

Marcel Moreira Pinto

**ESTRUTURAÇÃO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO MINISTÉRIO DA
AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO**

Brasília – DF

Março/2018

ESTRUTURAÇÃO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como parte dos requisitos
para obtenção do grau de Especialista em
Gestão Pública.

Aluno: Marcel Moreira Pinto

Orientador: Prof. Dr. Marcos Eielson
Pinheiro de Sá

Brasília – DF
Março/2018

ESTRUTURAÇÃO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO

Autor: Marcel Moreira Pinto
Ministério da Agricultura,
Pecuária e Abastecimento
(MAPA)

Palavras-chave: Atividade de Inteligência, Inteligência de Estado, Agricultura, Pecuária, Serviço de Inteligência.

Resumo analítico em português

Pretende-se neste artigo identificar e demonstrar as medidas necessárias para ações que visem a estruturação da atividade de inteligência no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Identificou-se que o MAPA, que atua na formulação de políticas para o agronegócio, principal setor da economia nacional, não possui processos sistemáticos de coleta de dados e análise de informações, atuando de forma reativa aos acontecimentos. Foram observados artigos técnicos, legislações, estudos e projetos voltados à atividade de inteligência no âmbito do setor público brasileiro, identificando critérios, fundamentos doutrinários, fatores e variáveis que se relacionam com a atividade de inteligência. Concluiu-se que a inteligência pode conferir maior eficiência às ações desempenhadas pelo MAPA, por permitir que as informações sejam coletadas, analisadas, difundidas e compartilhadas internamente e com outros órgãos de forma metódica e sistemática, a partir da utilização de técnicas próprias, gerando conhecimento que irá subsidiar a tomada de decisão e a estratégia.

Introdução

A grande quantidade de informações disponíveis e complexidade das relações entre Estado e sociedade definem o ambiente onde atualmente atua a inteligência. A atividade de inteligência é considerada um instrumento que possibilita, por meio de métodos e técnicas próprios, a coleta de dados e informações com vistas à produção de conhecimento que servirá como subsídio à tomada de decisão.

Diversas organizações, públicas e privadas, buscam a atividade de inteligência como meio de obter maior eficiência e otimizar seus resultados. Na esfera privada, essa atividade, conhecida como inteligência competitiva, é amplamente utilizada. No âmbito das instituições públicas, a atividade de inteligência (inteligência de Estado) vem sendo principalmente utilizada principalmente em órgãos de segurança.

Contudo, outros órgãos públicos, além dos policiais, estão buscando a inteligência como meio para atuar preventivamente na identificação de oportunidades e ameaças à consecução de políticas de governo, para o planejamento e a execução de suas atividades e, para segurança de conhecimentos e dados sensíveis além de pessoas, áreas, instalações e meios que os guardam ou veiculam.

Segundo Santos (2015), a atividade de inteligência constitui um instrumento valioso para que os Estados possam obter informações mais claras e confiáveis e, conseqüentemente, possam se posicionar mais autonomamente frente às suas escolhas não somente de competição, mas também de coordenação e cooperação.

No âmbito de atuação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, observa-se que a atividade de inteligência não se encontra estruturada e organizada, além de inexistir uma unidade formalmente responsável pela gestão deste tema no âmbito do Órgão. As ações voltadas à inteligência são pontuais, apesar do órgão ser membro do Sistema Brasileiro de Inteligência – SISBIN desde a edição do Decreto nº 8.149, de 10 de dezembro de 2013, que alterou a composição do Sistema (Brasil, 2013). Incluir o Decreto que acresceu o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento como referência.

Analisando-se o Decreto nº 8.852, de 20 de setembro de 2016, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das

Funções de Confiança do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, verifica-se que a única unidade organizacional regimentalmente instituída exclusivamente para exercer a atividade de inteligência no âmbito do MAPA é a Coordenação-Geral de Inteligência e Estratégia, embora sua atuação esteja limitada à área de atuação da Secretaria de Defesa Agropecuária (Brasil, 2016).

A estrutura organizacional do MAPA compreende além de órgãos de assistência direta do titular da pasta, como o Gabinete do Ministro, a Assessoria Especial de Controle Interno e a Secretaria Executiva, onde se encontram regimentalmente dispostas a Corregedoria, a Escola Nacional de Gestão Agropecuária e, dentre outras unidades, a Ouvidoria e a Consultoria Jurídica (Brasil, 2016).

Integram ainda, a estrutura do MAPA, as Secretarias de Defesa Agropecuária, de Mobilidade Social, do Produtor Rural e do Cooperativismo, de Política Agrícola, de Relações Internacionais do Agronegócio e o Instituto Nacional de Meteorologia, além das Superintendências Federais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que são suas representações em todas as Unidades da Federação, e entidades vinculadas, como a Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA (Brasil, 2016).

Embora o agronegócio seja o principal setor da economia nacional e o MAPA possua essa vasta rede de relacionamentos, produza conhecimentos e atue na produção, fomento, comercialização, abastecimento, armazenagem, defesa sanitária animal e vegetal, fiscalização de insumos agrícolas e pecuários e inspeção de produtos e seus derivados, animais e vegetais, associativismo, cooperativismo, meteorologia, pesquisa científica e tecnológica, comércio e relações internacionais, a inteligência produzida por essas áreas, ocorre de forma compartimentada.

Assim, considerando as interfaces entre as diversas áreas de atuação do MAPA e a repercussão que as medidas adotadas por uma unidade organizacional provocam nas atividades das demais, devido à inter-relação entre elas, é possível observar que, em geral, o MAPA não possui processos sistemáticos de coleta de dados e análise de informações para a antecipação de problemas e identificação de oportunidades, o que contribui para que as suas ações sejam mais reativas aos acontecimentos e consideravelmente mais dependentes da percepção dos gestores.

