



**ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO
ESCOLA MARECHAL CASTELLO BRANCO**

Maj TÚLIO MARCOS SANTOS **CERÁVOLO**

**A INTEGRAÇÃO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA
NAS OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS NO BRASIL
CONTEMPORÂNEO**



Rio de Janeiro

2014



Maj TÚLIO MARCOS SANTOS CERÁVOLO

A INTEGRAÇÃO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NAS OPERAÇÕES
INTERAGÊNCIAS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Dissertação apresentada à Escola de
Comando e Estado-Maior do Exército,
como requisito parcial para a obtenção
do título de Mestre em Ciências
Militares.

Orientadora: Prof Dra Adriana Aparecida Marques

Rio de Janeiro – RJ
2014

C411i Cerávolo, Túlio Marcos Santos
A Integração da Atividade de Inteligência nas Operações
Interagências no Brasil Contemporâneo / Túlio Marcos Santos
Cerávolo - Rio de Janeiro, 2014.
110 p.

Dissertação (Mestrado) - Escola de Comando e Estado
Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2014.

Orientadora: Prof Dra Adriana Aparecida Marques

1.Integração 2.Inteligência 3. Interagências 4. Efetividade

CDD: 355.4

Maj Inf TÚLIO MARCOS SANTOS CERÁVOLO

A INTEGRAÇÃO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NAS OPERAÇÕES
INTERAGÊNCIAS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Dissertação apresentada à Escola de Comando
e Estado-Maior do Exército, como, requisito
parcial para a obtenção do título de Mestre em
Ciências Militares.

Aprovada em 17 de setembro de 2014.

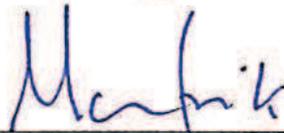
BANCA EXAMINADORA



ADRIANA APARECIDA MARQUES – Profª Drª – Presidente
Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército



CELSO CORREA PINTO DE CASTRO – Prof. Dr – Membro
Fundação Getúlio Vargas



MARCO AURELIO CHAVES CEPIK – Prof. Dr – Membro
Programa de Estudos Estratégicos Internacionais
Universidade Federal do Rio Grande do Sul



Ciente

TÚLIO MARCOS SANTOS CERÁVOLO – Maj Inf – Postulante
Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares

DEDICATÓRIA

A minha esposa e minhas filhas uma homenagem como forma de gratidão pela execução deste trabalho

AGRADECIMENTOS

À minha esposa e minhas filhas pelo amor, pelo incentivo e pela compreensão nos momentos de ausência familiar.

Aos meus pais, pela formação pessoal e cultural e pelo incentivo em buscar novos desafios.

À Prof Dra Adriana Marques, pelas orientações objetivas e pelo apoio na concretização das pesquisas de campo.

À Escola de Comando e Estado Maior do Exército e ao Instituto Meira Matos, pela oportunidade de me aprofundar no meio acadêmico e no tema inteligência.

Aos entrevistados, por terem contribuído com ideias que foram essenciais para a realização do trabalho.

RESUMO

Esta dissertação aborda o tema das forças que interferem na efetividade da integração da atividade de inteligência no contexto das operações interagências no âmbito de um país. Essas forças foram categorizadas por meio de indicadores, os quais foram usados para analisar a operação de desintrusão da Terra Indígena Awá para a retirada de pessoas não autorizadas e os últimos grande eventos ocorridos no Brasil, tais como: a Conferência para o Meio Ambiente Rio + 20 em 2012, a Copa das Confederações de FIFA em 2013, a Jornada Mundial da Juventude em 2013 e a Copa do Mundo da FIFA de 2014. A metodologia empregada foi qualitativa e a técnica utilizada foi a etnográfica, já que o pesquisador entrevistou diversos profissionais do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) a fim de coletar dados que pudessem se relacionar com as referências bibliográficas existentes sobre o assunto. O consenso é de que não existe uma agência de inteligência que possa apoiar o processo decisório com efetividade de forma isolada no cenário atual, porque as informações estão dispersas nos distintos órgãos que compõem a administração pública e também no setor privado. Cabe destacar que a atividade de inteligência possui peculiaridades que influenciam tanto os profissionais como as agências, e que fazem da integração da inteligência no ambiente interagências uma ação verdadeiramente complexa. Os resultados obtidos na pesquisa apresentaram indicadores de efetividade relacionados com aspectos legais, organizacionais e culturais. Por fim, é interessante destacar que os grandes eventos ocorridos no Brasil serviram como importantes estudos de caso para a análise dos indicadores.

Palavras Chaves: integração, inteligência, interagências, efetividade

ABSTRACT

This dissertation addresses the forces that interfere with an efficient Intelligence interaction in the context of integration between Agencies inside a country. These forces were categorized through indicators which were the same used to analyze the eviction operation of “Terra Indigena Awa” from its non authorized personal and were also present in the most recent global scale events that took place in Brazil such as the “Rio +20 – United Nations Conference of Sustainable Development” in 2012, the “FIFA Confederations Cup” in 2013, the “Catholic World Youth Day” in 2013 and the “FIFA World Cup” in 2014. The methodology used within this work was a qualitative research in conjunction with the technique of ethnography as the researcher interviewed various professionals from SISBIN (Sistema Brasileiro de Inteligencia) with the intent of collecting data that could be compared against the various bibliographical references available in the subject. The consensus is that there is no Intelligence Agency that could by itself support the decision process with efficiency in the current scenario because the information is dispersed across too many public administration offices and also scattered around many areas in the private sector. It is important to emphasize that the field of Intelligence has particularities that influence not only its professionals but also its Agencies and that in itself makes any integration effort a truly complex action. The results obtained in this research displayed indicators of efficiency that are related to legal, cultural and organizational aspects of society. It is imperative and fundamental to note that the mentioned recent global scale events that took place in Brazil were an important source for the development of case studies in order to analyze these indicators.

Key Words: Integration; Intelligence; Interagency; Effectiveness

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

FBI	Escritório Federal de Investigações
DIA	Agência de Inteligência de Defesa
DIS	Estado-Maior de Inteligência de Defesa
5° JMM	5° Jogos Mundiais Militares
VANT	Veículos aéreos não tripulados
JIC	Comitê de Inteligência Conjunta
MI5	Inteligência Militar - Seção 5
MI6	Inteligência Militar - Seção 6
GCHQ	Quartel General de Comunicações do Governo
JTAC	Centro Conjunto de Análise sobre o Terrorismo
CIA	Agência Central de Inteligência
NSA	Agência de Segurança Nacional
INR	Escritório de Inteligência e Pesquisa
DEA	Agência de Combate as Drogas
DNI	Diretor Nacional de Inteligência
IRTPA	Reforma da Inteligência e Ato de Prevenção ao Terrorismo
NCTC	Centro Nacional de Contraterrorismo
NCPC	Centro Nacional de Contraproliferação
NIC	Conselho Nacional de Inteligência
NCIX	Centro Nacional de Contraineligência
NIE	Estimativa nacional de inteligência
DSI	Departamento de Segurança Interna
SISBIN	Sistema Brasileiro de Inteligência
GSI	Gabinete de Segurança Institucional
ABIN	Agência Brasileira de Inteligência
CENSIPAM	Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia
ESINT	Escola de Inteligência
DIE	Departamento de Inteligência Estratégica
DCI	Departamento de Contraineligência
DCT	Departamento de Contraterrorismo
DISBIN	Departamento de Integração do Sistema Brasileiro de Inteligência
SINDE	Sistema de Inteligência de Defesa

SISP	Subsistema de Inteligência de Segurança Pública
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
DPF	Departamento de Polícia Federal
DPRF	Departamento de Polícia Rodoviária Federal
COAF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
COPEI	Coordenação Geral de Pesquisa e Investigação
SRF	Secretaria da Receita Federal
SENAD	Secretaria Nacional de Políticas Sobre Drogas
CIM	Centro de Inteligência da Marinha
CIE	Centro de Inteligência do Exército
CIAer	Centro de Inteligência da Aeronáutica
EMCFA	Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas
CIG	Grupos Centrais de Inteligência
IOC	Central de Inteligência Olímpica
JIC	Central de Inteligência Conjunta
JTTF	Força Tarefa Conjunta para o Terrorismo
TTIC	Centro Integrado sobre a Ameaça Terrorista
UE	União Europeia
EUROPOL	Organização de Polícia Europeia
DSDP	Política Democrática de Segurança e Defesa
GAULA	Grupo de Ação Unificada contra o Sequestro e a Extorsão
CINTEG	Centro de Integração
SIPAM	Sistema de Proteção da Amazônia
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
CIM	Central de Inteligência Militar
CIR	Centro de Inteligência Regional
CIN	Centro de Inteligência Nacional
CML	Comando Militar do Leste
ONU	Organizações das Nações Unidas
CISE	Centro de Inteligência de Serviços Estrangeiros
SG/PR	Secretaria Geral da Presidência da República

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA.....	15
2.1 RAMOS DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA	17
2.2 VERTENTES DA INTELIGÊNCIA	17
2.3 CICLO DA INTELIGÊNCIA	20
2.4 FONTES DE INTELIGÊNCIA	21
2.5 MODELOS DE SISTEMA DE INTELIGÊNCIA	23
2.6 O MODELO BRASILEIRO	28
3. AS OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS	31
3.1 CARACTERÍSTICAS DAS OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS	32
3.2 MODELOS TEÓRICOS	34
3.3 FATORES DE SUCESSO	38
4. INTEGRAÇÃO DA INTELIGÊNCIA NAS OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS	46
4.1 ASPECTOS LEGAIS, ORGANIZACIONAIS E CULTURAIS	47
4.2 MELHORES PRÁTICAS DE INTEGRAÇÃO	58
4.3 O MODELO BRASILEIRO	64
5. METODOLOGIA E ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA.....	69
5.1 METODOLOGIA	69
5.2 INDICADORES DE EFETIVIDADE NA INTEGRAÇÃO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NAS OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS	73
5.2.1 Diferenciação na atribuição funcional das agências de inteligência.....	73
5.2.2 Atividade fim do órgão integrador.....	74
5.2.3 Centralização hierárquica.....	75
5.2.4 Planejamento integrado.....	76
5.2.5 Autonomia funcional do representante.....	76
5.2.6 Disputa por recursos	77
5.2.7 Grau tecnológico da comunicação.....	77
5.2.8 Nível de barreiras organizacionais	78

5.2.9 Grau de cobrança externa	79
5.2.10 Características pessoais	79
5.2.11 Conquista da confiança	80
5.2.12 Proteção da agência e da carreira	81
5.2.13 A liderança	81
5.2.14 Conhecimento funcional mútuo	82
5.2.15 Cultura organizacional X cultura do profissional de inteligência	82
5.2.16 Cultura de proteção do conhecimento	83
5.3 INTEGRAÇÃO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NAS OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO A LUZ DOS INDICADORES DE EFETIVIDADE	84
5.3.1 5º JMM	85
5.3.2 Rio +20	88
5.3.3 Copa das Confederações de 2013 e Jornada Mundial da Juventude	91
5.3.4 Copa do Mundo de 2014	94
5.3.5 Desintrusão da Terra Indígena Awá/MA	98
6. CONCLUSÃO	103
REFERÊNCIAS	106

1. INTRODUÇÃO

A origem da atividade de inteligência remonta ao período romano, quando o exército empregava tropas especiais chamadas de especuladores a fim de obter informações sobre o inimigo. Contudo, somente foi possível identificar as primeiras organizações voltadas para a atividade a partir da segunda metade do século XIX (HERMAN, 1996).

A 2ª Guerra Mundial foi um momento histórico em que a inteligência teve um papel relevante, mas o período de maior desenvolvimento da atividade foi na Guerra Fria. Nessa fase histórica, o mundo vivia a bipolaridade de forças, a qual possibilitava a existência de adversários claramente definidos. Assim, a inteligência tinha a possibilidade de ser mais efetiva, pois sabia onde deveria buscar a informação e sobre quem (HERMAN, 1996).

Após a queda do Muro de Berlim, houve certa corrente de pensamento que afirmava que a inteligência teria uma rotina mais fácil e que seria de certa forma dispensável, pois o mundo tenderia para uma situação de paz. Contudo, o mundo pós Guerra Fria se tornou multipolar, mais complexo, mais imprevisível e mais instável, fazendo aumentar a importância da atividade de inteligência a fim de proteger a nação e seus interesses internacionais (HERMAN, 1996).

As ameaças tradicionais contra a segurança dos Estados e as novas ameaças adquiriram características peculiares. O risco de proliferação de armas de destruição em massa e o terrorismo transnacional mudaram as regras das relações internacionais. As grandes potências não conseguiram mais prover sua própria segurança, pois organizações fracas se tornaram ameaças importantes. A inteligência, e não o poder militar, se tornou a primeira linha de defesa da nação (ZEGART, 2009).

O terrorismo é um grande desafio para a inteligência, pois os terroristas não possuem uma infraestrutura elaborada e não precisam mobilizar muitas pessoas para um ataque. Eles visam produzir o maior efeito possível com o mínimo de forças (LOWENTHAL, 2011). Os grupos terroristas têm a capacidade de atuar em lugares imprevisíveis e são compostos por integrantes de diferentes países. Eles podem estar em qualquer lugar e em qualquer momento e o combate ao terrorismo normalmente depende mais da atividade de inteligência do que de tropas

especializadas para ser eficiente. Assim, a inteligência identificou que para enfrentar o terrorismo teria que buscar o compartilhamento de informações interagências (HERMAN, 1996).

Outro desafio para a inteligência surgiu na atuação em apoio ao combate ao crime organizado. A lógica dessa ameaça foi uma novidade, porque os objetivos eram ganhos financeiros e não a violência indiscriminada como o terrorismo (HERMAN, 1996). Os integrantes dessas organizações criminosas são articulados em vários setores da sociedade e, para ser efetiva, a inteligência necessita integrar diversas informações oriundas de organizações de estado especializadas em inteligência no âmbito de um cenário interagências.

Para acompanhar esses alvos e assessorar corretamente os decisores, a inteligência teve que buscar a integração de suas atividades no ambiente interagências. Contudo, essa mudança exigia a interferência do setor político por meio de medidas que pudessem superar os obstáculos à integração existente no âmbito da comunidade de inteligência (ZEGART, 2009).

As organizações de estado voltadas para a atividade de inteligência formam uma estrutura chamada comunidade de inteligência ou serviço de inteligência, o qual pode ser caracterizado por agências compostas por profissionais que são responsáveis pela coleta, análise e disseminação de informações consideradas relevantes para o processo de tomada de decisões e para a implementação de políticas públicas nas áreas de política externa, defesa nacional e provimento de ordem pública (CEPIK, 2001).

Os profissionais e as agências de inteligência possuem características que, em conjunto, formam um aspecto relevante para a atividade que é a cultura organizacional, a qual é compreendida como os distintos padrões de cultura e minicultura existentes dentro de uma organização. Cada agência de inteligência possui suas peculiaridades dependendo de seu ramo de atuação fazendo com que a cultura da inteligência não seja igual, mas que tenha alguns pontos em comum em quase todas as organizações de inteligência (HERMAN, 1996).

As questões organizacionais como as estruturas, a cultura e os incentivos profissionais encontradas na comunidade de inteligência influenciam decisivamente no que as agências de inteligência fazem e como elas executam seu trabalho. As estruturas criam capacidades e determinam competências funcionais, a cultura possui uma poderosa força invisível de influenciar o modo de ser e de atuar do

profissional de inteligência. Os incentivos profissionais estimulam certos comportamentos e inibem outros (ZEGART, 2009).

A história mostra que mudanças de vulto raramente se efetivam sem a ocorrência de um evento histórico importante. Acontecimentos como tragédias, catástrofes e escândalos desafiam as instituições e tendem a alterar seu status quo. Após a Guerra Fria, os Estados Unidos sabiam que deveriam fazer modificações em seu sistema de inteligência para poder fazer frente ao terrorismo, mas não conseguiram e facilitaram a ocorrência do ataque de 11 de setembro. A novidade desse caso é que, mesmo após a ação terrorista, desafios importantes para a melhoria da comunidade de inteligência norte americana como a integração interagências, ainda não foram resolvidos devido à resistência oferecida pela cultura organizacional dos profissionais e das agências de inteligência, pelos interesses políticos e pela fragmentação das estruturas de Estado. Assim, verifica-se que realizar mudanças em um sistema de inteligência é bastante difícil (ZEGART, 2009).

A importância que um país dedica à inteligência está intimamente ligada à percepção da existência de ameaças e vulnerabilidades internas e externas. As nações que possuem problemas de segurança concretos incrementam seus investimentos em inteligência (HERMAN, 1996).

O Brasil é um país que não visualiza nenhuma ameaça iminente, mas vive um momento de protagonismo no cenário mundial. O País foi sede dos Jogos Panamericanos de 2007, dos 5º Jogos Mundiais Militares em 2011, da Conferência da ONU Rio + 20 em 2012, da Copa das Confederações e da Jornada Mundial da Juventude em 2013 e da Copa do Mundo em 2014. Esses eventos contribuíram fortemente para a projeção internacional do poder nacional. No âmbito interno, o país vem desenvolvendo operações integrando vários órgãos a fim de cumprir determinações judiciais como foi o caso da desintrusão da Terra Indígena Awá/MA, a fim de obter credibilidade interna junto a sociedade civil. Em todos os casos, houve planejamento e execução da atividade de inteligência. A experiência brasileira foi caracterizada pela implementação de estruturas diferentes para cada evento e isso está servindo para amadurecer a integração da atividade de inteligência no Brasil.

O interesse na presente pesquisa surgiu quando o autor foi integrante da estrutura de inteligência montada para os 5º Jogos Mundiais Militares (5º JMM) e para a Conferência Rio + 20. Nesses eventos, foram identificadas oportunidades de

melhoria para a integração da inteligência brasileira nos aspectos legais, organizacionais e culturais.

O desafio brasileiro permanecerá nos próximos anos devido a grandes eventos como as Olimpíadas de 2016, mas o País tem condições de aprender com experiências estrangeiras e buscar aprimorar a sua atividade de inteligência no que tange à integração a fim de colaborar com a segurança nacional e a projeção de poder no âmbito internacional.

2. A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

Para que seja possível compreender como a atividade de inteligência pode ocorrer dentro de um ambiente interagências é necessário ter noções básicas do que é a atividade de inteligência. Antes de iniciar esse passo, para melhor entendimento, o termo “informação” será empregado para tudo que puder ser conhecido sem a existência de um procedimento específico de análise. Já “conhecimento de inteligência” será usado quando se tratar da informação que foi coletada, processada e selecionada para atender a um determinado usuário. Em resumo, o conhecimento de inteligência é baseado em informações, mas nem toda informação diz respeito à inteligência (LOWENTHAL, 2011).

A palavra inteligência pode ser compreendida de diferentes maneiras. Uma forma é entendê-la como produto, ou seja, como o conhecimento de inteligência. Outra maneira é considerar inteligência como organização com suas agências e estruturas. Por fim, inteligência pode ser assimilada como processo ou metodologia para a produção do conhecimento, ou seja, como uma atividade (MORAES, 2012).

A atividade de inteligência é o processo pelo qual informações específicas e importantes para a segurança de um país são requeridas pelo poder político e coletadas, analisadas e fornecidas a ele pela comunidade de inteligência (LOWENTHAL, 2011).

Uma das finalidades de uma agência de inteligência é dar o alerta oportuno para evitar a surpresa estratégica, a qual pode ser caracterizada quando uma ameaça tem a capacidade de colocar em perigo a existência da nação. Outra finalidade é prover o Estado de profissionais especializados em pensar sobre o futuro da nação, em estimativas de longo prazo, a fim de compensar o pouco tempo que os políticos têm para isso, pois permanecem nos cargos por períodos restritos nas democracias. Mais uma finalidade da agência é apoiar o processo político, atendendo às necessidades dos líderes sem interferir diretamente na condução da política. Cabe também às agências manter em segredo os conhecimentos, as necessidades e os métodos empregados pela atividade de inteligência, tornando a atuação da agência de inteligência diferente e única no contexto da burocracia governamental (LOWENTHAL, 2011). A agência serve também para produzir

conhecimentos a fim de potencializar o poder e a influência internacional de um país em tempo de paz e multiplicar o poder de combate em guerra (HERMAN, 1996).

Uma das tarefas mais árduas do profissional de inteligência é convencer o usuário a considerar os conhecimentos fornecidos para o embasamento das decisões, tornando o processo decisório mais baseado em análises do que na intuição do responsável pela decisão (HERMAN, 1996, p. 152). Contudo, o homem de inteligência deve ter em mente que o decisor sempre tem a liberdade de rejeitar ou ignorar o conhecimento de inteligência oferecido a ele (LOWENTHAL, 2011).

A razão de ser da inteligência é obter informações sobre o adversário e sobre as ameaças ao Estado a fim de aumentar o grau de conhecimento sobre os problemas de segurança interna e externa. Todas as informações que dizem respeito ao próprio Estado, seus meios, suas potencialidades não fazem parte do escopo da inteligência (CEPIK, 2001). Os principais alvos da inteligência são as ações, as políticas e as capacidades de países inimigos, neutros, amigos e de organismos não estatais como organizações internacionais, grupos terroristas, entre outros. Porém, os objetivos da inteligência sobre esses alvos não são apenas militares, mas são também políticos, econômicos, sociais, ligados ao meio ambiente, à saúde pública e à cultura (LOWENTHAL, 2011).

A boa inteligência deve seguir alguns princípios. Um deles é o da oportunidade, pois é mais importante disseminar o conhecimento para o usuário a tempo do que esperar complementos da coleta ou se prender a aspectos formais. Outro princípio é o da pertinência, pois a inteligência deve focar no conhecimento que esteja sendo demandado pelo usuário e não buscar objetivos por conta própria. A inteligência deve também ser de fácil assimilação, ou seja, o conhecimento de inteligência deve ser apresentado ao usuário de forma que ele possa ser compreendido com o mínimo de esforço. A inteligência deve buscar a amplitude, pois o usuário deve saber de forma transparente tudo o que é conhecido, tudo o que é desconhecido e o grau de sigilo do conhecimento recebido. Por fim, a inteligência deve buscar a objetividade, pois sem esse atributo não há como atender aos outros enumerados (LOWENTHAL, 2011).

2.1 RAMOS DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

A atividade de inteligência é subdividida em dois ramos a fim de ser melhor compreendida. Um ramo é a inteligência e o outro é a contrainteligência. Na execução da atividade propriamente dita, esses ramos são interligados, pois a existência de um depende da ação do outro. O ramo inteligência corresponde à atividade permanente e especializada de coleta de dados, produção e difusão metódica de conhecimentos, a fim de assessorar o usuário na tomada de decisão (ALMEIDA NETO, 2009).

A contrainteligência se caracteriza por ser o ramo da atividade de inteligência responsável por proteger informações que, se de posse dos adversários, tornariam o estado vulnerável e inseguro (CEPIK, 2001). Um de seus princípios básicos é o da compartimentação, que significa que a informação deve ser disponibilizada somente para aquele que tem a necessidade de conhecer (HERMAN, 1996).

A contrainteligência inclui tanto a parte de análise quanto a parte operacional. Quanto à análise, buscam-se informações sobre as capacidades dos serviços de inteligência adversos. Na parte operacional, há um foco no setor defensivo por meio da implantação de obstáculos com o intuito de evitar ações adversas e um foco no setor ofensivo que visa identificar e recrutar oponentes, a fim de direcionar as ações dos adversários e confundir o inimigo por meio da manipulação, distorção ou falsificação de informações oferecidas a ele, caracterizando a desinformação (LOWENTHAL, 2011).

2.2 VERTENTES DA INTELIGÊNCIA

Dentro da atividade de inteligência, há agências especializadas em inteligência externa, inteligência interna e inteligência militar. A inteligência externa é responsável por produzir conhecimentos de inteligência baseados na coleta, no processamento, na integração, na análise e na avaliação de informações disponíveis sobre temas estrangeiros como governos, organizações ou áreas (RICHELSON, 2011).

A inteligência interna faz o trabalho similar à externa, a diferença é que o foco se vira para as ameaças à segurança do país (RICHELSON, 2011). O receio da ocorrência de revoluções em massa no século XIX e o medo da disseminação do comunismo por meio da subversão no mundo foram os fatos históricos que

provocaram o surgimento de serviços de inteligência voltados para a inteligência interna. Ao longo do século XX, surgiram vários deles como o Serviço de Inteligência de Segurança Canadense, a Direção Francesa de Vigilância do Território e o Shin Beth em Israel. Os Estados Unidos delegaram a atribuição de inteligência de segurança para o órgão de polícia nacional chamado Escritório Federal de Investigações (FBI) (HERMAN, 1996). Essa vertente da inteligência é a que mais tem se desenvolvido nos últimos anos, pois assumiu novas responsabilidades como a contrainteligência, o contraterrorismo, o combate ao crime organizado, ao narcotráfico, às fraudes financeiras, à lavagem de dinheiro e, mais recentemente, aos crimes eletrônicos (CEPIK, 2001).

Contudo, as ameaças à segurança interna de um país podem atuar tanto dentro como fora do território. Assim, a inteligência externa precisa trabalhar em sintonia com a inteligência interna, pois as ameaças têm ramificações dentro e fora das fronteiras (HERMAN, 1996, p. 47).

A inteligência militar surgiu devido ao rápido desenvolvimento da tecnologia militar a partir da segunda metade do século XIX, a qual produziu equipamentos como o telégrafo, as locomotivas e os navios que permitiram que os exércitos pudessem aplicar surpresas estratégicas por meio de rápidos movimentos e concentrações de tropas. Essa nova realidade fez com que os exércitos tivessem que criar estruturas que estudassem os exércitos dos outros países a fim de permitir um melhor assessoramento ao processo decisório. O objetivo da inteligência militar é obter informações sobre o inimigo e sobre o campo de batalha e algumas ferramentas empregadas são a observação, os radares, os equipamentos de aquisição de alvos e a guerra eletrônica (HERMAN, 1996).

A guerra é o momento em que a inteligência se torna mais pura no seu sentido de funcionamento. O objetivo final é a vitória e o alvo é, sem dúvida, o inimigo. Há um consenso entre os estudiosos em inteligência que a atividade é chave para o sucesso de uma ação militar, pois a inteligência é capaz de auxiliar as unidades militares a dispor seus recursos de forma eficiente (HERMAN, 1996).

Um dos grandes desafios de uma guerra é aplicar o fundamento conhecido como economia de forças, o qual é entendido pela aplicação do maior poder de combate no local e no momento decisivo. Somente com informações confiáveis, é possível empregar esse fundamento na sua plenitude. Quanto mais rápida a

informação chegar, mais tempo haverá para a tomada de decisão e, assim, mais chance de sucesso (HERMAN, 1996, p. 146).

A inteligência militar é um ramo tão importante para uma nação que pode ser considerada uma comunidade à parte, apesar de pertencer ao sistema nacional. Nesse contexto, os níveis militares de comando operacional e tático devem possuir suas próprias fontes de inteligência, mas é necessário que exista uma integração entre esses níveis e, para isso, os sistemas de tecnologia da informação da inteligência militar devem ser capazes de transmitir informações tanto para os comandos superiores quanto aos subordinados (HERMAN, 1996, p. 32).

Um exemplo de integração da inteligência militar no âmbito das forças armadas surgiu nos Estados Unidos com a criação da Agência de Inteligência de Defesa (DIA) em 1961. Na Inglaterra, a integração se deu em 1964 com a criação do Estado Maior de Inteligência de Defesa (DIS) (HERMAN, 1996, p. 19).

