

GESTÃO DO CONHECIMENTO NO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO: reflexões sobre o intercâmbio de insumos de inteligência de segurança pública entre seus diversos ramos

*KNOWLEDGE MANAGEMENT IN THE BRAZILIAN PUBLIC
PROSECUTION: reflections on the exchange of public security
intelligence inputs between its various branches*

Paulo Rubens Carvalho Marques¹

Octávio Celso Gondim Paulo Neto²

Resumo: O Ministério Público brasileiro recebe diuturnamente milhares de insumos de inteligência (dados, informações ou mesmo conhecimentos), oriundos de fontes abertas, disponibilizados por outros órgãos, apresentados voluntariamente por outrem (informantes, noticiantes, testemunhas, vítimas, colaboradores, investigados, réus) ou disponibilizados em cumprimento às requisições expedidas por seus membros (ordens estatais dotadas do atributo da autoexecutoriedade). Considerando a necessidade de melhor aproveitamento desses dados e informações, bem como dos conhecimentos gerados por meio deles, o presente artigo aponta a necessidade de adoção de um modelo de compartilhamento direto e contínuo de insumos de Inteligência de Segurança Pública no âmbito do Ministério Público brasileiro, num ambiente de atuação em rede e com o estabelecimento de critérios que permitam lidar corretamente com a abundância de informações e classificá-las conforme sua natureza e grau de sensibilidade. Para tanto, adotou-se abordagem qualitativa e o emprego do método hipotético-dedutivo (pesquisa descritiva). Conforme exposto,

- 1 Procurador da República. Ex-secretário da Secretaria de Perícia, Pesquisa e Análise do Ministério Público Federal (SPPEA/PGR). Coordenador substituto do Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO) do MPF/BA. Especialista em Gestão Integrada em Inteligência pela Escola de Inteligência (ESINT/ABIN).
- 2 Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado da Paraíba (MPPB). Coordenador do Núcleo de Gestão do Conhecimento do Ministério Público do Estado da Paraíba. Coordenador do GAECO /MPPB. Secretário-Geral do Grupo Nacional de Combate as Organizações Criminosas (GNCO) (2009/2012). Membro Colaborador do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Membro Colaborador da SPPEA/PGR/MPF. Membro da ENCCLA – Diploma de mérito do COAF – 2014 (Portaria COAF/MF nº 05 de 13 de março de 2014). Instrutor da Escola Nacional do Ministério Público. Instrutor da ESMAFE TRF 5. MBA em gestão, liderança e inovação pela PUC/RS. MBA em estratégia de transformação digital pela Cesar School. Cofundador do movimento hacker paraíba. Cofundador do Hackfest.

considerando as peculiaridades do Ministério Público Nacional, o ambiente compartilhado favoreceria a retroalimentação, num “continuum dado-informação-conhecimento-sabedoria-ação-resultado”, com o consequente fortalecimento do quadro geral de sua atuação na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127 da Constituição da República).

Palavras-Chave: Inteligência; Gestão de conhecimento; Compartilhamento de dados; Ministério Público.

Abstract: The Brazilian Public Ministry receives thousands of intelligence inputs (data, information or even knowledge) daily, from open sources, made available by other bodies, voluntarily presented by others (informants, reporters, witnesses, victims, collaborators, investigated, defendants), or made available in compliance with requests issued by its members (state orders endowed with the attribute of self-execution). Considering the need to make better use of this data and information, as well as the knowledge generated from them, this article points out the need to adopt a model of direct and continuous sharing of Public Security Intelligence inputs within the Brazilian Public Ministry, in a networked environment and with the establishment of criteria that allow dealing correctly with the abundance of information and classifying them according to their nature and degree of sensitivity. For this purpose, a qualitative approach was adopted and the hypothetical-deductive method was used (descriptive research). As exposed, considering the peculiarities of the National Public Ministry, the shared environment would favor feedback, in a “data-information-knowledge-wisdom-action-result continuum”, with the consequent strengthening of the general framework of its performance in the defense of the legal order, of the democratic regime and of unavailable social and individual interests (art. 127 of the Constitution of the Republic).

Keywords: Intelligence. Knowledge management. Data sharing. Public ministry.

1. INTRODUÇÃO

Uma avalanche de dados inunda diariamente o Ministério Público brasileiro. Quando não disponíveis em fontes abertas, tais dados são apresentados voluntariamente por pessoas – identificadas ou não – ou obtidos pelos próprios membros do Ministério Público, seja por meio da utilização dos instrumentos da requisição (ordem estatal) ou do acesso incondicional a bancos de dados públicos ou de caráter público, seja em decorrência do acesso a levantamentos e diligências realizadas por outros órgãos. E isso no âmbito da persecução penal ou nas demais áreas de atuação.

Quando esses dados são transformados em informações ou conhecimento, na maioria das vezes sua utilidade se encerra no emprego imediato de determinada apuração (como insumo de inteligência ou mesmo como dado probatório) ou como suporte a um processo decisório específico. Em regra, não há seu reaproveitamento em outras demandas, sejam internas àquele mesmo Gabinete, sejam aquelas de interesse de outros órgãos do Ministério Público.

Em decorrência da roupagem dada pela Constituição da República ao Ministério Público (artigos 127 e 129), e considerando a necessidade de proteção eficiente de bens jurídicos constitucionais, esse quadro deve ser rapidamente alterado, a fim de permitir uma melhor performance, com atuações cada vez mais assertivas.

