

ALINHAMENTO ESTRATÉGICO DA INTELIGÊNCIA PENITENCIÁRIA NO CONTEXTO DA SEGURANÇA PÚBLICA

STRATEGIC ALIGNMENT OF PENITENTIARY INTELLIGENCE IN CONTEXT FROM PUBLIC SECURITY

DIEGO MANTOVANELI DO MONTE¹

Resumo

As estratégias, estruturas e organizações são estabelecidas de modo a viabilizar uma atuação adequada dos órgãos de Segurança Pública, a fim de enfrentar a criminalidade organizada, as ameaças ao Estado, as quais resultam em violência e morte no Brasil. Nesse contexto, o Sistema Prisional e a Inteligência Penitenciária (IPEN) têm destaques nas estratégias estatais, entretanto, sua participação na estrutura e organização é limitada e incipiente. Este estudo identifica pontos de desalinhamentos a partir de revisão das principais legislações. Por fim, aponta sugestões e ações necessárias para viabilizar o alinhamento estratégico. Para isso, fez uso da pesquisa bibliográfica e documental. Entre os resultados encontrados, destacam-se (i) a localização do posicionamento da IPEN, na estratégia nacional, e, (ii) a avaliação sobre o quanto a estrutura, e a organização dos serviços de inteligência e de segurança pública podem viabilizar o alcance da estratégia para a prevenção às ações de organizações criminosas.

Palavras-chave: Inteligência Penitenciária. Polícia Penal. Alinhamento Estratégico.

Abstract

Strategies, structures and organizations are established in order to enable an adequate performance of Public Security bodies, in order to face organized crime, threats to the State, which result in violence and death in Brazil. In this context, the Prison System and Penitentiary Intelligence are highlighted in state strategies, however, their participation in the structure and organization is limited and incipient. This essay identifies points of misalignment based on a review of the main legislation. Finally, it points out suggestions and actions necessary to enable strategic alignment. For this, the essay made use of bibliographic and documentary research. Among the results found, we highlight (i) the location of Penitentiary Intelligence position in the national strategy, and (ii) the assessment of how much the structure and organization of intelligence and public security services can enable the reach of the strategy for preventing the actions of criminal organizations.

Keywords: *Penitentiary Intelligence. Correction Officer. Strategic Alignment.*

1 Coordenador-Geral de Gerenciamento do Projetos da Secretaria de Gestão e Ensino em Segurança Pública do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Graduado em Redes de Telecomunicações e cursando Ciências Sociais. Pós-graduado em Inteligência Estratégica e MBA em Gestão de Projetos. Mestrando em *Project Management*. E-mail: diego.monte@mj.gov.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5630-5362>.



INTRODUÇÃO

No sistema prisional está custodiada grande parte da liderança do crime organizado que, por vezes, permanece atuante nas ações delitivas, tais como, tráfico de drogas, de armas, que, conseqüentemente, resultam na ampliação da violência urbana e dos índices de homicídios. Desde a década de 1970, as facções criminosas passaram a se organizarem a partir de estabelecimentos prisionais brasileiros. Na atualidade, alianças e conflitos ocorrem entre facções formadas por pessoas encarceradas, as quais, nas prisões e a partir delas, se comunicam por meio de textos escritos, “os salves” e/ou de telecomunicação com custodiados em outros países, ampliando as fronteiras da criminalidade.

Percebe-se, com isso, que o sistema prisional é compreendido como uma das maiores fontes de dados para a segurança pública e, ainda, de grande importância ao enfrentamento ao crime organizado a partir das prisões que, gradualmente, mostra-se como grande ameaça à nação brasileira. Diante desse cenário, amplia-se a relevância da Inteligência Penitenciária (IPEN), no contexto da segurança pública.

Dada sua relevância estratégica no cenário nacional, a IPEN carece de reposicionamento adequado na estratégia, estrutura e organização da Atividade de Inteligência e da Segurança Pública, de modo a ser capaz de cooperar no enfrentamento às ameaças que afligem a nação, entre as quais, destaca-se a criminalidade organizada e violenta.

Embora o sistema prisional e a IPEN são destacados com relevância em estratégias nacionais, não é possível identificá-los da mesma forma nas esferas da estrutura, organização da segurança pública e da atividade de inteligência. Assim, esse ensaio procura demonstrar as nuances presentes nesse desalinhamento e indicar os avanços, os desafios e as oportunidades encontradas. Ao final, aponta caminhos sobre as adequações necessárias para se obter o esperado alinhamento estratégico no campo de conhecimento.

Para isso, utilizou-se de pesquisa bibliográfica e documental recorrendo à consulta dos principais normativos brasileiros relativos à atividade de Inteligência e segurança pública, no que concerne à estratégia, estrutura e organização no país.



1. ALINHAMENTO ESTRATÉGICO

O alinhamento estratégico pode ser definido como um processo organizacional em que se busca um ajuste adequado da missão da organização com ambiente (MUSSI E SEGATTO-MENDES *apud* MILES E SNOW, 1984). Mussi e Segatto-Mendes ainda trazem a sentença de que a estratégia deve coadunar com as estruturas e processos da organização de modo que ocorra esse alinhamento estratégico.

Especialistas compreendem que:

O alinhamento da estrutura organizacional à missão da organização é essencial para o sucesso sustentável da corporação.

[...]

o alinhamento da estratégia com a missão, e da estrutura organizacional com a estratégia, é essencial para existência de uma gestão dos recursos disponíveis, sejam eles, financeiro, pessoas, tecnologia ou material, de maneira otimizada. (PARDINI, 2021, n.p)

Alinhamento estratégico corresponde adequação estratégica e integração funcional entre os ambientes externo e interno para desenvolver as competências e maximizar a performance organizacional (BRODBECK, 2001 *apud* HENDERSON; VENKATRAMAN, 1993, p.208).