Uma das principais tarefas da inteligência militar é atender o conceito de Consciência Situacional Dominante no Campo de Batalha, a qual significa dar aos comandantes em tempo real todas as informações sobre as condições meteorológicas e os monitoramentos existentes no campo de batalha em que ele atua. O objetivo é diminuir as incertezas e dar vantagens operacionais aos comandantes, pois eles poderão empregar suas forças de forma mais efetiva e alcançar seus objetivos de maneira mais rápida com menos perdas humanas. Ressalta-se que é essencial haver o filtro da inteligência para o comandante, pois é impossível fornecer a ele todas as informações, pois receberia tanto conhecimento que não seria possível processá-los, ocupando o tempo e tornando a missão do comandante mais difícil (LOWENTHAL, 2011). Alguns teóricos julgam que os novos sensores e plataformas tendem a diminuir a importância da atividade de análise, porém o efeito é contrário devido ao risco de sobrecarga informacional (CEPIK, 2009).

Há também outras vertentes de inteligência como a financeira, a econômica e a sociológica. A inteligência financeira foca nas instituições, pessoas e meios de comunicações que tenham relação com a transferência de recursos econômicos direcionados para o financiamento de organizações e atividades ilícitas como o terrorismo, a venda de armas ou a construção de artefatos nucleares. A inteligência econômica visa compreender a força de um país baseado na sua economia a fim de identificar pontos fortes e fracos, caso seja necessária uma eventual atuação por

meio de sanções econômicas ou ações diretas. A inteligência sociológica analisa as relações entre grupos sob o enfoque étnico, religioso, político visando identificar o impacto disso na estabilidade do país (RICHELSON, 2011).

2.3 CICLO DA INTELIGÊNCIA

O ciclo da inteligência é uma criação militar para descrever a lógica de um processo que visa atender às necessidades de um comandante. O decisor define quais são suas necessidades de conhecimentos e a inteligência busca atendê-las (HERMAN, 1996). O ciclo é dividido em fases para possibilitar ao leitor entender melhor as mudanças qualitativas que a informação sofre antes de seguir para o usuário (CEPIK, 2001). O faseamento proposto somente existe para o entendimento do método, pois na execução prática propriamente dita, as fases às vezes se confundem.

O ciclo tem início quando o usuário informa quais são suas necessidades de conhecimentos para apoiar seu processo decisório (HERMAN, 1996). Além das necessidades, ele deve determinar uma prioridade, pois a capacidade da inteligência de empregar seus meios sempre será menor do que as demandas (LOWENTHAL, 2011). A partir disso, os especialistas transformam essas necessidades em objetivos de inteligência, os quais devem ser alcançados pelos agentes responsáveis pela coleta de informações. Esses especialistas obtêm a informação "crua", ou seja, não analisada, sobre o assunto (HERMAN, 1996, p. 285). A principal finalidade da determinação das demandas é dar à inteligência alguma forma de priorizar suas ações (LOWENTHAL, 2011).

A coleta é o alicerce da inteligência. Ela pode ser definida como a aquisição de qualquer informação que possa ser útil para um analista por meio das fontes abertas, humanas, técnicas, entre outras (RICHELSON, 2011). Algumas demandas são específicas de determinadas fontes de inteligência, outras devem ser coletadas por diversas fontes a fim de dar mais matéria-prima para a próxima fase que é a análise. A questão do custo é importante para a coleta, pois as fontes mais técnicas, que envolvem satélites por exemplo, têm um custo muito alto (LOWENTHAL, 2011).

A informação coletada é transformada pelos analistas em conhecimento de inteligência (HERMAN, 1996, 285). A análise pode ser considerada o esteio da atividade de inteligência, pois é ela que produz o conhecimento que vai atender a

demanda do usuário. Esse conhecimento pode ser um produto relacionado à situação vivida no presente, ou seja, a inteligência corrente, ou pode buscar tendências do médio e do longo prazo. A inteligência corrente é mais empregada em situações de crise ou conflito, pois as decisões a serem tomadas são mais táticas. Contudo, a inteligência a longo prazo é o emprego mais nobre da atividade e a mais desejada pelos analistas (LOWENTHAL, 2011).

Por fim, a disseminação é essencial para a efetividade da inteligência, pois o conhecimento, além de ser útil, deve chegar ao usuário no prazo correto. Para isso, é necessário um sistema de tecnologia da informação dedicado para o sistema de inteligência tanto no âmbito interno como para a transmissão de conhecimentos ao usuário. A disseminação costuma ser o calcanhar de Aquiles da inteligência, pois a pressão para o cumprimento do prazo é essencial para o reconhecimento do trabalho da inteligência (HERMAN, 1996, p. 44 – 45).

Depois de recebido o produto, novas necessidades de conhecimento surgem e o ciclo é reiniciado (HERMAN, 1996, 285). Por vezes, o retorno por parte do usuário não ocorre e a inteligência fica sem saber a utilidade de seu produto. Assim, é desejável um diálogo entre analistas e usuários no momento da entrega do conhecimento de inteligência a fim de se buscar os ajustes necessários para tornar o processo mais efetivo (LOWENTHAL, 2011). A falta do retorno por parte dos usuários ocorre porque o interesse pela atividade de inteligência por parte de deles é variado. Há pessoas fascinadas pela atividade e outras que a consideram desnecessária (HERMAN, 1996). Em outros casos, os usuários não decidem ou não têm capacidade de transformar suas necessidades de conhecimento em demandas de inteligência. Quando isso ocorre, os próprios analistas de inteligência formulam as demandas. O risco é ocorrer uma mistura entre a inteligência e a política, ou seja, o profissional de inteligência fazer parte do processo decisório, o que não é desejável (LOWENTHAL, 2011). Assim, a orientação do ciclo acaba sendo feita pela própria inteligência e o *feedback* positivo ou negativo recebido do usuário é que vai mostrar se o ciclo deve se manter ou deve ser reorientado (HERMAN, 1996).

2.4 FONTES DE INTELIGÊNCIA

Dentre as várias fontes de inteligência, a fonte humana é aquela em que os dados são obtidos por meio das pessoas, as quais podem ser especialistas,

informantes, refugiados, imigrantes, população local, desertores, prisioneiros de guerra, entre outros. A motivação que a pessoa tem para passar a informação pode ser de cunho ideológico, financeiro, político, frustração pessoal, vingança, sexual, entre outros (HERMAN, 1996). Em regra, o emprego da fonte humana envolve o envio de agentes para uma missão a fim de realizar o recrutamento de pessoas. É uma atividade que demanda tempo e experiência de aproximadamente sete anos para que o agente se torne um perito (LOWENTHAL, 2011).

A inteligência do sinal coleta a informação por meio das emissões eletromagnéticas, seja em relação ao seu conteúdo propriamente dito, seja em relação à análise do tráfego de dados e a localização eletrônica da transmissão (CEPIK, 2001). É a fonte que mais se desenvolveu nas últimas décadas devido à revolução em curso nos setores de informática e telecomunicações desde o final do século XX (HERMAN, 1996).

A inteligência de imagens é materializada pela obtenção da informação sobre qualquer objeto, natural ou artificial, que possa ser observado e tenha importância para a segurança. A observação pode ser feita de aviões, veículos aéreos não tripulados (VANTs), satélites e até por câmeras comuns. Uma das vantagens dessa fonte é ser visual, pois esse formato é mais bem compreendido pelo usuário. Uma das desvantagens é a dependência de bons equipamentos para a qualidade da imagem e de especialistas para interpretar essa imagem (LOWENTHAL, 2011). Imagens obtidas por fontes abertas como televisões, jornais e internet também podem ser analisadas por especialistas dessa área (HERMAN 1996).

Há fontes menos usuais como a nuclear, especializada em emissões nucleares, a radiológica, que busca emissões de radares inimigos, e a acústica, que vai identificar os sons emitidos sob a água (HERMAN, 1996). Há também a fonte de medidas, que se caracteriza pela interceptação de telemetria de mísseis, monitoramento de fenômenos geofísicos, entre outros (CEPIK, 2001).

Uma fonte que cresceu de importância nas últimas décadas é conhecida como fonte aberta. Ela é caracterizada pelas mídias impressas, rádio, televisão, internet, informações públicas governamentais e informações públicas ou privadas de associações profissionais, entidades acadêmicas entre outras (LOWENTHAL, 2011). O mundo mais aberto incrementou a disponibilidade de informações. Ocorreu a ampliação da cobertura jornalística e televisiva internacional e a possibilidade de acessar vários bancos de dados dentro e fora do país (HERMAN, 1996). A maior

vantagem da fonte aberta é a acessibilidade e a maior desvantagem é o grande volume. O melhor emprego dessa fonte é servir como ponto inicial da coleta, pois após se determinar o que está disponível, é possível focar as outras fontes no que realmente está protegido pelo adversário. Teoricamente, a grande quantidade de informações disponíveis atualmente tornaria o trabalho de inteligência mais fácil. Contudo, o papel da inteligência é buscar a informação que não está disponível e não simplesmente buscar nas fontes abertas (LOWENTHAL, 2011).

2.5 MODELOS DE SISTEMA DE INTELIGÊNCIA

A disseminação de organizações de inteligência ao longo do século XX fez com que surgisse a necessidade de que os conhecimentos especializados nas áreas do exército, da marinha, da força aérea, da política e da economia fossem integrados no nível nacional para ser possível elaborar uma visão mais ampla sobre o inimigo. Assim, houve a necessidade de se estruturar uma comunidade de inteligência formando um sistema nacional (HERMAN, 1996, p. 26). Em geral, um sistema de inteligência é formado por um órgão central de coordenação, agências de coleta de informação e agências de análise de dados. Além desses, há um órgão de formação e treinamento para a especialização dos recursos humanos (CEPIK, 2001).

Estes sistemas seguem, em regra, modelos consagrados no mundo. O parâmetro básico para esta classificação diz respeito ao nível de centralização de uma autoridade sobre o sistema de inteligência como um todo, ou seja, em que medida as ordens centrais emanadas são cumpridas. O modelo teórico anglo-saxão é marcado pela centralização com um órgão com hierarquia sobre as agências. O modelo europeu continental é marcado pela média centralização, enquanto o asiático apresenta baixa centralização. O modelo brasileiro pode ser enquadrado como sendo de média centralização na teoria, mas descentralizado na prática. Normalmente, os sistemas de inteligência são vinculados ao poder executivo e atendem, como principal usuário, ao Chefe de Estado (CEPIK, 2001).

O sistema de inteligência da Inglaterra tem como característica uma organização de nível nacional chamada Comitê de Inteligência Conjunta (JIC) que é responsável por direcionar e supervisionar a organização e o funcionamento da inteligência britânica visando eficiência, economia de recursos e rápida

adaptabilidade à evolução das necessidades. O JIC tem poder sobre o orçamento e tem status superior na hierarquia sobre as agências das forças armadas, das polícias, entre outras. Contudo, é um modelo utópico, pois na própria Inglaterra, há várias organizações de inteligência que são independentes (HERMAN, 1996).

As principais agências de inteligência da Inglaterra são o MI5, o MI6 e o Quartel General de Comunicações do Governo (GCHQ). O MI5 é responsável pela inteligência interna e, assim, pela proteção do país contra o terrorismo, a espionagem, as armas de destruição em massa, os riscos à economia, entre outros. O MI6 é responsável pela inteligência externa e o GCHQ responde pela inteligência do sinal. Para atuar no tema terrorismo, a Inglaterra criou o Centro Conjunto de Análise sobre o Terrorismo (JTAC) que é composto por profissionais do MI5, MI6, GCHQ e do Estado Maior de Inteligência de Defesa (DIS). O DIS é subordinado ao Chefe da Inteligência de Defesa, o qual está ligado diretamente ao Secretário de Defesa e controla a Agência Geográfica e de Imagens de Defesa (LOWENTHAL, 2009).

Nos Estados Unidos, a necessidade de sistema nacional e amplo de inteligência surgiu após a década de 1940, quando o país se tornou uma potência mundial e se envolveu em questões ligadas a várias partes do mundo. O modelo americano sempre se caracterizou como competitivo, pois surgiu no meio militar com disputas entre o exército e a marinha e se expandiu para o meio civil com novas rivalidades entre o FBI e a Agência Central de Inteligência (CIA). Era um sistema no qual ninguém queria compartilhar as informações (LOWENTHAL, 2011).

A CIA foi criada na década de 1940 para coordenar a inteligência produzida por todas as agências dos Estados Unidos. Ela deveria integrar os conhecimentos produzidos a fim de evitar visões contraditórias (LOWENTHAL, 2011). Porém, os políticos e as agências já existentes não concordavam com um sistema centralizado. Assim, a legislação aprovada não conferiu poderes para que o chefe da CIA pudesse realmente coordenar a comunidade de inteligência (ZEGART, 2000). Além disso, não houve a adoção de medidas que permitissem a atuação da CIA sobre o controle do orçamento da inteligência nos Estados Unidos, o qual sempre foi um dos pontos mais controversos do debate sobre a comunidade de inteligência no país (LOWENTHAL, 2011).

A integração do sistema de inteligência dos Estados Unidos, visando a formação de uma comunidade de inteligência, teve início com o ataque japonês a

Base de Pearl Harbour em 1941. Esse revés norte-americano foi considerado uma clássica falha da inteligência. Houve negligência em relação ao tratamento das informações, pois os processos eram falhos e não havia compartilhamento de conhecimentos entre as agências (LOWENTHAL, 2011).

Atualmente, a comunidade de inteligência dos Estados Unidos é composta principalmente pelos seguintes órgãos: CIA, DIA, Agência de Segurança Nacional (NSA), Agência Nacional de Inteligência Geoespacial, Escritório de Inteligência e Pesquisa (INR) do Departamento de Estado, Departamento de Energia, Departamento de Segurança Interna, Escritório de Inteligência do Tesouro, FBI, Agência de Combate as Drogas (DEA), Escritório Nacional de Reconhecimento e as agências de inteligência do Exército, da Marinha, da Força Aérea, da Guarda Costeira e dos Fuzileiros Navais (BOARDMAN, 2006). O Escritório do Diretor Nacional de Inteligência (DNI) também integra essa comunidade (RICHELSON, 2011).

Em relação à coleta de dados, os Estados Unidos possuem, em nível nacional, a NSA para a inteligência de sinais, o Escritório Nacional de Reconhecimento para a coleta de informações por meio de satélites e a Agência Nacional de Inteligência Geoespacial para a coleta de imagens georeferenciadas. O Departamento de Energia tem o foco direcionado para a questão nuclear, o DEA foca nos ilícitos ligados ao tráfico de drogas e o Escritório de Inteligência do Tesouro produz conhecimentos de inteligência financeira e econômica (RICHELSON, 2011).

No que diz respeito à atividade de análise, os Estados Unidos possuem três agências que são sobrepostas, ou seja, analisam dados oriundos de todas as fontes e produzem um conhecimento final sobre todos os temas de interesse nacional. São elas o Departamento de Inteligência da CIA, o INR do Departamento de Estado e a DIA. Esse modelo caracteriza o conceito de análise competitiva, no qual analistas oriundos de diferentes agências podem produzir conhecimentos que, se integrados, têm mais condições de serem isentos de visões institucionais (LOWENTHAL, 2011).

O ataque terrorista de 11 de setembro de 2001 e a falha da inteligência em afirmar a existência de armas de destruição em massa no Iraque em 2003 foram eventos que foram analisados sob o enfoque da inteligência pela Comissão do 11 de Setembro. Ao término das investigações, foi gerado um relatório que provocou um ato legal por parte do poder executivo norte americano chamado Reforma da Inteligência e Ato de Prevenção ao Terrorismo (IRTPA). Uma das medidas previstas

nesse documento foi a criação do cargo de DNI com a missão de supervisionar e coordenar o sistema de inteligência como sua maior autoridade e sem estar ligado a nenhuma agência específica (LOWENTHAL, 2011). O DNI possui, sob sua subordinação, um conjunto de agências focadas no compartilhamento de informações formado pelo Centro Nacional de Contraterrorismo (NCTC), Centro Nacional de Contraproliferação (NCPC), Conselho Nacional de Inteligência (NIC), Centro Nacional de Contrainteligência (NCIX) e pelos centros de fusão estaduais e locais (RICHELSON, 2011). A missão fundamental do DNI não é produzir conhecimentos de inteligência e sim proporcionar um ambiente favorável para a integração de conhecimentos oriundos de todas as agências da comunidade de inteligência dos Estados Unidos. Para isso, ele estabelece as necessidades de inteligência que devem ser priorizadas pelas agências (HENRY L. STIMSON CENTER, 2008).

O NIC é composto por profissionais responsáveis por produzirem conhecimentos de inteligência, entre eles a estimativa nacional de inteligência (NIE), a qual se caracteriza por ser um conhecimento produzido com a participação de vários analistas de diversas agências. A maneira de se chegar a um produto final comum é o consenso, ou seja, todas as discordâncias devem ser resolvidas por meio de acordos realizados em encontros agendados entre os integrantes das diversas agências. Apesar das rivalidades, as agências têm interesse em participar com o objetivo de agregar valor ao conhecimento final e de saber como está o nível da participação das outras agências nesse processo (LOWENTHAL, 2011).

O NCTC é responsável por organizar os esforços na área de inteligência e no setor operacional em relação ao contraterrorismo. Ele é responsável por integrar os dados oriundos das fontes provenientes de todas as agências, produzindo conhecimentos e fazendo a difusão para toda a comunidade (HENRY L. STIMSON CENTER, 2008).

O NCPC é mais um órgão coordenador da inteligência ligada a não proliferação de armas de destruição em massa do que uma agência de inteligência. O NCPC serve para identificar deficiências na coleta e na análise sobre o tema e promover soluções para melhorar o processo. O NCIX é o órgão principal da contrainteligência nos Estados Unidos e é responsável por desenvolver os planos e as políticas de contrainteligência. O NCIX não tem controle sobre as agências

especializadas em contrainteligência, o que provoca uma falta de conexão entre o nível estratégico e o tático nessa área (LOWENTHAL, 2011).

O grande desafio do DNI é ter habilidade para implantar uma série de reformas organizacionais e culturais na comunidade de inteligência. Como obstáculos ele enfrenta as disputas por poder com os dirigentes das diversas agências de inteligência e a falta de uma estrutura apropriada, fazendo com que ele dependa do produto final oferecido pelas agências subordinadas (LOWENTHAL, 2011).

Outra novidade surgida após o 11 de setembro foi o Departamento de Segurança Interna (DSI) que foi criado para coordenar as agências ligadas à segurança interna dos Estados Unidos. No setor de inteligência, o DSI criou uma Divisão de Análise de Informação e Proteção de Infraestruturas que tem o desafio de buscar as informações sobre ameaças relacionadas com armas de destruição em massa, radicalização violenta de grupos, terrorismo doméstico e segurança sanitária na comunidade de inteligência a fim de avaliar as vulnerabilidades do país. Para superar este desafio em relação ao terrorismo, o Departamento criou o Programa de Centros de Fusão Conjuntos, que consiste na instalação de setenta e dois Centros de Fusão em todo o país para facilitar o compartilhamento de informações entre os níveis federal, estadual e municipal (RICHELSON, 2011). Esses centros de fusão representam um esforço colaborativo de duas ou mais agências a fim de prover conhecimentos que sirvam para detectar, prevenir e investigar ações ligadas a atividades terroristas (HENRY L. STIMSON CENTER, 2008).

O sistema de inteligência competitivo norte-americano gerou a ocorrência de uma forma de trabalho independente entre as agências, pois não havia um mecanismo formal de integração, os orçamentos eram próprios, as prioridades eram individuais de cada agência, o pessoal era contratado e treinado por programas próprios, os sistemas de comunicação não falavam entre si e os bancos de dados eram incompatíveis. Esta estrutura fragmentada atendeu à ameaça comunista mais previsível, mas o terrorismo internacional, com sua atividade dinâmica e sigilosa, exigia um trabalho interagências para que fosse possível ser mais efetivo. A estrutura existente dificultava a integração, principalmente com a extrema separação entre o FBI e a CIA, pois não há distinção entre “dentro ou fora” do país para o terrorista como havia para a CIA e para o FBI (ZEGART, 2009).

2.6 O MODELO BRASILEIRO

A história da atividade de inteligência no Brasil teve início em 1927 com a criação de um órgão militar do chamado Conselho de Defesa Nacional que em pouco tempo teve o nome alterado para Conselho de Segurança Nacional. Esse órgão era responsável por assessorar a Presidência da República com informações sobre o presente e sobre ameaças à segurança nacional. O primeiro órgão civil criado para atuar na área de inteligência foi o Serviço Federal de Informações e Contra-Informações em 1958. Em 1964, no rol de mudanças institucionais que o Brasil vivia, o Serviço Federal de Informações e Contra-Informações foi substituído pelo Serviço Nacional de Informações, o qual tinha como atribuições atuar nos ramos da inteligência e da contrainteligência, bem como supervisionar e coordenar a atividade de inteligência no Brasil. De forma simultânea, foi criado o Sistema Nacional de Informações, o qual tinha um caráter de subordinação, pois o Serviço Nacional de Informações tinha autonomia para acionar as agências de inteligência dos diversos ministérios do País mesmo sem a autorização das autoridades competentes. Passado o período dos governos militares, o Serviço Nacional de Informações entrou num período de decadência até ser extinto em 1990. Durante a década de 1990, o governo brasileiro determinou a realização de estudos para encontrar um novo modelo inteligência e em 1999 foi criada a Agência Brasileira de Inteligência com a incumbência de ser a agência central do novo Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) (GONÇALVES, 2014).

O SISBIN é o nome oficial da comunidade de inteligência do Brasil e sua função principal é assessorar o Chefe de Estado e de Governo do País. O SISBIN é formado pelo Gabinete de Segurança Institucional (GSI), Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), Ministério da Defesa, Ministério das Relações Exteriores, Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Justiça, Ministério da Integração Regional, Ministério da Integração Nacional, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Saúde, Ministério da Previdência Social, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Fazenda, e Controladoria Geral da União (GONÇALVES, 2011). O Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (CENSIPAM) também integra o SISBIN, mas como subordinado ao Ministério da Defesa desde 5 de janeiro de 2011 (BRASIL, 2011). Ressalta-se que os demais entes federados também podem ser membros do

SISBIN mediante ajustes e convênios. A composição do Sistema e a possibilidade de agregar órgãos estaduais e municipais fornecem, na teoria, a possibilidade de que o sistema tenha extensa capilaridade caso consiga uma efetiva cooperação entre todas as agências (GONÇALVES, 2011).

A ABIN é o órgão central do SISBIN e tem como competências o planejamento, a execução, a coordenação, a supervisão e o controle da atividade de inteligência no Brasil. Além disso, ela é responsável pela obtenção de dados, produção de conhecimentos nos âmbitos interno e externo para o assessoramento do Presidente da República, desenvolvimento da contrainteligência, formação de recursos humanos e promoção da doutrina de inteligência. Ela é subordinada ao Ministro-Chefe do GSI e, na prática, seu enfoque é majoritariamente a inteligência interna (GONÇALVES, 2011).

Legalmente, a ABIN tem poderes para planejar, executar, supervisionar, controlar as atividades de inteligência no Brasil e regular o fluxo de informações produzidas pelas agências de inteligência. Assim, sempre que houver ações que envolvam mais de um membro do SISBIN, a coordenação da atividade de inteligência deve ser da ABIN (CEPIK, 2009).

Os órgãos principais da ABIN são a Escola de Inteligência (ESINT), o Departamento de Inteligência Estratégica (DIE), o Departamento de Contrainteligência (DCI), o Departamento de Contraterrorismo (DCT) e o Departamento de Integração do Sistema Brasileiro de Inteligência (DISBIN). A ESINT promove a capacitação e o desenvolvimento de recursos humanos da maioria dos órgãos do SISBIN e promove a doutrina de inteligência. A DIE é responsável pela reunião de dados para a posterior produção de conhecimentos por meio das operações de inteligência, dos adidos de inteligência brasileiros lotados no exterior e dos estrangeiros lotados em Brasília. A DCI trabalha na obtenção de informações para exercer a salvaguarda de assuntos sensíveis de interesse do Estado e da sociedade. O DCT planeja e executa atividades de prevenção às ações terroristas e também obtêm e produz conhecimentos sobre organizações terroristas. O DISBIN tem como competências a busca por intercambiar dados entre os membros do SISBIN e integrar as ações de planejamento e de execução do Centro de Integração do SISBIN (GONÇALVES, 2011).

O Diretor-Geral é a autoridade máxima da ABIN. Ele é o principal assessor do Ministro-Chefe do GSI na área de inteligência e tem como atribuições ser o

responsável por coordenar a atividade de inteligência do SISBIN, coordenar todas as atividades da ABIN e aprovar planos de operação a serem cumpridos pela agência. Em teoria, o Diretor-Geral deve ser o coordenador geral de todas as ações conjuntas do SISBIN, à semelhança do que era o Diretor da CIA antes da implementação do DNI, mas sua atuação nessa área é efêmera (GONÇALVES, 2011).

Além do SISBIN, há no Brasil o Sistema de Inteligência de Defesa (SINDE) e o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (SISP). O SISP responde pela integração da inteligência criminal, interna, contrainteligência e contraterrorismo e é coordenado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do Ministério da Justiça. Os principais integrantes do SISP são o Departamento de Polícia Federal (DPF), o Departamento de Polícia Rodoviária Federal (DPRF), o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) do Ministério da Fazenda, a Coordenação Geral de Pesquisa e Investigação (COPEI) da Secretaria da Receita Federal (SRF), o Ministério da Integração Regional, o Ministério da Defesa, a ABIN, a Secretaria Nacional de Políticas Sobre Drogas (SENAD), as polícias civis e as polícias militares (CEPIK, 2009).

O SINDE faz a integração entre as três forças singulares e fortalece a capacidade institucional do Ministério da Defesa. Ele articula o Centro de Inteligência da Marinha (CIM), o Centro de Inteligência do Exército (CIE), o Centro de Inteligência da Aeronáutica (CIAer) e o Estado Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) sob a coordenação do Departamento de Inteligência Estratégica do Ministério da Defesa (CEPIK, 2009). O SINDE tem atribuição exclusiva no que diz respeito à atividade de inteligência operacional necessária ao planejamento e a condução de campanhas e operações militares, pois, para esse caso, não há competência legal da ABIN (GONÇALVES, 2011).

3. AS OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS

No século XXI, os complexos desafios para a segurança nacional requerem uma integração de recursos e unidade de esforços no âmbito do governo (MARCELLA, 2008). O ambiente atual enfrentado pelos países é de estruturas nacionais e internacionais mescladas, aumento do número de partes envolvidas nos problemas, crescimento da disponibilidade de informações e necessidade de aceleração do ciclo de tomada de decisões. A solução mais comumente empregada para atuar nessa situação é a participação de atores estatais com competências complementares, redundantes e competitivas, gerando elevados gastos públicos desnecessários e eventuais falhas no processo decisório que podem ocasionar vulnerabilidades nacionais (RAZA, 2012). O cenário mundial demanda soluções para os problemas sociais e burocráticos existentes. Diante das dificuldades, as autoridades precisam tomar uma atitude e a operação interagências é uma saída relativamente barata, simbólica e eficiente (BARDACH, 1998).

O governo de um país executa suas ações por meio de agências executivas, as quais foram implementadas na burocracia estatal a fim de melhorar a administração pública, atendendo a alguns princípios teóricos. Um deles é o da economia, pois as agências são mais eficientes por serem mais especializadas e formadas por funcionários públicos profissionais gerando um serviço melhor e com custo menor. O lado negativo é que as agências tendem a demorar a reagir quando do surgimento de mudanças no contexto social, pois enfrentam bloqueios políticos que impedem a devida agilidade às decisões governamentais (RAZA, 2012).

Numa realidade mundial de corte de recursos orçamentários, muitos governos buscam diminuir os custos e reduzir redundâncias por meio da integração interagências, a qual se caracteriza por ser um esforço de profissionais de no mínimo duas agências que coordenam suas atividades e compartilham recursos a fim de obter um resultado que não seria possível de ocorrer se atuasse de forma isolada (SCOTT, 2003). A teoria indica que todas as agências necessárias devem ser incluídas para o cumprimento de determinado processo, o qual deve ser conduzido por meio do consenso, ou seja, de negociações que devem ser conduzidas para se chegar a um senso comum (LOWENTHAL, 2011).