Sob o prisma interno, hão de ser empregados, no âmbito de cada Ministério Público, mecanismos e métodos de *gestão de conhecimento* que proporcionem a extração da máxima utilidade dos dados, informações e conhecimentos que por lá transitem, e que tenham ou possam ter relação com suas finalidades institucionais.

Já sob a ótica da relação entre os Ministérios Públicos, uma atuação verdadeiramente integrada perpassa pela instituição de meios – normativos, organizacionais e tecnológicos – que possibilitem o compartilhamento contínuo de dados e informações entre seus diversos órgãos e ramos, desde que sejam observadas condições básicas (*gestão compartilhada*), com o escopo de gerar conhecimento apto a situar o Ministério Público frente a cenários adversos, preordenadas a estimular a interação contínua e constante entre os ramos, numa via de mão dupla informacional.

Diante desse quadro, o presente artigo tem por objetivo incitar a reflexão sobre a necessidade de adoção de um modelo de compartilhamento direto e contínuo de insumos de Inteligência no âmbito do Ministério Público brasileiro³, num ambiente de efetiva cooperação e com o estabelecimento de critérios que permitam lidar corretamente com a abundância de informações e classificá-las conforme sua natureza e grau de sensibilidade. Obviamente, não se pode descambar numa espécie de “informatolatria” ou “dataísmo”, devendo, isso sim, privilegiar a aplicação científica de métodos e mecanismos secularmente testados.

3 Ainda que ambos estejam submetidos ao princípio da legalidade e inexistam diferenças significativas entre eles sob o prisma organizacional, não se deve confundir o **intercâmbio de insumos de inteligência** entre os Ministérios Públicos (objeto do presente trabalho) com o **compartilhamento de provas**, que se submete a regime jurídico absolutamente diverso.

A apresentação de tal proposta resulta do emprego de abordagem qualitativa e método hipotético-dedutivo (pesquisa descritiva), guiada pela exploração dos seguintes aspectos:

(i) conformação dada pelo ordenamento jurídico ao Ministério Público, com a distinção dos seus ramos e descrição das prerrogativas relacionadas à obtenção de dados ou informações;

(ii) descrição do ciclo da inteligência no Ministério Público, delimitando as fronteiras entre inteligência e investigação;

(iii) delimitação conceitual a respeito da gestão de conhecimento;

(iv) apuração dos principais motivos da inexistência de gestão compartilhada de conhecimento entre os diversos órgãos e ramos do Ministério Público;

(v) viabilidade da instituição de um modelo conceitual de gestão de conhecimento, tanto no interior de cada Ministério Público quanto como solução para a atuação integrada entre os diversos ramos do *Parquet*; e

(vi) proposição de critérios mínimos para lidar corretamente com a abundância de informações e separar o que é fato, elucubração e desinformação.

2. PREMISSAS CONCEITUAIS

De partida, devem ser conceituados os marcos teóricos primordiais para quaisquer discussões sobre gestão do conhecimento, quais sejam dados, informação e conhecimento⁴, aqui referidos genericamente como insumos de Inteligência. Embora não haja unanimidade em torno de tais conceitos, adotaram-se, no presente trabalho, as definições propostas por Davenport (1998), sintetizadas no seguinte quadro esquemático⁵:

4 ALVARENGA NETO, 2018, p. 17.

5 Apud ALVARENGA NETO, 2005, p. 32.

Quadro 1

Dados, informações e conhecimento		
DADOS	INFORMAÇÃO	CONHECIMENTO
<ul style="list-style-type: none"> • Simples observações sobre o estado do mundo • facilmente estruturado; • facilmente obtido por máquinas • frequentemente quantificado • facilmente transferível. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dados dotados de relevância e propósito: • requer unidade de análise; • exige consenso em relação ao significado, • exige necessariamente a mediação humana. 	<ul style="list-style-type: none"> • Informação valiosa da mente humana • Inclui reflexão, síntese, contexto. • de difícil estruturação • de difícil captura em máquinas, • frequentemente tácito; • de difícil transferência

Fonte: DAVENPORT, 1998.

Dados, informação e conhecimento estão compreendidos em um ciclo de atividades interconectadas, cujo objetivo é levar a resultados práticos, seja por meio da resolução de problemas, seja pela identificação de oportunidades, ou ainda para evitar ou enfrentar crises e ameaças⁶. O fenômeno explica-se por meio da equação “dado-informação-conhecimento-sabedoria-ação-resultado”, que se retroalimenta à medida que “as ações e os resultados geram novos sinais e mensagens (novos dados a serem processados)”⁷.

Tais considerações são perfeitamente aplicáveis à Inteligência, que, grosso modo, pode ser definida como a atividade de assessoria ao processo decisório com vistas a dotá-lo de racionalidade⁸. O “continuum dado-informação-conhecimento-sabedoria-ação-resultado” parece sintetizar bem o denominado Ciclo de Inteligência, ao menos na concepção adotada por Pacheco (2005, p. 632)⁹.

