

ALBERTO DA SILVA DANTAS


**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ANÁLISE DE CENÁRIOS NA
INTELIGÊNCIA ESTRATÉGICA DA POLÍCIA FEDERAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola Superior de Defesa, como exigência parcial para obtenção do título de Especialista em Inteligência Estratégica.

Orientador: Vladimir Schubert Neiva - Cel (EB) R1

Brasília
2023

Este trabalho, nos termos de legislação que resguarda os direitos autorais, é considerado propriedade da Escola Superior de Defesa (ESD). É permitida a transcrição parcial de textos do trabalho, ou mencioná-los, para comentários e citações, desde que sem propósitos comerciais e que seja feita a referência bibliográfica completa. Os conceitos expressos neste trabalho são de responsabilidade do autor e não expressam qualquer orientação institucional da ESD.



ALBERTO DA SILVA DANTAS (09109550-0 IFP/RJ)

ALBERTO DA SILVA DANTAS

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ANÁLISE DE CENÁRIOS NA
INTELIGÊNCIA ESTRATÉGICA DA POLÍCIA FEDERAL**

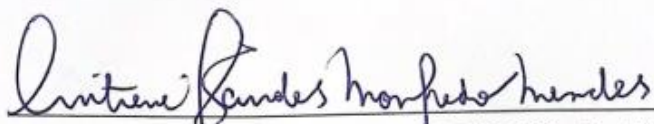
Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
à Escola Superior de Defesa, como exigência
parcial para obtenção do título de Especialista
em Inteligência Estratégica.

Trabalho de Conclusão de Curso: **APROVADO**

Brasília, DF, 22 de junho de 2023.



VLADIMIR SCHUBERT NEIVA FERREIRA – Cel (EB) R1
Orientador



CINTIENE SANDES MONFREDO MENDES - Profª Drª
Coordenadora do TCC CSIE 2023

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 METODOLOGIA E REFERENCIAL TEÓRICO	7
3 DESENVOLVIMENTO	7
3.1 Fundamentos normativos da inteligência na PF	7
4 RESULTADO OBTIDO E ANÁLISES	12
5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	17
REFERÊNCIAS	18

A institucionalização da Análise de Cenários na Inteligência Estratégica da Polícia Federal

Alberto da Silva Dantas¹

RESUMO

A relevância da Inteligência Estratégica para a Polícia Federal (PF) está concretizada em seu Plano, Mapa e Planejamento Estratégicos, os quais servem para direcionar as ações estratégicas de seus projetos e processos ao assessoramento gerencial e ao combate à criminalidade. Ainda no campo da Inteligência Estratégica da PF, destaque para a atual Divisão de Análise Estratégica da Diretoria de Inteligência Policial (DAE/DIP/PF), resultado de uma nova e moderna identidade organizacional da PF. Entretanto, apesar dessas inovações e ações, a PF (a DAE/DIP/PF, especificamente) ainda carece, em sua estrutura organizacional, de um núcleo específico direcionado à análise de cenários estratégicos, a fim de atender a novas demandas e eventos desencadeados por esse mundo novo recheado de disruptivos meios de criminalidade e ameaças.

Palavras-chave: Inteligência Estratégica; Polícia Federal; Análise de Cenários Estratégicos.

The Institutionalization of Scenario Analysis in the Federal Police Strategic Intelligence

ABSTRACT

The relevance of Strategic Intelligence for the Federal Police (PF) is materialized in its Strategic Plan, Map and Planning, which serve to direct the strategic actions of its projects and processes towards management advice and the fight against crime. Also, in the field of the PF Strategic Intelligence, this paper highlights the current Strategic Analysis Division of the Police Intelligence Directorate (DAE/DIP/PF), result of a new and modern organizational identity of the PF. However, despite these innovations and actions, the PF (the DAE/DIP/PF, specifically) still lacks, in its organizational structure, a specific nucleus dedicated to the strategic scenario analysis, in order to meet the new demands and events triggered by this new world filled with disruptive means of criminality and threats.

Keywords: *Strategic Intelligence; Federal Police; Strategic Scenario Analysis.*

¹ Agente de Polícia Federal. Especialista em Inteligência Estratégica pela Escola Superior de Defesa (ESD).

1 INTRODUÇÃO

A Polícia Federal (PF) traça seus objetivos e transforma sua estratégia em ação com base na tríade “Missão, Visão e Valores”, sustentáculo de qualquer plano estratégico, elaborado mediante a observância de sua natureza de órgão de segurança pública, subordinado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, cujas atribuições estão estabelecidas no § 1º do art. 144 da Constituição Federal.

A Missão da Polícia Federal é defender a Sociedade e a Constituição Federal, enfrentando a criminalidade com preservação do Estado Democrático de Direito. Tem a Visão de ser referência em Segurança Pública, resguardando direitos e fortalecendo-se como órgão de Estado, sob o pilar dos seguintes Valores: Integridade, Inovação, Imparcialidade, Eficiência e Ética.