Como consequência, gestores e servidores do MAPA frequentemente se queixam da falta de tempo para pensar e planejar suas ações, ficando suas atividades mais responsivas aos imprevistos e emergências, que acabam tomando a maior parte do seu tempo, impossibilitando a adoção de medidas proativas.

Assim, o termo “apagar incêndio”, que se refere a atuar constantemente em assuntos urgentes e emergentes, é comumente mencionado e vivenciado pelos servidores, o que interfere diretamente nos resultados obtidos, pois reduz a sua produtividade e eficiência. Os funcionários dedicam grande parte do tempo e recursos para situações que, na maioria das vezes, não proporcionam os melhores resultados para o Ministério e para a sociedade. Como consequência, surge um desgaste financeiro e humano.

A atividade de inteligência tem a finalidade de preencher essa lacuna, com a obtenção e análise de informações que venham subsidiar o processo decisório em diferentes níveis e atividades, sempre considerando o planejamento estratégico e as prioridades do órgão. A inteligência pode, portanto, ser um forte instrumento de apoio ao planejamento, pois está atrelada ao monitoramento de variáveis internas e externas.

Além disso, na medida em que coleta de dados e informações e produz, de forma metódica e sistemática, conhecimentos necessários à tomada de decisões, seja no nível tático ou no estratégico, a atividade de inteligência possibilita que as decisões tenham um caráter menos subjetivo e arbitrário.

A atividade de inteligência possibilita identificação de oportunidades e a prevenção de ameaças à atuação do órgão. Com isso, os recursos públicos podem ser melhor direcionados, aumentando a eficiência e melhorando a qualidade dos serviços entregues à sociedade.

O MAPA atua na formulação e gestão de políticas públicas e na regulação dos serviços prestados ao setor agropecuário, com o objetivo de garantir o fortalecimento do setor produtivo nacional e a segurança alimentar da população brasileira, além de assegurar a saúde dos rebanhos e a sanidade vegetal das lavouras do país. Com isso, podem ser objeto de análise da atividade inteligência no MAPA questões de relações internacionais do agronegócio, pesquisa, abastecimento, comércio exterior, assuntos

internos, problemas estratégicos, segurança das informações, agricultura e meio ambiente, segurança alimentar, saúde animal e sanidade vegetal e fraudes no setor.

Ameaças à sociedade e ao Estado demandam ações preventivas, coordenadas e integradas, de forma a evitar a deflagração de crises em áreas de interesse estratégico para o Estado ou, quando inevitável, a oferecer às autoridades o assessoramento capaz de permitir o seu adequado gerenciamento.

O caso da operação “Carne Fraca”, deflagrada em maio de 2017 pela Polícia Federal, que identificou que servidores do MAPA participavam de um esquema de corrupção e cobravam propina para esconder eventuais problemas de qualidade dos produtos, é um exemplo de como a atividade de inteligência no MAPA poderia atuar para a prevenção de um problema que acarretou prejuízos enormes ao setor, que envolveram o embargo à carne brasileira em diversos países.

Embora o MAPA atue por meio de suas unidades organizacionais, empresas públicas e órgãos vinculados produzindo dados e informações referentes a pesquisa, fiscalização, negociação e comércio internacional, abastecimento, crédito e seguro rural, o baixo nível de compartilhamento de informações entre suas unidades administrativas, impossibilita a reunião dos conhecimentos gerados e conseqüentemente prejudica a identificação de oportunidades e ameaças à consecução de suas políticas públicas.

Ainda em relação à operação “Carne Fraca”, de acordo com informações disponibilizadas pela própria mídia, existiam indícios de fraudes em frigoríficos um ano antes de a operação ser iniciada, mas as informações não foram tratadas de maneira sistemática e organizada para que fosse possível evitar ou inibir o problema de maneira precoce (UOL, 2017; ESTADÃO, 2017).

Dada a importância da atuação do MAPA para o agronegócio e para a economia do País, o órgão demanda uma atividade de inteligência estruturada, condizente com suas responsabilidades, de forma a contribuir para uma atuação mais eficiente. Assim, o presente artigo busca auxiliar na estruturação da atividade de inteligência no MAPA, de modo que ela possa contribuir para que o órgão atue com maior eficiência no exercício de suas funções.

A estruturação de uma unidade de inteligência permitirá ao órgão estabelecer um canal por onde transitarão dados e informações, os quais poderão ser trabalhados de

forma integrada, agregando, desse modo, sentido a muitos dados que, de forma isolada, não teriam significado algum para a organização.

Assim, a construção de uma rede de inteligência, com o envolvimento de todas as unidades organizacionais do MAPA e dos demais membros do Sistema Brasileiro de Inteligência - SISBIN possibilitará a coordenação de ações e criará um ambiente propício à análise de inteligência no Ministério e à interação entre as diferentes áreas que atuam com o tema.

Ademais, é essencial capacitar profissionais que atuarão nessa área, de forma a estabelecer um corpo técnico capaz de agir de maneira eficiente e oportuna na identificação oportunidades e ameaças à consecução de políticas de governo, na segurança de conhecimentos e dados sensíveis e de pessoas, áreas, instalações e meios que os guardam ou veiculam, bem como na prevenção, detecção, obstrução e neutralização de ações de Inteligência adversa e de outras ameaças.

Portanto, o estudo visa identificar e demonstrar as medidas necessárias para ações que envolvem coleta de dados, produção e difusão de conhecimentos, tendo a função de assessorar as autoridades e gestores para o planejamento, execução e acompanhamento das políticas públicas.

Desenvolvimento

Foram analisados artigos técnicos, legislações, estudos e projetos voltados à atividade de inteligência no âmbito do setor público nos últimos 10 anos. Além disso, foram identificadas ações voltadas à atividade de inteligência, em núcleos e unidades de inteligência, em órgãos públicos do governo federal, com o objetivo de registrar os critérios, fundamentos doutrinários, fatores e variáveis que se relacionam com a estruturação da atividade de inteligência. Além disso, foram analisadas as relações entre os fatores observados e posteriormente a determinação dos seus efeitos no MAPA.