Nessa perspectiva, entende-se que Gestão de Conhecimento ultrapassa as raias da mera gestão da informação, devendo ser compreendida como o

6 CHOO (Apud ALVARENGA NETO, 2018, p. 20).

7 ALVARENGA NETO, 2018, p. 20.

8 AFONSO, 2009, p. 8-9.

9 Segundo este autor, o Ciclo de Inteligência compreende as seguintes fases: identificação das necessidades informacionais do usuário final, planejamento da obtenção dos dados/informações, gerenciamento dos meios técnicos de obtenção, obtenção dos dados/informações, processamento dos dados/informações (organização, avaliação e armazenagem), produção, disseminação e uso do conhecimento e avaliação do ciclo (feedback quanto ao uso do conhecimento para aperfeiçoamento do ciclo de inteligência).

“conjunto de atividades voltadas para a promoção do conhecimento organizacional, possibilitando que as organizações e seus colaboradores sempre utilizem as melhores informações e os melhores conhecimentos disponíveis, a fim de alcançar os objetivos organizacionais (...)”¹⁰.

Diante desse contexto, o marco teórico que dá suporte à reflexão proposta ao final deste artigo é o conceito de mapeamento conceitual integrativo formulado por Rivadávia Correa Drummond de Alvarenga Neto em sua obra “Gestão do Conhecimento em organizações”.

Para o referido autor, um modelo conceitual de Gestão de Conhecimento pode ser formulado com base nas seguintes concepções básicas:

- 1) Uma concepção estratégica da informação e do conhecimento (...);
- 2) A introdução de tal estratégia nos níveis tático e operacional por meio das várias abordagens gerenciais e de ferramentas orientadas para as questões de informação e do conhecimento nas organizações – questões estas chamadas continuamente ao diálogo, imbricadas e passíveis de orquestração; e
- 3) A criação de um espaço organizacional para o conhecimento, o “Ba” ou o contexto capacitante – que são as condições favoráveis que devem ser criadas pelas organizações para favorecer o compartilhamento, a aprendizagem, as ideias e inovações, a tolerância a erros honestos e a solução criativa de problemas, entre outros (ALVARENGA NETO, 2018, p. xv-xvi).

3. AS PECULIARIDADES DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO E OS DESAFIOS PARA A GESTÃO DO CONHECIMENTO

O Ministério Público é órgão constitucional autônomo vocacionado para a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses coletivos (*lato sensu*), entre os quais encontra-se o direito fundamental social à segurança pública¹¹.

¹⁰ ALVARENGA NETO, 2018, p. 2-3.

¹¹ Não sem razão, já se disse que o constituinte converteu o *Parquet* em “verdadeiro corregedor dos poderes estatais, quanto à observância dos direitos fundamentais” (NALINI, 2012, p. 542).

Precisamente em razão de sua autonomia e independência em relação aos demais órgãos do Poder, a Constituição da República atribuiu-lhe importantes missões, tais como o monopólio da ação penal pública¹² e o controle externo da atividade policial, cabendo ao Ministério Público atuar preventiva ou repressivamente em inúmeros domínios (crime organizado, financiamento do terrorismo, corrupção, lavagem de dinheiro, desmatamento ilegal etc.).

Conquanto se possa falar num *Ministério Público Nacional*¹³, orientado para o interesse público e o bem comum, essa unidade institucional não se confunde com a unidade de estrutura organizacional, que está moldada consoante o princípio federativo (SAMPAIO, p. 1521).

Desse modo, de acordo com o artigo 128 da Constituição, o Ministério Público Nacional é integrado pelos Ministérios Públicos dos Estados e pelo Ministério Público da União, que compreende o Ministério Público Federal (MPF), o Ministério Público do Trabalho (MPT), o Ministério Público Militar (MPM) e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), inexistindo hierarquia entre eles.

Cada Ministério Público conta ainda com inúmeros órgãos de execução (promotores de Justiça e procuradores da República, por exemplo)¹⁴, que são agentes estatais dotados de independência funcional. É por meio deles que a atuação da instituição é exteriorizada.

O fato é que absolutamente todas as funções institucionais do *Parquet* são dependentes do recebimento e utilização de dados, informações e conhecimentos, seja para a comprovação de fatos na arena da responsabilização judicial ou na atuação extrajudicial, seja para orientar a atuação de seus membros, possibilitando o refinamento de estratégias.

Ressalte-se que, para além dos insumos coletados em fontes abertas, disponibilizados por outros órgãos, ou apresentados voluntariamente por outrem (informantes, noticiantes, testemunhas, vítimas, colaboradores, investigados, réus), cada membro do Ministério Público pode se valer de

12 Entenda-se por monopólio da ação pública a exclusividade na decisão de iniciar ou não um processo criminal.

13 Expressão consagrada por José Adércio Leite Sampaio, traçando paralelo não só com o Judiciário, mas com a própria paginação da República Federativa do Brasil (cf. Comentários à Constituição do Brasil, Saraiva, 2013, p. 1521 – obra coordenada por Ingo Sarlet, Canotilho e outros).

14 Cf. artigos 43, 85, 118 e 153, todos da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, e artigo 7º da Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993.

prerrogativas legais em ordem a obter dados e informações inicialmente indisponíveis¹⁵.

Considerando o manancial de informação que transita diuturnamente nos gabinetes ministeriais, o primeiro desafio que se coloca é **interno**: é preciso que haja meios de compartilhamento de informações e conhecimentos entre *órgãos de execução* de um mesmo Ministério Público.