As operações interagências correspondem a um processo que envolve seres humanos e organizações complexas com diferentes culturas e visões próprias sobre os interesses nacionais. É um processo político, pois é baseado na disputa pelo poder, seja pessoal, seja organizacional, que tem como algumas de suas características a resistência a mudanças e a luta pelo cumprimento de compromissos assumidos (MARCELLA, 2008). As operações interagências envolvem organizações que possuem atribuições legais e culturas organizacionais próprias. Há uma fragmentação do poder, o qual é distribuído entre os vários atores. Nenhum ator individual ou grupo de atores tem o poder de controlar o processo (CHUN & JONES, 2008).

A operação interagências corresponde a uma atividade conjunta feita com a finalidade de aumentar o valor público do produto final da operação e também das agências envolvidas. A atividade conjunta varia desde uma força tarefa trabalhando por um longo período de forma centralizada até encontros eventuais feitos por profissionais para acertar detalhes de trabalhos que envolvem as agências. O valor público ocorre quando o resultado final da atividade é atingido com eficiência, efetividade e justiça (BARDACH, 1998).

Para o Ministério da Defesa, operações Interagências são interações entre agências públicas, privadas e não governamentais com a finalidade de conciliar interesses e coordenar esforços para a consecução de objetivos ou propósitos convergentes que atendam ao bem comum, evitando a duplicidade de ações, dispersão de recursos e a divergência de soluções com eficiência, eficácia, efetividade e menores custos (BRASIL, 2012).

3.1 CARACTERÍSTICAS DAS OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS

As operações interagências podem alcançar diversos tipos de integração como a cooperação, a coordenação e a colaboração interagências. A cooperação é uma relação menos formal e com forte influência exercida pelas lideranças carismáticas. A coordenação demanda um arranjo institucional que faça com que uma agência considere a atuação das outras agências no planejamento de suas atividades. A colaboração consiste na síntese das funções da cooperação e da coordenação, ou seja, seria um ponto ideal da relação entre as agências a fim de incrementar valores públicos por meio de um trabalho conjunto (RAZA, 2012).

As melhores práticas de governança interagências estão relacionadas com o alinhamento de propósitos por parte das organizações envolvidas com problema a ser resolvido. O resultado desse trabalho deve ser eficiente, por meio de menores custos, eficaz, por meio da antecipação do prazo em se atingir metas, e efetivo, proporcionado pela manutenção da eficácia no tempo com eficiência (RAZA, 2012).

Uma operação interagências requer que as organizações discutam e se acordem sobre os objetivos e as responsabilidades. A complexidade das agências, as diferenças culturais, os objetivos institucionais e políticos peculiares e a competição por recursos são algumas das dificuldades desse mundo (ALZATE, 2010). O principal desafio deste tipo de operação é estabelecer mecanismos para harmonizar culturas e esforços diversos, a fim de obter uma decisão que possa responder a problemas complexos (RAZA, 2012).

As dinâmicas interagências podem ser compreendidas como um mecanismo de eleição de preferências coletivas que atendem a três condições: reconhecimento por parte de cada integrante de que cada agência teve a oportunidade de manifestar a opinião, de que houve o entendimento da visão de cada agência e de que a decisão final consensual será acatada e executada. Essa dinâmica demanda uma necessidade de mais recursos e de mais tempo de resposta a fim de se buscar o consenso (RAZA, 2012).

Há teóricos que consideram que somente o incremento da troca de informações entre as agências seria suficiente para suprir a necessidade de uma operação interagências, mas a experiência do Afeganistão mostrou que houve um intenso volume de informações intercambiadas entre todas as agências, mas que isso não foi suficiente para gerar a integração, pois havia diferentes alternativas de resposta para o mesmo problema. “A cooperação interagências é um meio e não um fim em si mesmo” (RAZA, 2012, p. 34).

As operações interagências exigem uma interdependência funcional, ou seja, os recursos financeiros, os recursos humanos e as experiências devem ser integradas para que o resultado seja mais efetivo. Nenhuma questão de segurança nacional pode ser resolvida por uma agência de forma isolada (RAZA, 2012).

Um profissional apto a trabalhar num ambiente interagências deve ter uma ampla compreensão sobre os instrumentos do poder nacional e sobre as culturas organizacionais das agências, uma grande capacidade de comunicação escrita e falada, um cuidado em evitar as peculiaridades de suas próprias agências, além de

características pessoais como paciência, senso de humor, tolerância com a ambiguidade e com a indecisão. As operações interagências exigem capacidade de negociação, habilidade de trabalhar em rede e domínio sobre as nuances e linguagens do mundo político (MARCELLA, 2008). A colaboração interagências é um objetivo difícil de se alcançar, porque cada agência tem sua cultura, sua hierarquia, sua tendência e sua perspectiva. Assim uma operação desse tipo normalmente se caracteriza por ter uma estrutura em rede, diferentes modos e velocidades de decisão e dimensões verticais e horizontais (TUCKER, 2000).

Um dos principais obstáculos que dificulta a efetividade das operações interagências é a falta de uma autoridade decisora, pois o paradigma é que ninguém está no comando (MARCELLA, 2008). Em teoria, a colaboração interagências no setor público segue uma hierarquia que tem como maior autoridade o presidente da república. Contudo, o presidente não participa de todas as atividades interagências fazendo com que a colaboração se torne, na maioria das vezes, uma rede sem hierarquia. Uma operação interagências com viés mais hierárquico tem como vantagens permitir um processo decisório e a consequente implementação de forma mais rápida, sendo mais indicada para situações críticas no curto prazo. A colaboração em rede é mais eficiente em adotar soluções mais inteligentes, ágeis e flexíveis, pois os participantes têm autonomia para mudar seus pontos de vista sem a necessidade de pedir autorização para suas agências permitindo soluções mais adaptadas à realidade enfrentada, sendo mais indicada para situações de longo prazo (TUCKER, 2000).

Não há um órgão superior que possa forçar o acordo ou isolar uma agência que se negue a colaborar. O meio existente é a negociação, a qual traz consequências como a necessidade de muito tempo para se chegar a um acordo, demonstrando o grande poder que é dado para a agência que se nega a concordar. Além disso, há o risco de se buscar decisões menos elaboradas para atender ao tempo e ao consenso (LOWENTHAL, 2011).

3.2 MODELOS TEÓRICOS

Um dos modelos teóricos que explica a operação interagências é a teoria da rede interorganizacional, que busca analisar como o relacionamento entre as agências surge, como se expande e como incrementa o valor do resultado final e do

trabalho de cada participante. A teoria enfatiza a importância da capacidade de comunicação, que é entendida como as relações entre as agências e entre os indivíduos, como um fator crítico de sucesso, pois cria entre os participantes uma cultura de integração e um nível de confiança que permite aos participantes atingir entendimentos de forma rápida (BARDACH, 1998). Esse modelo determina a criação de diversas instâncias de supervisão e controle estabelecidas e alojadas na estrutura formal e regular do governo. As instâncias funcionam como nós de uma rede que são integradas dentro dos propósitos do governo (RAZA, 2012). A tecnologia da informação é um fator relevante nesse modelo, pois permite o acesso e o compartilhamento de informações entre as agências. O tipo ideal de rede é aquele em que todos os receptores possuem autonomia para decidir e têm a capacidade de se comunicar com os outros integrantes da rede, sem a necessidade de autorização para a difusão de informações, facilitando as operações interagências. A teoria da rede interorganizacional não é capaz de motivar a colaboração interagências ou superar barreiras estruturais de integração, mas é uma boa ferramenta para incrementar a capacidade de cooperação numa operação interagências, pois melhora a coordenação e o compartilhamento de informações (SCOTT, 2003).

Outro modelo é chamado de integração por segmentos articulados, o qual prevê a criação de uma organização temporária, designada para atuar em um problema específico que necessite da participação de diversos setores e com superioridade hierárquica sobre as agências. O objetivo é criar um microcosmo simplificador da realidade burocrática dos ministérios para a obtenção de consensos e compromissos de forma mais ágil. É o modelo mais comum e mais utilizado para a colaboração interagências, mas tende a gerar confusão e dúvidas se forem criados de forma indiscriminada (RAZA, 2012).

O modelo por fluxo hierárquico de processos prevê a criação de um mecanismo de decisão colaborativa permanente que se desenvolve de forma vertical e hierárquica desde os níveis inferiores até os líderes de uma nação. A ideia é que o consenso seja construído desde a base para que as soluções propostas sejam exequíveis e aceitáveis. O problema desse modelo é a necessidade de que as agências criem estruturas voltadas para participar dos processos decisórios, o que gera custos e exige mudança nas agências e nas culturas organizacionais (RAZA, 2012).

A teoria da comunidade epistêmica propõe que o desenvolvimento de políticas interagências é mais efetiva se há uma comunidade de profissionais com semelhança de pensamentos, que compartilham as ideias e que trocam informações através das fronteiras burocráticas das agências. Uma comunidade epistêmica consiste em profissionais de diferentes agências que compartilham normas, valores e crenças. Eles concordam com as práticas adotadas no âmbito de sua especialidade e com a validade das técnicas empregadas visando o aprimoramento da atividade. A presença destas características em um determinado grupo de agências pode indicar a possibilidade de um maior grau de cooperação na operação interagências. A existência de um grupo de profissionais oriundos de diversas agências que trabalha rotineiramente junto, contribui ainda mais para a formação da consciência de comunidade e, conseqüentemente, para o sucesso da operação interagências, pois relações pessoais fortes são estabelecidas, gerando um clima de confiança por haver similaridade de pontos de vista e objetivos. Mesmo sem a existência de grupos permanentes, a ocorrência de encontros frequentes entre os profissionais serve para reforçar o compartilhamento de crenças e o fortalecimento do espírito de comunidade. Essa comunidade deve se esforçar para encorajar a cooperação entre suas agências por meio de medidas que visem a mudança de mentalidade. Além disso, há um consenso de que características pessoais devem ser observadas para selecionar o profissional que participará de uma operação interagências, pois uma pessoa que tenha dificuldade de relacionamento tende a dificultar a interação social (SCOTT, 2003).

A teoria da Política Burocrática mostra que a disputa por poder, atribuições e recursos conduzem as agências governamentais a atuarem de forma não colaborativa, ou seja, a cooperação interagências não é uma atividade esperada e desejada. Agências com forte poder conseguem ampliar sua esfera de atuação enquanto agências com pouca estrutura correm o risco de serem dissolvidas. Contudo, há características nessa teoria que favorecem a colaboração interagências. A existência de um poder central forte numa operação interagências faz com que as decisões sejam adotadas de forma unilateral, contudo a tendência é que ocorram sabotagens por parte dos atores envolvidos, que atuarão para defender os interesses de suas próprias agências, comprometendo o resultado final da operação. A ausência de poder central forte dá mais flexibilidade e liberdade para o compartilhamento de informações e de recursos de acordo com necessidade de

cada agência envolvida. A busca por espaço é feita por meio da negociação, diminuindo a disputa por poder político e o processo decisório é feito por meio de algum tipo de votação, na qual os participantes, pelo consenso, encontram uma solução coerente que reflete uma visão coletiva das agências. A motivação em cooperar depende dos objetivos e das tendências de cada agência e dos objetivos pessoais dos profissionais envolvidos na cooperação. Em geral, o profissional envolvido tende a proteger a atribuição principal de sua agência, evitando que as outras interfiram nessa tarefa. Assim, a cooperação é mais aceita quando os interesses da operação são convergentes com os interesses de cada agência participante. Deve-se envolver as agências na solução dos problemas e nunca buscar culpados em caso de eventuais falhas. A disputa por recursos entre duas agências com atribuições similares é uma das dificuldades do trabalho interagências num ambiente burocrático. O resultado final é a perda de poder e recursos de uma em relação a outra ou a cooperação forçada entre as agências, as quais evitam relações devido ao receio de perder poder. Deve haver a compreensão de que nenhuma agência tem os recursos necessários para atender com qualidade todos seus objetivos da operação, fazendo da cooperação uma solução viável (SCOTT, 2003).

Considerando que a operação interagências provoca uma alteração importante na rotina de trabalho de uma agência, a teoria das organizações ensina que a questão da mudança organizacional é difícil mesmo em empresas privadas, as quais muitas vezes dependem de uma transformação para sobreviver num mundo tão competitivo. A teoria nos mostra que as agências de governo não foram feitas para mudanças, pois delas se espera confiabilidade e justiça e não luta por sobrevivência (ZEGART, 2009).

Outro ensinamento dessa corrente teórica é que as barreiras culturais internas da organização dificultam a ocorrência de mudanças. Esses obstáculos são os hábitos, os modos de pensar, as rotinas, os valores, as ideias e a identidade institucional que os empregados adquirem e passam a defender. A ciência política auxilia a compreender os obstáculos externos existentes para que uma organização realize alterações que permitam que ela atue num ambiente interagências. O poder político interfere nas organizações limitando a força dos indivíduos que ocupam cargos públicos. Esses indivíduos são estimulados a buscar autonomia para suas agências e dificultar interações, resistindo a qualquer modelo de centralização e

prejudicando as operações interagências. Assim, a teoria mostra que as medidas necessárias para se implementar mudanças internas numa organização podem ser discursos, manuais de conduta e punições. Externamente, é possível atuar por meio da aprovação de leis que regulem a atuação das agências (ZEGART, 2009).

As organizações têm dificuldades para mudar por elas mesmas. Quanto mais fragmentada uma organização em estruturas especializadas, mais dificuldade há para a comunicação. Os diversos empregados desconhecem as atividades desempenhadas pelos outros e mesmo os dirigentes têm dificuldades de acompanhar todo o trabalho executado. Quanto mais estruturas, regras e tecnologias aplicadas para a busca de eficiência, mais difícil é para ocorrer mudanças organizacionais. O tempo é outro fator que dificulta a mudança, pois quanto mais tempo um empregado permanece na organização mais ele resiste às mudanças. Ele se habitua às normas, aos relacionamentos pessoais e aos comportamentos e faz com que os novos integrantes aceitem e aprendam essas rotinas. Essa situação é favorável para dar espírito de corpo à organização por meio de uma cultura própria de como fazer as coisas, mas também serve de barreira às mudanças que são necessárias para se atuar numa operação interagências (ZEGART, 2009).

3.3 FATORES DE SUCESSO

Os fatores de sucesso da operação interagências estão ligados a aspectos objetivos e subjetivos. Os objetivos incluem acordos formais, número de pessoas, orçamento, equipamento e espaço físico destinado à iniciativa interagências. Os subjetivos dizem respeito às expectativas positivas, às crenças e à confiança mútua dos profissionais. O sucesso de uma operação interagências depende ainda da estruturação de um sistema operacional, da obtenção de consenso nos objetivos da atividade conjunta, da criação de uma efetiva cultura de relacionamento profissional interpessoal e da correta seleção dos dirigentes da atividade interagências, os quais devem possuir características pessoais como capacidade de improvisação, adaptação e liderança, além de habilidade para compreender a natureza da colaboração (BARDACH, 1998)

Toda operação interagências tem a capacidade de gerar reorganizações institucionais na administração pública devido às novas dinâmicas que são

desenvolvidas com potencial de criar um novo sistema. Essa possibilidade se torna uma ameaça devido à possibilidade de que a agência possa perder status no contexto do Estado, o que gera um protecionismo organizacional que se concretiza numa resistência em colaborar. As agências têm a percepção de que se protegerem suas atribuições funcionais poderão manter seu valor público, o qual é entendido como sendo o prestígio do órgão perante a sociedade e o Estado. Assim, elas têm aversão ao risco de perder atribuições e, por isso, temem que a operação interagências possa alterar o status de sua competência legal peculiar. Caso a colaboração seja efetiva, uma agência com uma atribuição muito específica pode perder sua razão de existir e ser extinta. Em regra, as agências menores têm mais temor de que isso ocorra, mas elas também se sentem atraídas por poderem fazer parte de coalizões importantes. Quando uma atribuição é específica de uma agência, nenhuma outra tem essa missão. Assim, se essa agência não fizer seu trabalho, mesmo assim nenhuma outra o fará. Como a missão é importante para a sociedade, a agência deve executá-la sem permitir que uma colaboração interagências supra essa deficiência e ameace a sua existência. As lideranças das agências sempre buscam incrementar o valor público de seus órgãos. Elas têm um papel importante na operação interagências e suas agências serão mais ou menos participativas quanto maior ou menor for a percepção que os líderes tiverem de que seus interesses e desejos serão atendidos (BARDACH, 1998).

Os profissionais que participam das operações interagências buscam defender a competência legal de suas agências, as quais são responsáveis por justificar o valor de sua instituição perante a sociedade. Mas o real interesse desse profissional é proteger sua própria carreira. Um cargo da administração pública deveria ser um instrumento neutro da burocracia para servir ao Estado, mas ele tende a ser influenciado por interesses individuais como estabilidade, prestígio, remuneração, poder, em suma, uma busca por oportunidade de dar um caráter essencial para aquele trabalho. A operação interagências pode afetar a segurança funcional e salarial de uma carreira, pois ela tem como premissa eliminar redundâncias, podendo provocar uma reestruturação funcional com perda de atribuições em determinados cargos e a conseqüente possível perda salarial. Em contrapartida, há casos em que o profissional perde o entusiasmo com sua carreira com o tempo de serviço, pois apesar de continuar acreditando na missão, na competência, nas boas intenções de suas agências, ele se cansa das limitações

políticas, das ações e das defesas de causas pessoais. Assim, esse profissional se sente atraído pelos incentivos que podem ser dados às iniciativas interagências pelo setor político e pelo próprio ambiente interagências, pois nele não há uma rotina burocrática nem hierarquia, as tarefas são complexas, há um forte sentimento de cumprimento da missão, uma sensação de poder reinventar o sistema, uma maior autonomia e maior espírito de colaboração. As melhores ideias são interdisciplinares e interfuncionais. Há também o oferecimento de oportunidades para profissionais com habilidades em cooperação e com confiabilidade para atuar em ações descentralizadas (BARDACH, 1998).

As dificuldades de se formar um efetivo sistema de colaboração interagências podem ser superadas com o estabelecimento de uma cultura de confiança e um ambiente pragmático para a formação de um consenso. Contudo, confiança e consenso não são objetivos fáceis de se atingir, eles demandam tempo, esforço, habilidade e pessoas interessadas em construir relações próximas e efetivas. A natureza humana é favorável à reciprocidade e a ligação confiável entre pessoas que trabalham juntas rotineiramente. Com o tempo, as pessoas conhecem as afinidades e buscam incrementá-las para aumentar a confiança. O trabalho em forças tarefas interagências começa com um sentimento de incerteza, mas o conhecimento pessoal e a compreensão do papel de cada agência faz com que se crie um verdadeiro espírito de grupo. Quando uma equipe tem um resultado coletivo, os profissionais se sentem mais ligados uns aos outros e ao grupo (BARDACH, 1998).

Para alcançar o valor público, é importante haver especialização e diferenciação. A especialização é divisão da tarefa em subunidades que devem ser integradas por unidades responsáveis por isso. Essas unidades devem se pautar pela diferenciação funcional, pela coordenação hierárquica e pelos relacionamentos pessoais informais (BARDACH, 1998). A operação interagências tem mais chance de prosperar quando os objetivos das agências participantes não são alcançados de forma independente, não são mutuamente exclusivos e quando não é restringida por protecionismos organizacionais ou por restrições operacionais (SCOTT, 2003). A questão da competência funcional de cada agência é o aspecto mais importante quando se discute uma operação interagências, pois significa a razão de ser de cada agência. É dela que deriva o orçamento e, por isso, é protegida com muito zelo. Se as agências competem pelo mesmo nicho funcional, é lícito supor que elas

podem desconfiar mutuamente das motivações em cooperar no ambiente interagências e esconder informações relevantes para o trabalho. Há risco de perda de valor público na operação interagências quando há mais de uma agência com atribuições legais iguais. Nessa situação, elas tendem a competir e, por isso, relutam em colaborar para que não ocorra a racionalização de missões com eventual perda de atribuição legal (BARDACH, 1998). Quanto maior o nível de superposição de competências legais, entendidas como específicas ou exclusivas, por tradição ou costume, maior será a probabilidade de ocorrência de conflitos e desentendimentos entre elas (MENDONÇA, 2010). Apesar que a operação interagências poder colocar em risco as atribuições de determinada agência, ocorre também a criação de novas atribuições que podem ser assimiladas pelas agências participantes (BARDACH, 1998).

A competição pelos recursos limitados é uma realidade no processo interagências que interfere diretamente nos resultados da integração (MARCELLA, 2008). A contribuição de uma agência para a operação interagências se concretiza na cessão de pessoal, facilidades, informações ou equipamentos. Não é normal a agência contribuir com recursos financeiros, pois esse tema é o mais crítico nas operações interagências. Cada agência se preocupa em obter recursos orçamentários para si e não aceita empregar esse recurso em atividades interagências. A questão financeira é sensível e uma das formas de se trabalhar é o sistema de orçamento categorizado, o qual cria uma fragmentação dos recursos. Esse modelo limita a colaboração interagências, pois cada agência tem o domínio sobre seu orçamento, independente da colaboração interagências. É possível “comprar colaboração” quando o governo destina orçamento para ser distribuído para agências que aceitem participar do ambiente interagências, sem que o recurso tenha sido retirado de nenhum orçamento individual. Quanto aos propósitos burocráticos, a operação interagências pode levar a uma melhora na receita da agência. Há várias operações interagências que dispõe de recursos orçamentários para oferecer às agências que colaborarem. Considerando que “nada coordena melhor que o dinheiro”, é importante salientar que o dinheiro não “compra” necessariamente lealdade, entusiasmo ou comprometimento, mas é capaz de atrair agências, principalmente se o recurso for de longo prazo. Outro benefício inquestionável é a questão da economia de recursos da operação interagências,

quando essa sobra é revertida para as próprias agências a fim de que essa economia não se torne um problema (BARDACH, 1998).

A liderança é um fator importante para a operação interagências. O líder deve saber conduzir os participantes da colaboração à busca por objetivos comuns, criar uma atmosfera de confiança e seguir um plano pré-estabelecido. O condutor dessa equipe deve ter vários atributos como experiência, habilidade em resolver problemas e em estimular o grupo (BARDACH, 1998). O líder é uma peça importante para mudar a cultura organizacional de um grupo. As mudanças mais significativas ocorrem em uma instituição de forma top down seja pela ação do líder ou devido a uma imposição legislativa (BOARDMAN, 2006).

Os governos devem buscar incentivar a adesão das agências às operações interagências por meio de benefícios políticos e orçamentários. Outra maneira é valorizar os resultados positivos da colaboração, pois assim as agências ausentes se sentirão estimuladas a participar de outras oportunidades (BARDACH, 1998). No nível de recursos humanos, existe a falta de incentivos profissionais para que os servidores se especializem e participem de operações interagências (MARCELLA, 2008).

O processo de comunicação entre os participantes de uma operação interagências é composto por relações interpessoais e por uma infraestrutura que permita aos representantes manter um relacionamento informal e formal, por meio de um sistema de tecnologia da informação (BARDACH, 1998). A falta de um sistema de comando e controle entre as agências é um aspecto que dificulta o trabalho interagências. A existência desse sistema permite uma maior habilidade de colaboração devido à maior troca de informações e recursos entre elas (SCOTT, 2003).

Para funcionar bem, a colaboração interagências deve ser gerenciada de forma a ter um grande nível de flexibilidade e liberdade de ação, aspectos incomuns no setor público. A flexibilidade é uma característica desejada nesse ambiente, pois quando se observa o problema com lentes de diversas agências, o resultado é mais complexo e a solução deve vir de uma forma mais flexível, pois o envolvimento de várias agências traz necessariamente demanda por mais tempo. Para ser flexível, a distribuição de poder deve ocorrer, pois a centralização não irá trazer benefícios para a qualidade do trabalho. Os profissionais disponibilizados pelas agências envolvidas devem se organizar em equipes mutuamente complementares. O grau de

formalidade destas equipes varia desde uma estrutura permanente até uma reunião habitual sem formalismo. Uma agência deve aproveitar a capacidade da outra por meio do acesso aos recursos que o profissional da cada agência deve ter capacidade de empregar. A equipe deve ter boa capacidade de autogestão para captar as peculiaridades de cada agência, mas também deve ser fiscalizada e auditada. Contudo, a esperada flexibilidade é combatida pelas organizações públicas, as quais são estruturadas em valores como especificidade, estabilidade, transparência e previsão. O interesse normal das agências é ter um maior controle sobre as atividades para evitar fraudes e abusos. A implementação de trabalho em rede é vista com cautela pelas agências, pois pode gerar erros como gastos excessivos de recursos. Assim, em geral, as agências querem manter o controle sobre as ações adotadas pelas equipes. Para alcançar a flexibilidade, é possível a adoção de algumas medidas práticas. A motivação profissional, o conhecimento mútuo e a confiança entre as agências e os profissionais é fator chave para a colaboração interagências. Enfraquecer a hierarquia e diminuir controles superiores são fatores que proporcionam incrementar a flexibilidade e motivar o profissional a alcançar resultados de melhor qualidade. É necessário dar ao profissional uma tarefa relevante, autonomia para decidir sobre como fazer e feedback sobre sua performance. No ambiente interagências, é necessário também criar um espírito de grupo, no qual o entendimento é de que a equipe é responsável pelo trabalho. Os profissionais integrantes precisam ter uma grande interação social para poder aprender com as ideias e experiências dos outros integrantes. O trabalho interagências provoca a ajuda mútua e leva a não haver a necessidade de controles, pois a interação faz esse papel. O grupo é mais eficiente em recompensar e punir do que um chefe (BARDACH, 1998).

Um requisito para o sucesso da colaboração interagências é a compreensão das atribuições e dos pontos de vista do profissional integrante da equipe e da agência que ele faz parte. Esse conhecimento demanda tempo e evita problemas de relacionamento, desentendimentos, erros de percepção, gerando falta de confiança e de comunicação (BARDACH, 1998).

A operação interagências é difícil de ser implementada. Ela necessita de muitos arranjos e apresenta uma grande dificuldade na obtenção de alinhamentos entre as agências. O planejamento dessa operação exige muito tempo, encontros, negociações entre os profissionais das agências e também internamente na própria

agência. No curso do planejamento da operação, é importante que sejam traçados objetivos claros e a tarefa a ser executada deve ser técnica. Dessa forma, as diferenças de pontos de vista entre os profissionais e suas agências serão úteis para o trabalho em equipe. Cada agência tem seus estatutos, seus regulamentos, suas prioridades, seus valores e seus métodos. Se o planejamento da operação interagências acomodar os interesses e as peculiaridades de determinada agência, esta buscará cooperar. Caso contrário, a colaboração somente ocorrerá por meio de algum tipo de coerção (BARDACH, 1998).

A cobrança por resultados tende a melhorar a efetividade de uma operação interagências. Objetivos ambiciosos em relação ao resultado da atividade a ser desempenhada tende a pressionar por mais colaboração interagências. Quando o discurso político foca na mera necessidade de mais coordenação, de menos duplicação de esforços, as agências não se interessam na operação interagências. Contudo, quando o poder político exige uma meta de rendimento para determinado setor, as agências se integram com mais vontade, pois sabem que não terão capacidade de cumprir aquela meta de forma isolada. Há um grande receio quando se busca como objetivo da operação interagências a redução de custos, pois os profissionais envolvidos vêem nisso uma ameaça aos seus cargos. Quando se visualiza a operação interagências como uma busca por melhora de resultados, os profissionais envolvidos sentem mais segurança e vontade de colaborar (BARDACH, 1998).

