



INSTITUTO  
UNIVERSITÁRIO  
DE LISBOA

---

**POLÍCIA E IDENTIDADE: DESENVOLVIMENTO  
ORGANIZACIONAL E PERSPECTIVAS DE FUTURO**

Sérgio Henrique Soares Fernandes

Doutoramento em História, Estudos de Segurança e Defesa

Orientador:  
Prof. Dr. Nuno Correia Barrento de Lemos Pires  
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Coorientador:  
Prof. Dr. Nuno Caetano Lopes de Barros Poiares  
Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna

Novembro, 2022





SOCIOLOGIA  
E POLÍTICAS PÚBLICAS

---

Departamento de História

**POLÍCIA E IDENTIDADE: DESENVOLVIMENTO  
ORGANIZACIONAL E PERSPECTIVAS DE FUTURO**

Sérgio Henrique Soares Fernandes

Doutoramento em História, Estudos de Segurança e Defesa

Orientador:  
Prof. Dr. Nuno Correia Barrento de Lemos Pires  
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Coorientador:  
Prof. Dr. Nuno Caetano Lopes de Barros Poiares  
Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna

Novembro, 2022





**SOCIOLOGIA  
E POLÍTICAS PÚBLICAS**

---

Departamento de História

**POLÍCIA E IDENTIDADE: DESENVOLVIMENTO  
ORGANIZACIONAL E PERSPECTIVAS DE FUTURO**

Sérgio Henrique Soares Fernandes

Doutoramento em História, Estudos de Segurança e Defesa

Júri:

Prof.<sup>a</sup> Dra. Helena Carvalho, Professora Catedrática, ISCTE  
Prof.<sup>a</sup> Dra. Susana Durão, Professora Associada, UNICAMP  
Prof. Dr. Gonçalo Gonçalves, Professor Adjunto, UNIRIO  
Prof. Dr. Nuno Miguel Parreira da Silva, GNR  
Prof.<sup>a</sup> Dra. Maria João Vaz, Professora Associada, ISCTE  
Prof. Dr. Nuno Lemos Pires, Professor Auxiliar, ISCTE

Novembro, 2022



## **RESUMO**

A investigação objetivou delinear uma nova identidade para a Polícia que a permita um desenvolvimento organizacional baseado em cenários prospectivos, construídos metodológica e cientificamente. O objeto de estudo foi delimitado à “polícia de rua” brasileira, papel desempenhado pela Polícia Militar, maior instituição policial do país, com extenso espectro de atuação e alto grau de capilaridade territorial. Para responder à questão central – como pode ser concebida uma identidade organizacional viável para o desenvolvimento organizacional das polícias militares no contexto dos cenários até 2035? – o investigador seguiu uma estratégia de abordagem em cinco temáticas específicas: a tipologia e os sistemas policiais no mundo; o desenvolvimento organizacional com ênfase na Polícia; conceitos de identidade organizacional; os cenários prospectivos e suas tendências; e a nova identidade para as polícias militares baseada em cenários. A pesquisa qualitativa partiu da hipótese de que a configuração de uma identidade referencial para as polícias militares pode ser construída com base na interpretação das tendências internacionais e nacionais apresentadas em cenários prospectivos. Quanto a metodologia, a investigação é exploratória, de base bibliográfica e com análises de documentos e interpretação de fontes principais, nomeadamente: “Brasil 2035: cenários para o desenvolvimento” e “Cenários de Defesa 2020/2039”. Os resultados apontam no sentido de propor uma identidade moderna para a Polícia Militar, consubstanciada no negócio, na missão, nos fundamentos axiológicos e na arquitetura estratégica. Na seara dos contributos, além da proposição de uma nova identidade, apresentou-se ainda uma metodologia de formulação de identidade orientada por cenários, resultados que poderão ser estendidos para outras instituições policiais.

**Palavras-chave:** polícia, desenvolvimento organizacional, identidade, cenários prospectivos e futuro.



## **ABSTRACT**

The investigation aimed to delineate a new identity for the police that allows it an organizational development based on prospective scenarios, built methodologically and scientifically. The object of study was delimited to the Brazilian "street police", a role played by the Military Police, the largest police institution in the country, with an extensive spectrum of action and a high degree of territorial capillarity. To answer the central question – how can a viable organizational identity be conceived for the organizational development of military police in the context of scenarios by 2035? – the researcher followed an approach strategy on five specific themes: typology and police systems in the world; organizational development with an emphasis on the Police; organizational identity concepts; prospective scenarios and their trends; and the new identity for scenario-based military police. The qualitative research started from the hypothesis that the configuration of a referential identity for the military police can be built based on the interpretation of international and national trends presented in prospective scenarios. As for the methodology, the research is exploratory, bibliographic based and with document analysis and interpretation of main sources, namely: "Brazil 2035: scenarios for development" and "Defense Scenarios 2020/2039". The results point to proposing a modern identity for the Military Police, embodied in core business, mission, axiological foundations and strategic architecture. In the field of contributions, in addition to the proposition of a new identity, a scenario-oriented identity formulation methodology was also presented results that may be extended to other police institutions.

**Keywords:** organizational development, identity, prospective scenarios and the future.



## ÍNDICE GERAL

|  |     |
|--|-----|
| <b>INTRODUÇÃO .....</b>  | vii |
| <b>1. CONHECENDO OS SISTEMAS POLICIAIS.....</b>                        | 21  |
| 1.1    O nascimento da polícia moderna .....                           | 21  |
| 1.2 Tipologia dos modelos policiais.....                               | 24  |
| 1.3 Modelos policiais no mundo.....                                    | 31  |
| 1.3.1 O modelo francês.....  | 31  |
| 1.3.2 O modelo inglês .....  | 32  |
| 1.3.3 O modelo português .....   | 34  |
| 1.3.4 O modelo espanhol.....   | 36  |
| 1.3.5 O modelo alemão .....  | 38  |
| 1.3.6 O modelo austríaco.....  | 40  |
| 1.3.7 O modelo sul-africano .....                                      | 41  |
| 1.3.8 O modelo estadunidense.....                                      | 42  |
| 1.3.9 O modelo chileno .....   | 45  |
| 1.3.10 O modelo sul-coreano .....                                      | 47  |
| 1.4 O Sistema policial brasileiro.....                                 | 48  |
| <b>2. ABORDANDO O DESENVOLVIMENTO ORGANIZACIONAL E A POLÍCIA .....</b> | 57  |
| 2.1 Abordagens teóricas .....  | 57  |
| 2.1.1 Teoria Geral da Administração .....                              | 60  |
| 2.1.1.1 A Teoria Estruturalista.....                                   | 60  |
| 2.1.1.2 A Teoria do Desenvolvimento Organizacional.....                | 60  |
| 2.1.1.3 A Teoria Contingencial .....                                   | 61  |
| 2.1.1.4 A Teoria de Sistemas.....                                      | 61  |
| 2.1.1.5 A Teoria Sociotécnica.....                                     | 62  |
| 2.1.2 Teorias das Relações Internacionais.....                         | 62  |
| 2.1.2.1 O Idealismo.....   | 62  |
| 2.1.2.2 O Realismo .....   | 63  |
| 2.1.2.3 O Neorealismo .....  | 64  |

|   |            |
|---|------------|
| 2.1.2.4 O Realismo Neoclássico.....                             | 65         |
| 2.1.2.5 O Construtivismo .....                                  | 66         |
| 2.1.2.6 O Liberalismo .....                                     | 67         |
| 2.2 Desenvolvimento organizacional .....                        | 70         |
| 2.2.1 O Ambiente externo .....                                  | 71         |
| 2.2.2 Mudanças organizacionais.....                             | 75         |
| 2.3 A Polícia e seu ambiente externo .....                      | 85         |
| <b>3. ENTENDENDO A IDENTIDADE ORGANIZACIONAL .....</b>          | <b>97</b>  |
| 3.1 A Identidade Organizacional.....                            | 97         |
| 3.2 Identidade e Desenvolvimento Organizacional .....           | 99         |
| 3.3 O negócio e a missão.....                                   | 104        |
| 3.4 Os fundamentos axiológicos.....                             | 110        |
| 3.4.1 Os valores.....   | 113        |
| 3.4.2. A visão .....  | 118        |
| 3.5 A arquitetura estratégica .....                             | 120        |
| <b>4. EXPLORANDO AS TENDÊNCIAS DOS CENÁRIOS .....</b>           | <b>127</b> |
| 4.1 Entendendo os cenários-base.....                            | 127        |
| 4.2 Panorama Internacional .....                                | 130        |
| 4.2.1 Transformações em curso.....                              | 130        |
| 4.2.2 Geopolítica e Defesa .....                                | 143        |
| 4.2.3 Relações internacionais: o mundo no pós-Guerra Fria ..... | 156        |
| 4.2.3.1 Um breve retrospecto da Guerra Fria .....               | 157        |
| 4.2.3.2 O mundo pós-Guerra Fria até os dias atuais .....        | 159        |
| 4.2.3.3 Perspectivas futuras .....                              | 166        |
| 4.3 Panorama Nacional .....                                     | 175        |
| 4.3.1 Dimensão econômica .....                                  | 175        |
| 4.3.2 Dimensão social.....                                      | 180        |
| 4.3.3 Dimensão ambiental .....                                  | 187        |
| 4.3.4 Dimensão tecnológica .....                                | 189        |
| 4.3.5 Dimensão político-institucional .....                     | 192        |

|  |            |
|--|------------|
| 4.3.6 Dimensão militar .....                             | 194        |
| <b>5. CONSTRUINDO UMA IDENTIDADE PARA O FUTURO.....</b>  | <b>197</b> |
| 5.1 Considerações gerais .....                           | 197        |
| 5.2 Síntese dos panoramas internacional e nacional ..... | 198        |
| 5.3 A proposição de uma identidade organizacional.....   | 207        |
| 5.3.1 O negócio .....                                    | 207        |
| 5.3.2 A nova missão.....                                 | 209        |
| 5.3.3 Os novos fundamentos axiológicos.....              | 222        |
| 5.3.4. A nova arquitetura estratégica.....               | 238        |
| <b>CONCLUSÃO .....</b>                                   | <b>245</b> |
| <b>FONTES .....</b>                                      | <b>253</b> |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>                                  | <b>257</b> |
| <b>APÊNDICE.....</b>                                     | <b>283</b> |



## **ÍNDICE DE FIGURAS**

|  |     |
|--|-----|
| Figura 1.1 Decreto Imperial que cria a Guarda Real da Polícia .....            | 50  |
| Figura 2.1 Mapa de métodos de mudança .....                                    | 79  |
| Figura 2.2 Complexidade de relacionamento no ambiente externo da Polícia ..... | 93  |
| Figura 3.1 Interação entre identidade e Desenvolvimento Organizacional .....   | 103 |



## ÍNDICE DE TABELAS E QUADROS

|  |     |
|--|-----|
| Quadro 1.1 Tipologia de modelos policiais.....   | 30  |
| Quadro 1.2 Enquadramento quanto à tipologia de modelos policiais.....  | 48  |
| Quadro 1.3 Sistema policial brasileiro.....  | 56  |
| Quadro 2.1 Quadro-Resumo de suporte multiteórico.....  | 68  |
| Quadro 2.2 Tipologia da Incerteza.....   | 72  |
| Quadro 2.3 Tipologia dos Ambientes Organizacionais.....  | 74  |
| Quadro 2.4 Trajetórias de mudanças organizacionais.....  | 76  |
| Quadro 2.5 Estratégias básicas de mudança organizacional.....  | 79  |
| Quadro 2.6 Quadro-resumo da tipologia das mudanças organizacionais.....  | 82  |
| Quadro 2.7 Análise de relacionamento com os atores da Polícia.....   | 87  |
| Quadro 2.8 Formulação de estratégia dos interessados.....  | 88  |
| Quadro 2.9 Síntese exemplificativa do macroambiente da Polícia .....   | 89  |
| Quadro 2.10 Síntese exemplificativa do microambiente da Polícia .....  | 90  |
| Quadro 3.1 Comparativo entre a identidade real, formal e prospectiva.....  | 99  |
| Quadro 3.2 Modelo <i>Real Management Model</i> de construção da missão.....  | 109 |
| Quadro 3.3 Missão da PMMG, conforme <i>Real Management Model</i> .....   | 109 |
| Quadro 3.4 Indicadores de cultura organizacional.....  | 112 |
| Quadro 3.5 Valores da PMMG.....  | 117 |
| Quadro 3.6 Síntese do BSC de segurança pública da cidade de Charlotte (EUA).....   | 121 |
| Quadro 3.7 Testes de exequibilidade do BSC.....  | 122 |
| Quadro 3.8 Quadro comparativo dos objetivos estratégicos da PMMG .....   | 124 |
| Quadro 4.1 Escopo do “Brasil 2035: Cenários para o Desenvolvimento”.....   | 128 |
| Quadro 4.2 Escopo do “Cenários de Defesa 2020-2039”.....   | 129 |
| Quadro 4.3 Quadro-resumo das temáticas dos cenários.....   | 130 |
| Quadro 4.4 Instabilidade sociopolítica na América do Sul .....   | 148 |
| Quadro 5.1 Esquema ilustrativo dos procedimentos .....   | 197 |
| Quadro 5.2 Síntese do Panorama Internacional – Transformações, Geopolítica e Defesa .....                                  | 199 |
| Quadro 5.3 Síntese do Panorama Internacional: Relações internacionais; perspectivas do mundo pós-Guerra Fria .....         | 203 |
| Quadro 5.4 Síntese do Panorama Nacional: Econômico, social, ambiental, tecnológico, político-institucional e militar ..... | 205 |
| Quadro 5.5 Quadro-síntese das questões, tendências e respostas para o enunciado da missão .....                            | 217 |
| Quadro 5.6 Verbos utilizados no enunciado da missão na PMMG .....  | 219 |

|  |     |
|--|-----|
| Quadro 5.7 Verbos utilizados em cada um dos enunciados da missão de corporações policiais .....                      | 219 |
| Quadro 5.8 Valores institucionais da PMMG .....  | 224 |
| Quadro 5.9 Declaração de valores de corporações policiais .....  | 229 |
| Quadro 5.10 Visão da PMMG .....  | 234 |
| Quadro 5.11 Visão de corporações policiais .....   | 235 |
| Quadro 5.12 Conceitos de qualidade .....   | 237 |
| Quadro 5.13 Missão e Visão propostas com base no modelo <i>Real M. Model</i> .....                                   | 239 |
| Quadro 5.14 Proposição de uma nova identidade.....   | 243 |
| Tabela 3.1 Percepção dos oficiais assessores do nível estratégico da PMMG sobre qual é o negócio da corporação ..... | 106 |

## **ÍNDICE DE QUADROS, TABELAS E FIGURAS DO APÊNDICE**

|  |     |
|--|-----|
| Quadro 2.1 Tipologia dos cenários .....  | 287 |
| Quadro 2.2 Técnicas aplicadas à construção de cenários.....                    | 288 |
| Quadro 2.3 Métodos com respectivas técnicas .....                              | 290 |
| Quadro 3.1 Exemplo de análise morfológica para fins de cenários .....          | 291 |
| Quadro 3.2 Etapas principais do método CEDEFOP .....                           | 305 |
| Quadro 3.3 Etapas do Método Ciclo Estimulador de Cenários .....                | 306 |
| Quadro 3.4 Quadro-síntese dos Métodos Godet, GBN, Grumbach, ESG e Porter ..... | 307 |
| Tabela 3.1 Exemplo fictício de matriz de análise estrutural .....              | 292 |
| Tabela 3.2 Exemplo de matriz de incerteza crítica .....                        | 295 |
| Figura 3.1 Opções estratégicas em face dos cenários .....                      | 299 |
| Figura 3.2 Método ESG de construção de cenários .....                          | 300 |
| Figura 3.3 Exemplo de matriz de análise estrutural entre EFP .....             | 302 |
| Figura 3.4 Representação gráfica dos cenários favoráveis/desfavoráveis .....   | 303 |
| Figura 3.5 Representação gráfica do cenário mais provável .....                | 304 |
| Figura 3.6 Método de construção de cenários para a Polícia .....               | 308 |
| Figura 3.7 Identificação das variáveis protagonistas .....                     | 311 |
| Figura 3.8 Redação dos Cenários .....  | 315 |
| Figura 3.9 Sumário para apresentação dos cenários .....                        | 317 |



## INTRODUÇÃO

Esta pesquisa reveste a Polícia como objeto de análise em sua dimensão identitária no âmbito temporal até 2035. Para tal, foi necessário norteá-la em três tópicos, nomeadamente, o sistema de segurança pública com destaque para o papel da Policial Militar na sociedade brasileira; a Identidade Organizacional da Polícia; o Desenvolvimento Organizacional e os cenários prospectivos, abarcando o quarteto de palavras-chave que remete ao tema da pesquisa, quais sejam: polícia, identidade, Desenvolvimento Organizacional e futuro.

Quanto à primeira temática, o sistema de segurança pública no Brasil, importa ressaltar que este é desenhado com base na forma de governo e de estado, consistindo numa república federativa integrada por 27 estados-membros (incluindo o Distrito Federal) que possuem autonomia administrativa e política. As polícias militares constituem uma das seis instituições previstas no sistema brasileiro de segurança pública, das quais três (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal) são subordinadas ao governo central; duas (Polícia Civil e Polícia Militar) estão vinculadas a cada uma das unidades da federação; e apenas uma (Polícia Penal) possui corporações tanto no âmbito dos Estados-membros quanto no federal. A atuação das polícias militares está circunscrita nos estados e, nesse sentido, cada uma das unidades da federação tem a competência de organizá-las e mantê-las (Sousa, 2009).

De acordo com Vieira, Nascimento e Cardoso (2013), o artigo 144 da Constituição Federal concebe um sistema quando estabelece que a segurança pública seja exercida por meio de órgãos. Para Moreira Neto (1988, p.153):

Esse sistema reúne e abriga uma diversidade de instituições, também elas de naturezas distintas, que se dispõem numa organização político-jurídica, cuja finalidade maior é a de atender às demandas peculiares da segurança pública, na forma de subsistemas especializados: o policial, o judicial e o penitenciário.

O subsistema policial, segundo Moreira Neto (1988), imputa às polícias militares maior grau de importância. Cabem a elas, por objetivo, a ação direta, imediata e discricionária da segurança pública para a preservação da ordem pública mediante atos e procedimentos, formais ou informais, que sejam de riscos e para prevenir ou reprimir ações e processos que perturbem a ordem pública. Em conformidade com a assertiva de Moreira Neto (1988), é importante destacar três princípios fundamentais que norteiam a notabilidade do emprego e da atuação das polícias militares: a totalidade, a capilaridade e a investidura militar (Manoel, 2004; Fernandes, 2017).

Entende-se por totalidade a necessidade do provimento ininterrupto de segurança tanto em relação aos aspectos preventivos quanto aos repressivos, levando-se em consideração toda e qualquer circunstância que possa comprometer a segurança da coletividade. No que diz respeito ao papel diuturno desempenhado pela Polícia Militar, Reiner (2004) contradiz o senso comum de que seu papel principal seria combater o crime e cumprir a lei criminal, ao evidenciar, empiricamente, que a polícia se ocupa precipuamente com mediações diversas e serviços de atendimento comunitário por meio de uma variedade significativa de intervenções. Tal verificação é reforçada por Bittner (2003, p.57),

ao se constatar que a atuação policial é, antes de tudo, pacificadora ou prestadora de serviços, destacando nessa perspectiva as ações do cotidiano, em situações bastante diversas do controle do crime, mediando conflitos, atendendo demandas outras da sociedade que não as relacionadas propriamente com o universo da lei e do crime.

O princípio da totalidade pode ser explicitado pela grande diversidade de atuação e hipóteses de intervenção. A título de exemplo, no Estado de Minas Gerais<sup>1</sup>, a Diretriz Integrada de Operações (DIAO)<sup>2</sup>, estabelece 1121 tipos de intervenções que vão desde atuações preventivas, repressivas, assistenciais, dentre outras

No tocante à capilaridade, salienta-se que esta pode ser considerada uma das principais características e vantagens da instituição, pois o numeroso efetivo de aproximadamente 406.000 policiais distribuídos em todo o país<sup>3</sup>, denota um atendimento imediato e desburocratizado a quem quer que seja, independentemente da localidade. Na concepção de Valadares (2018, p.53) “a prontidão e capilaridade organizacional, a possibilidade de diversificadas matizes de força e elevada capacidade operacional é, por certo, uma fórmula de elevado ativo estratégico da contemporaneidade”.

As polícias militares são baseadas na aplicação do modelo de atuação territorial, o qual consiste na seguinte divisão de espaços geográficos: regiões de polícia, áreas, subáreas, setores e subsetores. Está presente, ostensivamente, com atuação ininterrupta em todos os municípios brasileiros e se baseia em uma maior proximidade com os cidadãos, na descentralização das agências de atendimento e adequação entre o serviço e as necessidades de segurança da coletividade (Fernandes, 2017).

---

<sup>1</sup> Constitui-se uma das 27 unidades da federação no Brasil.

<sup>2</sup> Documento considerado um manual de procedimentos operacionais das forças policiais, regulada pela resolução conjunta nº 187 de 31 de julho de 2014. Estabelece codificação e protocolo de atuação em cada caso específico.

<sup>3</sup> Anuário brasileiro de segurança pública 2022. Como funciona a segurança pública no Brasil. Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

A investidura militar faz das polícias militares uma *Gendarmerie* brasileira, o que também ocorre em outras polícias ostensivas de preservação da ordem pública pelo mundo, como a *Gendarmerie* da Argentina, os *Carabinieri* da Itália, a *Royal Canadian Mounted Police* do Canadá, a *Gendarmerie* da França, os *Carabineros* do Chile, a Guarda Nacional Republicana de Portugal e a *Guardia Civil* da Espanha. Os seguintes países também possuem organizações policiais de cariz militar: China, Colômbia, Luxemburgo, Índia, Polônia, Romênia, Rússia e Suíça, dentre outros (Batista, 2012; Hipólito e Tasca, 2012). No caso brasileiro, a investidura estabelece vinculação (mas não subordinação) constitucional com o Exército Brasileiro, o que garante às organizações a condição de força reserva e auxiliar, fator que reforça a essencialidade de uma estrutura organizacional militar, bem como o culto aos valores típicos da caserna, como a disciplina e a hierarquia.

Em relação à Identidade Organizacional (IO), para Hatch e Schultz (1997, p.356-365), a IO refere-se “ao que os membros percebem, sentem e pensam a respeito da organização. Isto é assumido como um entendimento coletivo e compartilhado dos valores e das características distintivas da empresa”, que geralmente são traduzidos pelo negócio, missão, valores e visão. Trata-se de um significado único desenvolvido pela organização para uma percepção uniforme tanto pelos seus integrantes quanto pelos que são por ela afetados (Tavares, 2008). Embora a IO seja definida para o presente, a identidade reúne pressupostos e características acerca daquilo que a organização gostaria de ser, preparando-a para o futuro (Costa, 2006; Thompson e Strickland III, 2000).

A identidade é concebida e formalizada pela organização com base na sua cultura, bem como nas oportunidades oferecidas pelo ambiente. Quanto melhor for o seu auto-conhecimento, no sentido de capturar sua razão de ser, seus princípios e valores centrais, e, ainda, sua capacidade de fazer a leitura correta do ambiente, mais coerente e real será sua identidade.

Todavia, o que se preconiza com a presente investigação é a concepção de uma identidade que faça conexão com o futuro, no sentido de preparar a Polícia para os novos desafios previstos em cenários, concebendo uma identidade que lhe permita o seu desenvolvimento organizacional rumo a 2035.

Já o Desenvolvimento Organizacional (DO) pode ser entendido como um processo de mudanças planejadas e trata-se de um tema complexo e seu caráter multidimensional é um caminho a ser perseguido nos estudos e nas dinâmicas das organizações como quebra de paradigma (Fontoura e Machado, 2017). O DO pressupõe duas variáveis-chave para seu entendimento: ambiente e mudança. Em função disso, no bojo desta obra buscou-se caracterizar essas variáveis numa aproximação multiteórica entre as Ciências da Administração e das Relações Internacionais que pudesse demonstrar

a sua transversalidade e, assim, contribuir com a devida robustez enquanto teoria e técnica gerencial.

A importância do ambiente externo é reforçada por Fontoura e Machado (2017, p.04) quando afirmam que “os estudos organizacionais devem ser desenvolvidos considerando toda a sua complexidade e observando as relações das empresas como espaços interativos com o ambiente”. No que diz respeito à mudança, Oliveira (2012, p. 195) esclarece que “[...] o DO é um processo estudado para consolidar a mudança planejada dos aspectos estruturais e comportamentais nas organizações”.

O DO tem caráter de alta significância porque consiste num processo que projeta a organização para o futuro, baseando-se na mutação do ambiente externo. A identidade é a referência de partida do DO e estabelece parâmetros de como a organização deve rumar deliberadamente de uma situação atual para uma situação futura desejada, tal qual propugnado pelo que se pretende com a presente pesquisa, no sentido de delinear uma Identidade Organizacional para as polícias militares que seja compatível em face das tendências apresentadas pelos cenários construídos para o horizonte temporal até 2035.

O último tópico do quarteto - o futuro - possui nos cenários prospectivos sua face concreta e visível. Os cenários têm o condão de reduzir as incertezas, tornando as decisões mais assertivas, sobretudo em relação à identidade. Silva (2017) faz uma conexão bem pertinente entre identidade e futuro na Polícia Militar, quando afirma que a IO em termos de visão, missão e valores, encontra um propósito significativo e indispensável para a corporação e para a sociedade e lhe confere uma perenidade e segurança no seu ambiente, mas não as imuniza de processos de mudanças necessárias para acompanhar esse mundo pós-moderno e atender ao seu propósito.

Portanto, verifica-se que uma polícia de vanguarda e projetada para o futuro, passa, necessariamente, por uma identidade moderna, que lhe permita um desenvolvimento organizacional compatível com as ameaças e as oportunidades no horizonte de tempo previamente delimitado.

Apesar da polícia consistir num objeto de estudo de difícil demarcação para análise, o escopo dessa pesquisa está delimitado à “polícia de rua” brasileira, papel desempenhado pela instituição policial militar, constituída por 27 corporações. Tal dificuldade é propugnada pelo seu caráter de onipresença, alta capilaridade, grande penetração no tecido social, multidisciplinariedade quanto a sua atuação, o que a deixa, por conseguinte, susceptível de ser perscrutada (Bayley, 1977). Tal assertiva é corroborada por Gonçalves (2017, p.16), ao afirmar que “de facto, entre múltiplos agentes, instituições ou funções, a polícia encontra-se num extenso espectro mais ou menos visível aos olhos do público”.

Dentre as corporações policiais militares, optou-se por utilizar a PMMG (Polícia Militar de Minas Gerais) como referencial exemplificativo pelas razões que se seguem: é a mais antiga corporação policial do país, criada em 1775<sup>4</sup> (Fernandes, 2017); atua numa unidade da federação (Minas Gerais) com o quarto maior território<sup>5</sup>, a segunda maior população<sup>6</sup> e a terceira maior economia do país (IBGE, 2020); segundo Silva (2017), é destaque dentre as congêneres brasileiras quanto à ênfase na área de gestão e em mudança organizacional na grade curricular do curso de formação de oficiais e pela existência de escritórios de gestão estratégica (*office of strategy management*) e de gestão de projetos (*project management office*) na sua estrutura organizacional; possui identidade organizacional desde o ano de 2004, o que permitiu ao investigador recorrer ao histórico desse lastro de informações, quando foi necessário; e, por fim, foi apontada pelo Tribunal de Contas da União por meio do Acórdão nº 1192 datado de 13 de maio de 2020, como:

Referência para o Modelo de Avaliação de Governança e Gestão em Segurança Pública, a ser utilizado na condição de referencial teórico para avaliações periódicas da maturidade das organizações de segurança pública, em parceria com os tribunais de contas estaduais por meio da aferição do Índice de Governança e Gestão em Segurança Pública.

Tais fatores denotam maturidade institucional dentre as congêneres, e, portanto, justificável como amostra quando necessário.

No que diz respeito às contribuições do tema, ele é justificado quanto à relevância social, pessoal e acadêmico-científica. No relevo social, há compreensão de que esta investigação seja de grande interesse para a sociedade – razão da existência e beneficiária dos serviços produzidos pela Polícia, pois ela é a representação última das políticas públicas de segurança junto à sociedade civil (Silva, 2010, p.15). Vale ressaltar que a imprescindibilidade das forças policiais no Brasil, em especial da Polícia Militar - objeto da presente pesquisa - decorre da simples e objetiva constatação de que o ambiente de segurança pública no Brasil requer instituições com alta efetividade na capacidade de resposta. A título de exemplo, o país concentrou 11% dos homicídios do planeta em 2016, o que representa uma taxa de mortalidade de 30,8 para grupo de 100.000 habi-

---

<sup>4</sup> Instituída como Regimento Regular de Cavalaria de Minas criada em 1775 pelo governador de Minas Geras, o General do Exército Português Dom Antônio de Noronha.

<sup>5</sup> Território de 585.513.993 km<sup>2</sup>, similar ao da França que possui 543.965.000 km<sup>2</sup>. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mg.html>. Acesso em 08 set. 2021.

<sup>6</sup> População de 21.411.923. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mg.html>. Acesso em: 08 set. 2021.

tantes (Foureaux, 2019). Em 2018, segundo o Atlas da Violência, houve 57.956 homicídios no Brasil, o que corresponde a uma taxa de 27,8 mortes por 100.000 habitantes – o menor nível de homicídios em quatro anos, mas ainda muito elevado<sup>7</sup>.

Como órgão central do sistema de segurança pública, cabe às polícias militares um protagonismo que deve ser sustentado, também, pela sua Identidade Organizacional compatível com as mudanças impostas pelo ambiente externo (Fernandes, 2009). Uma identidade moderna e metodicamente formulada pressupõe uma vitalidade estratégica no longo prazo, proporcionando crescimento e desenvolvimento organizacional para a consolidação da qualidade na produção de serviços públicos. A relevância social também se estende no campo das relações internacionais, pois a arquitetura de sustentação da soberania perpassa pela estrutura de segurança interna, sobretudo por meio de organizações policiais de cariz militar, em face da incerteza e da imprevisibilidade das novas ameaças às nações e povos – os conflitos de baixa intensidade (Valadares, 2018), já que os Estados já reconhecem que sua estabilidade depende do provimento à segurança interna.

Até agora no âmbito das relações internacionais a segurança e, por conseguinte, os sistemas policiais dos países têm ganhado destaque e espaço nas agendas dos Estados. Xavier (2013) corrobora com essa assertiva quando esclarece que tem sido introduzido na literatura das Relações Internacionais um novo conceito de Segurança, o qual tende a estabelecer uma supremacia da segurança do indivíduo sobre a segurança do Estado, apesar da relevância das duas dimensões para uma resposta coerente em face das novas ameaças transnacionais. Nesse sentido, existe uma erosão da distinção entre: atividades militares e crimes violentos; guerras internas e externas; guerras civis e interestaduais; atores estatais e não-estatais; atividades públicas e privadas (Kaldor, 1998). Portanto, fica evidente que a segurança dos Estados pressupõe segurança interna, o que reforça a pertinência desse tema para as Relações Internacionais.

Quanto à relevância pessoal, ela está caracterizada para este Doutorando, tendo em vista que, na condição de um profissional de segurança pública, os resultados produzidos pela pesquisa permitirão a ampliação dos conhecimentos acerca do processo de modernização e desenvolvimento organizacional das polícias militares, colocando-as numa posição de vanguarda por meio da conexão da identidade dessa instituição com o futuro.

No que tange à relevância acadêmico-científica, caracteriza-se por ser um tema original na seara da recente e incipiente Ciências Policiais como área de conhecimento,

---

<sup>7</sup> Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/publicacoes/62/atlas-da-violencia-2020-principais-resultados>. Acesso em: 03 set. 2021.

admitida formalmente no Brasil apenas em 2020. Já em Portugal, e de forma inédita, a Ciência Policial é produzida por uma instituição policial, fato reconhecido internacionalmente com base na história do modelo de polícia português (Poiares, 2021).

Ainda no quesito de relevância acadêmico-científica, o tema é de escassa bibliografia, além de existir um hiato entre os tópicos de interesse no âmbito das instituições policiais, como o desenvolvimento organizacional e a identidade orientada por cenários. Esta investigação visa preencher uma lacuna nas organizações policiais que até o momento não trabalham sob a égide da construção da Identidade Organizacional orientada por cenários, sendo esta uma prática importante e valiosa para as corporações que precisam agir com visão estratégica de longo prazo.

Para Rego (2013, p.151), uma civilização madura e robusta, caracteriza-se pela “capacidade de pensar em longo prazo, futuros desejáveis e com estratégias e políticas de segurança para lidar com a surpresa e a incerteza. Para pensar o futuro temos que cenariosizar, prospectivar”. Portanto, a ausência de produção científica acerca das especificidades organizacionais da Polícia quanto a sua identidade, torna o tema importante no âmbito acadêmico-científico.

Além das relevâncias social, pessoal e acadêmico-científica, há entendimento de que essa investigação seja inovadora, tendo em vista a necessidade de mitigar uma lacuna existente, pois não foi encontrado registro de que a Identidade Organizacional de corporações policiais militares tenha sido configurada no Brasil com base em cenários prospectivos cientificamente construídos.

Diante de todo esse enquadramento, aflora uma questão central denominada, também, como problema de pesquisa, que na concepção de Laville e Dione (1999, p.87), consiste “em um problema que se pode resolver com conhecimentos e dados já disponíveis ou com aqueles factíveis de serem produzidos”. Assim, no caso desta investigação, o problema pode ser definido por meio da seguinte pergunta de pesquisa: como pode ser concebida uma identidade organizacional viável para o desenvolvimento organizacional das polícias militares no contexto dos cenários até 2035? A presente indagação foi construída e orientada em consonância com o quarteto que estabelece as bases de sustentação da pesquisa, nomeadamente a polícia, a sua identidade, o seu desenvolvimento organizacional e o seu futuro.

A hipótese formulada para a presente pesquisa constitui-se numa resposta provisória à questão central ora apresentada. De acordo com Popper (1992, p.73), "o nosso saber nunca é mais do que propostas de soluções provisórias e a título de ensaio e, consequentemente encerram em si, em princípio, a possibilidade de se revelar errôneo, logo, não-saber. E, a única forma de explicação do nosso saber é também ela provisória". Nesse sentido, considerando que esta pesquisa é do tipo exploratória, uma de suas

funções é a de orientar a investigação, sem, contudo, pretender a sua verificação. Estabeleceu-se, assim, a seguinte hipótese: a configuração de uma identidade referencial para as polícias militares pode ser construída com base na interpretação das tendências nos âmbitos internacional e nacional apresentadas em cenários prospectivos.

Vale aqui esclarecer o sentido de “identidade referencial” para fins desta pesquisa. No Brasil, a instituição policial militar é integrada por 27 corporações, cada uma delas vinculada ao respectivo estado-membro da federação. São regidas pelo mesmo arcabouço jurídico – a Constituição Federal - e pelo mesmo Código Penal Militar. Exercem as mesmas atividades e, portanto, partilham de uma cultura profissional muito similar, sobretudo em relação aos valores e crenças. Em que pese diferenças regionais e geográficas no *locus* de atuação de cada uma dessas corporações, as premissas para fins de identidade organizacional são muito análogas, o que nos permite identificar uma identidade modelo ou referencial que atenda, em bases gerais, a todas elas.

Esta investigação tem por objetivo geral: delinear uma Identidade Organizacional para as polícias militares que seja compatível em face das tendências apresentadas pelos cenários construídos para o horizonte temporal até 2035. Importa esclarecer, a título de delimitação do objetivo geral, que os cenários utilizados foram baseados em duas fontes-base: “Brasil 2035 - cenários para o desenvolvimento”, construído pelo Ministério do Planejamento; e o “Cenários de Defesa 2020 – 2039”, construído pelo Ministério da Defesa. Ambas foram complementadas por outras fontes, estudos e pesquisas.

A presente investigação foi concebida visando a consecução dos seguintes objetivos específicos:

- Demonstrar a organização policial por meio de sua digressão histórica, da tipologia e da comparação de modelos existentes no mundo e no sistema brasileiro;
- Explicitar o Desenvolvimento Organizacional com ênfase na Polícia por meio de abordagens teóricas, dos ambientes e das mudanças organizacionais;
- Apresentar conceitualmente a Identidade Organizacional, sua conexão com o Desenvolvimento Organizacional e conceituar o negócio, a missão, os fundamentos axiológicos e a arquitetura estratégica;
- Demonstrar os cenários e suas tendências construídos nos âmbitos internacional e nacional;
- Propor uma nova identidade para as polícias militares com base na interpretação das tendências dos cenários.

Quanto ao percurso trilhado pelo pesquisador, trata-se de uma investigação exploratória de base fundamentalmente documental/bibliográfica. A definição do conjunto de instrumentos metodológicos deve ser compatível com o problema a ser estudado, assim

como com os objetivos a serem alcançados. Com base no objetivo geral desta investigação – delinear uma Identidade Organizacional para as polícias militares, que seja compatível em face das tendências apresentadas pelos cenários construídos para o horizonte temporal até 2035, foi utilizada a pesquisa exploratória em face da ausência de estudos e análises baseadas em cenários que forneçam conteúdo para subsidiar a identidade em organizações policiais no Brasil. Para Gil (2002, p.41), o objetivo deste tipo de pesquisa é:

Proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses. Pode-se dizer que estas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições. Seu planejamento é, portanto, bastante flexível, de modo que possibilite a consideração dos mais variados aspectos relativos ao fato estudado.

No que concerne à classificação de uma pesquisa fundamentada nos procedimentos técnicos utilizados, Gil (1996) assinala que a classificação com base nos objetivos é importante para traçar o marco teórico. Contudo, para analisar os fatos do ponto de vista empírico e para confirmar a visão teórica com os dados, torna-se necessário traçar um modelo conceitual e operativo da pesquisa. A partir de Gil (1996), o procedimento técnico utilizado para a coleta de dados e informações foi a pesquisa bibliográfica, sustentada em referenciais teóricos a respeito do tema abordado.

Procurou-se seguir um percurso objetivo por meio da busca de documentação primária e secundária. A coleta de dados foi feita, inicialmente, por meio de documentação secundária sobre os seguintes temas: o histórico e a evolução da polícia; os modelos e a tipologia policial existente no mundo; o sistema policial brasileiro; as teorias de Administração; as teorias das Relações Internacionais; os conceitos e definições de identidade organizacional, negócio, missão, valores, visão, arquitetura estratégica; os conceitos de cenários prospectivos; e as técnicas e ferramentas auxiliares para a construção de cenários.

Já a coleta de dados de documentação primária ocorreu em relação às seguintes fontes: “Brasil 2035: cenários para o desenvolvimento”, construído pelo Ministério do Planejamento, e o “Cenários de Defesa 2020 – 2039”, construído pelo Ministério da Defesa. É oportuno frisar que outros documentos e estudos foram incorporados a título de complementação.

A primeira fonte foi constituída por cenários, variáveis, tendências e possibilidades, totalizando um acervo de 320 páginas. Já a segunda fonte, constitui-se num documento de 64 páginas contendo tendências nos âmbitos mundial, regional, nacional e de defesa nas áreas de economia, social, ambiental, tecnológica, político-institucional, territorial e

militar. Após a construção do referencial teórico com a utilização dos documentos primários e secundários coletados, analisou-se e interpretou-se os dados, os quais subsidiaram a construção de uma nova identidade organizacional em face dos desafios do desenvolvimento institucional.

Segundo o IPEA (2017, p.23), os cenários

servem de bússola que podem orientar as decisões que vão construindo o futuro cotidianamente. São possibilidades coerentes da soma das ações de vários atores que têm capacidade de influenciar os rumos dos acontecimentos e tentam fazer do amanhã algo mais próximo aos seus interesses.

Portanto, o papel do pesquisador foi o de captar tendências baseadas em cenários cientificamente construídos e interpretá-las para a construção de uma Identidade para o futuro. Nesse sentido, ao referir-se a análise de cenários, Neme (2019, p. 65) esclarece que:

[...] Promove uma visão de futuro através de suposições plausíveis obtidas por metodologia científica que através de passos promove o levantamento de temas relevantes, forças motrizes e indicadores para acompanhamento dos fatos a fim de avaliar qual caminho descrito se apresenta com maior tendência.

Esta pesquisa foi de natureza qualitativa, tendo em vista a necessidade de mapear e interpretar tendências e trajetórias constantes nos cenários prospectivos para subsidiar uma identidade inovadora para a Polícia. Independentemente da classificação, fez-se necessário definir um método para a concretização da respectiva pesquisa. Para tanto, considerou-se a definição de método de Lakatos e Marconi (2003, p.38): “é o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo – conhecimentos válidos e verdadeiros – traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista”.

Na realização desta pesquisa exploratória, o método de abordagem indutivo foi o procedimento lógico utilizado. Conforme Lakatos e Marconi (2003, p.86), “indução é um processo mental por intermédio do qual, partindo de dados particulares, suficientemente constatados, infere-se uma verdade geral ou universal, não contida nas partes examinadas”. Portanto, o objetivo dos argumentos indutivos é levar a conclusões cujo conteúdo seja muito mais amplo do que o das premissas nas quais se basearam.

Uma característica fundamental desse método é que o argumento indutivo e o dedutivo fundamentam-se em premissas. Mas, se nos dedutivos premissas verdadeiras levam inevitavelmente à conclusão verdadeira, nos indutivos, conduzem apenas a conclusões prováveis. Assim, quando as premissas são verdadeiras, o melhor que se

pode dizer é que a sua conclusão é, provavelmente, verdadeira (Lakatos e Marconi, 2003). Portanto, por se apresentar mais adequado, em face da ampliação do conhecimento e da formulação de conclusões sem a observância de todas as premissas, foi utilizado o método indutivo.

Em síntese, a estratégia de investigação utilizou a técnica de análise documental e seguiu basicamente um percurso com três passos, nomeadamente: levantamentos bibliográficos; análise e interpretação de cenários; e proposição de uma nova identidade organizacional para as polícias militares. O primeiro passo, de natureza mais descritiva, consistiu nos levantamentos bibliográficos contidos nos capítulos 01 ao 03 visando apresentar o histórico, as definições, os conceitos e as teorias acerca de questões relevantes no contexto do tema proposto - organização policial, o desenvolvimento organizacional na polícia, a identidade organizacional e os cenários prospectivos.

O segundo passo contido no capítulo 04, também de natureza descritiva, tratou de explicitar as tendências das duas fontes-base constituídas por cenários metodicamente construídos e divididos em panorama internacional e nacional, das quais foram extraídas as principais tendências e trajetórias. E por fim, o terceiro passo contido no capítulo 05, de caráter analítico, logrou em propor uma identidade inovadora, baseando-se nas tendências apresentadas pelas fontes-base, bem como na identidade de corporações policiais referenciadas na investigação.

Visando responder a questão central, esta investigação possui uma estrutura baseada em cinco capítulos, os quais foram desenvolvidos e parametrizados pelos objetivos já expostos. Embora não haja hierarquia entre os capítulos, mas seguindo uma estratégia de investigação, eles foram construídos dentro de um grau de especificidade, partindo do mais genérico para o mais restrito, seguindo a sequência de temáticas: a organização policial (abordada no capítulo 01), o desenvolvimento organizacional com ênfase na Polícia (abordada no capítulo 02), a identidade organizacional (abordada no capítulo 03), a apresentação das tendências (abordada no capítulo 04), e a análise de cenários com a proposição de uma nova identidade (abordada no capítulo 05).

No primeiro capítulo procurou-se apresentar os sistemas policiais por meio da digressão histórica da polícia, da comparação de modelos existentes no mundo, da tipologia dos modelos policiais e do sistema brasileiro. A trajetória conceitual da palavra “polícia” é extensa, pois nasce na antiguidade e perpassa pelos períodos medieval e moderno com significados diversos do atual, que é, mais especificamente, o de uma organização (Afonso, 2018).

Nos séculos XVIII e XIX o termo “polícia” foi usado para designar a administração civil interna do Estado. Mas o vocábulo adquiriu um sentido particular, passando a representar a ação do governo enquanto responsável por exercer o papel de

responsabilidade pela ordem jurídica, assegurando a tranquilidade pública e a proteção da sociedade contra quaisquer tipos de violação (Rocha, 1991). A partir do século XIX a polícia passou a ser uma organização de provimento da ordem pública, pois, antes do Estado ter a responsabilidade pela segurança da coletividade, eram os próprios habitantes que exerciam esse papel (Gonçalves, 2007). Ainda na concepção de Gonçalves (2007, p.07), “durante o século XIX, o policiamento transformou-se numa ocupação a tempo inteiro, executada por indivíduos pagos e controlados numa organização Estatal”.

Há uma variedade de modelos policiais no mundo que foram construídos com base na história, na organização político-administrativa, na extensão territorial, nos aspectos culturais e em outras características específicas de cada país. No aspecto geral, essa tipologia de modelos policiais considera algumas variáveis principais como, local/central, militar/civil, centralizado/descentralizado e ciclo completo/ciclo bipartido, dentre outras.

Todavia, existem outras tipologias que apresentam classificações diversas quanto à competência (prevenção/investigação); à prestação de contas, ao grau e número de organizações; aos modelos europeus e ao uso da força nas relações sociais (Paixão, 1995; Emsley, 1999; Oliveira, 2006; Monjardet, 2002). O primeiro capítulo logrou em apresentar e comparar modelos policiais na Inglaterra, França, Portugal, Espanha, Áustria, Estados Unidos, Alemanha, Chile, África do Sul, Coréia do Sul e com ênfase no Brasil.

O sistema policial brasileiro previsto na Constituição Federal é integrado por seis instituições policiais: a federal, a rodoviária federal, a ferroviária federal, as civis, as militares e as penais, cujas competências e circunscrição de atuação estão vinculadas à organização político-administrativa existente no país, que, de acordo com Castro (2012), pode ser classificada em: forma de estado (unitário, federal e confederado); forma de governo (república e monarquia); sistema de governo (presidencialismo, parlamentarismo e sistemas mistos); e regimes políticos (democracia, semidemocracia e autoritarismo).

Para elucidar o arranjo do sistema policial no Brasil importa saber que o país se enquadra numa república federativa. Ferreira (1995, p.262) afirma que o estado federal consiste “numa organização, formada sob a base de uma repartição de competências entre o governo federal e os governos estaduais, de sorte que a união tenha a supremacia sobre os estados-membros, e estes sejam entidades dotadas de autonomia constitucional.” Verifica-se, portanto, que as três polícias federais estão subordinadas ao governo central com atuação em todo o território nacional, enquanto as polícias civil e militar estão vinculadas aos respectivos estados-membros. Já as recém-criadas

polícias penais podem ter corporações estaduais, federais ou distritais.