O segundo desafio é **relacional**, que é agravado pela inexistência de balizas para uma atuação integrada permanente entre Ministérios Públicos¹⁶. Embora se refira a outros órgãos, a observação de Rodrigo Carneiro Gomes é precisa:

A dispersão de esforços começa na coleta de dados, seja através de agentes de campo ou da coleta de informações públicas. As diversas agências com frequência correm atrás do mesmo objetivo, pelas mesmas fontes, por falta de comunicação ou delimitação de tarefas ou até por pura rivalidade. O mesmo ocorre na hora do armazenamento dos dados. (GOMES, 2009, p. 49).

Para a resolução desse problema, propõe-se que, com observância de determinadas balizas¹⁷, haja o efetivo e contínuo compartilhamento de ativos informacionais entre Ministérios Públicos, por meio de estrutura tecnológica centralizada, porém distribuída¹⁸, acessível apenas e tão somente a determinados órgãos de execução com legitimidade para funcionarem como pontos focais de suas instituições. No ponto, é importante ressaltar que, em razão da peculiaridade de sua missão institucional, o Ministério Público sempre é instado a agir com urgência e a decidir diante de um cenário de incerteza. Para amainar esse cenário, é fundamental que se tenha acesso a dados úteis ao processo decisório, o que se dá pela via do compartilhamento. É dizer-se: em vez do represamento de determinados dados nos escaninhos ministeriais, o que se propõe é seu efetivo compartilhamento, a fim de que determinados

15 Cf. art. 129, inciso VI, da Constituição Federal, art. 8º, incisos II e VIII, da Lei Complementar nº 75/93 e art. 26, § 3º, da Lei nº 8.625/93).

16 Note-se que não se está referir à cooperação episódica, mediante pedido de cooperação para a elaboração de Relatório de Inteligência diante de situação específica, mas da existência de estrutura centralizada para o compartilhamento contínuo e sistêmico de insumos de inteligência.

17 A título de exemplo, poder-se-ia definir que não seriam objeto de compartilhamento apenas dados ou informações que um determinado Ministério Público teve acesso, mas considerou notoriamente inútil.

18 O aparato tecnológico adequado é indispensável à constituição de redes fluidas.

órgãos do Ministério Público possam aferir a utilidade de tais dados e empregá-los em seus processos decisórios.

Diante desse quadro, pode-se indagar se a Gestão do Conhecimento no Ministério Público Nacional pressupõe o amadurecimento do tema em cada ramo do Ministério Público ou se suas balizas podem ser apresentadas desde logo.

4. A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO MINISTÉRIO PÚBLICO

O interesse do presente trabalho reside especificamente na chamada **Inteligência de Segurança Pública – ISP**, assim conceituada na Política Nacional de Inteligência de Segurança Pública – PNISP, aprovada pelo Decreto nº 10.777, de 24 de agosto de 2021:

Para fins de implementação da PNISP, a atividade de inteligência de segurança pública é conceituada como o exercício permanente e sistemático de ações especializadas destinadas à identificação, à avaliação e ao acompanhamento de ameaças reais e potenciais no âmbito da segurança pública, orientadas para a produção e a salvaguarda de conhecimentos necessários ao processo decisório no curso do planejamento e da execução da PNSPDS e das ações destinadas à prevenção, à neutralização e à repressão de atos criminosos de qualquer natureza que atentem contra a ordem pública, a incolumidade das pessoas e do patrimônio. (BRASIL, 2021)

Essa atividade de inteligência, segundo a PNISP, “opera por meio de estudos destinados à compreensão de eventos, ações e atividades que possam comprometer a ordem pública, a incolumidade das pessoas e do patrimônio e o meio ambiente”, resultando na produção de conhecimento cuja “finalidade precípua [é] o enfrentamento à criminalidade”¹⁹.

Ainda de acordo com o referido documento, a produção de conhecimento pela atividade de inteligência de segurança pública deve proporcionar aos decisores o entendimento dos “cenários possíveis” a respeito da prevenção e repressão ao crime. Para tanto, deve contemplar

¹⁹ BRASIL, 2021.

(i) o mapeamento da criminalidade; (ii) a identificação de seus atores e de suas áreas de atuação; e (iii) o delineamento das modalidades criminosas, dos níveis de periculosidade e de seus fatores de influência²⁰.

No entanto **não se há de confundir inteligência com investigação**. Decerto não há diferença ontológica na coleta de dados em uma ou outra seara. O que distingue ambas é o aspecto teleológico. Enquanto a inteligência compreende o conhecimento da realidade para, então, subsidiar a tomada de decisões²¹, a investigação reclama o conhecimento da realidade com a finalidade de produzir provas adequadas à promoção de responsabilidades atreladas ao espectro do Direito Punitivo Estatal (esfera judicial ou administrativa).

Situa-se, portanto, nos domínios da Inteligência o conhecimento da realidade atrelado a um contexto investigativo, mas produzido sem qualquer pretensão probatória. Nada impede, no entanto, que os conhecimentos hauridos a título de Inteligência sirvam para apontar melhores rumos para a investigação e que seus métodos sejam compartilhados, desde que inexista conflito legal.

Nessa linha, Karla Padilha Rebelo Marques, fazendo referência a documento aprovado em 2006 pela entidade Colégio Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça, alude à importância da inserção do *Parquet* em redes de inteligência a fim de permitir “o acesso rápido a informações que, mesmo não podendo ser utilizadas, na maioria das vezes, como provas em procedimentos investigatórios ou processos, permitem orientar a atuação do Ministério Público” (MARQUES, 2011, p. 67).