Além das funções de polícia administrativa e fiscalizatória, a PF exerce essencialmente atribuições de polícia judiciária da União (atividade investigativa da PF) e de inteligência. As funções de polícia judiciária da União são regulamentadas pelo Código de Processo Penal e pela Lei nº 10.446, de 08 de maio de 2022, enquanto as atividades de inteligência são regidas pela Lei nº 9.883 de 07 de dezembro de 1999, que instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) e criou a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), órgão central do SISBIN.

Portanto, as atividades investigativas e de inteligência da PF não se confundem. As primeiras estão conectadas às funções de polícia judiciária da União, enquanto as de inteligência dizem respeito à produção e disseminação de conhecimentos sobre eventos ocorridos tanto no Brasil quanto no exterior, a fim de subsidiar os dirigentes na tomada de decisões, com foco no exercício de suas atribuições constitucionais e legais.

Por intermédio de uma análise estrutural e organizacional da PF, especificamente da Diretoria de Inteligência Policial (DIP/PF) e de sua Divisão de Análise Estratégica (DAE/DIP/PF), lastreadas em estudos bibliográficos e documental, o presente Relatório Técnico Científico (RTC) buscará apresentar a relevância da criação de um núcleo de Análise de Cenários dentro da DAE/DIP/PF, haja vista as contemporâneas exigências emergentes advindas de novos meios de criminalidade e ameaças contemporâneas (internas e externas).

2 METODOLOGIA E REFERENCIAL TEÓRICO

A metodologia aplicada foi a pesquisa exploratória, na busca de uma melhor compreensão do assunto em questão, por meio de um referencial bibliográfico, listado ao final desse estudo.

3 DESENVOLVIMENTO

A atividade de inteligência é essencial para o assessoramento na tomada de decisões, em especial com identificação de desafios, ameaças e oportunidades envolvendo o respectivo caso concreto sob análise.

Ressalte-se que, antigamente, o termo “Informações” estava relacionado ao atual conceito de Inteligência adotado mundialmente:

Informações (intelligence) é um termo específico e significativo, derivado da informação, informe, fato ou dado que foi selecionado, avaliado, interpretado e, finalmente, expresso de forma tal que evidencie sua importância para determinado problema de política nacional corrente. (Platt, 1974, p. 30)

É importante salientar que, por muito tempo no Brasil, o termo “Informações” foi utilizado em vez de “Inteligência”, o que teve consequências nas traduções da época. Somente em 1990, após o fim do Serviço Nacional de Informações (SNI) e a criação da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República, o país começou a adotar o termo “Inteligência”.

Consoante Gonçalves (2019, p. 9), o conceito mais tradicional de Inteligência é de Sherman Kent ao descrevê-la sob três aspectos: conhecimento, organização e atividade; os quais podem ser entendidos também como: produto, organização e processo.

O Decreto nº 4.376 de 13 de setembro de 2002, o qual dispõe sobre a organização e o funcionamento do SISBIN, trouxe o conceito de Inteligência: “atividade de 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” (Brasil, 2002).

3.1 Fundamentos Normativos da Inteligência na PF

O sistema de inteligência da PF tem como principais dispositivos legais norteadores a Inteligência de Segurança Pública (ISP) e os três documentos normativos que servem de

balizamento à atividade de inteligência brasileira e para o funcionamento do SISBIN: a Política Nacional de Inteligência (PNI), a Estratégia Nacional de Inteligência (ENINT), e o Plano Nacional de Inteligência (PLANINT)².

No âmbito do SISBIN foi também criado o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (SISP), consoante o art. 1º do Decreto nº 3.695 de 21 de dezembro de 2000:

Art. 1º Fica criado, no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência, instituído pela Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública, com a finalidade de coordenar e integrar as atividades de inteligência de segurança pública em todo o País, bem como suprir os governos federal e estaduais de informações que subsidiem a tomada de decisões neste campo. (Brasil, 2002)

Além do SISBIN e SISP, convém destacar a Política Nacional de Inteligência de Segurança Pública (PNISP), instituída pelo Decreto nº 10.777, de 24 de agosto de 2021, que busca estabelecer os parâmetros e os limites de atuação da atividade de inteligência de segurança pública no âmbito do SISP, além da Estratégia Nacional de Inteligência de Segurança Pública (ENISP), concebida pelo Decreto nº 10.778, de 24 de agosto de 2021.

A atividade de Inteligência de Segurança Pública (a também denominada Inteligência Interna) foi definida por Barbosa (2011, p. 4) como sendo “o conjunto de atividades de análise e de operações de natureza compartimentada que têm por escopo dar suporte aos atos de prevenção e repressão criminais para fins de neutralização das ações criminosas cotidianas, bem como das ações criminosas organizadas”.

No âmbito da atividade de Inteligência de Segurança Pública (ISP) do Brasil, quatro são os níveis de assessoramento do processo decisório: político, estratégico, tático e operacional. O primeiro voltado ao planejamento e desenvolvimento de políticas de segurança pública. O estratégico para assessorar o planejamento na implementação das estratégias de políticas de segurança pública. O tático com foco no acompanhamento e execução das ações táticas, enquanto o operacional visa o planejamento, o acompanhamento e a execução das ações operacionais (DNISP, 2014, p. 16).