As polícias militares brasileiras se assemelham com as *Gendarmeries* europeias no que diz respeito à natureza militar, mas se distinguem em relação ao *locus* de atuação e ao ciclo completo. Diferentemente das *Gendarmeries*, as polícias militares no Brasil desempenham suas atividades na totalidade do espaço de responsabilidade territorial (cidades grandes e pequenas, zona rural, rodovias, etc.), porém com ciclo bipartido, ou seja, realizam somente o preventivo, existindo outra corporação para realizar o ciclo de investigação, no caso, as polícias civis (Foureaux, 2019).

A Constituição Federal define duas atribuições que caracterizam as polícias militares: a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública. Conforme Foureaux (2019), é possível afirmar que a corporação está assentada nesses dois pilares, os quais são conceitos amplos que englobam todas as atividades policiais que não estejam previstas expressamente para os demais órgãos de segurança pública.

No segundo capítulo buscou-se explicitar o DO com foco nas instituições policiais, o que foi feito por meio de teorias multidisciplinares, mormente oriundas da Administração e das Relações Internacionais. Ressalta-se que o DO possui como princípios básicos o ambiente e a mudança, os quais também estão presentes em teorias tanto no campo das Ciências da Administração (Estruturalista, do Desenvolvimento Organizacional, Contingencial, de Sistemas, Sócio-técnica), como no das Relações Internacionais (Idealista, Realista, Neorrealista, Neoclássica, Construtivista e Liberalismo). Buscou-se, assim, demonstrar a relevância do ambiente e da mudança por meio de uma aproximação multiteórica.

O atual mundo global, comumente denominado de mundo VUCA (volatilidade, incerteza, complexidade e ambiguidade) é substancialmente marcado pela turbulência, pela interdependência e pela instabilidade (Yarger, 2006). O mundo VUCA também é corroborado por Pires (2016) quando relata que existe clara percepção, sem análise pormenorizada, de que o ambiente internacional é permeado por uma grande volatilidade econômica, uma enorme emergência de revoluções e uma visível instabilidade de dispersão de poder. Pires (2016, p.155) ainda afirma que:

[...] vivemos numa época marcada por mudanças tecnológicas abruptas, muitas delas difíceis de avaliar nos seus impactos, não havendo tempo para uma adaptação compassada e consequente. Como primeiro grande fator enquadrante temos então um clima generalizado de mudança ou transformação, mais rápido que o anterior, menos previsível, mais difícil de caracterizar e muito menos estável ou estanque.

O processo de mudança nas organizações e, em especial na Polícia, precisa ser compreendido, porque de fato existe e ocorre cada vez mais rápido por meio de

processos dinâmicos e surpreendentes. Para Silva (2017, p.50), “as mais que centenárias polícias militares precisam ambientar-se e manterem-se preparadas para acompanhar as mudanças sociais que emergem, além das organizacionais propostas ou necessárias”. Portanto, desconhecer esse processo significa reagir ao invés de antecipar, sofrer com as ameaças ao invés de proteger-se delas e desperdiçar oportunidades ao invés de aproveitá-las.

Por essa razão, há necessidade de incorporar o conceito de DO às instituições policiais. Reiner (2004, p.15) afirma que “as principais mudanças ocorreram no contexto social mais amplo [...]. Policiar esse mundo pós-moderno ou moderno tardio, sempre mais fragmentado e pluralista, tem se tornado um empreendimento cada vez mais problemático”. Dantas e Brito (2010, p.15) ratificam esta assertiva quando defendem que “a velocidade das transformações institucionais nas polícias, nesse novo tempo, pode estar relacionada com o passo de produção e difusão da informação na chamada era do conhecimento no que concerne ao crime, criminosos e questões conexas”.

Poiares (2013, p.167) assevera sobre o que se espera em relação às intervenções e mudanças na polícia:

[...] uma polícia que acompanha as mudanças de uma forma prospectiva e estratégica, que antevê medidas concretas a médio e longo prazo, sem ter que aguardar medidas governamentais para encetar medidas de fundo, ou seja, a definição de planos plurianuais, colo- cando-se, com alguma frequência, a derradeira questão: afinal de contas, o que é que se pretende da Polícia no futuro? Quais são as opções estratégicas?

Entende-se por DO o processo deliberado e planejado de mudança, cujo objetivo é o alinhamento às transformações impostas pelo ambiente externo (Fernandes, 2018). Em relação ao DO nas organizações policiais, Gonçalves (2017, p.27) é enfático ao afirmar que “estamos perante um engendrar de novas abordagens que, combinadas com as outras dimensões (reforma institucional e desenvolvimento organizacional), permitem analisar de forma mais ampla o significado de modernidade na esfera policial”.

A relação entre a organização e seu ambiente externo consiste num dos fatores que condiciona a identidade da polícia, sendo absolutamente essencial e imprescindível para o cumprimento da sua missão. Nesse sentido, sabe-se que a sobrevivência de uma organização está condicionada à sua capacidade de interagir com as influências de seu ambiente (Tavares, 1991).

Tradicionalmente, o ambiente externo organizacional é dividido entre macroambiente ou geral e microambiente ou específico. O primeiro é responsável pelas influências mais abrangentes de dimensões como a tecnológica, a econômica e a política, as quais proporcionam as oportunidades e ameaças que impactam a dinâmica

e a competitividade da organização (Costa, Pereira e Antônio, 2019). Já o segundo é constituído pelos atores que mantêm algum relacionamento com a organização e que Edward Freeman denominou de *stakeholders* ou “partes interessadas” (Reed et al., 2009). Os *stakeholders* são revestidos de alta relevância para a relação da organização com o seu ambiente, pois as teorias são inconsistentes com a quantidade e os tipos de mudança no ambiente organizacional e a abordagem das partes interessadas foi uma resposta a este desafio (Freeman e McVea, 2001).

A mudança está intimamente relacionada ao ambiente externo em suas dimensões espaciais e temporais. Conforme Silva (2017, p.40), “as transformações sociais, em especial na área da tecnologia e da comunicação, impactam diretamente o trabalho policial, onde, em regra, são evidenciadas as frustrações e dificuldades da sociedade”. Essas constatações são reforçadas por Reiner (2004, p.282), quando esclarece que:

O que fica claro, no entanto, é que várias mudanças relacionadas – tecnológicas, culturais, sociais, políticas/econômicas – fundiram-se durante os anos 1970, para forjar o que, certamente, é uma nova configuração política e social, com profundas implicações para o crime, a ordem e o policiamento.

Como o ambiente externo produz enormes impactos para a organização, torna-se fundamental que ele seja conhecido, detalhado, explorado e monitorado em todos os seus aspectos. De acordo com Dantas e Brito (2010, p.15-16), a complexidade do ambiente externo das organizações policiais pode ser explicada pela “utilização de uma sofisticada cultura da informação, da qual se aproveita os adversários da segurança pública, em uma ambiguidade cruel desse desenvolvimento”.

E por fim, mas ainda na seara do DO, pesquisadores como Paixão (1995), Bittner (2003), Reiner (2004), Gonçalves (2007) e Inácio (2010) afirmam que os ambientes de atuação da polícia são caracterizados pela hostilidade, os quais são referidos, por exemplo, como “escória social”, “mundo das sombras”, “periferia da ordem e da justiça”. Ao se referirem ao trabalho policial é possível encontrar adjetivos como “contraditório, confuso, complexo, desrespeitoso, sujo, bruto, repressivo, desqualificado, ambíguo, tirânico e abusivo”, dentre outros termos.

No contexto do ambiente hostil, ao fazer alusão à trajetória histórica da Polícia Civil de Lisboa, uma “polícia de rua” encarregada de prevenir e combater o crime e a desordem pública, Vaz (2017) relata os conflitos e a colisão que emergem da ação policial em relação às comunidades, pois a polícia representa valores distintos das formas de vida, entretenimentos e trabalho dos grupos populares. Para Vaz (2017, p.44), “[...] os guardas são muitas vezes percecionados como elementos estranhos e hostis pela população de Lisboa, vistos como defensores de interesses, normas e valores,

formas de estar e de se comportar que não partilham".

No terceiro capítulo procurou-se apresentar o detalhamento conceitual de Identidade Organizacional, estabelecer a conexão entre Identidade e DO, e conceituar o negócio, a missão, os fundamentos axiológicos (valores e visão) e a arquitetura estratégica, expondo a PMMG como supedâneo elucidativo. A Identidade Organizacional se traduz na gênese de todo o processo de geração de estratégia, porque não há como percorrer trajetos se não houver clareza de "quem é a organização", quais as suas pretensões e, principalmente, "aonde ela quer chegar".

Para o processo de DO que se substancia num avanço de um ponto para outro, aproveitando as oportunidades oferecidas pelo ambiente, é fundamental que a organização possua explicitamente uma identidade por meio do negócio, da missão, dos valores, da visão e da arquitetura estratégica. Quanto ao nexo existente entre identidade e mudanças organizacionais, Silva (2017) esclarece que a mudança organizacional pode afetar a sustentabilidade da corporação e, por essa razão, deve-se compreender sua importância e finalidade, pois é essencial para manter a compreensão da identidade.

Nessa pesquisa, a Identidade futura que se propõe para as corporações policiais militares foi constituída pelo negócio, missão, valores, visão e arquitetura estratégica, em face do entendimento de que retratam atributos essenciais da identidade. Obviamente que com o mundo VUCA, o ambiente tornou-se bem instável e as mudanças aconteceram mais rapidamente. No entanto, o aludido conceito tem sua importância na medida em que remete ao significado da identidade como algo que revela a "personalidade", o "caráter" e os "desejos" da organização.

Segundo Tweed (1998, p.40), o negócio de uma companhia "define em qual ramo ela está, e talvez mais importante em qual ramo ela não está". A missão pode ser conceituada como a declaração formal, concisa e com foco interno da razão de existir da organização, definindo o seu papel na sociedade. Ela fornece uma indicação sucinta e clara daquilo que se propõe, delimitando as atividades dentro do espaço que a organização deseja ocupar em relação às demandas dos cidadãos (Kaplan e Norton, 2004). O que se pode depreender é que o negócio comporta várias organizações, enquanto a missão já as distingue.

Quanto aos valores, eles definem o que é importante para a organização, constituindo-se em atributos essenciais (Fascioni, 2010). Segundo Oliveira (2014), a visão se traduz naquilo que a organização pretende ser num futuro próximo ou distante, determinado pela organização. E por fim, como último componente da identidade, a arquitetura estratégica pode ser conceituada como objetivos estratégicos perenes, "cláusulas pétreas" do sistema estratégico, os quais serão perseguidos até o horizonte

temporal definido como validade da identidade.

Bayley (2006) ao discorrer sobre a identidade futura da polícia, afirma que poderia se concentrar em suas atividades principais, ou seja, reduzir seu peso, tornar-se mais eficaz e priorizar as respostas mais requisitadas pelos cidadãos, transferindo as que podem ser realizadas por outras instituições. Porém, o horizonte que Bayley destaca, não só no Brasil, é de que “a polícia provavelmente irá permanecer a principal instituição multitarefa para ações de emergência num futuro próximo”.

Sobre a relevância da Identidade Organizacional para as corporações policiais militares, Silva (2017, p.30) esclarece que:

Descritas em termos de visão, missão e valores, encontra um propósito significativo e indispensável para as instituições e para a sociedade de forma geral [...]. Portanto, atentar para corretas gestão e liderança da mudança é fundamental para as instituições manterem-se firmes na busca de sua visão de futuro.

O quarto capítulo, o mais extenso da investigação, consistiu na apresentação das tendências de cenários desenvolvidos nos âmbitos internacional e nacional, extraídos das fontes-base “Brasil 2035: cenários para o desenvolvimento” e “Cenários de Defesa 2020 – 2039”. Tais fontes foram utilizadas como pilares de “matéria-prima” para essa investigação e construídas metodologicamente por meio de uma vasta gama de dados, informações e interpretações das atividades ligadas ao planejamento, visando a esclarecer os planejadores e tomadores de decisão acerca das possibilidades de cenários e perspectivas que se apresentam para a construção do futuro do país nas áreas de desenvolvimento e defesa.

Como uma das vantagens ou benefícios dos cenários prospectivos, tem-se a antecipação da necessidade de renovação das premissas axiológicas da Polícia, constituídas pelos valores, filosofia e visão de futuro (Fernandes, 2017). Nesse sentido, Schwartz (2000, p.15) afirma que “os cenários permitem analisar o longo prazo num mundo onde reina a complexidade. [...] É preciso estar atento às descontinuidades, às mudanças que ocorrem no ambiente turbulento onde vivemos.”

Entretanto, é importante ressaltar a contundência da científicidade da metodologia de construção de cenários corroborada por Dantas e Brito (2010, p.24): “[...] um policial do futuro só poderá existir em uma polícia do futuro. Esse futuro só pode ser perscrutado com o concurso da aplicação transdisciplinar da ciência pelo gênio humano e não pela mera intuição, sabidamente mistificadora.”

Uma metodologia adequada de construção de cenários deve constituir-se em:

[...] ciência e arte de forma a unir dados e informações sobre o passado e o presente a visões criativas a respeito do futuro, por meio de metodologia científica. Precisa promover o entendimento tanto dos acontecimentos do passado e do presente quanto das possibilidades que o futuro apresenta (IPEA, 2017, p.93).

A metodologia utilizada na elaboração de cenários constantes da fonte “Brasil 2035: cenários para o desenvolvimento” contou com a participação de especialistas de inúmeras áreas, o que significou uma construção conjunta do conhecimento. Os cenários foram construídos com base em variáveis divididas em quatro ambientes: o social, o econômico, o territorial e o político-institucional, perfazendo a identificação de 18 megatendências. Ademais, foram geradas cenas divididas em sete temas: paz, defesa e segurança internacional; financiamento de longo prazo; bioeconomia; energia; TIC (Tecnologia da Informação e Comunicação); previdência; e saúde (IPEA, 2017).

De igual forma, a fonte “Cenários de Defesa 2020 – 2039” também foi metodologicamente construída e dividida nos âmbitos mundial, nacional, regional e de defesa, sendo que cada esfera seguiu a mesma lógica da seção em áreas: econômica, social, ambiental, tecnológica, política e militar.

Para o desenvolvimento dessa investigação todas as informações foram agrupadas em panorama internacional e nacional. No âmbito internacional foram abordadas três temáticas: transformações em curso; geopolítica e defesa; e as relações internacionais - perspectivas do mundo pós-Guerra Fria. Optou-se por essas temáticas pelo entendimento de que, didaticamente, elas pudessem oferecer um bom acervo de tendências para subsidiar uma identidade futura para a polícia.

No contexto nacional foram abordadas as temáticas econômica, social, ambiental, tecnológica, político-institucional e militar. As informações foram interpretadas e analisadas a fim de subsidiar a proposição de uma identidade com robustez compatível com as mudanças tendentes apresentadas pelos cenários construídos para o horizonte temporal determinado.

Os aludidos cenários foram nesta investigação corroborados, reforçados ou complementados por outros estudos, autores ou pesquisas como (Vaz, 2020); (United States, 2017); (United States, 2020); (Teixeira Júnior, 2020); (Nunes, 2020); (Clarke e Ricketts, 2017); (Rato, 2020); (Gaspar, 2020); (Marcial *et al.* 2020); (TRADOC, 2019); (Harrison, 2020); (Pires, 2020); (Harari, 2018); (Harari, 2020); (Schwether, 2020); (Corrêa, 2020); (Vieira, Ouriques e Arend, 2020); (Silbadelli, Silva e Cintra, 2019); (Saldiva e Veras, 2018), dentre outros.

Por fim, o quinto, e último capítulo, representou o âmago da investigação, sendo o protagonista da resposta à questão central. Nesta seção foi apresentada a proposição de uma nova identidade organizacional para as polícias militares por meio da

interpretação das tendências dos cenários apresentados no capítulo anterior. Vale frisar que identidades construídas por cenários poderão ter validade em longo prazo e minimizar os efeitos de turbulências ambientais geradas, principalmente, pelas rupturas denominadas comumente de “descontinuidades” (Fernandes, 2017). Reforçando a importância da utilização de cenários para a área de segurança pública, Brasiliano (2010, p.12) descreve que “pela complexidade do ambiente e sua importância na tomada de decisão, a construção de cenários prospectivos em segurança pública pode permitir um exercício valioso para o entendimento do contexto e das forças que determinam o futuro”.

O processo de prospecção estratégica é fundamental para nortear a construção de uma identidade para a Polícia e deve ser viabilizado de forma metódica, técnica e coerente. Nesta pesquisa foram utilizados distintas maneiras para propor cada item da identidade (negócio, missão, valores, visão e arquitetura estratégica). A fase comum para a proposição de cada um dos itens foi a sua descrição conceitual, pois. “a definição de um conceito é útil para acumular conhecimento fundamental e para o conhecimento aplicado [...]. os factos não falam por si, sendo necessário um corpo conceitual que ajude a interpretá-los e a organizá-los de forma a produzir conhecimento” (Barroso, 2014, p.160).

Após a conceituação, seguiu-se uma metodologia diferente para cada componente da identidade organizacional. Quanto ao negócio, foi proposto quase que exclusivamente com base numa análise jurídica, pois as atribuições de instituições e órgãos públicos são imposições legais, não havendo margem para papéis que não estejam previstos em leis ou normas. Importa destacar que o negócio que está previsto pela Constituição Federal desde 1988 tende a não sofrer alterações no horizonte dos cenários prospectados.

Relativamente à missão, após compulsar conceitos e definições de vários autores, o enunciado foi formatado com resposta a cinco questões na perspectiva de 2035, quais sejam: quem serão os usuários dos serviços; em qual contexto de ambiente estarão inseridos; qual a necessidade dos usuários dos serviços; em qual produto ou serviço deve concentrar para atender as necessidades dos usuários; e quais habilidades (competência distintiva ou diferencial) devem possuir na produção de serviços.

Para concluir a construção frásica da missão, buscou-se um verbo mais adequado para o enunciado, e para tal, o ponto de partida foi a *corporação de referência* – a PMMG, por meio de uma análise retrospectiva dos verbos utilizados nas cinco missões formalizadas. De igual forma, analisou-se as oito corporações apresentadas no capítulo 01, quais sejam: *Metropolitan Police*, Guarda Nacional Republicana (GNR), *Guardia Civil*, SAPS (*South African Police Service*), LASD (*Los Angeles County Sheriff's*

*Departament), os Carabineros, a PSP (Polícia de Segurança Pública) e a Bundespolizei.*

No que diz respeito aos valores e a visão, a metodologia utilizada foi a mesma, ou seja, constituída pelas análises retrospectiva dos valores e da visão da corporação de referência, e comparativa com as das corporações policiais referenciadas também no capítulo 01.

Houve entendimento da necessidade de um apêndice produzido pelo investigador contendo a base teórica e metodológica para a construção dos cenários prospectivos por meio de seu histórico e conceitos, da tipologia e das técnicas, dos principais métodos e do método sugerido para a Polícia. O aludido apêndice aborda uma classificação tipológica dos cenários quanto à aplicação, enfoque probabilístico, natureza, exequibilidade, horizonte de tempo, expectativa e interpretação, e apresenta algumas das principais técnicas, quais sejam: a delphi, a matriz de análise estrutural, a análise morfológica, a matriz de incerteza crítica, a consulta a especialistas, o *brainstorming*, a análise morfológica e a matriz de análise estrutural. Ademais, demonstra alguns métodos de construção de cenários, nomeadamente: Godet, Global Business, Network (GBN), Grumbach, Porter, Prospec, Sagres, General Eletric, ESG (Escola Superior de Guerra), CEDEFOP (*European Centre for the Development of Vocational*) e Ciclo estimulador de cenários.

Portanto, o cerne da presente investigação consiste em sugerir uma nova identidade para as polícias militares que lhes permitam um desenvolvimento organizacional baseando-se em cenários prospectivos construídos, metodologicamente e científicamente, os quais foram complementados por outros estudos.

A tese foi redigida em língua portuguesa sob o abrigo do acordo ortográfico vigente no Brasil.

## **1. CONHECENDO OS SISTEMAS POLICIAIS**

Iniciando a trajetória desta investigação, o primeiro capítulo objetivar-se-á uma abordagem dos sistemas policiais, como parte integrante da organização do Estado, com enfoque no nascimento da polícia moderna; na tipologia dos modelos policiais; em alguns dos modelos existentes no mundo como na França, Inglaterra, Portugal, Espanha, Alemanha, Áustria, África do Sul, Estados Unidos, Chile e Coréia do Sul; e no sistema policial brasileiro.

### **1.1 O nascimento da polícia moderna**

Para o entendimento do que é a polícia conhecida hoje, torna-se conveniente uma breve digressão histórica acerca de sua trajetória, cujo recorte desse percurso será da antiguidade até a idade contemporânea<sup>8</sup>. Esse período se justifica porque, conforme Afonso (2018), a palavra polícia nasceu na antiguidade, mas com sentido bem diverso do atual, significando governo da cidade-estado. De igual forma, de acordo com Bittner (2003), a polícia que se conhece na atualidade foi criada na Inglaterra no segundo quarto do século XIX, portanto, na idade contemporânea. Porém, há quem diga que as primeiras atividades de segurança pública como função de Estado, para fazer com que todos respeitassem as leis da cidade tenham surgido na Grécia antiga, no século V a.C. (Monet, 2001, p. 32), assertiva corroborada por Silva (2013, p. 19) que assim definiu as atribuições legais dessa atividade:

É na Grécia antiga, na época em que, no resto do mundo, os indivíduos só poderiam contar consigo mesmo para preservar sua segurança, que aparecem, pela primeira vez na Europa, e talvez na história da humanidade, agentes especializados, encarregados de fazer respeitar as leis da cidade [...].

Todavia, a origem da polícia enquanto organização pública teria ocorrido no império Romano, no tempo do Imperador Augusto, mais especificamente, entre 63 a 14 a.C., quando o Edil era o chefe da Polícia e auxiliado por Litores (Reis, 2016; Rocha, 1991, Monet, 2001). A tarefa dessa organização foi assim relatada por Monet (2001, p.34-35):

[...] manter a ordem na rua, tomar as disposições necessárias, intentar ações penais contra contraventores. Um estado-maior assiste, no

---

<sup>8</sup> A antiguidade é período compreendido entre o início da escrita até o ano de 476, quando ocorreu a queda do Império Romano do Ocidente. A idade contemporânea iniciou-se a partir do ano de 1789, com o advento da Revolução Francesa.

seio do qual figura o prefeito encarregado de comandar os vigiles, que patrulham as ruas a serviço da polícia noturna e da luta contra os incêndios e os stationarii, que permanecem em posto fixo, uma espécie de departamento de polícia de bairro.

O período de invasão bárbara na Europa durante a Idade Média provocou um desaparecimento das estruturas policiais, significando um vazio de segurança e paz, com ensejos de epidemias, incêndios, distúrbios, motins etc, caracterizando um ambiente de instabilidade (Monet 2001; Hipólito e Tasca, 2012). Para reforçar a mutação do vocábulo polícia ao longo do tempo, Gonçalves (2017) argumenta que no final do século XVIII era utilizado para demonstrar as providências do soberano em relação aos aspectos econômicos e a boa ordem, ou seja, uma boa gestão. Durante o século XIX, o termo polícia passou a significar uma organização estatal, com o objetivo de prevenir o crime e promover a tranquilidade pública. Entretanto, o conceito de atividade policial, segundo Oliveira (2001, p. 15) “é uma noção que varia no tempo e no espaço, e a passagem de um Estado liberal, minimalista a um Estado Social mais inteventor, traduziu-se necessariamente, no alargamento dos fins da atividade policial e das suas exigências [...]”.

Todavia, a polícia que se conhece hoje, sobretudo no ocidente, tem origens nos padrões estabelecidos, inicialmente, pela França e pela Inglaterra (Batista, 2012, Hipólito e Tasca, 2012), sendo a polícia francesa estigmatizada por ser focada na segurança das instituições estatais, enquanto a polícia inglesa apresentou um estereótipo de preocupação com a segurança das pessoas (Oliveira Júnior, 2007).

Em 1667 na França, o Rei Luís XIV fundou a primeira força policial, a *Lieutenance de Police*<sup>9</sup>, que se reportava diretamente a ele e zelava pela segurança pública, sendo ainda responsável pela intendência da cidade (Afonso, 2015). Sua missão era patrulhar e zelar pela cidade de Paris, à época a maior cidade no ocidente. Devido ao ato oficial do parlamento francês de criação da polícia moderna, datado de 15 de março de 1667, essa foi a primeira força policial fardada do mundo moderno, da qual descendem muitas das outras uniformizadas, sendo tal ideia adotada por outros países europeus, como a Rússia, a Áustria e a Prússia (Mendonça, 2019; Monet, 2001). A Tenência de Paris teria sido uma das principais organizações policiais que serviu de modelo para os países ocidentais, o que proporcionou uma conotação de corporação para a polícia. Havia, a partir daquele momento, uma organização responsável pela garantia da ordem nos domínios do Estado Absolutista Francês (Afonso, 2018) que chamou a atenção do mundo. Desse modo, com o aumento da população nas grandes cidades, o que se praticava a

---

<sup>9</sup> Tenência de Paris, considerada a gênese da atual Policia Nacional.

título de atividade policial na idade média se tornou obsoleto, incentivando as mudanças feitas pelo modelo francês (Mendonça, 2019).

Outro pilar do sistema policial francês é *Gendarmerie Nationale*, criada em 1791, em substituição à *Maréchaussée*<sup>10</sup>, é definida como uma força militar para manter a ordem e a segurança pública (Mendonça, 2019). Tal força policial teve grande prestígio durante o governo de Napoleão Bonaparte, sendo inclusive replicada em outros países como *Koninklijke Maréchaussée*<sup>11</sup> na Holanda, *Jandarmeria Romania* na Romenia, *Trupele de Carabinieri* na Moldávia, *Jandarma* na Sérvia, *Gendarmeria* na Polônia, os *Carabinieri* na Itália e a *Guardia Civil* na Espanha (Beato Filho, 1999; Ferreira e Reis, 2012).

Quanto à polícia inglesa, após muitos anos de debates, o então primeiro-ministro inglês, Robert Peel, conseguiu aprovar no parlamento a criação da *Metropolitan Police* em 1829, uma força de segurança profissional, civil, hierarquizada, estruturada, e que viria a ser um símbolo de modernidade policial (Gonçalves, 2017). É considerada a primeira polícia moderna anglo-saxã, e foi criada para ser apenas mais um órgão do sistema de justiça criminal cuja missão era manter a paz e prender criminosos para que as cortes pudessem processá-los de acordo com a lei (Mendonça, 2014).

Ainda segundo Mendonça (2014), o termo polícia foi trazido da França para a Inglaterra no século XVIII. Enquanto a polícia francesa é mais antiga e expressa um modelo mais presente na Europa, a polícia inglesa, representada pela *Metropolitan Police* em Londres e fundada em 1829, de acordo com Batitucci (2010, p. 31), é “sob o ponto de vista de evolução institucional, o paradigma das polícias ocidentais”. Embora para Mendonça (2019) a missão dessa corporação, consoante a ordem jurídica britânica, seria “manter a paz e prender criminosos para que os tribunais pudessem indiciá-los de acordo com a lei”, sua vanguarda está relacionada ao papel prioritariamente preventivo ao invés da simples aplicação da lei, que consistia num aspecto mais repressivo (Miller, 1999). Essas assertivas deram relevo e importância para os modelos inglês e francês como inspiradores de outros modelos no mundo. Ressalta-se que esses modelos serão abordados de maneira mais estruturada no item 1.3 do presente capítulo.

Portanto, constata-se que a polícia moderna tem como sustentáculos os modelos francês e inglês sendo a última peça de um Estado Moderno, período de maior surgimento das polícias ocidentais, incluindo as brasileiras, objeto de estudo da presente investigação (Hipólito e Tasca, 2012). O Estado Moderno já contava com alistamento

---

<sup>10</sup> Antiga polícia do Exército Francês criada em 1336.

<sup>11</sup> Traduzido para a língua portuguesa como Real Marechalato.

militar, cobrança de impostos, planejamento econômico e fiscal, educação pública dentre outras questões (Bittner, 2003). Trata-se de uma marca característica de um Estado promotor do bem estar e responsável pelos equilíbrios sociais (Inácio, 2010).

Procedidas às considerações acerca do nascimento da polícia moderna, será apresentada a seguir uma tipologia de classificação dos modelos de sistemas policiais.

## **1.2 Tipologia dos modelos policiais**

O que se pretende com a demonstração de uma classificação tipológica é, segundo Elias (2011, p. 246), “abordar a vertente estratégica dos modelos ou sistemas de polícia existentes no mundo”. De todas as classificações que serão apresentadas, a discussão sobre qual nível de governo tem competência para controlar a polícia talvez seja uma das mais relevantes, pois a decisão sobre quem controlava a polícia variou ao longo dos últimos 200 anos entre o poder público local e o central, com maior sobreposição do Estado central a partir do século XX (Gonçalves, 2007).

Vale frisar que a tipologia a ser apresentada está restrita às “polícias de rua”, às quais apresentam características comuns no desenvolvimento de funções como a prevenção criminal, a manutenção da ordem e o combate diário e ininterrupto à desordem em espaços públicos, sendo elas a visibilidade, a proximidade e a emergência (Gonçalves, 2007). Esta delimitação tornou-se necessária em face da diversidade de instituições policiais existentes no mundo quanto ao papel que exercem, havendo uma proliferação de especializações, tais como: polícia científica, polícia de fronteiras, polícia de finanças, polícia marítima, polícia portuária, polícia de estrangeiros, polícia penal, polícia legislativa, dentre outras.

Há que se ressaltar as origens da configuração da diversidade dos modelos policiais atualmente existentes no mundo, sendo que a extensão territorial, o processo de formação do Estado, os aspectos geográficos, geopolíticos, culturais e históricos estão dentre os fatores que estabeleceram tal formato em cada país. Ao analisar a trajetória histórica das polícias europeias fica evidente que não existem modelos únicos ou ideais de polícia, pois cada país, em épocas distintas, formatou seus modelos policiais (Clemente, 2006).

Fator que merece destaque na concepção de um arquétipo policial é a taxonomia do Estado quanto ao seu desenho institucional, que, segundo Castro (2012), pode ser classificada quanto à forma de Estado (unitário, federal e confederado), forma de governo (república e monarquia), sistema de governo (presidencialismo, parlamentarismo e misto/semipresidencialismo) e sistema político (democracia, semidemocracia e autoritarismo).

Outro aspecto notável no contexto da configuração de um modelo policial é o histórico no que diz respeito às relações internacionais, pois há que se ressaltar a dimensão externa da segurança interna. Questões globais e contemporâneas como os crimes transnacionais, imigração, fronteiras, terrorismo, tráfico de drogas, dentre outros, devem nortear alterações dos sistemas policiais dos Estados, com uma cooperação policial internacional cada vez mais presente e intensa. Lado outro, explica Monjardert (2002, p. 287) que “um crescimento das tensões internacionais se traduz pelo reforço da polícia de ordem, o Estado preocupando-se nesse caso em fortalecer sua soberania e o controle de seu espaço interno”, o que evidencia a importância das relações internacionais como variável na formatação do sistema policial interno.

Quando Monjardet (2002) cita o crescimento das tensões internacionais, há o entendimento de que se refere a maiores riscos de eclosão da guerra, algo bem concreto e factível, pois, para Bergo (2018), “no curso de 5.500 anos de história conhecida, houve menos de 300 anos de paz, perfazendo aproximadamente 15.000 conflitos que ceifaram mais de 4 bilhões de vida [...]. A partir do ano de 2001 até o presente não há registro de um só dia sem guerra”.<sup>12</sup>

Nesse diapasão, para corroborar ainda mais com a importância das relações internacionais na configuração de modelos policiais, para Xavier (2013), a linha entre ameaças à segurança interna e à segurança internacional, bem como a distinção entre segurança pública e defesa externa tornaram-se tênues, demandando uma nova e diferente postura do Estado na condição de promotor da segurança em coordenação com uma diversidade de atores governamentais e não-governamentais. A fragilidade e a quase inexistência de limites territoriais de trânsito entre Estados é outro fator que evidencia a relevância do sistema policial no contexto das relações internacionais. Nesse sentido, Pires (2016, p. 61-62) esclarece o que é o mundo hoje: “[...] de fronteiras porosas, de limites sem existência, assenta em relações que se transitam no hiperespaço, nos domínios cibernéticos e em sistemas muito complexos e globais”.

Sob o ponto de vista teórico, dentre as diversas correntes das Relações Internacionais, o Realismo Neoclássico pode oferecer suporte mais adequado para justificar a relevância das relações internacionais na configuração de modelos policiais. Para Dougherty e Pfaltzgraff (2003, p. 116), “a teoria neoclássica representa um esforço de fazer uma conexão entre a política interna e a política internacional, bem como as estruturas domésticas com as estruturas internacionais [...]”. Tal premissa também corrobora com

---

<sup>12</sup> Conferência proferida pelo General do Exército Brasileiro Márcio Tadeu Bettega Bergo, no Curso de Altos Estudos em Política e Estratégica da Escola Superior de Guerra com o tema “Polemologia, conflitos, crises e guerras”, em 25 de maio de 2018.

o nexo e a forte relação entre sistemas policiais e relações internacionais. Nessa corrente teórica, a terminologia “eixo de conexão” ou *linkage*, merece atenção especial, pois ela carrega importantes reflexões sobre o grau, a intensidade e a direção dos temas prioritários da agenda externa do Estado (Hobson, 2002, p. 215-217).

À guisa de exemplo, o fato de alguns países priorizarem sua defesa, em especial a segurança interna, por meio da reformulação dos modelos policiais, tem tido ressonância positiva em fóruns e organismos internacionais, o que configura um caso de “eixo de conexão”, pois trata-se de uma política interna com projeção e influência nas relações entre os Estados (Castro, 2012).

De acordo com Gonçalves (2017), os sistemas policiais vêm sofrendo alterações desde que foram criados no século XIX, em face de mudanças socioeconômicas como a industrialização, a urbanização e a democratização. Todavia, pesquisas mais recentes atribuem a uma nova cultura política liberal de entendimento da organização do estado em face de novas sensibilidades urbanas (Gonçalves, 2014).

Portanto, sob a ótica de alguns dos estudiosos sobre o assunto (Paixão, 1995; Emsley, 1999; Oliveira, 2006; Tupman e Tupman, 1999; Monjardet, 2002; Del Bayle, 1992; Hunter, 1990), será apresentada uma tipologia de modelos de organizações policiais atualmente existentes, a qual será abordada com base em 10 classificações.

Emsley (1999) catalogou três tipos de organização policial tendo como referência a natureza (civil ou militar) e a subordinação ao nível de governo (local ou central), e apresentou três tipos, quais sejam: local civil, central civil e central militar. Todavia, em Estados federados pode-se haver as hipóteses de estadual militar ou estadual civil. Já Paixão (1995) apresentou uma classificação baseada na variação estrutural com dois parâmetros: o grau de centralização e o número de comandos. Essa classificação considera o nível de governo o qual está subordinada a corporação e o número de organizações policiais, proporcionando as seguintes possibilidades: múltiplo-descentralizado, único-descentralizado, múltiplo-centralizado ou único-centralizado. Outra classificação de Paixão é quanto a competência, podendo ser de ciclo completo ou bipartido. O ciclo completo concentra as atividades de prevenção e investigação, enquanto no bipartido a organização executa apenas uma das atividades.

Para Hunter (1990), quanto ao grau de centralização existem três modelos no mundo: o fragmentado, o centralizado e o integrado. O primeiro é constituído por uma grande diversidade de instituições e corporações policiais, e existe, geralmente, em países cuja organização político-administrativa é baseada numa república federativa. O modelo centralizado é constituído por corporações policiais vinculadas ao governo central e o modelo integrado se traduz num misto entre corporações tanto subordinadas ao governo central quanto a outros níveis de governo.

Existe outra classificação cuja referência é a quantidade do número de corporações, como os sistemas monistas ou dual (também denominado de pluralista) (Monet, 1993). O modelo monista preconiza apenas uma corporação “policial de rua” com atuação em todo o território nacional como ocorre na África do Sul, no Chile, na Áustria e na Coréia do Sul. Já no sistema dual ou pluralista pressupõem-se duas forças policiais, sendo geralmente uma de cariz militar e outra civil como ocorre em Portugal, Espanha, França e Espanha.

Já Tupman e Tupman (1999) sugerem uma classificação conforme modelos existentes na Europa, nomeadamente: o napoleônico, o nacional e o descentralizado. O modelo napoleônico ou dualista é bastante conhecido e apresenta em sua estrutura duas corporações, sendo uma de cariz militar e outra de natureza civil, ambas vinculadas ao poder público central e adotado atualmente em diversos países como Portugal, Espanha, Itália e Holanda, dentre outros. A concepção da polícia como força pública sofreu forte influência da revolução francesa de 1789, tendo afirmado em sua declaração que a garantia dos direitos humanos demandaria uma força pública instituída para o benefício de todos os cidadãos, ao invés de servir aos interesses privados das elites (Cotta, 2006). Para Elias (2011, p. 250), “o modelo napoleônico é, fundamentalmente, um modelo de *law enforcement*, voltado para a prossecução dos fins do Estado, de forma a protegê-lo, conferindo inteira prioridade à aplicação da lei e à manutenção e reposição da ordem pública”.

Quanto ao modelo nacional, é caracterizado por uma única polícia com atuação em todo o país, e o modelo descentralizado se revela por um relativo grau de autonomia, estando as organizações distribuídas pelo território nacional.

Conforme Gomes (2001, p. 01), existe uma semelhança entre os modelos napoleônico e nacional, pois “são fundamentalmente modelos de *law enforcement*, voltados para a prossecução dos fins do Estado, visando essencialmente aplicar a lei, manter a repor a ordem: é assim, uma polícia de *law and order*”. Já o modelo descentralizado, tende a ser mais próximo das pessoas, com tendência mais mobilizadora e mediadora, visando a uma cultura de segurança comunitária (Gomes, 2001).

Entretanto, para Monjardet (2002, p. 281), as organizações policiais podem ser classificadas quanto ao uso da força nas relações sociais e definem a força como “instrumento de dominação que sustenta o poder político quando este não procede de um consentimento unânime, ou não está fundado exclusivamente no carisma”. Dessa forma, a polícia pode ser de ordem (ou de soberania), criminal ou urbana. A polícia de ordem possui o condão de dominar manifestações populares por meio do emprego da força e geralmente é constituída por corporações originárias do exército e/ou das redes

de espionagem estatal, podendo ser, também, subclassificadas como de ordem, propriamente dita, de inteligência e de fronteiras (Monjardet, 2002, p.281-283).

Ainda na concepção de Monjardet, a polícia criminal se consubstancia naquela que combate os comportamentos delituosos, ou seja, os infratores da lei, e cujo norte de atuação são os códigos penais. A polícia urbana (municipal, comunitária, de proximidade) tem sua função social definida da seguinte maneira: fazer respeitar a paz pública contra questões sonoras, limpeza, embriaguez, trânsito urbano, desordens em geral, conflitos interpessoais (Monjardet, 2002).

E por fim, outra classificação de modelos policiais é apresentada por Del Bayle (1992, p. 32) quando afirma que “la police apparaît comme une institution spécifique qui se trouve à la jointure, à l'articulation de l'organisation politique et de l'ensemble du système societal, et constitue une institution intermédiaire entre le système politique et son environnement societal”<sup>13</sup>. O mesmo autor esclarece que as organizações policiais estão “embrenhadas no tecido social” em contato permanente com a realidade da sociedade provocando uma interação diurna com ela e, ao mesmo tempo, estão vinculadas ao aparelho do Estado, cujo processo histórico e cultural de criação e evolução se estende a essas organizações.

Assim sendo, existem duas dinâmicas que conformam os modelos policiais: a dinâmica social que determina o desenvolvimento das organizações policiais; e a política que se traduz numa autoridade que atua em nome da coletividade por meio da criação e cumprimento das normas. Essas dinâmicas estabelecem duas classificações: a primeira, quanto à dinâmica societal, pode ser fraca, média ou forte, e outra, quanto à dinâmica política, pode ser fraca média ou forte (Oliveira 2001). Ainda de acordo com Del Bayle (1992), é possível traçar dois eixos (dinâmica social e política) gerando seis tipos de organizações policiais: autorregulação; indiferenciação; auto-organização policial da comunidade; diferenciação; instituição policial especializada, civil, descentralizada e integrada; e instituição policial especializada, centralizada, militarizada e isolada.

Com base nessa classificação de Del Bayle, Monjardet esclareceu que seria possível identificar mais quatro tipos de modelos policiais: um modelo minimalista, produzido por dinâmicas societais e políticas fracas; um modelo arbitral, onde ambas as dinâmicas são fortes; um modelo comunitário, resultado de uma dinâmica societal forte com uma dinâmica política fraca; e um modelo autoritário, gerado por uma dinâmica política forte e uma dinâmica societal fraca (Oliveira, 2001).

---

<sup>13</sup> “A polícia surge como uma instituição específica que se encontra na interseção entre a organização política e de todo o sistema social, constituindo numa instituição intermediária entre o sistema político e o seu ambiente social.” (tradução do autor).

Elias (2011, p. 247) interpreta da seguinte forma esses quatro modelos. O minimalista, caracterizado pela ausência das dinâmicas societal e política conduziria a uma sociedade utópica, sem polícia; num outro extremo, um modelo arbitral, em que ambas as dinâmicas seriam fortes, caracteriza-se como um modelo improvável pela frequente interferência de ambas na organização policial. Entre esses extremos estaria o modelo comunitário, com predominância da dinâmica societal sobre a política e, por razão inversa destes dois aspectos, um modelo denominado por autoritário.

Verifica-se, portanto, que existem inúmeras classificações apresentadas por diversos autores que formam uma tipologia de modelos, que será sintetizada no quadro 1.1 abaixo. Não há modelos ideais, puros ou mais adequados para cada país, pois o que existe é uma confluência de fatores que moldou a atual configuração do sistema policial em cada Estado.

Quadro 1.1  
Tipologia de modelos policiais

| Autor           | Classificação  | Tipos  |
|-----------------|--|--|
| Paixão          | <b>Quanto à natureza</b>   | militar  |
|                 |  | civil  |
| Emsley          | <b>Quanto à natureza e à subordinação ao nível de governo</b>                | civil/central  |
|                 |  | militar/central  |
|                 |  | civil/municipal  |
|                 |  | militar/estadual   |
|                 |  | civil/estadual   |
| Hunter          | <b>Quanto ao grau de centralização</b>                                       | integrado  |
|                 |  | centralizado   |
|                 |  | fragmentado  |
| Paixão          | <b>Quanto à competência (prevenção e investigação)</b>                       | ciclo completo   |
|                 |  | ciclo bipartido  |
| Monet           | <b>Quanto ao número de corporações</b>                                       | monista  |
|                 |  | dualista/pluralista  |
| Paixão          | <b>Quanto ao número de organizações e ao grau de centralização</b>           | único-centralizado   |
|                 |  | múltiplo-descentralizado   |
|                 |  | único-descentralizado  |
|                 |  | múltiplo-centralizado  |
| Tupman e Tupman | <b>Quanto aos modelos europeus</b>   | napoleônico  |
|                 |  | nacional   |
| Monjardet       | <b>Quanto ao uso da força nas relações sociais</b>                           | polícia urbana   |
|                 |  | polícia da ordem/polícia da soberania                                    |
|                 |  | polícia criminal   |
| Del Bayle       | <b>Quanto às dinâmicas social e política</b>                                 | autorregulação   |
|                 |  | auto-organização policial da comunidade                                  |
|                 |  | instituição policial especializada, civil, descentralizada e integrada   |
|                 |  | indiferenciação  |
|                 |  | diferenciação  |
|                 |  | instituição policial especializada, centralizada, militarizada e isolada |
|                 |  |  |
| Monjardet       | <b>Baseado nos estudos Del Bayle quanto às dinâmicas sociais e políticas</b> | modelo minimalista   |
|                 |  | modelo arbitral  |
|                 |  | modelo comunitário   |
|                 |  | modelo autoritário   |

Fonte: Paixão (1995); Emsley (1999); Oliveira (2006); Tupman e Tupman (1999); Monjardet, (2002); Del Bayle (1992); Monjardet (1993) *apud* Oliveira (2001); Hunter (1990).

Todavia, para Paixão (1995, p. 12), a investigação mais ambiciosa nessa área foi realizada por Bayley em 1985 e que “desautoriza qualquer crença otimista em algum modelo ótimo de estrutura policial”, pois não há modelo do tipo ideal. Constatase que tais configurações são motivadas, principalmente, por extensão territorial, geopolítica, história da formação de cada país, evolução social, dinâmica demográfica, forma de organização do Estado e o histórico das relações internacionais. Mas para Gonçalves (2007), o que definiu o sistema policial em cada país ao longo da história foi o conceito de Estado para intervir na sociedade.

Assim sendo, apresentada a classificação tipológica de modelos policiais, a seguir, serão explicitados os modelos policiais em alguns países.

### **1.3 Modelos policiais no mundo**

Serão brevemente abordados modelos policiais em dez países distribuídos em quatro continentes, visando a uma amostra representativa quanto a questões territoriais, populacionais, geográficas, culturais e políticas dentre outras. Sendo assim, buscou-se no continente europeu os modelos existentes na França, Inglaterra, Portugal, Espanha, Alemanha e Áustria. No continente africano, o da África do Sul, no americano, os modelos dos Estados Unidos e no Chile e continente asiático, o sistema vigente na Coréia do Sul.

#### **1.3.1 O modelo francês**

Inicia-se a abordagem aos modelos policiais pelo francês e, em seguida, o inglês, ambos considerados como configurações percussoras e que inspiraram os modelos modernos que existem no mundo ainda hoje (Batitucci, 2010; Batista, 2012; Bittner, 2003; Miller, 1999). A França possui uma população de 65.129.731 habitantes, distribuídos em 643.801 km<sup>2</sup><sup>(14)</sup>, divididos em 18 regiões administrativas, constituindo-se numa república unitária, mista (semipresidencialista) e democrática. Cada região administrativa é dividida em departamentos, cujo mandatário é o “Prefer”, nomeado pelo Presidente da República e responsável pela segurança pública e pela administração das polícias.