Muito embora ainda haja uma zona de penumbra entre inteligência e investigação, são elucidativas as observações de João Carlos Giroto, a seguir transcritas (embora o autor se refira à denominada “busca exploratória”, o raciocínio é aplicável a medidas de outra natureza):

Os elementos constringidos digitalmente na ação [busca exploratória] podem se tratar de: (i) dado que, devidamente avaliado, interpretado e tido como de interesse, transforme-se em inteligência e destine-se ao tomador de decisão; ou (ii) elemento probatório de interesse ao futuro processo penal.

20 Idem, *Ibidem*. Como observa Padilha, “hoje, sem o uso da inteligência no combate à criminalidade organizada, o que se tem é o desespero da autoridade investigante, impotente diante da avalanche da mega criminalidade, à míngua de instrumentos idôneos a um enfrentamento minimamente eficaz” (MARQUES, 2021).

21 Decisões estas que sequer precisam evidenciar que a atividade de inteligência contribuiu para sua conformação. Como já se disse, acertadamente, “as decisões são como ‘caixas-pretas’, que não possuem nenhuma indicação externa dos seus circuitos” (AFONSO, 2009, p. 11).

Como exemplo, em um primeiro caso, imagine-se que a exploração de local revelou que o investigado suspeito de determinada ação policial (que esteja sendo seguido, que a equipe policial alugou imóvel próximo a uma de suas empresas, que há um informante entre os integrantes do grupo). Isso, indiscutivelmente, demandará adequação operacional investigativa. Ou seja, o dado, devidamente processado por meio de metodologia adequada, transforma-se em informação relevante para o nível operacional.

Em um segundo caso, teríamos uma situação hipotética na qual, durante os registros, identificou-se agenda em que constavam datas pretéritas de reuniões de integrantes do grupo, contas bancárias, valores de propina, etc., constituindo-se, tal elemento, prova para o inquérito e futuro processo penal.

Esses dois matizes – informação de inteligência e prova – podem advir da busca exploratória. (GIROTTI, 2020, p. 8-9).

Considerando as premissas apontadas, cabe indagar se o Ministério Público faz Inteligência de Segurança Pública (ISP). A resposta é seguramente positiva.

Segundo Gomes (2009), a ISP tem em mira a “realização da justiça criminal, de propósito instrutório e probatório criminal (repressão, que acontece reativamente, depois da eclosão do crime, e se concretiza por atos de investigação), bem como para a prevenção e controle de criminalidade”²².

Dessarte, por ser vocacionado à tutela do direito fundamental social à segurança pública – inclusive exercendo o monopólio da ação penal pública – o Ministério Público tem (não apenas legitimidade, mas) o dever de realizar atividades de Inteligência visando subsidiar os processos decisórios internos no marco do enfrentamento da criminalidade²³. Trata-se de mandamento constitucional implícito, extraído dos artigos 5º, *caput*, 6º, *caput*, 37, *caput*, 127, *caput* e §2º, e 129, incisos I, II, VI e VII, todos da Carta Magna.

22 GOMES, 2009, p. 48.

23 A título meramente exemplificativo, mencione-se que a inteligência ministerial pode compreender: a “identificação de grupos criminosos, do *modus operandi* e da divisão de tarefas; individualização de seus integrantes e comandos hierárquicos; plotagem da localidade ou região de atuação; traçado de tendências criminosas; monitoramento e documentação da atuação criminoso e do eventual informante (interceptação telefônica combinada com ação controlada, com recurso à vigilância eletrônica, móvel ou fixa); identificação do indivíduo criminoso mais propenso para cooperar com a investigação policial ou para ser oferecida a delação premiada; prevenção de crimes; proteção de testemunhas” (GOMES, 2009, p. 41).

5. INTERCÂMBIO DE INSUMOS DE INTELIGÊNCIA NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NACIONAL

A gestão integrada de insumos de inteligência no Ministério Público Nacional depara-se com problemas similares aos relatados por Joanisval Brito Gonçalves a respeito do Sistema Brasileiro de Inteligência, quais sejam: dificuldade de integração e de cooperação entre os órgãos do *Parquet*; ausência de autoridade central do próprio Ministério Público que coordene os diversos segmentos²⁴; falta de normatização estabelecendo mecanismos/protocolos de cooperação; e ausência de cultura de inteligência e de conhecimento sobre a atividade²⁵.

Parece claro, todavia, que a macrocriminalidade²⁶ traz a reboque problemas complexos, instáveis, com grande número de interações e variáveis, cujo enfrentamento requer soluções resilientes e adaptáveis, portanto não convencionais, que exigem uma mudança de mentalidade.

Os paradigmas convencionais de emprego da inteligência (não orientados pela utilização inteligente de dados) tornaram-se anacrônicos e, conseqüentemente, ineficazes para a garantia de segurança pública e o combate à criminalidade organizada²⁷.

O cruzamento de dados e a aplicação de métricas, e os mais diversos mecanismos de extração de conhecimento²⁸ produzidos pressupõem o recebimento, pelo Estado, de modo direto e contínuo, de bancos de dados oriundos das mais diversas atividades, entre as quais as de segurança pública²⁹.

Esse reclamo não é de hoje. No distante ano de 2005, Pacheco já advertia:

Há uma imensa “massa de informação” com a qual, por exemplo, o Ministério Público e as Receitas estaduais e federal têm que lidar cotidianamente, seja quanto aos seus trabalhos forense ou fiscal, seja quanto ao estabelecimento e execução de suas políticas e

24 Diversamente do que ocorre com o Conselho Nacional de Justiça, que integra a estrutura do Poder Judiciário Nacional (CF, art. 92, I-A), o Conselho Nacional do Ministério Público consiste em órgão externo à estrutura do Ministério Público (CF, art. 128, I e II).