As definições das estratégias influenciam a estrutura e processos organizacionais, bem como os processos e estruturas podem condicionar a execução da estratégia (ESTIVALETE et al, 2009). Picchiai (2012, p. 1) afirma que a “estratégia num primeiro momento deve determinar a estrutura”. Isto quer dizer que a estratégia e estrutura organizacional têm uma relação de interdependência que requer alinhamento, consistência e coerência. O autor aponta que esse alinhamento é um dos fatores de aumento de competitividade organizacionais.

De acordo com Paro (2014), a definição da estrutura organizacional deve seguir a estratégia, ou seja, deve ser estabelecida de modo a viabilizar a execução do que se planejou na estratégia. Para Half (2021), a estrutura organizacional é dependente da estratégia, já que para alcançar os objetivos traçadas na estratégia, é necessária uma estrutura devidamente adequada ao que se deseja alcançar, mitigando os riscos e aproveitando o potencial dos integrantes das estruturas organizacionais.

Pode-se ver que a estrutura muitas vezes é estabelecida ou alterada pelos motivos errados. Os esforços de planejamento ou replanejamento são mal orientados e, não raras vezes, são frustrantes ou es-



tão fadados ao insucesso. A integração ou coordenação de diversas unidades estruturais é deficiente ou incompleta. A conexão com a estratégia durante as alterações na estrutura não é muito clara ou, muitas vezes, é simplesmente inexistente (NEIS e PEREIRA, 2017 *apud* HREBINIAK, 2006, p. 115).

Ante o exposto, faz-se necessário identificar as estratégias em que o sistema prisional e a IPEN estão relacionados e, na sequência, verificar se o seu posicionamento na estrutura e organização se apresenta adequado.

2. ESTRATÉGIA

Wosniak e Rezende (2012) definem estratégia como uma forma de pensar no futuro, integrada no processo decisório, com base em um procedimento formalizado e articulador de resultados e em uma programação.

Zimmerman (2015) traz o conceito de estratégia, como o caminho mais adequado a ser percorrido para alcançar determinado objetivo ou superar certo desafio. Aponta, ainda, que para alcançar esses objetivos definidos na estratégia é necessário orientar a utilização de pessoas e de recursos.

O Estado como organização, define estratégias que, em tese, visam a melhoria da qualidade de vida da sua população por meio de incremento a prestação de serviço público. Para um bom êxito, a estratégia deve estar tecnicamente adequada, desde a sua criação, avaliação e escolha, até a implementação (Ribeiro, 2012).

3. POLÍTICAS, PLANOS E ESTRATÉGIAS NO BRASIL

No âmbito nacional e da União, normativos estabelecem políticas, planos e estratégias que relacionam diretamente a segurança pública e o sistema prisional, com destaques para os instrumentos estratégicos voltados para Atividade de Inteligência.

O Decreto Nº 8.793, de 29 de junho de 2016, fixou a Política Nacional de Inteligência com o objetivo de definir os parâmetros e os limites de atuação da atividade de inteligência e de seus executores na esfera do Sistema Brasileiro de Inteligência. No que concerne à segurança pública, enfatiza-se, entre as principais ameaças, a criminalidade organi-



zada que, em grande parte, tem a gênese e o desenvolvimento no sistema prisional, como se pode ver a seguir:

6 PRINCIPAIS AMEAÇAS

[...]

6.9 Criminalidade Organizada

É ameaça a todos os Estados e merece atenção especial dos órgãos de Inteligência e de repressão nacionais e internacionais. A incidência desse fenômeno, notadamente em sua vertente transnacional, reforça a necessidade de aprofundar a cooperação. Apesar dos esforços individuais e coletivos das nações, não se projetam resultados que apontem para a redução desse flagelo global em curto e médio prazo.

A atuação cada vez mais integrada nas vertentes preventiva (Inteligência) e reativa (Policial) mostra ser a forma mais efetiva de enfrentar esse fenômeno, inclusive no que diz respeito a subsidiar os procedimentos de identificação e interrupção dos fluxos financeiros que lhe dão sustentação (BRASIL, 2016c).

Nota-se que a integração da atividade de inteligência foi apontada como uma alternativa efetiva ao enfrentamento dessa ameaça.

Enquanto, o Decreto de 15 de dezembro de 2017, aprovou a Estratégia Nacional de Inteligência (ENI) para subsidiar os órgãos e as entidades da administração pública federal, em seus planejamentos. Esse documento serve de orientação ao estipulado na Política Nacional de Inteligência (BRASIL, 2017, p.6).

Novamente, a violência está relacionada com o sistema prisional e é apresentada como uma ameaça. No âmbito interno, há também as ameaças à segurança pública que, mesmo não dissociadas de questões internacionais, fazem-se mais presentes na realidade da população brasileira, com o aumento da violência, o agravamento dos problemas estruturais do sistema prisional e a crescente atuação do crime organizado, inclusive, sobre as estruturas de Estado (BRASIL, 2017, p. 15).

Dentre os objetivos estratégicos propostos na Estratégia Nacional de Inteligência estão a relação da atuação integrada dos órgãos de inteligência e o enfrentamento ao crime organizado, notadamente, “criar protocolos específicos para atuação integrada do SISBIN em relação às seguintes ameaças: corrupção, crime organizado, ilícitos transnacionais e terrorismo” (BRASIL, 2017).