Considerando o objetivo de estruturar a atividade de inteligência para minimizar as incertezas e atuar de forma decisiva nos assuntos de interesse da sociedade e do Estado, observa-se que o MAPA deveria estabelecer e implementar um modelo, com metodologia e processos sistemáticos de busca e coleta de dados, que possibilitem a

construção de conhecimento qualificado para subsidiar o tomador de decisão. Para tal, deve inicialmente se basear na Política Nacional de Inteligência – PNI, na Doutrina Nacional da Atividade de Inteligência, na Estratégia Nacional de Inteligência, bem como observar modelos aplicados em outros órgãos públicos.

De acordo com Pereira (2009), a atividade de inteligência, originalmente denominada de “informações”, esteve sempre presente na história da humanidade e afetou diretamente a relação entre os povos. Segundo a autora, há registros do emprego da inteligência desde as primeiras civilizações conhecidas, como os sumérios e os egípcios.

No Brasil, o primeiro registro oficial de uma atividade de inteligência e informações data de 1927, quando da criação do Conselho de Defesa Nacional (Pereira, 2009). Posteriormente, em 1946, e no contexto da Guerra Fria, foi criado o Serviço Federal de Informações e Contra-Informações (SFICI) e, após o Golpe Militar, em 1964, foi criado o Serviço Nacional de Informações (SNI).

O SNI foi extinto em 1990 e, segundo Antunes (2002), começaram as tentativas, por parte dos Poderes Legislativo e Executivo, de implementação de um órgão que atuasse com inteligência, não mais informações. De acordo com Gonçalves (2009), o termo “inteligência” foi incorporado à doutrina brasileira, em substituição a “informações”, com o intuito de abandonar termos associados ao regime militar (Gonçalves, 2009).

Para Santos (2015), o termo inteligência resulta da visão de que é uma atividade que busca mais do que informar, mas que utiliza métodos e técnicas associados a metodologias de áreas de produção de conhecimento do meio científico para gerar produtos que possam ser consumidos por seus usuários para a tomada de decisões. O autor ainda afirma que a palavra inteligência foi adotada para traduzir o exercício de ações que culminavam com a produção de resultados que não eram alcançados pelos métodos convencionais aplicados nas atividades políticas anteriores.

Em 1999, com a edição da Lei 9.883, de 7 de dezembro de 1999, foi instituído o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin) e criada a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), responsável por fornecer ao presidente da República e a seus ministros informações e análises estratégicas, oportunas e confiáveis, necessárias ao processo de decisão (Brasil, 1999).

No contexto de atuação da ABIN, é de vital importância observar o disposto na Política Nacional de Inteligência – PNI, instituída pelo Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016 (Brasil, 2016). Ela estabelece as diretrizes, limites e parâmetros à atuação da Inteligência federal, desenvolvida pela ABIN e por todos os órgãos integrantes do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN). O MAPA, através de sua Secretaria Executiva, é integrante do SISBIN (Brasil, 2013).

Art. 1º Fica instituído o Sistema Brasileiro de Inteligência, que integra as ações de planejamento e execução das atividades de inteligência do País, com a finalidade de fornecer subsídios ao Presidente da República nos assuntos de interesse nacional.

Como disposto no § 1º, do art. 1º do Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002 (Brasil, 2002), a ABIN é o órgão central do SISBIN, cujo objetivo é “integrar as ações de planejamento e execução da atividade de inteligência do País, com a finalidade de fornecer subsídios ao Presidente da República nos assuntos de interesse nacional”.

Ainda de acordo com o § 2º, do art. 1º, do referido decreto, os membros do SISBIN são responsáveis pelo processo de obtenção e análise de dados e informações e pela produção e difusão de conhecimentos necessários ao processo decisório do Poder Executivo, em especial no tocante à segurança da sociedade e do Estado, bem como pela salvaguarda de assuntos sigilosos de interesse nacional.

De acordo com a ABIN (BRASIL, 2017), a PNI determina que o papel da inteligência é fornecer informações oportunas, abrangentes e confiáveis às autoridades brasileiras, necessárias ao processo decisório, envolvendo o acompanhamento e avaliação das conjunturas internas e externas, buscando identificar fatos e situações que possam resultar em ameaças, riscos ou oportunidades aos interesses da sociedade e do Estado.

Para efeito da implementação da PNI, de acordo com o item 1 do Anexo do Decreto 8.793/2016 (BRASIL, 2016), adotam-se os seguintes conceitos:

Atividade de Inteligência: exercício permanente de ações especializadas, voltadas para a produção e difusão de conhecimentos, com vistas ao assessoramento das autoridades governamentais nos respectivos níveis e áreas de atribuição, para o planejamento, a execução, o acompanhamento e a avaliação das políticas de Estado. A atividade de Inteligência divide-se, fundamentalmente, em dois grandes ramos:

I - Inteligência: atividade que objetiva produzir e difundir conhecimentos às autoridades competentes, relativos a fatos e situações que ocorram dentro e fora do território nacional, de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório, a ação governamental e a salvaguarda da sociedade e do Estado;

II - Contrainteligência: atividade que objetiva prevenir, detectar, obstruir e neutralizar a Inteligência adversa e as ações que constituam ameaça à salvaguarda de dados, conhecimentos, pessoas, áreas e instalações de interesse da sociedade e do Estado.

