



UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA  
ADAUTON MONTAGNA JUNIOR

**O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO EM UMA AGÊNCIA DE INTELIGÊNCIA**

BRASÍLIA/DF  
2018

ADAUTON MONTAGNA JUNIOR

**O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO EM UMA AGÊNCIA DE INTELIGÊNCIA**

Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Inteligência de Segurança Pública, da Universidade do Sul de Santa Catarina, como requisito à obtenção do título de Especialista em Inteligência de Segurança Pública.

Orientação: Prof. Giovani de Paula, Dr.

BRASÍLIA/DF  
2018

ADAUTON MONTAGNA JUNIOR

## **O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO EM UMA AGÊNCIA DE INTELIGÊNCIA**

Esta Monografia foi julgada adequada à obtenção do título de Especialista em Inteligência de Segurança Pública e aprovado em sua forma final pelo Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Inteligência de Segurança Pública, da Universidade do Sul de Santa Catarina.

Brasília/DF, 26 de Outubro de 2018.

---

Professor orientador: Giovani de Paula, Dr.

Universidade do Sul de Santa Catarina

---

Prof. José Luiz Gonçalves da Silveira, Dr.

Universidade do Sul de Santa Catarina

Dedico a Rosângela, Maisa e Elisa, amadas esposa e  
filhas, sempre presentes em minha vida e meus  
pensamentos.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a todos os professores e mestres que me ensinaram e me orientaram para me tornar um ser humano melhor. Em especial ao professor Giovani de Paula e toda a equipe da Unisul Virtual pelo constante apoio.

## RESUMO

O Planejamento Estratégico é uma ferramenta essencial para melhorar a gestão e a transparência das organizações públicas e privadas. No entanto, a aplicação de uma metodologia desse tipo em uma Agência de Inteligência tem que levar em consideração suas características e escopo de atuação. Para entender como avançar nesse aspecto, foi realizado uma abordagem conceitual relacionada aos temas. Ao final, procurou-se relacionar a adoção de uma metodologia de Planejamento Estratégico aos mecanismos de controle externo e interno da Atividade de Inteligência. Demonstrou-se ainda que o Planejamento Estratégico deve ser visto como algo essencial não somente para melhorar a gestão e a transparência das Agências de Inteligência, mas também como meio estabelecer uma relação de confiança com os órgãos de controle e fiscalização, tendo como resultado maior compreensão e legitimidade da Atividade de Inteligência perante a sociedade.

Palavras-chave: Planejamento Estratégico. Controle Externo da Atividade de Inteligência. Atividade de Inteligência.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	09
<b>2 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO</b> .....	12
2.1 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO .....	12
2.2 O BALANCE SCORECARD (BSC) .....	15
<b>3 A AGÊNCIA DE INTELIGÊNCIA E O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO</b> .....	21
3.1 A Agência de Inteligência.....	22
3.2 O Planejamento estratégico em uma Agência de Inteligência .....	26
<b>4 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E O CONTROLE DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA</b> .....	30
4.1 O Controle da Atividade de Inteligência.....	30
4.2 O Planejamento Estratégico em uma Agência de Inteligência e a atividade de fiscalização e controle .....	34
<b>5 CONCLUSÃO</b> .....	36
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	38

## 1 INTRODUÇÃO

Agências de Inteligência são organizações de Estado que possuem características muito próprias. Exercem funções essencialmente de assessoria ao processo decisório nos mais diversos níveis e nas mais diversas áreas. Atuam também na proteção de conhecimentos sensíveis, relativos aos interesses e à segurança do Estado e da sociedade. Em geral, atuam para outras estruturas da máquina pública, sem serviços voltados diretamente ao cidadão. Esse fato torna difícil tornar visível para a sociedade sua capacidade de resposta a suas demandas, assim como estabelecer indicadores de eficiência. Essas particularidades, no entanto, não eximem essas estruturas da necessidade de estarem alinhadas aos padrões e marcos regulatórios exigidos para os demais órgãos da administração pública.

Nos últimos anos, as mais diversas estruturas da administração pública têm adotado algum tipo de Planejamento Estratégico. Isso vem em parte por imposição dos órgãos de controle interno e externo, mas em parte é também da consciência das organizações da necessidade de conhecer o ambiente em que atuam, ter consciência das oportunidades e ameaças, seus pontos fracos e fortes, em coerência com sua missão, criando dessa forma uma direção a ser seguida para que a organização alcance seus objetivos (segundo o conceito de Almeida e Fischmann, 2003).

Há considerável referencial bibliográfico recente sobre a criação da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) e do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) abordando as características dos serviços de Inteligência no novo contexto democrático, as tendências e dificuldades na coordenação das mais diversas agências, a construção de legislação, protocolos, políticas e planos específicos e os mecanismos de controle (como exemplo, temos Cepik, 2002, Gonçalves, 2008, e Amorim, 2013).

No entanto, em toda essa bibliografia, são analisados basicamente os órgãos, estruturas e poderes externos às agências, havendo pouca atenção para o que o próprio órgão de Inteligência pode propor e/ou executar para contribuir com sua gestão, tornando-a mais eficiente, eficaz e transparente. Evidentemente, que a natureza, a dimensão e alcance da Atividade de Inteligência torna o desafio maior para os gestores no sentido de implantar e desenvolver mecanismos de planejamento estratégico. E isso se dá basicamente por dois motivos.

O primeiro é a que um dos principais elementos do Planejamento Estratégico criar índices a partir dos quais se possa medir e aquilatar a eficiência e eficácia da atividade. E isso se torna um desafio porque muitas vezes o sucesso de uma ação de Inteligência pode ser justamente a não ocorrência ou mitigação de um fato indesejado ou prejudicial aos interesses da sociedade. Como, então, pode-se medir esse sucesso? É uma pergunta difícil de responder, e não se deve esperar as respostas prontas, mas se desenvolver soluções a partir do estudo e da experiência dos gestores e operadores na área de Inteligência. Essa pesquisa se propõe a ser uma modesta contribuição, apontando algumas alternativas ou possibilidades.

O segundo motivo é como aumentar a transparência de uma agência que possui na sua gênese o trato com conhecimentos, atividades e técnicas cujo sucesso dependem do sigilo. Transparência e sigilo parecem nesse sentido dotadas de uma oposição quase que irreconciliáveis. No entanto, um dos pilares do Planejamento Estratégico está justamente em conhecer melhor o que se faz, de maneira a identificar pontos fortes e fracos, mediante determinados indicadores e processos de avaliação. Conhecer melhor o trabalho realizado, mapear seus processos internos, eliminar ações desnecessárias, desenvolver uma política de gestão de riscos, tarefas típicas da aplicação de metodologias de Planejamento Estratégico, no caso de uma agência de Inteligência podem servir também para identificar o que se pode dar maior publicidade, nos mais variados níveis, seja para as instâncias de Controle Interno, Controles Externos e principalmente voltada para os interesses do Estado e da sociedade.

A grande intenção do trabalho desenvolvido foi, portanto, tratar de duas grandes inquietações presentes em quem atua na gestão de uma agência de Inteligência, conforme a problematização a seguir:

1) Como implantar um Planejamento Estratégico, algo essencial na Administração Pública na atualidade, em uma organização que possui tantas características próprias, que não se confundem com as demais?

2) De que maneira o Planejamento Estratégico pode ser utilizado para aumentar a transparência perante os órgãos de controle e a sociedade, aumentando a percepção, a compreensão e a legitimidade do trabalho realizado?

Para a consecução dos objetivos desse trabalho, a pesquisa se baseou em uma série de materiais já publicados sobre os temas, tais como livros, artigos científicos, matérias jornalísticas e publicações periódicas. Foram realizadas coletas de dados na midiateca Unisul

Virtual, sítio da Comissão de Controle das Atividades de Inteligência – CCAI, do Senado Federal, Agência Brasileira de Inteligência – ABIN, além de outros órgãos governamentais, bem como em artigos acadêmicos e monografias disponíveis na Internet.

Segundo o método hipotético-dedutivo, se procurou demonstrar não somente a possibilidade, mas a necessidade de adoção de padrões de Planejamento Estratégico para uma Agência de Inteligência. A hipótese testada, com a leitura e exposição de diversos autores e textos sobre o assunto, é que essa adoção serve como auxílio para as atividades de controle e fiscalização de uma Agência de Inteligência, a partir de uma iniciativa própria, que permita melhorar o diálogo com outros órgãos e poderes da Administração Pública. Isso pode trazer evidentes ganhos para toda a cadeia de execução e prestação dos serviços de assessoria e proteção de conhecimentos sensíveis e estratégicos.