Já no ano de 2018 foi instituído o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) pela Lei 13.675 de 11 de junho de 2018 que criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS).



Dentre outras diretrizes, o inciso VIII do art. 5º destaca a “sistematização e compartilhamento das informações de **segurança pública, prisionais** e sobre drogas, em âmbito nacional” (BRASIL, 2018d, grifo nosso).

O que se vê, mais uma vez, é a relação direta entre segurança pública e sistema prisional e a necessidade de integração sistêmica. De igual modo, a integração da atividade de inteligência tem destaque entre os objetivos da PNSPDS, inclusive, na esfera estratégica, como segue:

Art. 6º São objetivos da PNSPDS:

I - fomentar a integração em ações estratégicas e operacionais, em **atividades de inteligência de segurança pública** e em gerenciamento de crises e incidentes;

[...]

IX - estimular o **intercâmbio de informações de inteligência de segurança pública** com instituições estrangeiras congêneres;

X - **integrar e compartilhar as informações de segurança pública, prisionais e sobre drogas** (BRASIL, 2018d, grifo nosso).

Quanto à instrumentalização da PNSPDS, ela também aponta para uma relação de integração estruturada do sistema prisional no âmbito da segurança pública, como constata-se no próprio Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas que tem como objetivo “armazenar, tratar e integrar dados e informações para auxiliar na formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação das políticas” (BRASIL, 2018d) concernentes à Segurança Pública e Sistema Prisional.

Ante o exposto, fica nítido que o sistema prisional é intrínseco a segurança pública e que deve ser considerado como estratégico da mesma forma quando se trata de estrutura e organização.

Após a criação da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), o Decreto Nº 9.630, de 26 de dezembro de 2018, instituiu o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. Nesse instrumento, especificamente no item “i” do Objetivo 3, verifica-se que o enfrentamento ao crime organizado precede de ações, tais como: a reformulação e fortalecimento do Subsistema Nacional de Inteligência de Segurança Pública – Sisp, bem como a integração da inteligência policial e do sistema prisional (BRASIL, 2018c).

Dentre as prioridades do plano, estava o programa de enfrentamento às facções e organizações criminosas relacionado diretamente à reorganização do sistema prisional. Ainda, entre as ações do programa,



infere-se ações que deveriam ser realizadas por órgãos do Sisp, em articulação com a inteligência penitenciária, com destaque as expostas na Prioridade P5 do plano: identificação da estrutura organizacional, ao mapeamento do comando de controle das organizações criminosas, controle e à interrupção do fluxo de comunicação das organizações criminosas, além de estabelecer protocolo de atuação para minimizar riscos e potencializar o combate à criminalidade.

Atendendo a recomendação da Controladoria Geral da União (CGU) e do Tribunal de Contas da União (TCU), em 2019, o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) iniciou o processo de revisão do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSP) com o fulcro de estabelecer metas, indicadores, priorização e governança para cumprir as metas estabelecidas no documento. Já o Decreto Nº 10.822, de 28 de setembro de 2021, instituiu o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (2021-2030), que a respeito da atividade de inteligência destaca-se a Ação Estratégica 8, voltada ao fortalecimento da atividade de inteligência que tem por objetivo a integração entre os órgãos do Susp, a estruturação e aperfeiçoamento das atividades de IPEN, como ações subsidiárias, que visam:

- a. Promover ações com o objetivo de **dotar as instituições de segurança pública com ferramentas de inteligência modernas, padronizadas e integradas** para a produção de conhecimento, em conformidade com a legislação aplicável;
- b. Atuar na **estruturação e no aperfeiçoamento das atividades de inteligência penitenciária**;
- c. Estimular a **cooperação e o intercâmbio de informações de inteligência** de segurança pública com instituições estrangeiras congêneres;
- d. Promover a criação e a estruturação da atividade de inteligência de trânsito;
- e. **Integrar os sistemas e os subsistemas de inteligência** de segurança pública e promover o compartilhamento de tecnologias inter-relacionadas; e (BRASIL, 2021, grifo nosso).

Mais uma vez, denota-se, como estratégia, a necessidade de integração e cooperação das agências de inteligência e a necessidade de incremento da inteligência penitenciária.

O Decreto Nº 10.531, de 26 de outubro de 2020, instituiu a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil, para o período de 2020 a 2031. Nesse normativo, apresenta-se a simbiose entre o desafio de reduzir a criminalidade violenta e o aperfeiçoamento da segurança



pública, por meio da articulação e da integração entre os componentes do Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e da intensificação das ações de inteligência, bem como, pela da integração dos sistemas de inteligência. Mostra-se, assim, uma relação direta entre enfrentar o crime organizado e o incremento do sistema prisional, conforme demonstrado nos desafios propostos:

5.3.3. Desafio: reduzir a criminalidade violenta, sobretudo o número de vítimas fatais.

Para a melhoria da segurança pública, as orientações são:

[..]- fortalecer o enfrentamento ao crime organizado, aos fluxos de sua alimentação, entre os quais o tráfico de mercadorias e drogas ilícitas, ao roubo de cargas, transporte de valores e instalações; aos sistemas de fraudes bancárias e lavagem de dinheiro, e à corrupção, **por meio da articulação e da integração entre os componentes do Sistema Único de Segurança Pública** - Susp e da intensificação das ações de inteligência (BRASIL, 2020a, grifo nosso).