25 GONÇALVES, 2011.

26 Conceito que compreende tanto a criminalidade organizada violenta quanto a denominada “criminalidade dos poderosos” (MARQUES; BARRETO; PAULO NETO, 2020, p. 591).

27 MARQUES; SPONCHIATTO, 2020, p. 212.

28 Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Extra%C3%A7%C3%A3o_de_conhecimento>. Acesso em: 4 jun. 2022.

29 MARQUES; SPONCHIATTO, 2020, p. 222.

estratégias institucionais (execução orçamentária, gestão de seus recursos humanos, financeiros e materiais, planos gerais de atuação, relacionamento com outras instituições etc.).

Certamente viola o princípio constitucional da eficiência (art. 37, caput, CR) que tais órgãos públicos trabalhem com essa “massa de informações” de maneira meramente empírica, acarretando grande desperdício de recursos humanos, materiais e financeiros. Os órgãos públicos, portanto, devem utilizar-se de métodos, técnicas e ferramentas adequadas para lidar com as informações necessárias ao desempenho de suas finalidades. Não importa se serão utilizados os métodos, as técnicas e as ferramentas do que se convencionou denominar de “atividades de inteligência” ou, numa visão mais “gerencial”, dos seus equivalentes dos sistemas de gestão da informação e da inteligência competitiva, pois, diante da crescente complexidade dos fatos com os quais os órgãos públicos lidam e a necessidade de sua atuação sistêmica, o certo é que devem utilizar algum sistema de gestão de informação, superando a fase individualista e amadorística de muitos servidores públicos e alcançando a racionalidade gerencial exigida pelo princípio constitucional da eficiência. [...]

Os modelos estatais de “atividade de inteligência” ou de “sistema de inteligência” constituem uma certa ordenação, adequação e organização de métodos, técnicas e ferramentas de gestão da informação, especialmente destinados ao processo decisório governamental³⁰.

Do mesmo modo, a CPI do Tráfico de Armas enunciava, há 15 anos, que

a atuação organizada, sistemática e inteligente implica o compartilhamento de informações criteriosamente cadastradas, atualizadas e constantemente disponíveis aos órgãos interessados e habilitados a esse conhecimento, o que se tornou tecnicamente exequível, nos anos mais recentes, mediante o emprego intensivo dos recursos da informática³¹.

30 PACHECO, 2005, p. 641-642.

31 Apud MARQUES; SPONCHIATTO, 2020, p. 223-224.

Não por acaso, está estampado no Planejamento Estratégico do próprio Conselho Nacional do Ministério Público o objetivo estratégico de “aperfeiçoar a atividade investigativa e de inteligência do Ministério Público”, por meio da “**atuação em rede de inteligência integrada entre MPs e/ou entre MPs e órgãos de segurança pública e sistema prisional**”³².

Mas o que fazer para cambiar a realidade e ajustá-la a um modelo mais inteligente de atuação?

Uma resposta possível passa pela institucionalização, no Conselho Nacional do Ministério Público, de **estrutura centralizada, porém distribuída, para o compartilhamento contínuo e sistêmico de insumos de inteligência entre os Ministérios Públicos (*hub* de dados, informações e conhecimentos)**, com acesso restrito aos membros indicados como pontos focais por cada um dos Ministérios Públicos³³.

Obviamente, uma solução dessa natureza exigiria um modelo de gestão baseado em rede, o qual, “aliado à tecnologia da informação e processamento de dados, [demonstra alta capacidade] de gerar resultados em ambientes complexos que tanto caracterizam os contextos de atuação da Inteligência na atualidade”³⁴. A integração entre os participantes deve perpassar por uma comunicação fluida e, ao mesmo tempo, segura.

Para tanto, seria necessário valer-se de planejamento integrado, que é aquele pautado pela clareza na definição dos papéis dos participantes, bem como pela priorização e definição de critérios para avaliação dos conteúdos e das necessidades informacionais.

A Propuesta de Modernización del Sistema de Inteligencia Estratégica para la Seguridad Nacional en México revela algumas questões sensíveis, que podem ser aproveitadas no caso brasileiro e dirimidas após processo dialógico entre os Ministérios Públicos:

- (i) Que tipo de informação deve integrar o *hub*?
- (ii) Quem deve participar e aportar dados/informações/ conhecimentos?
- (iii) Com que periodicidade se deve alimentar a plataforma?

³² BRASIL, 2019, p. 34.

³³ Sabe-se que a garantia social consubstanciada na independência funcional dos membros do Ministério Público impede, como regra, a interferência do Conselho Nacional do Ministério Público (competência administrativa) na atividade finalística do órgão. Não obstante, considerando que o CNMP não exerce atividade ministerial, seu papel estaria limitado à administração da plataforma, sem privilégios de visualização dos insumos que por ali transitassem. O raciocínio é meramente jurídico, não levando em conta questões como o eventual e indesejado aparelhamento político do órgão.

³⁴ ARAÚJO, p. 3.

(iv) Em que proporção a informação deve ser municipal, estatal, nacional e internacional?

(v) Quais seriam os principais temas que deveriam alimentar o *hub*?