O país segue um modelo dualista, sustentado por duas corporações policiais: uma de natureza militar e outra de natureza civil, respectivamente, a *Gendarmerie Nationale* (Gendarmerie Nacional) e a *Police Nationale* (Polícia Nacional). Não há distinção de competência de atribuições entre elas, pois as duas são de ciclo completo, e se diferem quanto à responsabilidade territorial, pois, enquanto a *Gendarmerie* atua em cidades menores (com menos de 20 mil habitantes), na zona rural e nas rodovias, a *Police Nationale* atua nos grandes centros (mais de 20 mil habitantes). Paris possui a *Prefecture Police*, uma polícia de natureza civil com atuação também em outros municípios da região metropolitana da capital (Berlière, 1993).

O modelo francês de polícia serviu de padrão para diversos países europeus, a exemplo da Itália, Espanha, Portugal, Alemanha e Romênia, sendo que em alguns desses esse modelo é mantido até os dias atuais (Batista, 2012). A *Police Nationale*, subor-

---

<sup>14</sup> Disponível em: <https://paises.ibge.gov.br/#/dados/franca>. Acesso em: 16 set. 2022

dina-se ao Ministro do Interior, está estruturada em grandes direções verticais especializadas, conforme as atribuições de polícia ostensiva e polícia judiciária, e está presente em apenas 5% do território.

Já *Gendarmerie*, também chamada de Guarda Nacional em seu estatuto e sua organização, é de formação militar e subordinada ao Ministério da Defesa, e suas atribuições em períodos de normalidade têm um caráter policial (Batista, 2012). É de ciclo completo, realiza atividades de patrulhamento ostensivo e de investigações criminais, e foi implantada nas zonas rurais.

Quanto à classificação tipológica, o modelo francês pode ser classificado como: militar e civil em relação à natureza; militar/central e civil/central quanto a natureza/su-subordinação ao nível de governo; de ciclo completo quanto à competência; múltiplo-centralizado quanto ao número de organizações e grau de centralização; e napoleônico quanto ao modelo europeu.

### **1.3.2 O modelo inglês**

O modelo inglês, a exemplo do francês, também foi referência para outros sistemas policiais no mundo. A Inglaterra possui uma população de 53.013.000 habitantes, distribuídos em 130.278 km<sup>2</sup><sup>(15)</sup>, dividindo-se em 47 condados, constituindo-se numa monarquia parlamentarista e democrática. Segundo Bittner (2003), a polícia que se conhece hoje é uma invenção da sociedade inglesa. E para Miller (1999), a *Metropolitan Police* (Polícia Metropolitana de Londres) é considerada a primeira organização policial moderna num país de governo representativo.

Antes do advento da *Metropolitan Police*, criada em 1829, as funções policiais eram exercidas por pessoas em regime de voluntariado e no âmbito das paróquias. Em cidades maiores como Londres, por exemplo, o serviço era pago regularmente para o exercício da vigilância, em especial à noite. Mais conhecida como *Scotland Yard*, considerada a primeira polícia anglo-saxônica moderna, os uniformes deveriam ser azuis para se diferenciar dos das Forças Armadas que utilizavam a cor vermelha. A nomenclatura da estrutura hierárquica foi criada com nomes diferentes dos usados pelos militares, exceto para a patente de sargento (Mendonçoa, 2019).

Dessa forma, essa “nova polícia” seria a primeira corporação policial a estabelecer a prevenção criminal por meio da visibilidade da patrilha permanente, ao invés das ações reativas de prisões de criminosos (Miller, 1999). Até então, a modernidade do

---

<sup>15</sup> Disponível em: <https://escola.britannica.com.br/artigo/Inglaterra/481229>. Acesso em 16 set. 2022

policimento apresentada por essa nova corporação trazia um sentido de missão, relacionado à antecipação do crime por meio de patrulhas permanentes com presença constante na comunidade (Walker, 1992).

A “nova polícia” representou um marco nas características para as organizações policiais, as quais passaram a ser públicas, especializadas e profissionais (Bayley, 2006). Pública porque transferiu para o poder público um sistema que era, até então, privado. E especializada porque passou a desenvolver técnicas, procedimentos e mecanismos de prevenção criminal e profissionais em face da emersão, segundo Gonçalves (2017), de um *metier* policial concebido dentro das organizações com seu próprio monopólio de execução desse *metier*.

Segundo Monet (1993) a polícia britânica seria o exemplo de um modelo descentralizado de polícia com inúmeras organizações policiais locais comandadas pelos respectivos *Chief Constable*<sup>16</sup>. O controle da atividade policial é compartilhado entre três entes: pelo governo central, por meio do *Home Office*<sup>17</sup> pelo *Police and Crime Commissioner* e pelo *Chief Constable*. O *Chief Constable* encontra-se subordinado ao *Police and Crime Commissioner*<sup>18</sup> e ao *Home Office*. A exceção fica por conta da *Metropolitan Police* e da *City of London Police*, corporações responsáveis especificamente pelo policiamento na grande Londres (excluindo Londres) e na cidade de Londres, respectivamente. Todas as polícias inglesas executam o ciclo completo e a formação é realizada para todo o Reino Unido.

Embora originado em Londres, o presente modelo exerceu grande influência em todas as demais corporações policiais inglesas, por meio da disseminação de suas características (Couselo, 2000, p.119): polícia de base local ou comunal e inexistência de corporações nacionais; inexistência de mais de uma corporação sobre o mesmo território; emprego do policiamento comunitário; não utilização do porte de armas; flexibilidade de atuação em conflitos; autonomia de atuação e decisão; recrutamento de pessoas não provenientes do exército; formação comum aos cargos de direção; custos de manutenção compartilhada entre governos local e central; avaliações anuais de desempenho.

---

<sup>16</sup> Designado de chefe da polícia local é uma figura independente e responsável pela eficácia operacional das forças policiais numa determinada área territorial, denominada de *county*, que possui competência total dentro de seus limites geográficos (Carvalho, 2015, p. 17).

<sup>17</sup> *Home Office* consiste num “departamento ministerial, onde se integra o cargo de *Home Secretary*, sendo apoiado por 27 agências e organismos públicos, e desenvolve a sua atividade em matérias que englobam a imigração e passaportes, políticas de drogas, bem como políticas de crime e contraterrorismo, cuja missão assenta na garantia de estabelecer um policiamento visível [...]” (Carvalho, 2015, p. 17).

<sup>18</sup> O *Police and Crime Commissioner*, também conhecido por PCC, tem o papel de estabelecer a orientação estratégica para cada força policial e pela designação do *Chief Constable*.

A Polícia Metropolitana de Londres definiu sua missão como “*our mission is to keep London safe everyone*”, sua visão como “*our vision is for the Met to be most trusted police in the world*”, e como valores “*professionalism, integrity, courage and compassion*” (Metropolitan, 2020, p. 7-8)<sup>19</sup>.

Quanto à classificação tipológica, o modelo inglês pode ser classificado como: civil quanto à natureza; civil/local quanto à natureza/subordinação ao nível de governo; de ciclo completo quanto à competência; múltiplo-descentralizado quanto ao número de organizações e grau de centralização; e descentralizado quanto ao modelo europeu.

### 1.3.3 O modelo português

No que se refere ao sistema policial português, ele segue o padrão dual francês. Portugal conta com uma população de 10.226.178 habitantes, distribuídos em 92.090 km<sup>2</sup><sup>(20)</sup>, constituindo-se numa república unitária mista e democrática.

A mais profunda reforma policial em Portugal, teria ocorrido na segunda metade do século XVIII em face do terremoto de 1755, iniciando-se com a criação do cargo de intendente geral de polícia o qual se transformaria em 1761 numa instituição - a Intendência Geral da Polícia (Gonçalves e Durão, 2017). Mais tarde em 1801, Dom João VI criaria a Guarda Real da Polícia de Lisboa nos moldes da *Gendarmerie* francesa, repli-cando a presente estrutura com duas organizações no Brasil após a sua chegada no Rio de Janeiro. Tal estrutura seria a gênese do atual sistema policial brasileiro constituído principalmente pelas polícias civil e militar. Hoje, o sistema policial português segue o modelo pluralista com duas polícias nacionais, a Guarda Nacional Republicana (GNR) de natureza militar e a Polícia de Segurança Pública (PSP) de natureza civil, sendo ambas de ciclo completo.

Em face de princípio constitucional, a organização das forças de segurança deve ser única para todo o país, mas vários municípios ainda contam com suas polícias municipais exercendo atividades típicas locais como proteção do patrimônio público e fiscalização do cumprimento da legislação municipal. Entretanto, o sistema de segurança interna do país é composto por cinco órgãos: GNR, PSP, Polícia Judiciária (PJ), Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e pelo Serviço de Informações de Segurança (SIS) (Carrera Neto, 2020).

---

<sup>19</sup> Conforme o seu “Business Plan 2020-2023” (Metropolitan, 2020, p. 7-8), a Polícia Metropolitana de Londres definiu sua missão como “*nossa missão é manter Londres segura para todos*”, sua visão como “*nossa visão é que o Met seja o serviço policial mais confiável do mundo*”, e como valores “*profissionalismo, integridade, coragem e compaixão*” (Metropolitan, 2020, p. 7-8, tradução do autor).

<sup>20</sup> Disponível em: <https://paises.ibge.gov.br/#/dados/portugal>. Acesso em: 16 set. 2022

Tendo em vista que o pretendido neste capítulo é abordar modelos de “polícias de rua” existentes em alguns países, em Portugal, tal papel é conferido à GNR e à PSP e, seguindo as premissas do formato napoleônico, percebe-se que ambas possuem atribuições bem parecidas, diferindo apenas no *locus* de atuação. Enquanto a PSP está vocacionada para trabalhar nos maiores centros urbanos, a GNR tem distribuído o policiamento fora das grandes cidades, em áreas rurais, em serviços de proteção à natureza e controle do tráfego de trânsito rodoviário. Silva (2013, p.19) definiu da seguinte forma a distinção entre as corporações:

[...] Desde logo a natureza militar da GNR em oposição à civil da PSP, consubstanciada na dupla dependência orgânica da Guarda e que se traduz no desempenho efetivo de missões militares pela GNR, tais como as honras de Estado e a segurança aos órgãos de soberania, em situações de crise e em estado de guerra.

Além disso, Silva (2013) ainda relata que no emprego diário e em situações de normalidade, ambas as corporações evidenciam alguns aspectos comuns, com distinção apenas na localização geográfica, onde a GNR tem efetivamente uma maior dispersão territorial e a PSP está concentrada em locais de maior densidade populacional. Todavia, a GNR tem competência para exercer policiamentos especializados nas áreas do trânsito rodoviário, bem como de policiamento ambiental.

Em condições normais, a GNR subordina-se ao Ministério da Administração Interna e tem ainda uma área de responsabilidade de 86.600 km<sup>2</sup>, o que representa aproximadamente 94% do território e 54% da população portuguesa (GNR, 2020; Silva, 2013).

A PSP consiste numa força de segurança responsável pela ordem, tranquilidade e segurança na quase totalidade das zonas urbanas sensíveis e, além de atende a 80% da população portuguesa, é responsável pelo processamento de aproximadamente 52% da criminalidade geral e de mais de 70% da criminalidade violenta no país (Poirier, 2018). Em suma, a GNR e a PSP são, respectivamente, de natureza militar e civil, dividem-se por áreas territoriais, compartilham o policiamento e a investigação, e ambas realizam o ciclo completo de polícia (Carrera Neto, 2020).

Compulsando o plano estratégico da GNR com vigência até 2025, verificou-se que a missão estabelecida foi no âmbito dos sistemas nacionais de segurança e proteção, “assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, bem como colaborar na execução da política de defesa nacional”. A corporação ainda definiu sua visão como: “ser uma Força de Segurança de referência, valorizada interna e externamente, e reconhecida pela excelência dos serviços que presta, basea-

dos numa Guarda moderna e cada vez mais humana, próxima e de confiança”. Outrossim, identificou seus valores como sendo “o conhecimento e inovação, a união, a competência, a lealdade, a disciplina e a transparência” (GNR, 2020, p. 46).

Já a PSP definiu como sua missão “garantir um ambiente de paz, tranquilidade e segurança que beneficie o funcionamento das instituições democráticas, o bem-estar da comunidade residente e visitante, contribuindo assim para o desenvolvimento econômico e social do país” (DNPSP, 2020, p.02). Definiu também como visão “uma Polícia integral, humana, forte, coesa e ao serviço do Cidadão”, e como valores o “respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos; serviço público de qualidade; responsabilidade e integridade; isenção e rejeição de qualquer forma de extremismo e discriminação; e frontalidade e lealdade” (DNPSP, 2020, p.02).

Quanto à classificação tipológica, o modelo português pode ser classificado como: militar e civil quanto à natureza; militar/central e civil/central quanto à natureza/subordinação ao nível de governo; de ciclo completo quanto à competência; múltiplo-centralizado quanto ao número de organizações e grau de centralização; e napoleônico quanto ao modelo europeu.

#### **1.3.4 O modelo espanhol**

Quanto ao modelo de segurança pública espanhol, tal qual o português, ele também segue o padrão napoleônico adotado na França. A Espanha, incluindo as Ilhas Canárias e Baleares, conta com uma população de 46.736.782 habitantes distribuídos em 505.370 km<sup>2</sup><sup>(21)</sup>, dividindo-se em 50 províncias, integradas em 17 comunidades autônomas, constituindo-se numa monarquia parlamentarista e democrática.

A Espanha também possui uma configuração dualista com uma polícia militarizada e outra civil, por essa ordem a *Guardia Civil* (Guarda Civil) e o *Cuerpo Nacional de Polícia* (Corpo Nacional de Polícia), e segue as mesmas premissas do modelo napoleônico em relação às competências e à responsabilidade territorial.

A primeira organização policial profissional de que se tem notícia na Espanha foi *Mossos d'Esquadra*, criada com a finalidade de policiar a cidade de Barcelona em 1721, estendendo sua circunscrição para mais nove cidades na Catalunha. Todavia, a precursora como força de segurança do governo central foi a *Les Corps des Carabéneri*, criada em 1829, mas substituída 15 anos depois pela *Guardia Civil*, que possuía formação e estrutura militar (Batista, 2012).

---

<sup>21</sup> Disponível em: <https://paises.ibge.gov.br/#/dados/espanha>. Acesso em: 16 set. 2022.

Durante a Era Franco, que durou de 1938 a 1973, houve supressão do direito das comunidades autônomas de criarem suas próprias organizações policiais. Segundo Cunha (2000), o sistema de segurança pública no país ficou com quatro organizações policiais vinculadas ao governo central: a *Policía Nacional* e o *Cuerpo Superior de Policía*, as quais policiavam cidades com população superior a 20.000 habitantes; a *Guardia Civil*, que faziam o policiamento em zonas rurais, rodovias e cidades com população inferior a 20.000 habitantes; e as guardas urbanas ou polícias locais, responsáveis pela fiscalização das normas municipais incluindo o trânsito.

Com o fim do governo Franco e, consequentemente, o advento da uma nova carta constitucional em 1978, houve uma grande reformulação na administração pública espanhola com a inserção de princípios como a eficácia, a hierarquia, a descentralização, a desconcentração e a coordenação, bem como a introdução de uma mudança significativa no conceito de segurança pública, que deixa de ser concebida como segurança do “Estado-aparelho” para constituir-se em direito fundamental das pessoas (Góis, 2011).

Com o advento da Lei Orgânica nº 02 de 1986, o sistema policial espanhol passou a contar com corporações nos níveis das comunidades autonômicas, nacional e local (cidades). No âmbito do governo central estão subordinadas o *Cuerpo Nacional de Policía* (CNP) e a *Guardia Civil* (GC). O CNP é uma instituição de natureza civil, resultante da fusão do *Cuerpo Superior de Polícia* e da *Policía Nacional* e vinculada ao Ministério do Interior, abrangendo 20% do território do país. A GC é uma instituição de natureza militar, vinculada tanto ao Ministério da Defesa quanto ao Ministério do Interior, e atende a 80% do território espanhol.

No âmbito das comunidades autônomas, três delas possuem corpos de polícia, quais sejam: os Países Bascos, com a *Ertzaintza*; Navarra, com a *Policía Foral*; e a Catalunha, com a *Policia Mossos d'Esquadra*. Vale ressaltar que tanto a *Ertzaintza* quanto a *Mossos d'Esquadra* realizam o ciclo completo de polícia. As demais comunidades autônomas possuem unidades da CNP ou GC, e no âmbito das cidades existem as Guardas Urbanas que atuam no controle de trânsito e na aplicação das leis locais (Cunha, 2000). Na concepção de Elias (2011, p. 250), na “Espanha [...] o modelo deve ser considerado *dual imperfeito ou atípico* [...], para além do *Cuerpo Nacional de Policía* e da *Guardia Civil*, existe uma pluralidade de forças de base regional autonómica (*i.e.* *Ertzaintza* do País Basco ou os *Mossos d'Esquadra* da Catalunha) e de base local”. Portanto, o sistema espanhol é constituído por cinco “polícias de rua”, sendo duas nacionais e três pertencentes às comunidades autônomas.

No âmbito das comunidades autônomas, três delas possuem corpos de polícia, quais sejam: os Países Bascos, com a *Ertzaintza*; Navarra, com a *Policía Foral*; e a

Catalunha, com a *Polícia Mossos d'Esquadra*. Vale ressaltar que tanto a *Ertzaintza* quanto a *Polícia Mossos d'Esquadra* realizam o ciclo completo de polícia. As demais comunidades autônomas possuem unidades da CNP ou GC, e no âmbito das cidades existem as Guardas Urbanas que atuam no controle de trânsito e na aplicação das leis locais (Cunha, 2000). Na concepção de Elias (2011, p. 250), na “Espanha [...] o modelo deve ser considerado dual imperfeito ou atípico [...], para além do *Cuerpo Nacional de Policía* e da *Guardia Civil*, existe uma pluralidade de forças de base regional autonómica (i.e. *Ertzaintza* do País Basco ou os *Mossos d'Esquadra* da Catalunha) é de base local”. Portanto, o sistema espanhol é constituído por cinco “polícias de rua”, sendo duas nacionais e três pertencentes às comunidades autônomas.

Assim é que as polícias subordinadas ao governo central (CNP e GC) executam as atividades de polícia ostensiva e de polícia judiciária (o ciclo completo de polícia) o que não ocorre com as polícias locais (as Guardas Urbanas), as quais realizam somente o controle do trânsito e as funções de polícia administrativa das cidades as quais pertencem. Nesse sentido, pode-se perceber que o *Cuerpo Nacional de Policía* e a *Guardia Civil* Espanhola desenvolvem o ciclo completo de polícia, tendo nessas duas corporações o sustentáculo do seu sistema policial.

Segundo Fernández (2017, p. 8-9), a *Guardia Civil* definiu assim sua missão como “garantizar la seguridad pública y asistir a los ciudadanos, de forma excelente y cercana, contribuyendo así al bienestar de la sociedad”, e identificou os seguintes valores: “honor, servicio, disciplina, lealtad y compañerismo”<sup>22</sup>. Já a visão ficou assim definida “ser um cuerpo de seguridad de natureza militar cercano al ciudadano y referente por calidad, versatilidad y disponibilidad” (Silvelo, 2015, p.09)<sup>23</sup>.

Quanto à classificação tipológica, o modelo espanhol pode ser classificado como: militar e civil quanto à natureza; militar/central, civil/central e civil/estadual quanto à natureza/subordinação ao nível de governo; de ciclo completo quanto à competência; múltiplo-descentralizado quanto ao número de organizações; e napoleônico quanto ao modelo europeu.

### 1.3.5 O modelo alemão

---

<sup>22</sup> “Garantir a Segurança Pública e assistir os Cidadãos, de forma excelente e próxima, contribuindo assim para o Bem-Estar da Sociedade.” (tradução do autor).

“Honra, serviço, disciplina, lealdade e companheirismo.” (Fernández, 2017, p. 8-9).

<sup>23</sup> “ser um órgão de segurança de natureza militar junto ao cidadão e referência em qualidade, versatilidade e disponibilidade” (Tradução do autor).

O sistema policial na Alemanha acompanhou o movimento pendular de unificação, divisão e reunificação desde o último quarto do século XIX. A Alemanha possui uma população de 83.517.046 habitantes, distribuídos em 357.022 km<sup>2</sup><sup>(24)</sup>, divididos em 16 unidades federadas, constituindo-se numa república, parlamentarista, federada e democrática.

A história da evolução policial na Alemanha acompanha necessariamente o movimento da formação do Estado alemão, mais precisamente, nos últimos 150 anos. O nascimento do império alemão foi fruto de um movimento europeu das nacionalidades iniciado em 1848, que culminou com a unificação alemã em 1871 (Cervo, 2007). A segunda guerra mundial foi outro episódio marcante e que gerou a secção do país em dois Estados: a República Federal da Alemanha e a República Democrática da Alemanha, controladas, respectivamente, pelos Estados Unidos e seus aliados e pela União Soviética. Por fim, houve a unificação das duas Alemanhas com o final da Guerra Fria no ano de 1990.

O arcabouço jurídico do país está consolidado em sua *Grundgesetz* (Lei Fundamental), a qual estabelece a estrutura federalizada, inclusive, determina a competência do policiamento a cada uma das 16 corporações policiais dos estados federados, que desempenha o papel de “polícia de rua” (Carrera Neto, 2020, p. 40). Além das polícias estaduais, o sistema de segurança pública alemão ainda contempla três polícias federais, quais sejam: a *Bundespolizei* (Polícia Federal), a *Bundeskriminalant* (Polícia Federal de Investigação) e a *Polizei des Deutschen Bundestags* (Polícia do parlamento alemão), totalizando 275 mil policiais em todo o estado alemão.

Dentre as polícias federais, destaque deve ser dado a *Bundespolizei*, que possui no seu rol de atribuições a proteção das fronteiras terrestres e marítimas, a segurança ferroviária, a segurança aérea, a proteção dos bens de interesse da federação, o apoio a proteção civil quando necessário, as operações internacionais e o combate às ameaças terroristas, sendo uma corporação de natureza civil e de ciclo completo, a exemplo de todas as demais forças policiais alemãs (Carrera Neto, 2020). Por se tratar de um arranjo federativo, com unidades federativas independentes, cada corporação policial, seja ela estadual ou federal, possui sua própria legislação, contendo diretrizes, procedimentos, técnicas etc (Carrera Neto, 2020).

Quanto à classificação tipológica, o modelo alemão pode ser classificado como: civil quanto à natureza; civil/estadual quanto à natureza/subordinação ao nível de governo; de ciclo completo quanto à competência; múltiplo-descentralizado quanto ao

---

<sup>24</sup> Disponível em: <https://paises.ibge.gov.br/#/dados/alemanha>. Acesso em: 16 set. 2022.

número de organizações e grau de centralização; e descentralizado quanto ao modelo europeu.

### 1.3.6 O modelo austríaco

Para finalizar, o último modelo europeu, o sistema austríaco, transitou nos últimos 15 anos de um modelo dual napoleônico para o unitário, com uma corporação nacional. A Áustria conta com uma população de 8.955.108 habitantes distribuídos em 83,871 km<sup>2</sup><sup>(25)</sup>, dividindo-se em nove regiões autônomas, denominadas de *Bundesländer*, as quais são integradas por distritos e municípios, constituindo-se numa república democrática federal parlamentarista.

Até o ano de 2005 o país seguiu o modelo dual com duas forças policiais: a Polícia de Segurança Federal de natureza civil, com efetivo de 12.000 homens, e a *Gendarmerie* Federal de natureza militar, com efetivo de 15.000 homens. Nessa ocasião a Áustria resolveu realizar uma profunda reforma em seu sistema de segurança pública, visando uma transição para o sistema unitário (Teixeira, Lourenço e Piçarra, 2006).

A reforma objetivou a eficiência e a eficácia do novo formato por meio da redução de custos e da melhoria da gestão dos recursos humanos e materiais. Após dois anos de estudos e experimentos, o novo modelo foi implantado, transitando do formato dual para o unitário, com uma força de segurança nacional – a *Bundespolizei*, e atuação em todo o país, presente nos três níveis de governo (Góis, 2011).

No âmbito federal ocorreu a centralização da direção de todos os departamentos que foram divididos em: informações, investigação criminal, defesa da constituição e combate ao terrorismo, polícia de estrangeiros e fronteiras, polícia aeronáutica e gestão de crises e catástrofes. No nível do *Bundesländer*, existe um comando em cada uma das nove regiões que realiza todas as valências correspondentes às áreas já citadas. E no âmbito local (municípios), existem 110 comandos, sendo 83 em área rural e 27 em cidades (Góis 2011).

A Polícia austríaca interpretou a sua missão da seguinte forma: “ausbau des hohen niveaus der öffentlichen ruhe, ordnung und sicherheit in österreich, insbesondere durch bedarfsoorientierte polizeiliche präsenz, verkehrsüberwachung, schutz kritischer infrastrukturen und sinnvolle internationale kooperation” (Bundesministerium, 2020, p. 04)<sup>26</sup>.

Já a visão, foi definida como:

---

<sup>25</sup> Disponível em: <https://paises.ibge.gov.br/#/dados/austria>. Acesso em: 16 set. 2022.

<sup>26</sup> “Expansão do alto nível de paz pública, ordem e segurança na Áustria, em particular através da presença policial orientada para a demanda, monitoramento de tráfego, proteção de infraestruturas críticas e cooperação internacional.” (tradução do autor).

Wir tragen dazu bei, österreich zum sichersten land der welt zu machen [...] Unsere kernleistungen in den bereichen öffentliche ordnung und sicherheit, kriminalitäts- und gewaltbekämpfung und -prävention sind ein maßgeblicher beitrag zu freiheit, wohlstand und sozialem friedem. ein geordnetes und friedliches zusammenleben aller menschen in unserem land wird dadurch ermöglicht. (Bundesministerium, 2020, p. 03)<sup>27</sup>.

Quanto à classificação tipológica, o modelo austríaco pode ser classificado como: civil quanto à natureza; civil/central quanto à natureza/subordinação ao nível de governo: de ciclo completo quanto à competência; único/centralizado quanto ao número de organizações e grau de centralização; e nacional quanto ao modelo europeu.

### 1.3.7 O modelo sul-africano

No continente africano selecionou-se o modelo policial vigente na África do Sul, não somente pela relevância do país no continente, mas sobretudo pela profunda reforma que o país realizou após o término do regime de segregação racial em 1994. A África do Sul possui uma população de 58.558.267 habitantes, distribuídos em 1.213.090 km<sup>2</sup><sup>(28)</sup>, divididos em nove províncias, constituindo-se numa república, parlamentarista, unitária e democrática.

Existe no país uma polícia de âmbito nacional, o *South African Police Service* (Serviço de Polícia da África do Sul) cuja sigla é SAPS, criada em 1995 para substituir a Força Policial Sul Africana (SAP) na época da extinção do *apartheid*. A reforma policial se fez necessária em face do histórico negativo de violência policial vigente durante o período de segregação racial (Carrera Neto, 2020), e sua estrutura, até então militar, passou a ser similar à estrutura policial britânica, com a supressão da nomenclatura militar em seu sistema hierárquico. Contudo, em 2017 a SAPS voltou a ter uma estrutura militarizada.

A SAPS está articulada em nove serviços provinciais, contando com 1.138 unidades policiais e cada comandante de província, denominado, também, de comissário provincial, se reporta diretamente ao comissário nacional (Carreira Neto, 2020). As principais cidades do país possuem polícias municipais mantidas pelas respectivas prefeituras para atuação no trânsito urbano, fiscalização e aplicação das leis de posturas municipais. A SAPS realiza o ciclo completo, ou seja, atividades de prevenção e investigação

---

<sup>27</sup> “Ser a Áustria o país mais seguro do mundo. [...] Nossos principais serviços nas áreas de ordem e segurança públicas, criminalidade e a prevenção da violência são um contribuição para a liberdade, prosperidade, paz social e um ambiente ordeiro e pacífico para a coexistência de todas as pessoas em nosso país.” (tradução do autor).

<sup>28</sup> Disponível em: <https://paises.ibge.gov.br/#/mapa/africa-do-sul>. Acesso em: 16 set. 2022.

e possui quatro departamentos que são: o operacional; o de inteligência e investigação; o administrativo; e o de recursos humanos e de corregedoria (Carreira Neto, 2020).

Compulsando o *Strategic Plan 2020 to 2025*, o atual plano estratégico da SAPS, verifica-se que foi definida como missão, “to prevent and combat crime that may threaten the safety and security of any community; Investigate any crimes threatening the safety and security of any community; Ensure that offenders are brought to justice; and Participate in efforts to address the causes of crime” (SAPS, 2020, p. 09)<sup>29</sup>. O mesmo plano definiu como visão “to create a safe and secure environment for all people in South Africa”<sup>30</sup> (SAPS, 2020, p. 09).

Já os valores estão inseridos num código de conduta que integra o próprio plano estratégico, definidos como: “act in a manner that is impartial, courteous, honest, respectful, transparent and accountable”<sup>31</sup> (SAPS, 2020, p. 09).

Quanto à classificação tipológica, o modelo sul africano pode ser classificado como: militar quanto à natureza; militar/central quanto à natureza/subordinação ao nível de governo; de ciclo completo quanto à competência; único-centralizado quanto ao número de organizações e grau de centralização; e nacional quanto ao modelo europeu.

### **1.3.8 O modelo estadunidense**

O modelo existente nos Estados Unidos da América é considerado um modelo fragmentado, constituído por uma grande variedade de corporações policiais (Hunter, 1990). Os Estados Unidos possuem uma população de 326.766.748 habitantes, distribuídos em 9.833,517 km<sup>2</sup><sup>(32)</sup>, dividindo-se em 50 estados, constituindo-se numa república federalista, presidencialista democrática.

Para compreender o sistema policial americano, dois aspectos fundamentais devem ser considerados: a cultura militar do país e a indisposição do americano em relação ao poder centralizado. O primeiro deles se refere à cultura militar como consequência da formação e crescimento do país em guerras e batalhas, além de uma consciência patriótica, onde os valores inerentes a ética militar como a honra, coragem, compromisso, responsabilidade e honestidade foram sedimentados (Mendonça, 2019).

---

<sup>29</sup> “Prevenir e combater o crime que pode ameaçar a proteção de qualquer comunidade; Investigar quaisquer crimes que ameacem a segurança de qualquer comunidade; garantir que os infratores sejam levados à justiça; e participar dos esforços para abordar as causas do crime.” (tradução do autor).

<sup>30</sup> “Criar um ambiente seguro e protegido para todas as pessoas na África do Sul.” (tradução do autor).

<sup>31</sup> “Agir de maneira imparcial, cortês, honesta, respeitosa, transparente e responsável.” (tradução do autor).

<sup>32</sup> Disponível em: <https://paises.ibge.gov.br/#/dados/estados-unidos-da-america>. Acesso em: 16 set. 2022.

Apesar da cultura militar permear o sistema policial americano, todas as corporações policiais são civis. O segundo aspecto se traduz na construção de um modelo com base nos controles locais (municípios e condados), em face de questões históricas e culturais, caracterizadas por um comportamento de indisposição do americano em relação às instituições públicas federais de grande porte, e em relação ao poder centralizador. Segundo Reynolds (1992, p. 308), “the legacy of 1776 was a reaction against anything that purported to be a strong central government: under the constitution of 1787 the powers of the federal government were divided and balanced, the rights of the individual states safeguarded”<sup>33</sup>.

A segurança pública nos Estados Unidos está articulada nos níveis da municipalidade (cidades, vilas e bairros) dos condados, dos estados e do governo central. Tanto as polícias locais quanto as polícias estaduais e as agências federais possuem um importante papel no respectivo país, sendo que todas elas realizam o chamado ciclo completo e apresentam caráter civil (Sanderson, 2016). A inglesa *Metropolitan Police* serviu de modelo para vários departamentos de polícia dos Estados Unidos, bem como para aqueles estabelecidos nas colônias do Império Britânico (Mendonça, 2019).

Não se sabe com exatidão a quantidade de corporações policiais existentes nos Estados Unidos, mas estima-se que sejam aproximadamente 17.000 agências policiais, das quais 12.300 são departamentos de polícia municipal e de condado<sup>34</sup> e 3.100 xerifados, os quais prestam serviços de apoio direto ao judiciário local, compartilhando o restante de suas atribuições com as polícias do município e/ou do respectivo condado (Batista, 2012; Dantas, 2013, Sanderson, 2016).

Além dos fatores já elencados, acrescidos da extensão territorial do país e da quantidade de municípios, é natural que a administração local cuide das questões atinentes à segurança pública. As polícias locais são constituídas pelas organizações municipais, de condados e os xerifados que exercem o papel de “polícia de rua” mais presente, mais próxima e, portanto, o sustentáculo do sistema policial americano. A título de exemplo, o *Los Angeles County Sheriff's Departament* (LASD)<sup>35</sup>, o segundo mais populoso do país, tem circunscrição policial em 44 dos 88 municípios do condado, sendo os demais municípios atendidos pelos próprios departamentos de polícia local. A LASD possui como competências legais o policiamento, a investigação, a segurança

---

<sup>33</sup> “O legado de 1776 foi uma reação contra qualquer coisa que pretendesse ser um governo central forte: sob a constituição de 1787, os poderes do governo federal foram divididos e equilibrados, os direitos dos estados individuais protegidos.” (tradução do autor).

<sup>34</sup> Os condados se traduzem em subdivisões dos estados que, por sua vez, são constituídos por cidades, vilas ou bairro/comunidades.

<sup>35</sup> “Departamento de Xerifes do Condado de Los Angeles” (tradução do autor).

do Tribunal de Justiça, a manutenção dos presídios, a escolta de detentos e o trânsito da região metropolitana de Los Angeles (Carrera Neto, 2020).

O LASD definiu sua missão como: “Lead the fight to prevent crime and injustice. Enforce the law fairly and defend the rights of all. Partner with the people we serve to secure and promotesafety in our communities” (LASD, 2021, p.16)<sup>36</sup>. Ademais, estabeleceu os seguintes valores: “[...] respect for the dignity of all people, integrity to do right and fight wrongs, wisdom to apply common sense and fairness in all I do and courage to stand against racism, sexism, anti-Semitism, homophobia and bigotry in all its forms” (LASD, 2021, p. 01)<sup>37</sup>.

Já as polícias estaduais, existentes em todos os estados americanos (com exceção do Havaí), possuem departamentos de polícia em todos os 49 estados e surgiram após êxodo rural ocorrido no final do século XIX, com a consequente urbanização, industrialização, construção de rodovias etc. A polícia estadual desempenha o policiamento em toda a circunscrição do estado, em complemento e parceria com as polícias locais, com atuação, também, nas estradas e nas investigações de crimes previstos na legislação penal estadual (Dantas 2013).

Somente na década de 1930, em face da profunda crise econômica com impactos na criminalidade, o governo central passou a ter protagonismo no âmbito da segurança com a criação de órgãos policiais federais. Nesse período foi instituído um mecanismo padrão para produzir estatísticas criminais – o *Uniform Crime Report* (Rosen, 1995), além da promulgação de uma série de leis voltadas para o combate à criminalidade. Todavia, a medida mais relevante foi a criação do *Federal Bureau of Investigation* (FBI), uma Polícia Federal que se notabilizou pela prisão de criminosos importantes e ganhou poder e destaque no sistema policial americano (Gonçalves, 2007).

Como exemplos das 83 agências federais americanas consideradas polícias podem ser citadas: *Federal Bureau of Investigation* (FBI), *Patrol Border* (Patrulha de Fronteira), *Drug Enforcement Administration* (DEA), *Immigration and Naturalization Service* (INS) e a *U.S. Coast Guard* (Guarda Costeira), dentre outras. As organizações policiais vinculadas ao governo central tem sede em Washington como o FBI e o DEA (Rocha, 1991).

Dentre essas corporações policiais, vale destacar a *U.S. Coast Guard*, fundada e mantida como uma *gendarmerie*. A missão dessa força policial é a patrulha marítima e

---

<sup>36</sup> “Liderar a luta para prevenir o crime e a injustiça. Aplicar a lei de forma justa e defender os direitos de todos. Fazer parcerias com as pessoas que servem para proteger e promover a segurança em nossas comunidades.” (tradução do autor).

<sup>37</sup> “Respeito pela dignidade de todas as pessoas, integridade para fazer o que é certo e lutar contra o que é errado, sabedoria para aplicar o bom senso e justiça e coragem para enfrentar o racismo, sexism, anti-Semitism, homofobia e intolerância em todas as suas formas.” (tradução do autor).

o resgate aéreo em toda a costa americana, sendo reconhecida por sua eficiência e disciplina (Mendonça, 2019). É considerada uma das cinco forças armadas (juntamente com o Exército, a Marinha, o Corpo de Fuzileiros Navais, a Força Aérea e Força Espacial do Estados Unidos) e faz parte do Departamento de Segurança Interna.

Quanto à classificação tipológica, o modelo americano pode ser classificado como: civil quanto à natureza; civil/local, civil/estadual quanto à natureza/subordinação ao nível de governo; de ciclo completo quanto à competência; múltiplo-descentralizado quanto ao número de organizações e grau de centralização; e descentralizado quanto ao modelo europeu.

### **1.3.9 O modelo chileno**

Quanto ao modelo chileno, a militarização é uma das marcas do seu sistema policial. O Chile possui uma população de 17.952.035 habitantes, distribuídos em 746.102 km<sup>2</sup><sup>(38)</sup>, divididos em 16 regiões e 57 províncias, constituindo-se numa república unitária, presidencialista e democrática.

O modelo chileno é constituído por duas corporações policiais: os *Carabineros* e a PDI (Polícia de Investigação do Chile). A primeira é militarizada e responsável pelo policiamento ostensivo de preservação da ordem pública, e a segunda é de natureza civil, judiciária e técnico-científica, responsável por investigações e subordinada ao Ministério da Segurança Pública, sendo ambas nacionais e, portanto, atuantes em todo o território chileno.

Para Rocha (2014, p. 07) “a força policial *Carabineros*, criada em 1927, foi influenciada pelo modelo militar prussiano, que orientou as reformas das forças militares chilenas no século XIX, durante a Guerra do Pacífico (1879-1883), que envolveu Chile, Peru e Bolívia”. Ainda na concepção de Rocha (2013, p. 105), existe no povo chileno uma cultura militar impregnada na sociedade e nas instituições, pois “essa versão é compartilhada como uma identidade, que foi sendo construída sobre a base de diferentes fontes, algumas das quais conectam o militar com a raça, outras com o religioso e outras com o Estado”.

Os *Carabineros* constituem-se num pilar da segurança pública no Chile e foram criados em 1927, fruto do processo de militarização da atividade policial que se iniciou no país em 1887 e da fusão com outras corporações. Em 1829 foi criado o *Cuerpo de Polícia Vigilante*, subordinada aos governos locais, o que significou um esboço de polí-

---

<sup>38</sup> Disponível em: <https://paises.ibge.gov.br/#/dados/chile>. Acesso em: 16 set. 2022.

cia moderna no país, de acordo com as premissas do inglês Robert Pell citado por Rocha (2013). Em 1881 são criadas as *Policías Comunales* para o policiamento em cidades menores e na zona rural.

Em 1891, com a nova lei de organização dos municípios, foi criada a *Policía Fiscal* (em substituição ao *Cuerpo de Polícia Vigilante*) militarizada, subordinada ao governo central e com atuação nas áreas urbanas, caracterizando-se como um modelo bem parecido com o napoleônico (Rocha, 2013). Em 1896 a criminalidade crescia no interior do país e, em face da impotência das polícias municipais, foi criado o *Cuerpo de Gendarmes de las Colonias*, em substituição às *Policías Comunales*, extinta no início do século XX. Todavia, essa corporação pode ser considerada a gênese dos *Carabineros* de Chile. Em 1902 foi criado o Regimento de *Carabineros*, e em 1927 houve a fusão do Regimento de *Carabineros* com as *Policías Fiscales*, formando os atuais *Carabineiros do Chile*, que estão sob direção nacional.

Portanto, finalizando as considerações sobre o sistema policial chileno, verifica-se que ele foi moldado numa identidade militar entre os séculos XIX e XX, como forma de policiamento, de controle, de disciplina, de modernização e de estratégia para o governo em regime de exceção (Rocha, 2014, p.07).

Os *Carabineros*, a principal corporação policial do país, definiu como missão a, “presencia en la comunidad, salvaguardando los bienes, la vida de las personas y creando las condiciones de equilibrio social necesarias para el pleno desarrollo de la nación”, e como visão:

Ser una institución que consolida su liderazgo nacional e internacional. Inspirada en principios y valores esenciales y permanentes de la persona humana. Profesional, motivada, efectiva, innovadora, con las más modernas tecnologías y equipamientos. Preocupada por los suyos. Integrada con la comunidad. Capaz de entregar un servicio de calidad que la legitima y la hace necesaria por la sociedad.

E por fim, como valores: “Vocación de servicio público, patriotismo, honor, carabineiro permanente, espíritu de sacrificio, espíritu de justicia, lealtad, versatilidad, tradición, espíritu de cuerpo y compañerismo”<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Missão: “Presença na comunidade, salvaguardando os bens, a vida das pessoas e criando as condições de equilíbrio social necessárias ao pleno desenvolvimento da nação.”

Visão: “Ser uma instituição que consolida sua liderança nacional e internacional, inspirada nos princípios e valores essenciais e permanentes da pessoa humana. Profissional, motivado, eficaz, inovador, com as mais modernas tecnologias e equipamentos. Preocupada com o seu povo. Integrada à comunidade. Capaz de oferecer um serviço de qualidade que legitima e torna necessário para a sociedade.”

Valores: “Vocação de serviço público, patriotismo, honra, polícia permanente, espírito de sacrifício, espírito de justiça, lealdade, versatilidade, tradição, espírito de corpo e companheirismo.”

Quanto à classificação tipológica, o modelo chileno pode ser classificado como: militar quanto à natureza; militar/central quanto à natureza/subordinação ao nível de governo; de ciclo completo quanto à competência; único-centralizado quanto ao número de organizações e grau de centralização; e nacional quanto ao modelo europeu.

### 1.3.10 O modelo sul-coreano

E para concluir apresentação dos modelos policiais, buscou-se demonstrar como é o modelo existente na Coréia no continente asiático, país que obteve sua independência relativamente recente, em 1945, mas que tem um alto índice de desenvolvimento humano, industrial e tecnológico. A Coréia possui uma população de 51.225.322 habitantes, distribuídos em 99.720 km<sup>2</sup><sup>(40)</sup> divididos em nove províncias, constituindo-se numa república, presidencialista, unitária e democrática.

A Agência Nacional de Polícia da Coréia (ANPC) é a única instituição policial existente no país, sendo portanto, uma polícia nacional, com 18 comandos regionais. Trata-se de uma organização que sofreu várias reformas desde a independência do país em 1948, que era, até então, colônia japonesa (Carrera Neto, 2020). Mas a atual estrutura advém da reforma introduzida em 1991, que renomeou a polícia do país para Agência Nacional de Polícia.

A estrutura hierárquica utiliza nomenclatura civil nos quadros de pessoal, com exceção dos postos mais elevados, os quais empregam a designação de “general”, mas é considerada de natureza civil. A polícia coreana é reconhecida como uma das mais eficientes do mundo, pois 90% dos delitos são elucidados e um criminoso geralmente é preso num prazo de uma semana (Carrera Neto, 2020).

Quanto à classificação tipológica, o modelo coreano pode ser classificado como: civil quanto à natureza; civil/central quanto à natureza/subordinação ao nível de governo; de ciclo completo quanto à competência; único-centralizado quanto ao número de organizações e grau de centralização; e nacional quanto ao modelo europeu.

Apesar da tipologia de modelos já apresentada no quadro 1.1 conter 10 classificações, pode-se estabelecer as cinco principais, em face de sua fácil identificação, quais sejam: a natureza; a natureza/subordinação ao nível de governo; a competência; o número de organizações e o grau de centralização; e o modelo europeu. Assim sendo, o quadro 1.2 abaixo traz uma síntese da classificação tipológica dos protótipos policiais

---

Disponível em: [https://es.wikipedia.org/wiki/Carabineros\\_de\\_Chile#Misi%C3%B3n,\\_visi%C3%B3n\\_y\\_valores](https://es.wikipedia.org/wiki/Carabineros_de_Chile#Misi%C3%B3n,_visi%C3%B3n_y_valores). Acesso em: 16 set. 2022.

<sup>40</sup> Disponível em: <https://paises.ibge.gov.br/#/mapa/republica-da-coreia>. Acesso em: 16 set. 2022.

dos países analisados, tomando como referência apenas as cinco principais classificações:

**Quadro 1.2**  
Enquadramento quanto a tipologia de modelos policiais

| País/<br>classificação | Natureza        | Natureza/<br>subordinação<br>ao nível de<br>governo | Competência    | Número de<br>organizações e<br>grau de<br>centralização | Modelo<br>europeu |
|------------------------|-----------------|---|----------------|---|-------------------|
| França                 | militar e civil | militar/central<br>civil/central                    | ciclo completo | múltiplo/ centralizado                                  | napoleônico       |
| Inglaterra             | civil           | civil/local   | ciclo completo | múltiplo/ descentralizado                               | descentralizado   |
| Portugal               | civil e militar | militar/central<br>civil/central                    | ciclo completo | múltiplo/ centralizado                                  | napoleônico       |
| Espanha                | militar e civil | militar/central<br>civil/central<br>civil/estadual  | ciclo completo | múltiplo/ descentralizado                               | napoleônico       |
| Alemanha               | civil           | civil/estadual                                      | ciclo completo | múltiplo/ descentralizado                               | descentralizado   |
| Áustria                | civil           | civil/central                                       | ciclo completo | único/ centralizado                                     | nacional          |
| África do Sul          | militar         | militar/central                                     | ciclo completo | único/ centralizado                                     | nacional          |
| Estados Unidos         | civil           | civil/local<br>civil/estadual                       | ciclo completo | Múltiplo/ descentralizado                               | descentralizado   |
| Chile                  | militar         | militar/central                                     | ciclo completo | único/ centralizado                                     | nacional          |
| Coréia do Sul          | civil           | civil/central                                       | ciclo completo | único/ centralizado                                     | nacional          |

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

A seguir, a abordagem do sistema policial brasileiro e suas especificidades, com ênfase no seu histórico e nas organizações policiais que o integra.

#### 1.4 O Sistema policial brasileiro

Pode-se dizer que a história da polícia brasileira começa com a transferência da família real portuguesa para o país ainda colônia, no início do século XIX (Hipólito e Tasca, 2012). O Brasil possui uma população de 211.049.519 habitantes, distribuídos em 8.510.295 km<sup>2</sup><sup>(41)</sup> dividindo-se em 27 unidades federativas, sendo 26 estados e um distrito federal, constituindo-se numa república federativa, presidencialista democrática.