No ínterim, destaca-se o Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (2021-2023), documento estratégico elaborado pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCC) que é órgão consultivo da república, com atribuições previstas no art. 64 da Lei de Execução Penal – LEP (Lei Nº 7.210/1984), entre as quais, destaca-se a incumbência de “contribuir na elaboração de planos nacionais de desenvolvimento, sugerindo as metas e prioridades da política criminal e penitenciária” (BRASIL, 1984). O Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (2021-2023), apresenta direcionamentos que vão de encontro com o tema em estudo, destacando-se a integração entre a inteligência policial e a inteligência penitenciária e a reformulação e o fortalecimento do Subsistema Nacional de Inteligência de Segurança Pública (Sisp), como trecho extraído na sequência:

- **Implantar Núcleos de Inteligência Policial (NIPO)** nos 26 estados e no Distrito Federal, com participação conjunta dos setores de inteligência das polícias federal, rodoviária federal, civil e militar, Ministério Público e do **sistema penitenciário**.

[...]

Ainda no combate às organizações criminosas, os objetivos traçados no Plano Nacional de Segurança Pública devem ser cumpridos com prioridade. As propostas são:

[...]

- **Reformular e fortalecer o Subsistema Nacional de Inteligência de Segurança Pública (SISP)**.



- Aperfeiçoar a estrutura federal de coordenação de inteligência de segurança pública.

[...]

- Incentivar a **troca de informações** de inteligência sobre estrutura, lideranças e integrantes de organizações criminosas entre as diferentes organizações policiais da União e dos estados e do Distrito Federal.

[...]

- **Desenvolver estratégias de integração entre a inteligência policial e a inteligência do sistema penitenciário.**

[...]

– **previsão e estruturação de Departamentos de Inteligência nas unidades prisionais**, com interação e atuação conjunta com os órgãos de segurança pública, principalmente com foco nas organizações criminosas e na prática de ilícitos intra e extra muros (BRASIL, 2019a, grifo nosso).

A perspectiva do CNPCP converge com as demais estratégias mencionadas e evidencia o papel estratégico da inteligência penitenciária e a necessidade de integração com os demais órgãos de inteligência policial. Inclusive, o Conselho propõe a implantação de estruturas por meio de Núcleos de Inteligência Policial, com a participação da inteligência penitenciária.

Ainda no ano de 2021, foi instituído o Decreto Nº 10.777/2021, que estabelece a Política Nacional de Inteligência de Segurança Pública – PNISP “com o objetivo de estabelecer os parâmetros e os limites de atuação da atividade de inteligência de segurança pública no âmbito do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública – Sisp” (BRASIL, 2021a).

Ao apresentar o panorama da segurança pública na república federativa do Brasil, a PNISP expõe que “apesar dos avanços no investimento e na política de segurança pública, o crime organizado se mantém por meio de suas diversas faces, principalmente com o surgimento de organizações criminosas oriundas do sistema prisional (...)” (BRASIL, 2021a).

Outrossim, ao enumerar as principais ameaças, a PNISP relaciona a abrangência do crime organizado e a sua relação com o sistema prisional. Cabe destacar que a grande maioria das chamadas “facções” são organizações criminosas de bases prisionais, isto é, tiveram sua origem no sistema prisional, como é o caso do Comando Vermelho que tem sua gênese no sistema prisional do Rio de Janeiro, na década de 1970.



Ainda discorrendo sobre as ameaças à segurança pública, a PNISP destaca que o enfrentamento ao crime organizado perpassa pela “integração entre os órgãos do Sisp” e, assim, estabelece diretrizes aos órgãos de inteligência da segurança pública, dentre as quais, realça-se a diretriz 8.9 “Fomentar o compartilhamento de informações com as agências de inteligência do sistema prisional. A diretriz 8.9 da PNISP é antagônica ao que se vê na prática, pois a inteligência penitenciária ainda, é considerada como “um grande banco de doação” que pouco recebe em pouco recebe informações das demais agências do Subsistema Nacional de Inteligência de Segurança Pública.

Urge a necessidade de entendimento dos gestores da segurança pública, de que a inteligência penitenciária não é coadjuvante, mas protagonista no enfrentamento ao crime organizado. Como exemplo ocorreu nos Estados Unidos, para enfrentamento às gangues organizadas na cidade em Nova Iorque, na década de 1990, foi necessário o envolvimento e parcerias entre as forças de segurança com a IPEN, recorrendo a inserção de investigadores em unidades prisionais para a produção de conhecimento sobre a realidade das organizações criminosas, enquanto os policiais penais (*correction officers*) levavam suas *expertises* para as atividades de segurança pública que ocorriam nas ruas, ou seja, ambientes externos à prisão (MARTIN, 2001).

Ainda em 2021, foi Aprovada a Estratégia Nacional de Inteligência de Segurança Pública (ENISP) mediante o Decreto Nº 10.778, de 24 de agosto de 2021. O instrumento orienta como deve ser executada a Política Nacional, no período entre 2021 e 2025. Nessa estratégia são elencadas ameaças contra a segurança pública e, novamente, estabelece a relação da criminalidade organizada e o sistema prisional, como visto no item 5.1:

Criminalidade organizada

O fenômeno da criminalidade organizada tem abrangência significativa e projeta sua influência, direta ou indiretamente, na sociedade. Seu alcance recai sobre crimes interestaduais e transnacionais e **sobre o sistema prisional**, em uma dimensão fluida que contribui para o desenvolvimento de uma série de outros fenômenos criminais (BRASIL, 2021b, grifo nosso).

Diante das ameaças identificadas, são estabelecidos objetivos estratégicos na ENISP que, em suma, apontam para um incremento da integração da IPEN com das demais agências de inteligência de segurança pública, como se confere nos itens 3 e 4, a seguir:



3. aperfeiçoar a integração da inteligência do sistema prisional com as demais agências de inteligência de segurança pública;

4. definir e regular critérios para atuação conjunta e coordenada no âmbito do Sisp (BRASIL, 2021b, grifo nosso).

