura, 2012.

LUECKE, Richard. *Gerenciando a Crise: Dominando a arte de prevenir desastres*. 4.ª ed., Rio de Janeiro, Record, 2010.

MCCARTHY, Shaun Paul. *The Function of Intelligence in Crisis Management: Towards an Understanding of the Intelligence Producer-Consumer Dichotomy*. Tese (Doutorado em Relações Internacionais), University of St. Andrews, 1996.

PERSSON, Thomas; PARKER, Charles F.; WIDMALM, Sten. Social Trust, Impartial Administration and Public Confidence in EU Crisis Management Institutions. *Public Administration*, n.º 95(1), pp. 97-114.

PRODUCTS OR OUTPUTS? PROBING THE IMPLICATIONS OF CHANGING THE OUTPUTS OF INTELLIGENCE: A Report of the 2011 Analyst-IC Associate Teams Program. *Studies in Intelligence* v.56, n.º 1, pp.1-11, 2012.

PROTOCOLO – GERENCIAMENTO DE CRISES CIBERNÉTICAS DO PODER JUDICIÁRIO: Material de referência com as principais diretrizes para implantação do protocolo de gerenciamento de Crises Cibernéticas do Poder Judiciário. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/03/AnexoIIProtocoloDeGerenciamentoDeCrisesCiberneticasRevisado-REV.pdf>. Acesso em 14 nov. 2021.

RIBEIRO, Juliano Souza. Utilização da Metodologia de Gerenciamento de Riscos da ABIN na Elaboração do Plano de Gestão de Crise de Imagem da ABIN. Monografia de Conclusão do Curso de Aperfeiçoamento em Inteligência. Escola de Inteligência/ABIN, Brasília, 2018.

ROUX-DUFORT, Christophe. Is Crisis Management (Only) a Management of Exceptions?. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, v.15, n.º 2, pp.105-114, 2007.

SENNA, Claudio José d'Alberto. *Gerenciamento de Crises: usando mapas críticos para organizar o que é complexo e caótico*. Rio de Janeiro, Alta Books, 2017.

SNOWDEN, David J.; BOONE, Mary E. A Leader's Framework for Decision Making. *Harvard Business Review*. v.85, n.º 11, pp. 68-76, 2007.

Artigo

6



ATUAÇÃO INTEGRADA DE INTELIGÊNCIA NO APOIO ÀS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

DOI: <https://doi.org/10.58960/rbi.2022.17.216>

Gabriel Dias *

Resumo

Às comissões parlamentares de inquérito desenvolvem-se em um contexto complexo, dinâmico e composto por uma multiplicidade de áreas de conhecimento a serem observadas, desta forma uma equipe multidisciplinar integrada é essencial para prover um assessoramento eficaz ao processo decisório no âmbito destas Comissões. Sob a ótica do Serviço de Inteligência Policial da Secretaria de Polícia do Senado Federal (SEINTE), partir do exame da produção científica e de documentos públicos disponíveis, assim como da vivência do autor na qualidade de integrante da equipe técnica de assessoramento, foram analisados os elementos observados na cooperação entre agências de diferentes poderes e a natureza dessas atividades junto à Comissão Mista Parlamentar de Inquérito “Vegas” e “Monte Carlo”, sendo possível reconhecer características que constataram a atividade de inteligência nesse contexto assim como componentes que se credita à essa atuação como uma ação integrada.

Palavras-chave: Comissões Parlamentares de Inquérito; Atividade de Inteligência; Multidisciplinariedade; Cooperação entre agências; Ação integrada.

JOINT INTELLIGENCE ACTION SUPPORTING PARLIAMENTARY INVESTIGATION COMMITTEES

Abstract

Parliamentary Investigation Committee takes place in a complex, dynamic, and composed environment with multiple areas of knowledge. Thus, a multidisciplinary team is essential to provide effective intelligence to the decision-making process within these Commissions. From Intelligence Service of the Federal Senate Police Department (SEINTE) perspective, upon scientific production, open source document examination, as well as the author's experience as a member of the technical advisory team, a few elements had been observed in the cooperation between several government agencies and activities groundwork with “Vegas” and “Monte Carlo” Joint Parliamentary Investigation Committees. At this point, it has been possible to recognize the intelligences elements in this context, as well as components that are credited to this performance as a jointed action.

Keywords: *Parliamentary Investigation Committee; Intelligence; Multidisciplinary; Cooperation; Joint Action.*

* Policial Legislativo do Senado Federal atuando no Serviço de Inteligência Policial

ACCIÓN INTEGRADA DE INTELIGENCIA EN APOYO A LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS DE INVESTIGACIÓN

Resumen

Las comisiones parlamentarias de investigación se desarrollan en un contexto complejo, dinámico, integrado por una multiplicidad de áreas de conocimiento a observar, por lo que un equipo multidisciplinario integrado es fundamental para brindar un asesoramiento efectivo a la toma de decisiones dentro de estas Comisiones. Desde la perspectiva del Servicio de Inteligencia Policial de la Secretaría de Policía del Senado Federal (SEINTE), a partir del examen de la producción científica y de los documentos públicos disponibles, así como de la experiencia del autor como integrante del equipo técnico asesor, los elementos observados en la cooperación entre agencias de diferentes poderes y la naturaleza de estas actividades con la Comisión Parlamentaria Conjunta de Investigación "Vegas" y "Monte Carlo", siendo posible reconocer características que verificaron la actividad de inteligencia en este contexto así como componentes que se acreditan a esta actuación como una acción integrada.

Palabras clave: *Comisiones Parlamentarias de Investigación; Inteligencia; Multidisciplinariedad; Cooperación; Acción Integrada.*

Introdução

O Poder Legislativo, fundamentado na teoria da separação de poderes, detém diversas prerrogativas constitucionais, dentre as quais destacam-se a sua autonomia, independência, assim como aquelas lastreadas no sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*). Como perspectiva das primeiras, fundamenta-se o Poder de Polícia Parlamentar, materializada na previsão constitucional de um órgão próprio de polícia. Dentre os instrumentos de interferência recíproca entre os poderes, por sua vez, destacam-se as previsões de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) e Comissão Mista Parlamentar de Inquérito (CPMI), materializações da atividade típica de fiscalização do parlamento.

Um órgão policial próprio do parlamento encontra-se previsto em diversas democracias mundo afora¹. No Brasil, as polícias legislativas detêm previsão constitucional desde a Constituição do Império de 1824, a qual teve como influência histórica as constituições liberais de 1812 da Espanha e de 1791 da França.

As Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), ferramentas indispensáveis de contenção de poder, conferem ao Poder Legislativo poderes de investigação próprios de autoridades judiciais, e outros previstos em instrumentos legais específicos, como a requisição de servidores de outros órgãos para assessoramento dos seus trabalhos.

Desde a instalação da CPMI “Vegas” e da

“Monte Carlo”, destinadas a apurar práticas criminosas de Carlos Augusto Ramos, conhecido como Carlinhos Cachoeira, e agentes públicos e privados (CPMI - Cachoeira), o Serviço de Inteligência Policial (SEINTE), da Secretaria de Polícia do Senado Federal, tem prestado o assessoramento ao processo decisório estratégico de comissões parlamentares de inquérito.

O presente artigo analisará como ocorreu esse assessoramento, especialmente o relacionamento e a sistemática entre as diversas agências que atuaram na produção de informação para a Comissão Parlamentar. Para tanto, sob a ótica do SEINTE, examinar-se-á se ocorreu uma atividade integrada de inteligência no âmbito da CPMI - Cachoeira.

Para o alcance desse objetivo adotou-se como metodologia a revisão de documentos públicos disponíveis, legislação específica, produções científicas e literatura especializada, principalmente aquelas que tratam sobre Comissões Parlamentares de Inquérito, Polícias Legislativas e atividade de Inteligência, em especial a atuação realizada de forma integrada. Por sua vez, para entender o processo de funcionamento da CPMI - Cachoeira, diante da carência de bibliografia sobre o tema, além da vivência do autor como integrante da equipe técnica de assessoramento, foi realizada uma pesquisa documental do relatório final desta Comissão.

Com isso, em um primeiro momento serão

1 Ex.: *United States Capitol Police – USCP* (Polícia do Capitólio dos Estados Unidos) e *Bundestagspolizei* (Polícia do Parlamento Federal Alemão)

analisados os poderes e o funcionamento de uma CPI, explicando-a como objeto de assessoramento da Atividade de Inteligência, posteriormente uma breve explicação acerca das atribuições da Polícia Legislativa do Senado Federal (SPOL), em especial aquelas voltadas à Atividade de Inteligência, correlacionando-as com a definição legal e doutrinária.

Em seguida exibir-se-á a natureza das atividades desempenhadas pelo SEINTE junto às Comissões Parlamentares de Inquérito e, por fim, serão apresentadas, a partir da perspectiva do autor, como ocorreu a integração entre os membros dos diversos órgãos destacados para atuar junto à CPMI – Cachoeira, apresentando ao final, as conclusões acerca do estudo desenvolvido.

Comissões Parlamentares de Inquérito

A previsão constitucional para instalação de comissões parlamentares de inquérito por cada uma das casas, ou em conjunto (Comissões Mistas) estabelece apenas três requisitos: a) assinatura de no mínimo um terço dos membros da Casa Legislativa; b) indicação de um fato determinado objeto de apuração; e c) indicação de um prazo certo para as investigações.

Fato determinado pode ser entendido, de acordo com KIMURA (2001, p. 38), como aquele “preciso em seu conteúdo e delimitado em extensão, que gera situação de irregularidade frente ao ordenamento jurídico ou anormalidade em face do interesse público”, ou seja, além de específico (admitindo-se na investigação

fatos relacionados ao primário), deve existir necessariamente um liame com o interesse público.

Quanto ao prazo, o mandamento constitucional impõe que seja definido um prazo de conclusão dos trabalhos, delegando os limites deste à iniciativa legislativa das próprias Casas, por meio dos seus regimentos internos.

Com relação aos poderes, a Constituição conferiu às CPIs as mesmas prerrogativas atinentes às de investigação das autoridades judiciais, as quais não se confundem com os de decisão próprios da função jurisdicional abarcados pela reserva jurisdicional constitucional, permitindo ainda que outros fossem previstos nos regimentos internos de cada uma das Casas legislativas, além daqueles enumerados em outros artigos da Constituição quando se trata de comissões em geral, mas que também são atribuíveis às CPIs.

Dentre estes, aponta-se os de assessoramento técnico dos parlamentares membros da comissão com a requisição, em caráter transitório, de servidores das mais variadas áreas do conhecimento, visto que qualquer assunto que influencie no interesse público está sujeito ao âmbito de atuação das CPIs.

Sendo comum, portanto, além de servidores das respectivas Casas Legislativas, a requisição de especialistas dos mais variados órgãos, nas diferentes esferas de Poderes, tais como: Tribunal de Contas da União (TCU), Receita Federal do Brasil (RFB), Departamento de Polícia

Federal (DPF), Controladoria Geral da União (CGU), Banco Central do Brasil (BACEN) Ministério Público Federal (MPF), Agências Reguladoras, dentre outros.

Essa atividade de apoio, com caráter prospectivo e exploratório, realizada por uma equipe multidisciplinar, configura-se em uma verdadeira cooperação entre poderes e é responsável pelo assessoramento à tomada de decisão envolvendo os rumos da investigação parlamentar. Por exemplo, os elementos colhidos em uma requisição de documentos, avaliados, analisados e integrados com dados e informações provenientes do afastamento de sigilo de uma pessoa física ou jurídica, pode identificar fatos relacionados, promovendo uma nova linha de investigação, ou ainda figurar como conhecimentos determinantes na elaboração de perguntas a investigados ou convocação de testemunhas.

Percebe-se, diante do que foi trazido à baila, que o inquérito parlamentar deve se valer de um tratamento de inteligência, não somente a partir da aplicação da metodologia de produção do conhecimento visando a qualidade da informação, mas, de uma maneira estratégica quanto à atuação da Comissão, servindo, portanto, como uma bússola na tomada de decisão.

Mais ainda os elementos ali tratados são imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado (Art. 5º, XXXIII, CF/88), cujo vazamento poderia frustrar a atuação parlamentar, e, portanto, possuem

natureza sigilosa e devem contar com uma atuação especial da inteligência.

Polícia Legislativa do Senado Federal e Inteligência

A regulamentação das polícias legislativas, por força constitucional, deve ser realizada de forma exclusiva, por cada uma das Casas, por meio de resolução, ato legislativo primário, o qual extrai sua força do corpo constitucional encontrando-se insculpido no art. 59 da Magna Carta de 1988.

Nesse diapasão, o legislador ordinário, aplicando o princípio da máxima efetividade das normas constitucionais, ao dar concretude à competência exclusiva do Senado da República, elencada no art. 52, XIII, da Constituição Federal, editou a Resolução n. 59/2002 dispondo sobre o seu Poder de Polícia Parlamentar, conferindo, dentre outras, a atribuição de inteligência a sua própria polícia.

Nos anos de 2014, 2015, 2017 e 2018, no âmbito das reformas administrativas pelas quais o Senado Federal experimentou, a SPOL passou por diversas reestruturações, no entanto, as atribuições elencadas na Resolução n. 59/2002 ainda vigoram e outras foram acrescentadas, em especial a atribuição expressa de “dar apoio às Comissões Parlamentares de Inquérito”².

Antes de nos determos às particularidades das atribuições de inteligência conferidas à Secretaria de Polícia Legislativa do Senado Federal, é bom lembrar que, conforme

2 Art. 226, RES/SF nº 13/2018.

as lições de GONÇALVES (2010, p. 7), classicamente a definição de inteligência foi firmada por Sherman Kent, segundo o qual esta atividade se expressaria em três dimensões: a) inteligência como produto, ou seja, por esse critério inteligência seria o resultado do processo de produção do conhecimento, permeado de técnicas especializadas, visando ao assessoramento dos tomadores de decisão; b) inteligência como organização, na qual inteligência seria o conjunto de instituições as quais possuem como objetivo obtenção de dados e informações e a produção de conhecimento; e, por último, c) inteligência como atividade ou processo, na qual seu conceito refere-se a forma, método e procedimentos pelos quais os conhecimentos de inteligência são produzidos, em outras palavras, pela metodologia própria de produção de conhecimento, ensinada nas escolas de inteligência por todo o mundo.

A definição tridimensional trazida acima, no entanto, tem como elemento norteador de sua definição a forma pela qual a Atividade de Inteligência se expressa, se revela, não alcançando, portanto, seu núcleo essencial. Nesse sentido, SHULSKY (2002, p. 172) aduz que para distinguir a Atividade de Inteligência de outras atividades intelectuais, mister se faz a presença do sigilo.

No entanto, destaca-se que, por mais que nem todos os dados, informações ou conhecimentos utilizados pela Atividade de Inteligência sejam de conhecimento restrito, deve-se verificar a presença de elementos sensíveis e, portanto, sigilosos, posto que imprescindíveis à

segurança da sociedade e do Estado. Ou seja, mesmo que elementos sigilosos não sejam tratados no ciclo de produção do conhecimento a própria análise pode ser assim considerada, seja em razão da sensibilidade de seu conteúdo ou em razão das técnicas empregadas.

A legislação brasileira, na definição de inteligência afeta à categoria de Estado, acolheu a perspectiva da atividade, considerando ainda os elementos sigilosos como essenciais, delineando-a como um processo cujo objetivo é a reunião de dados, informações, transformando-os em conhecimento a partir da utilização de metodologia própria com a finalidade de assessoramento ao processo decisório e a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado.

Nesse mesmo sentido foi o estabelecimento do conceito de Inteligência pela Resolução do Senado Federal ao tratar acerca das atribuições do SEINTE, trazendo em seu escopo a função de obter e analisar dados e informações, transformando-os em conhecimentos a serem difundidos com a finalidade de assessorar o processo decisório e a atividade legislativa e a salvaguarda do Senado Federal (Estado), seus membros, colaboradores e visitantes (sociedade), senão vejamos:

Serviço de Inteligência Policial, ao qual compete efetuar análise de riscos ao patrimônio e integridade de pessoas no âmbito do Senado Federal; **obter e analisar dados e informações e difundir conhecimentos sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a atividade legislativa e sobre**

a salvaguarda e a segurança do Senado Federal e seu patrimônio, membros, servidores e visitantes; manter intercâmbio com os órgãos oficiais de informação e inteligência; desenvolver, em conjunto com a Secretaria de Tecnologia da Informação (Prodasen) e o Escritório Corporativo de Governança e Gestão Estratégica, planos e ações de segurança com vistas a preservar a integridade de dados e informações e a incrementar a segurança da instituição; **analisar dados estruturados e não estruturados e produzir conhecimentos destinados ao assessoramento das atividades fiscalizatórias do Senado Federal;** realizar, em ação conjunta com a Secretaria de Tecnologia da Informação (Prodasen), a detecção e remoção de dispositivos e programas relacionados à segurança da informação; desenvolver estudos e pareceres acerca das ações relacionadas às suas atividades; e executar outras atividades correlatas;³ [grifos nossos].