A PNI, no item 5 do Anexo do Decreto 8.793/2016 (Brasil, 2016), ainda estabelece os instrumentos essenciais da Inteligência nacional:

- I – Plano Nacional de Inteligência;
- II – Doutrina Nacional de Inteligência;
- III – diretrizes e prioridades estabelecidas pelas autoridades competentes;
- IV – SISBIN e órgãos de Inteligência que o integram;
- V – intercâmbio de dados e conhecimentos no âmbito do SISBIN, nos termos da legislação em vigor;
- VI – planejamento integrado do regime de cooperação entre órgãos integrantes do SISBIN;
- VII – capacitação, formação e desenvolvimento de pessoas para a atividade de Inteligência;
- VIII – pesquisa e desenvolvimento tecnológico para as áreas de Inteligência e Contrainteligência;
- IX – ajustes de cooperação mediante instrumentos específicos entre órgãos ou entidades integrantes da Administração Pública Federal (APF), das Unidades da Federação ou da iniciativa privada;
- X – recursos financeiros necessários à consecução das atividades de Inteligência;
- XI – controle interno e externo da atividade de Inteligência; e
- XII – intercâmbio de Inteligência e cooperação técnica internacionais.

O art. 1º, da Lei 9.883/99 estabelece que o Sistema Brasileiro de Inteligência - SISBIN tem por finalidade fornecer subsídios ao Presidente da República nos assuntos de interesse nacional. Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal que, direta ou indiretamente, possam produzir conhecimentos de interesse das atividades de inteligência, em especial aqueles responsáveis pela defesa externa, segurança interna e relações exteriores, constituirão o Sistema Brasileiro de Inteligência, na forma de ato do Presidente da República, conforme estabelece o art. 2º da referida lei.

O SISBIN é, portanto, composto tanto por órgãos de inteligência ou que possuem frações de inteligência estruturada, como as forças armadas e as polícias, quanto por órgãos que não são órgãos de inteligência, e que não possuem frações de inteligência,

mas que produzem conhecimentos de interesse para a atividade na função de assessorar o Presidente da República.

De acordo com Santos (2015), os membros do SISBIN devem fornecer à ABIN dados e conhecimentos relacionados com a defesa das instituições e dos interesses nacionais. Segundo o autor, os órgãos podem, assim como a ABIN, fazer uso de técnicas e meios sigilosos para sua atividade de inteligência. No entanto, devem irrestrita observância às garantias e direitos individuais, devendo, ainda, cumpri-los e preservá-los.

Assim, o MAPA, como membro do SISBIN, deve também aportar dados e conhecimentos para assessorar o Presidente da República, além de desempenhar atividades de inteligência passa assessorar o Ministro de Estado e demais tomadores de decisão do órgão. Contudo, o órgão MAPA não possui uma fração de inteligência estruturada. Acredita-se que essa unidade estruturada possibilitaria uma atuação mais profissional e organizada ao MAPA, e que essa unidade teria mais autonomia e ficaria menos vulnerável a descontinuidades de gestões.

É pressuposto de uma unidade especializada em inteligência compreender o ciclo da produção do conhecimento e os mecanismos e critérios para coleta e tratamento das informações de inteligência, sendo fundamental a observação dos princípios da doutrina na estruturação da atividade de inteligência MAPA.

Segundo Almeida Neto (2009) a inteligência demanda regras formais específicas de produção do conhecimento, marcos teóricos próprios e a finalidade de assessoramento de um tomador de decisão. Pacheco (2006) defende que a atividade de inteligência, assim como a pesquisa científica, a investigação criminal e o processo penal, deve utilizar um conjunto de técnicas e instrumentos, com a finalidade de buscar a verdade. De acordo com Pereira (2009), a atividade de inteligência, na medida em que coleta dados e informações e produz, de forma metódica e sistemática, conhecimentos necessários à tomada de decisões, seja no nível tático ou no estratégico, possibilita que essas decisões tenham um caráter menos subjetivo e arbitrário.

De acordo com a Doutrina de Inteligência da ABIN, a produção de Conhecimento de Inteligência utiliza uma metodologia baseada nas regras cartesianas e esse conhecimento deve ser verdadeiro ou provável, fundamentando suas conclusões em

evidências contidas nas frações significativas destacadas nos fatos e situações em produção. O profissional de inteligência, usando a metodologia adotada, formula uma imagem imparcial e objetiva em sua mente que deverá corresponder totalmente ao objeto (fato ou situação) (ABIN, 2016).

Cabe lembrar que a atividade de Inteligência deve ser desenvolvida, no que se refere aos limites de sua extensão e ao uso de técnicas e meios sigilosos, com irrestrita observância dos direitos e garantias individuais, fidelidade às instituições e aos princípios éticos que regem os interesses e a segurança do Estado, conforme disposto no Parágrafo Único do art. 3º da Lei 9.883/1999 (Brasil, 1999).

Observa-se na literatura, que a atividade de inteligência no setor público está frequentemente associada à atuação de organismos de segurança. Assim, são escassas as referências de aplicação da atividade de inteligência em órgãos não policiais. Dessa forma, mostrou-se necessária a busca de informações diretamente em instituições do Poder Executivo Federal que atuam com inteligência.

Verifica-se que as unidades de inteligência em órgãos do setor público visam a realização de estratégias e ações de inteligência, através dos núcleos de inteligência, na busca de solucionar os problemas que possam surgir nas atividades laborais do setor público, bem como de forma preventiva evitando ações adversas. As ações de planejamento, execução, análise, síntese e controle fazem com que os resultados sejam obtidos com maior eficácia, eficiência e efetividade.

Observa-se que a inteligência tem papel fundamental na elaboração de políticas, pois pode informar ou esclarecer os processos decisórios. Quanto mais o elaborador de políticas sabe sobre os problemas que está lidando, maior a probabilidade de resultar em uma política mais inteligente e eficiente. Assim, a inteligência funciona como um antídoto para ideologias, preconceitos ou inflexibilidades (Santos, 2015). Contudo, o mesmo autor acredita que os elaboradores de política frequentemente encaram a inteligência mais como um suporte para o que eles querem fazer do que pistas para o que eles deveriam fazer.