Um dos obstáculos para o êxito das operações interagências é o contraste entre as culturas organizacionais (MARCELLA, 2008). A melhor forma de melhorar isso é entender e respeitar as diferenças (TUCKER, 2000). A cultura organizacional pode ser compreendida como um padrão de comportamentos que são compartilhados no âmbito de uma instituição para solucionar problemas de adaptação ao meio externo e de integração no ambiente interno. Esses comportamentos são validados ao longo do tempo e são passados aos novos integrantes do grupo como o modo correto de perceber, pensar e sentir quando o profissional se depara com um problema. Uma forte cultura organizacional controla os comportamentos dos profissionais e pode bloquear o surgimento de mudanças necessárias. O principal componente da cultura organizacional é relativo aos valores básicos da instituição. Outro item diz respeito às formas culturais que são as maneiras que os valores são transmitidos para os profissionais. O terceiro

componente é relativo à existência de uma estrutura, uma política e uma estratégia institucional, as quais são usadas pelos gestores para reforçar a cultura e os valores (BOARDMAN, 2006).

Existe a competição “nós” e “eles”, ou seja entre duas “tribos”. A tendência é que “nós” digamos que queremos a colaboração e que “eles” dificultam a efetividade do trabalho interagências. A teoria do etnocentrismo mostra que normalmente o indivíduo acredita que seus costumes e suas crenças devam ser a mais relevantes numa interação social. Isso provoca receio quanto aos motivos e quanto ao poder da agência com a qual se está interagindo (BARDACH, 1998). Em contrapartida, a operação interagências pode gerar o surgimento de uma comunidade epistêmica, ou seja, de um grupo de profissionais de diversas agências que compartilham as mesmas ideias e valores. Esse grupo tem potencial para contribuir com a efetividade da operação, pois poderá influenciar nas decisões de forma a facilitar a colaboração interagências (SCOTT, 2003).

A responsabilidade por algum eventual erro é um dos aspectos mais complexos da colaboração interagências. As agências tendem a não assumirem responsabilidades por não confiarem na intenção das agências parceiras e no risco de que tenham que se responsabilizar de forma isolada por eventuais falhas cometidas (BARDACH, 1998).

Um modelo que vem obtendo êxito recentemente são pequenos grupos de especialistas focados numa questão específica, encontrando-se rotineiramente para obter o consenso e a confiança. A deficiência é que pequenos grupos não conseguem ter uma visão mais ampla do problema, o que impede uma completa coordenação, necessária para o sucesso da atividade interagências (TUCKER, 2000).

4. INTEGRAÇÃO DA INTELIGÊNCIA NAS OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS

As agências de inteligência sentem a necessidade de cooperar entre si por diversas razões, como a consciência de ser impossível fazer ou saber de tudo de forma isolada, a necessidade de reduzir custos operacionais e o preenchimento de lacunas de informações necessárias à análise mais ampla de temas (LEFEBVRE, 2003).

A atividade de inteligência é, por essência, um processo sequencial interagências. A primeira fase é a coleta realizada por cada uma das organizações de inteligência, empregando suas respectivas fontes. A segunda consiste nas organizações responsáveis pela análise das informações obtidas por todas as organizações, produzindo o conhecimento de inteligência final com a amplitude necessária. A terceira fase é a disseminação do conhecimento produzido aos usuários (HERMAN, 1996, p. 39).

A informação é a chave do sucesso de uma operação interagências, pois permite que com a posse dela seja possível decidir com vantagens no processo decisório (BOARDMAN, 2006).

A falta de integração entre as agências de inteligência dos Estados Unidos foi a principal causa da falha da inteligência no ataque de 11 de setembro segundo o Comitê Conjunto de Investigação do Congresso dos Estados Unidos (ZEGART, 2009). As críticas feitas à atividade de inteligência por ocasião do referido ataque fizeram com que a comunidade de inteligência desse uma grande ênfase na colaboração e no compartilhamento de análises entre os especialistas (LOWENTHAL, 2011).

Para que exista uma inteligência efetiva é necessário que exista uma integração interagências, pois toda a informação existente sobre determinado assunto deve estar disponível e deve ser originada de diversas fontes a fim de haver mais precisão no conhecimento produzido (HERMAN, 1996, p. 235).

Para buscar integrar um sistema de inteligência de um país é necessário haver uma série de adaptações dentro das diversas agências que o compõe. Essas adaptações implicam em mudanças de diferentes magnitudes que devem acontecer de forma que se ajuste a organização ao ambiente externo. Os fatores que

influenciam a adaptação de uma agência são as agências rivais, as tecnologias, os regulamentos, as culturas, as políticas, os indivíduos, entre outros (ZEGART, 2009).

4.1 ASPECTOS LEGAIS, ORGANIZACIONAIS E CULTURAIS

A dificuldade que a comunidade de inteligência dos Estados Unidos teve para se integrar e atender às exigências das ameaças existentes após a Guerra Fria tem explicação em algumas deficiências estruturais do sistema de inteligência como a falta de uma autoridade com poder de reunir esforços da comunidade em uma direção única. A análise feita pelos Estados Unidos sobre as falhas da inteligência em prevenir o ataque ao World Trade Center chegou à conclusão que a comunidade de inteligência norte-americana operou contra a ameaça terrorista com o “modus operandi” da Guerra Fria, pois a velocidade de adaptação foi lenta. As evidências das investigações feitas sobre o ataque mostram que a informação correta não chegou ao lugar correto no momento certo. O esforço de inteligência contra o terrorismo estava espalhado por quarenta e seis agências sem uma estratégia e sem um controle centralizado (ZEGART, 2009).

A dificuldade de integrar a comunidade de inteligência ocorria por falta de mecanismos que pudessem gerenciá-la como uma rede, como por exemplo, um sistema que integrasse um banco de dados único sobre o terrorismo entre as diferentes agências. Em relação à falha da inteligência em se integrar para prevenir o ataque de 11 de setembro, existem algumas razões políticas, como o atendimento a interesses próprios de políticos dificultando reformas executivas e a estrutura fragmentada do governo federal, que dificultam as reformas legislativas (ZEGART, 2009).

Uma desvantagem de um sistema hierarquizado como o norte-americano é que cada órgão precisa que sua inteligência atenda suas próprias demandas. A questão do relacionamento institucional é o principal problema de um sistema com um órgão central, pois este não pode querer tomar o lugar do outro, e sim buscar sua integração (HERMAN, 1996, p. 267 - 268). A CIA foi criada originalmente para ser responsável por coordenar, avaliar e disseminar conhecimentos de inteligência baseados em informações recebidas das agências de inteligência do Exército, da Marinha, do FBI e do Departamento de Estado. Ela não deveria ter nenhuma atribuição relacionada à coleta de dados. Contudo, ela teve seu processo de

desenvolvimento atrapalhado pelas outras agências que não queriam ter uma agência central com poderes de interferir nos trabalhos executados por elas. Assim, aos poucos a CIA teve sua atribuição inicial minada de forma que ela foi adquirindo a missão de realizar a inteligência externa nos EUA com capacidade de obtenção e análise e praticamente não tinha poder de coordenar o sistema de inteligência dos Estados Unidos (ZEGART, 2000). A agência que é o órgão central dentro de um sistema de inteligência é vista pelas outras agências como uma fonte de enfraquecimento da capacidade de influência sobre os clientes. Assim, a relutância em repassar informações para esse órgão central é freqüente e, também, é a principal causa para a baixa efetividade de iniciativas de integração de inteligência (MENDONÇA, 2010).

O espírito competitivo no ambiente interagências gera uma disputa para ver qual agência consegue convencer os políticos a priorizar suas demandas em detrimento das outras. A fragmentação da comunidade gera competição, a qual gera barreiras burocráticas à integração. A cultura da competição pode ser considerada como a principal responsável pelas dificuldades da integração da inteligência. Cada órgão busca dinheiro, recursos e reconhecimento político, corroendo a cooperação (BOARDMAN, 2006).

No âmbito das disputas organizacionais da integração da inteligência interagências, a agência que recebe a informação tende a acreditar que é superior às outras e que o correto é que ela seja alimentada de informações, ou seja, ela deve ser servida. Após receber todas as informações, é ela que vai resolver o problema sem considerar o esforço da agência que originou a informação (BOARDMAN, 2006).

Algumas deficiências organizacionais também foram responsáveis por dificultar a integração interagências do sistema de inteligência dos Estados Unidos e, conseqüentemente, diminuir a efetividade do trabalho contra o terrorismo. Entre elas estão os incentivos profissionais que, durante a Guerra Fria, recompensavam mais os profissionais por trabalharem de forma isolada e leal à sua própria agência do que por buscar um trabalho integrado com outros órgãos. Após a queda do Muro de Berlim, os incentivos profissionais continuaram a reforçar comportamentos indesejados diante da necessidade de mudança na comunidade de inteligência. Havia uma ênfase em aspectos profissionais na vertente quantitativa como o número de relatórios produzidos para poder medir a atividade. Assim, o interesse era produzir

mais do que a outra agência incentivando o “nós contra eles” e gerando um sentimento de sucesso quando outra agência tinha apresentado queda de produção ou de orçamento (ZEGART, 2009).

A própria natureza das organizações é um fator que dificulta a ocorrência de mudanças internas necessárias para que exista a integração interagências. Alguns aspectos organizacionais da CIA indicavam que ela poderia ter facilidade em programar mudanças necessárias para a integração interagências a fim de atuar após a Guerra Fria como a unidade de comando e a possibilidade de adotar medidas internas de reestruturação de forma independente. Contudo, alguns fatores impediram a adaptação como o alto nível de incerteza que envolve a atividade de inteligência e torna a agência mais sensível a mudanças, pois uma organização que exerce suas atividades em um ambiente mais estável tem mais facilidade em aceitar mudanças. Outro fator foi a característica sigilosa do trabalho exercido, o qual provoca um isolamento tanto do profissional como da agência para atender às rígidas normas de segurança, dificultando o compartilhamento de informações (ZEGART, 2009).

As agências atuam no meio público, o que faz com que elas busquem uma certa estabilidade para atender às necessidades do sistema burocrático do governo. Ao mesmo tempo, elas devem ser flexíveis a fim de buscar a informação com mais velocidade do que outras agências e de permitir que tenha mais astúcia do que aqueles que protegem a informação (HERMAN, 1996, p. 326).

Um dos paradigmas organizacionais da inteligência é que a agência tende a dar mais credibilidade aos conhecimentos produzidos por seu pessoal do que os de outras agências, pois ela sabe que seus profissionais foram investigados e que eles possuem uma convivência diária que favorece a confiança. É mais fácil acreditar que o problema está em outra agência do que na sua própria (LOWENTHAL, 2011).

O rápido desenvolvimento de meios de tecnologia da informação foi bem-vindo para a atividade de inteligência, pois permitiu a necessária agilidade no processamento de informações. Contudo, esses meios não substituíram a habilidade individual do profissional de inteligência que continua sendo essencial para a execução da atividade de inteligência (HERMAN, 1996, p. 322).

A cultura é o aspecto mais importante para que seja possível a implantação do compartilhamento de informações. A tecnologia é o meio e não o fim, e ela não tem a capacidade de provocar por si só o compartilhamento. Por mais que se

implemente sistemas de tecnologia da informação integrando bancos de dados, o processo da inteligência ainda depende de um trabalho intelectual do analista que somente será compartilhado se ele estiver convencido a fazer isso (LOWENTHAL, 2011).

As questões pessoais ligadas à cultura do profissional de inteligência influem diretamente na dificuldade de integração, pois o trabalho desenvolvido envolve peculiaridades como ser designado para acompanhar assuntos sensíveis e importantes para a segurança nacional. Outro aspecto é que a saída do profissional da atividade é normalmente feita de forma amena sem o uso da demissão ou da exclusão mesmo que o profissional tenha um rendimento ruim. Outra característica é que o profissional, em regra, fica numa única agência durante toda a carreira (ZEGART, 2009). Ele tem baixa tendência de mobilidade entre agências de inteligência ou para outras profissões, pois as agências precisam de uma força de trabalho especializada e estável para exercer suas atividades (HERMAN, 1996, p. 324). Para alterar esse aspecto, alguns grupos de estudo fizeram a proposta de que a rotação de profissionais entre agências de inteligência fosse um requisito para que pudesse ocorrer a promoção funcional. Os aspectos culturais da inteligência impõem normas sociais internas como hábitos e valores que se tornam paradigmas para os profissionais e dificultam as mudanças (ZEGART, 2009).

Ressalta-se que mesmo internamente ao mundo da inteligência há problemas culturais que dificultam a integração. Profissionais ligados à parte operacional da atividade se consideram como um grupo de elite e tendem a ser mais preocupados com a necessidade de proteger a informação sobre as fontes e os métodos limitando ainda mais o compartilhamento. Eles tendem a ver os analistas com desconfiança e como executores de uma tarefa menos relevante e, por isso, negam informações que poderiam ser importantes (ZEGART, 2009).

As patologias culturais fizeram com que as agências resistissem à necessidade de integração, às novas tecnologias, ideias e tarefas após a Guerra Fria. Um exemplo foi o caso do FBI, pois a agência foi forjada com a cultura de investigação de rua e não de trabalho de análise com consulta em bancos de dados trancados em escritórios. Os agentes eram incentivados a arquivar as investigações em caixas e não em computadores, impossibilitando na prática qualquer tipo de compartilhamento de informações (ZEGART, 2009).

Cada agência possui suas peculiaridades dependendo de seu ramo de atuação como a inteligência militar, interna ou externa, fazendo com que a cultura não seja igual. Contudo há alguns pontos culturais em comum em quase todas as organizações de inteligência. Um deles é o sentimento de ser diferente do mundo externo, pois o profissional de inteligência busca a informação verdadeira para apoiar o processo decisório, mas é uma pessoa do mundo externo ao sistema que vai empregá-la na decisão tomada. A inteligência é separada do decisor e, por isso, o profissional tem o conhecimento e não o poder de ação. Um segundo ponto em comum é o sentimento de cumprimento de missão. O profissional de inteligência tem forte sentimento de amor à pátria, se preocupa em dar o alerta oportuno a fim de salvar vidas e acredita que a qualidade do conhecimento que ele produz é capaz de ajudar a construção de um mundo melhor. O terceiro ponto em comum, e mais característico, é o segredo. Essa característica provoca no profissional de inteligência o sentimento de estar fazendo parte de uma sociedade secreta, pois ele deve preservar segredos como o produto final, as características da organização, os números, e eventualmente, até a existência da organização. Ele sente que faz parte de um grupo especial (HERMAN, 1996).

Cada agência tende a ter diferentes prioridades e responsabilidades, o que incentiva uma abordagem descoordenada de investigações. Um exemplo é a questão do terrorismo na Inglaterra. A qualidade da comunicação entre as agências é deficiente, pois na maioria das vezes não há profundidade, ou seja, a informação é passada sem um contexto, fazendo com que a agência receptora não tenha uma boa noção sobre a importância do conhecimento. Em muitos casos a informação não é compartilhada, pois a agência que originou o conhecimento considera que a informação não é relevante. A existência de diversas agências de inteligência na Inglaterra serve de impedimento para um efetivo compartilhamento de inteligência, pois cada uma possui um sistema de tecnologia da informação e procedimentos de gerenciamento de conhecimentos diferentes. A existência de um sistema de tecnologia da informação conjunto para a inteligência poderia dar mais efetividade ao trabalho de análise de inteligência. A integração da atividade de inteligência tem como característica ser não hierárquica, aberta e disseminada, ao contrário da tradicional que era hierarquizada, secreta e compartilhada. A comunidade de inteligência tradicional da Inglaterra tem aversão ao compartilhamento de inteligência, não prioriza sistemas de tecnologia da informação integrados e é

deficiente na coordenação na área operacional. É necessário sanar estas deficiências para combater o terrorismo. A aversão ao compartilhamento decorre da cultura da segurança do profissional de inteligência, pois há o temor de que informações sigilosas sejam divulgadas, colocando em risco os agentes em futuras operações. As diferentes culturas organizacionais, o receio de qual será o uso da inteligência fornecida, a manutenção de rígidas barreiras entre a inteligência interna e a externa e entre a coleta e a análise são obstáculos à integração da inteligência (FIELD, 2009).

A atividade de inteligência é um mundo com comunicações seguras, senhas fortes, preocupação com segurança do escritório, varreduras eletrônicas, proibição de conversas sobre assuntos sigilosos fora do ambiente de trabalho ou por meio de comunicações não seguras e rígidas rotinas ao término do expediente como a guarda e destruição de documentos e nenhum trabalho pode ser levado para casa. Essas características são obstáculos entre a sociedade secreta e o mundo externo. O segredo favorece a disciplina com a segurança, mas também causa dificuldades para os profissionais de inteligência (HERMAN, 1996). A contrainteligência estipula diversos processos de investigação pessoal para acompanhar os profissionais de inteligência. O objetivo é identificar pessoas que possam ter realizado alguma atividade suspeita ou ter sua lealdade questionada. Os profissionais são investigados quanto ao comportamento pessoal e ao estilo de vida. Problemas conjugais, dependência de álcool, uso de drogas, endividamento e gastos não compatíveis são vulnerabilidades que podem ser aproveitadas para o recrutamento por parte de agências de inteligência adversárias (LOWENTHAL, 2011). Os profissionais de Inteligência não podem compartilhar sucessos e fracassos de seu trabalho com a família ou com amigos, pois podem colocá-los em risco caso estejam trabalhando em assuntos sensíveis. Além disso, eles têm a obrigação de relatar comportamentos atípicos de colegas e devem aceitar limitações de suas atividades privadas como a necessidade de informar no caso de viagens pessoais ao exterior. É importante ressaltar que muitas obrigações e restrições ocorrem durante toda a vida e não somente o tempo de exercício profissional (HERMAN, 1996, p. 329).

Todas as peculiaridades da cultura organizacional no âmbito da atividade de inteligência fazem com que os profissionais se sintam mutuamente dependentes e fortemente ligados uns aos outros e ao grupo, pois eles acreditam na organização a que pertencem e no que ela faz. Assim, é fato que a cultura organizacional provoca

um forte sentimento de dever moral entre seus integrantes, mas corre o risco da organização querer se fechar em si mesma se preocupando somente com sua satisfação interna, não aceitando ideias externas. A inteligência precisa lembrar que seu trabalho é atender a clientes externos com informações e deve prestar contas para esses clientes, não podendo fazer o que quiser (HERMAN, 1996, p. 333).

Todo analista de inteligência tem três desejos: saber tudo, ter credibilidade e influenciar positivamente o processo decisório. A disponibilidade de informações varia de acordo com o tema e com o período, mas nunca é possível saber tudo. Para compensar, o analista deve se aprofundar no tema para poder ler nas entrelinhas e fazer inferências pertinentes quando a informação é insuficiente (LOWENTHAL, 2011).

Outro aspecto cultural importante que é determinado pela contrainteligência é a compartimentação, que consiste em fornecer o acesso a um conhecimento específico somente para aquele que tenha a necessidade de conhecer. Contudo, os ataques terroristas de 2001 mostraram que esse paradigma deve mudar, pois ele impede o necessário compartilhamento de informações entre as agências. O paradigma atual deve ser o da necessidade de compartilhar. Para atender essa situação, os Estados Unidos implementaram em 2007 a premissa da responsabilidade de prover, ou seja, profissionais de inteligência e agências começaram a ser avaliadas de acordo com o grau de compartilhamento de conhecimentos. O problema é que o DNI não tem ferramentas para impor restrições para aqueles que não se interessarem em compartilhar (LOWENTHAL, 2011).

A cultura organizacional da necessidade de conhecer é um dos pilares da atividade de inteligência. O problema é saber quem tem a necessidade de conhecer, quem determina qual a necessidade de conhecer, se a agência que produziu o conhecimento pode confiar na agência que recebe o produto, se o profissional que recebe o conhecimento tomará o devido cuidado com o sigilo, como a outra agência determina quem tem a necessidade de conhecer, se o conhecimento oferecido fará com que a outra agência tenha uma vantagem em relação à agência que produziu, os créditos relativos ao conhecimento produzido serão dados à agência produtora, se a outra agência pediu o conhecimento, o conhecimento oferecido fará com que a agência receptora receba mais recursos que a produtora. Todas estas perguntas têm um fundo na cultura profissional e na cultura organizacional, as quais desencorajam o compartilhamento de informações (BOARDMAN, 2006).

Como exemplos de dificuldades culturais de integração, a CIA pode ser citada, pois seus profissionais tinham um profundo sentimento de compartimentação do conhecimento e um forte espírito de competição incentivado pelas próprias agências quando era necessário um trabalho em conjunto. Havia também um forte sentimento de lealdade em favor da agência e não da comunidade de inteligência, pois os profissionais eram contratados e treinados por ela própria (ZEGART, 2009).

As agências de inteligência dos Estados Unidos tiveram algumas oportunidades de evitar ou minimizar os ataques de 11 de setembro, pois havia informações espalhadas por elas que se fossem integradas talvez levassem o país a ser mais ágil em suas ações. A CIA perdeu pelo menos onze oportunidades de agregar informações que pudessem desvendar o ataque às Torres Gêmeas por falta de compartilhamento de informações com o FBI. Contudo os profissionais de inteligência não tinham o hábito de perguntar para outras agências sobre determinado assunto. Não havia a consciência da comunidade de inteligência como um ente único. O natural era focar em sua própria agência e não buscar integrar esforços na comunidade (ZEGART, 2009).

Os profissionais não são treinados e nem tem seu trabalho avaliado baseado na sua capacidade para compartilhar informações. Os incentivos programados para motivar o compartilhamento foram ineficazes, porque as agências não enviavam seus melhores profissionais para atividades de integração e porque elas valorizavam mais aqueles que trabalhassem mais focados no desenvolvimento de sua própria agência (ZEGART, 2009).

O FBI teve mais dificuldade de se adaptar culturalmente ao trabalho de inteligência interagências. O padrão cultural deles é guardar a informação e não compartilhá-la, pois ela pode ser essencial para definir uma decisão judicial e seu vazamento pode comprometer o trabalho policial específico. O FBI, além desse aspecto, se destacou no incentivo à lealdade institucional, na busca da proteção da imagem e no corporativismo da organização. O desejo de todo agente era trabalhar na busca de evidências na rua e não como analista no escritório o que tornava o emprego de tecnologias uma ação não desejável. Todos os incentivos profissionais motivavam esses comportamentos desestimulando o trabalho de análise. Esses aspectos reunidos eram a força do FBI, mas se tornaram um problema para enfrentar a busca pelo compartilhamento de informações (ZEGART, 2009).

Há sempre questões que surgem quando um profissional de inteligência analisa a oportunidade de compartilhar um conhecimento. A solução para a melhoria da integração da atividade de inteligência passa pela parte legislativa, doutrinária e tecnológica. É necessário que os interesses de todas as agências sejam levados em conta, pois o sucesso da operação interagências depende do trabalho conjunto de todos com o atendimento das agendas individuais (BOARDMAN, 2006).

Outro aspecto legal que dificulta a integração é a rígida separação entre a inteligência e a investigação policial devido ao problema do processo judiciário que decorre do trabalho policial. Há barreiras para o compartilhamento que atrapalham ações de acompanhamento de assuntos como o terrorismo. O foco da atividade de inteligência não é buscar provas e sim assessorar a defesa da nação contra os inimigos (BOARDMAN, 2006).

Um exemplo da questão legal é a restrição que havia nos Estados Unidos antes do 11 de setembro de 2001, a qual determinava que o conhecimento recebido por uma segunda agência não poderia ser repassado para uma terceira a não ser que fosse autorizado pela agência que tinha originado o conhecimento. A norma conhecida como Ato Patriota enfraqueceu as barreiras legais para o compartilhamento de informações nas operações interagências (BOARDMAN, 2006).

A tecnologia pode incentivar a cultura da integração da atividade de inteligência por meio da implementação de um sistema de compartilhamento de dados padronizado e centralizado, acessível a todos, mas com ferramentas de controle de acesso aos usuários (BOARDMAN, 2006).

A melhor maneira de minimizar os problemas culturais que dificultam a integração da inteligência é o emprego das centrais de inteligência e dos centros de fusão. As centrais de inteligência são compostas por profissionais de inteligência de diferentes agências e trabalham em prol de um problema específico e temporário. Os centros de fusão também são compostos por integrantes de diversas agências, mas têm como objetivo alguma ameaça e são permanentes (BOARDMAN, 2006).

O centro de fusão é capaz de interligar as informações a fim de proteger a população e as instalações críticas. Contudo ele somente será eficiente se atender a todos os entes da federação na mesma medida, pois se for dominado pelo nível federal, poderá haver perda de interação. Um dos motivos que pode levar um centro de fusão ao fracasso é o não entendimento de que a filosofia do compartilhamento é

o principal objetivo, pois se há limitações para o compartilhamento de informações no âmbito do centro de fusão, a qualidade do conhecimento final terá um baixo valor. Um dos erros que os centros de fusão devem evitar é ameaçar as liberdades civis por meio da exposição de informações pessoais (MASSE & ROLLINS, 2008).

Um aspecto organizacional que dificulta o sucesso do centro de fusão ocorre quando ele é dominado por uma agência e necessita da participação de todas as outras. É desejável que o centro de fusão não seja dominado por nenhuma agência singular e que esteja fisicamente instalado em um local neutro. É importante que o centro tenha uma missão bem definida, um orçamento próprio, um sistema de tecnologia da informação para o trabalho dentro do centro, mas com acesso às agências participantes e uma série de incentivos de carreira para que os profissionais mais capacitados sejam colocados nestes locais. Os centros de fusão têm a capacidade de formar uma cultura informal de compartilhamento de conhecimentos e metodologias na comunidade de inteligência, além de desenvolver equipes de especialistas sobre temas específicos (BOARDMAN, 2006).

O fundamento dos centros de fusão é que a presença de atores como agentes públicos dos níveis estaduais e municipais têm um papel relevante na integração da atividade de inteligência visando o combate a ameaças a nação como o terrorismo. É importante que ocorra a fusão de uma gama abrangente de dados oriundos de todas as fontes a fim de que seja possível uma visão mais ampla sobre a ameaça. Outra premissa dos centros de fusão é que cada ente da federação tem um nível de acesso único à coleta de informações, as quais devem ser integradas. Os centros de fusão trazem os seguintes benefícios: clara definição das demandas de inteligência, incremento na capacidade de análise e produção de conhecimentos, aumento do compartilhamento de conhecimentos, incremento nas capacidades de prevenção, proteção e recuperação por meio da contrainteligência e melhoria da consciência situacional em todos os níveis da federação. Sempre há o risco de que um centro de fusão temático como o contraterrorismo perca importância ao longo do tempo se não houver uma ação terrorista. Poderá haver uma percepção de falta de necessidade do centro, cortes orçamentários, duplicação de esforços sem a apresentação de produtos relevantes e atuação muito regional. Caso ocorram ações terroristas, os centros de fusão se tornam imprescindíveis chegando a receber mais recursos (MASSE & ROLLINS, 2008)

Outro aspecto relevante para a integração é abolir a barreira existente entre a inteligência interna e a externa. O ataque terrorista de 11 de setembro foi a prova de que não pode haver divisão entre a inteligência de investigação, a interna e a externa, pois mais importante é a defesa da nação (BOARDMAN, 2006).

A cultura pode ajudar a criar uma mentalidade interagências, pois os integrantes das agências passarão a saber como interagir e como o outro pensa a atividade de inteligência. Além disso, a cultura gera um sentimento de comunidade com experiências, crenças e interesses comuns. Ela cria barreiras e mecanismos de controle social sobre ações aceitas e proibidas pela comunidade (BOARDMAN, 2006).

A possibilidade de ocorrer a desinformação é uma barreira para o compartilhamento de inteligência, principalmente no âmbito internacional. Um país teme que o outro viole os acordos de cooperação existentes. Para se proteger, os países que possuem maior peso internacional empregam o relacionamento baseado na hierarquia para evitar a desinformação. Para o país dominante, a condição é ter a possibilidade de monitorar e para o dominado, o importante é que o prejuízo com a desinformação seja relevante (WALSH, 2007).