Destaque-se ainda que a Inteligência Estratégica, além de assessorar a tomada de decisão estratégica, busca identificar ameaças (internas e externas), oportunidades, desafios e cenários (tendências e prospecções) que possam impactar o alcance dos objetivos estratégicos traçados.

² Em 2018, foi elaborado o PLANINT, publicado por meio da Portaria nº 40-GSI/PR, de 3 de maio de 2018. O PLANINT estabelece as ações a serem conduzidas pelas instituições integrantes do SISBIN, com vistas à consecução dos objetivos estratégicos fixados pela ENINT.

O assessoramento provido pela Inteligência Estratégica é de natureza consultiva, caracterizado ainda por tratar-se “de atividade meio, normalmente antecipatória e preparatória” (Andrade; Almeida, 2022, p. 7).

Segundo Gonçalves (2008, p. 159), a Inteligência Estratégica é definida como “a atividade de uma expressão de Inteligência que tem implicações a longo prazo, geralmente vinculada a formulação de cenários prospectivos”.

Ainda sobre o conceito de Inteligência Estratégica, assim concluíram Hamada e Moreira (2020):

A inteligência estratégica é uma atividade essencial para o assessoramento das instituições de segurança pública, na medida em que sua natureza é prospectiva. A inteligência estratégica, para conduzir positivamente o referido assessoramento, deve abordar os fenômenos da criminalidade de acordo com a prossecução dos objetivos das citadas instituições, **identificando possibilidades, tendências, ameaças e vulnerabilidades**, de modo a estimar alterações nos ambientes interno e externo e, ainda, identificar os impactos que tais alterações terão nas organizações. (Hamada; Moreira, 2020, p. 13; g.n.)

A Inteligência Estratégica não é tratada de forma direta na Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública (DNISP) elaborada em 2014 pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). Entretanto, a DNISP, após conceituar Inteligência, traz seus objetivos gerais e específicos, pontuando os níveis diretos de atuação da Segurança Pública e Defesa Social, em que se enquadra a atuação estratégica:

Objetivo geral

Desenvolver ações com a finalidade de assessorar o processo decisório através de conhecimentos sobre os assuntos relacionados à **Segurança Pública e à defesa social, em seus níveis diretos de atuação** - política, **estratégica**, tática e operacional, mediante os processos de produção e proteção de conhecimentos. (DNISP, 2014, p. 39; g.n.)

Por outro lado, na mais recente Doutrina de Inteligência Policial da Polícia Federal (2022) a Inteligência Estratégica é tratada juntamente com a Análise de Riscos no subitem “2.3.1 INTELIGÊNCIA ESTRATÉGICA E ANÁLISE DE RISCO”:

2.3.1 INTELIGÊNCIA ESTRATÉGICA E ANÁLISE DE RISCO

O processo decisório de gestão policial referente ao planejamento, à execução e ao acompanhamento das atividades-fim do órgão policial requer informações precisas e oportunas, e a inteligência é um instrumento eficiente para a produção desse conhecimento especializado.

O enfrentamento dos riscos e problemas contemporâneos da segurança

pública, como o combate aos crimes de alta complexidade, demanda inteligência em nível estratégico, fundamentada em uma doutrina que empregue estratégias, táticas, técnicas e meios próprios para identificar, entender e revelar aspectos ocultos da atuação criminosa, que seriam de difícil detecção pelos meios tradicionais de investigação policial.

A análise estratégica inclui a realização de estudos e a respectiva elaboração de planos a médio e longo prazos para identificação e obtenção de recursos necessários para a gestão policial, além do subsídio à formulação de políticas nacionais que privilegiam a integração de informações e a antecipação de cenários.

O conhecimento de inteligência produzido na PF tem como objetivo instrumentar a formulação de estratégias operacionais na busca de soluções para problemas de natureza corrente, possibilitando um redimensionamento da prestação dos serviços policiais, otimizando a eficiência nos meios, a eficácia nos resultados e a efetividade na satisfação das necessidades do órgão policial. (Polícia Federal, 2022, p. 22; documento de acesso restrito; g.n.)

Ressalte-se, portanto, que a Análise de Riscos aplicada à Inteligência Policial e de Segurança Pública pode, ao mesmo tempo, tratar-se de uma técnica acessória na produção do conhecimento ou de um tipo de conhecimento específico e autônomo (Andrade, 2017).

Desse modo, consoante a Doutrina de Inteligência da PF (2022), a Análise de Riscos foi inserida como um dos tipos de conhecimento de inteligência (Informe, Informação, Apreciação, Estimativa e Análise de Risco).

Na Doutrina de Inteligência Policial da Polícia Federal de 2018 (PF, 2019), a Inteligência Estratégica aparecia como uma das tipologias da atividade de inteligência, além de ser tema do “Capítulo 7 – Inteligência Estratégica na Polícia Federal”, em que a Análise de Riscos já era pontuada como um novo tipo de conhecimento.