Destaca-se ainda a importância da sensibilidade das informações produzidas e tratadas no seio do Legislativo conforme constata-se na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 424 proposta pela Mesa do Senado Federal, a qual assevera que “as informações de inteligência produzidas no âmbito da Polícia do Senado Federal são vitais para um exercício livre e independente do mandato parlamentar”⁴, observando ainda que as atribuições de inteligência e contrainteligência conferidas à Polícia do Senado Federal teriam o condão de assegurar a observância das prerrogativas constitucionais estatuídas no art. 53 e seguintes (o chamado Estatuto dos Congressistas), bem como a própria

soberania popular, sendo fundamental para o pleno e livre funcionamento do Poder Legislativo.

O SEINTE, diante de sua natureza assessorial, vincula-se diretamente ao Diretor da SPOL, no entanto, além do assessoramento ao processo decisório no âmbito da Polícia Legislativa, relacionado diretamente aos bens jurídicos de responsabilidade do Senado Federal, produz conhecimentos sobre a atividade legislativa, bem como às atividades fiscalizatórias do Senado Federal, em especial no apoio às Comissões Parlamentares de Inquérito, por meio da análise de dados estruturados e não estruturados e produção de conhecimento conforme disposição legal, trazida mais acima.

Nesse sentido, ao atuar junto ao processo decisório da Polícia Legislativa, o SEINTE produz conhecimentos que podem ser utilizados nos níveis operacionais (destinados aos Chefes de Serviços), tático (destinados aos Coordenadores) e estratégico (destinados ao Diretor da Polícia), para tanto mantém o intercâmbio com frações de inteligência dos mais variados órgãos e entidades, dos diferentes poderes nas diferentes esferas, em especial àqueles vinculados ao Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN).

A título de exemplo, nas manifestações democráticas que corriqueiramente ocorrem na área da Esplanada dos Ministérios, com vistas a subsidiar a SPOL avaliando o nível de risco do evento, bem

3 art. 226 §3º,V da Resolução do Senado Federal nº 13/2018

4 Arguição de Preceito Fundamental n.424 protocolada em 26/10/2016 no Supremo Tribunal Federal. p. 14.

como identificando potenciais ameaças, mantém intercâmbio de informação com o Departamento de Polícia Legislativa da Câmara dos Deputados (DEPOL), Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF), Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal (SSP-DF), Polícia Rodoviária Federal (PRF), Supremo Tribunal Federal (STF), Gabinete de Segurança Institucional (GSI), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), dentre outros, participando ainda de Centros Integrados de Inteligência nacionais e locais tanto no caso de manifestações populares quanto de grandes eventos, como a posse presidencial.

Por outro lado, ao apoiar a SPOL no âmbito da proteção de autoridades, mantém intensa troca de informações com frações de inteligência da PRF, DPF e polícias locais dos Estados em que a autoridade protegida mantenha seu domicílio ou ainda de outra localidade que esteja em deslocamento. Nessa mesma seara, ao realizar análise de riscos de Senadores que solicitam proteção da Polícia Legislativa, também conta com informações e conhecimentos de diversos órgãos Estaduais e Federais.

Nesse contexto, dada a necessidade constante de intercâmbio de informações com órgãos de Inteligência, em um primeiro momento pareceria interessante a participação do SEINTE como fração de Inteligência integrante do SISBIN, no entanto, é necessário recordar que a finalidade do sistema é “fornecer subsídios ao Presidente da República nos assuntos

de interesse nacional”⁵, ao passo que a Polícia Legislativa se fundamenta no princípio da independência do Poder Legislativo.

Desta feita, entende-se mais salutar a atuação em parceria com os órgãos do SISBIN, em especial nos assuntos de salvaguarda da sociedade e do Estado, do que integrar um sistema cujo objetivo é subsidiar o processo decisório do Chefe de outro Poder.

Serviço de Inteligência Policial e Comissões Parlamentares de Inquérito

Conforme visto nos itens anteriores, o SEINTE, além do assessoramento ao processo decisório no âmbito da Polícia Legislativa, possui uma atuação externa na produção de conhecimento às atividades legislativas e fiscalizatórias do Senado Federal. Nesse sentido atua no assessoramento às CPIs, a partir de um tratamento de inteligência às informações cujo caráter sigiloso resguarda-se na proteção à sociedade e ao Estado, assim como na produção de conhecimento estratégico ao inquérito parlamentar.

Essa natureza assessorial da inteligência inclusive foi reconhecida em excerto do relatório final da CPMI Petrobrás: “esta relatoria não trabalhou com esse assessoramento, e por outro lado, contou com a assessoria de consultores legislativos e assessores técnicos da Câmara dos Deputados e com o trabalho

5 Art. 1º, L9883/1999

de inteligência da Polícia do Senado Federal⁶.

A atuação de inteligência no contexto de uma CPI também faz sentido diante do ambiente complexo em um contexto altamente dinâmico e interdisciplinar, aliado ao exíguo prazo exigido à investigação parlamentar, sendo, portanto, necessária para conferir uma superioridade estratégica ao inquérito parlamentar.

A título de exemplo na CPMI – Cachoeira, foram aprovados requerimentos do afastamento do sigilo bancário de 92 pessoas físicas ou jurídicas, as quais movimentaram um volume de mais de oitenta e quatro bilhões de reais. Quanto ao sigilo telefônico, foram identificadas milhares de ligações de 88 titulares distintos, dentre eles Carlos Cachoeira com 35.926 registros telefônicos.⁷

Já na CPMI Petrobrás, dos dados do sigilo bancário analisado extraiu-se que os 12 investigados relacionados movimentaram quase 900 milhões de reais (R\$ 899.676.054,67) em 60.833 transações no período compreendido entre 01/01/2005 e 20/05/2014, com ao menos 2.197 pessoas físicas ou jurídicas distintas.

A sobrecarga de informação é um dos desafios dos órgãos de inteligência na etapa de análise do ciclo de produção do conhecimento, apontando-se a tríade pessoas, processos e tecnologias como um dos caminhos a ser trilhado, devendo

os serviços de inteligência selecionar e formar pessoas nesse contexto, transformando-os em trabalhadores do conhecimento (*knowledge workers*), os quais além de deterem a compreensão adequada das ferramentas tecnológicas seguem a metodologia de inteligência adequadamente (ALVES, 2018).

A capacidade analítica do profissional de inteligência, sua adaptabilidade, assim como a multidisciplinariedade da equipe, formada por especialistas com capacidades e qualidades específicas, também se mostra ideal nessa circunstância, uma vez que cabe a eles identificarem as informações (base de dados) e os modelos necessários para seleção, correlação, integração e processamento dos diversos elementos, em um ambiente altamente complexo e dinâmico.

Neste sentido, os poderes das comissões parlamentares de requisitar, temporariamente, o suporte técnico de servidores, inclusive de outros órgãos, aliados à atribuição da Polícia Legislativa do Senado Federal em prestar apoio a essas comissões, assim como a atribuição externa do SEINTE de produzir conhecimentos às atividades fiscalizatórias do Senado Federal por meio da análise de dados estruturados e não estruturados, fornecem um ecossistema favorável à atuação integrada da atividade de inteligência.

6 Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3442456&ts=1594024477488&disposition=inline> Acesso em: 02 de out. de 2021.

7 Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4643264&ts=1594029100620&disposition=inline>. Acessado em: 02 de out. de 2021.

Atuação integrada de inteligência na CPMI – Cachoeira

Para Wormet (2012, apud FERREIRA, 2019), são elementos que caracterizam o conceito de integração de inteligência um espaço comum para o compartilhamento e gestão dos dados, informações, métodos e processos de análise, com objetivo de subsidiar tomadores de decisões, bem como o planejamento de ações integradas com objetivo partilhados.

Ingredientes que, na visão do autor, poderiam mitigar as falhas encontradas pela comissão do Congresso Americano que investigou a atuação da inteligência nos ataques terroristas de 11/09, em particular a resistência pessoal e institucional de compartilhar dados, informações e conhecimentos, seja em razão de elementos culturais, organizacionais, ou ainda pelos obstáculos burocráticos e jurídicos.

No mesmo sentido, Lamb e Munsing (2011, apud ARAUJO, 2020) aduzem que iniciativas de atuação integrada envolvendo diferentes órgãos encontram limitações em razão da “separação hierárquica, conflito de autoridades, inconsistências operacionais, focos difusos, diferenças metodológicas, entre outros”, obstáculos superados pela reestruturação dos métodos e adoção de gestão baseado em redes multidisciplinares, autogeridas atuando de forma colaborativa, em ambientes criativos, por pequenos

grupos, permitindo uma maior integração, inclusive com o usuário, prestando-se a um maior engajamento motivacional.

Nos Estados Unidos, o modelo institucional desenvolvido após as falhas de inteligência identificadas nos atentados de 11/09 foi a criação dos chamados *fusion centers*. No Brasil, para fazer frente às ameaças e aos desafios, em especial relativos ao eixo segurança, durante a sequência de Grandes Eventos previstos para ocorrer a partir de 2013⁸, este arquétipo foi adotado por meio do isomorfismo institucional.

Nesse sentido, com foco no desenvolvimento de ações integradas entre instituições das mais variadas esferas, foram estabelecidas as figuras do Sistema Integrado de Comando e Controle⁹ e dos Centros de Inteligência¹⁰, conceitos que permanecem até os dias atuais.

Contudo, antes de ser adotado o padrão acima retratado, diversos órgãos que necessitavam trabalhar de forma conjunta já realizavam de forma prática a atividade integrada de inteligência, fazendo o uso, mesmo que de forma empírica, de elementos apontados pela literatura especializada como essenciais para essa atuação, conforme será explorado a seguir.

Com efeito, durante a condução dos trabalhos da Comissão Mista Parlamentar de Inquérito, cujo fato determinado era a apuração de práticas criminosas de Carlinhos Cachoeira, e agentes públicos e

8 Decreto nº 7.538, de 1 de agosto de 2011.

9 Portaria nº 112-MJ, de 8 de maio de 2013.

10 Conforme Portaria nº 57-GSI/PR/CH, de 12 de dezembro de 2012.

privados, o parlamentar designado para exercer a relatoria contou com o apoio técnico, jurídico e político de diversos servidores dos mais variados órgãos.

A assessoria jurídica e política ficou a cargo de servidores da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, já a assessoria técnica desenvolveu-se a partir da atuação de profissionais do BACEN, CGU, DPF, RFB, TCU e do SEINTE.

Essas atividades, por sua vez, foram desenvolvidas em um ambiente destacado para essa finalidade. Como as informações tratadas no local eram imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado, cujo vazamento poderia frustrar a atividade do Poder Legislativo, um plano de segurança orgânica do local foi elaborado pelo SEINTE, sendo as medidas, em especial as de segurança de áreas e instalações, implementadas pela Polícia Legislativa.

Neste ponto, cumpre destacar a importância do estabelecimento dessas medidas como meio de salvaguarda do corpo técnico, visto que o ambiente parlamentar possui uma natureza tipicamente política. Esses controles, assim como o tratamento de inteligência dado pelos profissionais destacados para atuar junto à equipe, por sua vez conferem uma maior segurança no trato com os documentos e informações sensíveis, assim como a possibilidade de identificação e eventual responsabilização por qualquer vazamento.

Aliado a isso, diante do contato próximo e diário da Atividade de Inteligência com o *policymaker* (usuário da informação, no

caso o relator da CPI) e seus assessores políticos, ressaltam-se os estudos de AFONSO (2009) acerca das patologias do relacionamento entre produtores (profissional de inteligência) e usuários da inteligência.

O profissional de inteligência que atue neste meio deve ser altamente capacitado com vistas a evitar a politização da atividade ou a ineficácia de seu produto, devendo buscar um equilíbrio na relação com o decisor e seus assessores, visto que o seu objetivo é o assessoramento imparcial, a partir de métodos específicos. Deve-se, portanto, buscar um intenso, porém prudente, contato com vistas a preservar a neutralidade dos conhecimentos produzidos, assim como inspirar a ação racional dos *policymaker*.

Essa proximidade sadia, tanto do decisor quanto dos seus assessores mais próximos, por sua vez, propiciou que esses usuários participassem efetivamente na formulação das demandas e das prioridades na produção do conhecimento, corroborando, conforme bem apontado por LARES (2013, p. 75), a eficácia e relevância da produção de inteligência. No entanto, no contexto da CPMI, isso somente foi possível com o estabelecimento de pontos de contato específicos entre o decisor, sua equipe política e a equipe técnica, existindo, portanto, coordenação técnica distinta da política, conforme será explorado mais adiante.

Conforme visto anteriormente, o conceito tridimensional de inteligência a define como atividade, produto ou órgão. Desta feita, em que pese a única fração

de inteligência destacada para atuar na equipe multidisciplinar seja da Polícia Legislativa, o produto e a atividade empreendida possuem a natureza de inteligência.

Vejamos, com o afastamento dos sigilos bancários, fiscais e telemáticos promovidos pela CPI, a equipe técnica multidisciplinar, diante dos aspectos essenciais (conhecidos e a conhecer) levantados durante a fase de planejamento, identifica e seleciona as bases de dados¹¹ e informações relevantes, das quais cada um dos órgãos dispõe. Essas massas de dados, por sua vez, são extraídas, tratadas e carregadas em ferramenta tecnológica de *business intelligence* utilizada pelo SEINTE, a qual permite a identificação de correlações, padrões e tendência, conforme assentado no relatório final da comissão¹²:

Após o tratamento e modelagem dos dados acima mencionados, foram produzidos diversos relatórios, utilizando ferramentas disponibilizadas por esta Comissão, quais sejam, SAP Business Objects Desktop Intelligence e I2 Analyst's Notebook, conhecidos softwares que agilizam e concatenam o cruzamento de grandes volumes de informações. Desse cruzamento, surgem diagramas que sintetizam visualmente a complexa e diversificada rede de relações entre os investigados. Tais diagramas são extremamente úteis para a nossa análise.

Os profissionais do SEINTE atuaram como trabalhadores do conhecimento alimentando uma plataforma de consulta

às bases de dados (*Data Warehouse*) em um ambiente compartilhado contendo pesquisas pré-estruturadas atualizáveis que favoreceram a produtividade de toda a equipe, assim como o consumo do conhecimento de forma oportuna pelos usuários, principalmente aqueles com menos experiência na utilização das ferramentas.

O refinamento do sistema, por sua vez, dada a expertise de cada um dos profissionais, também foi realizado de forma conjunta com a equipe multidisciplinar, com vistas à identificação e filtragem das variáveis pertinentes, para que o resultado apresentasse os elementos relevantes à tomada de decisão. A identificação de padrões na concatenação dos diversos elementos e das diferentes bases de dados, por exemplo, permitiram a definição de critérios objetivos na identificação de empresas fantasmas conforme descrito abaixo¹³:

Pois bem, nas investigações feitas pela CPMI, foram utilizados critérios técnicos objetivos para definir uma empresa como fantasma. Em primeiro lugar, está o critério dos **vínculos empregatícios, obtidos pelas informações da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)**. Evidentemente, uma empresa que não tenha empregados e que movimente milhões de reais em suas contas bancárias é fortemente suspeita de ser fantasma, constituída com o intuito de lavar dinheiro e realizar outras operações suspeitas. Outro critério tange à **incompatibilidade**

11 Ex.: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS)

12 Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4643264&ts=1594029100620&disposition=inline> Acessado em 5 out. 2021.

13 *Ibid.*

entre o capital social declarado e as movimentações financeiras da empresa. Uma empresa que tenha um capital social baixo, mas que movimente volumes financeiros expressivos, também é suspeita de ser fantasma. Outro critério é ainda o do **endereço e localização física da empresa.** Com frequência nos deparamos, nesta CPMI, com endereços fictícios de empresas da ORGCRIM, ou ainda com empresas que, embora sejam, em tese, de natureza inteiramente diferente, possuem o mesmo endereço. **A coincidência absoluta no volume de débitos e créditos de uma empresa é outro indicador claro de que ela deve ser fantasma.** O dinheiro entre e sai na mesma proporção, o que é algo altamente suspeito de empresa que não tem atividade econômica real. Além desses critérios gerais, levamos em consideração, na identificação das empresas fantasmas da ORGCRIM, **seu quadro societário e outras informações que as vinculam a CARLOS CACHOEIRA, como a identidade dos seus contadores.** [grifo nosso].