A cultura da inteligência faz com que as agências raramente revelem todos os detalhes de suas fontes de informação. Isso faz com que a agência que receba a informação tenha dificuldades de saber se o que foi recebido foi uma desinformação. Quem enviou o conhecimento pode ter mentido ou alterado a informação a fim de influenciar o processo decisório. Ele pode também ter exagerado na avaliação de sua fonte e a agência que recebeu pode repassar o conhecimento recebido para uma terceira agência, até mesmo contrária a agência que originou o conhecimento (WALSH, 2007).

Algumas restrições à cooperação na área de inteligência nas operações interagências são a diferença de percepção da ameaça e dos objetivos de cada agência, diferença na distribuição de poder provocando uma relação desigual entre os participantes, questões legais e o receio de que o conhecimento compartilhado possa ser repassado para outro ator sem o consentimento da agência que originou o produto (LEFEBVRE, 2003).

A cultura do compartilhamento de informações é baixa quando se trabalha com dados oriundos de fontes de inteligência não ostensivas como no caso do terrorismo. O compartilhamento depende muito mais dos relacionamentos pessoais

entre os membros das agências devido a desconfiança entre as agências (HENRY L. STIMSON CENTER, 2008).

4.2 MELHORES PRÁTICAS DE INTEGRAÇÃO

O assessoramento de inteligência mais efetivo é aquele que envolve toda a comunidade de inteligência. O ciclo da inteligência deve ter a presença de especialistas em todas as fontes de inteligência, pois eles agregam informações e têm a capacidade de elaborar conclusões úteis ao conhecimento final. Assim, um bom assessoramento é feito melhor por um grupo trabalhando junto por certo tempo do que pela soma dos trabalhos isolados. A necessidade da existência de grupos interagências é senso comum, mas sempre há uma rejeição sobre o tema devido às vaidades institucionais. O consenso afirma que um grupo destinado especificamente para determinado assunto e sem ingerências de nenhum órgão isolado tem a capacidade de buscar a verdade (HERMAN, 1996).

Essa lição foi apreendida pela inteligência britânica e colocada em uso por meio da criação dos Grupos Centrais de Inteligência (CIGs), os quais podem ser considerados como a maior herança do sistema britânico para a inteligência moderna. É um modelo que permite a participação de todos que tenham capacidade de aceitar ideias externas ao seu órgão. Esse modelo tem problemas como eventual dificuldade de se chegar a um acordo sobre o conhecimento final, realização de trabalhos superficiais a fim de esconder as diferenças existentes e a possibilidade de ser feito um produto final focado em alguns setores com a exclusão de outros. Um grande desafio para o sistema de inteligência interdepartamental é proporcionar um assessoramento objetivo, profundo e imparcial. Outros problemas são a necessidade de muito tempo de dedicação dos analistas, a existência de alguns dados sensíveis que não podem ser compartilhados para todos e a qualidade do produto final que fica restrita à capacidade de acordo entre os integrantes. É importante ressaltar que parte do sucesso dos CIGs se dá por conta de sua subordinação direta à Equipe de Assessoramento do gabinete do chefe do executivo. Assim tem a capacidade de impor a participação de todos os órgãos no assessoramento (HERMAN, 1996).

Outro caso de sucesso na integração da atividade de inteligência na Inglaterra foi a criação do JTAC em 2003. Ele é composto por um órgão central e por

células regionais e seu principal papel é colocar em prática novas práticas de trabalhos a fim de incentivar a cultura da cooperação entre as diferentes agências, pois o compartilhamento de inteligência é essencial para um efetivo combate ao terrorismo. Ele é composto por profissionais das agências de inteligência e da polícia, além de representantes de outros ministérios. O resultado foi a maior aproximação entre os trabalhos realizados pela polícia e pela inteligência, pois o JTAC permitiu a existência de um sistema de tecnologia da informação conjunto, a criação de uma cultura organizacional de compartilhamento e provocou um acordo sobre os objetivos a serem atingidos pelas diferentes agências sobre o tema terrorismo (FIELD, 2009).

Um dos meus entrevistados apresentou como foi o trabalho desenvolvido pela inteligência britânica para os Jogos Olímpicos de 2012, evento ocorrido em Londres. Como é do costume britânico, não houve nenhum tipo de hierarquização entre as agências de inteligência. Três anos antes do evento, foi criado um órgão neutro chamado Central de Inteligência Olímpica (IOC), a qual foi formada inicialmente por aproximadamente quinze profissionais de inteligência das principais agências do país. Eles trabalhavam numa mesma instalação física e interagiam sobre as possíveis ameaças sobre os Jogos Olímpicos. O efetivo da IOC foi aumentando ao longo do tempo com a chegada de mais analistas até chegar ao evento propriamente dito com a presença de duzentos profissionais de inteligência. Alguns trabalhos executados pela IOC foram a avaliação diária de risco, o credenciamento de atletas e produção de conhecimentos de inteligência em contato com o JTAC e com as outras agências de inteligência. Esses produtos eram difundidos, na mesma prioridade, para o governo do país e para os comandantes responsáveis pela segurança. A maioria dos produtos era difundido também para os representantes das delegações e até para os patrocinadores.

O sistema de inteligência dos Estados Unidos aparenta ser mais adequado à integração interagências por possuir legalmente uma autoridade conhecida como DNI, que tem a atribuição legal de realizar o assessoramento integrando os conhecimentos de todas as agências. Contudo, a suposta fraqueza do sistema inglês é sua maior força, pois a maior autoridade do sistema dos CIGs é uma equipe que não se caracteriza por ser mais uma agência competindo por espaço. Por fim, o equilíbrio entre um processo colegiado e uma dose de poder central parece ser a receita ideal (HERMAN, 1996, p. 272)

O sistema norte americano vem buscando trabalhar com grupos de profissionais de inteligência integrados nas últimas décadas. Como exemplo, eles implementaram Centrais de Inteligência Conjunta (JICs) as quais buscam a integração da inteligência interagências. Em 1992, as JICs existentes eram temáticas como a Central de Inteligência para Controle de Armas, a Central Contraterrorismo, a Central Antinarcóticos, a Central de Contraineligência e a Central de Não-proliferação. Este modelo se mostrou eficiente para o nível operacional nos Estados Unidos (HERMAN, 1996, p. 273).

O modelo de centrais de inteligência foi se aprimorando ao longo da década de 1990, fazendo surgir uma série de centros de fusão chamados de Forças Tarefas Conjuntas para o Terrorismo (JTTFs) compostos, na sua maioria, por profissionais de inteligência de órgãos policiais (LOWENTHAL, 2011).

Após a investigação da atividade de inteligência desenvolvida na época do ataque às Torres Gêmeas, a Comissão do 11 de setembro recomendou a organização de centros de inteligência de cunho regional ou funcional. Esses centros teriam analistas especialistas em todas as fontes e permitiriam o trabalho em conjunto com o foco em determinado tema. A maior vantagem é a possibilidade da realização de uma análise interagências sem haver o domínio de nenhuma agência. A principal desvantagem é que os centros temáticos têm a tendência em focar no seu assunto e não dar importância para outros temas. Isso prejudica o trabalho, pois às vezes os assuntos são ligados como o terrorismo e o narcotráfico (LOWENTHAL, 2011).

Em 1993, o presidente Bush estabeleceu o Centro Integrado sobre a Ameaça Terrorista (TTIC) para possibilitar uma melhor análise de inteligência interagências sobre o terrorismo. Contudo, o TTIC sob a autoridade do diretor da CIA não teve resultados. Em 2004, houve uma reformulação no TTIC criando o NCTC, o qual pode ser considerado um dos maiores exemplos de sucesso para a integração da inteligência dos Estados Unidos. Profissionais de inteligência de diferentes agências se sentam no mesmo ambiente e desenvolvem análises conjuntas sobre o terrorismo. O NCTC também serve para ensinar profissionais que não tenham experiência como analista integrador de fontes de inteligência e de informações oriundas de diversas agências, possibilitando o surgimento de uma cultura de integração interagências, pois a verdadeira fusão de informações entre agências depende do fator humano e não de sistemas de tecnologia da informação que

podem somente dar mais efetividade caso a cultura do profissional e da agência permitam (ZEGART, 2009).

O NCTC tem as atribuições de produzir conhecimentos sobre ameaças terroristas, assegurar o compartilhamento de informações entre as agências de inteligência em assuntos ligados ao terrorismo e servir de centro de planejamento operacional de ações contraterroristas. Além disso, o NCTC desenvolveu um sistema eletrônico protegido que permite a disseminação de relatórios para usuários, analistas e outros que necessitem do conhecimento no âmbito do governo federal chamado NCTC Online com uma base de dados de aproximadamente cinco milhões de conhecimentos de inteligência (RICHELSON, 2011).

Em relação à formação de profissionais de inteligência, os Estados Unidos estão implantando a Universidade Nacional de Inteligência para prover a educação e o treinamento de inteligência interagências (LOWENTHAL, 2011). Ressalta-se também que exemplos de bons desempenhos em cooperações interagências têm estreita relação com características pessoais dos profissionais envolvidos na operação (GIBSON, 2009).

A unificação monetária e a livre circulação de bens, pessoas e capitais dentro da União Europeia (UE) trouxeram conseqüências para a segurança regional como mais liberdade para o crime organizado atuar, mais dificuldade para coibir o tráfico de pessoas e produtos ilícitos, mais facilidade para a lavagem de dinheiro e mais liberdade de ação para grupos terroristas. Para enfrentar estas ameaças, a UE sentiu a necessidade de integrar seus serviços de inteligência nacionais por meio do compartilhamento de conhecimentos, o qual ocorre quando um serviço de inteligência dissemina seu conhecimento para outra agência. É importante ressaltar que há dificuldades para se estabelecer esse compartilhamento de conhecimentos, mas informações como as fontes e os métodos de coleta são aspectos que raramente são disseminados entre agências de inteligência (WALSH, 2006).

A existência de interesses políticos divergentes entre os estados membros da UE é a principal causa da falta de confiança entre as agências de inteligência. A agência que recebe a informação precisa acreditar que a agência que enviou o conhecimento tem os mesmos interesses, pois sem esta condição pode haver desconfiança em relação ao dado oferecido. Da mesma forma, a agência que envia o conhecimento deve crer que o uso do produto oferecido será feito de acordo com os interesses da agência emissora. Pesquisas acadêmicas mostram que a criação

de instituições compostas por integrantes de agências de inteligência de diferentes países pode contribuir para a superação da desconfiança. A desinformação se torna uma ferramenta que, se usada, será combatida por todos os estados participantes da instituição internacional (WALSH, 2006).

O mecanismo adotado pela UE para aprimorar a integração da inteligência foi a criação de instituições como: o “Berne Group” ou Grupo de Berna, a Organização de Polícia Europeia (EUROPOL) e o Estado-Maior da União Europeia. O Clube de Berna é uma instituição composta por representantes de todos os estados membros da UE. É o principal ponto de contato entre as maiores autoridades da área de segurança nacional dos países e possui um grupo de trabalho temático chamado Grupo Contraterrorista, o qual produz conhecimentos de inteligência que são compartilhados entre os países da UE. A EUROPOL foi criada para incentivar o compartilhamento de conhecimentos sobre narcotráfico, imigração ilegal, terrorismo, lavagem de dinheiro e crime cibernéticos quando esses crimes ultrapassam as fronteiras dos estados membros. Ela possui uma ferramenta de tecnologia de informação chamada Sistema de Computador Europeu que possibilita ao usuário o acesso a nomes de pessoas ou grupos envolvidos em crimes, além de arquivos mais detalhados sobre crimes sob investigação. O Estado-Maior da União Europeia busca realizar o compartilhamento de conhecimentos na área da inteligência externa ao cenário da UE por meio de sua divisão de inteligência que é composta por representantes de todos os estados membros (WALSH, 2006).

O papel destas instituições é criar mecanismos de integração da inteligência entre os estados da UE como a realização de encontros regulares entre os profissionais de inteligência e a criação de um banco de dados comum sobre o terrorismo. Contudo, nenhuma das três instituições possui uma ferramenta legal para determinar o compartilhamento de inteligência, pois seus regulamentos permitem que cada estado membro realize o compartilhamento de acordo com sua decisão própria. Pelo contrário, as normas destas instituições descrevem obstáculos para o compartilhamento, prevendo autorizações para que um conhecimento seja difundido, além de proteger países que não compartilham conhecimentos fornecendo motivos para isso. Ou seja, o compartilhamento tem um caráter de voluntariado e não há uma forma de monitorar ou punir um estado que não tenha compartilhado um conhecimento de inteligência relevante (WALSH, 2006).

Além da confiança, a questão do tamanho da estrutura de inteligência de uma agência ou de um estado também influencia a integração. A agência de melhor estrutura pode ter pouco interesse em compartilhar informações com agências menores por falta de retorno. Da mesma forma, as agências menores podem dificultar o compartilhamento por receio de se tornarem dependentes das maiores (WALSH, 2006).

Para o caso da UE, há duas soluções para se aprimorar a integração da inteligência por meio do compartilhamento de conhecimento. O primeiro é a instalação de um modelo fortemente centralizado baseado em uma instituição supranacional com poderes para monitorar os serviços de inteligência dos estados membros, além de ter capacidade própria de coleta e análise. A reação institucional para essa centralização é forte e liderada por países como a França, a qual alega que seria difícil apoiar qualquer iniciativa que envolva compartilhar informações sobre fontes e métodos de inteligência. A segunda solução é focar no problema da confiança e admitir que a plena integração da inteligência seja uma ilusão. A maneira de agir seria incentivar uma integração mais descentralizada, ou seja, entre os países que tivessem confiança mútua e interesses comuns em determinados assuntos e ameaças. O ideal seria a formação de um grupo temático informal com um banco de dados compartilhado. O trabalho seria feito em reuniões periódicas entre seus profissionais de inteligência para o desenvolvimento de mais confiança e, assim, encorajar o compartilhamento (WALSH, 2006).

Um modelo de boas práticas na área de inteligência em operações interagências ocorreu na Colômbia no combate ao terrorismo, à insurgência e ao tráfico de drogas a partir de 2002. Antes desse período, aspectos críticos como a não existência de um sistema de comunicações entre as agências, a falta de uma unificação de objetivos institucionais em prol do bem nacional e a má distribuição de recursos orçamentários provocaram um incremento da violência no país. Para sanar esses problemas, o então presidente Alvaro Uribe definiu segurança como sendo uma permanente e efetiva presença das autoridades democráticas ao longo do território nacional, fruto de um esforço coletivo de toda a sociedade. Para isso, ele desenvolveu a Política Democrática de Segurança e Defesa (DSDP), a qual buscou fortalecer o sistema judiciário, modernizar as forças de segurança e incrementar a coordenação entre as instituições civis e militares, norte americanas e colombianas,

provocando o surgimento de um sistema interagências para atuar decisivamente contra o terrorismo, a insurgência e o tráfico de drogas (ALZATE, 2010).

Os pilares da DSDP foram a criação de uma instituição interministerial para atuar contra os sequestros a fim de dismantelar as finanças das organizações terroristas e a promoção da integração interagências entre as forças armadas e as estruturas policiais em diversas áreas, mas principalmente na inteligência, a fim de dismantelar as organizações terroristas. O modelo usado pela Colômbia foi o de subordinar as ações de integração da inteligência interagências ao Ministério da Defesa, pois a pasta era responsável por conduzir os encontros entre as agências de inteligência a fim de construir um relacionamento sólido e efetivo. Quanto à criação de instituições interagências, foi criado o Grupo de Ação Unificada contra o Sequestro e a Extorsão (GAULA). O grupo é composto por recursos humanos altamente qualificado e é chefiado por uma liderança policial e uma militar. Possui equipes de operações, de análise de inteligência, de investigação policial e de especialistas em comunicações e bancos de dados, o qual gerencia o Sistema Integrado de Informação sobre Sequestro e Extorção, que permite o acesso a informações sobre sequestros a todas as agências participantes do GAULA. O resultado do trabalho desse grupo tem sido importante, pois reduziu a quantidade de sequestros de aproximadamente 3500 casos em 2000 para 101 em 2009. Os ensinamentos colhidos pela Colômbia foram que a atuação contra o terrorismo exige unidade de esforços integrada por parte de todos os elementos do poder nacional, ações rápidas e coordenadas e o atendimento ao princípio da unidade de comando com uma liderança profissional, experiente e bem treinada (ALZATE, 2010).

4.3 O MODELO BRASILEIRO

O SISBIN é um modelo de integração muito teórico, pois não há uma real interação entre seus componentes. Somente ocorre compartilhamento de informações quando existem vínculos pessoais entre os profissionais de inteligência. A doutrina de inteligência não é unificada por falta de intercâmbio efetivo entre as escolas existentes para o ensino da atividade. O SISBIN é um arquipélago de organizações com comunicações deficientes entre as ilhas. A interação entre as agências do SISBIN se dá por meio da coordenação, não havendo nenhuma hierarquia entre os participantes. Há um forte respeito pela autonomia funcional de

cada órgãos fazendo com que qualquer cooperação somente possa ser viável por meio de relações de extrema confiança (GONÇALVES, 2011).

Apesar do nome do sistema, o grau de centralização hierárquica do SISBIN é baixo. As partes de um sistema ideal possuem, em geral, especializações funcionais e diferenciação doutrinária, fazendo com que a integração seja um desejo das partes devido à dependência uma da outra. No caso do SISBIN, há pouca diferença, o que provoca uma competição por recursos (CEPIK, 2009).

O SISBIN é regido pela hierarquia dentro de cada organização, pois a autoridade máxima de cada órgão deve ter ciência de qualquer comunicação existente entre sua instituição e a ABIN (GONÇALVES, 2011). Além disso, a legislação não fala sobre subordinação do SISBIN, não regulamenta que tipo de coordenação pode ser exercida entre os integrantes e não prescreve um controle operacional por parte da ABIN, deixando a existência de uma coordenação teórica que passa a depender do bom relacionamento entre os profissionais de inteligência. Para que o sistema pudesse ser eficaz, haveria a necessidade de um órgão central que pudesse evitar superposição, a duplicidade de esforços, o desperdício de tempo, de recursos humanos e de recursos financeiros (ANTUNES, 2002).

Todos os órgãos do SISBIN devem obter dados, produzir conhecimentos e compartilhar estes produtos no seu âmbito. Todos devem fornecer informações para a ABIN para que ela integre os dados e produza conhecimentos mais amplos. A fim de buscar incrementar uma maior cooperação no SISBIN, a ABIN criou o DISBIN, que seria o lugar, no qual ocorreria a coordenação da integração da atividade de inteligência. O projeto do DISBIN é um mecanismo legal de cooperação que está em consonância com a tendência mundial de buscar mais integração entre as agências de inteligência, mas foi uma iniciativa que ainda não obteve êxito, permanecendo o compartilhamento de informações ocorrendo somente por meios informais e contatos pessoais (GONÇALVES, 2011).

Indo ao encontro da busca pela integração da inteligência, o DISBIN criou, em 2008, o Centro de Integração (CINTEG) do SISBIN em Brasília/DF, o qual consiste num local com estrutura e meios onde os profissionais das diferentes agências de inteligência podem trabalhar de forma permanente (MORAES, 2012). Cabe ao CINTEG processar dados e conhecimentos difundidos pelos membros do SISBIN e disseminar os produtos decorrentes aos órgãos interessados. Existe a previsão de uma rede eletrônica segura para a troca de informações entre os profissionais

integrantes do CINTEG e de um banco de dados próprio que reúna essas informações (BRASIL, 2009). A observação feita no CINTEG identificou que a maioria das agências não envia seus representantes de forma permanente. Algumas enviam em alguns dias da semana e outras nem isso. Em entrevistas, verifiquei que a falta de um objetivo temático a ser trabalhado gera ociosidade. Isso somado a falta de pessoal nas agências faz com que ocorra a falta de interesse em enviar representantes para o CINTEG.

Uma ferramenta interessante criada no Brasil nos últimos anos para integrar a inteligência com um viés temático foi o CENSIPAM. Até a criação e implantação do Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM), vários órgãos governamentais atuavam na região de forma individualizada, realizando, por vezes, o mesmo tipo de trabalho, sem compartilhar o conhecimento e sem otimizar os recursos. Portanto, remanesceu ainda a necessidade da presença efetiva do Estado na Amazônia, como também um sistema que ajudasse no controle, na fiscalização e no monitoramento da região. Para dar conta destas questões, o governo brasileiro passou a planejar a criação de um sistema que permitisse a coordenação das ações na região por meio de uma base de dados com informações detalhadas e integradas (SIPAM, 2014).

Para ser o gestor do SIPAM, foi criado em 17 de abril de 2002 o CENSIPAM com objetivo de promover a proteção, inclusão social e o desenvolvimento sustentável da Amazônia Legal. Na época da criação, o CENSIPAM era vinculado à Casa Civil da Presidência da República. Suas principais atribuições atuais são propor, acompanhar, implementar e executar as políticas, diretrizes e ações do Sipam. Dessa forma, as atividades individualizadas realizadas por diversos órgãos e agentes governamentais passaram a ser compartilhadas, favorecendo a disseminação de conhecimento e evitando a duplicidade de ações na Amazônia (SIPAM, 2014).

As entrevistas por mim realizadas mostraram que a atual estrutura do CENSIPAM é formada por três Centros Regionais localizados em Belém/PA, Manaus/AM e Porto Velho/RO e um Centro de Coordenação Geral localizado em Brasília/DF. Cada Centro Regional possui uma área de abrangência dentro da região amazônica, o que proporciona a cobertura global da área protegida pelo Sistema. O Centro Regional de Belém é responsável pelos Estados do Amapá, Pará, Tocantins e a parcela do Maranhão incluída na Amazônia Legal. O de Manaus pelos Estados do Amazonas e Roraima. Os Estados de Acre, Rondônia e Mato

Grosso são atendidos pelo Centro Regional de Porto Velho. Em 2011, a vinculação do CENSIPAM foi transferida para o Ministério da Defesa. O CENSIPAM é um órgão que necessita da integração para se manter útil, pois suas atividades somente são possíveis com a colaboração dos parceiros. Ele não possui servidores de carreira na atividade fim, somente nas áreas administrativa e de tecnologia da informação, assim ele depende da cessão de servidores para poder atuar. A missão precípua é integrar, por isso não possui vaidade institucional em querer atrair a mídia e é bem visto pelos outros órgãos, pois não é visto como um competidor.

As entrevistas informaram também que as áreas de atuação do CENSIPAM são inteligência, banco de dados, proteção ambiental, sensoriamento remoto, infraestrutura tecnológica e meteorologia. Na área da inteligência, o CENSIPAM é membro permanente do SISBIN e, por isso, participa dos processos de produção de conhecimentos de inteligência para o Estado Brasileiro. Para desenvolver essas ações, são utilizados recursos como o sensoriamento remoto, inteligência de imagens e inteligência de sinais. O Censipam atua em parceria com órgãos governamentais como o DPF, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Ministério do Meio Ambiente, ABIN e utiliza métodos e técnicas de inteligência tecnológica para cumprir sua missão, atualmente nos temas: desmatamento ilegal, mineração ilegal, regularização fundiária e narcotráfico. Em relação ao banco de dados, o CENSIPAM é estruturado em um sistema de gerenciamento que disponibiliza ao usuário um conjunto de informações atualizadas sobre a Amazônia Legal, principalmente em relação a imagens georeferenciadas. Esse modelo permite que diversos dados sejam explorados e cruzados com outros, vindos de áreas temáticas distintas, permitindo a construção de novas informações.

Das diversas missões cumpridas pela inteligência do CENSIPAM, podemos elencar as atividades executadas por uma de suas estruturas chamada de Planejamento e Controle de Operações, que vem viabilizando reuniões preparatórias para discussão e preparação de operações junto aos órgãos de repressão para combater os ilícitos no ambiente da Amazônia. O objetivo da atividade dessa estrutura é reunir órgãos municipais, estaduais e federais concentrando e evitando duplicidades de meios durante as operações contra ilícitos na Amazônia. Tem como orientação o conceito de operações interagências, as quais têm por principal característica a complexidade dos desafios impostos pelas operações

desencadeadas no ambiente operacional da Amazônia Legal. O CENSIPAM participou de operações de combate ao desmatamento, mineração ilegal, entre outras, gerando informações e conhecimentos a partir de levantamentos, processamento e análise de dados com uso de tecnologia de geoinformação. Destaca-se, em 2013, a participação nas operações Soberania Nacional, Onda Verde, Ágata VII, Hileia Pátria, Desintrusão de Terras Indígenas Maraiwatsede/MT e Awá/MA (SIPAM, 2014).

A teoria identifica que as principais dificuldades enfrentadas pela comunidade de inteligência no Brasil são a falta de mandato claro e de apropriada distribuição de competências entre os distintos órgãos do SISBIN, dificuldades de integração e cooperação entre os entes do sistema, ausência de uma autoridade central que coordene os diversos segmentos, falta de legislação que estabeleça mecanismos de cooperação, ausência de legislação que dê respaldo à atividade e ao pessoal de inteligência e que proteja o conhecimento sigiloso, fragilidade orçamentária e ausência de mecanismos efetivos de controle externo (MORAES, 2012). As entrevistas realizadas também apresentaram uma dificuldade atual para a efetividade da integração do SISBIN, que é a falta de uma Política Nacional de Inteligência aprovada pelo poder político. Assim, as necessidades de inteligência do Estado brasileiro são pensadas pelas próprias agências, deixando a atividade de inteligência brasileira sem uma orientação oficial do País.

5. METODOLOGIA E ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA

5.1 METODOLOGIA

Nos últimos anos, o Brasil está tendo diversas oportunidades de colocar em prática a integração da atividade de inteligência em operações interagências. Contudo, há dificuldades nesse processo que foram objeto desse estudo acadêmico a fim de se buscar por melhorias, pois ainda não há um modelo que, caso implementado, seja capaz de integrar a atividade de forma efetiva no Brasil.

O Sistema Brasileiro de Inteligência deve se integrar a fim de ser mais efetivo no assessoramento dos decisores em todos os níveis nas operações interagências. Para isso, é necessário buscar um modelo que supere os obstáculos legais, organizacionais e culturais da comunidade de inteligência para poder integrar de forma efetiva a atividade de inteligência. Assim, o problema investigado foi: em que medida, a inteligência brasileira conseguiu efetivamente superar os obstáculos legais, organizacionais e culturais para se integrar nas operações interagências ocorridas no Brasil contemporâneo?

O paradigma de pesquisa empregado foi o qualitativo, pois o pesquisador teve um papel importante na busca pelo contato direto com o campo para poder captar aspectos culturais dos comportamentos observados (ALVES-MAZZOTTI e GEWANDSZNAJDER, 2000, p. 131).

A etnografia foi o método de pesquisa empregado. A raiz da pesquisa etnográfica é descrever e interpretar a cultura de uma comunidade, a qual pode ser definida como um conjunto de visões de mundo e modos de pensar referentes a determinado grupo social (DENZIN e LINCOLN, 2003, p. 390). O aspecto cultural da comunidade de inteligência foi um dos focos da pesquisa, pois por meio da identificação de obstáculos culturais foi possível entender as dificuldades a fim de propor um modelo que favoreça a integração efetiva da atividade de inteligência no Brasil. O emprego da etnografia se justificou, pois é o melhor método para compreender as crenças, as motivações e os comportamentos dos grupos que são objetos da pesquisa (DENZIN e LINCOLN, 2003, p. 166).

Considerando a etnografia como um método mais amplo que visa descrever os aspectos culturais de uma comunidade, a pesquisa empregou a etnografia aplicada,

pois é ela que busca compreender o processo cultural que ocorre e que provoca um determinado problema na sociedade (DENZIN e LINCOLN, 2003, p. 397).