Para o desenvolvimento dos assuntos, procurou-se tratar em três blocos. No primeiro bloco versa sobre o Planejamento Estratégico em si. A intenção foi pontuar o que significa essa ferramenta administrativa, suas características e de que maneira ela pode influenciar para melhorar a gestão de organizações públicas e privadas.

O segundo bloco procurou refletir sobre o que é uma Agência de Inteligência e de que maneira o Planejamento Estratégico pode ser aplicado a uma instituição com suas características. No último bloco procurou-se apresentar o que são as atividades de controle, de que maneira atuam sobre as Agências de Inteligência e como o Planejamento Estratégico pode contribuir para melhorar a relação com os órgãos de controle e as vantagens que podem surgir disso.

## 2 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Uma das grandes diferenças do ser humano para os outros animais é sua consciência da passagem do tempo. Ou seja, cada um de nós tem noção de seu passado, presente e futuro. Isso também pode ser ampliado para sociedades e organizações. Cada um tem seu passado, narrado em sua memória e história, seu presente, com suas condições atuais, e planos e projetos para o futuro.

Planejar, dessa forma, é decorrência da própria percepção do ser humano da passagem do tempo. Isso é realizado na vida pessoal, mas também por organizações e pela própria sociedade, por meio de sua organização política e econômica. O planejamento pessoal é mais simples, uma vez que envolve apenas as decisões e ações individuais de cada um. Dessa maneira, quando se trata de fazer um curso, deixar a casa dos pais para morar sozinho ou aceitar uma proposta de emprego, tudo ocorre de modo mais facilitado.

Quando as decisões envolvem um grupo familiar, o planejamento torna-se mais complexo. A decisão de ter filhos, mudar-se de cidade ou planejar férias envolve os interesses e disposição de mais de uma pessoa, o que não é tão simples e interfere sobremaneira no planejamento. No que diz respeito a uma organização, isso envolve uma estruturação e acompanhamento muito mais desenvolvido. Afinal, as organizações são compostas por grupos maiores e estão sujeitas a diversas dificuldades e desafios para se estabelecer, desenvolver e crescer.

É nesse sentido que foram desenvolvidas diversas ferramentas voltadas para o planejamento das organizações. O Planejamento surge assim como uma necessidade natural das organizações de sobreviver e se desenvolver muitas vezes em ambiente adverso. Planejar é essencial, mas fazê-lo de maneira a alcançar objetivos maiores, isto é, estratégicos, pode se tornar o grande diferencial de quem consegue se estabelecer com destaque em um ambiente competitivo em que vivemos.

### 2.1 Planejamento estratégico

O Planejamento Estratégico consiste basicamente em um estudo do ambiente interno e externo da organização, identificação de pontos fortes e a fortalecer, estruturação e

mobilização de recursos materiais, humanos e informacionais com vistas a alcançar objetivos e metas organizacionais. É tornar cada decisão e ação interna integrada a uma necessidade ou desafio de toda a organização, de forma a racionalizar e aumentar a eficiência das atividades realizadas. Nas palavras de Evans (2013, p. 32) “Sua estratégia irá definir como você pretende alocar os escassos recursos de sua empresa para alcançar metas e objetivos. Esses recursos são, essencialmente, os ativos — pessoas, ativos físicos (por exemplo, edifícios, equipamentos e estoque) e caixa (e capacidade de endividamento). Como você vai alocar — ou investir — esses recursos para obter o efeito ideal?”

De uma forma geral, todos os especialistas indicam a necessidade de que o Planejamento Estratégico envolva todos os níveis de uma organização, desde a Alta Direção, passando pelo corpo gerencial e os níveis operacionais. Todos têm uma contribuição a dar para se fazer um diagnóstico correto da situação, por meio de diversas ferramentas de administração. São ainda essenciais para o estabelecimento de indicadores de eficiência e mobilização para o atingimento de resultados.

“O planejamento estratégico é um processo dinâmico, sistêmico, coletivo, participativo e contínuo para a determinação dos objetivos, estratégias e ações da organização. Esse processo está embasado essencialmente nos problemas ou desafios da organização. (...)

“É elaborado por meio de diferentes e complementares técnicas administrativas com o total envolvimento das pessoas da organização e eventualmente de pessoas do meio ambiente externo à organização. É formalizado para articular políticas e estratégias organizacionais visando produzir resultados profícuos na organização e na sociedade que a cerca. É um projeto organizacional global que considera os aspectos financeiros, econômicos e sociais da organização e do seu meio ambiente. É uma forma participativa e contínua de pensar a organização no presente e no futuro. É um recurso indispensável para a tomada de decisão na organização.” (Rezende, 2012, p. 20)

Uma primeira tarefa a ser desenvolvida nos diversos níveis da organização é justamente estabelecer seus objetivos e metas. Isso é consubstanciado na definição de requisitos de Missão, Visão e Valores, além de outros, de forma a balizar todo o planejamento de onde se parte e para onde se pretende chegar.

Existem diversas metodologias para se estabelecer Missão, Visão e Valores da organização, e não se encontra no escopo desse trabalho se aprofundar sobre isso. O importante é reforçar que é essencial a participação e a mobilização de toda a organização para definir esses requisitos.

Com o planejamento estratégico é possível alcançar seis grandes objetivos organizacionais:

1) Estabelecer foco e prioridades, estabelecendo o que é mais importante e que irá agregar mais valor ao trabalho desenvolvido. Dessa maneira, se evita a situação de uma fração da organização receber mais recursos do que outro apenas segundo critérios pessoais ou políticos.

2) Identificar oportunidades de melhoria, na medida em que é realizado um mapeamento dos processos internos da organização. A partir disso, é feita uma avaliação do processo, com a identificação de etapas desnecessárias ou a simplificação de algumas atividades, com ganhos de eficiência para a organização.

3) Medir eficiência e eficácia das atividades com o estabelecimento de metas e o alinhamento de todas as tarefas a objetivos organizacionais.

4) Buscar sinergia organizacional com a participação de todos os níveis da organização na estruturação do planejamento. A partir da mobilização de todos os colaboradores, cada um passa a desenvolver uma percepção mais abrangente e sistêmica sobre o valor de seu trabalho para a organização como um todo.

5) Alcançar visão de futuro, na medida em que não se busca somente atender a demandas do presente, mas estar preparado para as transformações e demandas do futuro, posicionando a organização nesse sentido.

6) Aumentar a transparência com a adoção de relatórios de desempenho e a adoção de medidas de melhoria dos processos. Dessa maneira, é possível compartilhar com os clientes e órgãos de controle e fiscalização todas as medidas que estão sendo tomadas para aumentar a eficiência e eficácia das atividades realizadas (Adaptado de Souza, 2010, p. 20).

A adoção de algum tipo de Planejamento Estratégico tem diversos benefícios. Estabelecer de forma mais clara a todos os servidores e colaboradores onde se quer chegar, como se pode fazer isso e de que maneira cada um pode contribuir com isso seria o mais evidente. Em outras palavras, racionalizar o trabalho, tornando-o mais eficiente, eficaz e transparente. Muitas vezes, especialmente em Agências de Inteligência há sempre muito trabalho a ser feito. Mas saber se esse trabalho está realmente sendo o melhor que

cada um pode fazer para atingir objetivos maiores não é possível agindo apenas por empirismo.

Dessa maneira, estabelecer o Planejamento Estratégico pode ser uma grande oportunidade para cada Agência pensar sobre suas atividades, refletindo sobre a necessidade e pertinência de cada elemento do trabalho. Além disso, pode servir para dar mais segurança a seus clientes de que as informações que recebe são produzidas segundo os melhores padrões de qualidade exigidos para toda a administração pública.

A necessidade de se planejar também está relacionada aos desafios presentes no mundo em que vivemos, em constante mudança e evolução. Refletir sobre as atividades desenvolvidas é fundamental em um mundo em que as ameaças e oportunidades para o Poder Público se modificam constantemente. O que se apresentava como um grande problema em determinado momento, pode ser pouco relevante em outro. As Agências de Inteligência, até por suas características próprias, que serão melhor tratadas mais à frente, precisam estar atentas a essas mudanças. Devem ser capazes de se adaptar, sob pena de ficarem obsoletas ou mesmo irrelevantes para o processo de tomada de decisões, o que seria um preço muito alto para a organização.