Ao analisar o anexo do Decreto Nº 10.778/2021, observa-se que a elaboração da Estratégia Nacional de Inteligência de Segurança Pública contou apenas com um representante da inteligência penitenciária, especificamente, um servidor do Departamento Penitenciário Nacional (Depen). Ante tal constatação, deduz-se que, embora haja a orientação na estratégia de integrar a IPEN, a sua participação entre os atores que têm espaço na construção de estratégias ainda é muito limitada. Nesse caso específico, o número de participantes da IPEN na elaboração da ENISP foi de apenas 5% do total de participantes, ou seja, percentual menor que os poderes legislativo e judiciário que não atuam diretamente na atividade de inteligência de segurança pública.

No mesmo sentido, verifica-se que também não houve a participação de integrantes da IPEN dos entes federados, o que deixa notória a limitação da participação desse ramo nas definições estratégicas. Portanto, é notório o afastamento do discurso com a prática, considerando que a IPEN é destacada, nos documentos oficiais, como estratégia para segurança pública, entretanto, não recebe o mesmo espaço e representatividade durante as definições de agendas e, sobretudo, de estratégias.

Não há dicotomia entre inteligência penitenciária e inteligência de segurança pública. Há de internalizar, definitivamente, que a IPEN é um campo de atuação da inteligência segurança pública, conforme há previsão normativa na atualidade. Outrora, havia o entendimento que a IPEN não fazia parte da inteligência segurança pública, pelo fato de o sistema prisional não compor o rol do art. 144 da Constituição Federal de 1988. Contudo, com o advento da Lei 13.675/2018, que criou o SUSP, ficou evidenciado no art. 9º que os órgãos do sistema penitenciário são integrantes desse sistema. Ademais, em 02 de dezembro de 2019, foi promulgada a Emenda Constitucional n.º 104, que criou a Polícia Penal no âmbito da União, estados e Distrito Federal:

Art. 3º O art. 144 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 144.

VI - polícias penais federal, estaduais e distrital.

.....



§ 5º-A. Às **polícias penais**, vinculadas ao órgão administrador do sistema penal da unidade federativa a que pertencem, cabe a segurança dos estabelecimentos penais.

.....” (NR) (BRASIL, 2019c, grifo nosso).

Pelo exposto, assim como os demais órgãos do art. 144 da Constituição Federal, incumbe à Polícia Penal “preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio” (BRASIL, 1988).

4. ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DA INTELIGÊNCIA E DA SEGURANÇA PÚBLICA

Agência de Inteligência não é uma ilha fora do contexto, habitada por profissionais desconectados com a realidade da comunidade e do continente (SOUZA, 2016, pág. 102).

O Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin) originou-se com 22 órgãos e, atualmente, é integrado por 48 órgãos federais, tendo a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) como órgão central. De acordo com a Lei nº 9.883, de 07 de dezembro de 1999, sua principal função é “planejamento e execução das atividades de inteligência do País, com a finalidade de fornecer subsídios ao Presidente da República nos assuntos de interesse nacional” (BRASIL, 1999).

O Decreto Nº 4.376, de 13 de setembro de 2002, regulamentou a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência e instituiu o Conselho Consultivo do Sisbin – Consisbin com o fulcro de assessorar o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. A composição do Consisbin não contempla a participação de órgão de IPEN, mesmo o sistema prisional despontando nas estratégias nacionais e federais, tanto de inteligência como de segurança pública.

O Depen foi incluído como membro do Sisbin por meio do Decreto Nº 5.525, de 25 de agosto de 2005, contudo, nesse período o órgão não possuía agência de inteligência; o que veio a acontecer somente em 2007, com a criação da Coordenação-Geral de Informação e Inteligência Penitenciária da Diretoria do Sistema Penitenciário Federal, com atribuições restritas ao Sistema Penitenciário Federal (SPF), mediante o Decreto Nº 6.061, de 15 de março de 2007.

O Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (Sisp) foi criado antes mesmo da regulação das atividades do Sisbin pelo Decreto Nº 3.695, de 21 de dezembro de 2000. É composto somente por órgãos da União, quais sejam: Ministérios da Justiça, da Fazenda, da Defesa



e da Integração Nacional e o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. Porém, foi contemplada a possibilidade de participação dos órgãos de inteligência estaduais no Sisp, nos termos do § 2º do art. 2º da Lei no 9.883, de 1999. A partir do Decreto, também foi criado o Conselho Especial do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública, órgão de deliberação coletiva, com a finalidade de estabelecer normas para as atividades de inteligência de segurança pública. Nesse órgão estratégico, não está prevista a participação da inteligência penitenciária, apontada como estratégica nos instrumentos citados no capítulo anterior. Tal situação é desarrazoada, haja vista que não tem como se falar em inteligência de segurança pública e suas definições estratégicas, sem entender que a inteligência penitenciária não é secundária, diferentemente, é apontada como estratégica nos normativos e instrumentos estratégicos. Para garantir coerência em seus planejamentos estratégicos, seria necessária a revisão dos termos e da composição do Conselho Especial do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública para contemplar os órgãos de inteligência penitenciária.

Em 2018, recorrendo ao Decreto N° 9.527, de 15 de outubro, criou-se a Força-Tarefa de Inteligência para o enfrentamento ao crime organizado no Brasil, nos seguintes termos:

Art. 1º Fica criada a Força-Tarefa de Inteligência para o enfrentamento ao crime organizado no Brasil com as competências de analisar e compartilhar dados e de produzir relatórios de inteligência com vistas a subsidiar a elaboração de políticas públicas e a ação governamental no enfrentamento a organizações criminosas que afrontam o Estado brasileiro e as suas instituições.