Esses critérios, possibilitaram a relação de pessoas jurídicas suspeitas de serem fantasmas, automatizando parte do ciclo de produção do conhecimento, separando as frações significativas do grande volume de dados (*Big Data*). No mesmo sentido, a visão da emaranhada rede de vínculos entre as pessoas envolvidas na investigação parlamentar foi modelada pela equipe técnica de assessoramento, permitindo uma visão sintetizada e oportuna dos dados disponíveis.

Essas informações concatenadas com outras decorrentes de oitivas, documentos requisitados, sigilos fiscais,

eram consubstanciadas em relatórios, ou difundidas oralmente, subsidiando o tomador de decisão no que tange a aspectos de atuação investigativa (quais diligências necessárias à elucidação do fato determinado e o momento adequado para sua execução; metodologia e meios a serem observados etc). A partir de cada uma das difusões, a equipe recebia novos *inputs*, tanto para aprofundar um determinado aspecto quanto para prosseguir em novas linhas de interesses, ou relativos a fatos conexos.

Nesse sentido, destaca-se que os servidores do SEINTE atuaram principalmente como *knowledge workers*, conforme reconhecido pelo Relator da CPMI nos agradecimentos do relatório final: “pelo seu profissionalismo e de sua equipe no hercúleo trabalho dos cruzamentos de dados desta Comissão”¹⁴.

Os integrantes do SEINTE participaram ainda das discussões acerca do planejamento e refinamento da sistemática utilizada para produção e difusão do conhecimento com os agentes públicos dos demais órgãos, bem como repassando conhecimentos produzidos e recebendo demandas tanto da equipe técnica quanto do tomador de decisão.

Quanto aos fatores que influenciaram a atuação integrada, percebeu-se que a troca de informações e de expertise entre os diferentes membros da equipe técnica foi sendo desenvolvida na medida em que a relação de confiança foi sendo construída, favorecida pelo compartilhamento de um

14 Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4643264&ts=1594029100620&disposition=inline>. Acessado em 29 nov. 2021.

mesmo ambiente e pela intensa demanda de trabalho, cuja complexidade de tarefas e volume de dados exigiam grande esforço diante do exíguo prazo.

Outrossim, o estabelecimento do método e a forma de trabalho decorreu tanto da capacitação e qualificação dos profissionais envolvidos quanto da auto-organização e consenso da equipe, cujos membros não detinham dentre eles posições hierarquizadas. Sendo estabelecido, pelo critério da experiência, uma posição de coordenação dentre os profissionais da assessoria técnica cuja função preponderante era o de ponto focal de contato com os coordenadores da assessoria jurídica e política e com o *policymaker*, função essencial para uma relação sadia entre os usuários e os produtores de conhecimento.

Nesse ponto, cumpre destacar que essa divisão de responsabilidades mediante a autogestão se mostra essencial por dois motivos. Primeiro, ao se destacar uma pessoa com posição hierárquica sobre uma equipe diversificada, na qual o líder desconhece suas competências e dificuldades, em uma atividade cujo prazo é curto, atribui-se a ele uma responsabilidade enorme para que, em pouco tempo, identifique essas qualidades e realize a divisão de tarefas de forma satisfatória. Em segundo lugar, colocar uma posição de liderança de um servidor de um órgão sob outro servidor de entidade completamente diversa, inclusive, de esfera de Poder diferente, pode emergir barreiras que não se coadunam com a necessidade de integração.

Observa-se que para uma melhor interação entre uma equipe extremamente diversificada é necessária uma quebra de paradigma na cultura organizacional. A construção de um relacionamento ideal para o trabalho multidisciplinar e do engajamento vai além do cumprimento de um imperativo categórico, sendo fundamental que o corpo funcional e os gestores entendam que em uma atuação integrada o maior benefício advindo desta não será uma melhoria exclusiva para o seu próprio órgão, mas principalmente um ganho para o país, sem deixar também de perceber a vantagem institucional a longo prazo que poderá ser alcançada a partir do aproveitamento da experiência e das redes de relacionamento dos profissionais destacados.

Noutro giro, a experiência dos servidores dos demais órgãos no trato com informações sensíveis, contando inclusive com antigos profissionais de inteligência e pessoal capacitado na atividade, por sua vez, auxiliaram na segurança com o tratamento das informações, assim como na sintonia da metodologia executada.

Considerações finais

Conforme apontado no presente artigo, o modelo implementado no Brasil de integração interagências de inteligência foi lastreado nos chamados *fusion centers*, tendo sido replicado na implementação dos mais variados centros de inteligências ao longo dos anos, e, conforme Ferreira (2021, p. 17), “guarda profunda relação conceitual com o combate ao terrorismo” necessitando ainda de remodelagem para ampliar a efetividade da atividade

de inteligência integrada, as quais passariam pelo: a) compartilhamento de métodos estruturas e sistemas; b) prazos específicos; c) gestão de equipes; d) metas; e) engajamento interagências e motivacionais; f) especificidade; e g) institucionalização (normatização) da atividade integrada.

Seguindo o entendimento de Araújo (2020), apontado no item anterior, o modelo ideal de gestão, o qual também se prestaria ao engajamento motivacional, seria o baseado em redes, devendo ainda oportunizar a implantação de ambientes criativos e colaborativos, os quais permitam uma interação, inclusive com o usuário.

Antes desse modelo, entretanto, diversas agências já realizavam empiricamente a atividade integrada de inteligência, e conforme apontado neste artigo, alguns desses elementos foram observados durante a CPMI – Cachoeira. Os requisitos fato determinado e prazo certo, característicos das Comissões Parlamentares de Inquérito, se coadunam com as necessidades de prazos específicos e especificidade do objeto de trabalho, quanto à institucionalização da atuação integrada, no mesmo sentido, os poderes afetos a CPI, em particular os de requisitar servidores das mais variadas esferas e entes, supre a necessidade de normatização.

O compartilhamento de métodos, por sua vez, foi favorecido diante da autogestão dos membros da equipe,

que após um consenso padronizaram a forma de atuação, entretanto, até chegar a este resultado, dispendeu-se tempo incompatível com o prazo exíguo do inquérito parlamentar, nota-se, inclusive, que houve a necessidade de treinamento e apresentação das ferramentas tecnológicas disponíveis para nivelamento da equipe de trabalho.

No mesmo sentido, a falta de compartilhamento de estruturas e sistemas entre os órgãos gerou atrasos na etapa de extração, tratamento e carga das diversas bases de dados em ferramentas tecnológicas distintas, sendo, inclusive objeto de recomendação do relatório a formulação de convênios e acordos para suprir essa demanda¹⁵.

Destacam-se como fatores essenciais para superação dos obstáculos enfrentados, bem como para uma atuação integrada eficiente junto, além dos acima mencionados: a) membro da equipe realizando a interface com o *policy maker* e seus assessores mais próximos; b) a capacidade e experiência profissional dos servidores destacados para atuar junto àquela CPMI; c) competência pessoal dos servidores para o trabalho em equipe; d) a presença de profissionais capacitados com tecnologias voltadas para a ciência de dados; e) a confiança obtida dentro da equipe, a qual foi favorecida pelo compartilhamento do mesmo ambiente durante alguns meses, assim como pelo intenso volume de trabalho e de desafios e pelo compartilhamento de objetivos comuns; e, f) a resolução de divergências

15 Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4643264&ts=1594029100620&disposition=inline.>, p. 529. Acessado em 05 out. 2021.

mediante o consenso diante da auto-organização do grupo.

Esses comportamentos, que permitem a implosão dos silos de informações e das vaidades institucionais, perpassam por uma mudança de cultura, a qual somente será alcançada com a percepção não somente do ganho institucional a partir da atividade integrada, mas, principalmente, pelo compartilhamento de objetivos republicanos comuns, desta feita, cabe aos profissionais que integram esses grupos

multitarefa levar aos seus gestores e colegas suas experiências.

Por fim, a partir das informações trazidas neste artigo percebe-se que diversos elementos da atividade integrada de inteligência apontados pela produção científica também foram observados na produção de conhecimento por diversas agências durante os trabalhos da CPMI – Cachoeira, podendo, portanto, também ser caracterizada como uma atuação integrada.

Referências

AFONSO, Leonardo Singer. Considerações sobre a Relação entre a Inteligência e seus Usuários. *Revista Brasileira de Inteligência*, Brasília: ABIN, n.º 5, p. 7-19, out. 2009.

ALVES, Paulo M. M. R. O Impacto de Big Data na Atividade de Inteligência. *Revista Brasileira de Inteligência*, Brasília: ABIN, 2008, v. 13, p. 25-44.

ARAÚJO, Thiago. Modelo de Gestão Tática-Operacional da Atividade de Inteligência: Uma abordagem sistêmica baseada em redes e times multidisciplinares. *Revista Brasileira de Inteligência*, Brasília: ABIN, 2020, v. 15, p. 59-79.

BRASIL. Congresso Nacional. COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO “destinada a investigar irregularidades envolvendo a empresa Petróleo Brasileiro S/A (PETROBRAS), ocorridas entre os anos de 2005 e 2014 e relacionadas à compra da Refinaria de Pasadena, no Texas (EUA); ao lançamento de plataformas inacabadas; ao pagamento de propina a funcionários da estatal; e ao superfaturamento na construção de refinarias – CPMIPETRO. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3442456&ts=1594024477488&disposition=inline>. Acesso 05 out 2021

BRASIL. Congresso Nacional. COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO criada pelo Requerimento n.º 1, de 2012-CN, “destinada a investigar práticas criminosas do senhor Carlos Augusto Ramos, conhecido como Carlinhos Cachoeira, desvendadas pelas operações “Vegas” e “Monte Carlo”, da Polícia Federal”. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4643264&ts=1594029100620&disposition=inline> Acesso 05 out 2021

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 9 mai. 2022.

_____, Decreto n.º 4.376 de 13 de setembro de 2002. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4376.htm. Acesso em: 1º out. 2021.

_____, Lei n.º 9.883, de 7 de dezembro de 1999. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9883.htm. Acesso em: 1º out. 2021.

_____. GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL. Portaria n.º 57-GSI/PR/CH, de 12 de dezembro de 2012 Aprova Diretriz para o Planejamento e a Execução das Atividades de Inteligência no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência em Grandes Eventos

Diário Oficial da União, Seção 1, DF, n.º 240, p.1 13 dez 2012.

_____. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA *Portaria n.º 112-MJ, de 08 de maio de 2013*. Institui o Sistema Integrado de Comando e Controle de Segurança Pública para Grandes Eventos – SICC Disponível em: <https://www.diariodasleis.com.br/busca/exibelinlink.php?numlink=226715> Comando e Controle de Segurança Pública para Grandes Eventos - SICC.

_____. SENADO FEDERAL. Resolução n.º 13/2018. Consolida e ratifica as alterações promovidas na estrutura administrativa do Senado Federal. *Diário Oficial da União*. Seção 1, DF, n.º 121 p. 1

DOCTRINA DE INTELIGÊNCIA POLICIAL. Brasília: Departamento de Polícia Federal, 2019.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de Direito Constitucional*. 4.ª ed. Salvador, BA: Editora JusPODIVM, 2010.

DENZEN JUNIOR, Gabriel. *Constituição Federal Interpretada*. Niterói, RJ: Editora Impetus, 2010.

FERREIRA, Gustavo de Moraes Ivalski. Perspectivas e Desafios para o Trabalho Integrado em Centros de Inteligência. *Revista Brasileira de Inteligência*, Brasília: ABIN, 2021, n.º 16, p. 79-101.

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

KIMURA, Alexandre Issa. *CPI: teoria e prática*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

LARES, Vitor. Repensando comportamentos: Reflexões sobre planejamento e direção do ciclo de inteligência. *Revista Brasileira de Inteligência*, n.º 8, p. 69-79, set. 2013.

LÓPEZ, Éder Maurício Pezzi. Polícia legislativa do Senado Federal: atribuições investigativas e de polícia judiciária em face da Constituição de 1988. *Revista de informação legislativa*, Brasília, 2010 v.47, n.º 188, p. 333-356

PIRES, Homero. *Comentários à Constituição Federal Brasileira: colligidos e ordenados por Homero Pires*. v. II. São Paulo: Saraiva & Cia, 1933.

PORTELLA, Joaquim Pires Machado. *Constituição política do Império do Brazil confrontada*. Coimbra Editora, 1876.

RODRIGUES. *Manual do Senador*. Rio de Janeiro: Typ. Do Jornal do Commercio, 1905

SHULSKY, Abraham N., and Gary J. Schmitt. *Silent Warfare: Understanding the World of*

Intelligence, 3rd ed. Washington, DC: Brassey's, 2002.

SPROESSER, Andyara Klopstock. *A comissão parlamentar de inquérito: CPI no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Assembleia Legislativa de São Paulo, 2008

Artigo

7



A VIGILÂNCIA EM SAÚDE SOB A PERSPECTIVA DA BIODEFESA: UM DIAGNÓSTICO SITUACIONAL

DOI: <https://doi.org/10.58960/rbi.2022.17.217>

Maria Luiza Lawinsky Lodi *
José Roberto Pinho de Andrade Lima **
Wanderson Kleber de Oliveira ***

Resumo

Este trabalho busca uma aproximação entre o conceito de Biodefesa e a atuação do Ministério da Saúde (MS) em vigilância à saúde, e sua relação com a atividade de inteligência no órgão, nos termos da Política Nacional de Inteligência – PNI. **Métodos:** Abordagem qualitativa, descritiva; revisão bibliográfica, na qual foram selecionados artigos que abordam saúde pública e biodefesa, e inteligência sanitária. **Objetivos:** Descrever a atuação do MS quanto ao monitoramento e resposta a eventos de importância para a saúde pública, e como se configura a atividade de inteligência no âmbito do órgão, sob um enfoque de Biodefesa. **Resultados:** o MS possui uma extensa e organizada rede de monitoramento e resposta a eventos de saúde pública, atuando como uma unidade de inteligência epidemiológica, contribuindo para a Biodefesa do país; todavia, mesmo com excelente estrutura de vigilância, a inexistência de uma estrutura formal de inteligência, nos termos da PNI, é uma fragilidade do órgão, com provável impacto no resultado das suas atividades. **Conclusão:** Fortalecer ações de inteligência estratégica no MS, adicionadas à já existente inteligência epidemiológica, pode contribuir para o assessoramento da alta gestão da Pasta; a criação de uma unidade de inteligência, é altamente recomendável; ademais, o fomento de uma agência independente de controle de doenças pode contribuir de forma significativa para a atividade de combate às ameaças ao país, fortalecendo as estruturas de biodefesa nacionais.

Palavras-chave: Vigilância em Saúde; Biodefesa; Política Nacional de Inteligência.

HEALTH SURVEILLANCE FROM THE PERSPECTIVE OF BIODEFENSE: A SITUATIONAL DIAGNOSIS

Abstract

*This paper aims an approximation between Biodefense and Ministry's of Health (MH) role regarding health surveillance, and its relationship with the intelligence activity, in terms of the National Intelligence Policy - NIP. **Methods:** Qualitative, descriptive approach; literature review, in which articles were selected that address public health and biodefense, and health intelligence. **Objectives:** To describe*

* Mestre em Desenvolvimento Sustentável (UnB). Especialista em Saúde Pública (Faculdade Madre Thaís). Especialista em Biossegurança Laboratorial (FIOCRUZ). Especialista em Inteligência Estratégica (ESD).

** Pós-Doutor em Saúde Global e Ambiental (University of Florida). Doutor em Saúde Coletiva (UFBA). Mestre em Ciências Veterinárias (UdeM, Canadá).

*** Doutor em Epidemiologia (UFRGS). Mestre em Epidemiologia (UnB). Especialista em Geoprocessamento (UnB).

*the MH's role in terms of monitoring and responding to events of importance to public health, and how intelligence activity is configured within the agency, under a Biodefense approach. **Results:** the MH has an extensive and organized network for monitoring and responding to public health events, acting as an epidemiological intelligence unit, contributing to the country's Biodefense; however, even with an excellent surveillance structure, the lack of a formal intelligence structure, in terms of the NIP, stands as a weakness for the institution, with a probable impact on the results of its activities. **Conclusion:** Strengthening strategic intelligence actions in the MH, added to the existing epidemiological intelligence, can contribute to advising the headship at the Ministry; the creation of an intelligence unit is highly recommended; Furthermore, the promotion of an independent disease control agency can significantly contribute to the activity of combating threats to the country, strengthening national biodefense structures.*

Keywords: Health Surveillance; Biodefense; National Intelligence Policy.