A unidade de inteligência do MAPA, portanto, deve ter a função de coletar e tratar as informações estratégicas necessárias ao desenvolvimento do órgão, além de manter intercâmbio com órgãos e entidades do poder público e instituições privadas, que

realizem atividades de investigação e inteligência, visando a troca e cruzamento de informações estratégicas e a obtenção de conhecimento. Além disso, deve ter papel proativo no sentido de divulgar as informações aos tomadores de decisão.

A unidade de inteligência deve ainda produzir informações e conhecimentos estratégicos que possam subsidiar as atividades do MAPA, além de coordenar as atividades que exijam ações integradas de inteligência.

Como figura entre as áreas de atuação do MAPA, as atividades de fiscalização, controle interno e corregedoria, a unidade deve também reunir e integrar dados e informações referentes à prevenção e ao combate às fraudes no setor; Solicitar a órgãos e entidades públicas e pessoas físicas e jurídicas de direito privado documentos e informações necessários à instrução de procedimentos; Realizar análises e pesquisas visando à identificação de ilicitudes praticadas por servidores; Propor e adotar medidas, que preservem o MAPA contra a disseminação não autorizada de conhecimentos e informações sigilosas ou estratégicas;

Uma das técnicas empregadas em inteligência é a construção de cenários. Segundo Motomura (2008) cenários são como sondas para o futuro. O seu valor está em sensibilizar os executivos para possibilidades que eles dificilmente perceberiam de outra forma. Reduzem as chances de surpresas indesejáveis e capacitam os executivos a tomar melhores decisões, em melhor *timing*.

Os cenários têm o propósito de apresentar uma imagem significativa de futuros prováveis, em horizontes de tempo diversos. Podem projetar a organização em um ambiente daqui a alguns anos. Também, projetam formas de alterar essa imagem, visando assegurar um posicionamento mais favorável da empresa no futuro. É importante a distinção entre cenários e previsões. Estes não passam de simples extrapolações de tendências. A máquina pode fazer. Cenários são sistemas complexos, que buscam revelar sinais precoces de alterações do futuro. Utiliza, principalmente, a opinião de especialistas e pessoas de notório saber. O *software* pode ser usado como uma ferramenta.

Outra ação fundamental é atuar na prevenção e neutralização das ações de inteligência adversa. O Brasil tem se destacado no agronegócio, com tecnologia e alta produtividade, o que lhe dá vantagens competitivas no cenário internacional e torna o

país alvo de ações hostis como: a espionagem e sabotagem e biopirataria. A todo o momento a mídia noticia casos de espionagem e sabotagem. Assim, torna-se interessante saber que o ato de sabotagem pode variar desde uma pequena ação individual até uma de grande porte, integrando um plano de caráter estratégico. Pode ser ainda um ato deliberado para destruir ideias e/ou a reputação de organizações e de pessoas, praticado por motivos variados.

Em suas atividades o MAPA manipula informações sensíveis, muitas de caráter sigiloso, imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado, passíveis de classificação e profere decisões que, não raras vezes, vão de encontro aos interesses de servidores, grupos econômicos e políticos poderosos, resta necessário observar a importância e necessidade de se estruturar a área de contrainteligência, que contemple tanto a segurança orgânica (adoção de medidas visando à proteção das informações, do pessoal, das áreas e instalações dos prédios e do material), como a segurança ativa (medidas proativas destinadas a neutralizar as ações adversas que venham a ser identificadas).

Com base na pesquisa, sugere-se então que seja criada no MAPA uma unidade dedicada exclusivamente às atividades de inteligência e contrainteligência, que será responsável pela identificação de oportunidades e ameaças à consecução das políticas de governo do órgão; pela segurança de conhecimentos e dados sensíveis e de pessoas, áreas, instalações e meios que os guardam ou veiculam; e pela prevenção, detecção, obstrução e neutralização de ações de Inteligência adversa e de outras ameaças.

Considerando que a Secretaria Executiva é o órgão do MAPA, que o representa junto ao SISBIN, a unidade a ser criada poderia ser vinculada diretamente àquela Secretaria, para ter autonomia e livre acesso às demais Secretarias do MAPA, e poderia ser denominada Assessoria ou Coordenação-Geral de Inteligência (DAS/FCPE 4), com duas Coordenações (DAS/FCPE 3), e quatro Divisões (DAS/FCPE 2), conforme figura 1.