1.4.4.3 INTELIGÊNCIA ESTRATÉGICA

A inteligência estratégica está relacionada, de maneira residual, às demais áreas de interesse do Estado em relação às quais a Agência Brasileira de Inteligência (Abin), órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin), **produz conhecimentos regulares, com ênfase num viés prospectivo (preditivo).**

(...)

Embora tradicionalmente se faça menção à **análise de riscos** como técnica acessória é possível entendê-la, também, como um **novo tipo de conhecimento além daqueles elencados pelas Doutrinas de Inteligência tradicionais (informe, informação, apreciação e estimativa)**, na medida em que possui particularidades e especificidades que a diferem, em sua essência, dos demais conhecimentos, conforme verificar-se-á no **Capítulo 7, “Inteligência Estratégica”**. (Polícia Federal, 2019, p. 30; g.n.)

Sobre a Análise de Riscos como um tipo de conhecimento de inteligência, destaca Andrade (2017, p. 92) que, “para se obter uma decisão embasada em conhecimentos técnicos, faz-se necessário que as instituições gerenciem seus riscos, identificando-os e analisando-os, a

fim de se obter sua efetiva avaliação e alicerçar a tomada de decisão, seja ela na esfera política, estratégica ou operacional”.

A Análise de Riscos da PF, intitulada de metodologia Sabre³ e codificada em normativo próprio, é uma atividade que integra o reconhecimento de riscos, a avaliação de riscos, o desenvolvimento de estratégias para gerenciá-los e as alternativas para a sua redução ou mitigação, com base no Plano Estratégico e no Plano de Inteligência da Polícia Federal.

Além da Doutrina de Inteligência, a PF possui o seu Plano Plurianual de Inteligência Policial (PPIP), sempre elaborado por um prazo de quatro anos, o qual busca, pautado nas competências constitucionais e legais da PF, determinar as temáticas estratégicas, observados os seguinte tópicos: Missão, Conjuntura (visão do estado atual das coisas; contexto imediato), Cenários (visão mais ampla e prospectiva das possíveis evoluções futuras), Diretrizes e Objetivos de Inteligência, Conhecimentos Necessários e Execução.

O estabelecimento prévio de temáticas estratégicas a serem priorizadas permite que a DIP/PF acompanhe de forma mais efetiva e célere questões importantes e, como tomadora de decisão, possa avaliar periodicamente o modelo planejado, aperfeiçoando-o no que for necessário.

O PPIP está alinhado ao Plano Estratégico da PF (PE-PF), que tem a finalidade de “direcionar os investimentos e o emprego de outros recursos materiais e humanos de modo a concentrá-los na busca da **transformação** desejada da Polícia Federal rumo à era da informação” (Polícia Federal, 2020).

O PE-PF tem como diretrizes a missão e a visão de futuro incluídas no Planejamento Estratégico da PF 2021/2023, bem como a cadeia de valor do Planejamento Estratégico do MJ, no que é pertinente à PF, visando maximizar os resultados obtidos através das Políticas Públicas sob responsabilidade da PF.

³ Método Sabre de Análise de Riscos da Polícia Federal para o planejamento e assessoramento ao Processo Decisório nos Grandes Eventos que foram realizados no Brasil de 2013 a 2016, principalmente, no caso, Copa das Confederações, Jornada Mundial da Juventude, Copa do Mundo da FIFA e Jogos Olímpicos e Paralímpicos. A DIP/PF, por meio do SAE/DIP/PF (atual DAE/DIP/PF), desenvolveu o método Sabre, destinado a estimar riscos, e o aplicou de forma pioneira junto à Coordenação de Segurança em Grandes Eventos. Para desenvolver esse método foram utilizadas normas internacionais como referências, principalmente, as técnicas elencadas na ABNT NBR ISO/IEC 31010:2012, que descreve e avalia técnicas para o processo de avaliação de riscos. Esse método objetivou a identificação e mensuração de ameaças com o intuito de sugerir ações para mitigar, controlar ou evitar as consequências danosas às atribuições constitucionais exercidas pela PF nos grandes eventos. Além disso, visou fornecer informações baseadas em cenários e evidências, para servir como um instrumento de assessoramento estratégico ao planejamento e ao processo decisório, destinado ao mais alto escalão da organização, como subsídio à seleção e ao tratamento de riscos detectados.

4 RESULTADO OBTIDO E ANÁLISES

No campo da Inteligência, o organograma da PF (figura 3, pág. 14) possui a Diretoria de Inteligência Policial (DIP/PF) como unidade central do Sistema Integrado de Inteligência Policial (Sinpol). Sua Divisão de Análise Estratégica (DAE/DIP/PF) é a responsável por várias funções, incluindo a geração de conhecimento de Inteligência Estratégica em âmbito regional, nacional e internacional, além da elaboração e atualização do Plano Plurianual de Inteligência Policial (PPIP).