(vi) Os dados devem ser sigilosos, provenientes de fontes abertas ou ambos?

(vii) Quem seriam os usuários imediatos do *hub*?

(viii) Que relação deve haver entre todos os integrantes do *hub*?

(ix) Como deve ser a relação entre produtores e consumidores de informações?

(x) Quando os insumos de inteligência devem ser difundidos, e em quais condições?

Não há resposta certa ou errada para quaisquer das questões, senão a criação de consensos interinstitucionais em busca do fortalecimento do Ministério Público Nacional e da própria sociedade.

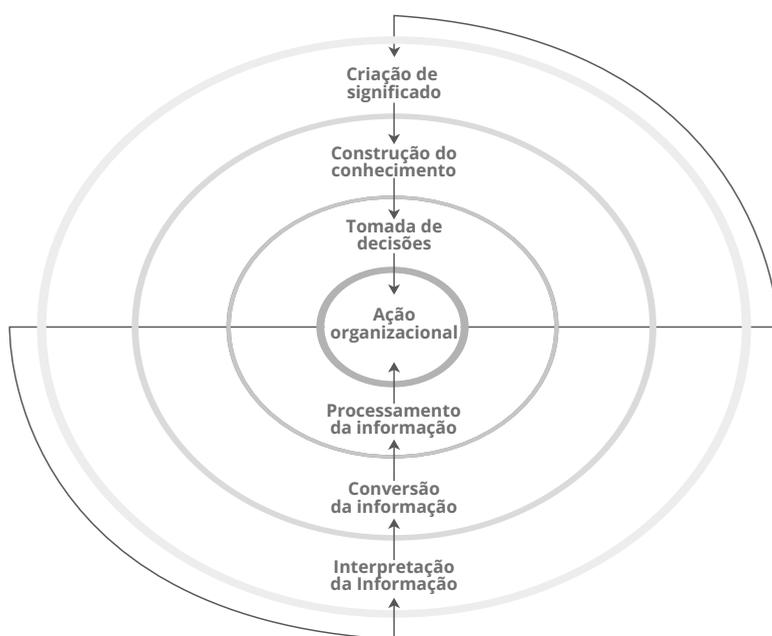
Obviamente que uma solução dessa natureza (*hub*) exigiria uma séria reflexão a respeito de dogmas da Inteligência clássica, como a “necessidade de conhecer”. Sobre o tema, veja-se a importante observação de Stanley McChrystal, autor do livro “Team of Teams: New Rules of Engagement for a Complex World”:

McChrystal (2015, pp. 139-141) argumenta que o hábito de reter informações deriva de preocupações com segurança, mas também da influência de processos mecanicistas bem definidos, em que indivíduos necessitam conhecer apenas o que lhes compete para realizar seu trabalho. O autor critica a lógica da “necessidade de conhecer” em razão de ela supor a existência de algum ente superior com conhecimento total capaz de distribuir cada material a quem “precisa conhecer”. Contudo, prossegue, para transitar em segurança em um ambiente interdependente é necessário que cada equipe possua um entendimento holístico das interações entre todas as partes. Para que os planos funcionem, todos devem enxergar o sistema como um todo³⁵.

35 MARTINS DE PAULA, p. 12. Acrescenta-se que o postulado da “necessidade de conhecer”, entretanto, poderia ser preservado mediante a limitação do acesso apenas aos membros indicados como pontos focais por cada Ministério Público. Eles é que, voltando-se agora para o interior do Ministério Público que representam, fariam o papel de curadores da necessidade de os demais membros conhecerem ou não os insumos de inteligência compartilhados.

Vale lembrar que, considerando as peculiaridades do Ministério Público Nacional, o ambiente compartilhado favoreceria a retroalimentação, com aproveitamento ou adaptação do conhecimento produzido para diferentes contextos, ou mediante a segregação de fases do Ciclo de Inteligência entre diferentes Ministérios Públicos (coleta, conversão e processamento da informação por um ramo; criação de significado, construção de conhecimento por outro, num ciclo que poderia subsidiar a tomada de decisões por ambos em matérias de interesse comum), favorecendo uma visão holística da gestão do conhecimento. Veja-se a figura abaixo³⁶:

FIGURA 1
A Organização do Conhecimento



Fonte: CHOO, 2003.

Note-se que, mesmo que tal compartilhamento restasse limitado a dados e informações – mas de forma sistemática e dinâmica –, seriam significativamente ampliadas as condições dos demais Ministérios Públicos de “identificar lacunas em seu conhecimento e compreender as questões que o rodeiam”³⁷.

³⁶ Apud ALVARENGA NETO, 2005, p. 51.

³⁷ MARTINS DE PAULA, p. 3.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O êxito da gestão de conhecimento depende do compartilhamento oportuno de insumos de inteligência, num ambiente de efetiva cooperação, sempre de forma equilibrada, de modo a lidar corretamente com a abundância de informações, separando o que é fato, elucubração e desinformação, e repelindo, tanto quanto possível, o que se tem chamado de infoxicação³⁸. Esse é um dos seus principais desafios.

Como foi demonstrado, a maior fluidez na difusão de informações de inteligência entre os órgãos do Ministério Público, por meio de canais seguros e de modo responsivo, contribuirá para a consolidação de uma rede distribuída de cooperação e para o aumento da eficiência e efetividade de processos de trabalho no interior de cada um dos ramos do Ministério Público.