O país conformou ao longo da história uma estrutura de segurança pública com a existência de duas polícias em cada unidade da federação e mais três corporações subordinadas ao governo central: a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Ferroviária Federal. Como existem 27 unidades federadas, o país conta com 54 corporações policiais estaduais, sendo 27 polícias militares, as quais realizam o

---

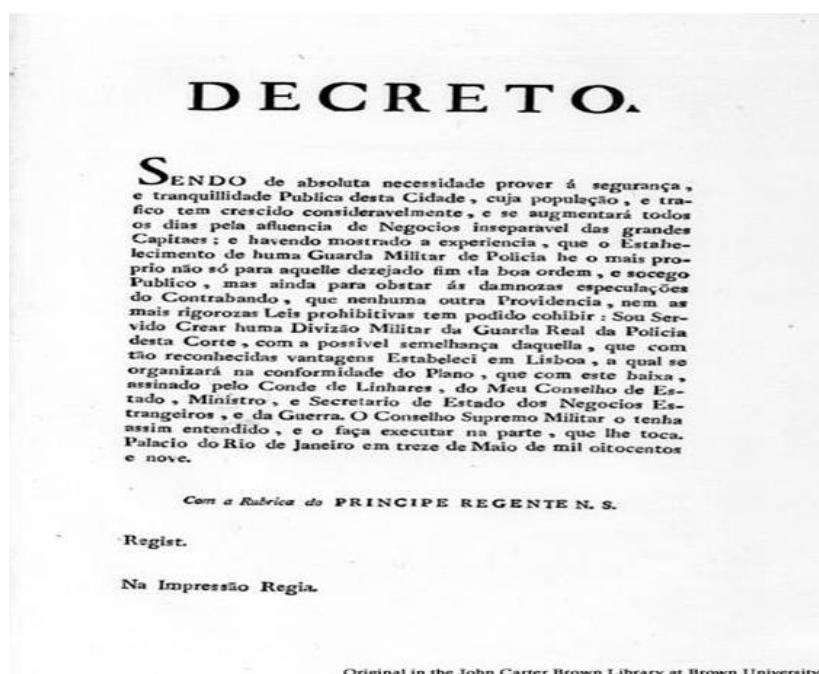
<sup>41</sup> Disponível em : <https://paises.ibge.gov.br/#/mapa/brasil>. Acesso em: 16 set. 2022.

policamento ostensivo preventivo, e mais 27 polícias civis, as quais realizam as atividades de investigação criminal, acrescidas de três instituições no âmbito federal, totalizando, assim, 57 corporações policiais.

Todavia, foi inserido no texto constitucional em 2019 as polícias penais federal, estaduais e distrital (pertencente ao Distrito Federal), com o objetivo de promoverem a segurança nos estabelecimentos prisionais, mas que ainda estão em fase de estruturação. Para Carvalho e Vieira (2020), tal medida representou uma tentativa de aperfeiçoamento do aparelho estatal para contribuir com as estratégias já existentes no combate à criminalidade e à violência. A criação de uma nova corporação policial foi uma tendência e também uma resposta aos problemas penitenciários no país, cujo sistema de execução penal já contava com uma das maiores populações carcerárias do mundo.

O sistema de segurança começou a ser construído no Brasil com chegada da família real no ano de 1808. Nesse período, a estrutura de segurança pública no país era constituída pela Intendência Geral de Polícia da Corte criada em 1808, com atribuições de manutenção da ordem por meio da investigação de delitos e prisão de criminosos, e pela Guarda Real de Polícia criada em 13 de maio de 1809, conforme decreto assinado pelo Príncipe-Regente D. João VI (ver figura 1.1), com estrutura militar e subordinação ao Intendente Geral de Polícia. Mais tarde, essas duas organizações se transformariam, respectivamente, na Polícia Civil e na Polícia Militar (Fernandes, 2016):

Figura 1.1  
Decreto Imperial que cria a Guarda Real da Polícia.



Fonte: Mendonça (2019).

Apesar do ano de 1808 ser o marco da gênese da história da polícia no Brasil, a ressalva ficou por conta da Polícia Militar de Minas Gerais, a mais antiga organização policial do país, cuja criação data de 1775, quando o Governador D. Antônio de Noronha – General do Exército Português – criou o Regimento Regular de Cavalaria de Minas, que passou a ser a primeira tropa paga pela Capitania de Minas e composta apenas por pessoas nascidas em Minas Gerais (Castro, 1998).

Com a Proclamação da Independência em 1822, todas essas forças foram transformadas em organizações militares e direcionadas para a defesa da recém-formada pátria. De acordo com Ribeiro (2011), não se podia fazer uma referência a uma Polícia Militar profissionalizada, pois eram frágeis, incapacitadas, pouco articuladas ou disciplinadas, mas servia para as necessidades do momento histórico e do contexto no qual estava inserida. A primeira Constituição do Império do Brasil, outorgada em 1824, não fazia menção a órgãos policiais e nem a segurança pública, mas estabelecia que a segurança interna era competência do Imperador (Fernandes, 2017).

Essa militarização foi acentuada com a Proclamação da República, após 1889, pois as forças públicas existentes, até então, passaram a se tornar exércitos subordinados aos estados recém-criados com o advento da federação (Fernandes, 2017). Sobre a identidade militar das polícias brasileiras, Rocha (2014) afirma que as polícias ostensivas e uniformizadas brasileiras, em especial a de São Paulo e do Chile, caminharam no

sentido do militarismo e, até o início do XX, é possível observar a influência dos modelos de forças repressivas europeias nos países da América Latina, já que missões estrangeiras francesas e alemãs atuaram na reorganização de corporações militares e policiais em diversos países.

Paulatinamente, o Brasil começa a receber a influência de mudanças nas polícias europeias, sobretudo as reformas conduzidas na Inglaterra (comunitária, aliando o exercício da coerção física legal com a busca da legitimidade de sua ação) e na França (estatal e centralizada), com a organização de suas polícias uniformizadas e gradativamente profissionalizadas, dando origem à tradicional polícia comunitária inglesa, que imortalizou seu fundador *Sir Robert Peel* e a *Gendarmerie Imperiale*, na França, como organização militar (Silva, 2017).

Para Rocha (1991), o sistema policial brasileiro se filia diretamente à revolução francesa ao adotar a divisão da polícia em administrativa e judiciária, de acordo com a distinção fixada pela lei francesa de 3 de Brumário de 1894.

A partir da chamada era Vargas (1930-1945) e após a Revolução Constitucionalista de 1932, o governo federal, por meio da Constituição Federal de 1934, insere pela primeira vez a Polícia Militar no texto constitucional do país, mas estrategicamente limita seu poder, subjugando-as ao controle do Exército, como força reserva. Gradativamente, foram reorganizadas e enfraquecidas em relação à força nacional, com restrição de artilharia, armamentos e equipamentos típicos de guerra (Fernandes, 2016; Silva 2017).

As constituições seguintes trataram de definir melhor o papel das polícias militares, constando pela primeira vez em 1946 como força auxiliar de segurança e manutenção da ordem nos estados. Até a década de 1960, as polícias militares eram aquarteladas como um exército dos estados, sendo que as guardas civis, gênese da Polícia Civil, exerciam o policiamento fardado e também as investigações, constituindo-se em uma organização policial de ciclo completo.

A Constituição de 1967 fortaleceu ainda mais as polícias militares com o papel central de manutenção da ordem e segurança interna. E no final da década de 1960, foram confiados a essas polícias alguns papéis que, até então, eram de competência de outras instituições de atendimento da administração pública, como a fiscalização florestal e de trânsito rodoviário. O policiamento ostensivo ficou como competência da Polícia Militar e as atividades de investigação a cargo da Polícia Civil, sendo exclusividade das duas a responsabilidade da segurança pública nos estados (Fernandes, 2017). Por fim, com a constituição de 1988, é apresentado pela primeira vez um sistema policial com definição de competência de cada um dos órgãos que o compõem.

Após uma sintética digressão histórica da polícia no país, inicia-se, a partir de agora, a demonstração do sistema policial brasileiro pela definição de federação como organização político-administrativa vigente no Brasil. A federação pressupõe a divisão em três partes integradas por vínculos sociais. Ensina Ferreira (1995, p. 262) que o Estado Federal consiste “numa organização, formada sob a base de uma repartição de competências entre o governo federal e os governos estaduais, de sorte que a união tenha a supremacia sobre os estados-membros, e estes sejam entidades dotadas de autonomia constitucional.”

A república federativa foi criada com a Proclamação da República em 1889, e com a transformação das antigas províncias em estados. A atual Constituição Federal reza em seu artigo 18 que a “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil comprehende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. Em seu artigo 25 esclarece que “os Estados organizam-se e regem-se pelas constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição” (Brasil, 2020).

Feitas essas considerações preliminares, é possível apresentar o sistema policial brasileiro, o qual está elencado no artigo 144 da Constituição Federal que anuncia a segurança pública como dever do estado e apresenta as forças policiais responsáveis para o desempenho desse papel:

A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares; VI - polícias penais federal, estaduais e distrital. (Brasil, 2020).

Embora seja um dos integrantes do rol de órgãos de segurança pública, o Corpo de Bombeiros não constitui como uma organização policial, pois suas atividades são voltadas para o salvamento, o socorramento e a defesa civil.

O mesmo diploma ainda menciona as guardas municipais como faculdade de criação por parte dos municípios com competência para proteção dos bens, serviços e instalações municipais. Com o passar do tempo esses órgãos ganharam importância e nas cidades maiores se tornaram forças com boa estrutura humana e material. No entanto, não há consenso de que as guardas municipais sejam ou não numa espécie de polícia municipal.

Os municípios têm autonomia constitucional para criarem suas guardas municipais, desde que não exerçam o papel de polícia. Essa assertiva é corroborada por Foureaux

(2019), que concebe as guardas municipais como órgão de segurança pública e que colabora com órgãos policiais, mas não se trata de uma corporação policial, não podendo ser reconhecida como uma polícia municipal.

Embora os órgãos policiais tenham sido constitucionalizados em momentos distintos, não há hierarquia entre eles. São três corporações pertencentes à União (polícias federal, rodoviária federal e ferroviária federal) e duas integrantes dos Estados (polícias civil e militar). Nesse diapasão, tendo em vista que a polícia apresenta duas tarefas basilares, a prevenção e a investigação criminal (Inácio, 2010), o sistema policial brasileiro possui três polícias de prevenção (rodoviária federal, ferroviária federal e militar) e duas polícias de investigação criminal (federal e civil). A seguir, será apresentada uma breve abordagem acerca do papel de cada uma dessas polícias.

A Polícia Federal constitui-se em uma corporação subordinada à União e, conforme o parágrafo 1º do artigo 144 da Constituição Federal, tem como competências:

Apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei; exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União. (Brasil, 2020).

Tem ainda como competência: prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência; e exercer as funções de polícia marítima, aérea e de fronteiras. Observa-se que a Polícia Federal possui atribuições preventivas quando relacionadas ao tráfico de drogas, ao contrabando e ao descaminho, bem como em relação às funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteira, podendo ser realizada por meio do policiamento ostensivo (Foureaux, 2019). Portanto, trata-se de uma polícia legalmente de ciclo completo, ou seja, que exerce as funções preventiva e investigativa, mas que na prática se revela exclusivamente investigativa.

A Polícia Rodoviária Federal vinculada ao governo central destina-se ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais. Entende-se por patrulhamento a realização de atividades móveis de fiscalização e rondas por intermédio de viaturas em movimento ou policiais a pé, incluindo, ainda, a prevenção e a repressão ao crime e a integração de ações com outros órgãos de segurança pública (Foureaux, 2019). A existência de uma polícia destinada exclusivamente ao policiamento em rodovias se justifica num país com extensões continentais como o Brasil, e que possuía em 2018, conforme anuário da

CNT (Confederação Nacional dos Transportes), 120.540 quilômetros de malha rodoviária federal.

A Polícia Ferroviária Federal subordinada à União destina-se ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais, visando prevenir a ocorrência de crimes e garantir a segurança do transporte ferroviário. Essa corporação justifica-se pela existência da malha ferroviária brasileira de 26 mil quilômetros de trilhos. Todavia, ela ainda não foi instituída e não há legislação que estabeleça o detalhamento das atribuições dessa corporação (Fernandes, 2015; Carrera Neto, 2020).

Com o declínio do transporte ferroviário, a segurança ferroviária também declinou e, apesar de ser constitucionalizada, está hoje praticamente inexistente, sem estrutura, sem servidores e sem política. Apesar de constituir-se num órgão policial devidamente constitucionalizado, há entendimento de que a norma constitucional possui eficácia limitada e atualmente não existe lei específica que regulamente a criação do referido órgão (Foureaux, 2019).

Quanto à Polícia Civil, suas funções são de polícia judiciária e de apuração de infrações penais, as quais podem ocorrer de duas formas. A primeira acontece no cumprimento de ordens judiciais como mandados e prisões. E a segunda ocorre no apoio, suporte e colaboração às atividades executadas pelo Poder Judiciário (Foureaux (2019)). No que tange às apurações de infrações penais, trata-se da essência de uma polícia investigativa por meio do levantamento de provas testemunhais, materiais e periciais, visando à comprovação da materialidade, bem como da autoria de um delito com suas motivações e circunstâncias.

Já as polícias militares, objeto de estudo da presente investigação, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos governadores dos estados, sendo considerada a *Gendarmerie* brasileira. Segundo Rocha (2013, p. 92), “é evidente que a *Gendarmerie*, assim como outros aparelhos jurídicos-policiais, influenciou o arcabouço formal das instituições em Estados sul-americanos em vias de organização pós-emancipação política”.

Sua competência constitucional recai sobre a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública, representando a única “polícia de rua” existente no sistema policial brasileiro. Foureaux (2019, p. 70) ensina que a polícia ostensiva “envolve atuação preventiva e visual da polícia, com o fim de se evitar a ocorrência de crimes, engloba toda a atividade ostensiva voltada para a segurança pública que não esteja expressamente na Constituição para os demais órgãos de segurança pública”.

A preservação da ordem pública tem significado mais abrangente do que a manutenção, pois consiste em restaurar imediatamente a ordem pública após sua ruptura,

o que evidencia seu caráter preventivo e repressivo (Foureaux, 2019). Torna-se necessário, também, estabelecer o conceito de ordem pública, pois, para Lazzarini (1998, p.10), ela se traduz na “união da tranquilidade, segurança e a salubridade pública, numa condição de equilíbrio e paz indispensável para o convívio social”. Já na concepção de Moreira Neto (1998, p. 145), “a ordem pública é a disposição pacífica e harmoniosa da convivência pública conforme os princípios éticos vigentes na sociedade”.

Todavia, o que se pode apreender é que a preservação da ordem pública apregoada no *caput* do artigo 144 da Carta Magna, consiste no cerne do papel legal não somente das polícias militares, mas também das demais polícias (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, polícias civis e polícias penais federal, estaduais e distrital). Posto isto, as aludidas instituições policiais comungam do mesmo negócio (preservação da ordem pública), sendo diferenciadas na missão entre elas com base nos parágrafos seguintes do próprio artigo 144.

Dessa forma, como restou bem aclarado, a ordem pública é o fim desejado da segurança pública. Esse aspecto pode ser percebido não somente pelo enunciado constitucional, mas, sobretudo, pelo rol das organizações policiais, nas quais a segurança pública é dever do Estado brasileiro com responsabilidade compartilhada entre todas as três esferas de governo. Porém, no cotidiano, a atribuição principal recai sobre cada estado-membro, pois a eles estão vinculados as “polícias de rua” (Fernandes, 2015).

Cada uma das 27 unidades federadas possui uma corporação policial militar e outra policial civil, totalizando um efetivo aproximado de 498.310 homens e mulheres<sup>42</sup>, os quais atuam diuturnamente prevenindo e investigando uma diversidade enorme de delitos praticados no dia a dia. Já as polícias subordinadas ao governo central (Federal, Rodoviária Federal e Ferroviária Federal) possuem, juntamente, um efetivo aproximado de 24.128 homens e mulheres<sup>43</sup>, com atribuições específicas e atuação bem mais restritiva, conforme já explicitado nesta seção.

E como último órgão do sistema policial brasileiro, destaca-se a recém-criada e ainda não totalmente regulamentada, instituição da Polícia Penal, que é constituída por corporações tanto em âmbito federal quanto estadual. A criação da Polícia Penal atende a uma necessidade num quadro de aumento significativo da população carcerária no país, saltando de cerca de 88 mil detentos em 1988 para aproximadamente 750 mil atualmente (Carvalho e Vieira, 2020). Além disso, a concepção de uma polícia especializada em ambientes prisionais visa conter a evolução da criminalidade organizada no

---

<sup>42</sup> Anuário brasileiro de segurança pública 2022. Como funciona a segurança pública no Brasil. Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

<sup>43</sup> Anuário brasileiro de segurança pública 2022. Como funciona a segurança pública no Brasil. Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

interior de presídios (Carvalho e Vieira, 2020). O quadro 1.3 abaixo demonstra as instituições que integram o sistema policial brasileiro:

**Quadro 1.3**  
**Sistema policial brasileiro**

| <b>Instituições policiais</b> | <b>Competência</b>   | <b>Circunscrição</b>                        |
|-------------------------------|--|---|
| Polícia Federal               | Apuração de infrações penais de crimes de competência da justiça federal | Todo o território nacional                  |
| Polícia Rodoviária Federal    | Patrulhamento ostensivo das rodovias federais                            |   |
| Polícia Ferroviária Federal   | Patrulhamento ostensivo das ferrovias federais                           |   |
| Polícia Civil                 | Funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais           | Na unidade da federação (estadual)          |
| Polícia Militar               | Polícia ostensiva e a preservação da ordem pública                       |   |
| Polícia Penal                 | Segurança dos estabelecimentos penais                                    | Podem ser federais, estaduais ou distritais |

Fonte: adaptado da Constituição Federal (Brasil, 2020).

Quanto à classificação tipológica, o modelo brasileiro pode ser classificado como: militar quanto à natureza; militar/estadual quanto à natureza/subordinação ao nível de governo; de ciclo bipartido quanto à competência, múltiplo-descentralizado quanto ao número de organizações e grau de centralização; e descentralizado quanto ao modelo europeu.

Portanto, ao comparar o modelo brasileiro com os modelos de 10 países em quatro continentes, conforme quadro 1.2, verifica-se que não há discrepâncias entre eles e que a configuração do sistema policial brasileiro segue o padrão similar a de outros países, mas com dois pontos divergentes. As duas exceções ficam por conta da competência da polícia brasileira, que é bipartida entre prevenção e investigação, diferente das demais polícias analisadas; e da subordinação a cada estado federado, pois todas as demais polícias de cariz militar estão subordinadas ao governo central.

Sendo assim, o presente capítulo apresentou a primeira palavra-chave da pesquisa - polícia – visando demonstrar os sistemas policiais existentes no mundo, marcadamente o sistema policial brasileiro, o que foi realizado por meio da exposição: doascimento da polícia moderna; de uma classificação tipológica; e de alguns modelos policiais existentes no mundo. O capítulo a seguir será destinado a apresentar a segunda palavra-chave - Desenvolvimento Organizacional - mas com ênfase nas instituições policiais.

## **2. ABORDANDO O DESENVOLVIMENTO ORGANIZACIONAL E A POLÍCIA**

O segundo passo desta investigação, contido no presente capítulo, tem como finalidades: promover uma abordagem ao Desenvolvimento Organizacional (DO) sob o prisma da demonstração de um arcabouço de Teorias das Ciências da Administração e das Relações Internacionais; apresentar ambientes e mudanças – palavras consideradas pedras de toque do DO; e demonstrar a Polícia com seu ambiente externo, sobretudo em relação ao macroambiente, ao microambiente e ao ambiente hostil no qual atua e está inserida.

### **2.1 Abordagens teóricas**

O ponto de partida para o entendimento do DO repousa em quatro premissas, nomeadamente: a organização como um sistema aberto, a existência da relação de dependência dela com o ambiente externo, o ambiente como dinâmico e incerto, e a constante necessidade de adaptação da organização nesse ambiente (Fernandes, 2018). Tais condicionantes podem ser sintetizadas no binômio ambientes e mudanças, os quais dão sustentação teórica para uma aproximação ao *habitat* das organizações.

Para Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000, p. 211) “o ambiente apresenta-se à organização como um conjunto de forças gerais, é o agente central do processo de geração da estratégia. A organização que não responder a essas forças será eliminada”. Os mesmos autores ensinam que: “a chave para a administração estratégica é sustentar a estabilidade ou, no mínimo, mudanças estratégicas adaptáveis a maior parte do tempo, mas reconhecer periodicamente a necessidade de transformação e ser capaz de gerenciar esses processos de ruptura sem destruir a organização”.

A velocidade sem precedente das mudanças tornou o ambiente organizacional mais turbulento, instável e inseguro, em face de um mundo VUCA<sup>44</sup>, termo cunhado, primeiramente, pelo exército americano em 1998 e apresentado pelo *United States War College* no relatório *Training and education army officers for the 21<sup>st</sup> Century: Implications for the United States* (Whiteman, 1998). O termo se popularizou e tem sido adotado por executivos para descrever o ambiente dentro e fora das organizações perante sua rápida transformação.

O termo VUCA pode ser clarificado pela Teoria da Complexidade, que, conforme Rego (2013, p. 21)

---

<sup>44</sup> Esta expressão significa a volatilidade (*volatility*), a incerteza (*uncertainty*), a complexidade (*complexity*) e a ambiguidade (*ambiguity*).

Consiste num conjunto de conceitos que procura explicar fenómenos ou sistemas complexos, não explicáveis por teorias tradicionais. Integra ideias derivadas da teoria do caos, psicologia cognitiva, ciência computacional, biologia evolucionista, teoria geral dos sistemas e outros campos relacionados que lidam com sistemas naturais e artificiais. Reconhece que os sistemas complexos não podem ser analisados pela divisão das suas partes.

A volatilidade pode ser traduzida pela instabilidade e pelo alto grau de oscilação das coisas. A incerteza consiste na ausência ou na precariedade das informações do exterior à organização. Em relação à complexidade, entende-se o nível de interdependência entre variáveis e atores (Fernandes, 2016). Por fim, a ambiguidade “consiste em evitar as opções para as quais a informação em falta faz com que a probabilidade pareça desconhecida” (Rego, 2013, p. 229). A aplicabilidade dessa teoria ao pensamento estratégico organizacional serve para esclarecer que as ações desencadeadas podem ter consequências inesperadas e que as ameaças nem sempre serão previstas. A serventia da Teoria da Complexidade deve contribuir para uma vigilância institucional ininterrupta acerca das constantes ameaças, devido ao caráter não cartesiano desses fenômenos (Rego, 2013).

Vale ressaltar que outras abordagens combinadas com o DO permitem analisar melhor o significado da modernidade nas organizações policiais (Gonçalves, 2017). Portanto, o DO pode ser considerado um tema multidimensional, multiparadigmático e interdisciplinar (Santos *et al.*, 2012) e, por essa razão, suas condicionantes (ambientes e mudanças) serão tratadas aqui por meio de um arcabouço teórico tanto da Teoria Geral da Administração (TGA)<sup>45</sup> quanto das teorias que explicam as Relações Internacionais (RI). O que se pretende fazer é extrair desses dois conjuntos de teorias alguns princípios que coadunam com os ambientes e mudanças organizacionais, visando ao estabelecimento de um quadro paradigmático mais adequado. Outro ente desse arcabouço seria a Ciência Policial que, segundo o modelo da Universidade da Polícia Finlandesa, possui a organização policial como um dos objetos de estudo (Poiares, 2021). Todavia, importa destacar que não será abordada na temática do presente capítulo por não possuir ainda teorias consolidadas tal qual a TGA e a RI.

A TGA é constituída por um conjunto de teorias, sendo várias delas oriundas de outras ciências e de aplicabilidade multidisciplinar, tais como a da Burocracia, a Comportamentalista e a de Sistemas, originárias, respectivamente, da Sociologia, da Psicologia e da Biologia. No tocante às teorias de Relações Internacionais, Castro (2012, p. 313) estabelece que:

---

<sup>45</sup> Esta teoria também é denominada de Teoria das Organizações ou Teoria Geral das Organizações.

Toda teoria não é fundada em um vazio histórico. Uma teoria não é um todo vazio disforme e neutro. Uma teoria é revestida discreta ou abertamente de perfurações temporais e socioculturais. Toda teoria não é concebida por meio de um vazio de poder – mesmo que esse poder, pretensamente, não esteja vinculado ao pensar científico e ao fazer intelectual. O conjunto de conceitos que alicerça determinada teoria é formatado como produto direto de processo amplo de forças de contribuição com seus respectivos teóricos.

As teorias das RI, por sua vez, produziram, ao longo da história, mais especificamente, a partir da década de 1920, ricos debates entre algumas correntes teóricas, com grande contributo para a evolução do estudo da relação entre os Estados. Nas palavras de Mendes (2012, p. 04), “a caminho da celebração dos cem anos como disciplina e cátedra acadêmica, as RI têm vindo a atingir uma maturidade científica que lhes permitem sair das trincheiras teóricas dos debates interparadigmáticos e produzir trabalhos importantes de avaliação e síntese do seu estado da arte”. De acordo com Santos (2017, p. 13), percebe-se que as

teorias de RI apoiam-se em conceituações já existentes dentro da ciência política, o que significa que pode já existir um arcabouço teórico suficiente para explicar as mudanças ocorridas no sistema nos últimos anos. Isto é, mais do que buscar por novos conceitos, a disciplina possui um infinito de possibilidades ao buscar por antigos conceitos em áreas mais antigas de ciências humanas e sociais, e aplicá-los à realidade atual.

As RI são tão multidisciplinares que algumas de suas teorias ou princípios também são oriundos de outras ciências e podem ser aplicados analogicamente em diferentes áreas do conhecimento, como exemplifica Castro (2012, p. 311) em relação ao Realismo Clássico, pois “é um equívoco e um engodo pressupor que o realismo clássico somente é aplicável ou pode ser visualizado nas esferas mais ampliadas das RI.” Como é possível perceber, cada uma das teorias, a partir de diferentes concepções sobre o homem e sobre a sociedade, elabora variados modelos de funcionamento dos relacionamentos entre os países (Lacerda, 2006). Portanto, é com base nesse alargamento de aplicabilidade teórica é que algumas das mais importantes teorias das RI serão utilizadas por analogia para explicar o *locus* de atuação das organizações.

Vale ressaltar que as teorias que integram as RI, geralmente resultantes de debates bilaterais ao longo do século XX, podem não constituir-se em teorias sob o ponto de vista de um rigor científico mais adequado, mas são importantes visões de mundo articuladas em disciplinas acadêmicas, contrapondo, assim, outras perspectivas de mundo que eram praticadas por alguns estudiosos ou estadistas. No entanto, é importante ressaltar que essas teorias foram e são importantes para explicar as circunstâncias e as

variáveis do ambiente de relacionamento entre Estados e, diante de sua relevância, serão utilizadas para explicar o ambiente e sua mutação no âmbito das organizações, pois, para Dougherty e Pfatzgraff (2003, p. 201), “explicitamente ou não, os fatores ambientais têm destaque nas Teorias das Relações Internacionais”.

Retomando a discussão do binômio mudança e ambiente, inicialmente, serão apresentadas algumas teorias da TGA que abordam e reforçam a relação permanente e contínua das organizações com o seu ambiente externo, bem como as constantes mudanças, nomeadamente, a Estruturalista, a do Desenvolvimento Organizacional, a Contingencial, a de Sistemas e a Sociotécnica. Posteriormente, com o mesmo propósito, serão também explicitadas as teorias das RI.

## **2.1.1 Teoria Geral da Administração**

### **2.1.1.1 A Teoria Estruturalista**

A Teoria Estruturalista foi a primeira a entender que a organização consiste num sistema aberto e com relacionamento permanente com o ambiente exterior. O ambiente é tudo aquilo que envolve seu exterior, pois a organização vive num mundo demográfico, cultural, social, político, econômico e tecnológico. Segundo os estruturalistas, a relação entre a organização e o ambiente torna-se essencial para a sobrevivência das empresas, pois a sociedade moderna é uma sociedade de organizações (Muniz e Faria, 2001).

### **2.1.1.2 A Teoria do Desenvolvimento Organizacional**

A Teoria do DO surgiu a partir de um conjunto de princípios, buscando promover uma mudança organizacional planejada. Alguns pressupostos são consensuais entre os estudiosos do DO, como a constante e rápida mutação do ambiente e a interação entre as organizações com o seu exterior, pois realçam aspectos como as turbulências circunstanciais, a velocidade da multiplicação do conhecimento, a velocidade da obsolescência tecnológica e o impacto dessas mudanças sobre as organizações (Chiavenato, 1998).

Em relação às turbulências, a teoria do DO permite uma melhor compreensão das dinâmicas organizacionais e propicia a visualização de novas possibilidades para que as organizações se tornem capazes não somente de dialogar com determinada turbulência, mas também tirar proveito dessa situação como uma maneira de evoluir (Bauer, 1999). O DO evoluiu para uma técnica de gestão, cujos conceitos serão explorados mais adiante, no item 2.2 do presente capítulo.

### **2.1.1.3 A Teoria Contingencial**

A Teoria Contingencial surgiu como resultado de uma série de pesquisas para enfatizar que não há nada de absoluto nas organizações, pois tudo é relativo, quaisquer princípios gerenciais podem ser aplicados conforme as circunstâncias (Ferreira et al., 2002). Para os contingencialistas, o ambiente externo tem importância fulcral para as organizações, pois, segundo eles, o que explica a estrutura interna são exatamente as contingências do ambiente geral, constituídas por variáveis demográficas, legais, políticas, econômicas, tecnológicas, sociais e ecológicas, e do ambiente tarefa, constituído pelos atores, tais como clientes, concorrentes, fornecedores e grupos reguladores, dentre outros (Muniz e Faria, 2001).

### **2.1.1.4 A Teoria de Sistemas**

Oriunda da Biologia, a Teoria de Sistemas despertou interesse nas ciências sociais e pressupõe que as organizações sejam similares a organismos vivos, vivem em ambientes complexos e devem se adaptar a ambientes abertos, indeterminados, em contato com a incerteza, além de possuir três elementos básicos: entrada, processamento e saída. As entradas (*inputs*) são os recursos extraídos do ambiente, como mão de obra, matéria-prima, informação, etc. O processamento se refere aos procedimentos adotados pela organização para transformar os recursos em produtos e serviços. Já as saídas (*outputs*) são os resultados do processamento, compreendendo produtos e serviços que serão destinados aos clientes e usuários da organização (Ferreira et. al, 2002).

Segundo Freeman e McVea (2001) as teorias da administração têm as mesmas origens da Teoria de Sistemas, visto que, na década de 1960, Katz e Kahn (1966) começaram a desenvolver estruturas que definiram a organização em relação ao sistema que a rodeia, e Thompson (1967) introduziu o conceito de "clientela" para considerar grupos fora dos limites tradicionais da organização, aproximações que para os autores foram tentativas para explicar a importância do ambiente externo.

Em seus estudos e análises, Talcon Parsons - o pesquisador mais relevante dessa teoria no âmbito da Sociologia - identificou que o equilíbrio dos sistemas sociais depende de quatro condições: a manutenção de padrões (valores, normas etc.), a consecução dos objetivos previamente determinados, a integração dos diferentes subsistemas numa unidade coordenada e a adaptação às mudanças provocadas pelo ambiente externo (Dougherty e Pfaltzgraff, 2003). Esta última premissa corrobora com a importância dessa teoria no sentido de demonstrar a relevância do ambiente e sua mutação no âmbito organizacional.

### **2.1.1.5 A Teoria Sociotécnica**

Quanto à Teoria Sociotécnica, ela parte do pressuposto de que as organizações se constituem num modelo conceitual como um “sistema integrado e interdependente de estrutura, tecnologia e comportamento a fim de atingir objetivos, operando em constante interação com o ambiente, ambos – organização e ambiente, em ritmo acelerado de mudança” (Foguel e Souza, 1985, p. 34). Portanto, a complexidade atual das organizações não pode ser explicada apenas por variáveis meramente econômicas, motivo pelo qual deve abarcar também variáveis até então pouco consideradas.

Após a exposição de algumas teorias da TGA, e, dentro do princípio da analogia para explicar os ambientes e as mudanças organizacionais, serão abordadas a seguir as principais teorias das RI, nomeadamente: o Idealismo, o Realismo, o Neorealismo, o Realismo Neoclássico, o Construtivismo e o Liberalismo.

## **2.1.2 Teorias das Relações Internacionais**

### **2.1.2.1 O Idealismo**

As premissas do Idealismo foram influenciadas pelos resultados devastadores da Primeira Guerra Mundial, com repercussão no período entreguerras, e pressupõem a viabilidade de um ambiente pacífico com base na cooperação entre os Estados e na convergência de interesses, tendo o Presidente americano Woodrow Wilson seu principal representante. De ideais pacifistas e considerado o fundador do idealismo, o Presidente Wilson apresentou ao congresso americano seus "Quatorze Pontos", que norteavam as diretrizes gerais para as relações internacionais, dentre os quais a criação da sociedade de nações livres que objetivariam a garantia de uma segurança coletiva internacional, a integridade territorial e a independência política, além dos ideais de liberdade, democracia e autodeterminação dos povos (Valadares, 2018). Segundo Castro (2012 p. 334),

as premissas do idealismo de linha democrático-republicana enfatizam que os eventos internacionais são mais influenciados pelo conjunto normativo-jurídico internacional, pela moralidade, pelo altruísmo e pelas organizações multilaterais internacionais, que pelos capitais de força-poder-interesse considerados isoladamente. Buscava-se então a abolição completa do recurso político à guerra por meio de um mero ato jurídico internacional lacônico, sem estarem fundamentadas as bases sólidas para a paz, a segurança e a estabilidade dos Estados.

Para os Idealistas, a cooperação entre os Estados é possível, desde que haja interesse entre as partes e a anarquia conduza a uma situação intolerável e o controle dela ocorrerá pelo mútuo acordo entre todos os países, em um esforço de convencimento

(Lacerda, 2006). Essa corrente não possui autores, todavia a aproximação ética das relações entre Estados teve como grande teórico, ainda que no campo filosófico, o iluminista Immanuel Kant, autor do clássico opúsculo “A paz perpétua”, em 1795. Lacerda (2006) interpreta o pensamento de Kant no entendimento de que a ausência de guerras depende de uma diplomacia transparente, sem acordos secretos ou segundas intenções, com governos republicanos e obediência a acordos e convenções internacionais.

Embora essa corrente tenha sido veementemente criticada posteriormente pela suposta inexistência da prática de alguns princípios como a igualdade, a moralidade, a ética, a transparência, a normatização jurídica entre os Estados, as premissas do Idealismo deveriam nortear o ambiente de interação e relação entre as instituições (organizações). Portanto, trazendo os preceitos do Idealismo para o *habitat* das organizações, podem-se evidenciar alguns princípios, tais como a ética, a transparência, a capacidade de diálogo, a opinião pública e a necessidade de uma arbitragem numa instância superior.

#### **2.1.2.2 O Realismo**

Já o Realismo surgiu como contraponto ao Idealismo e refuta seus princípios, partindo da premissa de que as relações, sejam elas quais forem, são centradas no poder e na lógica de dominação (Castro, 2012). O Realismo é de caráter estado-centrista, racional em suas decisões, com convergência de interesses nacionais entre sociedade e governo e com pressuposição de anarquia internacional, conceito que Luigi (2014 p. 05) explica como “os Estados são os atores internacionais mais importantes, porque não existe autoridade acima deles [...], os Estados no sistema internacional são soberanos só para baixo, e não para cima”.

O Realismo, ocupou por longo tempo, uma das principais teorias de Relações Internacionais, formulada com base na contribuição de Edward Hallett Carr em 1946, sendo robustecida em 1948 com a obra *Politics Among Nations* de Hans Morgenthau, que foi o primeiro autor a nomear essa corrente teórica e inseri-la dentro da disciplina. Para Santos (2017), o Hans Morgenthau sugere pontos do núcleo duro da corrente realista, como a racionalidade dos Estados (únicos atores relevantes a serem estudados nas Relações Internacionais); a existência de um Estado de natureza anárquico e conflituoso em que os países estão inseridos; e o foco em ações, e não intenções, no estudo de relações internacionais. Na concepção de Lacerda (2006, p.74),

o mundo caracteriza-se pela multiplicidade de Estados em constante conflito entre si, realidade que só terá fim no momento em que um poder ultrapassar os demais e impuser a todos uma hegemonia única.

Todavia, esse quadro não é de desordem, visto que é possível, procurando cada país sua própria segurança, promover alianças com os demais, para diminuir e, em certas ocasiões, evitar os conflitos.

Para os realistas, todos os Estados, independentemente das suas especificidades, têm, na sua essência, os mesmos objetivos e comportamentos nas relações internacionais, pois todos são atores com interesses nacionais na busca da sobrevivência e de maximização de poder e partilham as seguintes ideias básicas sobre o funcionamento das relações internacionais: o egoísmo, a anarquia e a política de poder (Mendes, 2019).

Já para Jackson e Sorensen (2018, p. 17), o Realismo “se concentra na qualidade básica da segurança, porque, segundo os Realistas, a guerra é uma possibilidade constante em um sistema de Estados soberanos”. O Realismo é, na sua essência, uma teoria estrutural sobre a dinâmica competitiva de distribuição de capacidades materiais de poder dentro de um sistema anárquico. Nesse sistema, os Estados agem e reagem de forma contínua numa lógica de concentração de poder e, deste modo, preservam ou tentam alterar uma determinada ordem internacional que, tradicionalmente, pode ser unipolar, bipolar ou multipolar (Mendes, 2019).

Como tese principal, o Realismo advoga que “o cenário internacional não é isonômico, é estruturado em assimetria de informações por causa da natureza desnivelada do relacionamento entre os Estados e demais atores não estatais” (Castro, 2012, p. 461). Por analogia ao ambiente organizacional, verifica-se a ausência de equidade entre as organizações, havendo desniveis que são aflorados no relacionamento entre elas. O Realismo considera ainda o poder como variável principal das Relações Internacionais, tal qual ocorre no ambiente de interação entre as organizações, em que o poder deve ser considerado na formulação de estratégias. Todavia, outros princípios advogados pelos realistas também podem ser estendidos ao *locus* de atuação das organizações como o egoísmo, as unidades como atores, a competição, a sobrevivência, as possibilidades constantes de conflito, a luta pelo poder e a possibilidade de alianças.

### **2.1.2.3 O Neorealismo**

Quanto ao Neorealismo, consistiu-se numa revisão da teoria antecessora e surgiu a partir dos trabalhos de Kenneth Waltz, tendo como principal contributo a inovação quanto ao foco no sistema internacional e a originalidade da centralidade do sistema internacional, em contraposição ao foco no Estado apresentado por autores anteriores, como Edward Carr e Hans Morgenthau . Conforme Santos (2017 p. 06),

isso significa que a análise das relações internacionais passa a transitar do Estado (maximização de seu poder, racionalidade, etc.), para a

visão sistêmica – por exemplo, em um sistema multipolar, os Estados tendem a agir de certa forma, enquanto em sistemas bipolares ou unipolares, suas ações são modificadas.

Castro (2012) interpreta a inovação dos estudos de Waltz como a busca por uma concepção mais científica, sobretudo, por meio das ciências econômicas, e afirma, como um grande contributo de Waltz, as origens dos conflitos armados como meio de prever futuros abalos sísmicos para gerar uma beligerância. Alguns autores procuraram atualizar a Teoria Realista, enfatizando exatamente os aspectos econômicos, mas subordinando-os à manipulação pelos Estados nacionais, isto é, fazendo da economia um recurso político. Outros autores ainda postulam ser a economia o elemento fundamental na disputa entre as nações, em um ambiente anárquico. Contudo, ao invés de limitarem-se a substituir os elementos militar-estratégicos pelos econômicos, os neorrealistas afirmam que o livre mercado é possível, desde que certas condições políticas sejam atendidas (Lacerda, 2006).

O que se pode apreender com o Neorrealismo para aplicação no ambiente organizacional é muito similar à Teoria Estruturalista da TGA, a qual pressupõe um relacionamento permanente das organizações com o ambiente exterior, que, por sua vez, também é integrado por outras organizações, conforme ensina Castro (2012, p. 331): “o realismo da política internacional no atual momento pós-bipolar com suas múltiplas vagas revela o estudo das relações de poder da densa e complexa teia de relacionamentos entre atores estatais, não estatais e individuais no plano externo”.

Dessa forma, as organizações se interagem na lógica de preservar seus interesses a atenderem seus objetivos, tal qual preconiza o Neorrealismo. A exemplo de um sistema internacional, cuja ordem mundial seja multipolar, bipolar ou unipolar, pode-se ter no sistema organizacional estruturas de cartel (acordos expressos ou tácitos entre empresas concorrentes para ajuste de preço visando obter vantagem sobre os demais concorrentes), de monopólio (ausência de concorrentes em determinado mercado em face da existência de um único fornecedor) ou de oligopólio (domínio de determinado mercado provocado por um pequeno grupo de fornecedores).

#### **2.1.2.4 O Realismo Neoclássico**

No que se refere ao Realismo Neoclássico, este emergiu logo após a Segunda Guerra Mundial e há quem diga que essa teoria possa ser traduzida num misto ou numa síntese das teorias antecessoras, nomeadamente, o Realismo e o Neorrealismo, sendo ambas baseadas no poder. A palavra “poder” pode apresentar significado diverso, a depender da ciência em que estiver sendo utilizada como o Direito, a Economia etc. Entretanto,

Weber (1991, p. 33) apresenta um conceito que atende às necessidades das Relações Internacionais e da Administração, ciências as quais estão em evidência para o que se analisa nesta investigação: “probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessa probabilidade”.

Para Dougherty e Pfaltzgraff (2003) a Teoria Neoclássica representa um esforço de fazer uma conexão entre a política interna e a política internacional, bem como as estruturas domésticas com as estruturas internacionais. Da mesma forma, a sobrevivência representa o objetivo principal do Estado e deve ser alcançado por meio da capacidade de seus dirigentes, os quais buscam recursos para alcançar seus objetivos domésticos e internacionais para preservar sua liderança.

Para os Realistas Neoclássicos, um Estado tem a capacidade para mobilizar estratégicamente os demais atores de menor estatura de poder, no entanto esse processo de influência também depende diretamente de elementos intangíveis como a vontade nacional, a habilidade diplomática e a legitimidade popular ao governo (Castro, 2012). Quando um Estado cria eventos, elabora regras de comportamento no âmbito internacional, muda o interesse nacional de outros países e influencia seus valores, pode-se dizer que esse país exerce habilmente seu poder (Castro, 2012).

De acordo com Dougherty e Pfaltzgraff (2003 p. 116),

os Neoclassicistas olham para o interior dos Estados e buscam entender por que os comportamentos são diferentes entre Estados. A forma de minimizarem suas ameaças e potencializarem as oportunidades não depende apenas da estrutura do sistema internacional, mas sobre tudo da quantidade de fatores internos.

Além disso, assevera Rose (1998, p. 152): “neoclassical realists assume that states respond to the uncertainties of international anarchy by seeking to control and shape their external environment”<sup>46</sup>. Assim, identificar as incertezas do ambiente externo para antecipar ou adaptar às mudanças, conforme apregoado pelos Neoclassistas, consiste numa das premissas do DO.

#### **2.1.2.5 O Construtivismo**

A Teoria do Construtivismo tem como um dos principais nomes Alexander Wendt. O quadro paradigmático construtivista inaugura a terceira geração de debates nas Relações Internacionais, abrindo novos caminhos para as questões prementes da política

---

<sup>46</sup> [...] para os teóricos realistas neoclássicos, os Estados respondem às incertezas da anarquia internacional procurando controlar e moldar seu ambiente externo (tradução do autor).

entre os Estados e demais entes do cenário externo. Para Adler (1999, p. 208), “baseada na filosofia da ciência pragmática, o Construtivismo transforma a interpretação em uma parte intrínseca do empreendimento científico que objetiva explicar a construção social da realidade”. O Construtivismo tem gênese bem diversificada, com origens em várias áreas do conhecimento, apesar das ciências sociais e políticas terem maior peso contributivo na construção mútua dos pilares do saber e do agir nas Relações Internacionais (Castro, 2012).

De forma geral, “a teoria nasce a partir do princípio central de que o mundo como um todo, assim como as relações internacionais, surge a partir de construções sociais, e não de qualquer tipo de natureza normativa que guie as ações dos atores”, relata Santos (2017, p. 11). O Construtivismo, como marco teórico, é recente no estudo das Relações Internacionais, tendo surgido, especificamente, no final da década de 1980.

Para a formulação das premissas do Construtivismo, o problema agente-estrutura representa ponto recorrente, devendo ser explorado para um melhor entendimento acerca do paradigma construtivista. Inicialmente, para os construtivistas, o termo usado para designar o ente titular causador e receptor dos atos e fatos internacionais não é o de “ator” e sim “agente”, pois denota capacidade de ação que é muito própria do Construtivismo. Outro elemento da dicotomia do paradigma construtivista é “estrutura”, ou seja, o meio, o ambiente e, nesse caso os agentes são Estados, enquanto a estrutura é o próprio cenário internacional. Ora, “Estados e cenário internacional interagem de maneira constante e intensa, revelando as complexidades de cada uma das partes e denotando as limitações pontuais de suas esferas específicas”, descreve Castro (2012, p. 387).

Uma das áreas de maior interesse das Relações Internacionais, segundo Dougherty e Pfaltzgraff (2003, p. 191) reside na interação entre estrutura e agente, pois “a questão é então saber onde e como interagem as estruturas e os agentes”. Dessa forma, a Teoria Construtivista expressa muito bem o ambiente organizacional quando evidencia dois importantes elementos de interação nas organizações, o ambiente e seus *players*, atores ou *stakeholders*<sup>47</sup> (Freeman e McVea, 2001), aqui denominado de agentes.

#### **2.1.2.6 O Liberalismo**

Por fim, o Liberalismo defende o pacifismo de cunho cooperativo, transparente e progressista, além do conjunto de princípios jusnaturalistas (kantianos). Ademais, enfatiza o cooperativismo estatal com tendências de formalização de uma comunidade perfeita

---

<sup>47</sup> *stakeholder*: qualquer grupo ou indivíduo que é afetado ou pode afetar o desempenho de uma organização.

(Castro, 2012). A Teoria Liberal argumenta que as relações internacionais podem ser cooperativas em vez de conflituosas e essa crença, conforme Jackson e Sorensen (2018, p. 17), “se baseia na ideia de que os Estados modernos e liberais são capazes de levar progresso e oportunidades ao maior número de pessoas no mundo”. A principal preposição teórica do Liberalismo, que percorre todas as suas variantes, é de que as características nacionais dos Estados importam e são decisivas para explicar os motivos as e razões dos fenômenos internacionais (Mendes, 2019).