O foco no aspecto cultural no presente trabalho se justificou, pois apesar do rápido desenvolvimento de meios de tecnologia da informação, o aspecto cultural do profissional de inteligência interage com a cultura da agência e com os meios que ele precisa para exercer sua atividade. As características peculiares do profissional de inteligência e das agências especializadas formam o que se chama cultura organizacional, a qual possui uma importância muito grande para a integração da atividade de inteligência (HERMAN, 1996, p. 327).

Uma técnica empregada para a coleta de dados foi a observação, a qual foi aplicada em cinco oportunidades. No dia 7 de junho de 2013 na Central de Inteligência Militar (CIM) instalada para a Copa das Confederações no Rio de Janeiro/RJ, no dia 27 de novembro de 2013 no CINTEG do DISBIN, no dia 12 de maio de 2014 no Centro de Inteligência Regional (CIR) instalado para a Copa do Mundo no Rio de Janeiro/RJ, no dia 9 de julho de 2014 no Centro de Inteligência Nacional (CIN) instalado para a Copa do Mundo em Brasília/DF e no dia 10 de julho de 2014 na CIM instalada para a Copa do Mundo em Brasília/DF. Houve facilidades por parte do pesquisador para obter as autorizações que possibilitaram acessar as centrais de inteligência, mas percebeu-se que a situação de ter sido integrante do Sistema de Inteligência do Exército e conhecer vários militares e civis do meio foram fatores que contribuíram para que não houvesse dificuldades de acesso.

Outra técnica de coleta foi a entrevista que foi aplicada em trinta e duas pessoas especializadas em inteligência, sendo que três pessoas foram entrevistadas uma vez em 2013 e uma vez em 2014, perfazendo um total de trinta e cinco entrevistas. Elas foram fundamentais para a coleta de ideias que enriqueceram o trabalho. Segundo alguns entrevistados, o acesso foi facilitado pelo fato do pesquisador ter sido da inteligência do Exército e pela percepção de que havia relação da pesquisa com a Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, o que, de certa forma, serviria como um filtro institucional que garantiria maior credibilidade ao trabalho. Não houve a gravação do áudio nas entrevistas devido a cultura do profissional de inteligência, pois ele não se sente confortável quando está sendo gravado. Assim, o conteúdo das entrevistas foi armazenado em relatórios escritos a mão. Muitas informações foram fornecidas desde que não fossem anotadas e nem citadas, mas foram importantes para servirem de entendimento para as ideias

levantadas. Outro aspecto solicitado pela maioria dos entrevistados foi o anonimato no momento da exposição das ideias, mas não houve restrição quanto a citar a ocorrência da entrevista. Foram feitas as seguintes entrevistas:

Nr	DATA	NOME	ÓRGÃO	FUNÇÃO	OBS	
01	07 Jun 2013	TC Rodolfo Tristão	Exército Brasileiro (EB)	Chefe da CIM da Copa das Confederações		
02		TC Alexandre José Silva de Sá	EB	Analista de inteligência do CML		
03	21 Nov 2013	TC Alexandre Marcos de Jesus	EB	Instrutor da Escola de Inteligência Militar do Exército		
04	25 Nov 2013	Gen Div Cesar Leme Justo	EB	Chefe do CIE		
05		Cel Algacir Antonio Polsin	EB	Chefe da Divisão de Inteligência do CIE		
06		Cel Sérgio Mesquita dos Santos	EB	Analista de inteligência do CIE		
07		Maj Rafael de Magalhães Barros Fernandes	EB			
08		26 Nov 2013	Cel Marco Antonio Cagnoni	EB		Analista de inteligência do Ministério da Defesa
09			Cel Jean José Arantes Martins	EB		
10	TC Alexandre Mendes de Oliveira		Força Aérea Brasileira			
11	Cel Alex Vander Lima Costa		EB			
12	Cel Jefferson de Andrade Melo		FAB			
13	CMG Ricardo Pereira dos Santos		MARINHA DO BRASIL			
14	27 Nov 2013	TC Marcus Vinicius de Andrade Gama	EB	Analista de inteligência do CIE		
15		TC Wagner Lauduger Marinho	EB			

16	27 Nov 2013	Cel Pedro Barboza de Souza Filho	EB	Chefe da Divisão de Doutrina do CIE		
17	28 Nov 2013	Juliana Zago Franca Diniz	DPRF	Analista de inteligência		
18		Marcia Maria Rocha Santos	DPRF			
19		Joubert Martins Moreira	ABIN	Coordenador-Geral do CINTEG do DISBIN		Segunda entrevista em 09 Jul 2014
20	29 Nov 13	Nilso Moraes Figueiredo Filho	DPF	Analista do Serviço de Análise Estratégica e Estatística		
21		Maria Rosa Izarias de Azambuja Oliveira	DPF			
22		Andre Peron	DPF	Analista do Portal de Inteligência da PF		
23		Maj Frederico Carlos Melo Muniz	EB	Analista de inteligência do CENSIPAM		Segunda entrevista em 09 Jul 2014
24		Maj Luiz Eduardo Toledo Leal	EB			
25	12 MAIO 2014	Frank Márcio de Oliveira	ABIN	Superintendente Da ABIN no Rio De Janeiro		
26		Ariel Macedo de Mendonça	ABIN	Coordenador do CIR / Rio de Janeiro		
27		Leonardo Mota da Costa	PF	Integrante do CIR / Rio de Janeiro		
28		Abraão Pereira dos Santos Junior	Polícia Militar do Rio de Janeiro			
29	07 JUL 2014	TC Marcos Gomes Paulino	EB	Analista de inteligência do CIE		
30		Cel Nilson Rodrigues de Souza	EB			
31		Cel Cesar Augusto Rosa de Araújo	EB			
32	09 JUL 2014	Saulo Moura da Cunha	ABIN	Diretor do DISBIN		

Os dados coletados foram trabalhados inicialmente por meio da seleção, da focalização e da transformação dos dados em categorias com padrões definidos. A próxima fase foi a organização dos dados buscando-se semelhanças, diferenças e interrelações por meio da identificação de indicadores em conjunto com o referencial teórico. Por fim, foi feita a conclusão na qual os dados foram usados para relacionar os indicadores com os estudos de casos selecionados (GIL, 2008, p. 175 - 176).

A pesquisa bibliográfica foi feita em livros, jornais e revistas especializadas, artigos, teses e dissertações em busca de dados pertinentes ao assunto. Devido a restrição de artigos nacionais, as pesquisas em bancos de dados foram feitas buscando as palavras chaves em português e inglês como operações interagências, compartilhamento de informações, central de inteligência, inteligência conjunta, centro de fusão, entre outras. Foram pesquisadas bibliotecas militares e a base de dados da Biblioteca Mario Henrique Simonsen da Fundação Getúlio Vargas no Rio de Janeiro.

5.2 INDICADORES DE EFETIVIDADE NA INTEGRAÇÃO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NAS OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS

Após uma análise feita sobre as características da atividade de inteligência, das operações interagências e das peculiaridades da integração da atividade de inteligência nas operações interagências, é possível identificar uma série de indicadores que influenciam a efetividade dessa integração. Esses indicadores podem ser classificados em legais, organizacionais e culturais.

Os indicadores legais são aqueles que dependem de normas existentes no ordenamento jurídico. São leis que regulam a atividade de inteligência e a administração pública como um todo. Nesse ramo, é possível identificar os seguintes indicadores:

5.2.1 Diferenciação na atribuição funcional das agências de inteligência

O valor público que um órgão tem frente à sociedade pode ser medido baseado em sua especialização funcional e na diferenciação em relação à atividade que esse órgão exerce perante outros órgãos do Estado. A especialização é a divisão da tarefa em subunidades que cumprem atividades específicas e a diferenciação ocorre quando a norma legal atribui determinada atribuição legal a

somente um único órgão. Em relação à integração da atividade de inteligência em determinado país, as agências de inteligência correm o risco de perda de valor público quando há mais de uma agência com atribuições legais muito semelhantes, ou seja, que atuam na mesma vertente da inteligência. Nessa situação, elas tendem a competir e, por isso, relutam em colaborar para que não ocorra a racionalização de missões com eventual perda de atribuição legal. A colaboração interagências tende a provocar uma reforma administrativa, o que amedronta as agências pelo risco de perda de poder. A questão da competência funcional de cada agência é o aspecto mais importante quando se discute uma operação interagências, pois significa a razão de ser de cada agência. É dela que deriva o orçamento e, por isso, é protegida com muito zelo. Se as agências competem pelo mesmo nicho funcional, é lícito supor que elas podem desconfiar mutuamente das motivações em cooperar no ambiente interagências e esconder informações relevantes para o trabalho. Assim, quanto mais houver diferenciação funcional entre as agências de inteligência, maior será a necessidade de complementariedade de informações e melhor será a integração da atividade de inteligência no ambiente interagências.

5.2.2 Atividade fim do órgão integrador

Em geral, as agências de inteligência que fazem parte de um sistema de inteligência possuem uma atribuição legal e um cliente preferencial que deve ser assessorado com conhecimentos. A integração da atividade de inteligência pode ser uma missão atribuída legalmente a uma agência de forma cumulativa com as missões que já possui ou de forma exclusiva, ou seja, a agência é criada somente para integrar a atividade de inteligência. Quando uma agência recebe a atribuição cumulativa de ser responsável pela integração da atividade de inteligência, verifica-se a situação existente nos Estados Unidos antes dos atentados do 11 de setembro, na qual a CIA era responsável pela inteligência externa e pela integração do sistema. Essa medida não se mostrou efetiva, pois a CIA, da mesma maneira que as outras agências, precisava do conhecimento de inteligência para manter seu valor público e a integração se tornava uma missão menos importante. A questão do relacionamento institucional é o principal problema de um sistema que possui um órgão central que também tem a missão de assessorar alguma autoridade, pois, numa situação ideal, o órgão integrador não pode querer tomar o lugar das outras

agências e nem acreditar que é superior às outras e que, por isso, deva ser alimentada de conhecimentos, ou seja, deva ser servida. Quando a agência integradora tem todas essas atribuições, ela pode cair na tentação de querer se considerar a responsável por resolver o problema sem considerar o esforço da agência que originou o conhecimento. A agência que é órgão central tende a ser vista pelas outras agências como uma fonte de enfraquecimento da capacidade de influência sobre as autoridades decisoras. Os centros de fusão existentes nos Estados Unidos e na Inglaterra mostram que quando a atividade fim de uma agência é somente integrar conhecimentos sobre determinado tema, ou seja, quando a razão de ser do órgão integrador é integrar, maior a probabilidade de se obter sucesso na integração interagências. No lado oposto, quanto mais importante for o conhecimento de inteligência para a missão principal da agência integradora, menor a tendência que ocorra compartilhamento de conhecimentos.

5.2.3 Centralização hierárquica

A norma legal de um país pode determinar um modelo de integração de inteligência interagências mais hierárquico, como no caso dos Estados Unidos, ou um modelo mais colaborativo, como no caso da Inglaterra e do Brasil. A falta de uma autoridade com poder de reunir esforços da comunidade de inteligência em uma direção única causa certas dificuldades para a efetividade da integração. A existência de um poder central forte faz com que as decisões sejam adotadas de forma mais ágil e que provoque a participação de mais agências na operação interagências. Contudo a neutralidade do órgão integrador é que dirá se haverá efetividade ou não. O DNI tem poder para impor a presença das agências no NCTC, mas a efetiva participação dos representantes dependerá mais da neutralidade do NCTC do que da coerção do DNI. Se o órgão integrador não for neutro, a tendência é que ocorram sabotagens veladas por parte dos atores envolvidos, pois eles atuarão para defender os interesses de suas próprias agências, comprometendo o resultado final da operação. A ausência de poder central forte dá mais flexibilidade e liberdade para o compartilhamento de informações e recursos, porém depende fortemente da conveniência de cada agência envolvida. Além disso, demanda mais tempo e negociação. Assim, o indicador trabalha de forma que quanto maior for o grau de centralização hierárquica, maior a capacidade de unir as agências em torno

de uma operação interagências, mas a efetividade da integração dependerá será maior dependendo da neutralidade do órgão integrador.

Os indicadores organizacionais são aqueles que se referem ao relacionamento existente entre as agências de inteligência na busca por espaço no âmbito da administração pública. Identifica-se os seguintes indicadores:

5.2.4 Planejamento integrado

Antes do início da operação interagências, as agências de inteligência devem realizar planejamentos em conjunto a fim de discutir e buscar um consenso sobre os objetivos e as responsabilidades de cada órgão participante. A operação interagências tem mais chance de prosperar quando os objetivos das agências participantes não são alcançados de forma independente, não são mutuamente exclusivos e quando não é restringida por princípios organizacionais ou por restrições operacionais. Cada agência tem seus estatutos, seus regulamentos, suas prioridades, seus valores e seus métodos. Se a operação interagências acomodar os interesses e as peculiaridades de determinada agência, esta buscará cooperar, caso contrário, a colaboração somente ocorrerá por meio de alguma coerção. A agência deve reconhecer claramente que teve a oportunidade de manifestar a opinião. Assim, este indicador atua de forma que quanto mais ocorrer o alinhamento de propósitos na fase de planejamento da operação interagências no ramo da inteligência, melhor será a participação de cada agência na integração da atividade.

5.2.5 Autonomia funcional do representante

A agência de inteligência deve designar um representante com um grau adequado de autonomia funcional para fazer parte da operação interagências. Esse representante deve ter algum nível de liberdade de decisão e, principalmente, deve ter acesso fácil à autoridade decisora de sua agência. Essa capacidade de decisão e acesso do representante interfere diretamente na efetividade da integração. Além disso, por meio do nível de autonomia funcional do representante que a agência envia para a operação, é possível medir a importância que esta agência dedica ao trabalho que está sendo desenvolvido. Dessa forma, o indicador funciona de forma que quanto maior autonomia o profissional de inteligência tem em relação à sua agência, maior a tendência de resultados efetivos na integração da inteligência.

5.2.6 Disputa por recursos

A disputa por recursos entre as agências de inteligência que atuam no contexto interagências é uma das maiores dificuldades para a integração, pois, em regra, o resultado final é a perda de recursos de uma agência em benefício de outras. Cada agência tem domínio sobre seu orçamento independente da integração interagências. É possível “comprar” a participação na integração da inteligência quando o governo destina orçamento para as agências que aceitem colaborar no ambiente interagências sem que o recurso tenha sido retirado de nenhum orçamento individual. A contribuição de uma agência para a operação interagências se concretiza na cessão de pessoal, facilidades, informações ou equipamentos sem a utilização de recursos orçamentários próprios, pois ela não aceita empregar esses recursos em atividades interagências. Contudo, a operação interagências pode levar a uma melhora na receita da agência, pois pode ocorrer de uma operação dispor de recursos orçamentários para oferecer às agências que colaborarem. Considerando que “nada coordena melhor que o dinheiro”, é fato que esse aspecto é capaz de atrair agências, principalmente se o recurso for de longo prazo, mas é importante salientar que o dinheiro não “compra” necessariamente lealdade, entusiasmo ou comprometimento. Essa disputa gera uma cultura da competição na qual o interesse é produzir mais do que a outra agência incentivando o “nós contra eles” e o sentimento de sucesso quando outra agência apresenta queda de produção ou de orçamento. Assim, quanto melhor planejada a distribuição dos recursos específicos da área de inteligência da operação interagências com base num contrato de objetivos, ou seja, quanto maior a quantidade e a qualidade do envolvimento do pessoal, das facilidades, das informações e dos equipamentos de determinada agência, melhor será o resultado da integração da inteligência interagências.

5.2.7 Grau tecnológico da comunicação

A existência de um sistema de tecnologia da informação para a comunicação interagências no âmbito da inteligência é um fator relevante para a integração, pois permite o acesso e o compartilhamento de conhecimentos entre as agências de forma direta, gerando uma maior habilidade de colaboração. A comunicação, para este indicador, é entendida como a troca de conhecimentos entre as agências e, conseqüentemente, entre seus representantes na operação interagências. Esse

sistema deve permitir ainda o gerenciamento de um banco de dados único sobre o foco da operação, facilitando a análise de dados. Contudo, a integração da inteligência depende mais do fator humano do que de sistemas de tecnologia da informação, os quais conseguem dar mais efetividade para a integração, caso a agência e seu representante estejam motivados a integrar. A tecnologia é o meio e não o fim e ela não tem a capacidade de provocar por si só o compartilhamento de conhecimentos. Por mais que se implemente sistemas de tecnologia da informação integrando bancos de dados, o processo da inteligência ainda depende do trabalho intelectual do analista que somente será compartilhado se ele estiver convencido a fazer isso. Assim, esse indicador atua de forma que quanto melhor o grau tecnológico do sistema de tecnologia da informação existente para integrar os conhecimentos de inteligência no âmbito da operação interagências, melhor será a efetividade da integração da atividade de inteligência quando as agências e seus representantes estiverem motivados.

5.2.8 Nível de barreiras organizacionais

As barreiras internas da organização dificultam a ocorrência da integração da inteligência. Elas são os hábitos, os modos de pensar, as rotinas, os valores, as ideias e a identidade institucional que os empregados adquirem e passam a defender. No ramo da inteligência, a identificação do profissional com sua agência é mais intensa devido as peculiaridades da atividade. Assim, deve haver um esforço de cada agência para diminuir as barreiras internas em prol da integração. Quanto maior as barreiras internas de uma agência de inteligência que limitem a integração com outras agências, pior será o resultado da cooperação no ambiente interagências. Há também obstáculos externos que dificultam a ocorrência da integração. O poder político interfere nas organizações baseado em seus interesses e emprega seu poder institucional para limitar a força dos indivíduos que ocupam cargos públicos. Esses indivíduos são estimulados pelo poder político a buscar autonomia para suas agências, dificultando interações e resistindo a qualquer modelo de integração. Assim, os chefes das agências de inteligência são os primeiros que devem buscar apoio do poder político em prol da integração a fim de poderem incentivar que seus subordinados atuem com efetividade nas operações interagências. Quanto maior liberdade política o chefe da agência de inteligência

tiver para dispor seus meios e recursos humanos na operação interagências, maior a possibilidade de sucesso na integração da inteligência.

5.2.9 Grau de cobrança externa

A cobrança por resultados tende a melhorar a efetividade de uma operação interagências. Objetivos ambiciosos em relação ao resultado da atividade a ser desempenhada tende a pressionar por mais colaboração interagências. Quando o discurso político foca na mera necessidade de mais coordenação, de menos duplicação de esforços, as agências não se interessam na operação interagências. Contudo, quando o poder político exige uma meta de rendimento para determinado setor, as agências se integram com mais motivação, pois sabem que não terão capacidade de cumprir aquela meta de forma isolada. Há um grande receio quando se busca como objetivo da operação interagências a redução de custos, pois os profissionais envolvidos visualizam uma ameaça aos seus cargos. Quando se visualiza a operação interagências como uma busca por melhora de resultados, os profissionais envolvidos sentem mais segurança e vontade de colaborar. Assim, quanto mais se valorizar o produto final da atividade de inteligência no sentido de fazer chegar o conhecimento para todas as autoridades envolvidas, melhor será a integração. Caso o foco do trabalho seja corte de custos ou objetivos semelhantes, menor a possibilidade de sucesso na integração da inteligência interagências.

Os indicadores culturais dizem respeito à cultura do representante da agência de inteligência que estará cedido para a operação interagências seja no aspecto de sua carreira profissional específica, seja como um profissional de inteligência independente de qual agência ele pertença. Nesse aspecto, é possível identificar os seguintes indicadores:

5.2.10 Características pessoais

Um profissional apto a trabalhar num ambiente interagências deve ter uma ampla compreensão sobre os instrumentos do poder nacional e sobre as culturas organizacionais das agências, uma grande capacidade de comunicação escrita e falada, um cuidado em evitar as peculiaridades de suas próprias agências, além de características pessoais como paciência, senso de humor, tolerância com a ambiguidade e com a indecisão. As operações interagências exigem capacidade de negociação, habilidade de trabalhar em rede e domínio sobre as nuances e

linguagens do mundo político. Assim, quanto melhor for a seleção do pessoal a fim de se buscar representantes com características pessoais adequadas para a operação interagências, melhor será tendência de se obter um resultado efetivo na integração da inteligência.

5.2.11 Conquista da confiança

As dificuldades de se formar um efetivo sistema de colaboração interagências podem ser amenizadas quando se estabelece um ambiente de confiança mútua entre os representantes das agências envolvidas. Contudo, a confiança não é um objetivo fácil de se atingir, pois demanda tempo, esforço, habilidade e pessoas interessadas em construir relações próximas e efetivas. A conquista da confiança depende do grau de interação existente entre os representantes, que pode ser de vários níveis. Um primeiro exemplo de interação é aquele no qual os representantes interagem por meio de encontros frequentes e periódicos, os quais servem para reforçar o compartilhamento de crenças e o fortalecimento do espírito de comunidade. Outra maneira de interação é por meio de uma organização temporária, também conhecida como força tarefa. A missão é atuar durante uma operação específica que necessite da participação de diversas agências. Esta força tarefa se transforma num microcosmo simplificador da realidade burocrática dos ministérios para a obtenção de consensos e compromissos de forma mais ágil e contribui para a formação de uma consciência de comunidade. Um terceiro exemplo é a forma de interação que se caracteriza por um grupo de profissionais de diversas agências que exercem suas atividades num ambiente neutro e de forma permanente. Essa maneira explora com mais plenitude a natureza humana favorável à reciprocidade e à ligação confiável entre pessoas que trabalham juntas rotineiramente. Com o tempo, as pessoas conhecem as afinidades e buscam incrementá-las para aumentar a confiança. O trabalho permanente em forças tarefas interagências começa com um sentimento de incerteza, mas o conhecimento pessoal e a compreensão do papel de cada agência faz com que se crie um verdadeiro espírito de grupo. Assim, quanto mais intenso é o grau de interação entre o grupo de profissionais de inteligência que atua no ambiente interagências, mais confiança é gerada entre os representantes e a tendência é que se obtenha melhores resultados para a integração da atividade de inteligência.

5.2.12 Proteção da agência e da carreira

Em geral, o profissional de inteligência envolvido numa operação interagências tende a proteger a atribuição principal de sua agência, ou seja, a vertente da inteligência que se caracteriza por ser a missão de sua organização. Assim, ele protege também sua carreira que é dependente da sua agência de origem. Para isso, ele busca evitar que outras agências interfiram nessa atribuição específica, pois tem a percepção de que se proteger a missão de sua agência poderá manter o valor público do seu órgão e de sua carreira. Uma carreira da administração pública deve ser um instrumento neutro da burocracia para servir ao Estado, mas ela tende a ser influenciada por interesses individuais como estabilidade, prestígio, remuneração, poder, em suma, uma busca por oportunidade de dar um caráter essencial para aquele trabalho. A operação interagências pode ameaçar o interesse de valorizar cada um sua própria carreira em prol de uma integração de profissionais de inteligência. Esta proteção é agravada quando o representante tem muito tempo de serviço em uma única agência, pois quanto mais tempo um empregado permanece na agência mais ele se habitua às normas, aos relacionamentos pessoais e aos comportamentos e faz com que os novos integrantes aceitem e aprendam essas rotinas. Essa situação é favorável para dar espírito de corpo à agência por meio de uma cultura própria de como fazer as coisas, mas também pode servir de barreira a integração quando não se estimula uma mentalidade de integração. Assim, o profissional de inteligência deve ser empregado com frequência e deve ter incentivos profissionais para atuar em operações interagências a fim de se habituar com essa atividade e de derrubar barreiras pessoais existentes. Quanto maior a quantidade de profissionais de inteligência que atuarem em operações interagências com incentivos profissionais, maior será a cultura profissional de integração no ambiente da inteligência e melhor será a tendência de efetividade na integração.

5.2.13 A liderança

A liderança é um fator importante para a integração da inteligência na operação interagências. O líder da estrutura de integração deve saber conduzir os participantes na busca por objetivos comuns. Deve criar uma atmosfera de confiança e seguir um plano pré-estabelecido feito por meio do consenso. Assim, quanto

melhor a liderança do profissional de inteligência que esteja conduzindo as ações de inteligência no ambiente interagências, melhor será a integração da atividade.

5.2.14 Conhecimento funcional mútuo

Um requisito para o sucesso da colaboração interagências é a compreensão mútua das atribuições, das possibilidades e limitações das agências envolvidas e dos pontos de vista do profissional de inteligência e da agência que ele faz parte. Esse conhecimento evita problemas de relacionamento, de erros de percepção, da ocorrência de falta de confiança e de comunicação e, principalmente, permite ao representante que possa realmente integrar os dados das agências integrantes da operação, pois ele saberá o que e para quem pedir. Assim, quanto maior o conhecimento funcional mútuo por parte de todos das peculiaridades de cada agência e de cada profissional envolvido na operação interagências, melhor será a integração da atividade de inteligência.

5.2.15 Cultura organizacional X cultura do profissional de inteligência

Uma força que serve de obstáculo à operação interagências é a competição “nós” e “eles”, ou seja entre duas “tribos”. A tendência é que “nós” digamos que queremos a colaboração e que “eles” dificultam a efetividade do trabalho interagências. A cultura organizacional arraigada mostra que normalmente o indivíduo acredita que seus costumes e suas crenças devam ser as mais relevantes numa interação social, ou seja, a cultura da minha organização é mais importante do que a dos outros. Algumas características da atividade de inteligência fortalecem essa cultura organizacional como, por exemplo, o segredo, pois ele provoca no profissional de inteligência o sentimento de estar fazendo parte de uma sociedade secreta, a qual deve preservar segredos como o produto final do trabalho, as características da organização, os números, e eventualmente, até a existência da organização. Enfim, ele sente que faz parte de um grupo especial. Contudo, a cultura do profissional de inteligência, independente de qual agência ele pertença, favorece a integração, pois faz com que ele se sinta diferente de outro profissional do mundo externo ao da inteligência. Os profissionais de inteligência têm características semelhantes como ter um forte sentimento de cumprimento de missão, um forte sentimento de amor à pátria, a se preocupar em dar o alerta oportuno a fim de salvar vidas e acreditar que a qualidade do conhecimento que ele produz é capaz de ajudar

a construção de um mundo melhor. Assim, quanto mais se incentiva a cultura do profissional de inteligência, mais os comportamentos comuns serão enfatizados e menores serão os obstáculos da cultura de sua própria organização. Esse objetivo é alcançado por meio da formação e especialização de recursos humanos em inteligência e por meio da participação em operações interagências. Assim, quanto mais profissionais de inteligência tenham a oportunidade de trabalhar em conjunto em operações interagências e quanto mais vezes tiver a chance de sentar em bancos escolares ao lado de profissionais de outras agências, menor será o grau de cultura organizacional e melhor tende a ser a integração da atividade de inteligência.

5.2.16 Cultura de proteção do conhecimento

A atividade de inteligência é um mundo com comunicações seguras, senhas, forte preocupação com a segurança nas instalações físicas da agência, com varreduras eletrônicas, com a proibição de conversas sobre assuntos sigilosos fora do ambiente de trabalho ou por meio de comunicações não seguras, com rígidas rotinas ao término do expediente como a guarda e destruição de documentos e com a consciência de que nenhum trabalho pode ser levado para casa. O segredo favorece a disciplina com a segurança, mas também causa dificuldades para integração interagências. A compartimentação, que consiste em fornecer o acesso a um conhecimento específico somente para aquele que tenha a necessidade de conhecer, é uma característica marcante do profissional de inteligência. Não há dúvidas de que a preocupação com a segurança deva ser mantida na comunidade de inteligência, mas deve haver uma mudança sobre a necessidade de conhecer, pois o profissional das outras agências podem ter essa necessidade sem que se saiba. Assim deve ser incentivada a cultura do compartilhamento entre agências. Contudo, o profissional de inteligência preza pela segurança orgânica. Assim, se o ambiente interagências não tiver os requisitos desejáveis de segurança na área de pessoal, material, documentação e tecnologia da informação, o representante não se sentirá seguro para compartilhar seus conhecimentos nesse meio, dificultando a integração.