HEALTH SURVEILLANCE DESDE LA PERSPECTIVA DE LA BIODEFENSA: UN DIAGNÓSTICO SITUACIONAL

Resumen

*Este trabajo busca una aproximación entre el concepto de Biodefensa y la actuación del Ministerio de Salud (MS) en materia de vigilancia de la salud, y su relación con la actividad de inteligencia en el organismo, en los términos de la Política Nacional de Inteligencia - PNI. **Métodos:** enfoque cualitativo, descriptivo; revisión de la literatura, en la que se seleccionaron artículos que abordan la salud pública y la biodefensa, y la inteligencia en salud. **Objetivos:** Describir el papel del MS en cuanto al seguimiento y respuesta a eventos de importancia para la salud pública, y cómo se configura la actividad de inteligencia al interior del organismo, bajo un enfoque de Biodefensa. **Resultados:** el MS cuenta con una extensa y organizada red de seguimiento y respuesta a eventos de salud pública, actuando como unidad de inteligencia epidemiológica, contribuyendo a la Biodefensa del país; sin embargo, aún con una excelente estructura de vigilancia, la falta de una estructura formal de inteligencia, en términos de la PNI, es una debilidad del organismo, con probable impacto en los resultados de sus actividades. **Conclusión:** El fortalecimiento de las acciones de inteligencia estratégica en el MS, sumado a la inteligencia epidemiológica existente, puede contribuir a asesorar a la alta dirección del Ministerio; es muy recomendable la creación de una unidad de inteligencia; Además, la promoción de una agencia independiente de control de enfermedades puede contribuir significativamente a la actividad de combatir las amenazas al país, fortaleciendo las estructuras nacionales de biodefensa.*

Palabras clave: Vigilancia de la Salud; biodefensa; Política Nacional de Inteligencia.

Introdução

O Ministério da Saúde (MS), de acordo com o Decreto nº 11.098, de 20 de junho de 2022 (BRASIL, 2022a), coordena o Sistema Nacional de Vigilância em Saúde, que acompanha, avalia e subsidia resposta a eventos de emergências em saúde pública, em seus aspectos epidemiológicos e de biossegurança. Deve empreender ação preventiva em geral, vigilância e controle sanitário de fronteiras e de portos marítimos, fluviais, lacustres e aéreos.

O conceito de Biodefesa, de acordo com Petrucelli (2014), se divide em duas vertentes: uma se dirige à proteção da biodiversidade; a segunda se refere à proteção e defesa física das estruturas e população em situações de acidentes químicos, biológicos, radiológicos e nucleares (QBRN). Esta segunda vertente é a que tem relação com a atividade de vigilância à saúde do MS.

Desde meados do ano 2020, com a deflagração da pandemia COVID-19, destacou-se a importância estratégica do MS para o país, dado o caráter essencial dos serviços de vigilância à saúde e da atuação da inteligência estratégica no âmbito do órgão. Neste contexto, a preocupação da disseminação de epidemias por utilização de armas biológicas ou por acidentes na manipulação destes agentes evidenciou a necessidade de fortalecer as estruturas de biossegurança do país, e de alinhamento das atividades de biodefesa. O Ministério da Saúde apresenta forte atuação no campo da biossegurança, porém não há um alinhamento destas atividades com outros órgãos responsáveis pela biodefesa

do país, e não apresenta uma atuação sistemática e organizada para contribuir com as atividades de inteligência e contrainteligência quanto a esta temática junto ao Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) (COELHO, 2017; FROTA, 2009).

Desta forma, o objeto deste estudo tem como foco a atuação do MS no monitoramento e resposta a eventos de importância para a saúde pública (ESP), especificamente quanto à vigilância à saúde. Todo o ciclo de produção de dados e informações para o ministério, desde o diagnóstico laboratorial, notificação de casos, análise epidemiológica e assessoramento, é imprescindível para a tomada de decisão no nível estratégico. Ademais, o MS, como órgão integrante do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), produz um fluxo constante de informações de crucial importância para a biodefesa do país; desta forma, a verificação da atuação do órgão junto ao SISBIN, e como se configuram as atividades de inteligência no âmbito da Pasta, pode servir como subsídio para o fortalecimento da atuação da inteligência no nível estratégico, nos termos da Política Nacional de Inteligência (PNI).

A abordagem utilizada para este trabalho foi qualitativa, descritiva, no intuito de empreender uma prospecção das áreas que possuem processos afetos à atividade de biossegurança e biodefesa no MS. O levantamento de dados e pesquisa bibliográfica foram feitos na rede Google Acadêmico e *Scielo* e pesquisa documental. Foram utilizados livros, periódicos, artigos, teses e dissertações, registros e relatórios oficiais. Os 18 trabalhos selecionados, por

abordar a intersectorialidade da saúde e segurança, passaram pelas três fases de tratamento, conforme Miles e Huberman (1994): 1) redução dos dados relevantes; 2) exibição dos resultados para a análise do seu inter-relacionamento; e 3) verificação/conclusão, para conceituar o significado das informações encontradas. Para tabular e transcrever as notas de campo, e codificar segmentos de textos, produzir tabelas e mapeamento gráfico, foram utilizadas funcionalidades do programa Microsoft Office® (FERNANDES & GOMES, 2003).

Inteligência Estratégica no Ministério da Saúde

Nesta seção serão explicitados os conceitos de inteligência, biodefesa e vigilância em saúde adotados neste trabalho, e a relação entre eles, na tentativa de melhor compreender a atuação da atividade de inteligência no MS.

A Atividade de Inteligência

Importante esclarecer a diferença existente entre os conceitos de Atividade de Inteligência, Inteligência em Saúde e Inteligência Epidemiológica, que muitas vezes se confundem nos trabalhos científicos sobre saúde pública; estas atividades possuem semelhanças, porém com métodos e finalidades distintos (RODRIGUEZ-JUNIOR, 2012; COELHO, 2017; MILANEZ, 2020).

Conforme a Estratégia Nacional de Inteligência (ENINT), a Atividade de Inteligência consiste em:

Exercício permanente de ações especializadas, voltadas para a produção e difusão de conhecimentos, com vistas ao assessoramento das autoridades governamentais nos respectivos níveis e áreas de atribuição, para o planejamento, a execução, o acompanhamento e a avaliação das políticas de Estado. A Atividade de Inteligência divide-se, fundamentalmente, em dois grandes ramos: I – Inteligência: atividade que objetiva produzir e difundir conhecimentos às autoridades competentes, relativos a fatos e situações que ocorram dentro e fora do território nacional, de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório, a ação governamental e a salvaguarda da sociedade e do Estado; II – Contrainteligência: atividade que objetiva prevenir, detectar, obstruir e neutralizar a Inteligência adversa e as ações que constituam ameaça à salvaguarda de dados, conhecimentos, pessoas, áreas e instalações de interesse da sociedade e do Estado (BRASIL, 2017).

O conceito de Inteligência em Saúde, também conhecido como Inteligência Sanitária, é um tipo de Atividade de Inteligência, que também surgiu no meio militar e judiciário. O foco da Inteligência em Saúde está em objetivos (alvos) que tenham valor estratégico para o Estado; o seu alvo é a proteção da saúde e bem-estar da população, além de evitar prejuízos em demais setores da sociedade, decorrentes do adoecimento de parcela significativa da população, com todas as suas consequências (RODRIGUEZ-JUNIOR, 2012; MILANEZ, 2020).

Já a chamada “Inteligência Epidemiológica”, termo cunhado por Langmuir (1963), se refere à prática da vigilância em saúde, utilizando-se da epidemiologia; se caracteriza por uma atividade específica,

que coleta dados e produz informação em saúde, utilizando métodos diferentes do utilizado na Atividade de Inteligência. Há também o conceito de “Inteligência Epidêmica” (*epidemic intelligence*), que engloba todas as atividades relacionadas com a identificação precoce de riscos para a saúde, e sua verificação, avaliação e investigação para que se recomende medidas apropriadas de controle de saúde pública. O escopo da inteligência epidêmica inclui monitoramento de risco, porém não inclui gerenciamento de risco, ou seja, as medidas de resposta (PAQUET *et al.*, 2006; KAISER *et al.*, 2006).

Os conceitos de inteligência epidemiológica ou epidêmica não devem ser confundidos com a “Inteligência em Saúde”, pois apenas esta última se enquadra como uma “Atividade de Inteligência”, nos termos da ENINT (BRASIL, 2017).

Não obstante, pesquisadores têm se debruçado sobre a contribuição da inteligência epidemiológica para a Atividade de Inteligência. Rodriguez-Junior (2012) faz uma aproximação entre os conceitos de produção de conhecimento e de metodologia de análise da informação e a prática das atividades realizadas na Secretaria de Vigilância em Saúde do MS (SVS/MS), em especial o Centro de Informações Estratégicas de Vigilância em Saúde (CIEVS). Ele caracteriza, por exemplo, a inteligência humana como o conteúdo de prontuários, cadastros. Um dos principais informantes seria a população, que notifica ao CIEVS sobre “*fatos atípicos que contribuam para a detecção de emergências de saúde pública*”.

Biodefesa

Ações de biodefesa objetivam a proteção e defesa física das estruturas e população em situações de acidentes QBRN. Coelho (2017) faz uma extensa revisão sobre a aproximação do conceito de biodefesa para a esfera civil, cunhando a expressão “transmilitarização da biodefesa”. Em sua perspectiva (também adotada neste trabalho), ações de biodefesa devem ser estendidas a instituições civis, como o MS, e devem ser aplicadas não somente a eventos QBRN intencionais, mas também aos acidentais.

A Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), que assessora a Presidência da República em temas essenciais para a gestão pública, dentre elas, a segurança sanitária, identifica como ameaças, de acordo com a Política Nacional de Inteligência (PNI): as atividades ilegais envolvendo bens de uso dual e tecnologias sensíveis; as ameaças de armas biológicas de destruição em massa e ameaças de ações contrárias ao Estado Democrático de Direito (COELHO, 2017). Desta forma, evidencia-se o grau de importância que as ameaças QBRN possuem para a Agência.

A Vigilância em Saúde como atividade essencial da saúde pública

O termo vigilância em saúde abarca atividades de vigilância de doenças transmissíveis, não transmissíveis, sanitária, ambiental, do trabalhador, dentre outros segmentos (TEIXEIRA & COSTA, 2012). Alexander Langmuir (1963) define a vigilância em saúde como uma

aplicação da epidemiologia em saúde pública, sendo esta aplicação chamada de “inteligência epidemiológica”:

Vigilância é a observação contínua da distribuição e tendências da incidência de doenças mediante a coleta sistemática, consolidação e avaliação de informes de morbidade e mortalidade, assim como de outros dados relevantes, **e a regular disseminação dessas informações a todos os que necessitam conhecê-la (grifo nosso)** Langmuir (1963).

A atividade de vigilância em saúde, no âmbito do MS, é exercida pela Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS/MS) (BRASIL, 2022a). A SVS possui uma robusta rede de captura e análise de informações, coordenada pelo Centro de Informações Estratégicas em Saúde (CIEVS) Nacional, com unidades estaduais e nas capitais de todo o país, além de coordenar a rede de laboratórios, do Sistema Nacional de Laboratórios de Saúde Pública (SISLAB), conforme informação do sítio eletrônico do Ministério da Saúde.

Resultados obtidos e análise

O Brasil é um país com grande contingente populacional, com capitais densamente populosas, e tem sido sede de grandes eventos, com intenso fluxo de pessoas, o que pode tornar o país alvo de ação bioterrorista. Desta forma, há a necessidade de fortalecer as medidas de defesa contra ataques envolvendo agentes químicos, biológicos, radiológicos e nucleares (QBRN). A ligação entre a atuação do MS com a biodefesa é evidente, sendo imprescindível que todos

os atores envolvidos tenham clareza de que a preparação para resposta a possíveis ataques QBRN, ou acidentes com escape de agentes patogênicos, é uma preocupação não somente dos setores saúde, agropecuário e de desenvolvimento biotecnológico, mas também da segurança pública e defesa nacional (BURNETTE et al, 2021).

Estrutura de vigilância e resposta a Emergências de Saúde Pública (ESP) no Ministério da Saúde

O entendimento de como o MS organiza a vigilância e resposta a emergências de saúde pública é importante como ponto inicial para futuras propostas de trabalho integrado. Desta forma, segue breve descrição das principais estruturas do MS na área.

Centro de Informações Estratégicas de Vigilância à Saúde - CIEVS/SVS/MS

A SVS/MS foi designada pela Portaria Ministerial nº 1.865, de 10 de agosto de 2004, como Ponto-Focal para aplicação do Regulamento Sanitário Internacional (RSI) no país (BRASIL, 2016; WHO, 2005). Para cumprir com essa finalidade, em 2006, instituiu o CIEVS, para capturar as notificações de doenças e agravos, mineração, manejo e análise de dados e informações estratégicas relevantes à prática da vigilância em saúde, bem como congregar mecanismos de comunicação avançados. O CIEVS é uma unidade de monitoramento de âmbito nacional e

internacional, com unidades estaduais e municipais para vigilância e resposta às emergências em saúde pública. Esta rede deve estar acessível durante 24 horas por dia, 7 dias da semana, 365 dias do ano (24/7/365) (BRASIL, 2016).

O instrumento normativo regente da rotina da inteligência epidemiológica é a Lista Nacional de Notificação Compulsória de Doenças, Agravos e Eventos de Saúde Pública, que é atualizada periodicamente. Nela encontram-se as doenças e agravos de notificação compulsória, sendo alguns de notificação imediata, dos serviços de saúde nos sistemas de vigilância, ou seja, devem ser notificados em até 24 horas para o Ministério da Saúde e Secretarias de Saúde (BRASIL, 2022b).

O CIEVS Nacional coordena o Comitê de Monitoramento de Eventos (CME), reunião que avalia semanalmente os eventos considerados relevantes pelas áreas técnicas do MS e pela Rede CIEVS. O CME conta com a participação de atores parceiros, a exemplo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério da Defesa (MD), ANVISA, ABIN, de forma a viabilizar uma resposta oportuna e rápida mobilização (DIMECH, 2010; CARMO *et. al.*, 2008). Dimech (2010) aponta os diversos componentes que participam da resposta a uma ESP: equipes de vigilância epidemiológica, ambiental e Laboratório Central (LACEN); sistemas de informação; todas as instâncias da assistência à saúde; urgência e emergência; comunicação e controle social. Observe-se que estas instâncias são somente do setor saúde. A complexidade aumenta em caso de resposta a algum evento QBRN, que

envolverá a participação do MD, e outros atores.

A atuação do CME é claramente um exemplo prático da aplicação dos princípios da Ecosaúde, também conhecida como Abordagem Ecológica em Saúde (LAWINSKY, 2012; LEBEL, 2003), por meio da qual profissionais atuam de forma transdisciplinar na resolução de problemas e situações complexas. Atuar sob a perspectiva da Ecosaúde converge para a necessária aproximação entre todas as áreas que atuam em biossegurança e biodefesa.

Saúde Ambiental no Ministério da Saúde

O Subsistema Nacional de Vigilância em Saúde Ambiental é responsável por programas de vigilância e resposta a ameaças QBRN, e ameaças à saúde dos trabalhadores. Atua na vigilância da qualidade da água para consumo humano, na saúde de populações expostas a contaminantes químicos no solo e no ar, na proteção da saúde da população decorrente da exposição a Radiações Ionizantes (RI) e Não Ionizantes (RNI), e, por fim, na resposta a emergências causadas por desastres naturais.

Um exemplo da atuação da Vigilância Ambiental em resposta a desastres foi na situação do rompimento da barragem da Mina Córrego do Feijão, no município de Brumadinho/MG. O MS atuou com todas as esferas, mobilizando profissionais da Força Nacional do Sistema Único de Saúde (FN-SUS) localmente, para apoio às ações de emergência, de assistência,

vigilância da qualidade da água e de saúde do trabalhador. De acordo com Oliveira *et al* (2019): “*Pouco mais de uma hora depois do desastre, a SVS instalou o Centro de Operações de Emergência em Saúde Pública*”.

Rede de Laboratórios do Ministério da Saúde

O Sistema Nacional de Laboratórios de Saúde Pública (SISLAB) é organizado por grau de complexidade e necessidades da rede de saúde, e do grau de risco que os agentes a serem manipulados apresentam (Níveis de Biossegurança – NB, de 1 a 4).

Por meio dos resultados laboratoriais obtidos na rede SISLAB e dos resultados da rede laboratorial privada, os serviços de vigilância em saúde municipais e estaduais notificam o número de casos de doenças nos sistemas de notificação e também diretamente ao CIEVS (BRASIL, 2016; CARMO *et. al*, 2008).

Cadeia de ativação de resposta a emergências de saúde no Ministério da Saúde

De forma geral, a estrutura de resposta a ESP no MS é detectada e iniciada pelas estruturas anteriormente citadas. Foram identificadas, de forma geral, 5 etapas na cadeia de ativação da gestão do MS para resposta a uma ESP: 1) Detecção do evento; 2) Acompanhamento no CME; 3) Classificação do evento (ESPIN ou ESPII); 4) Ativação do Centro de Operações de Emergência (COE) e/ou Ativação do Grupo Executivo Interministerial de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional e Internacional (GEI-ESP II); 5)

Desmobilização.