A Teoria Liberal enfatiza as instituições domésticas dos países, pois são elas que conduzem a alterações mais sensíveis para a pacificação baseada em valores partilhados entre as nações e em cooperações em vários níveis no âmbito comercial (Castro, 2012). No Liberalismo, ainda segundo Castro (2012, p. 342),

não somente o papel da troca, do contato e do diálogo amplo é construtivo, mas, principalmente, a ética, o respeito principiológico a valores universais e a moralidade jusnaturalista são marcas importantes. Dissemina-se a adoção de medidas construtoras de confiança, que advogam a comunicação constante e a transparência entre os Estados para evitar tensões, diminuindo, assim, a potencialidade de conflitos.

Portanto, o Liberalismo oferece princípios importantes que se aplicam no âmbito das organizações, como a cooperação com base em valores comuns, a transparência e a confiança com base na comunicação constante.

Apresentada uma breve síntese das principais teorias tanto da TGA quanto das RI, as quais dão consistência científica ao *habitat* das organizações, o quadro abaixo demonstra uma sinopse de cada uma dessas teorias com o enfoque principal, bem como os princípios aplicáveis aos ambientes e mudanças organizacionais.

Quadro 2.1  
Quadro-Resumo de suporte multiteórico

| <b>Teorias</b>        | <b>Enfoque, unidades de análise</b>  | <b>Princípios aplicáveis aos ambientes e mudanças organizacionais</b> |
|-----------------------|--|---|
| <b>Estruturalista</b> | Eficiência por meio da estrutura interna e da sua interação com outras organizações.<br>Enfatiza a estrutura, as pessoas, o trabalho e o ambiente.   | Ênfase no ambiente.   |
| <b>DO</b>             | Mudança organizacional planejada. Enfatiza a estrutura, a tecnologia e o comportamento.  | Ênfase no ambiente e mudança.   |
| <b>Contingencial</b>  | A mudança ambiental condiciona as estratégias e as estruturas da organização.<br>Portanto, a aplicação de qualquer princípio ou técnica de administração depende das circunstâncias do ambiente. Enfatiza o ambiente e a tecnologia. | Ênfase no ambiente e na mudança.                                      |

|                             |  |   |
|-----------------------------|--|---|
| <b>Sistemas</b>             | Ambientes abertos com entrada, processamento e saída.  | Ênfase no ambiente e na mudança.  |
| <b>Sociotécnica</b>         | Estrutura, tecnologia. Comportamento, teleologia, ambiente e mudança.  | Ênfase no ambiente e na mudança.  |
| <b>Idealista</b>            | Ambiente pacífico com base na cooperação. Influência da moralidade, do altruísmo e das organizações internacionais. Irrelevância no papel do poder. Crença no interesse comum dos Estados-nação e de que a humanidade poderia ultrapassar desafios da guerra em conjunto.  | Ética, transparência, moralidade, cooperação, capacidade de diálogo e necessidade de uma arbitragem numa instância superior.                                      |
| <b>Realista</b>             | Estado-centrismo, anarquia do sistema internacional, ausência de isonomia entre os Estados, política de dominação, acumulação de poder, que é visto como objetivo e meio para atingir outros objetivos.  | Egoísmo, competição, sobrevivência, ausência de equidade, importância do poder, importância dos atores, possibilidade constante de conflito e também de alianças. |
| <b>Neorrealista</b>         | Foco no poder e no sistema internacional e não no Estado. Destaque para os aspectos econômicos. Ênfase na identificação das causas da guerra. O comportamento dos Estados é explicado pela natureza do sistema internacional.  | Ambiente hostil, lógica de preservação de interesses, alianças para fins e autoajuda.   |
| <b>Realista Neoclássica</b> | A atuação do Estado pode ser explicada pela distribuição de poder. Esforço de fazer uma conexão entre a política interna e a política internacional, bem como as estruturas domésticas com as estruturas internacionais. A sobrevivência representa o objetivo principal do Estado. O Estado procura a sua "razão de ser" ( <i>raison d'être</i> ) no sistema internacional. | Necessidade de identificar as incertezas do ambiente externo, antecipar ou se adaptar às mudanças externas, definição da "razão de ser" ( <i>core business</i> ). |
| <b>Construtivista</b>       | Construções sociais passíveis de mudança. Explicação da construção social da realidade. Ênfase na interação entre agentes e estrutura. Primazia dos valores e das ideias sobre estruturas materiais. A formação dos ideais faz parte da construção dos interesses, das identidades partilhadas dos agentes internacionais.   | Interação entre agentes no contexto ambiental, como os players, atores e stakeholders.  |
| <b>Liberalista</b>          | Defende o pacifismo cooperativo, transparente e progressista. As características nacionais dos Estados explicam os motivos e as razões dos fenômenos internacionais. Incentivo à cooperação entre si, gerando sinergia de paz, progresso, desenvolvimento e justiça. Não intervenção e respeito às leis internacionais.  | Ética, respeito, cooperação com base em valores comuns e a confiança com base na comunicação constante.   |

Fonte: Elaborado pelo próprio autor com base nas informações da investigação.

A seguir, algumas considerações conceituais sobre o DO e seus pressupostos mais importantes, nomeadamente, o ambiente externo e a mudança, cujos entendimentos constituem um requisito para a clarificação das especificidades das instituições policiais.

## 2.2 Desenvolvimento Organizacional

Embora superficialmente abordado como uma das teorias do arcabouço da TGA, no item anterior, o DO possui alta relevância nesta investigação, razão pela qual será detalhado a seguir, não somente sob o ponto de vista conceitual, mas sobretudo em relação a suas “pedras de toque”: o ambiente e as mudanças.

De acordo com Beckhard (1969), considerado o criador da expressão “Desenvolvimento Organizacional”, em 1945, esse processo consiste numa definição de intervenções gerenciais com vistas a promover mudança planejada, pautada em valores humanos, democráticos e com foco na eficácia organizacional. Entendem Zaltman e Duncan (1977) que o DO constitui-se no reaprendizado do indivíduo ou grupo em resposta a novos requerimentos percebidos em uma determinada situação, a qual exige ação que resulte em mudança na estrutura e/ou dinâmica de sistemas sociais.

Já para Lawrence e Lorsch (1972), o DO se traduz numa intervenção nos aspectos estruturais da organização, isto é, na divisão do trabalho, na rede de comunicações, bem como na estratégia das transações com o ambiente. Na concepção de Bennis (1969), um dos maiores expoentes dessa temática, o DO consiste numa estratégia que visa adequar princípios e crenças para responder as novas adversidades.

Expostos alguns conceitos tradicionais de autores clássicos (Beckard, 1969; Zaltman e Duncan, 1977; Lawrence e Lorsch, 1972; Bennis, 1969), os quais resgatam os primórdios do DO, importa trazer autores contemporâneos (Muniz e Faria, 2001; Chiavenato, 1998; Oliveira, 2012). Conforme Muniz e Faria (2001), o DO trata-se de um conjunto de ideias a respeito do homem, da organização e do ambiente, ao crescimento e ao desenvolvimento, segundo as suas potencialidades. Já para Chiavenato (1998, p. 297), consiste numa

resposta da organização às mudanças. É um esforço educacional muito complexo, destinado a mudar atitudes, valores, comportamentos e a estrutura da organização, de tal maneira que esta possa se adaptar às novas conjunturas, mercados, tecnologias, problemas e desafios que estão surgindo em uma crescente progressão.

Já na concepção de Oliveira (2012, p. 195), o DO se traduz num

processo estudado para consolidar a mudança planejada dos aspectos estruturais e comportamentais nas organizações, com a finalidade de otimizar o processo de resolução de problemas e os resultados anteriormente estabelecidos nos planejamentos elaborados, sempre com adequado relacionamento interpessoal.

## **2.2.1 O Ambiente externo**

Foguel e Souza (1985, p. 30) afirmam que “o ambiente externo consiste numa variável crítica para o entendimento do fenômeno organizacional, como também a valorizar o conceito de sistemas abertos como instrumento de análise das vidas das organizações”. Pelo fato de serem sistemas abertos, as organizações trocam com o seu exterior matéria-prima, recursos diversos, energia e informações, de forma frequente e ininterrupta, o que as tornam grandes processadoras de insumos, nas quais o ambiente externo atua simultaneamente como fornecedor e consumidor (Fernandes, 2018). As organizações absorvem matéria-prima, processam e devolvem ao ambiente em forma de produtos e serviços, o que caracteriza uma relação de dependência.

O ambiente externo ainda é incerto e dinâmico, o que lhe confere um significativo grau de turbulência, sendo seu exterior dividido entre macroambiente (também denominado de meio envolvente geral ou ambiente global) e microambiente (também denominado de ambiente tarefa, ambiente imediato ou ambiente específico) (Muniz e Faria, 2001; Costa, Pereira e Antônio, 2019). O macroambiente proporciona as influências mais amplas para a organização de onde derivam as oportunidades e as ameaças a sua atuação e pode ser dividido em grupos denominados de segmentos ambientais como o econômico, o político, o social, o demográfico, o tecnológico etc. Já o microambiente é constituído pelos públicos que mantêm relacionamentos e interesse com a organização ou que sejam de alguma forma afetados por ela (Fernandes, 2016).

Outra questão essencial no entendimento do ambiente externo é o seu alto grau de incerteza, logo, quanto menor a incerteza, maiores tendem a ser o conhecimento e o domínio do ambiente externo. No âmbito da Teoria das Organizações, a incerteza tem sido entendida como “o grau de imprevisibilidade das mudanças e o grau de dissimilaridade dos seus elementos, caracterizados e consolidados ao longo dessas últimas décadas nas dimensões dinamismo e complexidade ambiental” (Silva e Brito, 2013, p. 5). Na concepção de Knight (2002, p. 224), a incerteza é definida como “um estado em que não existem bases válidas ou experiência passada para determinar a probabilidade de uma ocorrência específica”. Decorre não só da falta de conhecimento de todos os possíveis estados do futuro, mas também da dificuldade de formular previsões acerca desse futuro, tendo como base os dados e as informações disponíveis. O futuro é envolvido por inúmeras incertezas que se manifestam no ambiente por meio das mudanças, descontinuidades, rupturas e ambiguidades, e, por essa razão, o ambiente externo deve ser mantido sob constante vigilância.

Para antever as possibilidades de futuro, é fundamental que se tenha um conhecimento metódicamente construído para reduzir a incerteza e proceder a julgamentos bem

embasados. Os julgamentos e as formas de pensamento com os quais se procura reduzir a incerteza são mais bem expressos quando estruturados e possuem enredos sistematizados. Para Kilian Júnior (2009), existe uma tipologia composta por várias classificações acerca da incerteza, conforme se vê no quadro abaixo.

Quadro 2.2  
Tipologia da Incerteza

| Autor          | Classificação                        | Tipo   |
|----------------|--------------------------------------|--|
| Knight (1921)  | Quanto à mensurabilidade             | <b>Risco</b> (pode-se efetuar um cálculo objetivo, atribuindo-lhe uma probabilidade objetiva, porque há estatística anterior que permite isso).  |
|                |                                      | <b>Incerteza</b> (formular um julgamento e emitir uma opinião expressa em termos de uma probabilidade subjetiva, sobre o curso dos futuros eventos).   |
| Afuah (2006)   | Estado de conhecimento               | <b>Certeza</b> (se todas as variáveis e as relações entre elas são conhecidas).  |
|                |                                      | <b>Risco</b> (se todas as variáveis são conhecidas, mas somente se podem estimar as relações entre elas – as probabilidades).  |
|                |                                      | <b>Incerteza</b> (a incerteza paira quando todas as variáveis são conhecidas, mas não se podem medir algumas e desconhecem-se as relações entre outras).   |
|                |                                      | <b>Ambiguidade</b> (quando não se podem determinar todas as variáveis pertinentes, ou seja, quando a incerteza é quase total).   |
| Heidjen (2005) | Quanto à possibilidade de ocorrência | <b>Riscos</b> (são susceptíveis de previsão em face de histórico, podendo formular possibilidades e estimar probabilidades).   |
|                |                                      | <b>Incertezas estruturais</b> (são situações com possibilidade de ocorrência, mas sem evidência de probabilidade. Não há como estabelecer antecedência de sua ocorrência).   |
|                |                                      | <b>Eventos imponderáveis</b> (trata-se de um evento surpresa, por isso não há como fazer estimativas e nem estimar qualquer evidência de que tipo de eventos possa acontecer).   |
| Porter (1985)  | Quanto à mudança                     | <b>Elementos constantes</b> (continuarão no futuro, a ter a mesma forma e o mesmo conteúdo identificados no presente).   |
|                |                                      | <b>Mudanças predeterminadas</b> (indicam um comportamento diferente daquele do presente que já pode ser antecipado).   |
|                |                                      | <b>Mudanças incertas</b> (são os elementos que no futuro devem apresentar comportamento diferente daquele do presente, cujo caminho não pode ser antecipado).  |
| Matus (1996)   | Quanto à abordagem                   | <b>Incerteza quantitativa</b> (implica situações em que os futuros alternativos possíveis são conhecidos, mas a distribuição de suas probabilidades é desconhecida).   |
|                |                                      | <b>Incerteza qualitativa</b> (conduz a situações – as quais a mesma composição de possibilidades futuras é desconhecida e implica a tomada de decisões sobre apostas difusas do ponto de vista da dinâmica do fenômeno, classifica-se em incerteza suave e incerteza dura (rígida). A incerteza suave se apresenta quando a dinâmica do fenômeno segue alguma forma ordenada, como as cadeias estocásticas ou as oscilações de longo prazo. A incerteza dura é inerente à estrutura interna da dinâmica do fenômeno, o qual se comporta, ao menos parcialmente, de um modo caótico). |

|                                   |                       |  |
|-----------------------------------|-----------------------|--|
| <b>Williams<br/>on<br/>(1985)</b> | <b>Quanto ao tipo</b> | <p><b>Primária</b> (relacionada às contingências ambientais que emergem das ações aleatórias da natureza e das mudanças imprevisíveis nas preferências dos consumidores).</p> <p><b>Secundária</b> (relacionada à falta de informações que emerge na tomada de decisão no que tange às estratégias ou aos planos feitos pelos concorrentes).</p> <p><b>Estratégica ou comportamental</b> (relacionada ao oportunismo).</p> |
|-----------------------------------|-----------------------|--|

Fonte: Adaptado de Kilian Júnior (2009) e Silva e Brito (2013).

Para que se possa analisar e classificar o nível de incerteza, devem ser considerados os graus de estabilidade (se referem à velocidade das mudanças) e de complexidade (diz respeito ao nível de interdependência entre variáveis e atores). Com base nessas considerações, Emery e Trist (1965) estabeleceram uma tipologia ambiental com a definição de quatro tipos de incerteza: baixa incerteza, incerteza baixa-moderada, incerteza moderada-alta e alta incerteza.

Para cada tipo de incerteza, os autores fizeram a correlação com um respectivo tipo de ambiente: plácido-aleatório, plácido-agregado, perturbado-reativo e campo turbulento. O ambiente plácido-aleatório é relativamente estável e não existe interdependência muito significativa entre as variáveis, o que pressupõe um ambiente pouco ameaçador para a organização. Já o ambiente plácido-agregado apresenta baixa velocidade de mudança, mas uma relação de interdependência um pouco maior entre as partes, o que retrata um ambiente com relativa ameaça à organização.

Em relação ao ambiente perturbado-reativo, a complexidade já é bem mais acentuada com a presença de atores com capacidade de exercer forte pressão sobre o ambiente e, consequentemente, sobre a organização. O último tipo de ambiente é o campo turbulento, que se caracteriza pela alta complexidade e pela rápida velocidade das mudanças, a ponto de haver dificuldade de entendimento sobre a relação e o comportamento das variáveis do sistema (Emery e Trist, 1965).

O conhecimento do ambiente externo se reveste da mais alta relevância durante o processo decisório, devendo ser muito considerado nos planejamentos mais complexos. Outras classificações de ambientes externos também foram apresentadas por Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000) quanto aos graus de estabilidade (estável e instável), complexidade (simples e complexo), diversidade de mercado (integrados e diversificados) e hostilidade (magnânimo e hostil). Já para Smircich e Stubbart (1985), a classificação apresentada é quanto à percepção (objetivo, percebido e decretado). O quadro abaixo traz uma síntese da tipologia dos ambientes organizacionais.

Quadro 2.3  
Tipologia dos Ambientes Organizacionais

| <b>Classificação</b>                     | <b>Tipo</b>                | <b>Explicação</b>  |
|--|----------------------------|--|
| Quanto ao grau de diversidade de mercado | <b>Integrados</b>          | Compostos por fornecedores, clientes e concorrentes similares que impõem problemas semelhantes à organização.  |
|  | <b>Diversificados</b>      | Muita diferenciação por fornecedores, clientes e concorrentes, provocando uma diversidade de problemas diferentes.   |
| Quanto ao grau de estabilidade e         | <b>Estável</b>             | Poucas mudanças ou quando ocorrem são lentas e previsíveis.  |
|  | <b>Instável</b>            | Muitas mudanças ou quando ocorrem caracterizam-se pela imprevisibilidade.  |
| Quanto ao grau de complexidade           | <b>Simples</b>             | Baixo grau de interdependência entre variáveis e/ou atores.  |
|  | <b>Complexo</b>            | Alto grau de interdependência entre variáveis e/ou atores.   |
| Quanto ao grau de hostilidade            | <b>Magnânimo</b>           | Caracteriza-se por ambiente tão favorável que a organização pode selecionar para quem ofertar seus serviços.   |
|  | <b>Hostil</b>              | Caracteriza-se por um ambiente de acirramento seja pela competição entre concorrentes, seja pela relação difícil com grupos externos ou ainda pela indisponibilidade de recursos.  |
| Quanto ao grau de incerteza              | <b>Plácido-aleatório</b>   | É relativamente estável e não existe interdependência muito significativa entre as variáveis, o que pressupõe um ambiente pouco ameaçador para a organização.                      |
|  | <b>Plácido-agregado</b>    | Apresenta baixa velocidade de mudança, mas uma relação de interdependência um pouco maior entre as partes, o que retrata um ambiente com relativa ameaça à organização.            |
|  | <b>Perturbado-reactivo</b> | A complexidade já é bem mais acentuada com a presença de atores com capacidade de exercer forte pressão sobre o ambiente e, consequentemente, sobre a organização.                 |
|  | <b>Campo turbulento</b>    | Caracteriza-se pela alta complexidade e a rápida velocidade das mudanças, a ponto de haver dificuldade de entendimento sobre a relação e o comportamento das variáveis do sistema. |
| Quanto à percepção                       | <b>Objetivo</b>            | O ambiente externo é concreto, real, objetivo e independente. A análise ambiental requer a descoberta de questões que estão disponíveis, basta que sejam localizadas.              |
|  | <b>Percebido</b>           | Existe uma percepção incompleta e imperfeita do ambiente. Há diferença entre a realidade do ambiente real e a percepção do estrategista.   |
|  | <b>Decretado</b>           | Linhos imaginárias são criadas pelos estrategistas para fazer uma ligação entre eventos e situações para ter significado para a organização.                                       |

Fonte: Adaptado de Smircich e Stubbart (1985); Chiavenato (1998); Bowditch e Buono (1992); Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000).

Vale frisar que, quanto ao grau de hostilidade dos ambientes, classificação apresentada por Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000), os mesmos autores esclarecem que o grau pode variar de favorável a hostil e mencionam a título de exemplo que os exércitos em guerra estão inseridos num ambiente hostil, exemplo que pode ser estendido a outras forças de segurança como as instituições policiais. Mais à frente, ao final deste capítulo, será abordado sobre o ambiente hostil, o qual se insere a Polícia.

Finalizando a teorização sobre o ambiente externo, constata-se que o exterior à organização tem o condão de direcionar o seu processo de desenvolvimento. Uma organização deve ser compreendida no seu processo permanente de alteração e de ininterrupta interação com o seu ambiente externo também em mutação e não como era percebida no pretérito, como um órgão estático constituído mecanicamente (Foguel e Souza, 1985).

### **2.2.2 Mudanças organizacionais**

As três eras econômicas da humanidade demonstraram uma enorme diferença no tempo de duração entre elas. Enquanto a Era Agrícola (domesticação de animais e plantas, agricultura, caça e povo nômade) durou aproximadamente trinta mil anos, a Era Industrial (trabalho mecânico, máquina a vapor, ciência dos materiais e grandes aglomerados urbanos) durou em torno de duzentos anos. Já a Era do Conhecimento (revoluções nos transportes, nas comunicações, na informatização e na virtualização), que se iniciou na primeira metade do século XX, proporcionou o maior número e a maior intensidade nas inovações (Fernandes, 2017). Além disso pode-se dizer que o mundo mudou mais nos últimos trinta anos do que nos últimos trinta séculos (Gonçalves e Campos, 2012).

Nesse contexto, em face da necessidade de um alinhamento às mudanças impostas, as respostas devem ser mais rápidas, pois a sobrevivência ou o grau de vitalidade organizacional está condicionado à capacidade de responder ou de se antecipar às alterações ambientais. Na concepção de Lima e Bressan (2003, p. 25), a mudança organizacional pode ser entendida como “qualquer alteração, planejada ou não, nos componentes organizacionais – pessoas, trabalho, estrutura formal, cultura – ou nas relações entre a organização e seu ambiente, que possa ter consequências relevantes, de natureza positiva ou negativa, para eficiência, eficácia e/ou sustentabilidade organizacional”, conceito que se aproxima do contexto vivido pelas polícias militares brasileiras (Silva, 2017) - objeto de estudo desta investigação. Outro conceito que também é consentâneo com o que se pretende com esta pesquisa é o de Kisil (1998, p. 06), quando afirma que a mudança consiste em “substituir uma coisa por outra, dar outra direção. Isso implica que a organização tome uma nova direção estratégica, com mudança eventual em sua missão, prioridades programáticas e uso de recursos, incluindo novas tecnologias.”

É importante destacar que existem três opções quanto ao grau de interação com as mudanças ambientais: a positiva que se traduz numa postura antecipatória, a neutra que consiste numa reação por meio de uma resposta e a negativa sem qualquer resposta em tempo hábil (Vasconcelos Filho e Machado, 1982). Para Miles e Snow (1978),

o comportamento das organizações em face da mudança ambiental pode ser classificado em defensor, explorador, analista ou reativo.

Nesse viés, o defensor se preocupa basicamente com a estabilidade, já o explorador procura novas e promissoras oportunidades em mercados e produtos novos. Para o analista, a posição de médio conservador já basta, visto que ele procura reduzir o risco e potencializar as oportunidades. Finalmente, o reativo que apenas responde às mudanças ambientais, sendo considerado o pior dos comportamentos com grandes possibilidades de fracasso (Miles e Snow, 1978).

Há que se ter clareza também acerca de quais intervenções podem ser realizadas nas organizações. Para Gonçalves, Gonçalves Filho e Reis Neto (2006), os principais modelos de mudança são os de direção, de configuração, políticos, de tecnologia avançada, de desempenho e de desenvolvimento. Os modelos de direção são constituídos por metodologias que estabelecem direcionamento para a organização, como a administração por objetivos, o planejamento estratégico e o planejamento prospectivo, dentre outros. Esses métodos utilizam análises dos ambientes interno e externo e enfrentam a incerteza, como fator dificultador.

Os modelos de configuração representam mudança na estrutura organizacional como em um organograma, em tipos de departamentalização, em amplitude administrativa e em sistema de comunicação. Já os modelos políticos são geralmente destinados a instituições públicas, pois envolvem mudanças de normas e redistribuição de poder, cujo objetivo é a busca da desburocratização e a racionalização. Os modelos de tecnologia avançada são baseados na reestruturação com emprego tecnológico de ponta e de automação, o que agiliza os processos internos, bem como a tomada de decisão. No que tange aos modelos de desempenho, abarcam métodos e técnicas que visam à mensuração de produtividade e de avaliação com indicadores com o controle de qualidade total. Os modelos de desenvolvimento são baseados em intervenções planejadas com aprendizagem contínua e desenvolvimento gerencial, e têm o DO como o principal representante. Ainda de acordo com Miller (1990), existem quatro trajetórias de mudanças que podem levar as organizações ao sucesso ou ao fracasso: a focalizante, a aventureira, a inventora e a absorvente. O quadro abaixo explicita e caracteriza conceitualmente cada uma das trajetórias apresentadas pelo autor.

Quadro 2.4  
Trajetórias de mudanças organizacionais

| <b>Tipo de trajetória</b> | <b>Explicação</b>  |
|---------------------------|--|
| <b>Focalizante</b>        | Parte de uma organização de cultura fechada e tecnocrática, oferecendo produtos/serviços perfeitos, mas irrelevantes, para ser meticulosa e movida pela qualidade. |

|                    |  |
|--------------------|--|
| <b>Aventureira</b> | Parte de uma organização imperialista impulsiva e gananciosa pela expansão a qualquer custo para ser empreendedora, criativa e voltada para o crescimento.               |
| <b>Inventora</b>   | Torna uma organização inovadora com ênfase em pesquisa e desenvolvimento e que busca invenções futuristas de sucesso duvidoso.   |
| <b>Absorvente</b>  | Parte de uma numa organização burocrática, sem objetivos com produtos fartos de imitação para ser enfática mercadologicamente e com produtos de marca e amplos mercados. |

Fonte: Miller (1990).

Na concepção de Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000), existem três aproximações ao processo de mudanças: a planejada, a conduzida e a evoluída. A mudança planejada é programática, pois existe um protocolo com um conjunto de procedimentos a serem seguidos, podendo ser exemplificada pelos programas de gestão da qualidade, pelo plano estratégico e pelos programas de DO, dentre outros. A mudança conduzida é deliberadamente governada por uma equipe posicionada estrategicamente na organização. A mudança evoluída é natural e pode iniciar ou ocorrer em qualquer nível da organização.

A abordagem planejada foi a que mais se aproximou da adotada pela Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) e, a partir dela, a corporação criou, na sua estrutura orgânica, a Assessoria de Desenvolvimento Organizacional (ADO), no ano de 2012. A ADO constitui-se numa seção no nível de assessoria criada no organograma da alta direção da corporação e com estreito relacionamento entre a alta administração, sobretudo com o Estado-Maior<sup>48</sup>, e com as demais seções que compõem o Estado-Maior, o que facilitou a agregação de informações para o ciclo de gestão estratégica (Garcias, 2015). Em 2017, o modelo de DO da PMMG, sustentado pela ADO, estava baseado nos eixos da estratégia, da qualidade, do conhecimento e de processos. Cada pilar era constituído por uma equipe técnica cujo objetivo era desenvolver produtos e serviços internos com a capacidade de responderem às transformações do ambiente, sejam por meio da adaptação ou da antecipação às mudanças (Fernandes, 2018).

O pilar da estratégia possuía o plano estratégico como seu principal produto, já no eixo de qualidade, o programa de excelência em gestão (baseado no Modelo de Excelência em Gestão (MEG), preconizado pela Fundação Nacional da Qualidade (FNQ), entidade sem fins lucrativos cujo papel é disseminar tal modelo como forma de desenvolver a competitividade, bem como a produtividade nas organizações (Fernandes, 2018), foi o carro chefe e responsável pela melhoria da qualidade da gestão na corporação. No eixo do conhecimento, foram desenvolvidos dois produtos principais quais

---

<sup>48</sup> Estado-Maior: estrutura de assessoramento no nível estratégico da corporação, visando assessorar o comandante geral nas temáticas de pessoal, inteligência, planejamento operacional, logística, comunicação organizacional e orçamento.

sejam: a gestão por competências, que consiste numa metodologia que busca a científicidade na ocupação dos cargos e, para tanto, tornou-se necessário o mapeamento da missão, das tarefas, dos conhecimentos, das habilidades e das atitudes para cada cargo na corporação (Fernandes, 2018) e a gestão da inovação, que tornou-se um produto necessário em face de uma lacuna existente na corporação pela ausência de metodologia, de protocolos e de uma cultura que favorecesse o estímulo à criatividade e ao aprendizado das pessoas (Fernandes, 2018). Por fim, no pilar dos processos, o produto desenvolvido foi a gestão dos processos internos, entendido como quaisquer configurações lógicas e racionais de recursos humanos e materiais que visem produzir um resultado (Fernandes, 2018).

Sobre a relevância da ADO, Garcias (2015, p. 81) esclarece que

a Assessoria de Desenvolvimento Organizacional representou um grande esforço da alta administração da Polícia Militar para a evolução do processo de gestão estratégica dentro da organização, representando a necessidade da criação de um setor administrativo responsável pela função e que se comprometesse a realizar a consolidação das informações necessárias ao processo para uma melhor tomada de decisão.

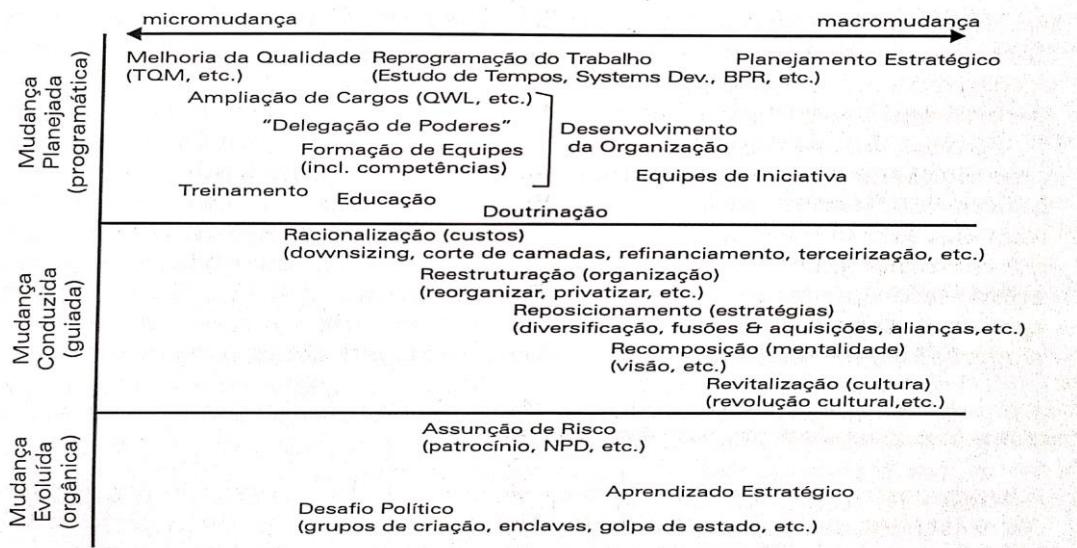
Retomando as apresentações ao processo de mudanças, a aproximação conduzida é supervisionada por uma equipe técnica numa posição de poder para garantir sua execução, e geralmente abrange as racionalizações, as reestruturações e as revitalizações. Para Doz e Thanheiser (1996), essas alterações são significativas, pois permeiam os âmbitos estratégicos, estruturais e culturais da organização.

Já a mudança evoluída é orgânica e, segundo Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000, p. 245),

guiada por pessoas que não ocupam posições de autoridade, significativa, com frequência e lugares obscuros na organização. Ao contrário das duas primeiras aproximações, que são conduzidas, que de certa forma, gerenciadas, mas formalmente por procedimentos ou menos por gerentes, esta terceira abordagem à mudança não é gerenciada nem mesmo sob o firme controle dos gerentes.

A figura 2.1 traz uma síntese dos métodos de mudança formulados por Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000).

**Figura 2.1**  
**Mapa de métodos de mudança**



Fonte: Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000).

Em meados da década de 1990, três consultores da McKinsey, Dickout, Denham e Blackwell escreveram e publicaram um artigo acerca da mudança nas organizações, estabelecendo seis estratégias básicas usadas em 25 empresas e analisadas pelos consultores: evolucionária/construção da instituição, choque e novo foco, seguir o líder, foco em frentes múltiplas, reconcepção sistemática e mobilização no nível da unidade (Mintzberg, Ahlstrand e Lampel, 2000). O quadro abaixo descreve cada uma dessas estratégias com seu respectivo conceito.

**Quadro 2.5**  
**Estratégias básicas de mudança organizacional**

| Estratégias                                    | Explicação  |
|--|---|
| <b>Evolucionária/construção da instituição</b> | Reforma gradual dos valores da empresa, das estruturas, do topo e das medidas de desempenho, para que os gerentes de linha possam conduzir a mudança.   |
| <b>Choque e novo foco</b>                      | Para sacudir uma estrutura de poder congestionado, os líderes eliminaram camadas da alta direção, definiram novas unidades de negócios e reprojetaram os processos gerenciais.                                |
| <b>Seguir o líder</b>                          | Para resultados imediatos, os líderes iniciaram grandes mudanças a partir do topo, por exemplo, vendendo negócios fracos, removendo ao mesmo tempo, somente os engarrafamentos organizacionais mais críticos. |
| <b>Foco em frentes múltiplas</b>               | Neste caso, a mudança é conduzida por equipes de tarefas cujas metas são mais amplas – redução de custos, estímulo às vendas etc.   |
| <b>Reconcepção sistemática</b>                 | Mais uma vez, equipes de tarefas conduzem o processo para elevar o desempenho, mas a reconcepção de processos essenciais e outras mudanças organizacionais tendem a ser planejadas em paralelo.               |

|  |  |
|--|--|
| <b>Mobilização no nível da unidade</b> | Os líderes da mudança delegam poderes a equipes de tarefas para aproveitar as ideias reprimidas de gerentes de nível intermediário e de funcionários da linha de frente. |
|--|--|

Fonte: Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000).

Existem outros modelos como o desenvolvido na General Electric, capitaneado por Jack Welch, o qual foi descrito por Tichy e Sherman (1993) como drama em três atos: despertar, prever e rearquitetar. Já Beatty e Ulrich (1991) caracterizaram as mudanças em cinco fases, quais sejam: a reestruturação (downsizing, reengenharia etc.), o esmagamento da burocracia (redução de relatórios, reuniões etc.), a delegação de poderes (poder aos funcionários), o aperfeiçoamento contínuo e a mudança de cultura.

Para Baden-Fuller e Stopford (1990, p. 412), o modelo de rejuvenescimento organizacional apresenta os seguintes passos:

Simplification, focus and building a top team, followed by far-reaching organizational investment, and finally re-complication. The first step is not too dissimilar from ‘turnaround’, but the next two seem remarkably different. These were the steps that embedded a new set of values, skills and behaviour throughout the firm. Rejuvenation, to be sustainable, requires change in structure, strategy, systems, technology and individual behaviour.<sup>49</sup>

As mudanças podem ser classificadas também em estrutural, redução de custos, modificação de processos e cultural (Beer, 2010). Importa destacar a mudança cultural, pois ela se alinha com o que preconiza a Identidade Organizacional (doravante IO), assunto do capítulo seguinte e uma das temáticas da presente pesquisa. Para Silva (2017, p. 45), o foco da mudança cultural “é fator humano da organização e irá pensar mais a longo prazo, contando com uma gestão mais participativa, com menos comando e controle e com a melhoria geral da filosofia e compreensão do propósito da instituição”. As mudanças podem ainda ser classificadas como incrementais, quando as ações são específicas e em setores ou áreas definidas, diferentemente da mudança transformacional que abrange toda a organização, requerendo intervenções mais robustas, estratégicas e até de alteração cultural, se for o caso (Silva, 2017).

---

<sup>49</sup> “Simplificação no sentido de eliminar processos desnecessários, construção de uma equipe estratégica voltada à renovação, seguido por investimento organizacional de longo alcance por meio da construção de novas capacidades e finalmente a manutenção e ampliação das vantagens. O primeiro passo não é muito diferente de uma reestruturação, mas os próximos dois parecem notavelmente diferentes. Estes foram os passos que incorporaram um novo conjunto de valores, habilidades e comportamento em toda a empresa. Rejuvenescimento, para ser sustentável, requer mudança de estrutura, estratégia, sistemas, tecnologia e comportamento individual” (tradução do autor).

Outro aspecto importante no estudo da mudança organizacional consiste na sua metodologia de gestão, elencada por Silva (2017) como representante dos mais pertinentes modelos para a Polícia: a visão de Kotter, o *Project Management Institute* (PMI); o *Human Change Management Institute* (HCMI) e o modelo da gestão da mudança orientado à Polícia Militar. Silva (2017, p. 76) ainda argumenta a relevância desses modelos quando afirma que “visam demonstrar que há um portfólio de conhecimentos que justificam a presença efetiva nos currículos dos cursos de carreira dos oficiais das polícias militares”.

A visão de Kotter é baseada no clássico de John Kotter, “liderando mudança”, e pode ser sintetizada em oito passos, quais sejam: estabelecer senso de urgência, criar uma coalização administrativa, desenvolver uma visão e uma estratégia, comunicação da visão da mudança, como investir de *empowerment* (empoderamento dos colaboradores da organização, com delegação de responsabilidade e maior autonomia de trabalho), visando aos funcionários para ações abrangentes, realização de conquistas a curto prazo, consolidação de ganhos e produção de mais mudanças e estabelecimento de novos métodos na cultura (Silva, 2017).

Já o PMI consiste numa metodologia mundialmente conhecida na gestão de projetos e que tem se dedicado, nos últimos anos, também à gestão de mudanças dentro da concepção de projetos, cuja essência está no pressuposto de que as mudanças estratégicas devem ser implementadas por projetos e com impacto em todos os níveis da organização (PMI, 2016). Em sua metodologia, o PMI enfatiza as seguintes premissas: gestão das partes interessadas (*stakeholders*), a importância do papel do líder e da comunicação, mudanças por meio de iniciativas estratégicas e o comprometimento da alta liderança (Silva, 2017).

Quanto ao HCMI, é um modelo que tem foco nas pessoas e, portanto, considera a resistência às mudanças, a diversidade das realidades organizacionais, bem como a integração com outras metodologias de gestão de projetos (Silva, 2017). O HCMI apresenta os seguintes passos para a gestão de mudanças: planejar e gerir a comunicação; formar espírito de equipe e realizar dinâmica de reforço; estimular processos participativos; gerir conflitos, motivação, estresse e comportamentos; estimular criatividade e inovação; e gerir os *stakeholders* (Gonçalves e Campos, 2016).

Finalmente, tem-se o método orientado à Polícia Militar, formulado especificamente para atender às necessidades de mudança organizacional na instituição policial militar. O modelo apresentado para a Polícia Militar foi desenvolvido por Zanato (2013) para utilização da corporação no Estado de São Paulo, foi baseado nas já apresentadas metodologias, mas em especial no HCMI e possui o seguinte roteiro, conforme Zanato

(2013): iniciativa das mudanças conduzidas por líderes capazes e definição dos objetivos; montagem da equipe responsável e definição do líder da mudança, apresentando ambos equipe e líder as competências e habilidades necessárias; análise das melhores estratégias e métodos; definição das fases para o processo de mudança; definição de metas parciais para ajustes; análise da relação das mudanças planejadas e dos impactos na cultura organizacional, visando verificar novos princípios ou mudar a cultura; mapeamento dos *stakeholders* e definição de estratégias para enfrentar as resistências; definição da visão do processo geral como será divulgada aos *stakeholders*; promoção do *empowerment* para gerar comprometimento do público interno; estabelecimento e cumprimento de cronograma da mudança; definição das tarefas e responsabilidade pela matriz RACI (*Responsible*: responsável pela execução; *Accountable*: responsável pelos resultados; *Consulted*: consultado; *Informed*: informado); e conclusão do processo sómente quando identificado os indicadores que evidenciem sua consolidação. O quadro 2.6 apresenta uma síntese das metodologias explicitadas.

Quadro 2.6  
Quadro-resumo da tipologia das mudanças organizacionais

| <b>Tipo</b>                                       | <b>Classificação</b>  |
|---|---|
| <b>Quanto ao grau de interação com o ambiente</b> | Positivo, neutro e negativo   |
| <b>Quanto ao comportamento</b>                    | Defensor, explorador, analista e reativo  |
| <b>Quanto aos modelos de mudança</b>              | De direção, de configuração, políticos, de tecnologia avançada, de desempenho e de desenvolvimento  |
| <b>Quanto à trajetória</b>                        | focalizante, aventureira, inventora e absorvente  |
| <b>Quanto à abordagem</b>                         | Planejada, conduzida e evoluída   |
| <b>Quanto à estratégia</b>                        | Evolucionária/construção da instituição, choque e novo foco, seguir o líder, foco em frentes múltiplas, reconcepção sistemática e mobilização no nível da unidade   |
| <b>Modelo “Drama em três atos”</b>                | Despertar, prever e rearquitetar  |
| <b>Modelo de Irich e Beatty</b>                   | A reestruturação (downsizing, reengenharia etc), o esmagamento da burocracia (redução de relatórios, reuniões etc.), a delegação de poderes (poder aos funcionários) e o aperfeiçoamento contínuo                           |
| <b>Quanto aos objetivos</b>                       | Cultura, estrutura e cultura e estrutura  |
| <b>Quanto às técnicas</b>                         | incrementais, radicais ou estratégicas  |
| <b>Forma de condução</b>                          | planejada, emergente ou minimamente estruturada   |
| <b>Modelo de Rejuvenescimento organizacional</b>  | galvanização (criar uma equipe no topo dedicada à renovação), simplificação (eliminar a complexidade desnecessária e confusa), construção (desenvolver novas capacidades) e alavancagem (manter impulso e ampliar vantagem) |
| <b>Modelo de Beer</b>                             | estrutural, redução de custos, modificação de processos e cultural  |

|                                      |   |
|--------------------------------------|---|
| <b>Quanto ao grau de intervenção</b> | incremental ou transformacional   |
| <b>Quanto aos modelos de gestão</b>  | visão de Kotter, <i>Project Management Institute (PMI)</i> , o <i>Human Change Management Institute (HCMI)</i> e o modelo da gestão da mudança para a Polícia Militar |

Fonte: Adaptado de Vasconcelos Filho e Machado (1982), Miles e Snow (1978), Gonçalves, Gonçalves Filho e Reis Neto (2006), Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000), Beer (2010), Zanato (2013) e Silva (2017).

Apresentada as considerações teóricas sobre a tipologia das mudanças organizacionais, importa um apertado relato acerca das principais mudanças ocorridas no âmbito da PMMG desde a sua criação em 1775 até os dias atuais. O processo de evolução e transformação da Polícia no país é muito similar dentre os estados-membros, com mais atenção a partir da vinda da família real portuguesa para o Brasil, em 1808 (Silva 2017), cuja exceção é a PMMG, a mais antiga organização policial do país, uma vez que a sua criação remonta a 1775, ocasião em que o Governador D. Antônio de Noronha, General do Exército Português, criou o Regimento Regular de Cavalaria de Minas, considerado o embrião da corporação (Castro, 1998).

A PMMG nasce em 1775 como um exército estadual e permaneceu com inexistência de atuação como força preservadora da ordem pública até a década de 1960 (Souza, 2003). Todavia, apesar de ter sido constitucionalizada em 1934, foi na Carta de 1946 que aparece, pela primeira vez, como força auxiliar de segurança e manutenção da ordem nos estados. Na Constituição de 1967, teve seu papel reforçado na manutenção da ordem e segurança interna, contudo, na prática, ainda era um verdadeiro exército estadual. Foi nesse período, especificamente em 1956, que surgiu, na cidade de Belo Horizonte, o patrulhamento a pé, uma evolução de sua atuação naquela altura (Souza, 2003; Silva, 2017; Fernandes, 2017).

Como decorrência da Constituição Federal de 1967, o Decreto-Lei 667/69 reorganizou as polícias militares, atribuindo a elas a exclusividade do policiamento ostensivo, além de abarcar a competência de algumas missões até então desempenhadas por outros órgãos de atendimento da administração pública como a fiscalização florestal e de trânsito rodoviário, dando nova conotação ao papel da corporação (Fernandes, 2017). Esse período foi marcado pelo foco em esforços de manutenção da ordem pública, caracterizado pela execução de policiamento ostensivo fardado (Souza, 2003). Foi um momento denominado de grande reforma policial, no qual o policiamento ostensivo passou a ser o novo negócio da corporação, momento que Cotta (2006, p. 130) relata da seguinte forma:

O novo modelo de segurança pública introduzido procurou acabar com o pluralismo policial até então existente (Guarda Civil, Corpo de Fiscais

de Trânsito e a Polícia Rodoviária do Departamento Estadual de Trânsito). A Polícia Militar seria responsável, com exclusividade, pelo policiamento ostensivo fardado e realizaria ações preventivas e repressivas. A Polícia Civil ficaria com as atribuições relativas à investigação, atividades cartorárias e burocráticas.

Entre os anos de 1970 até meados da década de 1980, o período foi caracterizado pelo emprego maciço de efetivo policial nas ruas (Souza, 2003), altura em que a formação do policial militar começa a ser baseada nas Ciências Humanas como Administração, Psicologia, Sociologia, Relações Humanas etc. (Fernandes, 2017)

No final da década de 1980, a Constituição Federal de 1988, denominada de “Constituição Cidadã”, ratifica o papel exclusivo de polícia ostensiva de manutenção da ordem pública atribuído às polícias militares, mas num ambiente de redemocratização, já que o ciclo de governos militares perduraria de 1964 até 1985. Para Fernandes (2015, p. 34), “foi uma constituição diferente das anteriores em face do seu caráter extremamente humanista, o que pode ser explicado pelo período de regime de exceção que antecedeu a sua elaboração com restrição de alguns direitos que foram retomados, exaltados e protegidos”.

A atual Carta impôs às polícias militares e, em especial à PMMG, o desafio de encetar uma nova relação com a sociedade, mas as mudanças institucionais somente foram perceptíveis a partir dos anos 2000 por meio da transição de uma organização com estilo gerencial autocrata, sem espaço para a criatividade (Silva Neto, 1997), burocrática, introspectiva, pouco participativa, pouco gerencial e com planejamentos de curto prazo para uma organização mais dinâmica, participativa, inovadora, com planejamentos estratégicos e com foco em resultados (Fernandes, 2017).

Portanto, constata-se, nessa breve digressão histórica, que a PMMG, nos seus quase dois séculos e meio de existência, apresentou pelo menos três grandes mudanças, sendo as duas primeiras encetadas pelo ambiente externo e que ensejaram alteração do seu negócio e consequentemente da sua identidade, mesmo que não formalizada. Entre 1775 até os anos 1960, foi um exército estadual com missões bélicas e, a partir do final da década de 1960, seu negócio se alterou significativamente quando passou a executar com exclusividade o policiamento ostensivo, voltado para o cumprimento da lei e a manutenção da ordem pública. No final dos anos 1980, com o advento de nova Constituição Federal, seu negócio é praticamente confirmado como uma polícia ostensiva de preservação da ordem pública, entretanto num ambiente externo diferente em face dos novos direitos introduzidos pela Constituição Cidadã. E, como última mudança, a ocorrida no início dos anos 2000, em que a gestão passou a ser mais valorizada e praticada, incluindo a formulação do primeiro plano estratégico e com a primeira IO.