É importante fazer uma diferenciação entre Planejamento Estratégico e o trabalho de gestão de projetos. As duas são ferramentas administrativas essenciais para qualquer organização. Projeto é um trabalho com datas de início e término previamente estabelecidas, coordenador responsável, resultado final predeterminado e no qual são alocados os recursos necessários para seu desenvolvimento. (Oliveira, 2011, p. 241)

Dessa maneira, o Planejamento Estratégico deve ser visto e gerenciado como um projeto da organização. Ao mesmo tempo, os projetos da organização, que envolvem atividades, processos e avaliação de resultados, devem estar alinhados ao seu Planejamento Estratégico. O alinhamento da gestão de projetos com o planejamento estratégico é capaz de trazer efeitos de grande vulto para ao fortalecimento das organizações, assim como para a melhoria de seu desempenho, sejam elas públicas ou privadas.

## 2.2 O Balanced Scorecard (BSC)

O Balanced Scorecard (BSC) é uma metodologia utilizada para estruturar o Planejamento Estratégico em grande parte das organizações privadas para medição do desempenho organizacional. Essa metodologia tem sido também adotada em diversas organizações públicas do Brasil e apresenta resultados reconhecidos pelos órgãos de controle, no que diz respeito à mobilização de ativos intangíveis para o alcance dos objetivos organizacionais. (Ghelman; Costa, 2006, p. 1)

O BSC tem como grande vantagem em relação a outras metodologias de Planejamento Estratégico por conseguir estruturar os objetivos estratégicos e seus respectivos indicadores em perspectivas ou dimensões e estabelecer uma relação de causa e efeito entre os diversos níveis estratégicos da organização. Essa metodologia possui três grandes vantagens em relação ao demais:

1) Comunicação: Pode ser resumida toda a estratégia organizacional em apenas uma folha, o mapa estratégico, o que facilita a comunicação com todos os que atuam no dia a dia. Dessa maneira, todos os colaboradores da organização podem ver-se representados no mapa, identificando no que cada um contribui para o atingimento dos objetivos organizacionais, o que traz uma sensação de pertencimento de suas atividades diárias a necessidades essenciais para o sucesso da organização.

2) Compreensão: O mapa estratégico, por meio de suas relações de causa e efeito, torna a compreensão do papel de cada fração da organização, assim como de cada colaborador, mais intuitiva, fácil de entender. Dessa maneira, cada um compreende melhor quem são seus fornecedores e seus clientes, e os critérios de excelência e produtividade que devem ser alcançados.

3) Alinhamento: Com o conhecimento do papel de cada um na estratégia da organização, assim como as relações de causa e efeito, pode-se alcançar uma melhor mobilização de todos os ativos organizacionais para o alcance de objetivos. (Souza, 2010, p. 44)

Para estabelecer uma conexão eficaz de todos os servidores e colaboradores com a os objetivos e metas da organização, na metodologia do BSC, é construído o mapa estratégico, de maneira a apresentar toda a estratégia organizacional. O mapa aponta de que maneira, em uma estrutura organizada em uma lógica de causa e efeito, os ativos intangíveis da organização produzem resultados tangíveis.

“Gerações subsequentes do balanced scorecard, de acordo com o trabalho feito por seus criadores originais e uma série de outros profissionais, aperfeiçoaram a ferramenta. Em um livro posterior sobre o assunto, publicado em 2000, Kaplan e Norton destacaram a importância da comunicação na implementação da estratégia. Em seu terceiro livro, de 2003, eles apresentaram o mapa estratégico como auxílio fundamental para trazer clareza ao processo de criação e comunicação da estratégia: eles transformaram o balanced scorecard de uma lista com uma coluna em um gráfico bidimensional. (...) O mapa estratégico, que pode ser considerado a segunda geração do balanced scorecard, tem o propósito de mostrar como uma empresa pode criar valor ao conectar os objetivos estratégicos em relações de causa e efeito, exibidas por setas no mapa. Ele apresenta o caminho necessário para garantir o alinhamento da organização com a estratégia.” (Evans, 2013, p. 88)

Um bom exemplo de Mapa Estratégico Organizacional, e até pela sua relação com o tema dessa monografia, é o da Agência Brasileira de Inteligência, que pode ser consultado em seu sítio na Internet<sup>1</sup>.



Figura 1 – Mapa estratégico da Agência Brasileira de Inteligência – ABIN

<sup>1</sup> Disponível em <[http://www.abin.gov.br/conteudo/uploads/2015/05/MAPA-ESTRAT%C3%89GICO-OUT-2017\\_\\_300dpi.jpg](http://www.abin.gov.br/conteudo/uploads/2015/05/MAPA-ESTRAT%C3%89GICO-OUT-2017__300dpi.jpg)>, consulta em 13 de julho de 2018.

Nesse mapa, pode-se ver que as diversas atividades da organização estão alinhadas, segundo uma ordem de causa e efeito, indicada pelas setas. Ou seja, as atividades de apoio à atividade fim são estabelecidas na base da representação, uma vez que não há como desenvolver os objetivos relacionados aos resultados estratégicos que se quer alcançar sem uma base que envolve atividades de orçamento e finanças, gestão de pessoas e infraestrutura material e tecnológica. A partir desse mapa, publicável em apenas uma folha, cada profissional pode identificar os diversos objetivos organizacionais, os níveis de hierarquia entre eles e em que situação cada colaborador se encontra na estrutura.

A partir disso, são mapeados os processos de cada segmento, de forma a localizar cada atividade na cadeia de atividades realizadas. Por exemplo, o objetivo estratégico de aprimorar as práticas de gestão de pessoas tem de estruturar processos de contratação e desligamento de servidores e empregados terceirizados, assim como mapear as necessidades de capacitação e planejar o atendimento dessas necessidades. Para desenvolver capacidade em inteligência cibernética deve-se associar processos de estudo, desenvolvimento, aquisição e utilização de meios tecnológicos, assim como estabelecer mecanismos de trocas de experiências e informações com outros órgãos congêneres sobre o assunto.

O mapeamento de processos é muito importante, pois a partir dele é possível identificar possibilidades de melhoria, além de serem identificados processos críticos, essenciais para o funcionamento e regularidade das atividades mais estratégicas da organização. Com isso é possível ainda estabelecer indicadores de desempenho, de maneira a medir a eficiência e eficácia dos processos, assim como níveis desejados de sucesso, as metas, para cada um deles.

Há outros exemplos de mapas estratégicos em outros contextos que valem ser observados:

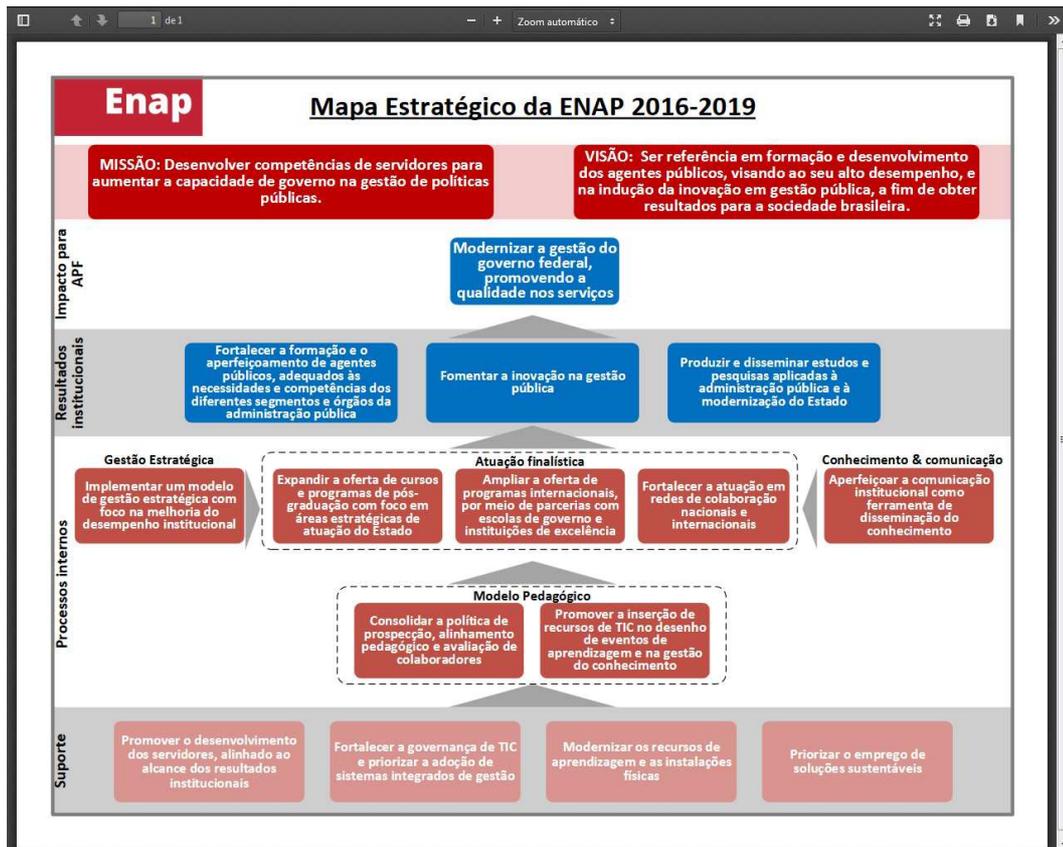


Figura 2 – Mapa estratégico da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP<sup>2</sup>



Figura 3 – Mapa da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - INFRAERO<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Disponível em <[http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2744/2/mapa\\_estrategico\\_enap\\_\\_2016-2019.pdf](http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2744/2/mapa_estrategico_enap__2016-2019.pdf)>, consulta em 13 de julho de 2018.

<sup>3</sup> Disponível em <<http://www4.infraero.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/mapa-estrategico>>, consulta em 13 de julho de 2018.



Figura 4 – Mapa estratégico da Justiça Federal<sup>4</sup>

Pode-se observar que são três instituições diferentes, uma escola de governo e de gestão pública, uma empresa pública e um segmento relevante do Poder Judiciário. Todos eles, entretanto, estruturam seu mapa estratégico definindo relações de causa e efeito de cada um de seus processos críticos identificados. Embora haja variações no formato e forma de designação dos processos e relações entre os segmentos, todos seguem a mesma lógica e podem ser compreendidos por todos, sejam colaboradores, funcionários ou clientes dos serviços prestados por essas organizações.

São ainda estabelecidos a Missão, Missão e os Valores de cada instituição, o que traz o alinhamento de todos para o alcance dos objetivos estratégicos de cada uma. Esses requisitos estão alinhados à missão organizacional de cada uma e devem refletir os desejos e aspirações de seu corpo funcional.

Outro ponto a se destacar é que cada mapa estratégico possui um horizonte temporal de validade que corresponde a um ciclo de quatro ou cinco anos. Isso por um lado é necessário, pois a organização deve se adaptar às mudanças estruturais e tecnológicas de cada

<sup>4</sup> Disponível em <[http://www.cjf.jus.br/observatorio/arq/cadernoestrategia\\_2015\\_2020\\_editorial2.pdf](http://www.cjf.jus.br/observatorio/arq/cadernoestrategia_2015_2020_editorial2.pdf)>, consulta em 13 de julho de 2018.

período, de acordo com os desafios e necessidades de cada momento. Por outro lado, reforça a necessidade de implementação do Planejamento Estratégico em um sistema de gerenciamento de projetos, que possui como uma de suas características principais o fato de ter previsão de início, meio e fim.

“O balanced scorecard, um meio de traduzir os objetivos e estratégia corporativa em uma série de metas definidas e mensuráveis, abrangendo as principais funções departamentais, tornou-se o modelo de gestão por metas mais disseminado nas empresas. A metodologia é derivada de antigos sistemas de incentivos orientados por métricas e pelo trabalho de engenheiros de processo franceses no tableau de bord (painel de métricas de desempenho), e foi desenvolvida (a partir de um conceito de Art Schneiderman) por Robert Kaplan e David Norton em um artigo de 1992 (trabalho que, posteriormente, tornou-se um livro publicado em 1996). O propósito dos autores foi auxiliar a implementação da estratégia e seu acompanhamento por meio da definição de um conjunto de metas mensuráveis.” (Evans, 2013. P. 88)

### **3 A Agência de Inteligência e o Planejamento Estratégico**

As ferramentas de Planejamento Estratégico surgem inicialmente como apoio para organizações da iniciativa privada. Nesse segmento, os objetivos estratégicos são voltados essencialmente para o aumento do capital social, participação em mercados e ganhos financeiros, o que está totalmente alinhado à sua natureza. Organizações públicas, por outro lado, possuem objetivos estratégicos diferentes, mais voltados à sua missão institucional. (KAPLAN; Norton, 2004, p 7-9)

Para as instituições públicas, a perspectiva financeira não é o objetivo final, mas sim um meio para obtenção de recursos necessários para o cumprimento de sua função social. Por isto, no setor público a perspectiva financeira, ao invés de estar focada no lucro, está orientada para a execução do orçamento. Um órgão do setor público precisa ter um orçamento que torne possível o andamento das suas atividades, mas considerando que na administração pública não se busca o interesse dos acionistas e sim o atendimento das necessidades da sociedade, por isso, na área pública é fundamental retirar a perspectiva financeira/orçamento do topo e colocá-la na base do Mapa Estratégico. (Ghelman; Costa, 2006, p. 3-4)

No que diz respeito a uma atividade estratégica de Estado alguns desafios extras se impõem. A Atividade de Inteligência possui peculiaridades que a distinguem das demais.

Dessa maneira, vamos tentar nesse capítulo refletir sobre como essas peculiaridades podem impactar na implementação de ferramentas de Planejamento Estratégico.

### 3.1 A Agência de Inteligência

A Inteligência consiste num conjunto de atividades de obtenção e processamento de dados e informações, de maneira a interpretar a realidade com o objetivo de assessorar a tomada de decisões de Estado em áreas como Defesa, Diplomacia e Segurança Pública. Segundo definição presente no §2º do Artigo 1º da Lei 9883/1999:

“Entende-se como inteligência a atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado.”

Uma definição mais recente, trazida pela Resolução nº 02/2013-CN, que dispõe sobre a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência - CCAI, órgão permanente de fiscalização e controle externos da atividade de inteligência, trouxe em seu art. 2º, §6º:

§ 6º Para fins do controle e fiscalização previstos nesta Resolução, entende-se como inteligência a atividade que objetiva a obtenção e análise de dados e informações e de produção e difusão de conhecimentos, dentro e fora do território nacional, relativos a fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório, a ação governamental, a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado.

Segundo Antunes (2002, p. 15-16):

“a atividade de inteligência é uma componente atual e significativa do poder de Estado, enquadrando-se no núcleo coercitivo que provê a prestação de serviços públicos de defesa externa e manutenção da ordem, as duas funções constituindo os atributos do monopólio legítimo do uso da força na acepção weberiana do Estado.”

Há ainda a Contrainteligência, que pode ser entendida como o outro lado da mesma moeda. Há diversas definições para essa atividade, mas uma definição oficial, que pode ser facilmente assimilada, é a presente na Lei 9883/1999, quando no §1º do Artigo 2º estabelece que “o Sistema Brasileiro de Inteligência é responsável pelo processo de obtenção, análise e disseminação da informação necessária ao processo decisório do Poder Executivo, bem como pela salvaguarda da informação contra o acesso de pessoas ou órgãos não autorizados.” Ou seja, na atividade de Inteligência, não basta apenas produzir conhecimentos para assessorar,

mas também proteger e salvaguardar informações sigilosas, cuja divulgação ou vazamento podem trazer consequências indesejáveis para a sociedade e o Estado.

Vale também observar a definição trazida, no ano de 2013, pela Resolução nº 02/2013-CN do Congresso Nacional, que regulamenta o funcionamento da Comissão de Controle da Atividade de Inteligência (art. 2º, §7º):

§ 7º Para fins do controle e da fiscalização previstos nesta Resolução, entende-se contrainteligência como a atividade que objetiva prevenir, detectar, obstruir e neutralizar a inteligência adversa e ações de qualquer natureza que constituam ameaça à salvaguarda de dados, informações e conhecimentos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, bem como das áreas e dos meios que os retenham ou em que transitem, sendo função inerente à atividade de inteligência, dela não podendo ser dissociada.