A DAE/DIP/PF aplica metodologia e técnicas atualizadas, dentre as quais a Análise de Riscos (também, para a PF, um tipo de conhecimento, consoante já explicitado na pág. 10), para “executar processos de produção de conhecimento que resultem em recomendações que subsidiem o processo decisório no âmbito da Polícia Federal, bem como forneçam análise de ameaças e riscos para os temas tratados no serviço”, de acordo com o inciso IX, do art. 25 da Instrução Normativa 216/2022 da PF (documento de acesso restrito).

Em cada Análise de Riscos (AR) elaborada pela DAE/DIP/PF são apresentadas medidas tratativas dos riscos identificados, permitindo ao gestor decidir sobre a redução, eliminação, transferência, compartilhamento ou mesmo aceitação do risco em questão. Essas medidas sugeridas são oportunas linhas de ações para o tratamento dos riscos sinalizados.

A AR é ainda a ferramenta técnica utilizada pela DIP/PF, por meio da DAE/DIP/PF, para fornecer análises de cenários prospectivos de interesse estratégico da PF, principalmente, ao se analisar probabilidades e impactos diversos, com a apresentação de estratégias para o tratamento de cada risco identificado.

Nos últimos anos, a DAE/DIP/PF tem desempenhado um papel ativo no planejamento, desenvolvimento e execução de diversas atividades estratégicas para a PF (principalmente, pautadas na metodologia Sabre para avaliação de riscos), seja de forma autônoma ou em parceria com outros setores da PF ou mesmo interagências. Dentre as quais destacam-se:

Figura 1 - Primeira parte da Linha do Tempo das Atividades Estratégicas da DAE/DIP/PF



Fonte: elaboração própria

Figura 2 - Segunda parte da Linha do Tempo das Atividades Estratégicas da DAE/DIP/PF



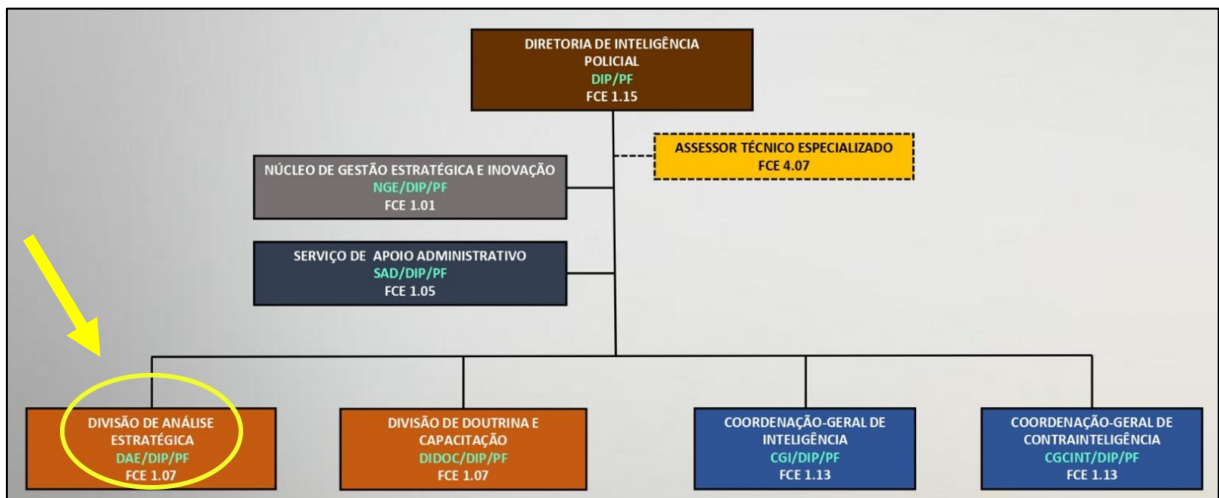
Fonte: elaboração própria

Assim como a AR, a Análise Multicritério (*Multicriteria Decision Analysis - MCDA*), mencionada na figura acima, é uma ferramenta de inteligência para mitigação de riscos e tomada de decisões estratégicas na PF. Porém, fundamentada em um processo de escolha com foco nos valores (critérios), e não nas alternativas vislumbradas na consecução de planejamento (Andrade et al., 2018).

Como explicitado na figura 2, a Análise Multicritério (MCDA) serve, ainda, para assessoramento estratégico em diversos escalões na hierarquia governamental.

Devido aos resultados dos trabalhos destacados nas figuras, que ressaltam a importância e o reconhecimento à área de Inteligência Estratégica, o Serviço de Análise Estratégica (SAE/DIP/PF) foi promovido ao status de divisão no início de 2023, agora denominada Divisão de Análise Estratégica (DAE/DIP/PF), conforme mostrado abaixo:

Figura 3 - Parte do Organograma da DIP/PF e sua DAE/DIP/PF (destacada em vermelho)



Fonte: Parte do novo Organograma da PF

Carneiro (2022), na conclusão de seu artigo “A Importância do Fortalecimento da Inteligência Estratégica na Polícia Rodoviária Federal”, assim destacou a atual DAE/DIP/PF:

Neste contexto, seria importante que a PRF determinasse um rol de analistas lotados em área específica, possibilitando a **melhor acompanhamento dos temas específicos assim como a melhor especialização dos recursos humanos e técnicos focados em inteligência estratégica, assim como já existem em outros órgãos a exemplo da Polícia Federal**, que conta em sua estrutura de Inteligência com o **Serviço de Análise Estratégica** (PF, 2022). (Carneiro, 2022, p. 268; g.n.)