Demais disso, a instituição de mecanismos de intercâmbio de insumos de inteligência entre os diversos Ministérios Públicos pode contribuir para a própria evolução da temática da Gestão do Conhecimento no interior de cada instituição ministerial, com a consequente melhoria do serviço público prestado.

Além de ser fundamental para fomentar a cultura de compartilhamento entre os diversos ramos do Ministério Público, a criação de rede de inteligência integrada certamente propiciará atuações mais assertivas e dinâmicas, contribuindo para o fortalecimento do quadro geral de sua atuação na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127 da Constituição da República).

REFERÊNCIAS

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

ALMEIDA NETO, Wilson Rocha de. **Inteligência e contrainteligência no Ministério Público. Aspectos práticos e teóricos da atividade como instrumento de eficiência**

³⁸ Disponível em: <<https://santamemoria.org.br/infoxicacao-mais-um-mal-da-modernidade/#:~:text=Infoxica%C3%A7%C3%A3o%3F!,organismo%20%C3%A9%20capaz%20de%20processar>>.

no combate ao crime organizado e na defesa de direitos fundamentais. Belo Horizonte: Editora Dictum, 2009, p. 28.

ALVARENGA NETO, Rivadávia C. Drummond de. **Gestão do conhecimento em organizações:** proposta de mapeamento conceitual integrativo. 2005. 400 f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Escola de Ciência da Informação, UFMG, Belo Horizonte.

ALVARENGA NETO, Rivadávia Drummond de. **Gestão do Conhecimento em Organizações:** proposta de mapeamento conceitual integrativo. São Paulo: Editora Saraiva, 2008. 236 p.

BRASIL. **Decreto nº 10.777, de 24 de agosto de 2021.** Institui a Política Nacional de Inteligência de Segurança Pública.

BRASIL. **Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002.** Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência, instituído pela Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/legislacao>.

BRASIL. **Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999.** Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/legislacao>.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Banco Nacional de Projetos** (projetos relacionados ao Objetivo Estratégico 1.1, que visa a aperfeiçoar a atividade investigativa e de inteligência do MP). Disponível em: <<https://bancodeprojetos.cnmp.mp.br/novoBanco>>. Acesso em: 21 ago. de 2021.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Planejamento Estratégico Nacional:** Ministério Público 2020/2029. Brasília: CNMP, 2019. 56 p. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/Final-LivretoCNMP-PlanejamentoEstrategico.pdf>>. Acesso em: 23 ago. de 2021.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO.

Recomendação nº 42, de 23 de agosto de 2016. Recomenda a criação de estruturas especializadas no Ministério Público para a otimização do enfrentamento à corrupção, com atribuição cível e criminal. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-042.pdf>>. Acesso em: 23 ago. de 2021.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. (Coords.).

Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, 2380 p.

GIROTTI, João Carlos. Busca exploratória: ação de inteligência policial ou cautelar de colheita de prova? **Cadernos de Segurança Pública**, ano 12, número 12, setembro de 2020.

GOMES, Rodrigo Carneiro. Prevenir o crime organizado: inteligência policial, democracia e difusão do conhecimento. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, v. 21, n. 8, ago. 2009, p. 39-54.

GONÇALVES, Joanisval Brito. O que fazer com nossos espões? Considerações sobre a atividade de Inteligência no Brasil. **Agenda Legislativa para o Desenvolvimento Nacional.** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal, 2011. cap. 12. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/agenda-legislativa/capitulo-12--o-que-fazer-com-nossos-espoes-consideracoes-sobre-a-atividade-de-inteligencia-no-brasil>>. Acesso em: 3 nov. 2021.

INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE CHIAPAS.

Diagnóstico del Sistema de Inteligencia Estratégica para la Seguridad Nacional en México. Disponível em: <https://cesig.itam.mx/sites/default/files/cesig/180105_-tesis_doctor_balcazar_.pdf>.

MARQUES, Karla Padilha Rebelo. **A inteligência no combate ao crime organizado**: uma abordagem propositiva. Disponível em: <<https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/upload/60/A%20INTELIG%C3%83%C5%AoNCIA%20NO%20COMBATE%20AO%20CRIME%20ORGANIZADO.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2021.

MARQUES, Karla Padilha Rebelo. **Atividade de inteligência no combate à corrupção**: o papel do Ministério Público. Maceió: Editora Edufal, 2011. 152 p.

MARQUES, Paulo Rubens Carvalho; BARRETO, Pablo Coutinho; PAULO NETO, Octávio Celso Gondim. O anteprojeto da ‘LGPD penal’ e a (in) segurança pública e (não) persecução penal. **Proteção de dados pessoais e investigação criminal**, Brasília: ANPR, 2020, 593 p.

MARQUES, Paulo Rubens Carvalho; SPONCHIADO, Julia Rossi de Carvalho. A importância do manejo de dados pessoais em regiões de fronteira. In: ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO. **Boletim Científico**, ESMPU. Brasília: ESMPU, ano 19, n. 55, jan./dez., 2020.

NALINI, José Renato. **Ética geral e profissional**. 9. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora RT, 2012, p. 542.

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, 2006. p. 631-649.

WALTRICK, Emiliano Antunes Motta. **A atividade de inteligência como instrumento da efetiva consecução da missão constitucional do Ministério Público**. Disponível em: <https://escolasuperior.mppr.mp.br/arquivos/File/Arquivos_Antigos/a_atividade.pdf>. Acesso em: 22 ago. de 2021.