Art. 2º A Força-Tarefa de Inteligência para o enfrentamento ao crime organizado no Brasil será composto por um representante, titular e suplente, dos seguintes órgãos:

X - Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública [...] (BRASIL, 2018a).

Na citação, constata-se que o Depen teve participação prevista na Força-Tarefa de Inteligência para o enfrentamento ao crime organizado no Brasil, entretanto, o que se sabe é que essa Força-Tarefa não está em funcionamento, mesmo o decreto estando em vigência. Sabe-se que suas reuniões se deram, praticamente, apenas no ano de criação.

Na composição do Susp, criado no mesmo ano como a finalidade de sistematizar e integrar os órgãos em prol da segurança pública, não se previu a participação dos agentes penitenciários (transformados pela EC 104/2019 em policiais penais) como integrantes operacionais. Na época



de sua publicação, a Lei 13.675/2018 teve um veto da Presidência da República, quanto à inclusão dos agentes penitenciários como integrantes operacionais, com a seguinte motivação:

§ 3º do art. 9º

“§ 3º Considera-se de natureza policial a atividade exercida pelos agentes penitenciários.”

Razões do veto

“Nos termos de decisão do Supremo Tribunal Federal (ADI 236, julgada em 7-5-1992, plenário, DJ de 1-6-2001), a atividade de vigilância intramuros nos estabelecimentos penais não possui natureza policial. Assim, qualquer alteração infraconstitucional tendente a configurar o exercício das atribuições de agente penitenciário como atividade policial estará eivada de vício de constitucionalidade, em conformidade com o art. 144 da Constituição. Além disso, os serviços penais de atenção à pessoa privada de liberdade exigem políticas e instrumentos que não se confundem com a segurança estrita.”

[...] (BRASIL, 2018d).

Fica evidenciado que ocorreu esse veto, pois havia um entendimento da Suprema Corte de que o agente penitenciário não tinha natureza policial. Entendimento que não mais prospera frente a EC 104/2019, portanto, a Lei de funcionamento do Susp carece de revisão, tendo em vista a criação da novel Polícia Penal.

No mesmo ano, o Decreto Nº 9.489, de 30 de agosto de 2018, regulamentou, no âmbito da União, a Lei nº 13.675/2018, para estabelecer normas, estrutura e procedimentos para a execução da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. Dentre as ações a serem promovidas, destacam-se:

Art. 3º O Ministério da Justiça e Segurança Pública, responsável pela gestão, pela coordenação e pelo acompanhamento do Susp, orientará e acompanhará as atividades dos órgãos integrados ao Sistema, além de promover as seguintes ações:

[...]

VII - coordenar as atividades de inteligência de segurança pública e defesa social integradas ao Sistema Brasileiro de Inteligência; e

VIII - desenvolver a doutrina de inteligência policial.

[...]

§ 2º No desempenho das competências de que tratam os incisos VII e VIII do **caput**, o Ministério da Justiça e Segurança Pública manterá sistemas destinados à coordenação, ao planejamento e à



integração das atividades de inteligência de segurança pública e defesa social e de inteligência penitenciária no território nacional e ao assessoramento estratégico dos Governos federal, estaduais, distrital e municipais, com informações e conhecimentos que subsidiem a tomada de decisões nesse âmbito.

[...] (BRASIL, 2018b, grifo nosso).

O mesmo decreto criou o Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (CNSP) com objetivo exposto no artigo 40:

Art. 40 O CNSP, órgão colegiado permanente, integrante estratégico do Susp, tem competência consultiva, sugestiva e de acompanhamento social das atividades de segurança pública e defesa social, respeitadas as instâncias decisórias e as normas de organização da administração pública (BRASIL, 2018b).

O CNSP prevê em sua composição a participação de integrantes do Sistema Prisional, especificamente a Direção-Geral do Depen e agente penitenciário (policial penal, conforme EC 104/2019), indicado por conselho nacional devidamente constituído.

Art. 35. O Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social - CNSP terá a seguinte composição:

[...]

V - o Diretor-Geral do **Departamento Penitenciário Nacional**;

[...]

IX - os seguintes representantes da administração pública federal, indicados pelo Ministro de Estado correspondente:

[...]

f) **um representante dos agentes penitenciários, indicado por conselho nacional devidamente constituído** (BRASIL, 2018b, grifo nosso)

Embora haja a previsão na composição, não ocorreu nomeação de nenhum policial penal como membro do CNSP, como pode ser constatado na Portaria do Ministério da Justiça e Segurança Pública Nº 525, de 16 de setembro de 2020, alterado pela Portaria Ministério da Justiça e Segurança Pública Nº 352, de 30 de agosto de 2021. Tal fato é mais uma constatação de que a inteligência penitenciária e a polícia penal carece espaço e posicionamento estratégico da estrutura e organização da segurança pública.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

A inteligência penitenciária como campo de atuação da inteligência de segurança pública é facilmente enxergada nos instrumentos citados que explicitam a estratégia do país, notadamente no tocante à segurança pública e o enfrentamento ao crime organizado. Pode-se dizer que o sistema prisional tem destaque no desenho da estratégia. Entretanto, quando se observa a estrutura e a organização da atividade de inteligência e da segurança pública, a inteligência penitenciária não é visualizada de mesma forma ou, sequer é visualizada em partes das estruturas e organização no nível estratégico.