Não obstante a comprovada relevância dada pela PF à Inteligência Estratégica, esta ainda se encontra incipiente na Elaboração de Cenários Estratégicos, isto é, a atividade de criar e desenvolver cenários hipotéticos ou prospectivos que possam auxiliar na compreensão e análise de uma determinada situação, contexto ou problema, objetivando a tomada de decisão estratégica.

Em 2013, Albuquerque e Andrade ressaltaram:

Os **cenários prospectivos** emergem também na atualidade, com capacidade de auxiliar na **construção de um futuro melhor, integrando o planejamento estratégico das instituições**, e auxiliando a chegada a um futuro desejado, afastando eventos não desejáveis e aproveitando os que interessem à instituição. (Albuquerque; Andrade, 2013, p. 108; g.n.)

Na literatura contemporânea, a definição do termo cenário (oriundo do teatro e scripts do cinema) que possui uma visão prospectiva mais ampla e moderna “é a de Michel Godet (1993), para quem a técnica de cenários é um conjunto formado pela descrição coerente de uma situação futura e pelo encaminhamento imaginado e criado dos acontecimentos que permitem passar da situação de origem à situação futura” (Moritz, 2004, p. 48 e 49).

É importante ressaltar que o surgimento da Construção de Cenários como estratégias de ação se deu como um método de planejamento militar logo após a II Guerra Mundial:

Após a II Guerra Mundial, dois fatores conjunturais daí decorrentes – a Guerra Fria e a Reconstrução da Europa e do Japão – viabilizaram o surgimento de novas metodologias sobre novas estratégias de ação. Segundo Marcial; Grumbach (2002), esses dois acontecimentos fundamentaram os primeiros trabalhos e estudos prospectivos.

(...)

O termo cenário, conceituado anteriormente, embora apresente muitos significados, deriva do termo teatral grego “cenario”, que quer dizer o roteiro de uma peça de teatro. Os elementos principais para a conceituação e o entendimento da técnica são os mesmos do teatro moderno, quais sejam: cenários, cenas trajetórias e atores. (Moritz, 2004, p. 49)

No Brasil, a prática de elaboração de cenários surgiu no final da década de 80 e início da década de 90, por intermédio de empresas e instituições que trabalhavam com projetos de longo período de maturação: Eletrobrás, em 1987; Petrobrás, em 1989; BNDES, em 1989; CNPq, em 1989; FINEP, em 1992; e Seplan/PR, em 1994 (Moretti, 2017).

Ainda segundo Moretti (2017), em 1996, a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) coordenou “o desenvolvimento dos estudos que geraram, em 1997, os Cenários Exploratórios do Brasil 2020 e os Cenários desejados para o Brasil em 1998, iniciativa que originou a retomada da discussão do tema no País.”

Em 1997, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) elaborou o estudo “O Brasil na Virada do Século – Trajetória do Crescimento e Desafios do Desenvolvimento”, tendo o Ipea, desde então, produzido outros estudos prospectivos, com destaque para o trabalho:

“Violência e Segurança Pública em 2023”⁴, de autoria de Helder Ferreira e Elaine Marcial, datado de 14 de dezembro de 2015.

O estudo prospectivo supracitado, com foco na área da Segurança Pública, teve colaboração, além do Ipea, do Ministério da Justiça (MJ) e da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Originou-se do projeto “A Segurança Pública no Brasil em 2023: uma Visão Prospectiva”, cujo propósito “foi o de contribuir, pela construção e análise de cenários prospectivos, com o planejamento do governo federal na área de segurança pública” (Ferreira, 2017, p. 1).

Participaram ainda do projeto a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR) e especialistas em segurança pública, entre os quais integrantes da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP/MJ), da Polícia Federal (PF), do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN)⁵, da equipe da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras, dentre outros colaboradores.

Por meio de uma breve análise retrospectiva dos dados e resultados até aqui expostos, pertinentes à Inteligência Estratégica da PF, além de entrevista pessoal do autor com analistas de inteligência da PF lotados na DAE/DIP/PF, conclui-se que a especialização e capacitação de servidores da PF no Planejamento por Cenários, com a criação de um Núcleo específico para esse campo do conhecimento, será de extrema valia para o crescimento do aprendizado pessoal e organizacional em ambientes de incertezas que tratam da exposição aos riscos e as medidas implementadas frente ao riscos. Outrossim, trará não só uma melhora na qualidade da tomada de decisão estratégica, como também na formulação de estratégias e o próprio desempenho organizacional.

Segundo Hamada e Moreira (2020, p. 9), “antecipar as tendências torna-se a chave para o sucesso ou até mesmo para a sobrevivência das organizações”.