A seguir, apresenta-se a Polícia com o seu entorno estratégico representado pelo macroambiente, pelo microambiente e, principalmente, a caracterização do ambiente hostil, *locus* de atuação das organizações policiais.

### **2.3 A Polícia e seu ambiente externo**

Como um sistema aberto e bem interativo, a Polícia é muito impactada pelo seu exterior, pois opera em ambiente altamente complexo (Crank, 2003). Assim, como forma de garantir sua sobrevivência e estabilidade nesse contexto de complexidade, a organização deve ter capacidade de se adaptar às demandas do meio ambiente e se flexibilizar para enfrentar as incertezas dos novos desafios que afetam o seu funcionamento (Teller, 2015).

Apesar dos ambientes organizacionais já terem sido abordados anteriormente, serão novamente destacados, mas na ótica das organizações policiais. O macroambiente é integrado pelos segmentos inerentes à vida da sociedade e que impactam direta ou indiretamente a Polícia e pode ser dividido em: ambiente clima, cujos segmentos ambientais são decorrentes de variáveis do poder político como o econômico, o tecnológico, o legal, o social e o próprio segmento político; e ambiente solo, cujos segmentos decorrem de variáveis populacionais e geográfico-territoriais, como o demográfico, o cultural e o meio ambiente (Almeida, 2001).

À guisa de exemplo, para Dantas e Brito (2010, p. 15) a variável tecnológica possui relevo de destaque no mapa ambiental das organizações policiais ao afirmarem que o futuro próximo das polícias será norteado por pelo menos três macroprocessos, aos quais antecedem a tecnologia, nomeadamente, “a pluralização e/ou fragmentação das organizações policiais, a centralização do comando e controle e o gerenciamento orientado pelos custos do serviço policial”.

Já o microambiente é composto pelos atores que integram a órbita de atuação da Polícia, com presença direta no teatro de segurança pública. Esses atores são também denominados de *stakeholders* ou “partes interessadas”, o que, na concepção de Freeman e McVea (2001, p. 05), consistem “em qualquer grupo ou indivíduo que é afetado ou pode afetar o desempenho de uma organização”. O objetivo da gestão das partes interessadas é desenvolver métodos para gerenciar grupos e relacionamentos que sejam estratégicos (Freeman e McVea, 2001). Segundo Almeida (2001), o microambiente pode ser seccionado em transação e tarefa, sendo no primeiro os públicos que constituem o contexto mais genérico da organização e no segundo os públicos que mantêm relacionamentos institucionais obrigatórios.

Para exemplificar, os atores de transação são os órgãos públicos em geral, o parlamento, a mídia, as prefeituras, as câmaras municipais, os clubes de serviço e as associações comunitárias, entre outros. Em relação aos atores do microambiente tarefa, tem-se o governo, as secretarias de estado, o Poder Judiciário, o Ministério Público, as entidades de classe, a Polícia Civil, a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, as Guardas Municipais, os fornecedores e a comunidade em geral. No âmbito da Polícia Militar, esses atores apresentam interesses às vezes antagônicos, podendo legitimar ou não o trabalho policial (Freitas, 2015).

O microambiente se reveste da mais alta relevância para a Polícia, pois relaciona-se com esses públicos, constitui-se numa questão de sobrevivência institucional, já que, para manter-se num ambiente turbulento, a gestão deve direcionar um curso para a organização. Para mudar o curso com sucesso, a gestão deve ter o apoio daqueles que podem afetar a organização e compreender como ela afetará outros públicos (como no longo prazo eles podem dar uma resposta reativa). Portanto, a compreensão do relacionamento com as partes interessadas é, pelo menos, uma questão de alcançar os objetivos da organização, o que, por sua vez, é uma questão de sobrevivência (Freeman e McVea, 2001).

Os atores possuem papel fundamental no desempenho da organização, pois eles se movimentam no ambiente com suas estratégias e objetivos a serem atingidos, influenciando significativamente tanto o comportamento quanto a estratégia da própria instituição. Para Godet (1993), conhecer a estratégia dos atores é fundamental para a organização, visto que eles “dispõem de múltiplos graus de liberdade que vão poder exercer, através de ações estratégicas, para atingir os fins que fixaram, a fim de realizarem o seu projeto”. É essencial conhecer as estratégias dos atores, como agem e decidem e, principalmente, como influenciam, de forma legal e legítima, o processo decisório para a preservação ou ampliação de interesses da organização, além de promoverem a interação com os setores organizados. Identificar as estratégias dos atores ainda possibilita as seguintes vantagens: ampliar a previsibilidade e minimizar conflitos; obter decisões favoráveis ou bloquear decisões desfavoráveis aos interesses institucionais; e contribuir para amenizar as externalidades desfavoráveis, ajustando as decisões de modo a distribuir os seus ônus de forma mais equilibrada entre os diferentes setores afetados (Polícia Militar de Minas Gerais, 2016d).

Vale ressaltar que a gestão de relacionamento institucional com os atores de interesse tem sido uma prática cada vez maior nas organizações policiais, pelo entendimento de que eles têm impacto direto no desempenho e nos seus resultados. Apresentando novamente a PMMG como supedâneo exemplificativo na presente investigação, a instituição criou, no ano de 2001, um órgão no nível estratégico da corporação para

cuidar do relacionamento com o microambiente, nomeadamente, a Assessoria de Relações Institucionais (ARINS).

O aludido órgão possui dentre outras competências: detectar, nos órgãos municipais, estaduais e federais, na comunidade nacional e internacional ou na própria corporação, atos ou fatos que possam mudar ou influenciar na constituição jurídica, na conduta interna ou externa da PMMG; assessorar o comando-geral nos assuntos referentes às relações com os órgãos externos; e gerenciar tecnicamente, no nível estratégico, as atividades relacionadas às relações Interinstitucionais da corporação (Polícia Militar de Minas Gerais, 2016d). Tavares (2008) estabeleceu uma metodologia para avaliar o relacionamento institucional com os seus diversos públicos, utilizando cinco passos conforme o quadro abaixo devidamente adaptado para os *players* da Polícia. Tal método pode contribuir para a construção do mapa do ambiente externo.

**Quadro 2.7**  
Análise de relacionamento com os atores da Polícia

| Fases   | Detalhamento   |
|---|--|
| <b>1. Identificação dos públicos</b>                        | Provedores financeiros (Governo do Estado e outros órgãos mediante convênio), órgãos governamentais (Governo do Estado, Secretarias de Estado, Ministério da Justiça, Prefeituras Municipais, Ministério Público etc.), comunidade local (fornecedor de recursos e beneficiária dos serviços prestados, público em geral, sindicatos e associações, mídia e fornecedores). |
| <b>2. Identificação da natureza do relacionamento</b>       | Provedores (Governo do Estado), normativos e fiscalizadores (Governo do Estado, Ministério Público e Poder Judiciário), difusos (imprensa e comunidade), funcionais (fornecedores e usuários dos serviços prestados), competitivos (legalmente não existem competidores em face de competências legais distintas).   |
| <b>3. Avaliação dos níveis de relação</b>                   | Relações satisfatórias, relações almejadas e relações indesejadas.   |
| <b>4. Caracterização das expectativas de relacionamento</b> | Consiste numa descrição pormenorizada dos níveis de relações previstas no passo anterior.  |
| <b>5. Estratégias a serem desenvolvidas</b>                 | Consiste no estabelecimento das ações a serem desenvolvidas para o nível desejado de relacionamento.   |

Fonte: Adaptado de Tavares (2008).

Para Freeman (1984), um dos grandes estudiosos em gestão dos *stakeholders*, o microambiente pode se relacionar com a organização por meio de um “processo de formulação de estratégia dos interessados” integrado por três práticas: análise do comportamento dos interessados, explicação do comportamento dos interessados e análise de coalizões. Desses práticas podem resultar quatro estratégias genéricas do processo de formulação de estratégia dos interessados: ofensiva (como tentar mudar os objetivos dos interessados), defensiva (como ligar a questão a outras que os interessados veem

de forma mais favorável), manutenção da posição corrente e mudança das regras. O quadro abaixo detalha cada situação.

Quadro 2.8  
Formulação de estratégia dos interessados

| Prática   | Explicação   | Estratégias   |
|---|--|---|
| <b>Análise do comportamento dos interessados</b>    | Consiste em analisar o comportamentos de cada grupo de interessados que poderão ser: real ou observado, potencial cooperativo, e ameaça competitiva. | ofensiva<br>defensiva<br>manutenção da posição corrente<br>mudança das regras |
| <b>Explicação do comportamento dos interessados</b> | Consiste no entendimento acerca da logicidade do comportamento do grupo de interessados  |   |
| <b>Análise de coalizões</b>                         | Consiste na busca de coalizações entre os diversos grupos de interessados.   |   |

Fonte: Freeman (1984) *apud* Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000).

Existe também uma tipologia para análise das partes interessadas, classificada quanto à identificação dos *stakeholders*, quanto à diferença entre as categorias dos *stakeholders* e, por fim, quanto à investigação do relacionamento entre os *stakeholders* (Reed, 2009). A importância da gestão das partes interessadas está na tarefa de gerenciar e integrar os relacionamentos e interesses dos acionistas, funcionários, clientes, fornecedores, comunidades e outros grupos de uma forma que garanta o sucesso de longo prazo da empresa. A aproximação das partes interessadas enfatiza a participação ativa na gestão do ambiente de negócios, relacionamento e promoção de interesses (Freeman e McVea, 2001).

Tanto o macroambiente quanto o microambiente são constituídos por segmentos ambientais integrados por variáveis, que se traduzem em forças dentro de cada segmento ambiental. São considerados indicadores qualitativos que movimentam e dão dinâmica ao ambiente externo, sendo imprescindíveis para a fase de leitura e interpretação ambiental. Para a construção de cenários, por exemplo, fase importante de antecipação de mudanças ambientais, as variáveis geralmente são denominadas de eventos futuros e identificadas com base em alguns critérios: a complexidade (consiste na interdependência entre as variáveis relevantes que, em dado momento, pode afetar a organização de maneira positiva ou negativa), a velocidade (representa a rapidez de alteração na força de determinada variável), a duração (significa o período de tempo em que

uma variável interfere na organização), a incerteza (o grau de imprevisibilidade das possíveis ocorrências ambientais, que pode ser baixo, médio ou alto) e o impacto (constitui o grau dos efeitos que poderão provocar na organização) (Tavares, 1991).

É fundamental conhecer as características do ambiente que condicionarão as respostas no futuro e se atentar às alterações científicas, tecnológicas, econômicas e políticas, porque as características exigirão uma adaptação mais rápida para melhor alinhamento com garantia de sobrevivência. Para analisar ambientes, é fundamental o entendimento de que as partes de um sistema só podem ser compreendidas num contexto, tomando a totalidade em consideração e, para compreender o todo, é necessário identificar as partes e a sua lógica interna, dificuldade que pode ser analisada à luz da Teoria da Complexidade (Rego, 2013).

Portanto, procedidas às considerações acima, pode-se exemplificar o mapa do ambiente externo das organizações policiais, com o seu entorno estratégico constituído pelas variáveis que orbitam seu negócio, conforme os quadros 2.9 e 2.10 abaixo.

**Quadro 2.9**  
**Síntese exemplificativa do macroambiente da Polícia**

| <b>Ambientes</b> |       | <b>Variáveis ambientais</b>  |
|------------------|-------|--|
| Macroambiente    | Clima | <b>Políticas</b> (conjuntura política, estabilidade das instituições, responsabilidade fiscal, credibilidade das instituições, nível de aperfeiçoamento da governança na Polícia, nível de profissionalização nas instituições policiais, qualidade das políticas públicas de segurança, nível de corrupção, representação política, participação social, nível de transparéncia etc.).  |
|                  |       | <b>Econômicas</b> (nível de estabilidade econômica, nível do déficit público, distribuição de renda, taxa de inflação, crescimento econômico, renda per capita, taxa de desemprego, sistema previdenciário, infraestrutura portuária, infraestrutura de mobilidade urbana etc.).   |
|                  |       | <b>Sociais</b> (nível de desenvolvimento social, nível de concentração de renda, movimentos sociais, mobilidade social, déficit habitacional, nível de planejamento na urbanização, nível de escolaridade, saúde pública, nível do gasto público em saúde, controle sanitário, nível de saneamento básico, índice de criminalidade, índice de violência, expectativa de vida, tensões sociais, crises humanitárias, sensação de insegurança, tráfico de drogas, ilícitos transnacionais, controle de fronteiras em face de crises pandêmicas, empoderamento de atores sociais etc.). |
|                  |       | <b>Tecnológicas</b> (Impacto das mudanças tecnológicas, acesso à tecnologia, robotização na segurança pública, inteligência artificial na segurança pública, capacidade de adaptação, incentivo à pesquisa/desenvolvimento na segurança pública, mudanças tecnológicas, custo/benefício da tecnologia, evolução da tecnologia para a prática criminal, ataques cibernéticos, uso da tecnologia nas em ataques terroristas etc.).   |
|                  | Solo  | <b>Demográficas</b> (crescimento demográfico, nível de urbanização, movimentos migratórios, êxodo rural, bolsões de pobreza etc.).   |
|                  |       | <b>Culturais</b> (influência dos meios de comunicação, <i>fake news</i> , aspectos éticos e morais, tendências de comportamento, individualização, valorização da consciência da cidadania, efeitos da massificação da comunicação, ideologia por segmento social etc.).   |

|  |  |   |
|--|--|---|
|  |  | <b>Meio ambiente</b> (nível de criminalidade ambiental, variações climáticas, nível de preservação dos recursos naturais, consciência ecológica, poluição ambiental, ocupação irregular do solo com a proliferação de favelas). |
|--|--|---|

Fonte: Adaptado de Almeida (2001), Tavares (2008) e Fernandes (2002).

**Quadro 2.10**  
**Síntese exemplificativa do microambiente da Polícia**

| Ambientes     | Variáveis ambientais | Método de análise de relacionamento   | Processo de formulação de estratégias             |
|---------------|----------------------|---|---|
| Microambiente | Transação            | <b>Órgãos públicos em geral</b> (estratégia de cada órgão no campo da segurança pública, nível de relacionamento institucional, parcerias institucionais existentes ou possíveis etc.).   | Identificação dos públicos                        |
|               |                      | <b>Forças Armadas</b> (nível de relacionamento institucional, emprego das Forças Armadas da GLO (Garantia da Lei e da Ordem), demandas para participação das Forças Armadas em missões de cunho social e suporte a diversas políticas públicas como combate epidemiológico, desinfecção, hospitais de campanha e obras de infraestrutura, dentre outros, imagem das Forças Armadas junto à sociedade brasileira, ações existentes ou possíveis com reflexo na segurança pública). | Identificação da natureza do relacionamento       |
|               |                      | <b>Prefeituras Municipais</b> (parcerias existentes ou possíveis com a Polícia, políticas públicas municipais com reflexo positivo para a segurança pública etc.).  | Avaliação dos níveis de relação                   |
|               | Tarefa               | <b>Assembleia Legislativa e Congresso Nacional</b> (parlamentares favoráveis/desfavoráveis à corporação, atuação dos parlamentares representantes da corporação, credibilidade dos parlamentares etc.).   | Caracterização das expectativas de relacionamento |
|               |                      | <b>Governo</b> (grau de investimento na corporação, políticas públicas de segurança, nível de relacionamento institucional, nível de coordenação do governo entre os órgãos de segurança).  | Estratégias a serem desenvolvidas                 |
|               |                      | <b>Poder Judiciário</b> (principais demandas contrações da Polícia, credibilidade da Polícia perante a justiça, eficiência processual do Poder Judiciário etc.).  | Análise de coalizões                              |
|               |                      | <b>Ministério Público</b> (principais atuações do Ministério Público no âmbito criminal, grau de fiscalização das ações da Polícia, grau de relacionamento com a Polícia, nível de controle externo da atividade policial etc.).  |   |
|               |                      | <b>Polícia Judiciária</b> (nível de eficiência nas investigações, nível de relacionamento com a corporação, parcerias existentes ou possíveis etc.).  |   |
|               |                      | <b>Órgão de imprensa</b> (capacidade de influenciar a opinião pública, possibilidade de veicular notícias favoráveis/desfavoráveis, ideologia de cada órgão de imprensa etc.).  |   |

|  |  |  |
|--|--|--|
|  | <p><b>Fornecedores</b> (principais fornecedores, grau de honestidade, moralidade e ética nas relações comerciais, parcerias existentes, qualidade dos produtos/serviços etc.).</p> <p><b>Sindicatos/entidades representativas</b> (quantidade de entidades, ideologia dominante em cada entidade, nível de reivindicação, capacidade de influência e mobilização etc.).</p> <p><b>Órgãos de pressão</b> (entidades representativas da sociedade civil, nível de satisfação/insatisfação com a Polícia, percepção do grau de profissionalismo do policial, grau de credibilidade de cada órgão perante a sociedade, nível de organização, grau de parceria com a Polícia, principais reivindicações, nível de cobrança de ações, capacidade de mobilização popular etc.).</p> |  |
|--|--|--|

Fonte: Adaptado de Almeida (2001), Freeman (1984) *apud* Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000), Tavares (2008) e Fernandes (2002).

O emaranhado ambiente externo da Polícia acaba por pressioná-la a responder às ameaças e gerir as suas consequências econômicas, sociais, políticas, tecnológicas etc, pois a Ciência Policial demanda o conhecimento de pressupostos da Teoria da Complexidade para sua compreensão (Santos Júnior, Santos e Silva, 2013). A Teoria da Complexidade desenvolveu mecanismos para o entendimento dos sistemas complexos, relatado da seguinte forma por Morin (2000, p. 387):

[...] parte de fenômenos, ao mesmo tempo, complementares, concorrentes e antagonistas, respeita as coerências diversas que se unem em dialógicas e polilógicas e, com isso, enfrenta a contradição por várias vias. A organização é o encadeamento de relações entre componentes ou indivíduos que produz uma unidade complexa ou sistema, dotada de qualidades desconhecidas quanto aos componentes ou indivíduos. Ela possui elementos influenciadores, tanto internos, quanto externos. Ela deve ser entendida em termos da disposição de relações entre componentes ou indivíduos, produzindo uma unidade complexa, garantindo tanto solidariedade relativa a estas ligações, como a possibilidade de duração, apesar de perturbações aleatórias.

No conceito de Teoria da Complexidade apresentado por Rego (2013), pode-se inferir alguns princípios, nomeadamente: um comportamento complexo como resultado da relação de dependência das suas partes integrantes, comportamento previamente determinado por regras simples, resultado não linear, imprevisibilidade do resultado. Portanto, o comportamento complexo pode estar presente numa variedade de sistemas, inclusive em organizações policiais.

Ainda conforme Rego (2013, p. 19), ambientes ou sistemas complexos consistem em “redes de agentes ou partes interdependentes, que interagem entre si, sem um comando hierárquico, geradores de fenómenos de emergência, quando as suas proprie-

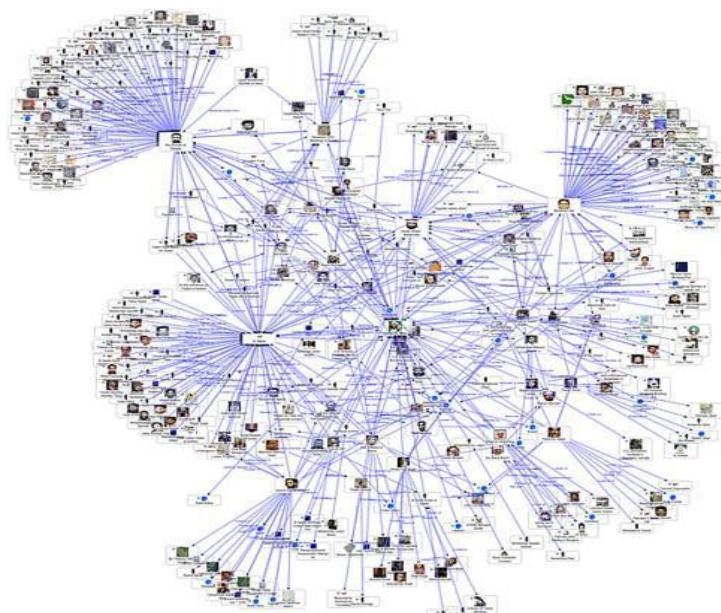
dades não são uma consequência natural dos seus elementos constituintes vistos isoladamente". Logo, para a caracterização de um sistema, torna-se necessária a identificação das partes, bem como o conhecimento da interação entre elas.

A Teoria de Sistemas contribui para enfatizar a importância dessa interdependência, pois as organizações são descritas como "sistemas abertos" e fazem parte de uma rede muito maior, em vez de entidades independentes e autônomas. A Identificação das partes interessadas e das interconexões entre elas é uma etapa importante nesta abordagem e enfatiza o desenvolvimento de estratégias que otimizam a rede (Freeman e McVea, 2001).

Assim, partindo do pressuposto do elevado grau de dependência das organizações com o seu ambiente externo, bem como a sua rápida mutação, a sobrevivência das organizações policiais depende do grau de alinhamento com essas mudanças, podendo ser de reação, de adaptação ou de antecipação. Sua vitalidade, ao longo do tempo, dependerá de uma dessas hipóteses e, nesse contexto, a perspectiva de rede ou *network* contribui para enfrentar os problemas proporcionados pelo ambiente (Rego, 2013).

De acordo com Rego (2013), o conhecimento dessa emaranhada rede, perpassa pela interpretação de algumas questões como a definição dos elementos da rede e suas ligações, a propagação dos efeitos na rede, os fluxos da rede (responsabilidades, autoridades, funções), a força que dirige esses fluxos, as fases de transição, as propriedades da rede, em robustez, estabilidade e vulnerabilidade, a especialização dos nós, as interações, a percepção do somatório das interações e a fluidez da energia. A figura 2.2 abaixo demonstra a complexidade de relacionamento no ambiente externo em organizações policiais.

Figura 2.2  
Complexidade de relacionamento no ambiente externo da Polícia



Fonte: Adaptada de Rego (2013).

Segundo Oliveira (2005, p.149), “a Polícia é uma entidade, cujo modelo de organização é uma complexa teia de ligações formais e informais, entre actores internos, stakeholders (políticos, administrativos, sindicais e privados) e os cidadãos”. Com base na tipologia de ambientes já apresentada no quadro 2.3, a Polícia atua em ambientes integrados, instáveis, complexos, hostis e perturbado-reativo (Fernandes, 2017). Os ambientes não são racionais, sendo inviável prever com exatidão suas evoluções e, por essa razão, a dificuldade de planejamento é diretamente proporcional à complexidade do ambiente e à extensão de horizonte temporal. Como não bastasse a complexidade e a imprevisibilidade, as forças de segurança, como a Polícia, atuam em ambientes hostis (Mintzberg, Ahlstrand e Lampel 2000).

Alguns métodos foram desenvolvidos para analisar a relação da organização com essas redes, as quais podem ser consideradas como partes interessadas, visando fornecer informações sobre os padrões de comunicação, confiança e influência. Segundo Reed *et al.* (2009), os métodos matriz de ligação de ator, análise de redes sociais e mapeamento de conhecimento permitem identificar, por exemplo, quais *stakeholders* são conflitantes, complementares ou cooperativos, ou se são mais centrais, marginais e como eles se agrupam.

Outra questão que deve ser analisada, no contexto do ambiente típico da Polícia, é a sua inserção num *habitat* hostil (Mintzberg, Ahlstrand e Lampel, 2000), pois a atividade

policial guarda características muito peculiares que a diferencia das demais. A atuação em contendas e confrontos diários e não raras as vezes como mediadora de conflitos, seja talvez o âmago do trabalho policial, seara de sua maior demanda. Para Bittner (2003, p. 101) “não é preciso ter uma percepção muito sutil para notar que ficar entre um homem e outro em conflito inevitavelmente envolve profundas ambiguidades morais”. Para Clemente (2006, p. 17), “frequentemente, a voz popular prefere mais recriminar a polícia e menos realçar aquilo que ela faz de bem”.

Em que pesem as “polícias de rua” terem um papel prioritariamente preventivo, elas também possuem um viés muito fiscalizatório como, por exemplo, por meio de ações e abordagens a pessoas em atitude suspeita, nas operações repressivas e também em “blitz de trânsito” e “fiscalizações diversas”, por meio de operações de controle de distúrbio civil e de prisões. No âmbito de sua atuação, a Polícia invariavelmente restringe liberdades e até direitos em prol do interesse da coletividade. David Bayley, professor e pesquisador, esclarece que a coerção, o controle e a opressão, por vezes, tornam-se necessários, mas não são socialmente agradáveis (Silva, 2010).

Segundo Inácio (2010, p. 24), “a polícia tem por obrigação aplicar medidas impopulares e acaba por perder o apoio do público, proporcionando desacatos, violência e rebeldia”. Corroborando com a assertiva acerca do estigma da profissão policial, Paixão (1982), afirmou que a função do policial é similar ao do lixeiro, porque é ele quem extraí do seio social aqueles a quem ela não deseja. Em termos metafóricos, o papel do trabalho policial é uma “função intestinal”.

O trabalho policial é “sujo”, porque sua atuação ocorre nas periferias morais da sociedade e o desprestígio dessa atividade está aliado a suspeitas de que a corrupção bem como a violência fazem parte do dia a dia das profissões que lidam, no seu quotidiano, com a “escória social” (Paixão, 1995).

Na busca por uma teoria que explique a Polícia, Egon Bittner (2003, p. 219), esclarece “que dentre as instituições do governo moderno a polícia é a que provoca mais interesse, pois é a instituição mais conhecida e, ao mesmo tempo, a menos compreendida”.

Ensina Bittner (2003, p. 98) “que um dos traços comuns percebidos socialmente pelo trabalho policial é de que se trata de uma ocupação corrompida”, conceito oriundo de um passado distante, pois o vigia medieval era recrutado nas camadas mais desfavorecidas, considerado pertencente ao “mundo das sombras”. A Polícia atua na “periferia da ordem e da justiça” sendo seus integrantes são mal remunerados, com baixa educação formal e os abusos de alguns são generalizados como um todo. E, para Reiner (2004, p. 137), “a moralização do mandato policial é, em muitos aspectos, enganosa,

pois omite a realidade mundana dos aspectos do dia a dia do policiamento, que é sempre tediosa, confusa, mesquinha, trivial e venal".

Para o professor e pesquisador David Bayley, existem quatro aspectos pelos quais a Polícia não tem recebido o devido valor no âmbito acadêmico: o fato das instituições policiais raramente atuarem como protagonistas em grandes acontecimentos históricos, o policiamento não envolve nenhum *glamour* ou prestígio, a negligência acadêmica pode ocorrer por considerar o policiamento moralmente repugnante e, por fim, a disponibilidade de bibliografia e de dados, que, na maioria dos países, é escassa e restrita (Silva, 2010). Tais fatores reforçam a premissa de que a Polícia realmente atua num ambiente hostil.

No começo dos anos 1990, a Polícia obteve o nível mais baixo de avaliação de confiança pública, fruto de transformações e problemas sociais ocorridos no final do século XX (Reiner, 2004). As políticas neoliberais produziram fragmentação social, aumento da pobreza e da injustiça, degradação e conflito entre classes sociais, sendo o palco de atuação da Polícia (Reiner, 2004). Esse ambiente provocou afastamento entre Polícia e população e a diminuição da confiança e do reconhecimento do público.

A Polícia atua geralmente nos efeitos e desconhece as causas do crime, em razão de que não tem controle sobre diversas variáveis, mas na condição de serviço público mais acessível e de atendimento imediato, atua num enorme leque de demandas sociais. Para Manning e Van Maanen (1978) o ambiente de atuação da polícia é perigoso, permeado por problemas processuais, desrespeito, afronta, abuso e agressão dentre outras características similares.

Quanto aos traços culturais de uma "polícia de rua", Muniz (1999, p. 20), alega que a "identidade social deteriorada compromete as interações com os cidadãos, contribuindo para reiterar o isolamento social expresso na sensação de que os policiais constituem uma raça a parte". No sentido de validar tal assertiva, além de ratificar o ambiente hostil de inserção policial, para Durão (2006) existe tendência de que os policiais sejam formados num ambiente de suspeição e hostilidade.

Ainda no sentido de corroborar a inserção da Polícia em ambientes hostis, e tomando como referência a gênese da nova polícia inglesa no século XIX, esta não era bem-vista pelas classes mais baixas e nem pelas mais altas em face da sua capacidade de regulação e interferência na vida das pessoas, até então algo diferente para aquela sociedade (Batitucci, 2010). E, quanto à polícia nos Estados Unidos, relata (Bittner, 2004, p. 244) que "foi utilizada abertamente como um instrumento da máquina político urbana, o que potencializou, e muito, as oportunidades de práticas corruptas. Assim, o policial urbano americano passou a ser considerado, em geral, como um policial burro, bruto e corrupto".

Sendo assim, procurou-se oferecer uma base teórica acerca do binômio de sustentação do Desenvolvimento Organizacional: ambiente e mudança. De forma inovadora, o pesquisador buscou nas teorias da Administração e das Relações Internacionais a consistência teórico-científica necessária para defender que o desenvolvimento das instituições, sejam elas organizações ou governos, perpassa necessariamente por ambientes e mudanças. Visando aprofundar um pouco mais no quesito do ambiente quanto ao seu grau de incerteza (uma das características do mundo VUCA), identificou-se a sua tipologia, bem como os próprios ambientes organizacionais. Na seara das mudanças, foram identificados alguns métodos, estratégias e também uma tipologia dos ambientes organizacionais.

Ademais, outro significativo contributo foi a conexão do DO às organizações policiais, expressada por duas formas: pela demonstração da experiência da PMMG (corporação utilizada como referência exemplificativa) e pela explicitação das especificidades dos ambientes (macro, micro e hostil) os quais a Polícia se insere. Portanto, o que se pode apreender deste capítulo consiste num arcabouço de fundamentos que enfatizam ambientes e mudanças como pressupostos essenciais do DO, e premissas para a formulação de identidade para a polícia orientada pelo futuro, questão central desta investigação.

A vista disso, o presente capítulo evidenciou a segunda palavra-chave da pesquisa – o Desenvolvimento Organizacional, por meio de um rol de Teorias das Ciências da Administração e das Relações Internacionais, da apresentação de ambientes e mudanças nas organizações e da demonstração da Polícia com seu ambiente. O capítulo a seguir será destinado a apresentar a terceira palavra-chave – Identidade Organizacional.

### **3. ENTENDENDO A IDENTIDADE ORGANIZACIONAL**

A terceira parte da pesquisa, constituída pelo presente capítulo, destinar-se-á a uma apresentação da Identidade Organizacional (IO), com foco na sua conceituação, na demonstração da conexão existente entre identidade e DO, assim como na apresentação de cada componente da identidade, nomeadamente o negócio, a missão, os valores, a visão e a arquitetura estratégica, tendo a PMMG como supedâneo exemplificativo.

#### **3.1 A Identidade Organizacional**

No âmbito das ciências gerenciais, a IO pode ser conhecida por uma diversidade de termos como teoria do negócio, intenção estratégica, foco estratégico, propósito, macro objetivo, premissa estratégica, escopo e identidade corporativa, dentre outros (Fahey e Randall, 1999; Drucker, 1995; Tweed. 1998; Fernandes, 2017; Fischman e Almeida, 1991; Vasconcelos Filho e Pagnoncelli, 2001). Já numa abordagem sociológica, a IO<sup>50</sup> é construída pela interação social entre os indivíduos, o grupo, as relações de trabalho e a organização (Machado e Kopittke, 2002).

Apesar do termo “identidade corporativa” ser amplamente utilizado para expressar a IO, sobretudo no âmbito empresarial, Machado e Kopittke (2002, p. 08) estabelecem uma diferença quando esclarecem que “a identidade corporativa utiliza-se de formas visuais e a identidade organizacional é formulada e expressa por meio da palavra, a primeira tem um foco na externalidade e nas percepções do mercado, e a última um foco interno nas crenças dos membros da organização”. Os conceitos de IO e de identidade corporativa não são concorrentes, sendo que a distorção é provocada pelo aspecto visual e de marketing geralmente vinculado à identidade corporativa (Kiriakidou e Millward, 2000; Machado, 2003). Portanto, como são correlatas, na presente investigação, ambos os termos serão tratados como sinônimos.

Para Machado e Kopittke (2002, p. 12), a IO consiste num “fenômeno psicossocial relevante e importante para estruturar a ação na organização. A internalização dos valores, objetivos, missão e práticas organizacionais em seus integrantes favorece sensivelmente a satisfação e o comprometimento no trabalho [...]. Albert e Whetten (1985) apresentam três componentes da IO, nomeadamente: o que é central, o que é distintivo e o que é permanente. O aspecto central indica a essencialidade da organização, o que

---

<sup>50</sup> A Identidade Organizacional pode ter os seguintes níveis: pessoal, social, organizacional e no trabalho (Machado e Kopittke, 2002).

Fascioni (2010, p. 22) chama de “alma”. O aspecto distintivo exalta o que difere de uma outra organização com identidade similar, em especial, quanto ao negócio e a missão e o aspecto permanente que indicam os valores mais perenes. Ainda na concepção de Albert e Whetten (1985) a IO responde a pelo menos três questões: "Quem nós somos?", "Em que tipo de negócio nós atuamos?" e "O que nós queremos ser?".

Fascioni (2010) entende que a IO consiste no DNA<sup>51</sup> da empresa, ou seja, é o conjunto de atributos que a faz única, especial, inigualável como essência, princípios, crenças, qualidades, aspirações, sonhos, limitações etc. Tal posicionamento é corroborado por Pereira (1988, p. 20), quando afirma que “o caráter ou identidade é a marca que a diferencia de todas as outras. Somente ao tornar-se infundida de valor, a organização adquire uma identidade”.

O que se pode abstrair desses conceitos é que a IO preconiza a “alma” da organização e que deve ser capturada, interpretada, compartilhada e praticada pelos seus integrantes. Todavia, o que ocorre na prática é que a “identidade formalizada” pela organização não representa necessariamente a realidade, seja pela ausência de autocognhecimento ou pela predisposição de assimilar apenas os aspectos positivos. Portanto, existe um *gap* entre identidade real, representada pelo que a empresa é na realidade, e a imagem subjetiva, representada pelo que a empresa induz o mercado a pensar (Fascioni, 2010). Desta forma, quanto menor a distância entre a identidade objetiva e a imagem subjetiva, mais próxima a empresa estará da realidade.

Há que se ressaltar o *gap* existente entre o que se compartilha da identidade atual e a necessidade de uma identidade futura, foco da presente investigação, o que pode ser verificado pelas três situações distintas que envolvem a IO: a real, a identificada e a prospectiva. A real é constituída pela essência da organização, sua cultura, seus princípios, suas crenças; e a identificada é aquela desejada e formulada pela alta direção, é baseada na cultura também, possui senso de direção e é compartilhada, visando à obtenção de uma melhor imagem no mercado onde atua (Fascioni, 2010). Ainda na concepção de Fascioni (2010), a incompatibilidade entre a identidade real e aquela que se compartilha pode ser considerada peça de ficção científica.

Já a identidade prospectiva é aquela construída com base em cenários, visando à modernização institucional com projeção no futuro, consoante as alterações do ambiente externo. O quadro 3.1 sintetiza algumas características de cada uma dessas situações.

---

<sup>51</sup> O ácido desoxirribonucleico - ADN, em português, *ácido desoxirribonucleico* ou DNA, em inglês, *deoxyribonucleic acid*, no qual se encontra todas as informações necessárias para a síntese de proteínas e, por isso, ele é o responsável por armazenar todas as características de um indivíduo, sendo a peça fundamental no dogma central da biologia molecular. O termo é usado no dia a dia para indicar a essência das coisas (Varstation, n.d.).

Quadro 3.1  
Comparativo entre a identidade real, formal e prospectiva

| Identidade real  | Identidade formal  | Identidade prospectiva  |
|--|--|---|
| É tácita e consiste na essência da organização, como se fosse um DNA, baseada na cultura, nas crenças e nos princípios, tornando-a única; é percebida coletivamente pelo público interno, sendo uma espécie de personalidade da organização; é objetiva, pouco ou lentamente mutável e constitui matéria-prima para ser lapidada, visando à construção da identidade identificada. | É expressa e não representa necessariamente a verdadeira identidade; é construída pela alta direção com base no que se percebe da identidade real; é trabalhada também junto ao público externo, capturando características positivas e visando obter a imagem mais benéfica; é subjetiva e construída com base na percepção de seus membros | É baseada em cenários prospectivos e, portanto, voltada para o futuro; tem duração de médio e longo prazos; reflete qualidades duradouras da organização e proporciona melhores condições para aproveitar as oportunidades e defender-se das ameaças. |

Fonte: Adaptado de Fascioni (2010) e Johann (2013).

Retomando as questões conceituais, em relação aos itens que compõe a IO, esta varia de acordo com as abordagens que os autores adotam, no entanto habitualmente é composta de negócio, missão, competências/habilidades, visão, valores e estratégias (Abell, 1991; Morais e Barros, 2017; Drucker, 1995; Tweed, 1998; Tavares, 2008; Fernandes, 2017). Quanto a sua composição, a IO de fato é compreendida de maneiras diferentes por diversos autores. Senão vejamos: Drucker (1995) entende que a IO é integrada por negócio, missão e competências; Tavares (2008) considera o negócio, a missão, as competências e a visão; Tweed (1998) comprehende que a IO constitui-se da missão, dos valores e das ações estratégicas; e Morais e Barros (2017) considera o negócio, a missão, a visão e as habilidades. Na concepção de Scott e Lane (2000), os objetivos, a missão, os procedimentos, as crenças que permeiam a organização consistem num contributo para moldar as identidades organizacionais, estabelecendo diferenças entre elas sob o ponto de vista de seus membros. Portanto, o que se percebe é que a IO consiste num processo de construção de significado estruturado em um conjunto de atributos culturais que estão relacionados entre si e ocorre quando a organização se faz presente na mente das pessoas que dela fazem parte (Castells, 2000).

A seguir, apresenta-se a identidade e sua interação com o DO, por meio da conexão existente entre a identidade com a tríade do DO, nomeadamente: a estratégia, o ambiente e a mudança.

### 3.2 Identidade e Desenvolvimento Organizacional

Para que se possa realçar a relevância da IO, torna-se fundamental associá-la com o

DO - uma das principais escolas de administração e que, ao longo do tempo, acabou por se transformar, também, numa técnica gerencial. Com efeito, a grande aceitação dos argumentos, bem como ampla aplicação de seus pressupostos, foi suficiente para elevar o DO de mera teoria ao patamar *mainstream*<sup>52</sup>. Embora já conceituado e detalhado no capítulo anterior, o DO converge para a ideia de resposta nas organizações de como lidar com as complexidades da mudança que elas enfrentam por meio da inovação e da mudança planejada (Hesketh, 1977).

Ainda no sentido de corroborar a interação entre identidade e DO, Bennis (1972, p. 32) enfatiza características que envolvem o DO: “os problemas das organizações concentram-se em três categorias: problemas de destino-crescimento, identidade e revitalização; problemas de desenvolvimento e satisfação das pessoas; e problemas de eficiência organizacional”.

Na concepção de Argyris (1969), o DO consiste num composto de estratégias que são utilizadas para contribuir, planejar e implementar mudanças por intermédio de ações que proporcionem maior eficácia à organização. Enquanto, no capítulo anterior, buscou-se abordar o DO, por meio do binômio ambiente e mudança, como seus pressupostos mais importantes, o que se pretende agora é incluir mais uma premissa – a estratégia, criando assim uma tríade que permita construir um breve raciocínio para entender a interação e o vínculo entre identidade e DO, por meio da sua conexão com o ambiente, com a mudança e, partir de agora, também com a estratégia. Desta forma, partiu-se da premissa de que tal qual o ambiente e a mudança, a estratégia também seja um conteúdo relevante para o entendimento do DO. Assim sendo, seguem as conexões entre identidade e estratégia; identidade e ambiente; e identidade e mudança.

Em relação à associação entre identidade e estratégia, Reger *et al* (1998) identificaram a Teoria do Ser (identidade) e a Teoria da Ação (estratégia) estando ambas – identidade e estratégia – estão em permanente interação, não havendo a priori uma clareza de quem define quem. Todavia, para Stimpert, Gustafson e Sarason (1998) a organização precisa saber quem ela é para depois definir o que fazer, assertiva corroborada por Tavares (2008) quando afirma que a estratégia começa pela identidade.

Quando abordam os princípios da estratégia, Fahey e Randall (1999, p. 20) esclarecem que

trata da interface entre a empresa e o seu ambiente de mercado, envolve três elementos básicos quais sejam o escopo, postura e metas.

---

<sup>52</sup> *Mainstream* é uma corrente principal considerada uma das escolas mais relevantes da Teoria Geral da Administração.

É meio pelo qual a empresa cria e/ou alavanca as mudanças ambientais e é sempre condicional, pois depende das condições ambientais e das condições da própria empresa.

Importa esclarecer que o escopo aqui citado por Fahey e Randall (1999) tem o significado de identidade.

O DO busca respostas de ajuste organizacional, por meio de reação ou da antecipação às alterações impostas pelo ambiente externo (Fernandes, 2018) e, segundo Rumelt (1997), dá-se o nome de estratégia a essas respostas adaptativas ao ambiente. O processo de construção da estratégia inicia-se com a identidade, logo se verifica uma forte relação entre a estratégia e a identidade, e, por conseguinte, da estratégia com o DO. (Tavares, 1991; Abell, 1991). Saber o que é estratégia é pré-requisito para entender o que é identidade (Tweed, 1998). E, na concepção de Tavares (2008), a definição da identidade serve para balizar toda a execução da estratégia, bem como para orientar o processo decisório em seus diversos níveis.

De acordo com Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000, p. 23), a estratégia é conceituada como “um padrão, isto é, consistência em comportamento ao longo do tempo” e possui dentre outras vantagens, a fixação da direção e a definição da organização. A fixação da direção consiste em mapear a trajetória de uma organização para que ela transite coesa no ambiente e a definição da organização se traduz numa forma de permitir um entendimento coletivo uniforme do que ela seja, das vantagens as quais coadunam com os conceitos de identidade já apresentados. Para Andrews (1971), a estratégia seria um padrão dos objetivos e das metas que definem em que negócio (no sentido de identidade) a organização está ou pretende estar. Finalizando a relação entre estratégia e identidade, o diagnóstico da estratégia deve considerar a identidade (Silva, Spers e Wright, 2012).

No tocante à conexão existente entre identidade e ambiente, para Drucker (1995), a identidade (termo que ele denomina de teoria do negócio) consiste na hipótese sobre o ambiente de inserção da organização como a sociedade, o mercado e o cliente. A definição da identidade implica em “olhar a organização de fora para dentro, confrontando as demandas do ambiente com suas habilidades” (Tavares, 2008, p. 91). Segundo Machado (2003, p. 67), “é importante ressaltar que a abrangência da identidade não se restringe aos limites internos da organização, mas também ao externo, especialmente nos casos associados à imagem [...]”.

Para Drucker (1995), a obsolescência da identidade promove a incapacidade de reagir às oportunidades que são criadas no ambiente externo e, como medida preventiva, ele sugere estudar o que ocorre fora da organização, pois os primeiros sinais de alteração dificilmente ocorrem dentro dela e sim no seu exterior. Já, para Silva, Spers

e Wright, (2012), a construção da identidade futura envolve a decisão de como a organização pretende se relacionar com o ambiente externo.

Como já foi visto, a estratégia promove a interação entre a organização e o ambiente, sendo a identidade um de seus elementos (Fahey e Randall, 1999). Logo, a identidade faz parte da gestão da relação entre a organização e seu ambiente (Costa, Pereira e Antônio, 2019).

Quanto à associação entre identidade e mudança, de acordo com a Dutton, Dukerich e Harquail (1994), é em situações de mudança que os membros da organização se tornam mais conscientes da IO. Tweed (1998) entende que as organizações que têm uma noção clara da sua identidade reconhecem a necessidade de administrar a mudança e inserir processos para a sua realização. Um processo sistemático de mudança estratégica impulsiona a organização em direção ao futuro, tendo em vista que visa mudar crenças, atitudes, valores e estrutura para poder adaptar a novos mercados, tecnologias e desafios. O que se depreende com essa assertiva é que a mudança de fundamentos axiológicos (constituído pelos valores e pela visão) também requer mudança ou reposicionamento da identidade.

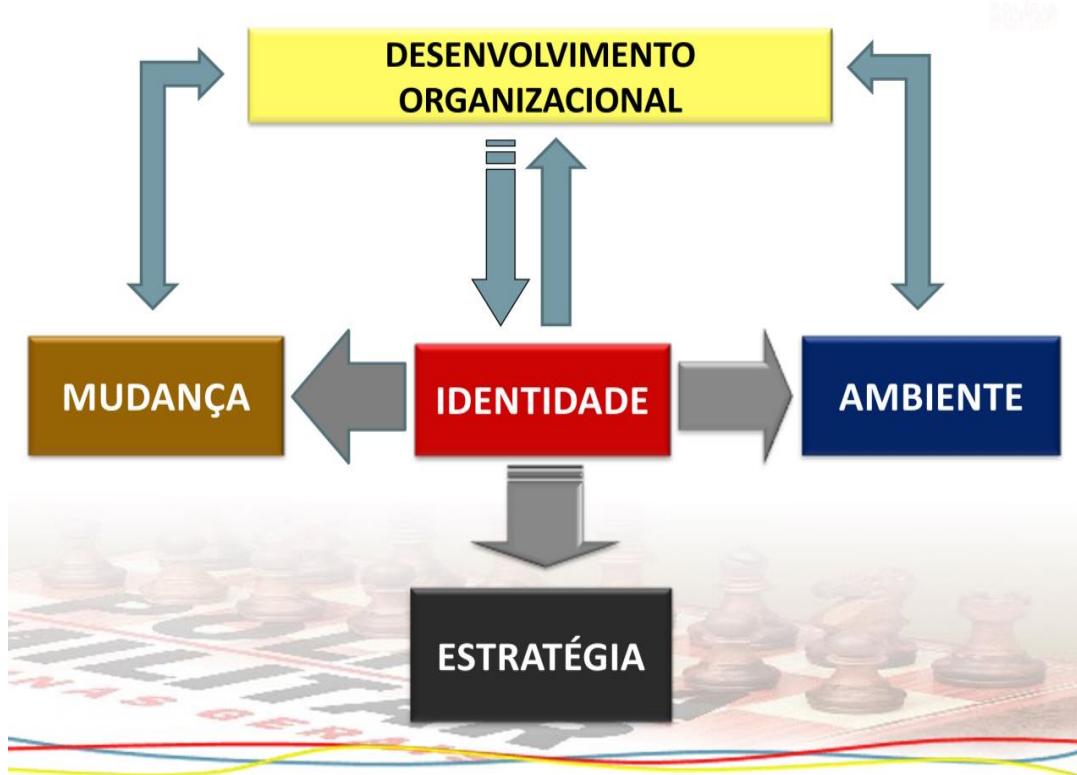
Em sua obra, “Administrando em tempos de grandes mudanças”, Peter Drucker discorre com clareza sobre identidade, denominando-a de teoria do negócio e, embora a obra tenha sido escrita há mais de duas décadas, seus pressupostos estão ainda bem atuais. Drucker discorre em detalhes e com dados exemplificativos as razões pelas quais gigantes como a *General Motors Company* (GM), montadora de automóveis multinacional americana fundada em 1908; a *American Telephone and Telegraph Corporation* (AT&T) , multinacional americana de telecomunicações fundada em 1875; e a *International Business Machines Corporation* (IBM), multinacional americana do setor de informática fundada em 1924, dominaram a economia americana na segunda metade do século XX e entraram em declínio nos anos 1990. Segundo ele, a realidade que cada organização enfrentava naquela altura mudou radicalmente em relação às realidades com as quais cada uma supunha que vivia, mas a identidade não (Drucker, 1995).