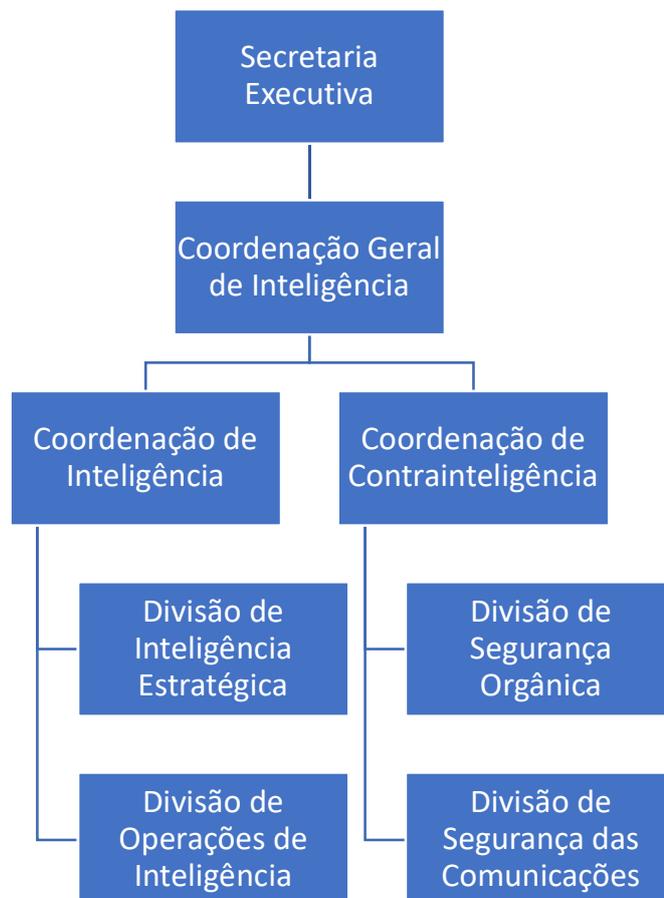


Figura 01. Organograma da Coordenação Geral de Inteligência vinculada à Secretaria Executiva do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Ainda, com o objetivo de possibilitar a execução das atividades de inteligência e contrainteligência pela unidade organizacional proposta, torna-se necessária a definição das competências regimentais dessa unidade, visando facilitar a sua interface e articulação não somente com as demais unidades do próprio MAPA, mas também com outros órgãos e entidades públicas e privadas, de forma que foi elaborada uma proposta de Regimento Interno para embasar as ações da unidade de inteligência do MAPA.

Proposta de Regimento: Assessoria/Coordenação-Geral de Inteligência

Art. À Assessoria/Coordenação-Geral de Inteligência, compete:

I - coordenar, orientar, executar e supervisionar as atividades de inteligência e contrainteligência realizadas no âmbito das competências do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

II - coordenar o relacionamento dos órgãos de assistência direta, órgãos específicos singulares e das unidades descentralizadas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento para aprimoramento da atividade de inteligência e estabelecimento de uma rede de inteligência;

III – coordenar as atividades relacionadas à integração, produção, análise e difusão de conhecimentos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e representá-lo junto ao Sistema Brasileiro de Inteligência - SISBIN;

IV - promover, acompanhar e apoiar a realização de ações do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento com órgãos, entidades e instituições que atuem na fiscalização, repressão e combate a atividades ilícitas realizadas nas suas áreas de atuação e no âmbito das suas competências;

V - promover, em articulação com a Escola Nacional de Gestão Agropecuária – ENAGRO, a capacitação e o desenvolvimento de recursos humanos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento em temas relacionados às atividades de inteligência, contrainteligência e segurança orgânica.

VI - manter intercâmbio com órgãos e entidades do poder público, visando à troca e ao cruzamento de informações estratégicas e à obtenção de conhecimento em temas relacionados às atividades de inteligência e contrainteligência.

VII - prestar assessoramento estratégico, coordenar ações e executar atividades de estudo, pesquisa e investigação na área de inteligência.

Art. À Coordenação de Inteligência, compete:

I - planejar, supervisionar e acompanhar a execução das atividades de Inteligência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

II - acompanhar, avaliar e definir critérios, métodos e procedimentos para a realização da atividade de inteligência no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

III - implementar os planos, medidas e atividades relacionados à atividade de inteligência no âmbito das competências do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

IV - processar dados e conhecimentos fornecidos por serviços de inteligência nacionais e estrangeiros relacionados às atividades de competência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e

V – receber, analisar e apoiar a produção de conhecimentos de Inteligência sobre cenários, ameaças e oportunidades, no âmbito nacional e internacional, para fins de assessoramento ao processo decisório do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

Art. À Divisão de Inteligência Estratégica, compete:

I - planejar, executar, supervisionar e difundir a produção de conhecimentos estratégicos de interesse do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

II - realizar pesquisas, estudos, análises e elaborar cenários estratégicos para subsidiar a realização de operações e subsidiar a tomada de decisões;

III – apoiar os órgãos de assistência direta, órgãos específicos singulares e as unidades descentralizadas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento nas atividades de inteligência estratégica;

IV - monitorar cenários estratégicos, gerenciar e comunicar riscos associados às atividades de competência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

V - manter articulação com a Divisão de Operações de Inteligência e com as demais unidades organizacionais do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento envolvidas na atividade de inteligência.

Art. À Divisão de Operações de Inteligência, compete:

I – planejar, executar, supervisionar e controlar operações de Inteligência realizadas pelos órgãos de assistência direta e órgãos específicos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

II - orientar, supervisionar e apoiar unidades descentralizadas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento em operações de Inteligência; e

III - implementar os planos relacionados a operações de Inteligência aprovados pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

IV - manter articulação com a Divisão de Inteligência Estratégica e com as demais unidades organizacionais do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento envolvidas na atividade de inteligência.

Art. À Coordenação de Contraineligência, compete:

I - planejar, supervisionar e acompanhar a execução das atividades de contraineligência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

II - acompanhar, avaliar e definir critérios, métodos e procedimentos para a realização de ações de contraineligência no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

III - implementar os planos, medidas e atividades relacionados à contraineligência no âmbito das competências do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

IV - processar dados e conhecimentos fornecidos por serviços de inteligência nacionais e estrangeiros relacionados às atividades de competência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e

V – promover, coordenar e acompanhar a execução de medidas visando prevenir, detectar, obstruir e neutralizar ameaças à salvaguarda de conhecimentos e dados sensíveis do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, bem como interferências externas;

VI - elaborar, em articulação com as demais unidades do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e com outros órgãos e entidades do Sistema Brasileiro de Inteligência, avaliações de risco de eventos, situações e cenários estratégicos;

Art. À Divisão de Segurança Orgânica, compete:

I - promover, coordenar e acompanhar a execução de políticas e atividades de segurança orgânica no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

II - planejar, supervisionar e difundir ações de segurança de pessoas, áreas, instalações, sistemas de informação e documentos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

III - identificar ameaças ou ocorrências de comprometimento ou violação da segurança orgânica, e adotar medidas necessárias, em articulação com as demais unidades organizacionais do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

IV - manter articulação com a Divisão de Segurança das Comunicações e as demais unidades organizacionais do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento envolvidas na atividade de contraineligência.