Vulnerabilidades e oportunidades

No Ministério da Saúde, conforme entendimento da epidemiológica clássica, a SVS é uma unidade de inteligência epidemiológica (RODRIGUEZ-JUNIOR, 2012; KAISER *et al.*, 2006), com uma rede consolidada de detecção, monitoramento e resposta a emergências de saúde pública. Todavia, não se pode dizer que a SVS é uma unidade de inteligência, nos termos da Estratégia Nacional de Inteligência (BRASIL, 2017), pois não se aplicam, no âmbito da SVS, os métodos da Atividade de Inteligência propriamente ditos. Isto não configura um problema, ou lacuna, pois a SVS atua dentro do seu escopo que é a vigilância à saúde pública, utilizando-se da inteligência epidemiológica.

Entretanto, não há uma estrutura formal que trate de assuntos de inteligência e contrainteligência no âmbito do MS, apesar do órgão ser integrante do SISBIN desde o início de sua criação (BRASIL, 1999). A implementação de uma Unidade de Inteligência, ligada diretamente à alta gestão, pode facilitar o alinhamento do conhecimento produzido nas unidades de inteligência epidemiológica com as diretrizes e prioridades estabelecidas na Política Nacional de Inteligência (PNI); em consequência, o MS potencializaria a resposta da Administração Pública Federal (APF) às ameaças ao país listados na PNI.

As informações e análises de saúde produzidas nas unidades técnicas do MS, e pelo CIEVS Nacional, fornecem as bases

para a decisão no nível estratégico da Pasta. Todavia, para além da atuação em sua atividade finalística, é importante que o MS tenha uma atuação mais próxima das instituições responsáveis pela biodefesa no país: o Ministério da Defesa (MD), a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), e as forças de Segurança Pública, a fim de que a resposta a possíveis ameaças seja a mais eficaz possível. Além disso, é necessário extrapolar o conceito estritamente militar da biodefesa, para incluir o MS como uma instituição também diretamente responsável por esta, valendo-se do conceito de “transmilitarização das políticas estatais de biodefesa”. Para este fim, as informações produzidas no MS devem ser analisadas por profissionais de inteligência estratégica, e difundidas, na medida do necessário, para outras instituições pertinentes e vice-versa, fortalecendo uma rede de Inteligência em Saúde (COELHO, 2017; CLEMENTE, 2013).

Ainda há de se fortalecer uma cultura de contrainteligência quanto aos processos internos da Pasta, de forma a salvaguardar suas estruturas operacionais, seu corpo de servidores, e a proteção dos seus dados. Desde 2020, por exemplo, o MS tem sofrido ataques externos recorrentes em seus sistemas informatizados e em seu *website* (CNN, 2022). Outro aspecto relevante verificado é que a maior parte da estrutura de vigilância em saúde da esfera federal está concentrada no MS (com exceção da vigilância sanitária, exercida pela ANVISA). Foi evidenciado, nos primeiros meses da pandemia Covid-19, que, adicionadas à complexidade do evento em si, dada a natureza do vírus (OLIVEIRA *et al*, 2020), algumas etapas

da resposta ao evento foram atrasadas, por ruídos de comunicação entre a unidade de inteligência epidemiológica, a alta gestão da Pasta e a Casa Civil. Este fato, de ampla divulgação nos meios de comunicação, remonta a uma carência histórica na estrutura da APF brasileira: a ausência de uma agência de controle de doenças, independente, que consiga atuar de forma ágil e sem ingerências políticas nas respostas a emergências de saúde no país. Faz-se recomendável debruçar-se sobre a forma de atuação dessas agências, a exemplo do *Centers for Diseases Control and Prevention* (CDC) nos Estados Unidos, o *European Centre for Disease Prevention and Control* (ECDC), *UK Health Security Agency*, na Inglaterra, e o *Robert Koch Institute*, na Alemanha. Tendo em vista a posição estratégica do país na América do Sul, uma agência independente atuando em parceria com o MS, aos moldes da ANVISA, potencializaria as estimativas e prospecções quanto às principais ameaças na região, fortalecendo a capacidade de resiliência do Brasil.

Deve-se frisar que dificuldades para implementação e lacunas na legislação sobre biodefesa e biossegurança não são exclusividade do Brasil: países desenvolvidos, como os Estados Unidos, empreendem imensos esforços para organizar e implementar políticas integradas para melhorar a atuação como um todo neste setor, principalmente no fortalecimento dos Comitês de Biossegurança (BASKIN & ZELICOFF, 2016).

O ponto de interseção entre as áreas de inteligência, biodefesa e biossegurança deve ser trabalhado em âmbito colegiado,

a exemplo da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) e o Conselho Nacional de Biossegurança (CNBS), do SISBIN, e, em nível operacional, em instâncias como o Comitê de Monitoramento de Eventos (CME), da SVS/MS. Internacionalmente, a constituição e papel dos comitês de biossegurança têm sido tema de intensa discussão, com foco em três pilares: 1) Aumentar a capacidade em biossegurança por meio de consultorias técnicas, avaliações de risco e treinamentos, de forma a criar uma cultura sustentável na gestão de biorriscos e bioameaças; 2) Fortalecer a capacidade dos sistemas de saúde na prevenção, detecção e resposta a ameaças biológicas; e 3) Destacar o tema da Segurança Sanitária Global (Global Health Security), fortalecendo a cooperação técnica de pesquisa entre os países (BURNETTE et al, 2021).

Considerações Finais

Por fim, com base nas informações analisadas neste estudo, verifica-se que o Ministério da Saúde possui uma robusta e organizada rede para responder às emergências de saúde pública, na qual a coordenação é concentrada na Secretaria de Vigilância em Saúde. Não obstante, a Pasta carece de uma estrutura formal de inteligência, nos termos da Estratégia Nacional de Inteligência (ENINT).

Desta forma, indica-se que a Pasta fortaleça ações de inteligência estratégica, adicionadas à já existente inteligência epidemiológica do órgão. A criação de uma unidade de inteligência é altamente recomendável, e pode contribuir para o

assessoramento da alta gestão da Pasta. Outra possibilidade seria a de capacitar os servidores que já atuam na inteligência epidemiológica também em inteligência estratégica, conforme preconiza a ENINT.

Ademais, o fomento de uma agência independente de controle de doenças pode contribuir de forma significativa para a atividade de combate às ameaças ao país, fortalecendo as estruturas de Biodefesa nacionais. Além disso, é importante que as estruturas de saúde pública do país sejam consideradas como estruturas críticas para o Estado, de forma que tenham maior proteção e atenção da administração pública no desenvolvimento de suas políticas públicas. Uma aproximação maior da Pasta com o SISBIN pode fortalecer a atuação da Pasta quanto a assuntos de biodefesa.

Recomendam-se, para estudos futuros, análises comparativas quanto a estrutura de resposta a eventos de saúde pública em outros países; quanto à configuração da “inteligência em saúde” em outros países; quanto à atuação de agências independentes para o controle de doenças; quanto à definição de “estruturas críticas de estado”; sobre a atuação dos comitês de biodefesa e biossegurança no país; sobre as condições operativas da rede pública laboratorial; e atuação do país no cumprimento do Regulamento Sanitário Internacional.

Em síntese, a atuação do setor saúde quanto a resposta a eventos de saúde pública, em especial a eventos QBRN, deve contar com maior parceria do MD e da ABIN, de forma institucionalizada,

e a atuação das instâncias colegiadas e estruturas existentes para tratar da biodefesa e biossegurança deve ser potencializada. Ademais, o estímulo para formação de profissionais da

área e fomento à pesquisa e produção acadêmica são processos fundamentais para fortalecer a capacidade de resposta do país a estes tipos de ameaça.

Referências

BASKIN, CR. ZELICOFF, AP. Laboratory biosecurity in the United States: evolution and regulation. Chapter 1. In: *Ensuring National Biosecurity Institutional Biosafety Committees*. Elsevier. 2016.

BRASIL. Decreto n.º 11.098 de 20 de junho de 2022. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Saúde e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 21 jun. 2022. 2022a.

_____. Decreto s/n de 15 de dezembro de 2017. *Institui a Estratégia Nacional de Inteligência*. Disponível em: <https://www.gov.br/abin/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/ENINT.pdf>. Acesso em: 23 maio 2022.

_____. Lei n.º 9.883, de 7 de dezembro de 1999. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, n.º 234, p.1, 08 dez. 1999.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. *Plano de operação do ponto focal nacional para o regulamento sanitário internacional*. Brasília, 2016.

_____. Ministério da Saúde. Portaria n.º 1.102 de 13 de maio de 2022. Altera o Anexo 1 do Anexo V à Portaria de Consolidação GM/MS n.º 4, de 28 de setembro de 2017, para incluir o Sars-CoV-2 no item da Síndrome Respiratória Aguda Grave (SRAG) associada a coronavírus e incluir a covid-19, a Síndrome Inflamatória Multissistêmica Pediátrica (SIM-P) associada à covid-19 e a Síndrome Inflamatória Multissistêmica em Adultos (SIM-A) associada à covid-19 na Lista Nacional de Notificação Compulsória de doenças, agravos e eventos de saúde pública, nos serviços de saúde públicos e privados em todo o território nacional. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 66, 06 maio 2022.

_____. Ministério da Saúde. Sistema Nacional de Laboratórios de Saúde Pública. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/sislab>. Acesso em: 03 maio 2022.

CNN. *Sistemas do Ministério da Saúde estão fora do ar após tentativa de invasão*. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/sistemas-do-ministerio-da-saude-estao-fora-do-ar-apos-tentativa-de-invasao/>. Acesso em: 20 maio 2022.

BURNETTE R.N.; DITTRICH S.; LINKOUS B. *Applied Biosecurity: Global Health, Biodefense, and Developing Technologies*. Springer Nature Switzerland, 2021.

CARMO, Eduardo H.; PENNA, G.; OLIVEIRA, Wanderson K. Emergências de saúde pública: conceito, caracterização, preparação e resposta. *Dossiê Epidemias, Estudos Avançados*,

São Paulo, v. 22, n.º 64, dez. 2008. <https://doi.org/10.1590/S0103-40142008000300003>.

CLEMENTE, Jonathan D. Medical Intelligence. *The Intelligencer. Journal of U.S. Intelligence Studies*, Virginia, v. 20, n.º 2, fall/winter 2013. Disponível em: https://www.afio.com/publications/CLEMENTE%20Pages%20from%20INTEL_FALLWINTER2013_Vol20_No2.pdf. Acesso em: 28 abr. 2022.

COELHO, Danilo Nery. *Emergência em Saúde pública por eventos químicos, biológicos, radiológicos e nucleares (QBRN) na perspectiva de inteligência estratégica: recomendações em prol da intersectorialidade na segurança da saúde e na biodefesa*. 2017. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas em Saúde) – Escola Fiocruz de Governo. FIOCRUZ, 2017.

DIMECH, GM. *A experiência do Centro de Informações Estratégicas e Respostas em Vigilância em Saúde (CIEVS/SVS/MS). Sala de Situação em Saúde: compartilhando as experiências do Brasil*. Ministério da Saúde. Brasília, 2010. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/sala_situacao_saude_2010.pdf#page=103. Acesso em: 15 maio 2022.

FERNANDES, L. A.; GOMES, J. M. M. Relatórios de pesquisa nas Ciências Sociais: características e modalidades de investigação. *ConTexto*. Porto Alegre, v. 3, n.º 4, 1º semestre 2003.

FROTA, Luiz Carlos Miranda. *Inteligência nas organizações públicas de saúde: soluções e informações estratégicas para gestão*. 2009. Dissertação (Mestrado Modalidade Profissional em Saúde Pública) – Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: https://bvssp.icict.fiocruz.br/pdf/25770_frotalcmm.pdf. Acesso em: 16 abr. 2022.

KAISER, R. et.al. What is epidemic intelligence, and how is it being improved in Europe? *Eurosurveillance*, v.11, n.º 5, 02 fev. 2006. <https://doi.org/10.2807/esw.11.05.02892-en>.

LANGMUIR, A. D. The Surveillance of Communicable Diseases of National Importance. *The New England Journal of Medicine*, n.º 268, p. 182-192. 1963. Disponível em: <https://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJM196301242680405>. Acesso em: 22 abr. 2022.

LAWINSKY, M. L. J. *Diálogo entre os conceitos de abordagem ecossistêmica à saúde humana e de vigilância à saúde no Brasil*. 2012. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) - Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

LEBEL, J. *HEALTH: An ecosystem approach*. Canada: IDRC, 2003.

MILANEZ, F. A. W.; CAVALCANTI, M. F. de H. *A importância do levantamento de inteligência médica para o sucesso das operações militares*. Biblioteca do Exército. 2020. Disponível em: https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/8042/1/Cap_Felippe%20Augustus%20Wander%20Milanez%E2%80%8B.pdf. Acesso em: 12 abr. 2022.

MILES, M. B.; HUBERMAN, M. *Qualitative Data Analysis: A Sourcebook of New Methods*. 2 ed. Beverly Hills, CA: Sage Publications, 1994.

OLIVEIRA, W. K. et al. Como o Brasil pode deter a COVID-19. *Epidemiologia e Serviços de Saúde [online]*. v. 29, n.º 2, 2020, e2020044. Disponível em: <https://doi.org/10.5123/s1679-49742020000200023>. Epub 27 Apr 2020. ISSN 2237-9622. Acesso em: 29 maio 2022.

OLIVEIRA W. K.; ROHFLS, D. B.; GARCIA, L. P. O desastre de Brumadinho e a atuação da Vigilância em Saúde. *Epidemiologia e Serviços de Saúde [online]*, v. 28, n.º 1, 2019. e20190425. Disponível em: <https://doi.org/10.5123/s1679-49742019000100025>. Epub 19 Jun 2019. ISSN 2237-9622. Acesso em: 29 maio 2022.

PAQUET, C. et al. *Epidemic intelligence: a new framework for strengthening disease surveillance in Europe*. Eurosurveillance. Volume 11, Issue 12, p. 212-6, 01 dec. 2006.

PETRUCELLI, Marcos Roberto. *Biotecnologia, bioética, biodireito, biossegurança, e biodefesa no contexto DQBRNE: atualidades, perspectivas e desafios*. 2014. Dissertação (Mestrado em Biotecnologia) - Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, 2014.

RODRIGUEZ-JÚNIOR, Antonio Luiz. A inteligência epidemiológica como modelo de organização em saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 17, n.º 3, p. 797-805, mar. 2012.

TEIXEIRA, M. G.; COSTA, M. C. Vigilância Epidemiológica: Políticas, Sistemas e Serviços. In: GIOVANELLA, L. (org.). *Políticas e Sistema de Saúde no Brasil*. Livro. 2 Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). *International Health Regulations (IHR)*. 3. ed. 2005. Disponível em: <https://www.who.int/publications/i/item/9789241580496>. Acesso em: 25 maio 2022



Artigo

8



NÃO EXISTE “NOVO CANGAÇO”

DOI: <https://doi.org/10.58960/rbi.2022.17.218>

Nabupolasar Alves Feitosa *

Resumo

A expressão Novo Cangaço tem sido usada por operadores de segurança pública e nos meios policiais para designar ataques a instituições financeiras nos quais as cidades são tomadas por bandos fortemente armados com o objetivo de roubar dinheiro, num fenômeno chamado Domínio de Cidades. O objetivo geral deste artigo é esclarecer a diferença entre Cangaço e Domínio de Cidades e apontar as impropriedades do uso do termo “Novo Cangaço”. Para isso serão usados os livros *Guerreiros do Sol: violência e banditismo no Nordeste do Brasil* (MELLO, 2013) e *Bandidos* (HOBSBAWN, 2010), que tratam do fenômeno do Cangaço; e serão feitas análises – com base em conversas com operadores de segurança pública, inclusive de agentes que estiveram em confronto direto com criminosos em momentos de tomada de cidades – de algumas ações de Domínio de Cidades que ocorrem há anos, intensificadas na década de 2010. O esclarecimento das diferenças permite compreender que tipo de inimigo as forças estão enfrentando e, portanto, se preparar adequadamente para a missão de proteger a sociedade desse tipo de criminoso. Principalmente, esse esclarecimento é fundamental para a análise de Inteligência de Estado como Inteligência Policial.

Palavras-chave: Cangaço; Novo Cangaço; Domínio de Cidades.