Diante de todo o exposto, quanto a estratégia, estrutura e organização da atividade de inteligência de segurança pública, fica evidenciado o desalinhamento no que concerne ao campo de atuação da inteligência penitenciária. Embora com destaque na estratégia, a sua participação na estrutura e organização, quando existe, é meramente operacional, não tendo participação estratégica. Justificando essa afirmativa, traz-se as evidências quanto à IPEN:

a) o número de participantes da inteligência na elaboração da Estratégia Nacional de Inteligência de Segurança Pública foi de apenas 5%, menor do que a participação de membros de outros poderes que nem atuam diretamente na atividade de ISP.

b) não integra o Conselho Consultivo do Sisbin – Consisbin.

c) não integra o Conselho Especial do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública – Sisp.

d) não há representação de policiais penais no Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social.

Para que haja o alinhamento da estratégia com a estrutura e organização, faz-se necessária uma mudança de postura onde, de fato, haja a participação e atuação integrada da inteligência penitenciária com os demais órgãos da segurança pública, de modo que não esteja somente na literalidade das estratégias, mas que ocorra uma participação nos processos de decisões estratégicas, principalmente, em conselhos de posições nesse nível.

Nessa direção, conclui-se que para viabilizar o alinhamento da estratégia com a estrutura e organização algumas ações tornam-se necessárias, notadamente:



a) Participação da Polícia Penal no Conselho Consultivo do Sisbin – Consisbin, por meio de alteração do Decreto Nº 4.376, de 13 de setembro de 2002.

b) Participação da Polícia Penal no Conselho Especial do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (Sisp) por meio de alteração do Decreto Nº 3.695 de 21 de dezembro de 2000.

c) Inclusão da Polícia Penal como integrante operacional do Sisp, por meio de alteração da Lei Nº 13.675, de 11 de junho de 2018.

d) Nomeação de policiais penais no Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, por meio de Portaria do Ministro da Justiça e Segurança Pública.

Por fim, fica evidente que há uma incongruência entre a literalidade dos planos estratégicos e como vem se efetivando as representações nas estruturas e organizações de Segurança Pública e de Inteligência, carecendo de célere alinhamento para o aperfeiçoamento das ações de segurança pública e o efetivo enfrentamento à criminalidade organizada.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Agência Brasileira de Inteligência. **Composição do Sisbin**. Brasília: 2016a. Disponível em: <<https://bityli.com/reFCe>>, acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. Agência Brasileira de Inteligência. **Doutrina Nacional da Atividade de Inteligência: fundamentos doutrinários**. Brasília, 2016b. Disponível em: <<https://bityli.com/shFGQq>>, acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (2020-2023)**. Brasília, 2019a. Disponível em: <<https://bityli.com/iTKqjj>>, acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <<https://bityli.com/ptOQ>>, acesso em: 20 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto Nº 3.695, de 21 de dezembro de 2000**. Cria o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública, no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência, e dá outras providências. Brasília,



DF, 19 dez. 2000. Disponível em: <<https://bityli.com/FXwyXX>>, acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002.** Regulamenta a organização e funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência, instituído pela Lei nº 9.883. Brasília, 2002. Disponível em: <<https://bityli.com/WUJdI>>, acesso em: 23 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 5.525, de 25 de agosto de 2005.** Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência. Brasília, 2005. Disponível em: <<https://bityli.com/NfIfeT>>, acesso em: 22 fev. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 6.061, de 15 de março de 2007.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Justiça Brasília, 2007. Disponível em: <<https://bityli.com/QbzLzj>>, acesso em: 22 fev. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016.** Fixa a Política Nacional de Inteligência. Brasília, 2016c. Disponível em: <<https://bityli.com/JPObZ>>, acesso em: 25 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto de 15 de dezembro de 2017.** Estratégia Nacional de Inteligência. Brasília, 2017. Disponível em: <<https://bityli.com/jGGAGD>>, acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.527, de 15 de outubro de 2018.** Cria a Força-Tarefa de Inteligência para o enfrentamento ao crime organizado no Brasil. Brasília, 2018a. Disponível em: <<https://bityli.com/jGGAGD>>, acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.489, de 30 de agosto de 2018.** Regulamenta, no âmbito da União, a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, para estabelecer normas, estrutura e procedimentos para a execução da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. Brasília, 2018b. Disponível em: <<https://bityli.com/VHfhsj>>, acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. **Decreto Nº 9.630, de 26 de dezembro de 2018.** Institui o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. Brasília, 2018c. Disponível em: <<https://bityli.com/dtaLiB>>, acesso em: 17 fev. 2022.



BRASIL. **Decreto Nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019.** Brasília, 2019b. Disponível em: < <https://bityli.com/yKccP>>, acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. **Decreto Nº 10.531, de 26 de outubro de 2020.** Institui a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031. Brasília, 2020a. Disponível em: < <https://bityli.com/mpqMDd>>, acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. **Decreto Nº 10.777, de 24 de agosto de 2021.** Política Nacional de Inteligência de Segurança Pública. Brasília, 2021a. Disponível em: <<https://bityli.com/cVsdTo>>, acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. **Decreto Nº 10.778, de 24 de agosto de 2021.** Estratégia Nacional de Inteligência de Segurança Pública. Brasília, 2021b. Disponível em: <<https://bityli.com/kkxRWg>>, acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. **Decreto Nº 10.822, de 28 de setembro de 2021.** Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030. Brasília, 2021c. Disponível em: < <https://bityli.com/ZBmXUb>>, acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional Nº 104, de 4 de dezembro de 2019.** cria as polícias penais federal, estaduais e distrital. Brasília, 2019c. Disponível em: < <https://bityli.com/zImAqo>>, acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. **Lei Nº 7.210, de 11 de julho de 1984.** Institui a Lei de Execução Penal. Brasília, 1984. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.ht>, acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. **Lei Nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999.** Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências. Brasília, 1999. Disponível em: < <https://bityli.com/QcaPFc>>, acesso em: 23 jan. 2022.