5.3 INTEGRAÇÃO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NAS OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO A LUZ DOS INDICADORES DE EFETIVIDADE

O Brasil foi sede de vários eventos de nível mundial nos últimos anos como os 5º JMM em 2011, a Conferência Rio + 20 em 2012, a Jornada Mundial da Juventude em 2013, a Copa das Confederações em 2013 e a Copa do Mundo em 2014. Nesse mesmo período, houve operações interagências controladas pelo CENSIPAM como a Desintrusão de Terras Indígenas Awá/MA. Em todas essas experiências, a integração da atividade de inteligência pode ser praticada a fim de se buscar mais efetividade no assessoramento ao processo decisório em relação à defesa e segurança. Há diferenças entre a operação de desintrusão de Terras Indígenas Awá/MA e as outras operações, contudo ela traz algumas peculiaridades que justificam sua presença no estudo realizado. Todos os casos foram analisados a partir dos indicadores de efetividade identificados anteriormente.

Antes de iniciar a apresentação do estudo dos casos citados, há um indicador legal que se manteve inalterado em todas as experiências interagências, por não terem ocorrido mudanças legislativas. É o indicador da diferenciação na atribuição funcional das agências de inteligência. Os serviços de inteligência com maior estrutura no Brasil pertencem ao DPF, às Forças Armadas e à ABIN. A ABIN tem seu enfoque majoritariamente na inteligência interna. A PF, como principal ator do SISP, atua na integração da inteligência criminal, interna, contrainteligência e contraterrorismo. As Forças Armadas, por meio do SINDE, têm atribuição exclusiva no que diz respeito à atividade de inteligência operacional (GONÇALVES, 2011). A Inteligência Militar busca a redução do grau de incerteza existente nos diversos ambientes operacionais, por meio da identificação das ameaças e das oportunidades a fim de fornecer conhecimentos aos comandantes (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2013). A previsão constitucional da atuação das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem e em ações subsidiárias fez com que os militares fossem empregados em muitas operações dentro do Brasil nos últimos anos, fazendo com que a inteligência militar atuasse em diversos temas da inteligência interna. Esse quadro mostra que, no Brasil, os ramos de atuação, sobretudo na inteligência interna, são sobrepostos nas maiores agências, o que gera, segundo o indicador, uma tendência a competição e, por isso, uma restrição em colaborar para

que não ocorra a racionalização de missões com eventual perda de atribuição legal. Surge o espaço para desconfianças entre as organizações em relação às motivações em cooperar no ambiente interagências e esconder informações relevantes para o trabalho. Essa dificuldade interferiu e interfere em todas as atividades de integração da atividade de inteligência no Brasil contemporâneo. Há casos no Brasil de agências com uma especialização funcional maior como é o exemplo da COPEI/SRF. Ela atua no apoio à investigação de crimes de sonegação fiscal, contrabando, descaminho e lavagem de dinheiro (SRF, 2013). Isso permite que ela se integre com facilidade a qualquer operação interagências, pois seus conhecimentos são específicos e contribuem para a ação de outros órgãos.

Outro indicador que foi apresentado como importante em quase todas as entrevistas que realizei e que possui um aspecto comum em todas as operações é a conquista da confiança. Segundo as entrevistas, na maioria das cidades onde há um número importante de agências de inteligência, ocorrem as chamadas “reuniões da Comunidade de Inteligência”. São eventos organizados por uma das agências, em geral por rodízio, com uma frequência variável, que conta com a presença dos chefes das seções de inteligência. Durante os encontros, em geral há apresentações sobre temas de inteligência e o incremento das relações informais entre eles. Essas reuniões são essenciais para o estreitamento de relações entre as chefias das agências, mas a conquista da confiança entre os representantes das agências que são designados para as operações interagências também é importante e foi analisada para cada estudo de caso feito.

5.3.1 5º JMM

Em 2011, o Rio de Janeiro foi sede dos 5º JMM que se caracteriza por ser a maior competição militar do mundo e o terceiro maior evento esportivo do planeta. Essa competição reuniu atletas de alto rendimento de todo o mundo e foi promovida pelo Ministério da Defesa, com base na visão das Forças Armadas brasileiras de que o esporte é um dos meios para se alcançar a paz e é de suma importância o incentivo para o desenvolvimento dessa atividade dentro dos quartéis. Em 2011, a edição brasileira consolidou a imagem do Brasil e da cidade do Rio de Janeiro como centros com capacidade de receber grandes eventos esportivos internacionais. Os 5º JMM ocorreram no período de 16 a 24 de julho de 2011 e contou com a participação de cerca de seis mil atletas de alto rendimento, brasileiros e

estrangeiros, oriundos de mais de cem países. A responsabilidade pelas ações de segurança e inteligência coube ao Comando Militar do Leste (CML), que desencadeou a Operação Rio 2011. O CML ficou com o encargo de coordenar a atividade de inteligência por intermédio de sua central de inteligência, sediada no Palácio Duque de Caxias, criada com a finalidade específica de apoiar os Jogos (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2011).

As entrevistas feitas mostraram que o trabalho da inteligência para os 5º JMM teve início em agosto de 2010 com a coleta de dados sobre o evento, elaboração de mapas temáticos dos locais de competição e definição sobre a composição da central de inteligência. As agências definidas como participantes do evento foram o CIM, CIAer, ABIN, DPF, DPRF, Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, Polícia Civil do estado do Rio de Janeiro, Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro, Secretaria de Administração Penitenciária do Estado do Rio de Janeiro, Centro de Instrução de Guerra Eletrônica, Guarda Municipal do Rio de Janeiro e Itamaraty. Em agosto de 2010, houve uma primeira aproximação com as agências envolvidas e, a partir desse momento, houve reuniões mensais com os envolvidos para análises e apresentações sobre as ameaças e riscos existentes. Nos meses de abril e maio foram realizados testes com os equipamentos da central de inteligência e no início de junho a central foi ativada, quarenta e cinco dias antes do início do evento. As entrevistas mostraram também que a partir da ativação da Central, os representantes das agências trabalharam no mesmo local focando nas ameaças existentes para cada dia da competição. Os eventos que seriam realizados eram apresentados e as agências eram demandadas sobre informações a respeito das áreas envolvidas.

Em relação aos indicadores legais, a agência responsável pela integração foi o Exército Brasileiro, o qual necessitava do conhecimento de inteligência para a operação como primeira prioridade e a integração da atividade de inteligência ficava como segundo plano. Quanto à centralização hierárquica, não havia nenhum tipo de hierarquia entre o Exército e as outras agências o que demandava um esforço de convencimento para a colaboração interagências, ou seja, um trabalho de conquista de apoio para efetivar a integração da inteligência.

Quanto aos indicadores organizacionais, não houve um planejamento integrado com alinhamento de propósitos antes do evento. O Exército convocava as

agências parceiras para apresentar o planejamento que havia sido feito de forma singular. Assim, não houve espaço para que as agências apresentassem suas idéias e demandas antes do evento. Quanto ao grau de autonomia funcional dos representantes das agências que estavam na central de inteligência, aproximadamente metade deles tinham um bom nível de acesso em suas agências, a outra metade apresentava um nível deficiente de autonomia. Em relação à disputa por recursos, não houve um orçamento que foi distribuído de acordo com a participação de cada agência. Havia os meios necessários para que os representantes executassem seu trabalho como instalações físicas e materiais disponibilizados pelo Exército, que foi o órgão que recebeu os recursos e que foi o responsável pela integração. Em relação ao grau tecnológico da comunicação interagências, foi empregado um sistema de tecnologia da informação seguro de troca de informações entre o representante da agência que estava na central e a sua agência de origem, o que acelerou a troca de conhecimentos. Contudo, não havia nenhum sistema informatizado para a consulta das informações que tramitavam na central. Em relação às barreiras organizacionais, houve agências que não enviaram seus representantes, o que demonstrou uma falta de prioridade em participar da integração. A cobrança externa sobre a central era focada sempre nos conhecimentos produzidos que pudessem apoiar a segurança do evento, contribuindo para a integração.

Em relação aos indicadores culturais, quanto ao envio de representantes com características pessoais que facilitavam a integração, a entrevista mostrou que não houve uma preocupação por parte das agências com esse aspecto, mas que a maioria dos representantes se mostrou ser facilitador da integração. Em relação à conquista da confiança, os integrantes da central trabalharam juntos por cerca de oitenta dias com poucas agências fazendo revezamentos entre seus representantes, o que gerou um bom nível de confiança. Além disso, alguns deles já se conheciam de “reuniões da comunidade de inteligência” do Rio de Janeiro, favorecendo ainda mais o tema da confiança mútua. Em relação ao nível proteção da agência e da carreira, a maioria dos representantes ainda não tinha participado de centrais de inteligência interagências, fazendo com que houvesse uma baixa mentalidade de integração. Quanto à liderança, o chefe da central buscou apresentar os eventos da competição a fim de incentivar os representantes a colaborar com informações sobre possíveis ameaças existentes, demonstrando buscar a participação de todos. No

que diz respeito ao conhecimento funcional mútuo, o tempo de convívio fez com que os representantes identificassem o potencial de cada agência, ou seja, o que cada uma poderia fornecer. Contudo não houve um momento dedicado para que as agências pudessem expor suas capacidades e limitações. Em relação ao dilema entre a cultura organizacional e a cultura do profissional de inteligência, verificou-se que a maioria dos representantes era especialista em inteligência, favorecendo com que a cultura da inteligência superasse a cultura organizacional de cada agência na maioria das vezes. Contudo, como a coordenação foi feita pelo Exército, por vezes foram adotadas algumas posturas tipicamente militares que provocaram uma perda na participação mais efetiva dos civis. Um exemplo citado em uma entrevista é que os militares determinavam rígidos horários de início e fim das atividades diárias, inibindo alguns integrantes da central que tinham a cultura de atuar com horários mais flexíveis. Por fim, quanto à cultura de proteção do conhecimento, as instalações físicas eram protegidas, mas havia alguns problemas de segurança de tecnologia da informação, pois a rede de computadores instalada para a abertura de arquivos criptografados possuía algumas restrições de segurança.

EVENTOS	INDICADORES														
	LEGAIS		ORGANIZACIONAIS						CULTURAIS						
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O
5º JMM	1	1	1	2	1	1	1	2	1	2	1	2	1	2	2

Legenda:

Indicadores

- A - Atividade fim do órgão integrador
- B - Centralização hierárquica
- C - Planejamento integrado
- D - Autonomia funcional do representante
- E - Disputa por recursos
- F - Grau tecnológico da comunicação
- G - Nível de barreiras organizacionais
- H - Grau de cobrança externa
- I - Características pessoais
- J - Conquista da confiança
- K - Proteção da agência e da carreira
- L - A liderança
- M - Conhecimento funcional mútuo
- N - Cultura organizacional X cultura do profissional de inteligência
- O - Cultura de proteção do conhecimento

Nível

- 1 - Baixo
- 2 - Médio
- 3 - Alto
- 4 - Ideal

5.3.2 Rio +20

A Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável – RIO+20 foi um evento ocorrido no Rio de Janeiro em 2012 que contou com a

participação de diversas delegações estrangeiras, inclusive com chefes de Estado e Governo, e representantes das Organizações das Nações Unidas (ONU). Paralelamente à RIO+20, foi realizada a Cúpula dos Povos, no Aterro do Flamengo, com apoio da ONU, onde houve a presença de inúmeros representantes de Organizações Não Governamentais, de movimentos sociais, de direitos humanos e de meio ambiente (GOVERNO BRASILEIRO, 2012).

As entrevistas realizadas mostraram que, na Rio + 20, a integração da atividade de inteligência ocorreu com a estruturação de um CIN em Brasília e com um CIR no Rio de Janeiro. Esses centros funcionaram em instalações físicas da ABIN com todos os meios materiais necessários. As agências dos níveis federal, estadual e municipal foram convidadas a participar enviando seus representantes e a maioria aceitou o convite. As Forças Armadas enviaram seus representantes para o CIR, mas instalaram uma CIM composta somente por militares a fim de ser uma agência de inteligência subordinada ao comandante da operação que foi o Comandante Militar do Leste. O CIR não tinha relação de hierarquia com o Comandante da Operação.

Em relação aos indicadores legais, a agência responsável pela integração foi a ABIN, a qual empregava os centros de inteligência com foco em atender sua missão, que era produzir conhecimentos para atender a Presidência da República, deixando a integração e as necessidades das outras agências numa segunda prioridade. Quanto à centralização hierárquica, a legislação brasileira não prevê nenhum tipo de hierarquia no sistema de inteligência. Assim, a ABIN fazia os convites e incentivava as participações, mas não possuía nenhum mecanismo de coerção para garantir a colaboração.

Quanto aos indicadores organizacionais, não houve um planejamento integrado com alinhamento de propósitos antes do evento. A ABIN foi a mentora intelectual do modelo de centros de inteligência, mas ela não buscou o planejamento antecipado junto às outras agências. Ela apresentou a estrutura e os objetivos de inteligência que seriam buscados, deixando pouca margem para a contribuição das agências parceiras. Quanto ao grau de autonomia funcional dos representantes das agências que estavam na central de inteligência, de forma semelhante ao que ocorreu nos 5º JMM, aproximadamente metade deles tinham um bom nível de acesso em suas agências, a outra metade demonstrou ter pouco acesso e pouco conhecimento de sua própria instituição. Em relação à disputa por recursos, mais

uma vez não houve a disponibilidade de recursos financeiros para que pudesse ser distribuído de acordo com o grau de participação de cada agência. A ABIN recebeu a maioria dos recursos destinados para a atividade de inteligência e forneceu as instalações e os meios adequados para o trabalho. Em relação ao grau tecnológico da comunicação interagências, foi disponibilizado um sistema seguro para transmissão de mensagens, mas não havia uma plataforma de banco de dados para a operação. A novidade na Conferência Rio + 20 foi a implementação de um sistema de tecnologia da informação para o monitoramento de riscos, o qual foi alimentado com informações da ABIN e dos centros de inteligência, mas o acesso e a visualização do sistema somente poderia ser feito por analistas da ABIN. Em relação às barreiras organizacionais, a maioria das agências convidadas enviou representantes, demonstrando que houve um maior interesse em participar da integração. No que diz respeito à cobrança externa, os clientes demandavam conhecimentos integrados, o que contribuiu para o trabalho dos centros.

Em relação aos indicadores culturais, quanto ao envio de representantes com características pessoais que facilitavam a integração, a entrevista mostrou que mais uma vez não foi o foco das agências a seleção de representantes com perfil adequado para o trabalho interagências. Em relação à conquista da confiança, os centros de inteligência foram instalados com cerca de trinta dias de antecedência em relação ao evento, mas houve um excesso de revezamentos entre os representantes enviados, fazendo com que houvesse poucas oportunidades de conhecer as pessoas que faziam parte da integração, dificultando a geração de confiança mútua. Em relação ao nível de proteção da agência e da carreira, poucos foram os representantes que tinham participado das outras experiências de integração interagências, o que não proporcionou a possibilidade de melhoria na mentalidade de integração. Quanto à liderança, não ocorreram reuniões para se pensar em planos de trabalho com objetivos diários a fim de envolver as agências na operação. Além disso, apesar de todas as agências receberem os relatórios de inteligência, a produção dos conhecimentos era reservada aos analistas da ABIN e os representantes das agências eram acionados somente para fornecer dados de suas agências, restringindo, assim, a participação dos parceiros. No que diz respeito ao conhecimento funcional mútuo, de forma semelhante aos 5º JMM, não houve uma oportunidade para troca de experiências para que cada integrante pudesse apresentar as possibilidades e limitações de suas agências de origem. Em relação

ao dilema entre a cultura organizacional e a cultura do profissional de inteligência, verificou-se que, de maneira diferente dos 5º JMM, a maioria dos representantes não eram conhecedores da doutrina de inteligência, o que fazia com que a cultura organizacional fosse mais forte do que a cultura do profissional de inteligência. Por fim, quanto à cultura de proteção do conhecimento, a segurança orgânica atendia às necessidades de proteção do conhecimento para a atividade de integração, exceto por algumas restrições de segurança observadas nos meios de tecnologia da informação.

EVENTOS	INDICADORES														
	LEGAIS		ORGANIZACIONAIS						CULTURAIS						
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O
5º JMM	1	1	1	2	1	1	1	2	1	2	1	2	1	2	2
RIO + 20	1	1	1	2	1	2	1	2	1	1	1	1	1	1	2

Legenda:

Indicadores

- A - Atividade fim do órgão integrador
- B - Centralização hierárquica
- C - Planejamento integrado
- D - Autonomia funcional do representante
- E - Disputa por recursos
- F - Grau tecnológico da comunicação
- G - Nível de barreiras organizacionais
- H - Grau de cobrança externa
- I - Características pessoais
- J - Conquista da confiança
- K - Proteção da agência e da carreira
- L - A liderança
- M - Conhecimento funcional mútuo
- N - Cultura organizacional X cultura do profissional de inteligência
- O - Cultura de proteção do conhecimento

Nível

- 1 – Baixo
- 2 – Médio
- 3 – Alto
- 4 - Ideal

5.3.3 Copa das Confederações 2013 e Jornada Mundial da Juventude

A partir de 2013, a fim de regular a atividade de inteligência para os grandes eventos, o GSI da Presidência da República aprovou uma diretriz para o planejamento e a execução da integração da inteligência no âmbito do SISBIN. Nesse documento, o GSI/PR define a estruturação de um CIN em Brasília/DF e de um CIR em cada Superintendência Estadual da ABIN que estiver envolvida no evento, modelo igual ao implementado na Conferência Rio + 20. Esses centros ficaram responsáveis por fazer a conexão direta e permanente com os órgãos responsáveis pela segurança, tanto do Ministério da Defesa como do Ministério da

Justiça. Foi definida também a estruturação do Centro de Inteligência de Serviços Estrangeiros (CISE) para ser encarregada da articulação da ABIN com os profissionais de inteligência estrangeiros que fossem designados para o evento (BRASIL, 2012).

A Copa das Confederações foi um evento esportivo com a presença das seleções do Brasil, Espanha, Itália, Japão, México, Nigéria, Taiti e Uruguai, no período de 15 a 30 de junho de 2013, as quais jogaram nas seguintes cidades: Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Brasília, Salvador, Recife e Fortaleza (FIFA, 2013). Segundo as entrevistas, foi o primeiro evento que ocorreu já com o formato previsto na diretriz do GSI. Houve a estruturação do CIN em Brasília e dos CIRs nas cidades sedes dos jogos, além do CISE também em Brasília.

A Jornada Mundial da Juventude foi um grande evento que ocorreu no período de 23 a 29 de julho de 2013, pouco tempo após a Copa das Confederações. Houve a presença do Papa Francisco e de milhões de católicos de todas as partes do mundo (VATICANO, 2013). De acordo com as entrevistas, o CIN e o CIR do Rio de Janeiro foram mantidos para atender a esse novo evento. Tanto na Copa das Confederações como na Jornada Mundial da Juventude, as Forças Armadas enviaram representantes para o CIR, mas instalaram suas próprias CIM com a presença dos militares das três forças singulares e, como novidade, com a participação de representantes de algumas agências.

Durante a observação na CIM do Rio de Janeiro, foi identificado que a segurança da Copa das Confederações e da Jornada Mundial da Juventude foi atribuída a dois órgãos federais, Ministério da Defesa e Ministério da Justiça, com atribuições específicas para cada um deles. Não havia nenhum grau de hierarquia, o que gerou uma governança compartilhada, ou seja, as decisões deveriam ser tomadas em consenso. A consequência para a atividade de inteligência foi a existência de dois clientes com demandas distintas, prejudicando a fase da orientação do ciclo da inteligência.

Em relação aos indicadores legais, foram mantidas as mesmas condicionantes da Conferência Rio + 20, com a ABIN como órgão central e a não existência de hierarquia entre as agências participantes da integração. Um dos entrevistados relatou que no CIN havia a disponibilização dos dados que tivessem relação direta com os grandes eventos para todas as agências, mas quando era solicitada alguma informação sobre ameaças que tivessem uma relação indireta com

o evento, o pedido era negado. Assim, verifica-se que a integração da inteligência tinha limites.

Quanto aos indicadores organizacionais, houve uma tentativa de planejamento integrado com alinhamento de propósitos, pois a ABIN trabalhou na elaboração de um Plano Integrado de Inteligência, no qual constou um repertório de conhecimentos necessários genérico para cada agência de acordo com sua especialidade. O Plano foi apresentado para os integrantes do SISBIN, ou seja, houve o início de um trabalho de ouvir as outras agências em relação às suas necessidades específicas. Quanto ao grau de autonomia funcional dos representantes das agências que estavam na central de inteligência, houve uma piora na designação dos representantes, pois uma quantidade considerável de agências enviou profissionais que tinham dificuldades de obter acesso em seus próprios órgãos. Em relação à disputa por recursos, continuou a situação de não haver verbas destinadas à integração, e sim recursos para a inteligência, que foram direcionados somente para a ABIN. Em relação ao grau tecnológico da comunicação interagências, não houve novidades em relação aos sistemas empregados na Conferência Rio + 20, o que gerou a necessidade do emprego de dispositivos de memória portáteis para a condução e troca de informações. Em relação às barreiras organizacionais, cresceu o número de agências interessadas em enviar representantes, o que mostra que a mentalidade de colaboração interagências teve um crescimento na área de inteligência. No que diz respeito à cobrança externa, houve uma continuidade em se cobrar resultados baseados em produção e não em economia de meios.

Em relação aos indicadores culturais, quanto ao envio de representantes com características pessoais que facilitavam a integração, ainda não houve por parte das agências essa preocupação. Em relação à conquista da confiança, houve ainda muito revezamento o que fazia com que os representantes não tivessem a oportunidade de se conhecer. Além disso, a rotina dos centros não incentivava a interação, pois cada um ocupava seu posto de trabalho e não era demandado para reuniões ou atividades em grupo, dificultando a aquisição de confiança mútua. Em relação ao nível proteção da agência e da carreira, devido à boa sequência de eventos interagências, boa parte dos representantes já tinha experiência em eventos anteriores, o que contribuiu para que houvesse uma mentalidade de integração maior do que a de proteção organizacional. Quanto à liderança, os representantes

sentiram a falta de uma sistemática de trabalho e assim, não encontraram motivação para participar. No CIN, os conhecimentos de inteligência continuaram a ser produzidos pelos analistas da ABIN e os outros integrantes do centro recebiam os documentos sem terem a oportunidade de opinar. Nos CIRs já houve algumas iniciativas em se buscar os representantes para participar das análises e da produção de relatórios. No que diz respeito ao conhecimento funcional mútuo, continuou sem haver a chance de que os representantes conhecessem as peculiaridades das agências que estavam compondo os centros. Quanto à disputa entre a cultura organizacional e a cultura do profissional de inteligência, houve uma sensível melhora na especialização em inteligência dos representantes, o que favoreceu a existência de uma mesma mentalidade, mesmo vocabulário e, assim, um predomínio da cultura do profissional de inteligência. Quanto ao indicador da cultura de proteção do conhecimento, a segurança orgânica teve uma melhora e atendeu às expectativas dos representantes das agências.

EVENTOS	INDICADORES														
	LEGAIS		ORGANIZACIONAIS						CULTURAIS						
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O
5º JMM	1	1	1	2	1	1	1	2	1	2	1	2	1	2	2
Rio + 20	1	1	1	2	1	2	1	2	1	1	1	1	1	1	2
Copa Conf / JMJ	1	1	2	2	1	2	2	2	1	1	2	1	1	2	3

Legenda:

Indicadores

- A - Atividade fim do órgão integrador
- B - Centralização hierárquica
- C - Planejamento integrado
- D - Autonomia funcional do representante
- E - Disputa por recursos
- F - Grau tecnológico da comunicação
- G - Nível de barreiras organizacionais
- H - Grau de cobrança externa
- I - Características pessoais
- J - Conquista da confiança
- K - Proteção da agência e da carreira
- L - A liderança
- M - Conhecimento funcional mútuo
- N - Cultura organizacional X cultura do profissional de inteligência
- O - Cultura de proteção do conhecimento

Nível

- 1 – Baixo
- 2 – Médio
- 3 – Alto
- 4 - Ideal

5.3.4 Copa do Mundo de 2014

A Copa do Mundo de 2014 foi um grande evento internacional que contou com a participação de trinta e duas seleções de futebol representando seus países. O evento ocorreu no período de 12 de junho a 13 de julho de 2014. Os jogos

ocorreram nas seguintes cidades: Brasília, Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Natal, Fortaleza, Manaus, Cuiabá, Curitiba e Porto Alegre (GOVERNO BRASILEIRO, 2014).

Durante a observação no CIR/RJ, foi possível identificar que o modelo de governança para a segurança da Copa do Mundo foi alterado em relação à Copa das Confederações. No nível federal, foi incluída a Casa Civil para a coordenação das ações do Ministério da Defesa e do Ministério da Justiça. No nível estadual, o papel de controlador entre as Forças Armadas e os órgãos de segurança pública foi feito pelas secretarias de segurança pública estaduais. Foi possível verificar também que o modelo de integração da atividade de inteligência da Copa das Confederações e da Jornada Mundial da Juventude foi mantido para a Copa do Mundo de 2014. A ABIN ativou em 12 de maio de 2014, trinta dias antes do evento, o CIN em Brasília e doze CIRs nas cidades sedes das competições com representantes de mais de vinte órgãos do SISBIN e com parceiros estaduais e municipais, como polícias militares, corpo de bombeiros, entre outros. Foi ativado também o CISE para reunir os representantes dos serviços de inteligência de outros países.

Os indicadores legais se mantiveram nas mesmas condições das experiências de integração anteriores, mas houve algumas mudanças nos indicadores organizacionais e culturais.

Em relação aos indicadores organizacionais, no que diz respeito ao planejamento integrado com alinhamento de propósitos, a ABIN buscou elaborar um mosaico de necessidades de inteligência com a participação de todas as agências integrantes do SISBIN. Esse documento permitiu a consolidação de objetivos de inteligência adaptados para cada região do País. A partir dele, houve a convocação de oficinas temáticas com uma antecipação aproximada de seis meses antes da Copa do Mundo para que as principais ameaças fossem discutidas. Esse trabalho foi uma importante iniciativa, mas ainda passou por dificuldades devido ao não envio de representantes ou ao envio de servidores sem autonomia funcional para este trabalho prévio, além da ocorrência de muito revezamento. Quanto ao grau de autonomia funcional dos representantes das agências designados para os centros durante a Copa do Mundo, houve uma evolução em relação à Copa das Confederações, pois a minoria das agências ainda enviou representantes com pouco acesso dentro de seus respectivos órgãos. Em relação à disputa por recursos, a ABIN concentrou as verbas destinadas para a inteligência e forneceu os

meios em instalações e materiais para o funcionamento do CIN e dos CIRs. Em relação ao grau tecnológico da comunicação interagências, houve o incremento de um sistema de tecnologia da informação chamado Portal dos Grandes Eventos. A ABIN colheu ensinamentos em experiências anteriores e percebeu que necessitava de um sistema que permitisse a difusão de dados e conhecimentos de forma ágil e ampla para o CIN e os CIRs da Copa do Mundo. As informações disponíveis nos CIRs eram colocadas no sistema de forma que, de imediato, os outros centros tinham acesso. Houve a restrição de inclusão de informações, pois somente os analistas da ABIN estavam cadastrados para manusear o sistema, mas todos os representantes de agências do CIN e do CIRs tinham a possibilidade de consultar o sistema que ficava aberto em telas nas centrais. Um relato obtido em entrevista informou que há a intenção de que esse sistema continue a ser aprimorado para que permita que representantes das agências possam incluir e consultar dados de forma direta, acelerando a troca de informações entre as agências dentro de um contexto de uma operação interagências ou em situação de normalidade. Em relação às barreiras organizacionais, a mentalidade de integração demonstrou um crescimento, principalmente em cidades como o Rio de Janeiro, em que a quantidade de operações interagências foi tão grande nos últimos anos que fez com que as agências se interessassem em participar. No que diz respeito à cobrança externa, houve uma centralização benéfica de cobrança feita pela Casa Civil, orientando melhor o SISBIN e facilitando o trabalho de integração desenvolvido pelo CIN e pelos CIRs.