THERE IS NO “NOVO CANGAÇO”

Abstract

*The expression Novo Cangaço has been used by public security operators and in police circles to designate attacks on financial institutions in which cities are taken over by heavily armed gangs with the aim of stealing money, in a phenomenon called Cities Domination. The general objective of this article is to clarify the difference between Cangaço and Cities Domination and to point out the inadequacies of the use of the term “Novo Cangaço”. For this, the books *Guerreiros do Sol: violência e banditismo no Nordeste do Brasil* (MELLO, 2013) and *Bandidos* (HOBSBAWN, 2010) will be used, which deal with the phenomenon of Cangaço; and analyzes will be carried out - based on conversations with public security operators, including agents who were in direct confrontation with criminals in moments of attacks against cities – of some cities domination actions that have been taking place for years, intensified in the 2010s. Clarifying the differences makes it possible to understand what type of enemy the forces are facing and, therefore, to adequately prepare for the mission of protecting society from this type of criminal. Mainly, this clarification is fundamental for the analysis both by the State Intelligence and the Police Intelligence.*

Keywords: Cangaço; Novo Cangaço; Cities Domination.

* Doutor em Ciências Sociais (PUC-SP) e Pós-doutor em História (UFC).

NO HAY “NOVO CANGAÇO”

Resumen

La expresión Novo Cangaço ha sido utilizada por operadores de seguridad pública y en círculos policiales para designar ataques a instituciones financieras en los que las ciudades son tomadas por bandas fuertemente armadas con el objetivo de robar dinero, en un fenómeno llamado Dominio de Ciudades. El objetivo general de este artículo es aclarar la diferencia entre Cangaço y Dominio de Ciudades y señalar las insuficiencias del uso del término “Novo Cangaço”. Para ello, se utilizarán los libros Guerreiros do Sol: violência e banditismo no Nordeste do Brasil (MELLO, 2013) y Bandidos (HOBBSAWN, 2010), que abordan el fenómeno de Cangaço; y se realizarán análisis – a partir de conversaciones con operadores de seguridad pública, incluidos agentes que estuvieron en enfrentamiento directo con delincuentes en momentos de toma de ciudades – de algunas acciones de dominio de ciudades que se vienen dando desde hace años, intensificadas en la década de 2010. Esclarecer las diferencias permite comprender a qué tipo de enemigo se enfrentan las fuerzas y, por tanto, prepararse adecuadamente para la misión de proteger a la sociedad de este tipo de criminales. Principalmente, esta aclaración es fundamental para el análisis hecha por la Inteligencia del Estado como por la Inteligencia Policial.

Palabras clave: *Cangaço; Novo Cangaço; Dominio de ciudades.*

Introdução

Desde que se intensificaram os ataques a instituições financeiras em todo o Brasil, sobretudo a partir de 2010, começou-se uma tentativa de adjetivação do fenômeno. De repente a imprensa repetia a expressão “Novo Cangaço”, utilizada indiscriminadamente para todo ataque a instituição financeira realizado por meio do sítio de cidades pelo País. Ainda em 2022, com ataques perpetrados contra as cidades de Guarapuava/PR, em 17 de abril, e Itajubá/MG, em 23 de junho, para dar apenas dois exemplos, a imprensa continuava usando “Novo Cangaço”, ainda que alguns veículos de comunicação já estejam usando a expressão com aspas; assim como profissionais da área de segurança pública, inclusive dirigentes, também continuam utilizando a famigerada expressão.

Dar nome mais exato a um fenômeno ajuda a tornar compreensível o tipo de problema que se está combatendo. Evocar o Cangaço Clássico para metaforizar um fenômeno social completamente novo é embotar a compreensão do fato e dificultar seu enfrentamento. Assim, o objetivo deste artigo é esclarecer a diferença entre Cangaço Clássico e Domínio de Cidades, apontar as impropriedades do uso do termo Novo Cangaço e oferecer esclarecimento sobre esse fenômeno violento que é de interesse do Estado brasileiro, uma vez que na Política Nacional de Inteligência (PNI), aprovada em 29 de julho de 2016, está previsto o acompanhamento de fenômenos violentos e que desafiam o Estado (BRASIL, 2016b). Neste decreto está fixado que “é primordial

acompanhar, avaliar tendências, prevenir e evitar ações prejudiciais à consecução dos objetivos nacionais” (BRASIL, 2016b), daí a imprescindível compreensão do Domínio de Cidades, que se dedica a atacar instituições financeiras, é um fenômeno brasileiro, bastante complexo, e alimenta toda uma cadeia criminosas que envolve a atuação de organizações criminosas, como o tráfico de armas, roubo de carro, emprego de arma de uso restrito, algumas exclusivas das forças armadas, lavagem de dinheiro, e mais uma série de outros crimes, além do afrontamento direto ao Estado brasileiro nos ataques a quartéis e na sensação de insegurança que leva à sociedade, para citar apenas alguns efeitos.

Essa ocupação da Inteligência de Estado com o crime organizado no Brasil – e incluído aí, pois, os ataques a instituições financeiras –, tem guarida também na Estratégia Nacional de Inteligência (Enint) (BRASIL, 2017), que informa:

No âmbito interno, há também as ameaças à segurança pública que, mesmo não dissociadas de questões internacionais, fazem-se mais presentes na realidade da população brasileira, com o aumento da violência, o agravamento dos problemas estruturais do sistema prisional e a crescente atuação do crime organizado, inclusive sobre as estruturas de Estado (BRASIL, 2017, p. 15).

Entre seus objetivos estratégicos, a Enint prevê o de “Estabelecer temas prioritários para produção de conhecimentos referentes às seguintes ameaças: corrupção, crime organizado, ilícitos transnacionais e terrorismo” (BRASIL, 2017,

p. 27). Porém, para isso se faz necessário conhecimento preciso da temática, que é uma das contribuições deste artigo, escrito com base em obras fundamentais.

As principais obras em que este trabalho se baseia são *Guerreiros do Sol: violência e banditismo no Nordeste do Brasil* (MELLO, 2013), um estudo de aproximadamente 500 páginas realizado a partir de fontes primárias; e *Bandidos* (HOBSBAWN, 2010), livro que mostra o fenômeno do chamado banditismo social em várias partes do mundo, importante para se compreender melhor a temática central deste artigo.

Este trabalho é composto de uma seção e três subseções. A primeira subseção explica as características do Cangaço Clássico que não se aplicam aos grupos de Domínio de Cidades; a segunda traz o inverso, ou seja, aquilo que caracteriza os grupos de Domínio de Cidades e que não se encontra no Cangaço Clássico; já a terceira subseção mostra características que aproximam esses dois grupos, porém destacando que não há igualdade, quando muito alguma relação de similaridade.

Padrão Cangaço x padrão domínio de cidades

O uso da expressão “Novo Cangaço” tem passado por algumas revisões já faz algum tempo, talvez porque muitos já perceberam a inconsistência da expressão para classificar essa nova modalidade de crime contra instituições financeiras, porém durante muito tempo essa foi a tônica. Até textos acadêmicos adotavam esse termo novo cangaço, como no Trabalho de Conclusão de Curso

(TCC) de graduação de Silva (2019); no TCC de Especialização de Morais (2016); e na dissertação de mestrado de Costa (2016), que tem o mérito de trazer a expressão “vapor” para se referir ao mesmo fenômeno, amplamente utilizada na Região Norte.

Certos veículos de imprensa já começaram a fazer algumas leves mudanças. Uns passaram a usar aspas quando escrevem Novo Cangaço; outros afirmam que esse tipo de crime é uma evolução do Novo Cangaço, indicando, pelo menos, a percepção de que existe algo diferente que precisa ser examinado. Assim, esta seção foi escrita com o propósito de clarear pontos importantes entre como agia o Cangaço Clássico e como ocorrem os ataques a instituições financeiras com o Domínio de Cidades.

De 20 características identificadas nos grupos do Cangaço Clássico e nos grupos de Domínio de Cidades, 13 são exclusivamente encontradas entre os cangaceiros, 5 são relacionadas unicamente aos grupos de Domínio de Cidades, e apenas 2 ocorrem nos dois grupos, indicando assim que a semelhança entre os grupos é tão pequena que não autoriza a que se refira a um como sendo a continuação, renovação ou evolução do outro. Ou seja, cada um tem um padrão que o caracteriza de maneira clara e inequívoca. O padrão do Cangaço Clássico não é o mesmo padrão do Domínio de Cidades.

Padrão Cangaço Clássico

Nomeia-se aqui como Cangaço Clássico

aquele de Virgulino Ferreira da Silva, o Lampião (1898-1938), e Manoel Batista de Moraes, o Antônio Silvino (1875-1944). Mas o cangaço é conhecido de séculos anteriores, surgido em um Brasil rural, com propriedades rurais muito distantes do poder central cujos donos tinham que se proteger de toda espécie de ladrões e salteadores, inclusive de outros fazendeiros, que, vendo-se mais fortes, poderiam se assenhorear de terras alheias.

Um dos mais famosos cangaceiros foi José Gomes de Brito, o Cabeleira (1751-1776), portanto ainda Século XVIII. Cabeleira foi preso e enforcado junto com seu pai, Eugênio Gomes. Desde então histórias sobre o Cabeleira começaram a circular o sertão. Mais tarde, o cearense Franklin Távora (1842-1888) escreve o romance *O Cabeleira* (1876), publicado 100 anos depois da morte do cangaceiro famoso. A fama do Cabeleira, no entanto, foi suplantada pela de Antônio Silvino e, principalmente, pela de Lampião, cujas histórias povoam o imaginário popular e sobre elas recaem as observações dos que fazem a comparação com o Domínio de Cidades.

É importante esclarecer, antes de se adentrar no objetivo central do artigo, que o cangaço é classificado como banditismo social, amplamente estudado por Eric Hobsbawm no seu livro *Bandidos* (2010). Nesta obra, o historiador inglês descreve o fenômeno do banditismo social em países como Inglaterra, França, Alemanha, Itália, Brasil, Estados Unidos da América, México, Hungria, dentre outros. Por outro lado, a modalidade Domínio de Cidades não parece se repetir em mais nenhum lugar,

sendo uma característica endógena da criminalidade brasileira.

São apresentadas nesta subseção as características de atuação do Cangaço Clássico. É importante deixar assinalado que a sequência das características não representa nenhum tipo de classificação ou hierarquia.

Os cangaceiros praticavam **estupro explícito**. Em páginas dolorosas do romanceiro nacional, José Lins do Rego descreve cenas lastimosas: “Foi uma desgraça: caparam um filho do fazendeiro, um rapaz que se meteu a brabo, e nem ficou moça donzela. Até uma menina de dez anos aguentou o repuxo. Me disseram que Corisco estava com o diabo neste dia. O negro Vicente perto dele é uma dama” (REGO, 2007, p. 321).

O paraibano José Lins do Rego ainda em menino conheceu pessoalmente o cangaceiro Antônio Silvino, que almoçou à mesa com seu avô no Engenho Corredor, município do Pilar, na Paraíba, e ouviu muitas histórias do povo e dos cantadores populares, além de ter sido leitor de jornal e membro da elite rural paraibana.

O romance aqui é o eco das histórias que corriam no sertão e do que se publicavam nos jornais. Frederico Pernambucano de Mello (2013, p. 188) informa, de maneira jornalística, que em 13 de abril de 1926, Lampião “invade Algodões, dando-se espancamento e estupros”.

Fatos como esses não se conhecem entre grupos de Domínio de Cidades. Mesmo em ocasiões em que os ladrões de banco da atualidade fazem a família de refém e

obrigam o gerente da instituição financeira a entregar o dinheiro (modalidade conhecida como “sapatinho”) – inclusive, em certas ocasiões, os bandidos passam a noite inteira na casa da família –, não se tem notícia de estupro cometido, pelo contrário, são normalmente descritos como educados e respeitadores.

Os cangaceiros também causavam **destruição de propriedades**, queimando a casa da fazenda, o gado e as cercas. Em 01 de agosto de 1926, ano em que os bandos intensificam suas ações, Lampião perpetrou ataque dessa natureza: “Ataca novamente e incendeia a fazenda Serra Vermelha, matando duas pessoas e exterminando gado e apiário” (MELLO, 2013, p. 189). No Domínio de Cidades, não se busca destruir a propriedade pura e simplesmente, mas apenas até o ponto em que se tem acesso ao numerário. Entre os cangaceiros o objetivo era destruir para desmoralizar; no domínio de cidade destrói-se a propriedade de pessoa jurídica apenas para abrir caminho até o dinheiro, e se queima carro para impedir passagem das forças policiais.

Outra característica diferenciadora do cangaço é o **bando fixo**. Livros trazem a relação dos “cabras de Lampião” e cordéis narram em verso os codinomes dos cangaceiros. O bando se deixava fotografar, tendo sido Benjamin Abrahão Botto seu fotógrafo mais conhecido. Os grupos de Domínio de Cidades são flutuantes, podendo seus membros se unirem por serviço, ser originários de estados diferentes e se juntarem apenas para uma ação específica, e seus integrantes podem inclusive nem se

conhecer. No Cangaço Clássico, **todos os membros se conheciam** e mantinham entre si muitas vezes relação de amizade, compadrio e até familiar.

Diferentemente das pessoas que atuam nos ataques a instituições financeiras na atualidade, no Cangaço Clássico o **bando habitava a caatinga** mesmo. Eram acampamentos montados em locais próximos a cursos de água, sob sombras de árvores ou em grutas e convivendo com animais silvestres. O último acampamento de Lampião foi a Grota do Angico, no atual município de Poço Redondo, em Sergipe, perto do Rio São Francisco. Atualmente, ainda podem ser encontrados pequenos grupos de bandidos que se reúnem na caatinga para cometer crimes, como ocorre ou ocorria no Ceará entre os municípios de São João do Jaguaribe e Morada Nova, mas isso parece ser raro e localizado.

Uma característica fundamental do Cangaço Clássico era ter **membros motivados por vingança**. A entrada de uma pessoa no cangaço podia ter outras causas, no entanto a motivação por vingança foi um aspecto decisivo. Dessa forma, pugnava-se contra poderosos da elite agrária, que exerciam seu mando não raro com crueldade, tomavam terras de pequenos produtores, desonravam moças, matavam ou mandavam matar com a certeza da impunidade, e tinham os políticos da capital como protetores, principalmente quando o partido que apoiavam estava no poder. Em poucas palavras, cangaceiro não queria dinheiro, queria vingança. Por exemplo, Mello (2013, p. 163) informa que:

Jesuino Alves de Melo Calado (1844-1879), natural da zona do Patu, Rio Grande do Norte, passou toda a sua curta vida envolvido em vinganças contra inimigos fortes e politicamente protegidos. Os seus biógrafos são unânimes em reconhecer-lhe o caráter reto e justiceiro. E célebre a recomendação que fazia aos cabras que se alistavam em seu bando: “Quem entra para este grupo não toca no alheio e aprende a respeitar a casa das famílias honestas”.

Sebastião Pereira e Silva, o Sinhô Pereira (1896-1979), Luiz Pereira da Silva Jacobina, o Luiz Padre (1891-?), primos e cangaceiros de Serra Talhada/PE, que atuaram no Nordeste de 1917 a 1922, agiram motivados por vingança, e foi por este motivo que Virgulino Ferreira da Silva os procurou, foi incorporado ao bando e se tornou Lampião.

É óbvio que a manutenção de um bando composto por dezenas de homens requer recursos, o que obrigava a novos atentados. E ainda que a manutenção do bando levasse a consequências criminosas – o que pode turvar a compreensão do fenômeno –, a causa da entrada no cangaço era principalmente, mas não unicamente, a vingança. Assim, os ataques a poderosos tinham, para o cangaço, uma dupla vantagem: ajudava na manutenção do bando e no ato da vingança, porque tirava dinheiro e prestígio do poderoso. Era o **roubo de dinheiro para empobrecer e desmoralizar** e, conseqüentemente, executar a vingança, e não para enriquecer o cangaceiro.

Os criminosos que atuam em Domínio de Cidades nunca realizaram a **soltura de presos** da cadeia de nenhuma cidade

durante ataque a instituição financeira. Já os cangaceiros adotavam essa prática. Marcos Antônio Melo do Nascimento (2021) narra um episódio em que Lampião não apenas solta presos, mas também prende os soldados do destacamento, inclusive os executa depois, deixando os corpos na porta da prefeitura. Esse caso se assemelha a cena narrada por José Lins do Rego em *Fogo Morto*.

Numa noite de escuro, Antônio Silvino atacou o Pilar. Não houve resistência nenhuma. A guarda da cadeia corra aos primeiros tiros, e os poucos soldados do destacamento ganharam o mato às primeiras notícias do assalto. Os cangaceiros soltaram os presos, cortaram os fios do telégrafo da estrada de ferro e foram à casa do prefeito Napoleão para arrasá-lo (REGO, 2009, p. 299).

Todas essas lutas, conflitos, ataques, roubos, confrontos com as forças públicas ocorriam em uma área geográfica limitada. O Cangaço Clássico tinha uma **atuação regional**, indo do norte da Bahia até Mossoró/RN, onde se travou a maior das batalhas de Lampião, com uma derrota desmoralizante para o Rei do Cangaço, como Virgulino era conhecido em todo o Brasil. O bando de Lampião restringia-se a Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Bahia, Alagoas e Sergipe. Tudo isso sempre na zona da caatinga e do agreste, mas jamais no litoral. Lampião nunca esteve no Piauí. Esteve provavelmente no litoral, em Aracaju/SE, mas disfarçado e sem seu bando.