Drucker, então, colocou uma questão: o que precisava ser feito? Ele mesmo respondeu no sentido de adequar a IO às mudanças:

Há necessidade de cuidados preventivos – isto é, embutir na organização o monitoramento e teste sistemático da sua teoria do negócio. É fundamental um diagnóstico precoce, repensar uma teoria que está estagnada e tomar providências efetivas para mudar políticas e práticas, alinhando o comportamento da organização às novas realidades do seu ambiente, a uma nova definição da sua missão e às novas competências essenciais a serem desenvolvidas e adquiridas (Drucker, 1995, p 11).

Portanto, diante da breve exposição da interação entre a IO, a mudança, o ambiente e a estratégia (conforme figura 3.1), verifica-se que a identidade e o DO estão fortemente vinculados, visto que cabe à Identidade fornecer subsídios para a formulação da estratégia, que, por sua vez, consiste numa resposta de adaptação às mudanças provocadas pelo ambiente externo, processo propugnado pelo próprio DO, enquanto teoria e técnica gerencial (Tavares, 2008; Abell, 1991; Rumelt, 1997). Além disso, uma das hipóteses da utilidade do DO constitui-se no aprimoramento da identidade, por meio da missão, da visão ou dos valores da organização (Bennis, 1972; Gomes, 1978; Dias, 2019).

Figura 3.1  
Interação entre identidade e Desenvolvimento Organizacional



Fonte: Elaborada pelo próprio autor.

Seguindo a linha de entendimento da maioria dos autores, optou-se nesta investigação por apresentar a IO por meio do negócio, da missão, dos valores, da visão e da inserção da arquitetura estratégica, conforme será justificado mais à frente.

A seguir, apresenta-se uma base conceitual acerca de cada um desses itens que integra a IO, tendo a PMMG como referência exemplificativa.

### **3.3 O negócio e a missão**

No âmbito do negócio, as organizações necessitam de um conceito do seu ramo de atividades (Sloan, 1965). Em sua teoria do negócio, Drucker (1995) estabelecia que o desafio central das organizações consistia em “o que fazer”, pois, segundo ele, as premissas pelas quais a organização existe e é conduzida é que conforma seu comportamento, suas decisões do que fazer ou não fazer, seus resultados, sua relação com o mercado, seus valores e seus aspectos internos fortes e fracos. Drucker (1995, p. 04) conclui que uma teoria do negócio clara, consistente e focalizada é “extraordinariamente poderosa” e sua definição apenas implícita gera dispersão de esforços com a preocupação em atividades e tarefas sem orientação para os resultados esperados. Esta determinação precisa ser explícita, conhecida e compreendida por toda a organização e deve ser única para todos os níveis, visando à convergência de esforços (Tavares, 2008). Além disso, a ausência de definição clara do negócio constitui-se num sintoma de doença ou disfunção organizacional (Foguel e Souza, 1985). A definição do negócio se reveste na maior relevância no âmbito da gestão, porque envolve questões estratégicas, organizacionais e de planejamento (Abell, 1991).

Tavares (2008, p. 88) ensina que “a delimitação do negócio corresponde à linha mestra que a direção adota para orientar a ação organizacional e torná-la contínua e efetiva na interação com o ambiente”. A definição do negócio pode ser restrita quando foca no produto ou ampla quando foca nas necessidades dos clientes. Conforme Vasconcelos Filho e Pagnoncelli (2001, p. 43-52), o negócio é o entendimento do principal benefício esperado pelo cliente, além de possuir os seguintes benefícios: “orientar os investimentos, evitar a perda do foco e orientar o treinamento”, mesmo que o negócio, em organizações policiais, seja decorrente da sua competência legal, há necessidade de que ele deve integrar a configuração da IO.

Abell (1991, p. 28), um dos grandes estudiosos sobre o negócio, cujo conceito convencional era a “abrangência relativa a produtos ou mercados, e pelo grau de diferenciação de seus produtos em reposta às necessidades específicas dos diferentes segmentos de mercado”, esclarecia que o conceito bidimensional baseado no produto e no mercado já não era mais adequado. Ele, então, propõe um conceito da seguinte forma:

Um negócio deve ser definido em três dimensões. Na dimensão grupo de clientes são apresentadas as categorias de clientes ou quem está sendo satisfeito. Na dimensão função de clientes são apresentadas as necessidades dos clientes ou o que está sendo satisfeito. Na dimensão tecnologias são apresentadas as formas de atendimento das necessidades ou como as necessidades dos clientes estão sendo satisfeitas (Abell, 1991, p. 28).

O aludido conceito é mais abrangente do que o da maioria dos autores, o que o coloca num patamar de similaridade com os conceitos de missão, a ser abordado mais à frente.

O negócio é a espinha dorsal que a alta direção define para orientar o seu posicionamento em relação às necessidades de seus clientes, o que não é uma tarefa muito fácil (Fernandes, 2017). Na prática, geralmente existe um desconhecimento conceitual do que seja um negócio, bem como do próprio negócio da organização. No caso da Polícia, vale relatar a experiência da PMMG que até o ano de 2004 não possuía IO definida formalmente.

Conforme já abordado no primeiro capítulo, o sistema policial brasileiro está previsto na Constituição Federal e é composto por seis instituições policiais distintas, a saber: a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, a Polícia Ferroviária Federal, a Polícia Civil, a Polícia Militar e a Polícia Penal. As três primeiras são federais, as polícias civil e militar são subordinadas às unidades da federação, portanto estaduais, e a recém-criada Polícia Penal pode ter corporações estaduais ou federais. As polícias militares podem ser consideradas uma *Gendarmerie* brasileira e suas competências constitucionais são de polícia ostensiva de preservação da ordem pública.

Retomando a experiência da PMMG quanto a sua identidade, em 2002, durante pesquisa realizada junto a 32 oficiais do Estado-Maior da corporação, um dos objetivos era conhecer a opinião desse grupo acerca da percepção que tinham sobre o negócio da corporação (Fernandes, 2002). A tabela abaixo denota uma grande divergência e uma alta pluralidade de opiniões na percepção dos oficiais que detinham a tarefa de planejar e assessorar no nível estratégico. Percebeu-se que o negócio não estava claro, nem de forma implícita.

**Tabela 3.1**  
Percepção dos oficiais assessores do nível estratégico da PMMG sobre qual é o negócio da corporação

| <b>PERCEPÇÃO SOBRE O NEGÓCIO DA POLÍCIA MILITAR</b> | <b>Frequência</b> |          |
|---|-------------------|----------|
|   | <b>Abs.</b>       | <b>%</b> |
| Segurança pública                                   | 14                | 43,72    |
| Prevenção de segurança pública                      | 3                 | 9,33     |
| Artigo 144 da Constituição Federal                  | 1                 | 3,13     |
| Execução da polícia ostensiva - prevenção           | 1                 | 3,13     |
| Garantia de segurança pública ao cidadão            | 1                 | 3,13     |
| Manutenção da ordem pública                         | 1                 | 3,13     |

|   |    |        |
|---|----|--------|
| Polícia preventiva  | 1  | 3,13   |
| Policiamento ostensivo, prevenção/repressão criminal<br>Prestação de serviços de segurança pública e bem-estar social                         | 1  | 3,13   |
| Provimento de segurança pública com excelência  | 1  | 3,13   |
| Realização eficientemente a prevenção criminal  | 1  | 3,13   |
| Satisfação do cliente através do policiamento preventivo na segurança pública   | 1  | 3,13   |
| Segurança pública (defesa pública)  | 1  | 3,13   |
| Segurança pública mais preventiva   | 1  | 3,13   |
| Segurança pública no sentido lato<br>Sensação de segurança objetiva e subjetiva através da excelência do policiamento ostensivo fardado em MG | 1  | 3,13   |
| Socorrer e proteção com qualidade e efetividade   | 1  | 3,13   |
| Preservação da ordem pública  | 1  | 3,13   |
| Soma  | 32 | 100,00 |
| Não respondeu   | 1  |        |
| Total   | 33 |        |

Fonte: Adaptada de Fernandes (2002).

Em 2002, a PMMG ainda não utilizava planejamento estratégico dentro de um modelo e de uma concepção adotada por grandes corporações públicas ou privadas, portanto não havia definição explícita da sua identidade e, por conseguinte, o negócio. Em 2003, a corporação formulou seu primeiro plano estratégico para o período entre 2004 e 2007. Esta medida constituiu um grande avanço, pois foi o primeiro plano que mais se aproximou das metodologias utilizadas por grandes instituições.

A PMMG, bem como as outras 26 corporações policiais militares brasileiras, tem a sua competência legal prevista na Constituição Federal, em seu parágrafo 5º do artigo 144: “às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública”. Há entendimento, dentro da doutrina jurídica brasileira, que a ordem pública consiste no núcleo central no papel da polícia, conforme resumido por Manoel (2004, p. 24):

A preservação da ordem pública, responsabilidade nuclear dos órgãos policiais, consubstancia-se na adoção de todas as medidas possíveis para evitar qualquer tipo de violação, que em síntese funda-se nos princípios legais, com a finalidade de tornar a convivência em sociedade possível, dentro das regras da harmonia e da paz.

Segundo a doutrina jurídica francesa, mas também aplicada ao Brasil, a ordem pública é constituída por três pilares básicos: a segurança, a tranquilidade e a salubridade. A segurança pública tende a evitar os perigos, geralmente sob a forma de delitos, que possam ameaçar os indivíduos ou a coletividade. A tranquilidade pública tende a evitar que pessoas ou situações possam prejudicar a convivência social e já a salubridade pública está ligada a problemas de higiene e saúde pública (Polícia Militar de Minas

Gerais, 2003). Vale ressaltar que a “segurança, tranquilidade e salubridade remontam ao século XVIII, pois estão previstas no artigo 97 do código da administração comunal francês de 1729” (Oliveira, 2001, p. 15). O Entendimento tridimensional da ordem pública será explorado no capítulo 5.

Em relação à segurança, Wolfers (1962) entende que ela se traduz na ausência ou reduzida probabilidade de ameaça a algum valor. No âmbito das instituições policiais que desempenham o papel de “polícia de rua”, os valores podem ser expressos principalmente pela integridade física e pela incolumidade patrimonial. Ainda no entendimento de Barroso (2014, p. 167), o conceito de segurança “pode ser fracionado em três elementos distintos: a existência de um objeto a ser ameaçado; a existência de uma ameaça ou fonte de perigo; e o esforço em evitar os efeitos da ameaça”. E, por fim, Wolfers (1962) define a segurança nas vertentes objetiva e subjetiva, dado, que, na objetiva, considera-se que existe segurança quando não há ameaças aos valores e, na subjetiva, entende tratar-se da ausência de sensação de medo de que os valores possam ser atingidos.

Verifica-se que, com base na competência constitucional devidamente detalhada e analisada à luz da doutrina jurídica, o *Core Business*<sup>53</sup> da PMMG foi identificado como a “paz social”, pelo entendimento de que tal termo seria sinônimo de “ordem pública”, conforme descrito no Plano Estratégico (2004/2007): “como o efeito buscado na promoção da ordem pública é a paz social, o negócio da Polícia Militar é, justamente, promovê-la, na esfera de suas atribuições. Assim, o resultado da ordem pública e, consequentemente, o negócio da Polícia Militar de Minas Gerais, é a paz social” (Polícia Militar de Minas Gerais, 2003, p. 10).

Nos planos estratégicos seguintes alusivos aos períodos 2009/2011, 2012/2015, 2016/2019 e 2020/2023, a definição e a formalização do negócio foram suprimidas, mantendo-se a identidade apenas por meio da missão, dos valores e da visão.

Quanto à missão, para Tavares (2008, p. 103), ela “corresponde ao enunciado do papel que a organização pretende desempenhar em relação às oportunidades e ameaças apresentadas pelo seu ambiente de negócios, consiste na razão de sua existência e na delimitação do seu espaço de atuação”. Chiavenato e Sapiro (2003, p. 76) mostram que “a missão da organização é definida em termos de satisfazer a alguma necessidade do ambiente externo, e não para oferecer um simples produto ou serviço”.

De acordo com Polícia Militar de Minas Gerais (2016a, p. 19) a missão “é a declaração formal, concisa e com foco interno, da razão de existir da organização. Ela fornece

---

<sup>53</sup> *Core Business* é expressão inglesa que se traduz no negócio, âmbito de atuação de uma organização.

uma indicação sucinta e clara daquilo a que ela se propõe, delimitando as atividades dentro do espaço que a organização deseja ocupar em relação às demandas da sociedade”.

Dentro da Teoria Sociotécnica, a qual apresenta as organizações como um modelo de sistema aberto, a variável “teleológica” descreve que as organizações são orientadas para o atingimento de objetivos, ou seja, as instituições se propõem a fazer. Para Foguel e Souza (1985), as necessidades do ambiente social e econômico a que as organizações se propõem a atender é que justificam a “razão da sua existência”.

A missão pode ser conceituada, também, como a razão de existir da corporação dentro do seu âmbito de negócio (segurança pública, ordem pública, paz social etc.). Quando bem definida, a missão contribui no sentido de orientar adequadamente a formulação de objetivos, metas e ações estratégicas, políticas setoriais e parâmetros para auditoria de resultados. Para tanto, deve ser formalizada, concisa e voltada para o público interno.

De acordo com Vasconcellos e Pagnoncelli (2001), a missão deve ser um enunciado contendo a resposta para as seguintes questões: O que a organização deve fazer? Para quem deve fazer? Para que deve fazer e como deve fazer?

Uma boa declaração da missão deve ser idealista, balizar as decisões e ações e refletir sobre as premissas da organização, além do reforço das convicções da sua razão de existência e da direção a seguir (Tweed, 1998). Em organizações prestadoras de serviço e com emprego intensivo de mão de obra, como as “polícias de rua”, a missão tem papel preponderante no balizamento de formação do seu quadro de pessoal. Nesse contexto, esclarece Muniz (2001, p. 186) que “de fato, o problema da formação e do preparo dos quadros policiais militares têm consistido em uma variável importante, não apenas para a afirmação corporativa de uma identidade policial, mas também para a prestação eficaz dos serviços ostensivos civis de polícia”.

A missão também pode ser denominada de vocação natural e, segundo a empresa de consultoria internacional Kepner Tregoe, existem cinco tipos de forças motrizes de vocação: capacidade de produção/tecnologia<sup>54</sup>; produtos oferecidos/vendas<sup>55</sup>; marketing/necessidade<sup>56</sup>; crescimento/lucro<sup>57</sup>; e logística/métodos de distribuição<sup>58</sup> (Johann,

---

<sup>54</sup> A organização é motivada por suas técnicas produtivas, tecnologia e equipamentos, e com tendência a fabricar produtos que sejam acessíveis ao seu *know how*.

<sup>55</sup> A organização é impulsionada pela oferta de seus produtos com tendência de sempre serem semelhantes aos atuais.

<sup>56</sup> A organização é motivada pelo atendimento de novas necessidades dos consumidores e com tendência a desenvolver outros produtos a atender a novos mercados.

<sup>57</sup> A organização é motivada prioritariamente pelo retorno financeiro de seus investimentos e com tendência de decidir com base em dados econométricos.

<sup>58</sup> A organização é motivada pelo uso da sua estrutura de vendas e de distribuição com tendência a privilegiar produtos que atendam a estrutura de distribuição.

2013, p.160). Nada obsta da organização se enquadrar em apenas uma ou mais de uma dessas forças.

De acordo com Moraes e Barros (2017), a missão deve abranger cinco itens, os quais ele denomina de Modelo *Real Management Model*: ação a ser desencadeada, demanda, ambiente de atuação, ações cogitadas e competência. Abaixo o quadro 3.2 exemplifica o Modelo Real Management Model de Construção da Missão.

Quadro 3.2  
Modelo *Real Management Model* de construção da missão

| Ação a ser desencadeada  | Demanda (necessidades)   | Ambiente de atuação (clientes)   | Ações cogitadas (produtos ou serviços)  | Competência (habilidades)  |
|--|--|--|---|--|
| Assegurar, atender, assistir, estimular, satisfazer, substituir, suprir, contribuir, garantir etc. | Impulsos, anseios, carências, desejos, vontades, ímpetos, interesses, demandas aspirações etc. | Distribuidores, eleitores, fiéis, instituições, indústrias, estudantes, menores carentes, órgãos do governo, cidadãos, comércio, crianças, idosos, mulheres, comunidade etc. | Análise, criação, comercialização, desenvolvimento, difusão, educação, distribuidores, financiamento, manutenção, pesquisa etc. | Agilidade, eficácia, qualidade, eficiência, transparência, competitividade, honestidade, segurança, efetividade, profissionalismo etc. |

Fonte: Adaptado de Moraes e Barros (2017).

No atual plano estratégico da PMMG, a função da missão é de “promover a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública, valorizando as pessoas, contribuindo para a garantia de um ambiente seguro para se viver, trabalhar e empreender em Minas Gerais” (Polícia Militar de Minas Gerais, 2020, p. 20). Dentro do modelo *Real Management Model* apresentado por Moraes e Barros (2017), a missão da corporação seguiu os quesitos, conforme o quadro a seguir.

Quadro 3.3  
Missão da PMMG, conforme *Real Management Model*

| Quesitos       | Ação a ser desencadeada | Demanda                                       | Ambiente de atuação        | Ações cogitadas   | Competência             |
|----------------|-------------------------|---|----------------------------|-------------------|-------------------------|
| Missão da PMMG | Promover                | Preservação da ordem pública                  | Minas Gerais (os mineiros) | Polícia ostensiva | Valorização das pessoas |
|                | Contribuir              | Para a garantia de um ambiente seguro para se |                            |                   |                         |

|  |  |                               |  |  |  |
|--|--|-------------------------------|--|--|--|
|  |  | viver, trabalhar e empreender |  |  |  |
|--|--|-------------------------------|--|--|--|

Fonte: Adaptado de Polícia Militar de Minas Gerais (2020).

Outro aspecto convergente entre grande parte dos autores sobre a conceituação de missão é representado pelas habilidades também denominadas de competência, diferencial, etc (Fernandes, 2017). Existem hipóteses a respeito das competências essenciais necessárias à realização da missão da organização, o que significa esclarecer que a missão tem um componente que torna a organização única distinguindo a das demais (Drucker, 1995; Morais e Barros, 2017; Tavares, 2008; Oliveira, 2014; Prahalad e Hamel, 2005). O que se pode depreender acerca da diferença entre negócio e missão é a abrangência do *locus* de atuação, pois, enquanto o primeiro significa um espaço maior que abarca várias organizações, a segunda é mais singular no sentido de atender a necessidades mais específicas com produtos, serviços e expertises próprias, a ponto de tornar a organização única.

O negócio difere da missão, porque define somente a área ou âmbito de atuação da organização, já a missão corresponde ao espaço mais específico que se pretende ocupar em relação às demandas do ambiente externo, aos desejos e às necessidades que ela satisfará quando o cliente adquirir seus produtos ou utilizar seus serviços.

A seguir, apresentam-se os componentes da identidade, denominados fundamentos axiológicos como os valores e a visão, os quais têm forte componente da cultura organizacional.

### 3.4 Os fundamentos axiológicos

O termo “axiológico” tem origem no vocábulo grego e significa valor, pois tudo que é axiológico é caracterizado como aquilo que tem valor. De acordo com Cabanas (1998), a origem etimológica da palavra axiologia é grega e pode ser traduzida por estudo dos valores, isso porque é formada por dois elementos de origem grega: *axía* (valor) + *logos* (estudo), estabelecendo, assim, a palavra “axiologia”, no sentido de ciência do valor.

Dessa forma, tanto os valores propriamente ditos quanto à visão serão tratados aqui como fundamentos axiológicos. Embora a visão não seja um “*axios*”, ela deve ser definida com base no conjunto de valores e princípios organizacionais (Tavares, 2008), tendo em vista que possui um forte componente da cultura da organização, haja vista a grande relação entre cultura e valores. Para Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000), a cultura representa a mente da organização, os valores, os hábitos, as tradições e as manifestações mais objetivas como, por exemplo, histórias e símbolos. Para Pettigrew

(1985, p. 96), “a cultura representa a força vital da organização, a alma do seu corpo físico”.

Portanto, antes da aproximação acerca dos fundamentos axiológicos, torna-se necessário estabelecer algumas considerações sobre cultura organizacional e, em especial, sobre a cultura nas organizações policiais, tendo como ponto de partida o próprio conceito de IO estabelecido pela PMMG, o qual abarca a cultura como “pedra de toque”. Senão vejamos: “conjunto estruturado de atributos culturais que estão relacionados entre si e que expressa a forma como a organização se apresenta aos seus públicos interno e externo” (Polícia Militar de Minas Gerais, 2020, p. 12).

A cultura organizacional se refere ao padrão compartilhado de crenças, valores, suposições e expectativas do público interno e a sua maneira característica de perceber artefatos<sup>59</sup> da organização e do seu entorno, bem como suas normas, papéis e valores na forma como existem externamente ao indivíduo (Bowditch e Buono, 1992). Esse conjunto de crenças, práticas ou premissas e regras informais tidas como verdadeiras são paradigmas que geralmente se consolidam ao longo dos anos, promovendo o fortalecimento da cultura e explicando a trajetória da organização. Fleury e Fleury (1995, p.27) complementam quando afirmam que a cultura na organização “tem a capacidade de ordenar, atribuir significações e construir a identidade organizacional”

O psicólogo Edgar Schein, um dos maiores estudiosos e grande referência sobre a cultura organizacional, traduz essa noção como um

conjunto de pressupostos básicos que um grupo inventou, descobriu ou desenvolveu ao aprender a lidar com os problemas de adaptação externa e integração interna, e que funcionaram bem o suficiente para serem considerados válidos e ensinados a novos membros, como a forma correta de perceber, pensar e sentir em relação a esses problemas (Schein, 2001, p. 09).

Schein (2001) estabeleceu três níveis de cultura na organização, dentro de um grau de profundidade, quais sejam, os artefatos, os valores e os pressupostos. Os artefatos são constituídos pelo nível mais externo, aparente e superficial da cultura, já os valores são traduzidos por princípios preconizados internamente e que direcionam comportamentos e moldam as estratégias, a visão e a filosofia. E, por fim, os pressupostos, os quais estão localizados no nível mais profundo, menos perceptível e de difícil interpretação como, por exemplo, os tabus (Sousa, 2009; Silva, 2017).

---

<sup>59</sup> Artefato é a manifestação mais superficial e visível da cultura na organização, como as estruturas e processos organizacionais, incluindo linguagem, layout, arquitetura, tecnologia, objetos decorativos, uniformes, ritualística, mitos, cores heráldicas, slogans, fardamento, uniformes, obras escritas, manuais técnicos etc. (Schein, 2009).

A cultura organizacional resulta do compartilhamento pelas pessoas de uma mesma organização das ideais, regras e tabus que se consolidam na forma de modelos mentais, estabelecendo, assim, uma maneira de interpretar, agir e adaptar-se no dia a dia e tornar-se, com o tempo, uma espécie de personalidade coletiva (Johann, 2013).

Para Gonçalves e Campos (2012) uma cultura organizacional apresenta alguns indicadores, que podem constituir-se em palavras frequentes nos diversos conceitos e definições do termo, nomeadamente: crenças e pressupostos, valores, mitos, linguagem e símbolos de comunicação, cerimônias e rituais, tabus, normas e formalidades, heróis e atitudes das lideranças. O quadro abaixo traz uma síntese de cada um desses indicadores.

Quadro 3.4  
Indicadores de cultura organizacional

| Indicadores                                | Explicação   |
|--|--|
| <b>Crenças e pressupostos</b>              | São percepções na maioria das vezes ocultas. É o que se acredita, o que está instalado como verdade, sem que necessariamente esteja declarado de maneira formal pela empresa.                            |
| <b>Valores</b>                             | É a declaração formal do que a empresa prega como sua crença. Na maioria das vezes, não há uma correspondência direta entre o que é declarado e o que é praticado.                                       |
| <b>Mitos</b>                               | É o que se conta da história da empresa, sendo real ou não. Por vezes, é uma interpretação distorcida da realidade ao longo do tempo.  |
| <b>Linguagem e símbolos de comunicação</b> | São todos os elementos que comunicam algo. Variam desde os mais tradicionais como quadros de aviso, logos, slogans, até símbolos de poder e destaque como mobiliário, tamanho da sala, cores usadas etc. |
| <b>Cerimônias e rituais</b>                | São eventos praticados regularmente na organização que tornam a cultura mais visível, ratificando valores ou fortalecendo mitos e crenças.   |
| <b>Tabus</b>                               | São as práticas e costumes inaceitáveis dentro da organização. Alguns são declarados em normas, outros são tácitos, fazem parte da crença do que não é desejável em termos comportamentais.              |
| <b>Normas e formalidades</b>               | São as regras explícitas de conduta e comportamento de uma organização.  |
| <b>Heróis</b>                              | São personagens que marcaram a história da empresa. De certa forma, representam a cultura presente ou o passado idealizado.  |
| <b>Atitudes das lideranças</b>             | Trata-se do comportamento estrito dos líderes. Não dizem respeito ao que é dito, mas ao que é feito. São o exemplo e não as palavras ou procedimentos formais.   |

Fonte: Gonçalves e Campos (2012).

Outra questão relevante no contexto da cultura dentro das organizações consiste na gestão da cultura, por meio do processo de sua renovação. O objetivo é estabelecer um processo de atualização visando evitar a defasagem e promover o consequente alinhamento com as mudanças em curso no mundo exterior, pois a sobrevivência em longo prazo tem como pressupostos a convergência com as forças externas (Johann, 2013). Essa renovação tem como vantagens a otimização do potencial de desempenho e a obtenção da lealdade, a adesão e o comprometimento, além da manutenção de uma postura proativa coletiva dos colaboradores (Johann, 2013).

Quanto à relevância do estudo da cultura organizacional, no contexto das organizações policiais, pode-se evidenciar pelo menos três razões para tal. A primeira é que o conhecimento sobre a cultura e seus arranjos possibilita uma melhor compreensão dos tipos de mudanças a serem adotadas na organização (Silva, 2017), fato importante para a presente investigação que se destina a propor uma identidade moderna para a Polícia. A segunda é de que a cultura denota a forma de agir da instituição (Sousa, 2009) e a última razão é que ela impacta a performance organizacional (Silva Neto, 1995; Schein, 2001; Mintzberg, Ahlstrand e Lampel, 2000).

As organizações policiais são fortemente influenciadas pela cultura interna, pois esta atua como um controle invisível, propiciando uma espécie de padronização e previsão de comportamentos e condutas. Segundo Reiner (2004) a cultura policial é baseada em algumas características principais como o senso de missão, o senso de suspeição, o isolamento social, a solidariedade interna, o machismo e o pragmatismo. A cultura na polícia “é dotada de certas crenças e atitudes amplamente compartilhadas entre várias organizações policiais ao redor do mundo” (Oliveira Junior, 2007, p. 165).

O estilo de liderança, a política de recursos humanos e a formulação de estratégias, por exemplo, são reflexos da cultura organizacional, que também pode ser manifestada pelos procedimentos e processo de seu compartilhamento (Fernandes, 2017). Corroboraram com esta assertiva Silva (2017, p. 76) quando afirma que “as polícias militares possuem uma fortíssima e arraigada cultura organizacional e que todos os processos deveriam considerá-la, sob pena de subsumirem diante de sua força”, da mesma forma, Silva Neto (1995, p. 14) quando se posiciona da seguinte forma sobre a cultura na PMMG: “tem efeito em sua produção ou prestação de serviços. É ela que determina como as decisões são tomadas, como os recursos são usados e empregados e como é sua reação frente ao ambiente ao qual a organização produz ou presta os seus serviços”.

E por fim, o atual Estado de Direito apresentou restrições e maior controle da atividade policial, o que conformou um novo conceito baseado nos princípios da dignidade da pessoa humana, da legalidade, da justiça, da liberdade e da segurança (Afonso, 2018). Tais princípios, fruto da dinâmica política e social, deverão provocar uma mudança cultural na polícia, fazendo emergir novos valores.

### **3.4.1 Os valores**

No que diz respeito aos valores, eles integram a construção da identidade organizacional e “expressam as crenças e princípios nos quais a organização irá apoiar-se e pautar

suas ações” (Policia Militar de Minas Gerais, 2015, p. 24). Os valores são virtudes desejáveis ou características básicas positivas que a instituição quer preservar, adquirir e/ou incentivar. Constituem uma fonte de inspiração no ambiente de trabalho e servem para dar significado à direção buscada pelos integrantes da organização (Policia Militar de Minas Gerais, 2010). Na concepción de Fernández (2017, p. 09), os valores constituem “reglas maestras que regen nuestro comportamento. Es el sistema de creencias de una organización”<sup>60</sup>.

Desta forma, quando cada membro se depara com os valores, crenças, rituais, normas, o que se espera é que ele se identifique com os padrões a serem seguidos, que a ele seja fornecido um senso de direção comum a todos que integram o mesmo ambiente organizacional (Sousa, 2009). No âmbito da gestão das partes interessadas, segundo Freeman e McVea (2001), é fundamental olhar para fora da organização para identificar e investir em todos os relacionamentos que garantam o sucesso em longo prazo. Conforme os mesmos autores e partindo dessa premissa, as diversas partes interessadas só podem cooperar em longo prazo se, apesar de suas diferenças, comungarem os mesmos valores. Assim, para uma relação bem sucedida com as partes interessadas, deve-se haver a incorporação de valores comuns (Freeman e McVea, 2001).

Entende-se que os valores comuns se traduzam num quadro dos princípios nos quais está baseada a filosofia da organização (Tweed, 1998). Os valores expressam as crenças e princípios que se acreditam e praticam, servindo, ainda, como sustentáculo para o comportamento de seus integrantes. Conforme Policia Militar de Minas Gerais (2003, p. 11), “valores são os princípios basilares que norteiam a conduta dos integrantes de um determinado grupo social, podendo variar com o tempo, de acordo com a própria evolução da sociedade. Expressam, por isto, fundamentos que balizam as ações do indivíduo no seu meio de convívio social.” Já Vasconcelos Filho e Machado (1982, p. 126) definem filosofia organizacional “como as crenças básicas que as pessoas, dentro da empresa, devem ter e pelas quais devem ser dirigidas - diretrizes informais, sobre como as pessoas devem desempenhar e conduzir-se”.

De acordo com o que defendem Tweed (1998) e Vasconcelos Filho e Machado (1982), percebe-se uma similaridade conceitual entre valores e filosofia. No entanto, para Tavares (2008), o conteúdo da filosofia pode ser sintetizado em slogans ou expressões como ocorre na maioria das organizações devendo ser compartilhado para o público externo e internalizado pelos integrantes da organização. Portanto, os valores podem ser traduzidos e resumidos por meio de um slogan, cujo principal papel é comunicar

---

<sup>60</sup> [...] regras mestras que regem nosso comportamento. É o sistema de crenças de uma organização (tradução do autor).

de forma mais rápida e eficiente com os públicos interno e externo, enfatizando a essência da missão da organização.

Para Peters e Waterman (1982), as organizações que obtêm sucesso são aquelas baseadas em valores relevantes, tais como o atendimento, a qualidade e a inovação etc.

Os valores ainda podem ser classificados quanto a sua durabilidade no tempo, em ideologia central e valores adjacentes, sendo o primeiro caracterizado pelos mais fortes, autênticos, nobres e duradouros e o segundo mais mutáveis conforme evolução das mudanças do ambiente (Johann, 2013). A ideológica central se traduz em valores quase imutáveis e que resistem ao tempo, comuns em instituições seculares, tradicionais e conservadoras como a igreja e o exército. Já os valores adjacentes têm como função “fornecer respostas às mudanças que a empresa enfrenta no macroambiente, possibilitando-lhe um reposicionamento estratégico-cultural frente a novas situações e desafios” (Johann, 2013, p.162).

Os valores que conformam a cultura das organizações policiais normalmente afloram e emergem por meio de sua ritualística, documentos, procedimentos, normas internas, sistemática de ensino/educação e, principalmente, pelo processo de sociabilização de novos membros.

Embora haja uma universalidade na maioria dos valores que permeia o comportamento individual como a ética, a honestidade, a moralidade etc., é fundamental que haja a identificação e a explicitação dos valores imprescindíveis para o exercício da atividade policial, como componente essencial de sua identidade. Nesse sentido, alguns atributos podem contornar a cultura das polícias, como a solidariedade, a desconfiança, a astúcia, bem como o conservadorismo, responsável pela manutenção do tradicionalismo (Buckner, 1974).

Como as atitudes, as crenças, os valores e as posturas estão inseridos no processo de trabalho da Polícia, seus integrantes tendem a compartilhar desses atributos e a se comportarem de forma similar, o que os torna diferentes de outras organizações (Fernandes, 2017). Em face dessas razões, Rico e Salas (1992) preconizam uma cultura que dá dinâmica aos valores do trabalho nas organizações policiais e, segundo eles, isso ocorre em função das especificidades das corporações policiais, com sua estrutura geralmente paramilitar, “o espírito de corpo”, os mecanismos de recrutamento e seleção e a forma padronizada de atuação. Quando se refere à cultura nas organizações policiais, Reiner (2004, p. 136-137) relata que

característica central da cultura policial é um sentido de missão. É o sentimento de que o policiamento não é apenas um trabalho, mas um

meio de vida com um propósito útil [...] um imperativo moral, e não apenas como um outro trabalho qualquer, o que faz com que suas práticas estabelecidas sejam mais resistentes a reformas do que se fossem somente um interesse egoísta.

Para Silva Neto (1995), a Polícia possui forte identidade cultural que preserva e cultua arraigados valores e crenças, ao longo dos seus anos de existência, o que denota grande dificuldade e resistência a mudanças de alto impacto, retratando uma organização conservadora. Sua densidade cultural guarda traços característicos de organizações militares, como a coesão, a homogeneidade interna e o espírito de corpo (Silva Neto, 1995), e de organizações policiais como o corporativismo, a burocracia e a centralização.

É fundamental ressaltar a ritualística e a estética militar das organizações policiais, pois elas contribuem e favorecem para a internalização de outros valores típicos e essenciais à atividade de preservação da ordem pública como o respeito e a observância às normas, tornando seus integrantes profissionais diferenciados por seu comprometimento com a prestação de serviços e com a defesa da cidadania (Fernandes, 2017). No contexto da estética militar, as organizações policiais por serem forças organizadas e dotadas de armamento, treinamento, técnicas e atuação incessante e descentralizada, já a ritualística militar, com base na pronta obediência e na primazia do dever profissional em qualquer circunstância, garante o efetivo controle dessas forças (Fernandes, 2017).

A ritualística e a estética militar são corroboradas por Camargo (1997, p. 04) que defende cinco princípios:

Hierarquia e disciplina são indispensáveis para administração pública; hierarquia e disciplina são necessárias para controlar a tropa; estética militar não se confunde com cultura bética; estética militar é necessária para internalização dos valores da disciplina e da hierarquia; e a estética militar nas instituições policiais é fator de garantia do respeito aos direitos dos cidadãos.

Quanto à militarização das polícias brasileiras, por entre os séculos XIX e XX, Rocha (2013, p. 93) esclarece que “o ideal de militarização foi o meio de controle das polícias e da sociedade, pois ele equivalia à civilidade, modernidade, patriotismo, disciplina. Com efeito, o militarismo nas polícias foi sendo racionalizado, como ferramenta de enfrentamento da delinquência e dos distúrbios civis”.

Para Larraín (2001), a estruturação de uma identidade de cariz militar na instituição policial militar no Brasil é deliberadamente promovida pela identidade, pois o cresci-

mento dela, nos processos históricos, e as mudanças sociopolíticas no país não representaram distanciamento do *habitus* militar, mas sim uma visão de futuro, um projeto a ser construído.

Procedidas às considerações acerca de cultura e valores organizacionais, os definidos pela PMMG foram a representatividade, o respeito, a lealdade, a disciplina, a ética, a justiça e a hierarquia, os quais foram definidos no plano estratégico de 2012/2015 e mantidos nos planos seguintes (Polícia Militar de Minas Gerais, 2012; Polícia Militar de Minas Gerais, 2015; Polícia Militar de Minas Gerais, 2020). O quadro 3.5 expõe o significado de cada um dos valores da PMMG.

Quadro 3.5  
Valores da PMMG

| <b>Valores</b>            | <b>Conceito</b>  |
|---------------------------|--|
| <b>Representatividade</b> | Relaciona-se à internalização e à prática dos valores institucionais pelos servidores, que passam a ter condições de apresentar, positivamente, a imagem da PMMG tanto na condição de policial militar como em situações da vida cotidiana.  |
| <b>Respeito</b>           | São deveres em relação a quem serve na PMMG e a quem se serve – o cidadão e a sociedade. A PMMG esforça-se para dar aos seus servidores condições para que expressem o seu potencial de inteligência e suas capacidades no respeito e na garantia dos direitos fundamentais das pessoas. |
| <b>Lealdade</b>           | Deve expressar, além do comportamento, uma resposta atitudinal constituída por componentes cognitivos e afetivos, considerados importantes nos relacionamentos da organização policial e entre os seus integrantes.  |
| <b>Disciplina</b>         | É a exteriorização da ética profissional dos policiais militares e manifesta-se pelo exato cumprimento de deveres, integrando o hábito interno que correlaciona o cumprimento das atribuições e regras. Inclui a disciplina tática no regramento de atitudes e ações.                    |
| <b>Ética</b>              | Deve permear ações e relações internas e externas do policial militar. A ética é orientada por um conjunto de regras, princípios ou maneiras de pensar que guiam, ou chamam a si, a autoridade de guiar as ações em grupo.   |
| <b>Justiça</b>            | Regula a convivência, possibilita o bem comum, defende a dignidade humana e respeita os direitos humanos. A justiça trata dos direitos e dos deveres e diz respeito ao outro, à comunidade e à sociedade.  |
| <b>Hierarquia</b>         | Entendida como a ordenação da autoridade em níveis diferentes dentro das estruturas das instituições militares estaduais. Deve servir como fator facilitador do controle, de forma a permitir a coesão do funcionamento das atividades da PMMG.  |

Fonte: Polícia Militar de Minas Gerais (2020).

Portanto, os valores institucionais integram a construção da IO, pois eles contribuem para a percepção do que ela é e como ela se enxerga. Os valores são revestidos pelas crenças e princípios, nos quais a organização apoia-se e pauta suas ações, somados aos ritos, aos rituais, às normas, às rotinas e aos tabus da organização. Deste modo,

os valores promovem padrões de direcionamento comportamental no ambiente da organização (Sousa, 2009).

### **3.4.2. A visão**

No tocante à visão de futuro, ela traduz como a organização deseja ser percebida tanto por seus membros quanto pelo público externo. Para Polícia Militar de Minas Gerais (2016c, p. 19), a visão

define o que a organização pretende ser no futuro, incorporando as suas ambições, seus objetivos e como quer ser vista pela sociedade. Ela propicia a criação de um clima de envolvimento e comprometimento dos colaboradores com o futuro da organização; o planejamento volta-se para os resultados no presente e, consequentemente, para o sucesso no futuro.

Fernandéz (2017, p. 07) corrobora com essa assertiva quando afirma que a visão consiste numa imagem “específica de un futuro deseado. Se expresa en tiempo presente”<sup>61</sup>. Entre os diversos conceitos e definições de visão, para Gonçalves, Gonçalves Filho e Reis Neto (2006), a visão inicia a criação da estratégia necessária para transformá-la em realidade e serve como estímulo e também como uma orientação daquilo que precisa ser feito, uma espécie de um guia. A visão de futuro tende a ser mais uma imagem do que algo explícito (Mintzberg, Ahlstrand e Lampel 2000). Ela proporciona a capacidade de imaginar a Polícia no futuro, o que possibilita maior robustez institucional para transpor obstáculos e o desenvolvimento de competências distintivas.

Segundo Tavares (2008), existem pelo menos quatro premissas ou elementos-chave para a busca da visão de futuro: o senso de urgência, a capacidade para mudança, o cenário futuro e a liderança. Normalmente, em instituições policiais, a visão de futuro nasce de um misto da postura empreendedora de seu comandante com os valores da corporação (Fernandes, 2017). Sobre liderança visionária, Bennis e Nanus (1985) apresentaram algumas considerações baseadas em estudos, visto que o líder precisa construir uma imagem mental de futuro possível e desejável para a organização, que gere expectativa com credibilidade para ser atraente rumo a uma situação melhor do que a anterior.

A visão constitui-se numa ponte do presente com o futuro, em que o líder atua sobre as pessoas com base em suas emoções, aspirações e valores institucionais, diferente-

---

<sup>61</sup> “[...] específica de um futuro desejado. Ela se expressa no presente tempo” (tradução do autor).

mente do executivo que atua sobre os recursos físicos, insumos, tecnologia etc. A genialidade do líder deve estar em sua capacidade de projetar uma visão fundamentada em sinais, previsões e alternativas que sejam claras, simples, atraentes, desejáveis e orientadas para o futuro (Bennis e Nanus, 1985). A visão define o que a organização pretende ser no futuro, incorporando as suas ambições, os seus objetivos e como quer ser vista pela sociedade. Ela propicia a criação de um clima de envolvimento e comprometimento dos colaboradores com o futuro da organização, o planejamento volta-se para o sucesso no futuro e para os resultados no presente (Polícia Militar de Minas Gerais, 2010).

A PMMG estabeleceu como sua visão “ser uma instituição de Estado reconhecida pela excelência em gestão e inovação, exemplo de sustentabilidade e efetividade na prestação de serviços de segurança pública” (Polícia Militar de Minas Gerais, 2020, p. 20). Como o atual plano estratégico foi omissivo no detalhamento do enunciado da visão, foi necessário compulsar documentos normativos e doutrinários, visando a um maior esclarecimento acerca do seu significado. Quanto à parte inicial da visão que se refere a “ser uma instituição de Estado reconhecida [...]”, consiste num indicativo da busca de como ela quer ser percebida interna e externamente numa posição de referência no contexto de todas as organizações governamentais (Polícia Militar de Minas Gerais, 2003, p. 11). Em relação à “excelência”,

não é um ato isolado, mas a arte conquistada pelo treinamento e hábito e nos remete ao esforço, ao esmero, até o nível de internalização natural. Não é um estado absoluto, segundo a Fundação Nacional de Qualidade, mas uma disposição intensa e abrangente de fazer bem, em espírito e em verdade, sendo um horizonte com busca e atitudes constantes (Polícia Militar de Minas Gerais, 2010, p. 17).

Essa percepção de excelência deve ser perseguida com o culto e a prática diária dos valores preconizados, e sobretudo pelos investimentos em gestão, inovação, sustentabilidade e efetividade.

Quanto à “prestação de serviços de segurança pública”, ela se traduz num composto de todos os serviços colocados à disposição das pessoas por meio de um portfólio<sup>62</sup>, o qual é resultado de estudos e experiências observados os fundamentos da ênfase na prevenção, da coerência, da racionalidade, da científicidade, da ostensividade e da sinergia (Polícia Militar de Minas Gerais, 2016c).

---

<sup>62</sup> Portfólio de serviços da corporação previsto na Resolução nº 48

27/2019-CG, contendo 33 serviços como, por exemplo: patrulha a pé, radiopatrulhamento, patrulha escolar, patrulha de prevenção à violência doméstica, radiopatrulhamento aéreo, dentre outros.

A concluir os fundamentos axiológicos, a visão da organização traduz-se no resultado que ela almeja atingir, projetando sua missão para o futuro, fornecendo uma ideia daquilo que se quer ser ou fazer.

A seguir, apresenta-se a arquitetura estratégica, componente da identidade que abarca os pilares de sustentação rumo aos objetivos organizacionais de longo prazo.

### **3.5 A arquitetura estratégica**

Como último item a integrar a identidade, a arquitetura estratégica consiste na face operativa da IO e é constituída por caminhos concretos a serem trilhados para que a missão seja efetivamente cumprida. De acordo com Chiavenato e Sapiro (2003), a arquitetura estratégica constitui-se em posição planejada, cujo cumprimento deverá construir o futuro perseguido pela organização.

Existe similaridade conceitual entre objetivos estratégicos e arquitetura estratégica, motivo pelo qual há que se aclarar as diferenças entre essas duas expressões. Os objetivos estratégicos podem ser entendidos como o estado, a situação ou o resultado futuro que se pretende atingir, relacionando-se a tudo que implica a obtenção de um fim ou resultado final (Oliveira, 1998). Por conseguinte, os objetivos estratégicos são altamente relevantes, pois cabe a eles o direcionamento para a organização, assim como devem ser fruto da leitura e interpretação do ambiente. Vale ressaltar que os objetivos estratégicos precisam ser totalmente convergentes e muito bem alinhados com a IO (Fernandes, 2017).

Quanto ao agrupamento dos objetivos estratégicos, geralmente é utilizada a metodologia do *Balanced Scorecard* (BSC)<sup>63</sup>, a qual já é amplamente usada por diversas organizações, inclusive corporações policiais como a PMMG desde 2012 (Polícia Militar de Minas Gerais, 2011; Polícia Militar de Minas Gerais, 2015; Polícia Militar de Minas Gerais, 2019). Tal metodologia tem sido muito aplicada para avaliação de desempenho quanto ao planejamento estratégico e busca a tradução dos objetivos estratégicos num pacote de indicadores divididos nos grupos de finanças, clientes externos, processos internos, aprendizagem e crescimento (Kaplan e Norton, 2000).