BRASIL. **Lei Nº 13.675, de 11 de junho de 2018.** Institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS). Brasília, 2018d. Disponível em: < <https://bityli.com/CFiGq>>, acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Doutrina Nacional de Inteligência Penitenciária.** Brasília, 2013.

BRASIL. Ministério da Justiça. Gabinete do Ministro. **Portaria Nº 525, de 16 de setembro de 2020.** Brasília, 2020b. Disponível em: <<https://bityli.com/AOVgYz>>, acesso em 16 fev. 2022.



BRASIL. Ministério da Justiça. Gabinete do Ministro. **Portaria Nº 352, de 30 de agosto de 2021**. Brasília, 2021. Disponível em: <<https://bitly.com/dOoJHo>>, acesso em: 16 fev. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Gabinete de Segurança Institucional. **Portaria Nº 40, de 3 de maio de 2018**. Brasília, 2018. Disponível em: <<https://bitly.com/nXkuRp>>, acesso em: 19 fev. 2022.

BRODBECK, A. F. **Alinhamento Estratégico entre os Planos de Negócio e de Tecnologia de Informação: Um Modelo Operacional para Implementação**. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade do Rio Grande do Sul, como requisito parcial à obtenção do grau de Doutor. Porto Alegre, 2001. Disponível em: <<https://bitly.com/peQMyc>>, acesso em: 19 fev. 2022.

ESTIVALETE, V. F. B. *et al.* **(Des) Alinhamento entre as Estratégias Organizacionais e as Estratégias de RH: o Caso de uma Empresa Internacionalizada**. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/3Es155.pdf>>, acesso em: 20 fev. 2022.

GONÇALVES, B. S. O. G.; e MUSETTI, M. A. **A importância do processo de alinhamento da estratégia com projetos Seis Sigma: um estudo multicase em operadores logísticos**. Gestão & Produção [online]. v. 15, n. 3, p. 551-562, set.-dez. São Carlos, 2008. Disponível em: <<https://bitly.com/TnBwIr>>, acesso em: 19 fev. 2022.

HALF, Roberto. **Modelos de estrutura organizacional: conheça os principais**. 6 de maio de 2021. Disponível em: <<https://bitly.com/edLzNl>>, acesso em: 19 fev. 2022.

MARTIN, Keith. **New York City DOC's Gang Intelligence Unit**. 02 Jul. 2001. Disponível em: <<https://bitly.com/FHKfKU>>, acesso em: 30 mai. 2017.

MUSSI, F. B.; SEGATTO-MENDES, A. P. **Alinhamento Estratégico e os Entraves Presentes no Processo de Implementação de um modelo: duas evidências empíricas**. Disponível em: <<https://bitly.com/dMSxLP>>, acesso em: 25 fev. 2022.

NEIS, D. F.; PEREIRA, M. F.; MACCARI, E. A. **Strategic Planning Process and Organizational Structure: Impacts, Confluence and Similarities**. BBR. Brazilian Business Review [online]. 2017, v. 14, n. 05, pp. 479-492. Disponível em: <<https://doi.org/10.15728/bbr.2017.14.5.2>>, acesso em: 16 fev. 2022



PARDINI, Eduardo Person. **A importância do alinhamento estratégico com a estrutura para a sustentabilidade corporativa**. 18 de abril de 2021. Disponível em: <<https://bitly.com/KCHmTM>>, acesso em: 10 fev. 2022.

PARO, Pedro Ernesto. **Quem Vem Primeiro, A Estratégia Ou A Estrutura Organizacional?** 5 de novembro de 2014. Disponível em: <<https://bitly.com/PEQkH>>, acesso em: 15 fev. 2022.

PICCHIALI, Djair. **Estratégia e Estrutura**: caso de uma operadora. Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste – UFPE. Revista Gestão Pública: Práticas e Desafios, Recife, v. III, n. 5, out. 2012. Disponível em: <<https://bitly.com/bMioDO>>, acesso em: 15 fev. 2022.

RIBEIRO, Carina Coelho. **Planejamento Estratégico: Análise da experiência de implementação em indústria de médio porte de Minas Gerais**. Pedro Leopoldo, MG 2012. Disponível em: <<https://bitly.com/oqqbyA>>, acesso em: 16 fev. 2022.

SOUZA, Paulo Antônio de. **Proposta de uma legislação para as agências de inteligência de Segurança Pública, contendo as normativas/estrutura para as agências/núcleos centrais, locais, regionais, dentre outros**. 2016. Disponível em: <<https://bitly.com/cpDthl>>, acesso em: 11 jun. 2017.

WOSNIAK, F. L.; REZENDE, D. A. Gestão de estratégias: uma proposta de modelo para os governos locais. **Revista de Administração Pública [online]**. 2012, v. 46, n. 3 [pp. 795-816. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000300009>>, acesso em: 16 fev. 2022.

ZIMMERMAN, Fábio. **Gestão da Estratégia com o uso do BSC**; revisão e adaptação, Alexandre Laval Silva e Carlos Eduardo Penante D'Ávila. - Brasília: ENAP, 2015. Disponível em: <<https://bitly.com/rWeSDx>>, acesso em: 16 fev. 2022.