Art. À Divisão de Segurança das Comunicações, compete:

I - planejar, pesquisar e propor tecnologias a serem aplicadas a processos, sistemas e soluções para a segurança da informação e das comunicações;

II - planejar e executar atividades de segurança vinculadas ao funcionamento de produtos e serviços de tecnologia da informação e comunicações;

III - identificar ameaças ou ocorrências de comprometimento ou violação da segurança das comunicações, e adotar medidas necessárias, em articulação com as demais unidades organizacionais do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

IV - manter articulação com a Divisão de Segurança Orgânica e as demais unidades organizacionais do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento envolvidas na atividade de contrainteligência.

É essencial que essa unidade de inteligência esteja em constante articulação com as áreas de inteligência/informação nas Secretarias, Empresas públicas e órgãos vinculados do MAPA, bem como com as secretarias e agências estaduais agropecuárias, de modo a criar uma rede de inteligência. A atividade de inteligência está intrinsicamente ligada à informação, que deve ser coletada, processada e analisada com o objetivo de assessorar o processo decisório, de forma, , que a atuação em rede se torna fundamental para o sucesso da atividade de inteligência em órgãos públicos.

De acordo Marini e Martins (2004) as redes organizacionais são capazes de reunir pessoas, unidades e instituições em torno de objetivos comuns, com base no compartilhamento da informação. Segundo o autor, a estruturação de uma unidade de inteligência possibilita ao órgão ter um canal por meio do qual transitarão os dados e as informações que nele circulam, os quais poderão ser trabalhados de forma integrada, agregando, desse modo, sentido a muitos dados que, de forma isolada, não teriam significado algum para a organização.

As redes têm caráter técnico e operacional, onde se destaca pouca hierarquia e grande interatividade entre os atores. De Sordi et. al. (2009) afirma que a essência de uma rede é a cooperação, sendo fundamentais a interação dos atores e as relações que são estabelecidas entre eles. Granovetter (1973), importante pesquisador dos relacionamentos em rede, apontou que os vários laços fracos mantidos por um indivíduo

são mais importantes que os laços fortes na manutenção das redes sociais, uma vez que possibilitam a interação com vários outros grupos mais dispersos. Sem estes laços fracos, os grupos seriam como ilhas isoladas e não uma rede.

Sugere-se assim a criação de uma rede interna de informações, composta por membro das unidades técnica do MAPA, em todo o território nacional, cuja finalidade seria a obtenção, o tratamento e a disseminação de informações de interesse das diversas unidades que compõem o Ministério. Entre as atividades que deverão ser desempenhadas pelos membros da rede, consta a análise das informações disponibilizadas pelos outros participantes da rede, atentando-se para o risco, a materialidade, a relevância e a oportunidade, propondo, se for o caso, a realização de fiscalizações. Além disso, a constituição de uma rede de inteligência exige que existam servidores aptos em todos os pontos, aptos a coletar e compartilhar informações.

A capacitação das equipes que atuarão com inteligência é também fator essencial para a estruturação dessa atividade no MAPA. Assim, é importante conhecer quesitos e qualidades profissionais e pessoais essenciais no desempenho da atividade de inteligência.

A unidade de Inteligência do MAPA deve ser composta por técnicos capacitados constantemente na utilização de ferramentas tecnológicas, bem como na segurança de informação. Além disso, devem ser capacitados na produção e proteção do conhecimento sensível; nos princípios doutrinários da atividade de inteligência; nos procedimentos das técnicas de entrevistas e coleta de informações; medidas de proteção do conhecimento, compreendendo a educação de segurança e a identificação de ameaças e vulnerabilidades inerentes a proteção física, do ambiente, de documentos, e na gestão de pessoas e de sistemas de informação; operações de inteligência; entrevista de inteligência; análise de mídias e redes sociais e cenários prospectivos.

Visando a capacitar e aprimorar continuamente a equipe da unidade de inteligência, bem como os servidores que participarão da rede de inteligência, o MAPA deve buscar parceria com instituições que ministram cursos na área, como ABIN e o Ministério da Defesa, bem como estreitar o relacionamento com unidades de inteligência de outros órgãos, que reservem semelhanças na sua estrutura organizacional e nas áreas de atuação, como a Receita Federal do Brasil – RFB, o Instituto Brasileiro do Meio

Ambiente e dos Recursos Renováveis – IBAMA, a Agência Brasileira de Vigilância Sanitária – ANVISA, dentre outros, para capacitações especializadas visando atender as qualificações requeridas para uma melhor atuação profissional na área de inteligência.

Conclusão

Conforme demonstrado, diante da complexidade cada vez maior do corpo social e do Estado, a atividade de inteligência vem se aprimorando e ganhando novos contornos. Essa atividade, apesar de lidar com o segredo em algumas ocasiões, não se restringe às informações de caráter sigiloso, pois também utiliza, em larga escala, os dados e informações provenientes de fontes ostensivas.

A atividade de inteligência, na medida em que coleta dados e informações e produz, de forma metódica e sistemática, conhecimentos necessários à tomada de decisões, seja no nível tático ou no estratégico, possibilita que essas decisões tenham um caráter menos subjetivo e arbitrário.

Para se fazer inteligência é fundamental que haja uma unidade no MAPA especificamente voltada para o recebimento (coleta) e a gestão (análise e disseminação) das informações, que utilize metodologia e técnicas próprias, com pessoal devidamente treinado e capacitado para produzir o conhecimento que irá assessorar um decisor.