Com o aumento da complexidade de temas como segurança pública, meio ambiente e ilícitos transnacionais, diversos órgãos de segurança pública, fiscalização e controle têm investido na estruturação de segmentos ou frações voltadas para a produção de conhecimentos de Inteligência. Cada um desses segmentos, que atuam desde o apoio às atividades operacionais a análises estratégicas e prospectivas e atividades de salvaguarda de assuntos sigilosos, são considerados Agências de Inteligência, nesse contexto. Segundo a definição de Castelo Branco (2014, p. 32), Agências de Inteligência “são as estruturas de inteligência existentes nos diversos setores da Administração Pública, federal ou estadual, de qualquer porte, que integram o SISBIN (e também subsistemas, como o SISP) e que produzem Inteligência para um cliente específico e para o SISBIN”.

É bom observar que estamos tratando de um universo muito heterogêneo de situações, visto que passamos a considerar como Agências organizações como a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), e departamentos ou divisões encarregadas dessa tarefa em organizações públicas de segurança, controle e fiscalização em diversos níveis da administração pública. Muitas vezes, essas estruturas possuem organização ainda muito incipiente e atuam com grande carência de meios e pessoal para melhor cumprir suas missões institucionais.

Em alguns casos, algumas agências atuam basicamente em atividades de contrainteligência. Ou seja, buscam proteger a organização contra a exposição ou vazamento de suas informações sigilosas e estratégicas, assim como a ação de outras que podem querer obter essas informações.

Essa atividade é particularmente importante no recrutamento e acompanhamento dos quadros que compõem a organização, de maneira a prevenir e identificar comportamentos inadequados para quem trabalha com assuntos sigilosos. Atualmente tem crescido a preocupação de identificar servidores vulneráveis à cooptação de organizações adversas, como o crime organizado. Muitas dessas agências acabam atuando de forma alinhada com atividade de correição, justamente para se assegurar que os servidores e colaboradores que atuam nessas organizações estejam alinhados e comprometidos com a natureza de suas atividades.

Ainda assim, apesar de sua heterogeneidade, devemos considerar que sejam entendidas como Agências de Inteligências um mesmo gênero de organização, que atendam a quatro requisitos básicos:

O primeiro é produzir conhecimentos com o processamento de dados e informações a partir de fontes abertas ou não, segundo princípios e métodos estabelecidos em uma doutrina de Inteligência. Doutrina de Inteligência pode ser definida como um conjunto de princípios, valores, regras, conceitos, procedimentos, rotinas e métodos destinados a regulamentar e padronizar a Atividade de Inteligência. O Decreto Nº 8.793, de 29 de junho de 2016, que fixa a Política Nacional de Inteligência (PNI), estabelece que “a Inteligência é uma atividade especializada e tem o seu exercício alicerçado em um conjunto sólido de valores profissionais e em uma doutrina comum”.

Seguir ao preconizado em uma Doutrina evita que as organizações atuem de maneira empírica, sem racionalidade no desenvolvimento de seus trabalhos. Favorece também a integração das diversas agências, uma vez que todas passam a ter a mesma compreensão de conceitos e procedimentos, permitindo uma troca de informações mais confiável e eficiente, evitando a dispersão de esforços ou o erro causado pela incompreensão em relação às atividades do outro. Comentando a situação específica da área de Segurança Pública, que pode facilmente ser transplantada para outros segmentos, Castelo Branco (2014) afirma que:

“O exercício da Atividade de Inteligência de Segurança Pública – AISP – deve seguir o que está previsto na Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública – DNISP – a fim de padronizar a metodologia da produção do conhecimento, assim também como estabelecer normas, procedimentos e rotinas que servirão de base para organizar os diversos sistemas de Inteligência. Deve-se buscar a consolidação da DNISP, com o objetivo de impedir a prática de ações meramente intuitivas e a adoção de procedimentos sem uma orientação racional.” (Castelo Branco, 2014, p. 76)

O segundo requisito é ter sua produção orientada por etapas, conhecidas como o Ciclo de Produção do Conhecimento ou Ciclo de Inteligência, no qual estão presentes os requerimentos de informações, planejamento, reunião (coleta/busca), análise e produção, disseminação e retroalimentação. Segundo Castelo Branco (2014, p. 79), “o Ciclo de Produção do Conhecimento (CPC) é uma sequência de ações em que, inicialmente, as necessidades de conhecimentos são reveladas para, em seguida, os conhecimentos de Inteligência serem produzidos e, finalmente, colocados à disposição do usuário (o cliente)”.

As etapas desse ciclo variam na quantidade e denominação por parte de estudiosos do tema. Mas o mais importante é que ele inclui algum tipo de solicitação, passando por fases de planejamento e obtenção de dados e informações necessárias e seguindo para a análise, produção, disseminação do conhecimento produzido e retroalimentação, conforme descrito acima. Essas etapas devem também ser vistas de forma dinâmica, uma vez que a realidade se impõe e muitas vezes cada fase pode ganhar maior ou menor aprofundamento, mas de uma maneira ou outra as Agências acabam por observá-las.

O terceiro é o fato de manusear informações sigilosas referentes a ameaças e oportunidades (atuais e potenciais) referentes à defesa dos interesses da sociedade e do Estado. Uma Agência de Inteligência lida com conhecimentos sigilosos e adota medidas para assegurar a sua segurança contra vazamentos ou acessos não autorizados. Embora na produção de conhecimentos as fontes abertas sejam essenciais na elaboração e análise dos temas, as Agências se caracterizam também por buscar acesso a dados de difícil acesso ou mesmo protegidos por quem os detém, o chamado dado negado. Em consequência, deve adotar medidas adequadas para seu manuseio e utilização.

Mais uma vez, lançamos mão da definição presente na PNI:

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

O último requisito é que o objetivo central de uma Agência de Inteligência é assessorar o processo decisório, como uma instituição de Estado, apartidária, com o único propósito de defender os interesses nacionais. Deve estar preparada para identificar ameaças e

oportunidades de forma oportuna, de forma a tornar a ação governamental mais racional e efetiva. Também segundo a PNI:

“Cumpre à Inteligência acompanhar e avaliar as conjunturas interna e externa, buscando identificar fatos ou situações que possam resultar em ameaças ou riscos aos interesses da sociedade e do Estado. O trabalho da Inteligência deve permitir que o Estado, de forma antecipada, mobilize os esforços necessários para fazer frente às adversidades futuras e para identificar oportunidades à ação governamental.”

Isso explica porque a necessidade de criar e fortalecer sistemas de Inteligência esteja cada vez mais presentes nos discursos políticos e programas de governo. Os desafios e ameaças presentes no mundo atual são cada vez mais complexos e mutáveis com o avanço das tecnologias de informação e sistemas de informação. E a sociedade se torna cada vez mais exigente, e cobra das autoridades soluções efetivas e concretas para seus problemas. Ter uma Agência de Inteligência não quer dizer que tudo estará resolvido automaticamente, é claro, mas não contar com uma estrutura desse tipo torna a gestão dos problemas ainda mais complexa. De acordo com Cepik (2003, p. 67), “embora possa ser decisiva em certos momentos especiais na guerra e na paz, em geral os governos contam com a inteligência para reduzir a incerteza nas decisões sobre política externa, defesa nacional e ordem pública, para aumentar a segurança nacional e posicionarem-se melhor no sistema internacional.”

### 3.2 O Planejamento estratégico em uma Agência de Inteligência

O Planejamento Estratégico tem sido cada vez mais utilizado como alternativa para melhorar a gestão e a transparência em diversas organizações públicas e privadas. No caso do serviço público, os órgãos de gestão, fiscalização e controle não somente têm indicado, mas muitas vezes exigido, uma política de gestão estratégica das organizações fiscalizadas. A adoção de um planejamento estratégico por organizações públicas na verdade é uma necessidade imposta pelos princípios de moralidade, eficiência e publicidade da Administração Pública.

Embora seja uma necessidade, estabelecer metodologia de planejamento estratégico em organizações públicas nem sempre é tão simples. Originalmente, essas metodologias foram desenvolvidas para serem implementadas em organizações privadas, em que se pode medir o sucesso com base em ganhos obtidos a cada período, ou em porcentagem de participação em determinado segmento de mercado. Ou seja, as medidas de sucesso são mais

óbvias e sua mensuração pode ocorrer com base a sistemas objetivos, com resultados quase imediatos.