Daí a necessidade da criação de um Núcleo de Análise de Cenários Estratégicos (NACE), composto por servidores especializados na temática (os denominados cenaristas), dentro da Divisão de Análise Estratégica (DAE/DIP/PF), a fim de que a produção do conhecimento baseada em atividades prospectivas e de tendências seja formalmente institucionalizada. Aqui, convém destacar os dizeres de Marcial e Grumbach (2008):

⁴ Violência e Segurança Pública em 2023 cenários exploratórios e planejamento prospectivo. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/artigo/114/violencia-e-seguranca-publica-em-2023-cenarios-exploratorios-e-planejamento-prospectivo>>. Acessado em: 03 junho. 2023.

⁵ Atual Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN).

As redes de relacionamento são importantes para o desenvolvimento de cenários. Estar ligado a pessoas notáveis significa estar inserido num fluxo de informações altamente concentrado e filtrado, podendo-se obter, assim, as percepções desses especialistas sobre futuros alternativos. (Marcial; Grumbach, 2008, p. 68)

Atualmente, na seara da Elaboração de Cenários Estratégicos, o que se tem na PF é fomentado por iniciativas individuais de alguns servidores qualificados na temática, contudo sem integrarem o mesmo setor e/ou lotação.

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Apresentada a nova estrutura organizacional da Diretoria de Inteligência Policial da Polícia Federal (DIP/PF), incluindo a sua Divisão de Análise Estratégica (DAE/DIP/PF), bem como a legislação disponível, planos, doutrinas e sistemas pertinentes à Inteligência no âmbito da Polícia Federal, pilares e norteadores da teoria e prática da atividade de inteligência no órgão, conclui-se que a criação de um Núcleo de Análise de Cenários Estratégicos (NACE) é recomendada, a fim de que a produção do conhecimento no campo da Elaboração de Cenários seja formalmente institucionalizada, e não dependente da proatividade e qualificação de alguns servidores, por vezes de áreas distintas.

Esse novo Núcleo (NACE/DAE/DIP/PF), a ser institucionalizado dentro da DAE/DIP/PF, terá a função de monitorar e tratar de temas estratégicos para a instituição, por meio da criação de cenários prospectivos, análise e exploração de possíveis futuros, além de identificar incertezas e riscos associados a áreas/temas de interesse estratégico da PF.

O NACE, a ser formado por servidores especializados em Elaboração de Cenários, teria como objetivo reforçar o embasamento do processo decisório para tomada de decisões estratégicas na PF, contribuindo na consecução do Planejamento Estratégico da instituição.

Inicialmente, esse núcleo poderia contar com a participação de servidores já capacitados e atuantes em Análise de Riscos (AR) e Análise Multicritério (MCDA). A aplicação dessas modernas ferramentas de Inteligência Estratégica potencializará a institucionalização da Construção de Cenários dentro da PF.

Além disso, cabe à PF empreender esforços na promoção de capacitações e intercâmbios na Construção de Cenários, buscando participar de cursos, simpósios e seminários, trocar experiências e estabelecer redes de relacionamentos interagências, fundamentais para a evolução desse campo do conhecimento estratégico.

Tais iniciativas e ações implicarão também em uma necessária revisão e atualização tanto da Doutrina como do Plano Plurianual de Inteligência Policial (PPIP) da PF com ênfase na Inteligência Estratégica, bem como de outros documentos internos, visando normatizar, prever e dispor sobre a Construção de Cenários.

Assim, a criação do Núcleo de Análise de Cenários Estratégicos (NACE), a promoção de capacitações e intercâmbios na área de Construção de Cenários, com o aproveitamento da expertise em Análise de Riscos e Análise Multicritérios (atualmente, duas ferramentas-chaves do sistema de Inteligência Estratégica da PF) representarão mais um avanço significativo para a instituição. Pois, terão o condão de fortalecer a base do conhecimento necessário ao embasamento do processo decisório e a tomada de decisões estratégicas de interesse da PF.

Por sua vez, a revisão e atualização dos normativos internos da instituição assegurarão a normatização e a sistematização da Construção de Cenários dentro da DAE/DIP/PF, consolidando o uso dessa nova ferramenta na Inteligência Estratégica da Polícia Federal.

Por fim, essas recomendações, caso venham a ser implementadas, poderão vir a se tornar pilares de um contínuo avanço e evolução da PF no campo da Inteligência Estratégica, em especial, para o enfrentamento de ameaças contemporâneas (internas e externas) advindas de novos meios e formas de criminalidade.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Carlos Eduardo Pires de.; ANDRADE, Felipe Scarpelli de. O Emprego da Análise de Risco como Ferramenta da Inteligência Estratégica. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, v. 4, nº 2, p. 107-121, Jul.-Dez. 2013. Disponível em: <https://periodicos.pf.gov.br/index.php/RBCP/article/view/183>. Acessado em: 03 junho. 2023.

ANDRADE, Felipe Scarpelli de. Análise de Riscos e a Atividade de Inteligência. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, v. 8, nº 2, p. 91-116, Jul.-Dez. 2017. Disponível em: <https://periodicos.pf.gov.br/index.php/RBCP/article/view/462>. Acessado em: 03 junho. 2023.