Nessas andanças, para manter a tropa, Lampião precisava de recursos, que muitas vezes eram providos por grandes

proprietários, os quais, por sua vez, tinham lá suas rixas com outros fazendeiros. Como gratidão, os cangaceiros atuavam para defender os interesses dos seus apoiadores, ou seja, o bando era usado como **tropa de vingança contra inimigos**. Frederico Pernambucano de Mello (2013) denomina esse tipo de cangaço como *cangaço de vingança*, e assevera:

Recordemos que o quadro mais propício à produção desse tipo de cangaço [de vingança] foi principalmente o das lutas de famílias ou clãs. O engalfinhamento entre estas células sociais dando vida a estrutura de conflito, com a ação desdobrando-se na chamada guerra ou vingança privada. Armado o palco e ativado o drama, da sua durabilidade e importância resultaria ou não a necessidade das facções isolarem alguns de seus filhos mais aptos, via de regra os solteiros, fazendo com que abandonassem qualquer outra atividade para se dedicarem exclusivamente ao nobre papel de braço armado da ala a que pertenciam. O cangaceiro de vingança, vindo a protagonizar tal papel, findava por isolar as ações de guerra no âmbito mais próprio dos homens jovens, aptos e dispostos para o combate, livrando assim as responsabilidades, e principalmente os riscos, dos ombros das lideranças facciosas mais velhas e menos aptas, às quais passava a caber o papel de levantar fundos que alimentassem as ações ou o de procurar eventuais alianças com o poder público destinadas a torná-las mais fáceis e seguras (MELLO, 2013, p. 365-366).

Toda essa atividade cangaceira clássica teve sucesso durante tanto tempo porque contou com um aliado fundamental: o coiteiro. Lampião montou uma **rede de coiteiros** por todo o sertão, que funcionava como apoio logístico e como rede de informantes. Eram eles os

olhos e ouvidos do Rei do Cangaço, que raramente realizava uma empreitada sem conhecer o terreno, o número de policiais do destacamento, a localização das volantes etc. Os coiteiros podiam ser quaisquer do povo, mas muitas vezes eram fazendeiros, grandes proprietários e políticos. O coiteiro também podia ser um agente duplo, sendo informante do cangaço e da polícia. Houve episódio de traição de coiteiro contra o bando de Lampião e aconteceu de coiteiro ser morto por desconfiança dos cangaceiros. Ficou famosa a história de “Antônio Manuel Filho, o Antônio de Amélia, que armou uma cilada e abateu, com o auxílio de parentes, a vários cabras de Lampião, a 19 de setembro de 1935, na fazenda Aroeiras, em Mata Grande, Alagoas, entrando para a polícia de Pernambuco como sargento” (MELLO, 2013, p. 424).

Sendo o coiteiro – rapaz, na linguagem dos cangaceiros – alguém importante, ficava marcado que o Cangaço Clássico tinha **relação aberta com as autoridades e relação aberta com a elite rural**, que muitas vezes eram as mesmas pessoas, as quais, por serem ricas, era-lhes dado o poder de mando. A expressão relação aberta quer dizer que não se escondia nem do povo, nem das autoridades, nem das elites agrárias, nem do governo, que aquele homem tinha relação com o bando de cangaceiros, o que aliás era também sinal de prestígio e de proteção, dando-se o mesmo para os cangaceiros, numa relação ganha-ganha, conforme se lê na passagem abaixo:

Ao contrário do que teimam em afirmar certos intérpretes, não é

possível surpreender uma relação de antagonismo necessária entre cangaceiro e coronel, tendo prosperado – isto sim – uma tradição de simbiose entre essas duas figuras, representada por gestos de constante auxílio recíproco, porque assim lhes apontava a conveniência. Ambos se fortaleciam com a celebração de alianças de apoio mútuo, surgidas de forma espontânea por não representarem requisito de sobrevivência nem para uma nem para outra das partes, e sim, condição de maior poder. Por força dessas alianças, não poucas vezes o bando colocava-se a serviço do fazendeiro ou chefe político, que se convertia, em contrapartida, naquela figura tão decisivamente responsável pela conservação do caráter endêmico de que o cangaço sempre desfrutou no Nordeste, que foi o coiteiro. Sobre o relacionamento – muito mais convergente que divergente – do cangaceiro com o proprietário rural, é interessante assinalar uma outra opinião de Graciliano Ramos, contida em seu livro *Viventes das Alagoas*. Com a autoridade de ter sido ele próprio, durante largos anos, um ativo vivente de uma Alagoas que era chão e tempo de cangaço, sustenta Graciliano que a aliança mostrava-se “vantajosa às duas partes: ganhavam os bandoleiros, que obtinham quartéis e asilos na caatinga, e ganhavam os proprietários, que se fortaleciam, engrossavam o prestígio com esse negócio temeroso” (MELLO, 2013, p. 87-88).

Em outro exemplo histórico da relação de autoridades com os cangaceiros, Frederico Pernambucano de Mello conta sobre os laços de Lampião e sua família com o chefe político de Propriá/SE, o Coronel Hercílio Porfírio de Brito, que governou a cidade de 1923 a 1925 como intendente, e de 1939 a 1940 como prefeito.

Do coronel Hercílio, prefeito e chefe político de Propriá nos anos 30, amigo

fraterno de Lampião e de sua família desde quando, por volta de 1918, os irmãos Ferreira almoçavam na região, consta que teve por mais de uma vez o topete de levar o grande cangaceiro e sua companheira a Laranjeiras e mesmo a Aracaju, onde, disfarçados, eram recebidos para confortáveis permanências de descanso e consultas médicas, tratados fidalgamente a queijo holandês e conhaque Macieira, tipo cinco estrelas (MELLO, 2013, p. 276).

Sobre essa relação simbiótica entre cangaceiros e fazendeiros/autoridades, José Lins do Rego, em seu livro de memórias *Meus Verdes Anos* (REGO, 1993), narra episódio da visita de Antônio Silvino ao Engenho Corredor, propriedade de seu avô, no município do Pilar/PB.

À boca da noite vimos chegando pela estrada um grupo de homens armados. Corri para chamar a tia Naninha e com pouco os grandes da casa já trocavam palavras com o chefe do grupo. Era Antônio Silvino que viera em visita ao engenho. [...] Na sala de visitas o chefe conversava com meu avô e Henrique. [...] Botaram a mesa para o jantar dos cangaceiros.

[...]

Quando alta noite se foram, a casa-grande do Corredor respirou. [...] Antônio Silvino viera como amigo. Meses antes atacara a vila do Pilar para se vingar de Quinca Napoleão. Não encontrando o comerciante, arrasou o estabelecimento, procurando desfeitear a sua mulher, d. Inês. Tudo o que era da casa de comércio foi dado ao povo. Barricas de níqueis espalhados no chão, miudezas, enxadas, peças de pano. Os soldados do destacamento ganharam o mundo. O delegado José Medeiros só não levou uma dúzia de bolos porque estava de cama, doente de febre (REGO, 1993, p. 96-97).

A cena narrada pelo escritor paraibano mostra não apenas a relação mútua entre cangaceiros e poderosos, que se sentavam à mesa civilizadamente, tratando-se com o mais cerimonioso respeito, mas ao mesmo tempo resume muito do que se sabe sobre o que foi o Cangaço Clássico e que não guarda relação direta com o que acontece atualmente nas ações de Domínio de Cidades, assunto da próxima subseção.

Padrão Domínio de Cidades

O padrão Domínio de Cidades já é bem conhecido da população brasileira, em razão da repercussão dada pelos meios de comunicação, pelos quais, o que mais se vê, são bandos de homens, normalmente à noite, armados com armas longas, tomando cidades de assalto, fazendo a população de refém, explodindo agências bancárias, atirando para o alto com o fito de amedrontar a população e conter as forças de segurança, fugindo em vários carros de luxo, deixando as pessoas sob o manto do pânico, medo e terror. Na transmissão midiática, fala-se em “Novo Cangaço” sem se ter o cuidado de se observar minimamente o Cangaço Clássico histórico.

Porém, aqui nesta subseção serão destacadas as características intrínsecas a esse fenômeno, aquelas que não são encontradas no Cangaço Clássico, tornando ainda mais marcada a diferença entre o que faziam os bandoleiros no sertão nordestino e o que fazem os criminosos da atualidade.

Assim, a primeira característica dos grupos que atuam em Domínio de Cidades é que praticam o **roubo do dinheiro para enriquecer**. Eles não agem por vingança, por honra ou por ideal de nenhuma natureza, mas apenas visando ao acesso ao dinheiro. Aqui, nessa modalidade de crime, os bandidos põem a mão no dinheiro diretamente, sem precisar de outras etapas de negócios. No tráfico de drogas, o criminoso tem que comprar a droga, que vai ser transportada pelas mais diferentes formas, até chegar a ele; essa droga é desdobrada, vendida no varejo, para que o traficante chegue ao dinheiro; no roubo de carga, é preciso roubar a carga, entregar para o receptor, para se colocar o dinheiro no bolso. No assalto a banco, o criminoso já vai ao dinheiro, sem etapas intermediárias.

E quanto mais especializado o grupo, maior é o dinheiro que se busca obter. Por exemplo, em 30 de novembro de 2020, cerca de 30 criminosos assaltaram o Setor de Retaguarda e Tesouraria (Seret) do Banco do Brasil em Criciúma/SC e levaram R\$ 130 milhões¹. Em 30 de agosto de 2021, dezenas de homens armados tomaram de assalto a cidade de Araçatuba/SP e tentaram, sem sucesso, subtrair do Banco do Brasil cerca de R\$ 90 milhões. Em 31 de outubro de 2021, uma ação policial em Varinha/MG interceptou um grupo de criminosos que queria roubar R\$ 65 milhões dos bancos da cidade. No confronto, 26 criminosos foram mortos. São valores dessa monta que os bandos mais articulados procuram. São somas muito elevadas, que não podem ficar

1 Sobre o valor roubado em Criciúma/SC, acessar: <https://ndmais.com.br/justica/roubo-a-banco-de-criciuma-rendeu-ao-menos-r-130-milhoes-revela-stj-entenda/>. Acesso em 12/11/2022.

guardadas embaixo do colchão.

Entre 2015 e 2020, foram mais de 500 milhões de reais subtraídos em apenas 26 ações analisadas pelo jornalista Eduardo Militão (2020), do portal Uol. Esse dinheiro todo que os criminosos obtêm precisa ser escondido, camuflado e retornar lícito para os bandidos, de forma que eles possam abertamente usufruir dos recursos do roubo. Ou seja, é preciso fazer a lavagem/branqueamento do dinheiro, e para isso acontecer se faz necessária uma **organização empresarial** bem estruturada, profissional, o que jamais foi uma prática, nem mesmo uma preocupação, do Cangaço Clássico.

Outro aspecto em que os grupos de Domínio de Cidades divergem do Cangaço Clássico é quanto à área geográfica. Enquanto Lampião e seus congêneres se restringiam ao sertão do Nordeste, os atuais assaltantes de instituições financeiras têm uma **atuação nacional**. Cidades são atacadas em qualquer lugar do País. Essa atuação inclusive transborda as fronteiras nacionais. Existem registros da atuação desses bandos no Paraguai² e na Bolívia³, para citar apenas dois exemplos.

Toda essa amplitude territorial e investida

criminoso em busca de vultosos recursos é feita com o **uso de armas de guerra**. Os cangaceiros jamais tiveram armas mais poderosas do que a polícia⁴, embora tenham tido sim munições mais novas do que as da polícia. Por exemplo, em 1932, Lampião usava munição fabricada já em 1932, enquanto as forças públicas usavam munições com cerca de 20 anos de fabricadas. Outro dado importante é que muitas das armas usadas pelo bando eram roubadas da própria polícia, ou seja, não havia poder de fogo dos cangaceiros superior ao das forças públicas. Importa lembrar ainda que Lampião e seu bando morreram por uma arma de que não dispunha: uma metralhadora. Ou seja, as forças policiais passaram a ter armas superiores às dos cangaceiros, uma novidade que Lampião não teve tempo de adquirir.

Já os grupos de Domínio de Cidades atuam muitas vezes com armas iguais ou superiores às da polícia. Armas de calibre 5.56 e 7.62 já são comuns entre esses bandos há bastante tempo, porém ataques com armas de calibre .30 e .50 se intensificaram a partir de meados da década de 2010, como, para dar apenas três exemplos, na ação contra a Brinks de Ribeirão Preto/SP⁵ em 29 de outubro de 2018; contra um carro forte da Brinks

2 Sobre atuação de brasileiros no Paraguai praticando roubo a instituição financeira, acessar: <<https://g1.globo.com/pr/oeste-sudoeste/noticia/2018/10/16/oito-brasileiros-sao-condenados-por-envolvimento-no-mega-assalto-a-prosegur-no-paraguai.ghtml>>. Acesso em 20 jul. 2022.

3 Sobre atuação de brasileiros na Bolívia praticando roubo a instituição financeira, acessar: <<https://midiamax.uol.com.br/policia/2017/brasileiros-sao-suspeitos-de-roubo-de-2-milhoes-de-dolares-de-carro-forte-na-bolivia/>>. Acesso em 20 jul. 2022.

4 Sobre as armas usadas pelos cangaceiros, acessar: <<https://www.mundodasarmas.com/2017/06/as-armas-dos-cangaceiros-nordestinos.html>>. Acesso em 20 jul. 2022.

5 Sobre ataque a instituição financeira com uso de arma de guerra, acessar: <https://www.tribunaribeirao.com.br/site/assalto-a-brinks-quadrilha-usou-armas-de-guerra/>. Acesso em 20 jul. 2022.

em Vacaria/RS⁶ em 13 de março de 2017; e contra um carro forte no aeroporto e Viracopos em Campinas/SP⁷ em 17 de outubro de 2019.

Outro aspecto diferenciador dos grupos de Domínio de Cidades é o amplo **uso de explosivos**, manipulados por especialistas, conhecidos como explosivistas ou “blasters”, o quais, com precisão técnica, abrem o acesso ao dinheiro em bases de transporte de valores, carros fortes, caixas eletrônicos e cofres de agências bancárias. Sem esses especialistas, as ações contra instituições financeiras reduzem drasticamente o sucesso para os criminosos. Os explosivos são montados de maneiras diferentes com o passar do tempo, chegando, mais recentemente, a ser preparados para acionamento remoto, como no ataque a uma operação intermodal no aeroporto de Floriano/PI, em 29 de novembro de 2016⁸; e ao Seret de Araçatuba/SP em 30 de agosto de 2021, quando criminosos abandonaram 98 explosivos⁹, deixando a cidade por quase 48 horas com suas atividades alteradas – escolas sem aula, ônibus usando rotas alternativas – até que todo o material fosse recolhido pelo Grupo de Ações Táticas Especiais (GATE), da Polícia Militar de São Paulo (PMSP).

Padrão Cangaço ≅ Padrão Domínio de Cidades

Das 20 características listadas sobre as ações do Cangaço e do Domínio de Cidades, em apenas dois pontos há coincidência: invasão de cidades e ataque a destacamento da polícia. Mesmo assim, a coincidência fica apenas no fato de invadir/tomar/dominar a cidade e no ato de atacar a unidade policial, porque o *modus operandi* da própria invasão da cidade e o próprio ataque ao destacamento já são diferentes, assim como são diferentes a preparação para a ação e o que se faz após a execução do ato criminoso. Por isso no título dessa subseção está o sinal de igual ou aproximado. As ações até que se parecem, no entanto são diferentes em vários aspectos relevantes, que passam a ser descritos agora.

Sobre **invasão de cidades**, é verdade que os cangaceiros tomavam cidades e vilas, como hoje fazem os grupos de Domínio de Cidades. Porém o Cangaço Clássico invadia casas de pessoas ricas e importantes, como juiz, prefeito, coletor de impostos, senhores de engenho e outros. É óbvio que, não havendo agências bancárias no sertão, seria nesses locais que se encontraria algum dinheiro e outros objetos de valor monetário, como informa Gilberto Freyre em sua obra magistral

6 Sobre ataque a instituição financeira com uso de arma de guerra, acessar: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/pioneiro/noticia/2017/03/como-foi-o-ataque-contra-carro-forte-usando-arma-que-derruba-ate-aviao-em-vacaria-9748280.html>. Acesso em 20 jul. 2022.

7 Sobre ataque a instituição financeira com uso de arma de guerra, acessar: <https://www.oliberal.com/brasil/tres-sao-presos-por-ataque-em-viracopos-1.205400?page=146>. Acesso em 20 jul. 2022.