No caso de organizações públicas ou voltadas para a prestação de serviços para a comunidade os indicadores têm que ser adequados a essa situação. Nesses casos, procura-se adequar os ganhos em termos de estatísticas de saúde, educação ou segurança, por exemplo, de maneira a serem mensurados. Indicadores de saúde podem estar vinculados a metas de vacinação, atendimento de pessoas em programas de prevenção ou distribuição de medicamentos para doenças crônicas. As notas obtidas por escolas em programas de mensuração de desempenho como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) são comumente tidas como indicador de desempenho das organizações educacionais. Embora a aferição não seja tão imediata como costuma ocorrer em empresas privadas, os indicadores podem ser igualmente estabelecidos e contribuir para o desenvolvimento e melhoria da Administração Pública.

Quando se fala de um órgão que atua com políticas estratégicas, ou com assessoria ao poder governamental, o desafio parece ainda maior. Em um artigo recente, o ministro das Relações Exteriores, Aloísio Nunes Ferreira, faz justamente essa reflexão:

“Um dos principais desafios de qualquer chancelaria, quando se trata de planejamento estratégico, diz respeito à determinação da eficiência. Não se mede a eficiência da diplomacia como se mensura a eficácia de uma campanha de vacinação, ou seja, pela quantidade de crianças alcançadas. Tampouco é possível medir o êxito com indicadores como a extensão, em quilômetros, de estradas pavimentadas ou rios dragados em um ano. A eficiência na diplomacia requer, na maioria das vezes, estratégias de longo prazo. A medida dessa eficiência, portanto, exige frequentemente o uso de indicadores qualitativos, especialmente desenhados para as características próprias da política externa.”<sup>5</sup> (Ferreira, O Estado de São Paulo, 20/04/2018)

Assim como na política externa, medir a atividade de Inteligência em critérios meramente quantitativos é inviável. Muitas vezes, o sucesso de uma agência de Inteligência

---

<sup>5</sup> FERREIRA, Aluísio Nunes. O Itamaraty do século 21. O Estado de São Paulo, São Paulo, 20/04/2018. Disponível em: <<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,o-itamaraty-do-seculo-21,70002275967>> Acesso em 25 jul. 2018.

pode estar justamente na sua capacidade de evitar um fato negativo, como um ataque terrorista ou do crime organizado, ou o comprometimento de um documento sigiloso, por exemplo.

Para refletir sobre o assunto, temos uma declaração dada pelo Chefe do Departamento de Justiça da Polícia Federal da Bélgica, Eric Jacobs, em dezembro de 2016. Falando sobre a ameaça terrorista em seu país, ele disse que “em dois anos, desde novembro de 2014, precisamente, evitamos pelo menos seis atentados. E em estreita colaboração com os serviços de inteligência. Trabalhamos muito juntos para chegar a isso”.<sup>6</sup>

Apesar de terem conseguido evitar pelo menos seis atentados, a Bélgica sofreu com a ação de terroristas locais inspirados pela organização Estado Islâmico em março de 2016. Foram dois ataques com explosivos e armas de fogo no aeroporto e no metropolitano de Bruxelas, que causaram a morte de pelo menos 35 pessoas, sendo que mais de trezentas ficaram feridas.

Evidentemente que não se pode considerar como medida de sucesso 6 atentados evitados para cada 7 tentativas. Mesmo porque a falha nesse caso tem um custo para as famílias e para a sociedade que não pode ser medido.

No caso da Atividade de Inteligência, muitas vezes se julga sua eficiência muito mais por seus erros do que pelos acertos. Isso ocorre porque os erros são muito mais proeminentes, causando discussões públicas e há muita dificuldade de contrabalançar os argumentos de quem acusa, pois em geral não é permitido às Agências de Inteligência se manifestar publicamente.

“Segundo Gentry, um dos maiores problemas da literatura sobre as falhas de inteligência é considerar que falhas significam que os serviços de inteligência fracassaram inteiramente como instituições. Mais importante seria contrastar as falhas com o desempenho geral dos serviços de inteligência, se a sua performance em geral é boa, ruim ou intermediária. Como as falhas são menos frequentes, mas são proeminentes, e o desempenho geral tende a ser invisível para os observadores externos, isso reforçaria a necessidade de avaliações mais estratégicas e gerais sobre o desempenho dos serviços de inteligência por parte dos governos e dos órgãos de controle.” (CEPIK & AMBROS, 2012, p. 81-82)

---

<sup>6</sup> “Polícia belga diz ter evitado 6 atentados nos últimos dois anos.” Agência EFE. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/mundo/policia-belga-diz-ter-evitado-6-atentados-nos-ultimos-2-anos>> Acesso em 25 jul. 2018.

Outra questão é que a Atividade de Inteligência não pode ser comparada a qualquer atividade produtiva, mesmo que de estudos e conhecimentos. Sua produção está voltada para as necessidades do processo decisório, e está submetida a uma lógica própria que envolve necessidades e oportunidades que variam de acordo com o momento. Dessa maneira, o Planejamento Estratégico deve se adequar a essa realidade, sob pena de impor à AI uma necessidade de produzir conhecimento em quantidade, sem necessariamente estar ligado às necessidades de seus usuários, comprometendo a qualidade em termos de resultados.

“Por outro lado, diferentemente de institutos de geografia e estatística ou de centros de pesquisa econômica aplicada, serviços de inteligência estão voltados para a compreensão de relações adversariais e por isso a maioria de seus alvos e problemas são principalmente internacionais e “difíceis”. Inteligência lida com o estudo do “outro” e procura elucidar situações nas quais as informações mais relevantes são potencialmente manipuladas ou escondidas, onde há um esforço organizado por parte de um adversário para desinformar, tornar turvo o entendimento e negar conhecimento.” (CEPIK, 2002, p. 253)

Temos, portanto, que não é prudente medir a eficiência de uma Agência de Inteligência somente por suas falhas. Por outro lado, contabilizar o sucesso ou o atingimento de metas por medidas meramente quantitativas, como o número de relatórios ou estudos produzidos, pode se tornar enganoso e levar a distorções, além de pouco contribuir para a evolução do trabalho executado.

Estabelecer medidas de sucesso ou insucesso baseados em uma Política previamente traçada para ser realizada parece ser o mais adequado. Além disso, estabelecer metas de desempenho que visem qualificar a produção, de maneira a oferecer um conhecimento de maior confiabilidade pode ser também o caminho mais adequado.

Ainda com base na entrevista do chefe do departamento de justiça da Polícia Federal da Bélgica, Eric Jacobs, ele relata que após os ataques terroristas em Bruxelas em março de 2016, as forças belgas recorreram ao apoio de serviços de segurança e de inteligência estrangeiros. “Nos dias posteriores constatamos que, em algumas coisas, nos faltava experiência e chamamos policiais estrangeiros. Para a análise de explosivos, por exemplo. Para processar rápido certas informações”, comentou.<sup>7</sup>

Ou seja, para melhorar e qualificar a resposta à ameaça terrorista, os serviços de Inteligência, têm procurado aumentar o intercâmbio e a troca de experiências, seja em nível

---

<sup>7</sup> Idem.

nacional ou mesmo com os outros países. Como isso é uma necessidade, atestada em várias situações, uma Agência de Inteligência pode ser tida como mais eficiente na medida em que aumenta sua relação e cooperação com outras que desempenham atividade congênere. Seria relevante, portanto, em uma Política Estratégica dessa Agência, que se criasse um estudo ou diagnóstico de como está esse relacionamento e a cooperação com outras agências. Por consequência, pode-se estabelecer índices de desempenho, relacionada à participação em atividades conjuntas, assim como sobre as trocas de informação e experiências. A partir desse índice, seriam indicadas metas.

Em outras palavras, a criação de indicadores de desempenho e o estabelecimento de metas não pode ser vista apenas do ponto de vista das falhas, muito menos de índices meramente quantitativos de produção. Podem, no entanto, serem avaliados processos internos com estabelecimento de metas adequadas.