ANDRADE, Felipe Scarpelli de; *et al.* **Análise Multicritério como Ferramenta de Inteligência para Mitigação de Riscos Estratégicos da Polícia Federal**. Alagoas: Associação Brasileira de Engenharia de Produção (ABEPRO), 2018. Disponível em: https://abepro.org.br/biblioteca/TN_SD_269_537_36578.pdf. Acessado em: 04 junho. 2023.

ANDRADE, Felipe Scarpelli de; *et al.* Análise de Risco de Pessoa: a Convergência das Medidas de Proteção com os Procedimentos de Segurança Adequados. **Revista Susp**, Brasília, v. 1, n. 2, Jul.-Dez. 2021. Disponível em:

https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/8570/1/Rev.%20Susp_N2_P136_159.pdf. Acessado em: 10 junho. 2023.

ANDRADE, Felipe Scarpelli de; ALMEIDA, Frederico Novaes de. Organização Criminosa Transnacional: Respondendo ao Risco com Inteligência. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, v. 13, nº 8, p. 333-358, Mar. 2022. Disponível em: <https://periodicos.pf.gov.br/index.php/RBCP/article/view/939>. Acessado em: 03 junho. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: 1988.

BRASIL. **Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999**. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN e dá outras providências. Brasília, DF: 1999.

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

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

BRASIL. **Decreto nº 10.778, de 24 de agosto de 2021**. Aprova a Estratégia Nacional de Inteligência de Segurança Pública. 2021b. Brasília, DF: 2021.

BRASIL. **Estratégia Nacional de Inteligência (ENINT)**. Brasília, DF: 2017.

BRASIL. **Plano Nacional de Inteligência (PLANINT)**. Brasília, DF: 2018.

BRASIL. **Política Nacional de Inteligência (PNI)**. Brasília, DF: 2016.

BRASIL. **Doutrina de Inteligência Policial da Polícia Federal. 2018**. Brasília, DF: 2019.

BRASIL. **Doutrina de Inteligência Policial da Polícia Federal. 2022**. Brasília, DF: 2022.

BRASIL. **Doutrina Nacional da Inteligência de Segurança Pública. 2014**. Brasília, DF: 2014.

BARBOSA, Adriano Mendes. **A Atividade de Inteligência de Segurança Pública**. Revista Brasileira de Ciências Policiais, v.2, nº 1, p. 11-30, Jan.-Jun. 2011. Disponível em: <https://periodicos.pf.gov.br/index.php/RBCP/article/view/462>. Acessado em: 03 junho. 2023.

CARNEIRO, Alexandre Archanjo. A Importância do Fortalecimento da Inteligência Estratégica na Polícia Rodoviária Federal. *In*: MENDES, Cintiene S. Monfredo Mendes; PINTO, Maurício Viegas (org.). **Inteligência estratégica: Estudos compilados, Explorando o passado e prospectando o futuro do Brasil**. 1ª ed., Brasília, DF: Pró-Consciência, 2022. p. 263-271.

FERREIRA, Helder; MARCIAL, Elaine. **Violência e Segurança Pública em 2023: cenários exploratórios e planejamento prospectivo**. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5680>. Acessado em: 02 junho. 2023.

FERREIRA, Helder. Cenários Prospectivos e Desafios na Segurança Pública. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n.º 11, Jan-Jun 2017.

GONÇALVES, Joanisval Brito. **Políticos e Espiões: o controle da atividade de inteligência**. Niterói, RJ: Impetus, 2019.

GONÇALVES, Joanisval Brito. **SED QUIS CUSTODIET IPSO CUSTODES? O controle da atividade de inteligência em regimes democráticos: os casos de Brasil e Canadá**. 2008. 837p. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: http://bdtd.bce.unb.br/tesesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=4062. Acesso em: 03 junho. 2023.

HAMADA, Hélio Hiroshi; MOREIRA, Renato Pires. A Inteligência Estratégica como atividade essencial para as instituições de segurança pública. **Cadernos de Segurança Pública**, Rio de Janeiro, ano 12, nº 12, 2020.

MARCIAL, Elaine Coutinho; GRUMBACH, Raul José dos Santos. **Cenários Prospectivos: Como Construir um Futuro Melhor**. 5ª ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

MORETTI, Cláudio dos Santos. **Cenários em Segurança: Visão Prospectiva**. Administradores.Com, 2017. Disponível em: <https://administradores.com.br/artigos/cenarios-em-seguranca-visao-prospectiva>. Acesso em: 04 junho. 2023.

MORITZ, Gilberto de Oliveira. **Planejando por Cenários Prospectivos: a construção de um referencial metodológico baseado em casos**. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Florianópolis, SC: 2004.

POLÍCIA FEDERAL. **Plano Estratégico. 2020**. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/plano-estrategico>. Acesso em: 01 jun. 2023.

PLATT, Washington. **A produção de Informações Estratégicas**. Tradução de Maj. Álvaro Galvão Pereira e Cap. Heitor Aquino Ferreira. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1974.