Em relação aos indicadores culturais, quanto ao envio de representantes com características pessoais que facilitavam a integração, a grande frequência de operações interagências acabou desenvolvendo atributos adequados nos representantes que estavam acostumados a participar dos centros de inteligência. As agências ainda não buscaram identificar essas características, mas a repetição dos servidores contribuiu para a aquisição das qualidades desejadas. Em relação à conquista da confiança, a repetição dos profissionais de inteligência nas diversas operações interagências contribuiu para a aquisição de uma maior confiança. Houve também a solicitação de participação na produção de relatórios o que ajudou a aproximar, mas as entrevistas mostraram que os representantes ainda interagiram pouco no dia a dia do trabalho e fora dele. Em relação ao nível proteção da agência e da carreira, a mentalidade de integração se expandiu em cidades como o Rio de

Janeiro, contribuindo para a efetividade da integração. Quanto à liderança, as entrevistas mostraram que ainda há a necessidade de uma dinâmica de trabalho mais participativa, na qual os representantes possam ser mais pró-ativos e não fiquem aguardando serem acionados. Há o sentimento que poderia contribuir mais, mas não se percebe espaço para isso. No que diz respeito ao conhecimento funcional mútuo, ainda faltou o pleno conhecimento das possibilidades e limitações de cada órgão, pois não houve oportunidade para esta troca de experiências. Quanto à disputa entre a cultura organizacional e a cultura do profissional de inteligência, houve uma iniciativa que colaborou para que a cultura de inteligência melhorasse que foi a realização de um estágio de inteligência para os servidores que fossem participar dos centros de inteligência da Copa do Mundo. Dessa forma, os poucos servidores que eram enviados por suas agências sem conhecer a inteligência, passaram por um nivelamento de conhecimentos que contribuiu para o crescimento da cultura do profissional de inteligência diante da cultura organizacional. Quanto ao indicador da cultura de proteção do conhecimento, a segurança orgânica manteve um grau adequado durante a Copa do Mundo.

EVENTOS	INDICADORES														
	LEGAIS		ORGANIZACIONAIS						CULTURAIS						
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O
5º JMM	1	1	1	2	1	1	1	2	1	2	1	2	1	2	2
Rio + 20	1	1	1	2	1	2	1	2	1	1	1	1	1	1	2
Copa Conf / JMJ	1	1	2	1	1	2	2	2	1	1	2	1	1	2	3
Copa FIFA	1	1	3	2	1	3	2	2	2	2	2	2	1	3	3

Legenda:

Indicadores

- A - Atividade fim do órgão integrador
- B - Centralização hierárquica
- C - Planejamento integrado
- D - Autonomia funcional do representante
- E - Disputa por recursos
- F - Grau tecnológico da comunicação
- G - Nível de barreiras organizacionais
- H - Grau de cobrança externa
- I - Características pessoais
- J - Conquista da confiança
- K - Proteção da agência e da carreira
- L - A liderança
- M - Conhecimento funcional mútuo
- N - Cultura organizacional X cultura do profissional de inteligência
- O - Cultura de proteção do conhecimento

Nível

- 1 – Baixo
- 2 – Médio
- 3 – Alto
- 4 - Ideal

5.3.5 Desintrusão da Terra Indígena Awá/MA

As entrevistas realizadas mostraram que a operação de desintrusão da Terra Indígena Awá/MA contou com a participação dos seguintes órgãos: Secretaria Geral da Presidência da República (SG/PR), Ministério da Justiça, Ministério da Defesa, GSI da Presidência da República, ABIN, CENSIPAM, DPF, DPRF, IBAMA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Força Nacional de Segurança Pública, Fundação Nacional do Índio, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério da Saúde e Secretaria de Direitos Humanos. A área de operação consistia numa região localizada no Estado do Maranhão que pertence à tribo indígena Awá-Guajá, mas que estava ocupada irregularmente por pessoas que executavam atividades ilegais como desmatamento e cultivo de maconha.

A missão da operação era cumprir uma decisão judicial de retirar pessoas não autorizadas a estarem na Terra Indígena Awá. Ela foi cumprida no final de 2013 e início de 2014 por meio de reconhecimentos, planejamentos e execução propriamente dita. A integração da atividade de inteligência para atender à operação foi ocorrendo ao longo de várias reuniões sediadas no CENSIPAM em Brasília, nas quais os conhecimentos de inteligência eram colocados à disposição dos órgãos e o CENSIPAM fazia a integração dos dados em uma imagem da área que mostrava, de forma georeferenciada, todas as informações necessárias para o planejamento dos diversos órgãos.

Em relação aos indicadores legais, a agência responsável oficialmente pela integração foi a ABIN, contudo, na prática, os conhecimentos eram integrados pelo CENSIPAM com a confecção de um produto final que era uma imagem que consolidava todas as informações relevantes, a qual era difundida para todos os órgãos envolvidos sem restrição. A missão base do CENSIPAM é integrar, assim atua nessa atividade como primeira prioridade. Quanto à centralização hierárquica, apesar da legislação brasileira não prever hierarquia no sistema de inteligência, a operação de desintrusão da Terra Indígena Awá/MA foi comandada pela SG/PR, órgão com hierarquia superior aos outros presentes na operação, o que impôs a presença dos representantes. Assim, a hierarquia da SG/PR e a neutralidade do CENSIPAM contribuíram para a colaboração na integração na atividade de inteligência, pois os conhecimentos eram compartilhados e o CENSIPAM, como órgão neutro, integrava e difundia as informações.

Quanto aos indicadores organizacionais, o planejamento da operação foi totalmente integrado. Houve várias reuniões na sede do Censipam, nas quais cada órgão dizia o que iria fazer e quais eram suas necessidades. A SG/PR somente coordenava e esclarecia as dúvidas. Na parte da inteligência, os envolvidos levantavam suas demandas e o CENSIPAM já providenciava imagens sobre a região para assessorar os órgãos. Quanto ao grau de autonomia funcional dos representantes das agências que freqüentavam as reuniões e na própria execução da operação, todos possuíam cargos importantes em seus órgãos, pois a presença de um órgão superior como a SG/PR impunha esta necessidade. Em relação à disputa por recursos, a desintrusão da Terra Indígena Awá/MA apresentou um diferencial importante, pois os recursos necessários para cada órgão eram levantados nas reuniões e providenciados pela SG/PR junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ou seja, havia recursos próprios da operação, gerando comprometimento para o cumprimento da missão. Em relação ao grau tecnológico da comunicação interagências, o CENSIPAM possui um sistema seguro de transmissão de conhecimentos, mas não tem um banco de dados que possa ser fornecido aos parceiros. Em relação às barreiras organizacionais, havia uma boa aceitação do CENSIPAM como órgão que sediava as reuniões, devido a sua característica de neutralidade e com apoio da hierarquia da SG/PR. Assim, havia mais interesse em participar da operação. No que diz respeito à cobrança externa, a SG/PR era o órgão que cobrava os resultados e o empenho dos participantes diretamente, sem se preocupar com economia de meios ou racionalização de funções. O objetivo era o resultado.

Em relação aos indicadores culturais, quanto ao envio de representantes com características pessoais que facilitavam a integração, as agências priorizavam enviar representantes com forte autonomia funcional e não selecionava com base em características pessoais adequadas. Em relação à conquista da confiança, os representantes dos órgãos que freqüentavam as reuniões eram quase sempre os mesmos, principalmente devido à presença de uma autoridade da SG/PR na condução das atividades. Assim, os vínculos pessoais eram criados e a confiança era desenvolvida. Em relação ao nível proteção da agência e da carreira, a existência de uma autoridade da SG/PR como coordenadora e o emprego do CENSIPAM como meio não gerou receio de perda de poder por parte das agências, pois quem está dando as ordens é um ente superior e o CENSIPAM, por ser um

órgão integrador, não disputava espaço com outras agências. Quanto à liderança, as reuniões eram coordenadas com total liberdade para que as agências definissem suas atribuições e necessidades. Todos eram instados a participar, o que contribuía para a colaboração interagências. No que diz respeito ao conhecimento funcional mútuo, durante as reuniões de planejamento, cada órgão expunha suas capacidades e limitações de forma que todos sabiam até que ponto poderiam contar com o apoio de outros órgãos. Em relação ao dilema entre a cultura organizacional e a cultura do profissional de inteligência, verificou-se que não havia a predominância da cultura organizacional, pois os órgãos não se viam ameaçados por disputas entre as agências. Havia um órgão superior coordenando e um órgão neutro controlando. Em relação à cultura do profissional de inteligência, também não era possível observar, pois os representantes atuavam tanto na parte operacional como na área de inteligência. Por fim, quanto à cultura de proteção do conhecimento, a segurança orgânica atendia em relação às instalações físicas e aos materiais, mas existiam algumas vulnerabilidades nos meios de tecnologia da informação.

Operações	INDICADORES														
	LEGAIS		ORGANIZACIONAIS						CULTURAIS						
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O
5º JMM	1	1	1	2	1	1	1	2	1	2	1	2	1	2	2
Rio + 20	1	1	1	2	1	2	1	2	1	1	1	1	1	1	2
Copa Conf / JMJ	1	1	2	1	1	2	2	2	1	1	2	1	1	2	3
Copa FIFA	1	1	3	2	1	3	2	2	2	2	2	2	1	3	3
TI Awá	3	3	3	3	3	2	2	2	2	2	2	2	3	2	2

Legenda:

Indicadores

- A - Atividade fim do órgão integrador
- B - Centralização hierárquica
- C - Planejamento integrado
- D - Autonomia funcional do representante
- E - Disputa por recursos
- F - Grau tecnológico da comunicação
- G - Nível de barreiras organizacionais
- H - Grau de cobrança externa
- I - Características pessoais
- J - Conquista da confiança
- K - Proteção da agência e da carreira
- L - A liderança
- M - Conhecimento funcional mútuo
- N - Cultura organizacional X cultura do profissional de inteligência
- O - Cultura de proteção do conhecimento

Nível

- 1 – Baixo
- 2 – Médio
- 3 – Alto
- 4 - Ideal

Após uma análise sobre as diversas operações citadas no presente trabalho, é possível verificar que existem indicadores que apresentaram uma evolução, enquanto que outros não mostraram uma melhoria ao longo das operações.

Quanto aos indicadores legais, não houve alteração nas operações conduzidas pelo Exército Brasileiro e pela ABIN. Contudo a situação se tornou favorável quando a coordenação da operação passou para o CENSIPAM devido a sua neutralidade e o comando para a SG/PR devido a sua posição hierárquica superior no âmbito da administração pública.

Houve melhoria de qualidade em alguns indicadores. Quanto aos indicadores organizacionais, as agências estão incrementando suas participações nas operações interagências por meio de planejamentos mais integrados, do envio de representantes com maior autonomia funcional e do crescimento da mentalidade de integração devido à grande quantidade de experiências interagências ocorridas no Brasil. A ABIN está empenhada em desenvolver um sistema de tecnologia da informação que possa incrementar a comunicação entre as agências em situação de normalidade, o que trará benefícios quando da ocorrência de operações interagências. O aumento da confiança interpessoal entre os representantes é um aspecto de destaque devido à frequência das operações e a cobrança externa que tem exigido uma resposta única e integrada da inteligência. A cultura do profissional de inteligência está sendo difundida para agências que não tinham uma grande tradição na atividade e a preocupação com a proteção do conhecimento está se tornando uma mentalidade comum.

Há oportunidade de melhoria na evolução do processo de integração da inteligência. Quanto aos indicadores culturais, a existência de pessoas com características pessoais adequadas a integração ocorre mais devido a rotina das operações do que por uma iniciativa dos órgãos em realizar uma seleção adequada. Em relação à disputa por recursos, com exceção das operações conduzidas pelo CENSIPAM, não existem recursos próprios para a integração, gerando um incentivo a menos para participação das agências. As lideranças responsáveis por gerenciar a integração da inteligência nas operações interagências devem se aprimorar por meio da adoção de rotinas de trabalho que envolvam os representantes e que permitam que eles possam conhecer as peculiaridades e potencialidades de cada órgão envolvido na operação.

Ressalta-se que, de acordo com as entrevistas, houve uma preocupação por parte da ABIN de buscar uma forma de aprendizado organizacional ao longo das diversas operações. Esse aprendizado ocorreu por meio de relatórios críticos produzidos pelo CIN e pelos CIR, nos quais os integrantes da ABIN inseriam as lições apreendidas por meio de aspectos positivos e oportunidades de melhoria. A evolução positiva da efetividade da integração da inteligência ao longo das operações tem como uma de suas origens essa busca pelo aperfeiçoamento organizacional.

Assim, verifica-se que a efetividade da integração da atividade de inteligência nas operações interagências no Brasil apresentou uma tendência de crescimento que poderá continuar a ocorrer tanto pela rotina de operações com a devida coleta de ensinamentos, como pela implementação de alterações legais baseadas em estudos sobre a atividade de inteligência brasileira.

6. CONCLUSÃO

Este trabalho buscou atuar no tema inteligência, o qual é muito pouco debatido no mundo acadêmico brasileiro, diferente de outros países, onde a inteligência já é reconhecida como disciplina integrante de cursos de História e de Ciência Política em universidades dos Estados Unidos, da Inglaterra e do Canadá (HERMAN, 1996, p. 2).

A integração da atividade de inteligência nas operações interagências é uma necessidade em todo o mundo a fim de possibilitar o enfrentamento de ameaças difusas e ágeis. As dificuldades existem para todos os países e cada um deles procura realizar esta tarefa dentro de suas peculiaridades. O Brasil tem uma economia forte e tem sido sede de grandes eventos mundiais nos últimos anos, tendência essa que irá continuar tendo em vista a realização dos Jogos Olímpicos de 2016 no Rio de Janeiro. Além disso, as ações executadas por órgãos públicos tendem a ser cada vez mais interagências, demandando que a atividade de inteligência tenha a capacidade de se integrar para poder cumprir sua missão principal que é assessorar o processo decisório.

O SISBIN está tendo a preocupação de colher ensinamentos a cada operação interagências que é realizada por meio da coleta de opiniões entre as agências integrantes das diversas estruturas de integração. O trabalho apresentado pode mostrar que houve uma evolução de efetividade desde o primeiro caso analisado, os 5º JMM em 2011, até a Copa do Mundo de 2014.

Contudo é importante ressaltar a opinião de um dos entrevistados que afirmou que a integração do SISBIN está chegando ao limite do que a legislação atual permite. O Brasil ainda não possui uma Política Nacional de Inteligência aprovada pelo poder político, deixando a atividade de inteligência brasileira sem uma orientação oficial do Estado. Esse passo é fundamental para que, a partir de um objetivo comum para todas as agências de inteligência, o SISBIN possa se reunir e traçar metas e responsabilidades, diminuindo a questão da existência de pouca diferenciação funcional entre os serviços de inteligência. Em relação à questão da hierarquia entre as agências de inteligência, o modelo brasileiro adotou o modelo inglês da colaboração entre os órgãos, o que tende a se manter nos próximos anos. Ainda há espaço para melhorias no setor de tecnologia da informação e na

diminuição gradual de conflitos organizacionais, mas o estudo e a aprovação de normas legais sobre a atividade de inteligência são essenciais para permitir um maior salto de qualidade na integração da inteligência brasileira.

A necessidade da existência de mecanismos de integração permanentes no Brasil encontra no CENSIPAM uma ferramenta criada pelo Estado brasileiro que segue uma tendência mundial. Ele pode ser considerado um centro de fusão, que não é chefiado por nenhuma agência singular e está fisicamente instalado em um local neutro. Possui uma missão na área de inteligência bem definida que é atuar sobre desmatamento, mineração, narcotráfico e regularização fundiária na Amazônia Legal. As operações desenvolvidas sob a coordenação do CENSIPAM e sob o comando da SG/PR são planejadas de forma integrada e têm recursos financeiros que são repassados aos órgãos participantes de acordo com a necessidade de cada um deles. O CENSIPAM, por sua própria natureza, é um órgão interagências porque os analistas que atuam na atividade-fim são cedidos por outras instituições, o que proporciona um ambiente neutro e favorável à aquisição de confiança mútua, à diminuição de barreiras organizacionais, à queda do nível de receio em se perder prestígio da carreira, ao desenvolvimento de qualidades pessoais adequadas ao convívio interagências e ao incremento do conhecimento funcional mútuo e da cultura do profissional de inteligência. De acordo com as entrevistas, o obstáculo mais difícil que o CENSIPAM enfrentaria se houvesse uma prioridade para que ele se tornasse um centro integrador de inteligência com foco em seus temas atuais é estar subordinado ao Ministério da Defesa devido aos conflitos organizacionais. Para superar essa dificuldade, ele deveria retornar a ser vinculado à Casa Civil como era na época de sua criação. Essa ligação faria com que as agências de inteligência cedessem servidores com boa autonomia funcional e que a fase da orientação do ciclo da inteligência viesse de um cliente único e superior a todas as agências. Algumas melhorias teriam que ser implementadas no CENSIPAM como um sistema tecnológico da comunicação interagências mais efetivo e mais recursos de proteção do conhecimento.

Segundo alguns entrevistados, o tema do terrorismo demanda alguma medida por parte do Estado para que a integração de inteligência seja mais efetiva no Brasil. Várias agências atuam nessa área, mas a troca de conhecimentos ainda é muito incipiente por ser baseada mais em relações pessoais do que em uma necessidade

do País. Uma estrutura de centro de fusão, aos moldes do CENSIPAM, tende a ser uma necessidade para o caso brasileiro no curto e médio prazo.

A pretensão é que o estudo feito sirva de subsídio para planejadores civis e militares em relação a integração da atividade de inteligência para as operações interagências que ocorram no Brasil. A ocorrência de um eventual problema de segurança devido a falta de efetividade da inteligência trará impactos extremamente negativos para a intenção brasileira de projeção de poder internacional.

Em nenhum país do mundo, a integração da atividade de inteligência foi e ainda é um objetivo fácil de ser alcançado. O Brasil não deve querer copiar nenhum modelo, mas adquirir ensinamentos com erros e acertos observados nas experiências nacionais recentes de operações interagências e nas iniciativas adotadas por outros países a fim de permitir que o SISBIN possa ser mais efetivo na sua missão de assessorar o processo decisório em todos os níveis com foco em tornar o País numa nação cada vez mais respeitada no cenário internacional.

TÚLIO MARCOS SANTOS **CERÁVOLO** – Maj

REFERÊNCIAS

ALMEIDA NETO, W. R. de. **Inteligência e contrainteligência no Ministério Público**. Belo Horizonte: Dictum, 2009.

ALVES-MAZZOTTI, A. J.; GEWANDSZNAJDER, F. **O Método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa**. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 2000.

ANTUNES, P. C. B. **Sni & Abin: Uma Leitura Da Atuação Do Serviços Secretos**. [s.l.]. Rio de Janeiro: FGV Ed., 2002.

ALZATE, R. D. **How Colombian Interagency Cooperation Reestablished Security and Strengthened Democracy**. [s.l.] Carlisle: U.S. Army War College, 2010.

BARDACH, Eugene. **Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship**. Washington: Brookings Institution Press, 1998.

BOARDMAN, C. H. **Organizational Culture Challenges to Interagency and Intelligence Community Communication and Interaction**. p. 82. Norfolk: Joint Advanced Warfighting School, 2006.

BRASIL. Lei Nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999. **Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9883.htm. Acesso em 29 jul. 2014.

_____. ABIN. Norma Administrativa Nr 001/ABIN/GSIPR, de 25 de março de 2009. **Estabelece norma de funcionamento do Centro de Integração do Sistema Brasileiro de Inteligência**.

_____. Decreto nº 7424 de 5 de janeiro de 2011. **Dispõe sobre a transferência do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia - CENSIPAM da Casa Civil da Presidência da República para o Ministério da Defesa**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7424.htm. Acesso em: 27 abr. 2014.

_____. GSI. Portaria Nr 57 – GSIPR/CH, de 12 de dezembro de 2012. **Diretriz para Planejamento e Execução da Atividade de Inteligência: todos os integrantes do SISBIN coordenados pela ABIN**.

_____. Ministério da Defesa. Portaria Normativa nº 229/MD, de 28 de janeiro de 2013. **MD33-M-12: Operações Interagências**. Brasília,DF, 2012.

HENRY L. STIMSON CENTER. **New Information and Intelligence Needs in the 21st Century Threat Environment**. Report Nº 70, 2008. Disponível em: http://www.stimson.org/images/uploads/research-pdfs/SEMA-DHS_FINAL.pdf. Acesso em 27 abril 2014.

CHUN, Clayton K. S. & JONES, Frank L. Learning to Play the Game: The National Security Policymaking Process. **Affairs of State: The Interagency and National Security**, Strategic Studies Institute, Carlisle: 2008. Disponível em: <www.strategicstudiesinstitute.army.mil/> Acesso em 27/03/2014.

CEPIK, M. A. C. **Serviços de Inteligência: agilidade e transparência como dilema de institucionalização**. 2001. 310 j. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Rio de Janeiro, 2001.

_____. **Nota Técnica sobre o Sistema Brasileiro de Inteligência**. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos/MCT, 2009. 15p. Disponível em <http://geopr1.planalto.gov.br/saei/images/publicacoes/2009/nota_tecnica_sistema_brasilero_de_inteligencia.pdf> Acesso em 10 abril 2014.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **Collecting and Interpreting Qualitative Materials**. [s.l.] London: SAGE Publications, 2003.

EXÉRCITO BRASILEIRO. **O Exército Brasileiro nos 5º Jogos Mundiais Militares**. Página Oficial. Disponível em: <http://www.eb.mil.br/c/document_library/get_file?uuid=b78e84d5-189e-428d-a9fa-de5c7cdaa728&groupId=52610>. Acesso em: 3 jun. 2014.

_____. Portal da Doutrina. **NCD 2013 - FUNDAMENTOS DA INTELIGÊNCIA MILITAR TERRESTRE**. Disponível em: <<http://www.cdoutex.eb.mil.br/index.php/produtos-doutrinarios/n-c-d/nota-2013#>>. Acesso em: 22 jul. 2014.

FIELD, A. Tracking terrorist networks: problems of intelligence sharing within the UK intelligence community. **Review of International Studies**, Cambridge: v. 35, n. 04, p. 997–1009, 2009.

FIFA. Página Oficial. **Copa das Confederações da FIFA Brasil 2013: Últimas Notícias** - FIFA.com. Disponível em: <<http://pt.fifa.com/confederationscup/news/index.html>>. Acesso em: 23 jul. 2014).

GIBSON, S. D. Future roles of the UK intelligence system. **Review of International Studies**, v. 35, n. 04, p. 917–928, 2009.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. [s.l.] Atlas, 2008.

GONÇALVES, Joanisval Brito. **Visões do Jogo: Percepções das Sociedades Canadense e Brasileira sobre a Atividade de Inteligência**. In: Swenson, Russel & Lemozy, Susana coord.), Democratización de La Gunción de Inteligencia. Washington, DC: National Defense University College Press, 2009.

_____. **Atividade de inteligência e legislação correlata**. 2.ed. Niterói,RJ: Impetus, 2011.

_____. The Spies Who Came from the Tropics: Intelligence Services and Democracy in Brazil. **Intelligence and National Security**, v. 29, n. 4, p. 581–599, 4 jul. 2014.

GOVERNO FEDERAL. Página Oficial. **RIO + 20**. Disponível em: <<http://www.rio20.gov.br/>>. Acesso em: 23 jul. 2014).

_____. Site do governo brasileiro sobre a Copa do Mundo. **COPA 2014**. Disponível em: <<http://www.copa2014.gov.br/pt-br>>. Acesso em: 23 jul. 2014

HERMAN, M. **Intelligence Power in Peace and War**. [s.l.] Cambridge University Press, 1996.

LEFEBVRE, S. **The Difficulties and Dilemmas of International Intelligence Cooperation**. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, v. 16, n. 4, p. 527–542, 2003.

LOWENTHAL, M. M. **Intelligence: From Secrets to Policy**. [s.l.] CQ Press, 2011.

MARCELLA, Gabriel. Understanding the interagency Process: The Challenge of Adaptation. **Affairs of State: The Interagency and Nacional Security**, CARLISLE, 2008. Disponível em: <www.strategicstudiesinstitute.army.mil/> Acesso em 27/03/2014.

MARCIAL, Elaine. **O perfil do profissional de Inteligência competitiva**. In: *Gestão estratégica da informação e inteligência competitiva*. São Paulo: Saraiva, 2005.

MASSE, T.; ROLLINS, J. **Information and Intelligence (including Terrorism) Fusion Centers**. [s.l.] Nova Publishers, 2008.

MENDONÇA, Ariel Macedo de. **A proposta de reformulação do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin): similaridades e diferenças com o processo de reforma na Comunidade de Inteligência dos Estados Unidos da América**. Rio de Janeiro: ESG, 2010.

MORAES, R. F. DE. **Defesa nacional para o século XXI: política internacional, estratégia e tecnologia militar**. [s.l.] IPEA, 2012.

RAZA, S. **Cooperação Interagências: Porque e como funciona um estudo de modelos organizacionais nas Relações Internacionais?** *Brazilian Journal of International Relations*, Ed. Quadrimestral, vol. 1, Ed. nº 1, 2012.

RICHELSON, J. T. **The US Intelligence Community**. Sixth Edition edition ed. Boulder, CO: Westview Press, 2011.

SIPAM. Página Oficial. Disponível em: <<http://www.sipam.gov.br/home>>. Acesso em: 22 jul. 2014.

SCOTT, G. R. **Bureaucracies, Communities and Networks: Interagency Cooperation for Homeland Security in Monterey County**. [s.l.] Storming Media, 2003.

SRF. Página Oficial. **RECEITA DIVULGA NESTA QUINTA-FEIRA, 7/2, RESULTADO DAS AÇÕES DE INTELIGÊNCIA EM 2012**. Disponível em:

<http://www.receita.fazenda.gov.br/automaticoSRFSinot/2013/05/07/2013_02_06_12_06_53_1059123607.html>. Acesso em: 22 jul. 2014)

TUCKER, D. **The RMA and the Interagency: Knowledge and Speed vs. Ignorance and Sloth?** Parameters, v. 30, n. 3, p. 66, 22 set. 2000.

VATICANO. Página Oficial. **Viagem Apostólica do Santo Padre Francisco ao Rio de Janeiro para a XXVIII JMJ - programa 22-29 de julho de 2013**. Disponível em: <<http://w2.vatican.va/content/francesco/pt/travels/2013/documents/papa-francesco-programma-gmg-rio-de-janeiro-2013.html>>. Acesso em: 23 jul. 2014

WALSH, J. I. **Intelligence-Sharing in the European Union: Institutions Are Not Enough***. JCMS: Journal of Common Market Studies, v. 44, n. 3, p. 625–643, 2006.

_____. **Defection and Hierarchy in International Intelligence Sharing**. Journal of Public Policy, v. 27, n. 02, 2007.

ZEGART, A. B. **Flawed by Design: The Evolution of the CIA, JCS, and NSC**. [s.l.] Stanford University Press, 2000.

_____. **Spying Blind: The CIA, the FBI, and the Origins of 9/11**. [s.l.] Princeton University Press, 2009.