Por sua particularidade de atuação, e considerando a heterogeneidade de estrutura e organização das diversas Agências, como citado anteriormente, mas uma vez é necessário reforçar que a participação de toda a organização na estruturação do Planejamento Estratégico é fundamental. Cabe aos executores das atividades refletir sobre os processos desenvolvidos e participar da proposição das metas de desempenho. A gestão da organização deve sempre ver todo esse contexto como uma oportunidade para fortalecer os laços entre todos os colaboradores, criando ou reforçando a sinergia no alcance dos resultados.

#### **4 O Planejamento Estratégico e o controle da Atividade de Inteligência**

Um dos ganhos que se espera com o estabelecimento de um Planejamento Estratégico, além dos relacionados à gestão da Agência de Inteligência, é aumentar a transparência. E isso está relacionado diretamente à relação com os diversos níveis de controle a que todas as organizações estão submetidas. No caso da Atividade de Inteligência, o controle pode ter uma importância essencial para sua existência em uma sociedade moderna, o que pode ser observado nas principais nações do mundo democrático em que a Inteligência ocupa um papel de destaque na estrutura de poder de Estado.

##### **4.1 O Controle da Atividade de Inteligência**

Todas as organizações públicas estão sujeitas a mecanismos de fiscalização e controle de suas atividades. Dentro da Administração Pública, se formaram diversas estruturas dedicadas a esse fim. Isso é consequência dos novos instrumentos estabelecidos a partir dos princípios da Administração Pública estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 (Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência).

O controle pode ser definido como a capacidade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce ou pode exercer sobre a conduta funcional de uma organização e de seus agentes e dirigentes. Esse poder pode ser exercido pelo Controle Interno, quando exercido por instâncias da própria administração, como o desempenhado por corregedorias, sistemas de controle interno e de análise de conformidade de contas, por exemplo. O controle externo é o exercido por outros Poderes, no caso o Poder Legislativo, Tribunal de Contas e o próprio Judiciário. Há ainda o controle social, exercido pelos cidadãos, diretamente ou por meio de organizações não governamentais e imprensa.

“Assim, tratando-se de democracia e controle da Administração Pública, é fundamental que se tenha clara a ideia de que este é o alicerce daquela. Em outras palavras, o poder/dever/necessidade de controle da Administração pelos administrados é intrínseco ao modelo democrático; sem esse controle a Administração carece de legitimidade, o cidadão corre o risco de sofrer arbitrariedades por parte dos órgãos e agentes estatais, e o regime democrático deixa de existir.” (GONÇALVES, 2010, p. 23-24)

Para a eficácia das ações de controle, sempre se exige dos controlados, entre outros atributos, a transparência. Dessa maneira, têm crescido no âmbito da Administração Pública mecanismos como Portais de Transparência, em que são publicados e disponibilizados para a sociedade dados sobre os programas desenvolvidos, além de mecanismos de solicitação de informações disponíveis ao cidadão.

Mas nem todas as informações podem ser disponibilizadas. A Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, define em seu artigo 4º a informação sigilosa como sendo aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado. É nesse espaço que atuam necessariamente as Agências de Inteligência.

Como dito anteriormente, as Agências de Inteligência necessariamente lidam com informações sigilosas referentes a ameaças e oportunidades relacionadas à defesa dos interesses da sociedade e do Estado. Em uma democracia, em que a transparência é mais do que uma regra, tornando-se mesmo um valor para a sociedade, a existência de estruturas

estatais em que a regra é o sigilo parece criar uma dicotomia insanável. Nesse aspecto, a importância dos mecanismos de controle cresce ainda mais.

“A maneira com que determinada sociedade lida com o dilema transparência versus sigilo, em termos de atribuições dos serviços de inteligência, é um indicador do grau de desenvolvimento de uma democracia nessa sociedade. Em países com modelos democráticos consolidados, como EUA, Reino Unido, Canadá e Austrália, a dicotomia transparência nas ações governamentais versus sigilo da atividade de inteligência é resolvida por meio de mecanismos eficientes e efetivos de fiscalização e controle interno e, especialmente, de controle externo exercido pelo Poder Legislativo.” (GONÇALVES, 2008, p. 220)

Ou seja, a existência de mecanismos de controle dá à sociedade a segurança de que as informações tratadas no âmbito das Agências de Inteligência como sigilosas são efetivamente voltadas para o interesse da sociedade. Da mesma maneira, se procura se assegurar que a atividade se mantenha dentro de suas atribuições, evitando que desvios na sua conduta, uma vez que o maior temor da sociedade é que o sigilo seja utilizado como salvaguarda para atividades ilegais e que as Agências sejam utilizadas para fins políticos dos governantes de plantão.

Dessa maneira, as Agências de Inteligência, como qualquer outra organização da Administração Pública estão submetidas aos diversos tipos de controle. No âmbito da Administração Pública Federal, todas as atividades de Inteligência e Contra-inteligência do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) encontram-se ainda submetidas ao controle externo da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI), comissão permanente do Congresso Nacional criada de acordo com o art. 6º da Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999.

A CCAI é composta por 12 parlamentares, sendo seis deputados e seis senadores. Há representação dos blocos de maioria e minoria parlamentar de ambas as casas legislativas. Muito embora a fiscalização dos representantes da população, eleitos diretamente pelo voto, contribua significativamente para a legitimidade da atuação das Agências de Inteligência, muitas vezes a atuação da CCAI padece de maior eficiência. Isso ocorre principalmente porque a atividade parlamentar tende a se voltar mais para temas que possuem maior atenção de grupos organizados e da sociedade em geral, para programas com orçamentos mais vultosos, em que eleitores possam de alguma maneira receber benefícios, ou para comissões que trazem maior poder nas estruturas internas do processo legislativo.

A Atividade de Inteligência não se habilita em nenhuma dessas características. Historicamente as atividades de controle externo se intensificam em momentos em que há alguma crise envolvendo alguma Agência de Inteligência. Nesses momentos, há um crescimento do interesse pelo assunto, que se esvai com o passar do tempo. Nos últimos anos, houve uma melhora nesse quadro, especialmente após a publicação da Resolução Nº 2/2013-CN, que regulamenta o funcionamento da CCAI. Nessa resolução, em seu artigo 10, é estabelecida como obrigação por parte das entidades fiscalizadas o envio periódico de relatórios sobre suas atividades para a instrução de suas atividades de fiscalização e controle. Dessa maneira, há uma rotina estabelecida de troca de informações entre a comissão fiscalizadora e as entidades fiscalizadas, o que cria uma pauta permanente de atuação.

Nesse período houve também um crescimento da importância da Atividade de Inteligência devido à realização em território nacional de grandes eventos esportivos, como a Copa do Mundo de Futebol em 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016 no Rio de Janeiro. Diante das ameaças representadas pela atuação de organizações criminosas e grupos terroristas internacionais nesses momentos, as Agências de Inteligência estiveram em evidência, com reflexos na CCAI, que realizou diversas reuniões e audiências para tratar dos planos de segurança e de inteligência a serem implementados durante os grandes eventos esportivos no Brasil.

Apesar de ser uma situação muito particular da Atividade de Inteligência, os controles de suas ações e gestão não se dá apenas pela atividade da CCAI. Há todo um rol de outros controles, em particular o controle interno, que deve ser levado em conta. O controle interno se dá por meio da ação das corregedorias, controladorias e mecanismos de conformidade de contas públicas.

Esse nível de inspeção tem uma importância ainda maior se levarmos em conta que a fiscalização da CCAI se restringe aos órgãos da Administração Pública Federal. Nos casos de Agências de Inteligência nos níveis estadual e federal, não se conhece que existam Comissões no âmbito legislativo local com atribuições semelhantes às da CCAI. No entanto, cabe ao Poder Legislativo fiscalizar em nome da população que o elege as atividades do Poder Executivo, o que também deve se estender a suas Agências de Inteligência.

Há ainda outro nível de controle estabelecido diretamente pela sociedade, seja pelos cidadãos, que possuem mecanismos de influência e fiscalização do Poder Público, seja por meio da imprensa ou mesmo de Organizações Não Governamentais. O controle social, por

exemplo, pode ser exercido na provocação diretamente da CCAI, que estabeleceu entre suas competências “receber e apurar denúncias sobre violações a direitos e garantias fundamentais praticadas por órgãos e entidades públicos, em razão de realização de atividade de inteligência e contrainteligência, apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sociedade” (Resolução N° 2, de 2013-CN, Art 3º, XI).