8 Sobre ataque criminoso contra operação intermodal no aeroporto de Floriano/PI com acionamento remoto de explosivo, ver: <https://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/2016/11/quadrilha-explode-carro-forte-proximo-a-aeroporto-de-floriano.html>. Acesso em 27 jul. 2022.

9 Sobre 98 explosivos abandonados por criminosos em ataque a Araçatuba, ver: <https://g1.globo.com/sp/sao-jose-do-rio-preto-aracatuba/noticia/2021/08/31/assalto-em-aracatuba-gate-localiza-quase-100-explosivos-espalhados-por-criminosos-que-atacam-bancos.ghtml>. Acesso em 22 jul. 2022.

Casa-Grande & Senzala.

Mas a casa-grande patriarcal não foi apenas fortaleza, capela, escola, oficina, santa casa, harém, convento de moças, hospedaria. Desempenhou outra função importante na economia brasileira: foi também banco. Dentro das suas grossas paredes, debaixo dos tijolos ou mosaicos, no chão, enterrava-se dinheiro, guardavam-se joias, ouro, valores. Às vezes guardavam-se joias nas capelas, enfeitando os santos (FREYRE, 2003, p. 40).

No entanto, o objetivo dos cangaceiros não era apenas de chegar, pegar o dinheiro e ir embora. Era também de humilhar, diminuir os grandes, porque isso estava dentro da lógica da vingança. Tirar o dinheiro era se vingar, humilhar publicamente era se vingar, deixar o rico se sentindo menor do que os pequenos era se vingar, porque estes não tinham o peso da vergonha que os cangaceiros lhes impunham.

Outra diferença entre Cangaço Clássico e Domínio de Cidades é que os cangaceiros muitas vezes avisavam da sua chegada à cidade, negociavam os termos na invasão, e podiam até mesmo não realizar o intento uma vez atendidas certas exigências. Consta que Lampião exigiu certa quantia em dinheiro do prefeito de Mossoró/RN, Rodolfo Fernandes de Oliveira Martins, para não invadir a cidade, o que viria a ocorrer em 13 de junho de 1927. Nas próprias palavras de Lampião, em missiva, com grafia do próprio cangaceiro, ele assim escreveu:

Cel. Rodolpho, estando Eu até aqui pretendo é dr° [dinheiro]. Já foi um a viso, ahi pª o Sinhoris, si por acaso rezolver mi a mandar, será a importância

que aqui nos pedi. Eu envito de Entrada ahi porem não vindo esta Emportança eu entrarei, ate ahi penço qui adeus querer eu entro e vai aver muito estrago, por isto si vir o dr° eu não entro ahi, mas nos resposte logo.

Capm Lampião.
(MELLO, 2013, p. 199)

É interessante notar que no maior ataque da história do Cangaço Clássico, que foi o de Mossoró, não houve surpresa na chegada dos cangaceiros, dando inclusive tempo para que as forças públicas se preparassem para a chegada de Lampião e seu bando. Essa atitude de comunicar previamente uma ação às autoridades jamais foi tomada pelos grupos que atuam no Domínio de Cidades, os quais sempre chegam sem qualquer aviso, raramente sendo surpreendidos pelas forças de segurança, exceções feitas a alguns ataques, entre os quais está a tentativa de tomada da cidade de Jaguaruana/CE, em 01 de abril de 2017, quando do Comando Tático Rural (Cotar), grupamento da Polícia Militar do Ceará (PMCE) altamente especializado em combate na caatinga, enfrentou bandidos que tentaram assaltar as agências bancárias da cidade. O confronto resultou na morte de seis bandidos e nenhuma baixa entre os policiais. Nitidamente, a antecipação das forças públicas à chegada dos criminosos a Jaguaruana foi fruto de minucioso trabalho de inteligência policial, e não por comunicação dos bandidos com bilhete ou mensagem extorsiva.

O **ataque a destacamento** policial, perpetrado por grupos de Domínio de Cidades e pela Cangaço Clássico, reserva também diferenças importantes.

A primeira diferença reside no fato de que nas ações criminosas realizadas atualmente, o destacamento é atacado com o objetivo de evitar que os policiais saiam para enfrentar os bandidos em ação. Estes, inclusive, cumprindo seu planejamento, posicionam-se em pontos estratégicos da cidade sob ataque para evitar que forças policiais que estejam fora do destacamento ou que se desloquem de outras cidades possam chegar em apoio aos policiais locais, enquanto uma parte do grupo de bandidos tenta acessar o numerário custodiado. Os tiros disparados parecem ser mais para dissuadir a polícia e ao mesmo tempo causar terror na população do que para atingir policiais, embora isso possa vir a ocorrer. Pode-se supor que os tiros são mais para mostrar alto poderio bélico e, portanto, evitar o confronto – que às vezes ocorre – do que para matar policiais, até porque quando isso acontece acrescenta-se um crime de homicídio a ser imputado e o empenho das forças públicas cresce, e isso os bandidos querem evitar.

No Cangaço Clássico o ataque a destacamento era diferente. Bandidos eram soltos e policiais eram presos ou mortos, como já indicado anteriormente. Havia inclusive rixa praticamente pessoal entre os cangaceiros e certos policiais, o que parece não ser o caso na atualidade entre as forças de segurança e os membros dos grupos de Domínio de Cidades. Os cangaceiros sabiam o nome do comandante da tropa volante que andava pelo sertão os caçando para matar assim como a polícia conhecia o nome dos cangaceiros. No ataque aos destacamentos, o policial era alvo,

sobretudo depois da publicação da chamada Lei do Diabo, que visava a punir os coiteiros, protegidos dos cangaceiros. Como informa Tatiana Notaro, do Jornal Folha de Pernambuco, “Entre 1927 e 1928, com o então **governador Estácio Coimbra e o secretário de Segurança Eurico de Souza Leão** baixam em Pernambuco a chamada **Lei do Diabo**, que autorizava punições mais severas aos coiteiros [...]” (NOTARO, 2018, grifos da autora). Sendo os coiteiros ajudadores e protegidos dos cangaceiros, eram também vingados pelos cangaceiros das agressões sofridas nas mãos das polícias estaduais.

E finalmente, após o ataque a uma cidade, os grupos de Domínio de Cidades se evadem com uso de veículos caros e potentes em busca de homizio, cada membro tendo cumprido sua função. Faz-se a divisão do dinheiro e cada um toca a sua vida, individualmente, até um novo evento criminoso. Já os cangaceiros saíam da cidade juntos para continuarem unidos vivendo suas vidas na caatinga e na vida errante.

Esses dois traços de semelhanças que se podem apontar entre a atuação do Cangaço Clássico e os grupos de Domínio de Cidades não vão além das similitudes, ou seja, até quando se encontram algumas coincidências, elas são mais marcadas por diferenças do que por aproximações, o que desautoriza a se chamar de “Novo Cangaço” aos grupos de Domínio de Cidades e suas ações.

Considerações Finais

Este artigo mostrou que as diferenças

entre a forma de agir do Cangaço Clássico e dos grupos de Domínio de Cidades não permitem que se atrele um ao outro como se este fosse continuação daquele. Dos 20 pontos elencados, apenas dois oferecem alguma semelhança, e mesmo assim com diferenças importantes que levam à necessária conclusão de que não se pode classificar os ataques a instituições financeiras na modalidade Domínio de Cidades na atualidade com o Cangaço Clássico. O banditismo é um fenômeno social mundial, registrado em diferentes países e várias épocas, ao passo que o Domínio de Cidades parece ser uma prática criminosa brasileira, com alguns eventos registrados em países vizinhos, como Bolívia e Paraguai.

Registre-se que a própria expressão Domínio de Cidades já é contestada atualmente, porque também parece não dar conta do fenômeno. Há uma tendência de se compreender o Domínio de Cidades como terrorismo como tática, não como lógica. Ou seja, a motivação dos grupos de ataques a instituições financeiras não tem relação com aquela dos grupos terroristas ou dos chamados lobos solitários, porém guardam relação com suas formas de agir.

Na Lei 13.260, de 16 de março de 2016, a chamada Lei Antiterrorismo, no seu artigo 2º, estão listadas as razões – portanto, a lógica – para a prática do terrorismo: “[...] xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião” (BRASIL, 2016). A prática terrorista, no entanto, seria aquela, ainda de acordo com a lei, “com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a

incolumidade pública”. E no parágrafo 1º, inciso I, está descrito como ato terrorista “usar ou ameaçar usar, transportar, guardar, portar ou trazer consigo explosivos [...] ou outros meios capazes de causar danos ou promover destruição em massa” (BRASIL, 2016).

A imprensa quase sempre, quando descreve um evento de Domínio de Cidades, usa as palavras pânico, medo e **terror**. A sensação da população é mesmo de estar sob ataque terrorista, porém com a motivação única de acessar dinheiro para fins de enriquecimento. Usa-se tática terrorista (fazem disparos à noite, derrubam a rede de energia elétrica, deixam a cidade no escuro, a polícia é cercada, pessoas são feitas reféns, aeroporto é tomado etc), porém sem a sua lógica. O inciso IV do 1º parágrafo do artigo 2º é ainda mais convidativo a que se definam os atos de Domínio de Cidades como terrorismo, pois classifica de atos terroristas:

sabotar o funcionamento ou apoderar-se, com violência, grave ameaça a pessoa ou servindo-se de mecanismos cibernéticos, do controle total ou parcial, ainda que de modo temporário, de meio de comunicação ou de transporte, de portos, **aeroportos**, estações ferroviárias ou rodoviárias, hospitais, casas de saúde, escolas, estádios esportivos, **instalações públicas** ou locais onde funcionem serviços públicos essenciais, **instalações de geração ou transmissão de energia, instalações militares**, instalações de exploração, refino e processamento de petróleo e gás e **instituições bancárias e sua rede de atendimento** (BRASIL, 2016a, grifos nossos)

Fica pois aberto a discussão a definição

ou conceito que se queira dar à ação dos grupos que dominam as cidades para atacar as instituições financeiras, todavia, a posição assumida neste artigo é a de que a expressão “Novo Cangaço” não se presta a esse propósito, e usá-la é diminuir a compreensão desse fenômeno brasileiro que tem tirado a vida de guerreiros – como a do Capitão Manoel Alves de Oliveira Santos, da Polícia Militar de Sergipe (PMSE),

que comandava o Pelotão da Companhia Especializada em Operações Policiais em Área de Caatinga (Ceopac) –, tem ameaçado a sociedade e o Estado, tem se espalhado além das nossas fronteiras e obtido recursos financeiros que retroalimentam toda a cadeia criminosa, tornando o crime organizado cada vez mais forte e desafiador.

Referências

Assalto em Araçatuba: Gate localiza 98 explosivos espalhados por criminosos que atacam bancos. Portal G1, Rio de Janeiro. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-jose-do-rio-preto-aracatuba/noticia/2021/08/31/assalto-em-aracatuba-gate-localiza-quase-100-explosivos-espalhados-por-criminosos-que-atacam-bancos.ghtml>. Acesso em 22 jul. 2022

Assalto a Brink's – Quadrilha usou armas de guerra. Tribuna de Ribeirão, Ribeirão Preto, 31 outubro 2018. Disponível em: <https://www.tribunaribeirao.com.br/site/assalto-a-brinks-quadrilha-usou-armas-de-guerra/>. Acesso em 20 jul. 2022

BRASIL. Lei n.º 13.260, de 16 de março de 2016(a). Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis n.º 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm. Acesso em 25 jul. 2022.

BRASIL. Decreto n.º 8.793, de 29 de junho de 2016(b). Fixa a Política Nacional de Inteligência. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8793.htm. Acesso em 25 jul. 2022.

BRASIL. Estratégia Nacional de Inteligência. Brasília: Gabinete de Segurança Institucional, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/abin/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/ENINT.pdf>. Acesso em 13 out. 2022.

Brasileiros são suspeitos de roubo de 2 milhões de dólares de carro forte na Bolívia. Portal UOL, São Paulo, 31 março 2017. Disponível em: <https://midiamax.uol.com.br/policia/2017/brasileiros-sao-suspeitos-de-roubo-de-2-milhoes-de-dolares-de-carro-forte-na-bolivia/> Acesso em 20 jul. 2022.

Como foi o ataque contra carro-forte usando arma que derruba até avião em Vacaria. GZH Digital, Porto Alegre. 14 março 2017. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/pioneiro/noticia/2017/03/como-foi-o-ataque-contracarro-forte-usando-arma-que-derruba-ate-aviao-em-vacaria-9748280.html>. Acesso em 20 jul. 2022.

COSTA. Carlos André Viana. “Novo Cangaço” no Pará: A Regionalização dos Assaltos e seus Fatores de Incidência. 2016. Dissertação (Mestrado Segurança Pública). Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública, Universidade Federal do Pará, 2016. Disponível em: https://www.ppgsp.propesp.ufpa.br/ARQUIVOS/teses_e_dissertacoes/dissertacoes/2014/201405%20-%20COSTA.pdf. Acesso em 13 out. 2022.

FREYRE, Gilberto. *Casa-grande & senzala: formação da família brasileira sob o regime da*

economia patriarcal. 48.^a ed. São Paulo: Global, 2003.

HOBSBAWN, Eric J. *Bandidos*. Tradução Donaldson M. Garschagen. 4.^a ed. São Paulo: Paz e Terra, 2015.

MELLO, Frederico Pernambucano de. *Guerreiros do sol: violência e banditismo no Nordeste do Brasil*. 5.^a ed. São Paulo: A Girafa, 2013.

MILITÃO, Eduardo. Mega-assaltos no país levaram mais de R\$ 500 milhões em cinco anos. Portal UOL. São Paulo, 14 dez. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2020/12/14/mega-assaltos-dominio-cidades-meio-bilhao-roubados-2015-2020-novo-cangaco.htm>. Acesso em: 20 jul. 2022.

MORAIS, André Sette Carneiro de. *“Novo cangaço”, os crimes contra estabelecimentos bancários: em busca do perfil dos criminosos*. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Especialização em Inteligência Policial e Análise Criminal), Universidade Estadual da Paraíba, 2016. Disponível em: <https://dspace.bc.uepb.edu.br/jspui/bitstream/123456789/16721/1/PDF%20-%20%20Andr%C3%A9%20Sette%20Carneiro%20de%20Morais.pdf>. Acesso em 13 out. 2022.

NASCIMENTO, Marcos Antônio Melo do. *Cangaço: cronologia completa*. Joinville: Clube de Autores, 2021.

NOTARO, Tatiana. Lampião e a caçada que mudou a Polícia Militar de Pernambuco. Folha de Pernambuco. Recife, 28 jul. 2018. Disponível em: <https://www.folhape.com.br/noticias/lampiao-e-a-cacada-que-mudou-a-policia-militar-de-pernambuco/76258/>. Acesso em: 25 jul. 2022.

Quadrilha assalta carros-fortes no aeroporto de Floriano, no sul do Piauí. Portal G1, Rio de Janeiro, 29 novembro 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/2016/11/quadrilha-explode-carro-forte-proximo-ao-aeroporto-de-floriano.html>. Acesso em 27 jul. 2022.

REGO, José Lins. *Cangaceiros*. 12.^a ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 2007.

REGO, José Lins. *Fogo Morto*. 68.^a ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 2009.

REGO, José Lins. *Meus verdes anos*. 4.^a ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1993.

Roubo a banco de Criciúma rendeu ao menos R\$ 130 milhões, revela STJ; entenda. Portal ND+, Florianópolis, 29 abril 2021. Disponível em: <https://ndmais.com.br/justica/roubo-a-banco-de-criciuma-rendeu-ao-menos-r-130-milhoes-revela-stj-entenda/>. Acesso em 12 nov. 2022.

SILVA, José Edilânio Martins da. *A adequação do crime caracterizado como ‘novo cangaço’ dentro do código penal*. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Jurídicas e Sociais) – Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade Federal de Campina Grande, 2019. Disponível em: <http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/jspui/bitstream/riufcg/11392/1/JOS%c3%89%20EDIL%c3%82NIO%20MARTINS%20DA%20SILVA%20-%20TCC%20Direito%202019.pdf>. Acesso em 13 out. 2022.

Sobre as armas usadas pelos cangaceiros, Mundo das Armas, (s..l.) (2017) Disponível em: <https://www.mundodasarmas.com/2017/06/as-armas-dos-cangaceiros-nordestinos.html>. Acesso em 20 jul. 2022

Três homens são presos por ataque em Viracopos. O Liberal, Belém, 21 outubro 2019 Disponível em: <https://www.oliberal.com/brasil/tres-sao-presos-por-ataque-em-viracopos-1.205400?page=146>. Acesso em 20 jul. 2022.





gov.br/abin
revista@abin.gov.br
ouvidoria@abin.gov.br