Com a estruturação de uma unidade inteligência, o órgão passa a ter um canal por meio do qual transitarão os dados e as informações que nele circulam, os quais poderão ser trabalhados de forma integrada, agregando, desse modo, sentido a muitos dados que, de forma isolada, não teriam significado algum para a organização. Em outras palavras, a instituição passa a ter condições de organizar melhor suas informações (tanto as obtidas interna como externamente) e de produzir conhecimentos para que o tomador de decisão possa agir com mais eficiência.

A atividade de inteligência poderá contribuir para uma melhor seleção das ações de fiscalização do MAPA, priorizando o que de fato é mais relevante, bem como as próprias informações coletadas nos processos e nas fiscalizações poderão ser mais bem estruturadas e analisadas, gerando um novo conhecimento que irá subsidiar outras decisões.

Ademais, ao consolidar o uso da atividade de inteligência, com a utilização de técnicas e metodologia próprias, o MAPA poderá se aproximar das unidades de inteligência de outros órgãos públicos, a exemplo da Receita Federal, do Ministério Público Federal, da Polícia Federal e da Controladoria-Geral da União, o que irá possibilitar a troca de informações e, a partir daí, formar uma rede de colaboradores, com o objetivo de atuar em conjunto, visando ao combate à corrupção e ao desvio de recursos públicos, conferindo maior eficiência e efetividade às ações de controle.

Assim, a atividade de inteligência pode conferir maior eficiência às ações desempenhadas pelo MAPA. Primeiro, porque vai permitir que as informações que circulam dentro e fora do órgão sejam coletadas, analisadas e difundidas de forma metódica e sistemática, a partir da utilização de técnicas próprias, gerando um conhecimento que irá subsidiar os tomadores de decisão, por exemplo, para a elaboração de seu plano estratégico, ou seja, para a definição das prioridades das ações.

Além disso, por intermédio da unidade de inteligência, o MAPA poderá se relacionar e compartilhar informações com unidades de inteligência de outros órgãos públicos, maximizando, assim, seus esforços e gerando maiores benefícios para a sociedade, que clama não apenas pela correta aplicação dos recursos públicos, mas também por resultados.

Por fim, a implementação da inteligência no MAPA também possibilitará o incremento da segurança institucional (ativa e orgânica), por meio da adoção de medidas de contrainteligência, protegendo informações, materiais, pessoas, equipamentos, e instalações fundamentais para a consecução de suas políticas públicas.

Referências bibliográficas

ABIN. Portaria ABIN/GSI/PR n° 244, de 23 de agosto de 2016. Aprova os Fundamentos Doutrinários da Doutrina Nacional da Atividade de Inteligência. Brasília, DF, 2016.

ALMEIDA NETO, Wilson Rocha de. Inteligência e contra-inteligência no Ministério Público. Belo Horizonte: Dictum, 2009

ANTUNES, Priscila Carlos Brandão. SNI & ABIN: uma leitura da atuação dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2002.

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*”. Brasília, DF, 1999.

BRASIL. Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002. “Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência, instituído pela Lei no 9.883, de 7 de dezembro de 1999, e dá outras providências”. Diário Oficial da União. 16.09.2002. Brasília, DF, 2002.

BRASIL. Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2013. “Fixa a Política Nacional de Inteligência”. Diário Oficial da União. 30.06.2013. Brasília, DF, 2013.

BRASIL. Decreto nº 8.852, de 20 de setembro de 2016. “*Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento*”. Diário Oficial da União. 21.9.2016. Brasília, DF, 2016.

BRASIL. Decreto de 15 de dezembro de 2017. *Aprova a Estratégia Nacional de Inteligência*. Diário Oficial da União. 18.12.2017. Brasília, DF, 2017.

DE SORDI, José Osvaldo et. al. Competências críticas ao desenvolvimento de mapas cognitivos de redes interorganizacionais. Revista de Administração Pública – RAP, Rio de Janeiro, FGV, v. 43, n. 5, p. 1181-1206, 2009.

ESTADÃO. Fiscal que originou a Carne Fraca relata à Justiça irregularidades em frigoríficos. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/fiscal-que-originou-a-carne-fraca-relata-a-justica-irregularidades-em-frigorificos/>. Acesso em 02/11/2017.

GONÇALVES, Joanisval Brito. O controle da atividade de inteligência em regimes democráticos: os casos de Brasil e Canadá. 2008. 837p. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

GONÇALVES, Joanisval Brito. Atividade de Inteligência e Legislação Correlata. Niterói: Impetus, 2009.

GRANOVETTER, M. The strength of weak ties. American Journal of Sociology, 78 (6): 1360-1380, 1973.

MARINI, C. MARTINS, H. Um governo matricial: estruturas em rede para geração de resultados de desenvolvimento. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004

MOTOMURA, Oscar. Entrevista ao Instituto Ethos. 2008. Disponível em: <http://www.rts.org.br/entrevistas/oscar-motomura> . Acesso em 15/12/2017.

PACHECO, Denilson Feitoza. Atividades de inteligência no Ministério Público. In: CONGRESSO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO – MINISTÉRIO PÚBLICO E JUSTIÇA SOCIAL, 16., 2005, Belo Horizonte. Anais Belo Horizonte: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público/Associação Mineira do Ministério Público. p. 631-649, 2006.

PEREIRA, C. V. A Atividade de Inteligência como Instrumento de Eficiência no Exercício do Controle Externo pelo Tribunal de Contas da União. Centro Universitário Newton Paiva. Belo Horizonte. 2009.

SANTOS, Roberto Ferreira dos. O arcabouço legal da atividade de inteligência do Brasil - entre a eficiência e o controle. 2015. 88 f. Monografia (Bacharelado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

UOL. Governo tinha indícios de esquema um ano e meio antes da carne fraca. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2017/03/22/governo-tinha-indicios-de-esquema-um-ano-e-meio-antes-da-carne-fraca.htm>. Acesso em: 22/03/2017.