#### 4.2 O Planejamento Estratégico em uma Agência de Inteligência e a atividade de fiscalização e controle

Os novos sistemas de informação e as novas tecnologias de comunicação têm se tornado grandes aliadas da sociedade na fiscalização e controle dos diversos órgãos da Administração Pública. São cada vez mais frequentes a adoção de sistemas como Portais de Transparência e mecanismos e serviços de divulgação de dados governamentais. Dessa maneira, a sociedade de uma forma geral e os órgãos de controle e fiscalização e controle em particular se veem munidos de melhores condições de interferir na gestão, de forma a trazê-la ou mantê-la vinculada ao maior compromisso com o interesse público.

Um dos itens que se exige cada vez mais dos órgãos públicos é exatamente a adoção de algum tipo de planejamento estratégico, com propósito de melhorar a governança e aumentar a transparência das ações. Até mesmo as solicitações de reforços orçamentários muitas vezes acabam sendo condicionadas a uma vinculação a um projeto ou programa previsto no planejamento da organização.

No caso de uma Agência de Inteligência isso se reveste de uma complexidade a mais. Como vincular ações de Inteligência a programas e projetos governamentais? Não há uma resposta pronta para isso. Mas a tendência de muitas vezes de fugir desse tipo de situação não parece a melhor saída. Há necessidade de se refletir sobre as atividades desenvolvidas, e se estabelecer um diálogo com os órgãos de fiscalização para encontrar uma solução.

Ao realizar um estudo do ambiente em que está atuando como parte de seu Planejamento Estratégico, cada Agência de Inteligência deve levar em conta os controles a que está submetida. Esses controles devem ser vistos como algo essencial e necessário para a boa consecução de seus objetivos institucionais. De certa maneira, as instâncias de controle são mais um cliente, que demanda relatórios, tarefas e propõe adoção de medidas de correção onde identificar que isso é necessário.

Dessa maneira, devem ser identificados e mapeados todos os processos relacionados à prestação de contas junto aos órgãos de controle. Assim como devem ser adotadas todas as medidas necessárias para a melhoria e racionalização desses processos. Pela sua importância no contexto de um regime democrático, em que todas as atividades de fiscalização e controle são essenciais para a própria existência da organização, as medidas relacionadas à relação com os órgãos de controle devem ser vistas como críticas e essenciais.

As atividades de controle sobre a Atividade de Inteligência devem ser vistas como grande oportunidade. Estabelecer canais de diálogo e cooperação traz a possibilidade efetiva de melhoria de gestão e ganhos na imagem das Agências, com conseqüente reflexos positivos para as Agências. Nas palavras de Amorim (2013, P.35), “os avanços no controle externo da AI beneficia não apenas a sociedade civil como um todo, mas também os agentes públicos em suas atividades na AI, a própria organização do Estado, a ABIN, e o sistema em que é órgão central coordenador, dando, desse modo, legitimidade e amparo legal para a AI no país. ”

## 5 CONCLUSÃO

Nos últimos anos temos visto no Brasil um crescimento vertiginoso da importância da Atividade de Inteligência como elemento eficaz na assessoria do processo decisório, nos níveis federal, estadual e municipal. Dessa maneira, se supera um estigma comum do período do regime militar, quando os então “serviços de informações” estiveram focados principalmente para o controle e combate ao “inimigo interno” e para a manutenção do sistema político vigente. Atualmente, a atividade passa a ser vista como aliada na gestão de diversas políticas de Estado em um regime democrático.

Por ter como destinatário estruturas próprias do Estado, muitas vezes para a sociedade torna-se difícil compreender não apenas como é desenvolvida a atividade de Inteligência, mas também como se mede sua eficiência e de que maneira os controles externos podem verificar se suas atividades estão sendo desenvolvidas dentro dos marcos legais e regulatórios.

Como elemento essencial para a transparência e governança, mais recentemente diversos setores da administração pública têm adotado algum tipo de planejamento estratégico. As agências de Inteligência não podem se ver fora dessa exigência. Assim como qualquer setor da administração pública, a atividade de Inteligência deve prestar conta de seus trabalhos e ações para a sociedade que lhe dá sustentação política e financeira, observadas as especificidades da atividade e o grau de sigilo e de segurança da informação envolvido no conhecimento produzido.

Para uma Agência de Inteligência, a adoção de um planejamento estratégico deve ser visto como algo essencial, não somente para a melhoria da eficiência e eficácia de seus métodos e processos. Deve ser visto como uma grande oportunidade para melhorar sua relação com os órgãos de controle interno e externo e, dessa maneira, alcançar uma relação de maior confiabilidade e legitimidade com a sociedade em geral.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 9.883 de 07 de dezembro de 1999**, que 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9883.htm) > Acesso em 24 jul. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 4.376 de 13 de setembro de 2002**, que dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência, instituído pela Lei no 9.883, de 7 de dezembro de 1999, e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4376compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4376compilado.htm) > Acesso em 24 jul. 2018.

BRASIL. **Resolução nº 2 de 2013 – CN, de 22 de novembro de 2013**, que dispõe sobre a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI), comissão permanente do Congresso Nacional, órgão de controle e fiscalização externos da atividade de inteligência, previsto no art. 6º da Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999. Disponível em <<http://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao;jsessionid=95256ABF863AFEC88EE52C7B900CB744?0&codcol=449> > Acesso em 24 jul. 2018.

AMORIM, Sérgio Gonçalves de. **Institucionalização da Atividade de Inteligência e construção do Estado Democrático de Direito no Brasil – alguns temas e desafios**. Relatório de Pós-Doutorado-Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013.

ANTUNES, Priscila C.B. **SNI & ABIN: uma leitura dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX**. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2002.

CASTELLO BRANCO, André Haydt, SCHAUFFER, Fred Harry, LENTO, Luiz Otávio Botelho. **Inteligência e segurança pública: livro didático**. Palhoça, UnisulVirtual, 2014.

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

CEPIK Marco A. C. Inteligência e Políticas Públicas: dinâmicas operacionais e condições de legitimação. **Security and Defense Studies Review**, Volume 2, p.246-267, 2002.

CEPIK Marco A. C., AMBROS Christiano C. Explicando falhas de inteligência governamental: fatores histórico-institucionais, cognitivos e políticos. **VARIA HISTORIA**, Belo Horizonte, vol. 28, nº 47, p.79-99, jan/jun 2012.

DUTRA, Jorge da Motta. **O Controle Externo da Atividade de Inteligência no Brasil: um desafio ao congresso nacional.** 2017. 68 f. Monografia (Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Inteligência em Segurança Pública)–Unisul Virtual, Unisul, Palhoça, 2017.

EVANS, Vaughan. **Ferramentas estratégicas: guia essencial para construir estratégias relevantes.** 1. ed., Rio de Janeiro, Elsevier, 2013.

GHELMAN, Silvio; COSTA, Stella Regina Reis da. Adaptando o BSC para o setor público utilizando os conceitos de efetividade, eficácia e eficiência. **XIII SIMPEP** - Bauru, SP, Brasil, 6 a 8 de Novembro de 2006. Disponível em <[www.simpep.feb.unesp.br/anais/anais\\_13/artigos/137.pdf](http://www.simpep.feb.unesp.br/anais/anais_13/artigos/137.pdf)> Acesso em 24 jul. 2018.

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

\_\_\_\_\_. **Políticos e espões: O controle da Atividade de Inteligência.** Niterói/RJ, Impetus, 2010.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **Mapas estratégicos – Balanced Scorecard: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças. **Planejamento Estratégico: Conceitos, metodologia e práticas.** 29ª Ed., São Paulo, Atlas, 2011.

OLIVEIRA, Marcel Carrijo de. **A Democratização Tardia da Inteligência na Argentina e no Brasil.** Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)-Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

REZENDE, Denis Alcides. **Planejamento Estratégico Público ou Privado: Guia para projetos em organizações de governo ou de negócios.** 2ª Ed., São Paulo, Atlas, 2012.

SOUZA, Daniel Luiz de. **Planejamento Estratégico em Organizações Públicas.** Planejamento de longo prazo em organizações públicas com a utilização do Balanced Scorecard e de cenários prospectivos. Monografia (Pós-Graduação em Planejamento Estratégico – Planejamento para Organizações Públicas) - Universidade Gama Filho, Brasília, 2010.