Silvelo (2015) estabeleceu as principais vantagens da aplicação do BSC da administração pública: oferece uma visão clara do estado da situação da instituição em relação a cidadãos, ao Governo, a outras administrações e outros grupos de interesse;

---

<sup>63</sup> *Balanced Scorecard* (BSC): método de medição e gestão de desempenho, que visa assegurar a implementação efetiva do plano estratégico, a partir do desdobramento balanceado e alinhado da missão e visão em objetivos, indicadores, metas e iniciativas estratégicas, agrupados em quatro perspectivas originais: financeira, clientes, processos, aprendizado e crescimento. (Polícia Militar de Minas Gerais, 2020).

articula a criação de valor da organização no que diz respeito aos seus grupos de interesse; mostra as prioridades e as relações entre os resultados e como alcançá-los; facilita a descrição e execução da estratégia institucional, traduzindo-a em objetivos, indicadores e metas concretas, passíveis de mensuração; envolve e determina os níveis de responsabilidade em relação ao cumprimento de objetivos de todos chamados para desenhar a estratégia corporativa; e permite a divulgação, a cada uma das etapas, dos elementos-chave que afeta a realização da estratégia.

Sinteticamente, o BSC procura dividir em quatro grupos todos os indicadores de avaliação, desdobrando-os em vários níveis até chegar a atividades rotineiras, ao nível individual. Apesar de complexa, a ferramenta pressupõe um bom controle estratégico, tendo em vista que ela preconiza alinhamento com todos os itens da IO (Fernandes, 2017). Os autores do BSC, em uma de suas obras, apresentam um exemplo real para a segurança pública da cidade americana de Charlotte, situada no Estado da Carolina do Norte. Eles fizeram algumas considerações de relevo em relação aos verdadeiros clientes externos, pois não são necessariamente aqueles que usufruem de imediato dos serviços prestados, e sim aquelas pessoas, em geral, que se beneficiam direta ou indiretamente das fiscalizações, ações e operações de cumprimento às leis (Kaplan e Norton, 2000).

**Quadro 3.6**  
Síntese do BSC de segurança pública da cidade de Charlotte (EUA)

| Perspectivas               | Objetivos Estratégicos   |
|----------------------------|--|
| Cliente Externo            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reduzir crimes</li> <li>• Aumentar a percepção de segurança da população</li> </ul>   |
| Financeira                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Maximizar a relação custo x benefício</li> </ul>  |
| Processos Internos         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover a resolução de problemas com a participação da comunidade</li> <li>• Melhorar a produtividade operacional</li> <li>• Melhorar o fluxo de interação com as pessoas</li> </ul> |
| Aprendizagem e Crescimento | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Melhorar a gestão da informação</li> <li>• Desenvolver a melhoria do clima para os Policiais</li> </ul>   |

Fonte: Adaptado de Kaplan e Norton (2000).

Normalmente, o processo de definição do BSC é submetido a testes de exequibilidade, conforme quadro abaixo, que se baseiam na verificação da coerência em relação a alguns itens para que os objetivos/metas sejam plenamente alcançados. Tal análise é importante, pois verifica a sua viabilidade em relação a alguns aspectos considerados fundamentais para o sucesso da estratégia, já que ela representa a trajetória para o alcance dos objetivos. A ausência dessa análise poderá conduzir a objetivos incoerentes no contexto ambiental.

Quadro 3.7  
Testes de exequibilidade do BSC

|                              |                |  |
|------------------------------|----------------|--|
| <b>Consistência</b>          | <b>Interna</b> | Recursos humanos, materiais, clima organizacional, cultura, tecnologia, competência gerencial etc. |
|                              | <b>Externa</b> | Legislação, fornecedores, planos políticos, governo etc.   |
|                              | <b>Risco</b>   | Risco político, econômico, social etc.   |
|                              | <b>Tempo</b>   | Impactos no curto, médio e longos prazos.  |
| <b>Consonância</b>           |                | Deve representar uma resposta de adaptação em relação às mudanças ambientais                       |
| <b>Vantagem/oportunidade</b> |                | Deve propiciar o aproveitamento de alguma oportunidade oferecida pelo ambiente                     |
| <b>Viabilidade</b>           |                | Os benefícios gerados devem ser superiores aos custos  |

Fonte: Adaptado de Rasmussen (1990) e de Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000).

Os objetivos estratégicos devem sempre que possível ser extraídos de cenários prospectivos, visando ao aproveitamento das oportunidades e à minimização das ameaças. Para Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000), a análise das condições futuras devidamente extraídas do ambiente externo é extremamente importante, podendo ser realizada por meio da construção de cenários que visem enxergar estados futuros para a organização. Para Scott e Lane (2000), os objetivos estratégicos contribuem para estabelecer contornos à IO, de modo que haja diferença entre as organizações.

Assim sendo, os objetivos estratégicos são definidos pela organização e representam os alvos que devem ser perseguidos e submetidos a testes para avaliar a exequibilidade, sugerindo-se para seu agrupamento a metodologia do BSC nas perspectivas de cliente externo, financeira, processos internos e aprendizagem e crescimento.

Lado outro, a arquitetura estratégica que se propõe é extraída dos próprios objetivos estratégicos considerados mais permanentes, de médio ou longo prazos, objetivos “quase imutáveis”, aqueles que estarão presentes nos planejamentos de maior extensão temporal, ou que são reeditados nos planejamentos estratégicos. Destarte, a arquitetura estratégica é constituída pelo conjunto de objetivos mais importantes e duradouros até que sejam plenamente alcançados, considerados verdadeiras “cláusulas pétreas”<sup>64</sup>. O conceito de arquitetura estratégica também é muito próximo ao de mapa estratégico, que se constitui numa representação gráfica, contendo os objetivos estratégicos estabelecidos em perspectivas do BSC, o qual permite verificar a relação de causa e efeito entre os objetivos e seu alinhamento com a IO (Polícia Militar de Minas Gerais, 2019).

Nesse sentido, Castello (2021) entende que a identidade organizacional é construída em duas dimensões: a primeira delas é a identidade propriamente dita, integrada pela missão, pelos valores e pela visão; e a segunda constituída pelas estratégias e pela

---

<sup>64</sup> “Cláusulas pétreas são matérias constitucionais protegidas, que não podem ser abolidas e, por analogia na presente investigação, são objetivos estratégicos que perduram no tempo.”

face operacional da identidade. A primeira dimensão responde “quem somos e porque existimos” e a segunda responde “como fazemos o que fazemos” (Castello, 2021, p.26)

Procedidas às considerações sobre a diferença conceitual entre objetivos e arquitetura estratégica, pode-se à guisa exemplificativa, apresentar o que seria a arquitetura estratégica da PMMG entre 2012 e 2023, baseando-se apenas nos planos estratégicos. A corporação formulou, nos três últimos planos estratégicos (2012/2015, 2016/2019 e 2020/2023), abrangendo um horizonte temporal de doze anos, um arcabouço metodicamente formulado de objetivos estratégicos, sendo alguns deles reeditados para o plano seguinte.

Importa resgatar o que cada plano entende por objetivo estratégico. O primeiro dessa série (2012/2015) apresentou 12 objetivos, os quais “promovem a transformação organizacional com reflexos diretos na questão da segurança pública, ao mesmo tempo em que aponta um horizonte sinérgico de ampliação da credibilidade na relação entre a Polícia Militar e o cidadão” (Polícia Militar de Minas Gerais, 2011, p. 47). Enquanto o seguinte (2016/2019) formulou 19 objetivos e descreve que “implicam na tradução da visão de futuro da organização em objetivos organizados, de forma clara [...] respondem o que a organização deve fazer para alcançar a visão de futuro. Um objetivo é estratégico na medida em que o seu alcance represente de forma irrefutável a geração de resultados, inovações ou bem-estar para a sociedade e para os servidores” (Polícia Militar de Minas Gerais, 2015, p. 15). Já o atual plano (2020/2023) apresentou 12 objetivos estratégicos e os define como “resultado que a organização pretende alcançar em um determinado período de tempo e que, se atingido, contribuirá para o alcance da visão” (Polícia Militar de Minas Gerais, 2019, p. 13).

De todos os 43 objetivos constantes nos três planos, sete deles estiveram presentes em todos eles, quais sejam: contribuir para o aumento da sensação de segurança, contribuir para a redução do crime violento, modernizar sistemas e processos internos, promover a gestão da qualidade, promover o desenvolvimento da gestão do conhecimento, promover o bem-estar dos servidores e aumentar a eficiência no emprego do recurso público (Polícia Militar de Minas Gerais, 2011; Polícia Militar de Minas Gerais, 2015; Polícia Militar de Minas Gerais, 2019). O que se pode evidenciar com essa análise é o reconhecimento da relevância desses objetivos a ponto de transcederem o período de vigência inicial de cada um deles. Independentemente de seu cumprimento ou não dentro do prazo estipulado, a reinserção de um objetivo no plano seguinte revela que seu atingimento continua sendo relevante e de interesse institucional. O quadro abaixo demonstra o rol de objetivos, cujos prazos de validade foram renovados, com ênfase nos que estiveram presentes em todos os três planos analisados.

Quadro 3.8  
Quadro comparativo dos objetivos estratégicos da PMMG

| (*) Objetivos Estratégicos   | Planos estratégicos |           |           |
|--|---------------------|-----------|-----------|
|  | 2012/2015           | 2016/2019 | 2020/2023 |
| <b>Contribuir para o aumento da sensação de segurança</b>                    | x                   | x         | x         |
| <b>Contribuir para a redução do crime violento</b>                           | x                   | x         | x         |
| <b>Modernizar sistemas e processos internos</b>                              | x                   | x         | x         |
| <b>Promover a Gestão da Qualidade</b>  | x                   | x         | x         |
| <b>Promover o desenvolvimento da gestão do conhecimento</b>                  | x                   | x         | x         |
| Potencializar o desempenho institucional por meio da Gestão por Competências |                     | x         | x         |
| Garantir o efetivo necessário ao cumprimento da missão institucional         |                     | x         | x         |
| <b>Promover o bem-estar dos servidores</b>                                   | x                   | x         | x         |
| Modernizar o Sistema de Inteligência   | x                   |           | x         |
| Ampliar a captação de recursos de fontes alternativas                        | x                   | x         |           |
| <b>Aumentar a eficiência no emprego do recurso público</b>                   | x                   | x         | x         |
| Adequar a infraestrutura física e tecnológica às necessidades institucionais |                     | x         | x         |

(\*) A redação foi adaptada quando houve objetivos similares, visando a seu reagrupamento.  
Fonte: Polícia Militar de Minas Gerais (2011); Polícia Militar de Minas Gerais (2015); Polícia Militar de Minas Gerais (2019).

Portanto, tais objetivos podem ser considerados como parte integrante da arquitetura estratégica, em face do caráter perene e da complexidade de cumprimento, o que os tornam atemporais e menos voláteis às externalidades. Todavia, o que se propugna nessa investigação é a construção de uma arquitetura estratégica capturada nos cenários prospectivos das fontes-base até 2035.

Embora não seja ainda a corrente dominante na literatura das Ciências da Administração a presença da arquitetura estratégica, como item integrante da IO, deve ser incorporada a fim de potencializar as vantagens, bem como a capacidade de mobilização e de motivação dos outros itens da identidade como o negócio, a missão, os valores e a visão. Tweed (1998) e Scott e Lane (2000) reforçam a arquitetura estratégica como item da IO quando afirmam que ela é constituída pelas ações estratégicas e pelos objetivos respectivamente.

Prahalaad e Hamel (2005) esclarecem que a arquitetura estratégica demonstra as ações orientadas para a construção do futuro, o que denota a busca por caminhos sustentáveis e que devem ser trilhados, visando ao cumprimento da missão, ao alcance da visão e consequentemente para a consolidação da IO.

Enfim, na temática de IO, buscou-se trazer aspectos conceituais, bem como outros que pudessem elucidá-la quanto ao negócio, à missão, aos fundamentos axiológicos (valores e visão) e à arquitetura estratégica. No âmbito dos fundamentos axiológicos foi necessário explanar um pouco mais sobre cultura organizacional e cultura policial, a fim de caracterizar valores mais específicos da identidade da polícia.

Outros apontamentos foram necessários, como, por exemplo, demonstrar a relação da identidade com o Desenvolvimento Organizacional, objeto do capítulo anterior. Considerada como a “alma” ou o “ADN” da organização, o investigador defende que a identidade possa ser real, formal ou prospectiva. A identidade real é baseada na cultura, é tácita e emerge por meio de comportamentos, ritos, normas, documentos, mitos etc., sendo consolidada ao longo do seu passado histórico. A identidade formal é construída pela alta direção, é expressa, também baseada na cultura e apropriada para o presente com validade geralmente de curto prazo. No tocante à identidade prospectiva, deve ser delineada com as mesmas premissas da identidade formal, mas orientada para o futuro, visando ao desenvolvimento da organização, sendo o âmago dessa investigação.

Desta forma, o presente capítulo logrou apresentar a terceira palavra-chave da investigação – IO quanto aos seus conceitos; a conexão existente entre identidade e Desenvolvimento Organizacional; à identidade com detalhamento do negócio, da missão, dos valores, da visão e da arquitetura estratégica. O próximo capítulo terá como finalidade explicitar as tendências dos cenários apresentados pelas duas fontes-base da investigação.



## **4. EXPLORANDO AS TENDÊNCIAS DOS CENÁRIOS**

O presente capítulo tem como objetivo apresentar as tendências dos cenários-base “Brasil 2035: cenários para o desenvolvimento” e “Cenários de Defesa 2020-2039”, ambos construídos nos âmbitos internacional e nacional, os quais foram complementados por outras fontes, pesquisas e estudos.

### **4.1 Entendendo os cenários-base**

As fontes-base a serem utilizadas como subsídios para a presente investigação foram construídas para o horizonte temporal de médio e longo prazos e corroboradas ou complementadas por outros estudos como (Vaz, 2020); (United States, 2017); (United States, 2020); (Teixeira Júnior, 2020); (Nunes, 2020); (Gaspar, 2020); (Keck, 2014); (Clarke e Ricketts, 2017); (Rato, 2020); (Marcial *et al.* 2020); (TRADOC, 2019); (Harrison, 2020); (Pires, 2020); (Harari, 2018); (Harari, 2020); (Schwether, 2020); (Corrêa, 2020); (Vieira, Ouriques e Arend, 2020); (Silbadelli, Silva e Cintra, 2019); (Saldiva e Veras, 2018) e (Cerqueira *et al.*, 2013). Esses trabalhos forneceram tendências para a formulação do negócio, da missão, dos fundamentos axiológicos e da arquitetura estratégica para as polícias militares. Dessa forma, na concepção de Marcial *et al.* (2020, p.41) entende-se por tendência os “eventos cuja perspectiva de direção e sentido é suficientemente consolidada e visível para admitir sua permanência no período de cenarização considerado. As tendências são um diferenciado sinalizador a iluminar alguns elementos prováveis para o caminho porvir”.

Para o futuro das polícias militares a gestão estratégica apoiada em planejamento consistente e que considere os cenários prospectivos é essencial para o horizonte existencial dessas corporações (Silva, 2017). As fontes-base utilizadas como referências que nortearão a presente investigação foram construídas metodologicamente por meio de uma vasta e extensa gama de dados, informações e interpretações das atividades ligadas ao planejamento. Pretende-se, assim, trazer esclarecimentos para os planejadores e tomadores de decisão acerca das possibilidades de cenários e perspectivas que se apresentam para a construção do futuro do país nas áreas de desenvolvimento e defesa.

A metodologia utilizada na elaboração do “Brasil 2035: cenários para o desenvolvimento” contou com a participação de diversos especialistas, o que significou uma construção conjunta do conhecimento com base em variáveis divididas em quatro ambientes: o social, o econômico, o territorial e o político-institucional, perfazendo a identificação de 18 megatendências. Ademais, foram compartimentados os quatro

ambientes em sete temas: paz, defesa e segurança internacional; financiamento de longo prazo; bioeconomia; energia; TIC (Tecnologia da Informação e Comunicação); previdência e saúde; e segurança pública. O quadro 4.1 demonstra o escopo da cenarização Brasil 2035:

Quadro 4.1  
Escopo do “Brasil 2035: Cenários para o Desenvolvimento”

|                           |  |
|---------------------------|--|
| <b>Objeto</b>             | Desenvolvimento do Brasil  |
| <b>Objetivo</b>           | Identificar elementos que subsidiem a formulação de estratégias de desenvolvimento para o Brasil           |
| <b>Horizonte temporal</b> | 2016-2035  |
| <b>Destinatários</b>      | Dirigentes e empreendedores dos setores público e privado  |
| <b>Finalidade</b>         | Produção de subsídios que contribuam para a tomada de decisão e a formulação de estratégias de longo prazo |
| <b>Coordenação</b>        | Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas  |

Fonte: IPEA (2017).

Metodologicamente, o *step by step* utilizado pelo IPEA (2017) seguiu um método alternativo e distinto daqueles apresentados no apêndice. O processo utilizado foi construído com base no modelo síntese dos métodos de construção de cenários (IPEA, 2017) e seguiu as etapas bem semelhantes aos métodos já descritos, nomeadamente: definição do plano de trabalho; questão principal e sistema de cenarização; análise retrospectiva e da situação atual; identificação das sementes de futuro; definição das condicionantes de futuro; geração dos cenários; teste de consistência e ajustes; análise dos cenários e identificação de estratégias; e questões para o monitoramento (IPEA, 2017). Vale frisar que os cenários no Brasil 2035 foram devidamente atualizados em face do advento da pandemia provocada pelo coronavírus, por meio do Projeto “Cenários pós-Covid-19: possíveis impactos sociais e econômicos no Brasil”, o qual apresentou o seguinte resumo metodológico:

[...] foi coletada, por meio de consulta à distância, a percepção de 167 peritos. Esse processo resultou no levantamento de 738 possíveis tendências [...] As respostas recebidas foram agrupadas, com integração e ajustes. Em seguida, houve priorização daquelas com maior probabilidade de ocorrência até 2022. [...] E a consolidação final resultou em 15 tendências síntese para o Brasil no horizonte 2022. (Marcial *et al.*, 2020, p.41-42).

De igual forma, a fonte “Cenários de Defesa 2020 – 2039” foi metodologicamente construída e dividida nos âmbitos mundial, nacional, regional e de defesa, sendo

seccionado nas áreas econômica, social, ambiental, tecnológica, política e militar. O quadro 4.2 demonstra o escopo da cenarização da citada fonte.

**Quadro 4.2**  
**Escopo do “Cenários de Defesa 2020-2039”**

|                           |   |
|---------------------------|---|
| <b>Objeto</b>             | Gestão estratégica do Ministério da Defesa  |
| <b>Objetivo</b>           | Contribuir para o desenvolvimento do processo de planejamento estratégico do Ministério da Defesa   |
| <b>Horizonte temporal</b> | 2020-2039   |
| <b>Destinatários</b>      | Dirigentes dos setores com interesse na Defesa  |
| <b>Finalidade</b>         | Fundamentar a redação da Política e Estratégia Nacionais de Defesa, da Política e Estratégia Setoriais de Defesa, do Plano Estratégico de Defesa, bem como planejamentos análogos das Forças Armadas, além de subsidiar a tomada de decisões e a condução da gestão estratégica no Ministério da Defesa |
| <b>Coordenação</b>        | Ministério da Defesa  |

Fonte: Brasil (2017).

Foi também construído com base em método alternativo e diverso daqueles apresentados no apêndice, seguindo as seguintes premissas: tema em estudo circunscrito à segurança e defesa nacionais; delimitação espacial nos âmbitos mundial, regional<sup>65</sup>; nacional e do Ministério da Defesa; divisão de cada espaço territorial nas dimensões econômica, social, ambiental, tecnológica, política e militar; consideração apenas de fatos portadores de futuro que se relacionam com o tema; análises restritivas a identificação de fatos portadores de futuro e suas respectivas tendências e eventos futuros; identificação de implicações para a segurança e defesa; utilização de fontes oficiais nacionais e internacionais tais como institutos independentes e imprensa especializada; e análise de eventos futuros capazes de gerar grande impacto aos riscos a eles inerentes (Brasil, 2017).

Apresentadas as considerações preliminares e metodológicas acerca das duas fontes-base, para o desenvolvimento desta investigação todas as tendências e demais informações com seus complementos e atualizações foram didaticamente divididas em panorama internacional e panorama nacional, para o horizonte temporal definido conforme o quadro 4.3 abaixo.

**Quadro 4.3**  
**Quadro-resumo das temáticas dos cenários**

---

<sup>65</sup> Refere-se à América do Sul, Atlântico Sul, Continente Antártico e África subsaariana; não tem relação direta com o entorno estratégico de interesse a ser definido na atualização da Política e da Estratégia Nacional de Defesa.

|  |                                |   |
|--|--------------------------------|---|
| <b>PANORAMA INTERNACIONAL (Global)</b> | <b>Transformações em curso</b> | <b>Sociais</b>  |
|  |                                | Tecnológicas<br>(ênfase na quarta revolução industrial: biotecnologia, impressão 3D, internet das coisas, robótica, inteligência artificial e nanotecnologia) |
|  |                                | Econômicas  |
|  |                                | <b>Geopolíticas e Defesa</b>  |
|  | <b>Relações internacionais</b> | O mundo pós-Guerra Fria até os dias atuais  |
|  |                                | Perspectivas futuras  |
|  | <b>Econômico</b>               |   |
| <b>PANORAMA NACIONAL (Brasil)</b>      | <b>Social</b>                  |   |
|  | <b>Ambiental</b>               |   |
|  | <b>Tecnológico</b>             |   |
|  | <b>Político-institucional</b>  |   |
|  | <b>Militar</b>                 |   |
|  |                                |   |

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Importa destacar que optou-se pela presente divisão a fim de facilitar o entendimento dos tópicos mais relevantes da transição do presente para o futuro (mudanças em curso nas áreas social, tecnológica com ênfase na quarta revolução industrial e econômica), os quais impactarão a geopolítica, a defesa e as relações internacionais, seja no âmbito global e/ou no âmbito doméstico brasileiro. Destarte, o panorama internacional será desenhado por meio das transformações em curso, bem como pela geopolítica e defesa e as perspectivas de futuro nas relações internacionais. Quanto ao panorama nacional, as áreas estipuladas seguiram o padrão tradicional de análise de ambiente externo, e guardam similaridade com as expressões do poder nacional definido pela Escola Superior de Guerra<sup>66</sup>.

## 4.2 Panorama Internacional

### 4.2.1. Transformações em curso

As mudanças perpetradas pelo menos nos últimos 30 anos provocaram profundas marcas comportamentais cuja compreensão consiste num pré-requisito para o entendimento do futuro, podendo o ano de 2035 ser o ápice da combinação entre velocidade e interação humana (TRADOC, 2019). Visando a reforçar a velocidade das mudanças e tomando as quatro revoluções industriais como exemplo, observa-se que

---

<sup>66</sup> Doutrinariamente, a ESG denominou como expressões do Poder Nacional as diferentes formas pelas quais o poder se manifesta junto aos ambientes externo e interno, nomeadamente, a política, econômica, a psicossocial, a científica & tecnológica e a militar (ESG, 2021).

há uma enorme diferença no tempo de duração, principalmente, em relação às duas últimas. Enquanto a primeira revolução, baseada no trabalho mecânico, na máquina a vapor, na ciência dos materiais e nos grandes aglomerados urbanos, esteve compreendida entre os séculos XVIII e XIX, a segunda que foi impulsionada pela eletricidade perdurou ao longo dos séculos XIX e XX. A terceira foi constituída pela revolução nos transportes, nas comunicações, na informatização e na virtualização, e teve início em meados do século XX. Já a quarta, também denominada de revolução 4.0, começou a ser introduzida no início dos anos 2000 e significa uma automação total, além da inserção das nanotecnologias, sistemas ciber físicos, robôs, inteligência artificial, biotecnologia, sistemas de armazenamento de energia e impressoras 3D.

No atual mundo de profundas transformações, o que se espera para as próximas décadas é a manutenção do ambiente turbulento<sup>67</sup>, sobretudo nas áreas social, tecnológica, econômica, geopolítica e de defesa (IPEA, 2017). Além do mais, ainda existem riscos e ameaças de natureza global que podem ser antecipados como a existência de armas nucleares, as alterações climáticas, esgotamento de recursos, o crescimento das desigualdades, a exacerbção do fundamentalismo religioso ou populista e o descontrole provocado por pandemias (Pires, 2020).

Portanto, o que caracteriza o atual ambiente internacional pode ser considerado ainda como o mundo VUCA, embora seja um conceito de 2006, considera-se que se mantenha atual revestido pela volatilidade, incerteza, complexidade e ambiguidade, e sempre instável em maior ou menor grau (Yarger, 2006). O ambiente internacional é um grande sistema constituído por vários sistemas menores e todos se relacionam entre si em graus variados, resultando num ambiente complexo, sem linearidade e sujeito a alterações, dado que todas as variáveis estão inter-relacionadas e são, em muitos casos, confusas e complexas (Yarger, 2006).

Nesse contexto de turbulência, o advento da maior crise sanitária dos últimos 100 anos – a pandemia de Covid-19 - exemplifica com clareza a interdependência entre as variáveis da saúde pública com a econômica, a social e a tecnológica. O pesquisador da *Rand Corporation*, Bob Harrison, estabeleceu um panorama futuro nos Estados Unidos em face dos impactos da Covid-19, posicionando-se até 2030 (Harrison, 2020):

[...] People stopped going to the movies as everyone began streaming almost everything into the home [...] By 2030, online penetration of the market meant more than 80,000 small businesses were images of the past. The survivors created online and delivery services for people who were used to the world showing up at their door. Pre-pandemic forecasts of 25% of retail going online were low; more than a third of all

---

<sup>67</sup> Entende-se por turbulência a combinação da instabilidade com a complexidade, uma vez que na instabilidade se refere a alta velocidade das mudanças e a complexidade diz respeito ao nível de interdependência entre variáveis e atores (Fernandes, 2018).

transactions were done in cyberspace [...] Major air carriers had shrunk from 22 major carriers in 2008 to 17 in 2019. The decade of the 20s saw that number drop again to 12, with regional carriers being consolidated to sustain a semblance of profitable route structures [...] By 2030, sales tax revenues had leveled off around 15% below where they had been in 2019. Property taxes settled at rates of about 10% lower than in 2020 [...] The ways they gathered, though had changed. Sports venues and concerts reemerged, but took a few years before distancing requirements were eased [...]. The five dozen or so ocean cruise lines had been reduced to the ultra. lines with low occupancies and river cruises that offered small boats with strong health protocols [...] The old ways were broken, and the new ways had taken their place.<sup>68</sup>

Consoante ao princípio da complexidade em face de uma grande interdependência de causa e efeito entre variáveis de diversas áreas, a seguir serão expostas as mudanças em transição, configurando as tendências segmentadas nas áreas social, tecnológica e econômica. Iniciando-se pelas questões sociais, os avanços na saúde contribuirão para o aumento da expectativa de vida no mundo em geral, mas, sobretudo, para os países mais ricos. Existe a perspectiva de uma medicina mais personalizada e com terapias customizadas, o que permitirá uma prevenção mais eficiente por meio da utilização do histórico genético e da vida pregressa dos pacientes. Por sua vez, a TICs promoverão automação e a robotização no ambiente doméstico, principalmente, quanto ao cuidado com idosos (IPEA, 2017, p.107-108).

O aumento da expectativa de vida relatado acima, associado à tendência de baixa taxa de fecundidade, provocará também o envelhecimento da população com taxas decrescentes de crescimento populacional e inversão da pirâmide etária (IPEA, 2017). Algumas pessoas provavelmente viverão muito mais do que se vive hoje, e o próprio corpo humano poderá ter passado por uma revolução sem precedentes graças à bioengenharia e a interfaces cérebro-computador (Harari, 2018). Tais fenômenos provocarão escassez de mão de obra e o comprometimento do sistema previdenciário

---

<sup>68</sup> [...] As pessoas pararam de ir ao cinema quando todos começaram a transmitir quase tudo para sua casa [...] Em 2030, a penetração online do mercado significava que mais de 80.000 pequenas empresas eram imagens do passado. Os sobreviventes criaram serviços online e de entrega para pessoas que estavam acostumadas com o mundo aparecendo em sua porta. As previsões pré-pandêmicas de 25% do varejo online eram baixas; mais de um terço de todas as transações foram feitas no ciberespaço [...] As principais transportadoras aéreas diminuíram de 22 grandes transportadoras em 200

para 17 em 2019. A década de 20 viu esse número cair novamente para 12, com as transportadoras regionais sendo consolidadas para sustentar uma aparência de estruturas de rotas lucrativas [...] Em 2030, as receitas de impostos sobre vendas haviam se estabilizado cerca de 15% abaixo de onde estavam em 2019. Impostos sobre a propriedade liquidados a taxas de cerca de 10% mais baixas do que em 2020 [...] As instalações esportivas e os shows ressurgiram, mas demorou alguns anos até que os requisitos de distanciamento fossem facilitados. O turismo estourou e nunca mais voltou. As cerca de cinco dúzias de linhas de cruzeiros oceânicos foram reduzidas a linhas com baixa ocupação e cruzeiros fluviais que ofereciam pequenos barcos com fortes protocolos de saúde [...] As velhas formas foram quebradas e as novas tomaram seu lugar." (tradução do autor).

em vários países, em especial na China, com alto risco do não provimento dos sistemas de saúde e previdência (IPEA, 2017, p.17).

A população mundial deve chegar a oito bilhões de pessoas em 2035 alterando a própria geografia com cidades dispersas pelo planeta abarcando quase dois terços da população mundial, número que tende a aumentar (TRADOC, 2019). Como questões negativas estão a maior demanda por recursos naturais com possibilidade de escassez, elevação do nível de desemprego e subemprego, aumento da criminalidade e geração dos bolsões de pobreza. Isso culminará em conflitos e migrações populacionais, gerando maiores desafios para áreas urbanizadas. Além disso, a mudança de massas para grandes áreas urbanas e megacidades esgotará os recursos, pois essas áreas se tornarão cada vez mais dependentes das áreas rurais visando à obtenção de alimentos, água e energia (TRADOC, 2019). Lado outro, no que diz respeito aos aspectos positivos, uma maior população significará maior mercado consumidor e, portanto, maior peso em negociações comerciais (Brasil, 2017).

Segundo United States (2017), a escassez de mão de obra qualificada e o envelhecimento populacional poderão ser amenizados com ações governamentais que promovam a majoração da idade mínima para a aposentadoria e o incentivo à imigração. Todavia essas medidas devem ser bem avaliadas em face do comportamento de xenofobia e também da desigualdade entre regiões.

O nível de escolaridade da população tende a aumentar e a associação com o alto uso da TICs contribuirá para o aumento por demandas de serviços públicos de qualidade. Corroborando com a pressão por melhores serviços públicos, em especial na polícia, Teller (2015, p.75) esclarece que:

El escenario descrito, caracterizado por el dinamismo, la incertidumbre y una mayor exigencia por parte de la ciudadanía en la calidad de los servicios públicos que se le prestan, provoca que los estados, y por tanto las instituciones de seguridad pública que forman parte de los mismos, se vean obligados a implementar instrumentos capaces de sistematizar procesos de adaptación y renovación que posibiliten dar una respuesta lo más adecuada y eficaz posible a los problemas relacionados con la seguridad<sup>69</sup>.

A consciência da população em relação aos seus direitos junto ao poder público, provocará pressão direcionada às instituições, e caso elas não estejam preparadas,

---

<sup>69</sup> “O cenário descrito, caracterizado por dinamismo, incerteza e uma maior demanda por parte dos cidadãos quanto à qualidade dos serviços públicos prestados, provocará nos Estados e, portanto, nas instituições de segurança pública que fazem parte deles, obrigações para implementar instrumentos qualificados para sistematizar processos de adaptação e renovação que possibilitem dar uma resposta tão apropriada e eficaz quanto possível aos problemas relacionados à segurança”. (tradução do autor).

esse fenômeno poderá ensejar descrença no Estado e comprometimento do regime democrático (IPEA, 2017).

O aumento da classe média no mundo, que representará 60% da população mundial, vai torná-la a maior consumidora de produtos de inovação. Esse alto consumo aliado à intensificação do comércio virtual alterará o hábito de compra das pessoas. Tal situação pode gerar concentração de renda e aumentar a distância tecnológica e social do mundo (IPEA, 2017).

Com a tendência de manutenção da melhoria do ensino, espera-se um consequente aumento da eficiência produtiva com uma maior pujança da indústria dos produtos de inovação. Todavia, as inovações provocadas pela quarta revolução industrial - que será discutida mais a frente - como a robótica, a inteligência artificial e a impressora 3D, poderá desativar aproximadamente 5 milhões de empregos no mundo (IPEA, 2017). Conforme Magalhães e Vendramini (2018, p.42), “[...] recentes estudos em países como Estados Unidos, Japão, Reino Unido e Alemanha, a proporção de empregos em risco prevista para as próximas duas décadas gira entre 35% e 47%”.

Contudo, embora a inteligência artificial e suas tecnologias associadas destruirão muitas indústrias e meios de subsistência, uma ampla gama de avanços continua a criar novas fontes de riqueza e desenvolvimento econômico (TRADOC, 2019).

A população urbana continuará em ascensão, bem como o número de megacidades no mundo que deverá duplicar até 2035. Algumas megacidades se tornarão mais importantes política e economicamente do que o Estado-nação em que residem (TRADOC, 2019). Tal movimento tende a ser desordenado e, com o advento de desastres naturais extremos, os recursos naturais serão cada vez mais demandados. A urbanização sem planejamento nos países em desenvolvimento continuará comprometendo a qualidade de vida com aumento da violência urbana, a ponto de ultrapassar a capacidade das forças e serviços de segurança interna (Brasil, 2017).

Ainda no quesito de desastres naturais, eles tendem a ser agravados pela pressão demográfica, assim como pelas alterações climáticas cujos indicativos são o aumento da emissão de gás carbônico, a acidificação dos oceanos, o aumento da temperatura, a elevação do nível do mar e a falta de água potável dentre outros (Pires, 2020). O quinto e mais recente relatório do *Intergovernmental Panel on Climate Change*<sup>70</sup>, construído durante três anos, com 14 mil estudos científicos e divulgados em agosto de 2021, traz prognósticos preocupantes em relação ao futuro do planeta, como, por

---

<sup>70</sup> Mais conhecido por IPCC, é o órgão das Nações Unidas para avaliar a ciência relacionada às mudanças climáticas. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/>. Acesso em: 06 set. 2021.

exemplo, o aquecimento global em níveis equivalentes aos esperados para dez anos<sup>71</sup>, elevação do nível dos oceanos e derretimento de calotas polares, tudo impulsionado por intervenções humanas. Há aproximadamente 60 anos que as florestas, os solos e os oceanos absorvem 56% de todo o gás carbônico emitido na atmosfera. Porém, essa estrutura absorvente de CO<sub>2</sub> está dando indícios de saturação<sup>72</sup>. O relatório ainda demonstra a necessidade de redução também das energias fósseis, do carvão e das usinas térmicas, e destaca sobejamente a responsabilidade humana por ondas de calor sem precedentes, secas, fortes tempestades e outros eventos intensos com temperaturas extenuantes. Por sua vez, de acordo com Pires (2020, p. 20), a degradação ambiental compromete o sistema que em desequilíbrio dificulta o fornecimento de recursos fundamentais:

Assistimos a perda constante de sistemas que deveriam estar em equilíbrio e não estão. Há menos florestas, menos espécies animais, menos biodiversidade e as regiões desérticas. A terra, onde vivemos, representa apenas cerca de 30% da superfície do planeta, e a escassez de recursos que se verificará no futuro terá, inevitavelmente, consequências para inúmeros países. (Pires, 2020, p. 20).

Especificamente em relação à América do Sul e à África subsaariana, é provável a manutenção do processo de degradação ambiental. O cenário de alterações climáticas e desastres naturais estabelecido é que provavelmente haverá “sanções políticas e econômicas de organismos internacionais sobre países que não estabeleçam o devido controle” (Brasil, 2017, p.27).

O desenvolvimento dos países promoverá uma impulsão pela busca por recursos naturais para atender as suas crescentes demandas. De acordo com Brasil (2017, p.13), “os oceanos, regiões polares e áreas continentais ainda inexploradas serão objeto de atividades econômicas crescentes e intensivas. [...] levando países com excedentes de poder a utilizá-los na garantia de novas fontes de suprimentos além-fronteiras”.

Em relação à pobreza, até então estava numa lenta tendência de redução, mas, com o advento da pandemia de Covid-19, tanto a pobreza quanto as desigualdades sociais levarão a rupturas sociais ainda maiores, sobretudo na América Latina e África (Quinzani, 2020). Os conflitos ao redor do mundo ainda permanecerão, porém com tendência de declínio em função da maior satisfação de necessidades humanas. Todavia, ainda permanecerão crises humanitárias e um alto fluxo migratório, o que demandará atuação de organizações governamentais e não governamentais e de forças

---

<sup>71</sup> Segundo o IPCC, estima-se que por volta de 2030 a temperatura média do planeta seja 1,5°C ou 1,6°C mais quente.

<sup>72</sup> Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2021/08/09/relatorio-ipcc-agosto-2021.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 16 set. 2021.

de manutenção de paz (Brasil, 2017). A mobilidade demográfica e os movimentos migratórios tendem a crescer e serão pressionados por guerras civis, conflitos identitários e regionais e por desastres naturais (IPEA, 2017).

No âmbito da América do Sul, bem como da África subsaariana, os aspectos sociais que merecem relevo são a pobreza e a desigualdade, o crime organizado e a segurança pública. A América do Sul deve seguir sendo um dos polos ativos do narcotráfico mundial e o Brasil um dos países-chave dessa dinâmica (Rodrigues e Mendonça, 2021).

Apesar das constantes melhorias dos indicadores sociais, a pobreza e a desigualdade ainda serão problemas bem presentes nos países sul-americanos. Na África subsaariana a situação é ainda pior, pois mesmo “com elevado crescimento econômico, os níveis de pobreza e a desigualdade provavelmente se manterão em patamares elevados, com numerosa incidência de conflitos armados e crises humanitárias” (Brasil, 2017, p.26).

Ainda na questão social, nos dois continentes do atlântico sul, os quesitos crime organizado transnacional e segurança pública ganham destaque nessa investigação. O crime transnacional se tornou uma ameaça para a paz, desenvolvimento e, até mesmo, para a soberania das nações (Teller, 2015). De acordo com Brasil (2017, p.26), a força motriz para a insegurança pública nessas regiões perpassa pelo tráfico de drogas e pela fragilidade institucional:

A estabilização de consumidores de cocaína na América do Norte e Europa; o viés incremental na África, Ásia e América Latina; a maior repressão ao tráfico de drogas na Colômbia, com o consequente deslocamento de plantações de coca, laboratórios de refino e rotas de tráfico desse país para seus vizinhos; a dimensão do mercado mundial de cocaína; o potencial atual dos mercados consumidores locais e suas possibilidades de crescimento; a eficiência crescente das redes de tráfico; as desigualdades sociais e fragilidade institucional da maioria dos países da região, provavelmente, incentivarão o aumento do crime organizado transnacional na América do Sul e na África subsaariana [...]. Também provável será a ocorrência de guerras civis e intervenções da ONU, por intermédio de forças de estabilização.

E por fim, como última questão do aspecto social: a insegurança sanitária provocada pela pandemia do coronavírus Covid-19 e evidenciada em 2017 pelos cenários das duas fontes-base desta investigação. Na fonte, “Brasil 2035: cenários para o desenvolvimento”, a pandemia foi tratada como “cisne negro”<sup>73</sup> quando descreve a possibilidade de surgimento de uma grande pandemia, a exemplo da epidemia do Zika Vírus ocorrida no Brasil em meados da década de 2010, que provocou casos de

---

<sup>73</sup> Cisnes negros são eventos que surpreendem a todos por serem inesperados, de grande magnitude, raros, de difícil previsibilidade e estão além do domínio das expectativas normais na história, ciência, finanças e tecnologia (IPEA, 2017).

microcefalia com possibilidade de proporcionar uma deformação na pirâmide etária do país (IPEA, 2017). Já a fonte Cenários de defesa 2020-2039 fez menção a pandemia como uma hipótese de ocorrência, e embora lacônica quanto a época e extensão dos danos, foi pontual na descrição do que viria a ocorrer a partir do ano de 2020:

Os grandes fluxos de mercadorias e pessoas ao redor do mundo poderiam promover pandemias, proliferando doenças humanas, animais e vegetais que culminem em catástrofes humanitárias. A neutralização destas dependerá das capacidades estatais em desenvolver e produzir vacinas, além de controlar portos, aeroportos e fronteiras. (Brasil, 2017, p.15).

Essa pandemia vem se apresentando com potencial de força para impactar outras variáveis e setores no cenário internacional, pois para “as suas causas desconhecidas e de consequências imprevisíveis impõem repensar o peso do setor da saúde, da investigação, da educação [...] .” (Nunes, 2020, p.02). De acordo com Brasil (2017, p. 27) “os fluxos de pessoas e mercadorias poderiam promover a rápida proliferação de doenças humanas, animais, bem como de pragas agrícolas, levando à mortandade descontrolada e/ou fome, causando instabilidade sociopolítica inversamente proporcional à capacidade de governança de cada Estado.”

Enfim, em síntese, as questões sociais até 2035 podem ser descritas da seguinte maneira: o mundo estará mais rico, mais velho, mais urbano e mais educado, todavia a desigualdade desse progresso gerará tensão e conflito. A disponibilidade de mais informações a mais pessoas com menos recursos restringirá os esforços dos governos para enfrentar a pobreza em ascensão, a violência e a poluição, e criará um ambiente propício para a insatisfação entre as populações cada vez cônscias de seus direitos, mas ainda sem poder e recursos (TRADOC, 2019).

No âmbito das questões tecnológicas, haverá redução de custos e aumento da eficiência de sistemas de comunicação e informação, o que proporcionará acesso a grandes parcelas populacionais até então excluídas digitalmente. Estados com limitação de recursos poderão melhorar sua governança por meio do incremento de sistemas de informação. Outra tendência será o aumento das atividades criminosas com ataques cibernéticos promovidos por organizações estatais e não estatais, de caráter ideológico ou não (Brasil, 2017).

Os avanços das TICs também provocarão a intensificação das transações econômicas e financeiras, com tendência à regulação financeira e bancária, sobretudo por meio de impostos. Haverá tendências também de crescimento do microcrédito em plataformas virtuais de forma independente do sistema bancário, bem como dos

*fintechs*<sup>74</sup>. O microcrédito deve estar integrado a outra tecnologia, o *Blockchain*, que conforme Magalhães e Vendramini (2018, p.43), “registra transações financeiras em um arquivo digital de forma distribuída, imutável, transparente e auditável. Também pode ter outros usos, como monitoramento de cadeias de fornecimento, de registros e de certificações diversas”

A tecnologia provocará alterações científicas de forma multidisciplinar e de maneira cada vez mais integrada na agricultura, na indústria, no comércio, nos serviços, na segurança pública e com o menor tempo para inclusão das pessoas. As TICs continuarão a alterar a natureza, a forma e os hábitos do trabalho, do processo produtivo, da educação, do lazer e do entretenimento (IPEA, 2017).

Especificamente na segurança interna, as TICs promoverão a expansão do contato policial com as pessoas por meio da utilização de plataformas online, o que permitirá, por exemplo, a marcação de uma reunião via teleconferência com um policial para tratar de questões de segurança pública, como se estivesse presente fisicamente o próprio policial (Harrison, 2020). Os atendentes virtuais analisarão as solicitações, queixas, pedidos e reclamações do público com tamanha presteza e eficiência a ponto de substituir o atendimento humano, o que também representará uma redução no efetivo policial, pois em 2030, haverá metade dos departamentos de polícia dos que existiam em 2020 (Harrison, 2020).

Rapidez na inclusão digital fará o mundo muito mais conectado com aumento da velocidade da internet para todas as classes média e alta dos países desenvolvidos antes de 2035, sobretudo por meio de redes de longa distância sem fio. Contudo, as regiões mais pobres ficarão excluídas digitalmente, seja pelos altos níveis de analfabetismo, por falta de energia, ou pela ausência de acesso à internet (IPEA, 2017).

Existe ainda a tendência no emprego de métodos para a mecânica e computação quântica com a codificação de informações, o que tornará os sistemas de transferência de informações mais seguros. Outra tendência é o uso de big data para inúmeras áreas do conhecimento visando a nortear processo decisório por meio da análise e interpretação de um volume muito grande de dados e informações (IPEA, 2017).

Já a quarta revolução industrial consiste num conjunto de alterações tecnológicas que transformará radicalmente os conceitos de vida, trabalho e relacionamentos. A transformação será tão profunda que o ser humano jamais teria visto algo parecido (Schwab, 2016). Tal revolução foi apresentada pela primeira vez nas reuniões do Fórum Econômico Mundial em Davos no ano de 2016, ocasião em que foram citadas algumas

---

<sup>74</sup> Novo ator no sistema financeiro formado por *startups* que criam inovações na área de serviços financeiros virtuais (IPEA, 2017).

das principais inovações que iniciavam seus percursos, tais como a biotecnologia e a Impressora 3D, a internet das coisas, a robótica, a inteligência artificial e a nanotecnologia.

Quanto à biotecnologia, segundo Magalhães e Vendramini (2018, p.43), ela “usa organismos vivos na produção de medicamentos, nutrientes químicos, combustíveis e materiais diversos”. Ela produzirá grandes avanços com muitas indústrias químicas e de materiais sendo substituídas ou ampliadas por uma “economia de base biológica”, mediante a engenharia genética de precisão permitirá a produção química em massa (TRADOC, 2019). Além disso, terá um importante contributo para o aumento da expectativa de vida das pessoas, já que a tendência é de uma melhoria significativa nos diagnósticos médicos, bem como no controle de doenças em função da alta tecnologia em modificar sistemas vivos. Sensores biométricos e algoritmos de Big Data poderão diagnosticar e tratar doenças mesmo antes de dores ou sintomas (Harari, 2018).

Dessa forma, será viável o avanço da medicina e de remédios com atuação em órgãos ou tumores por meio de reconhecimento molecular. Sua expansão estará relacionada ao crescimento da demanda por alimentos, bem como à redução da dependência dos combustíveis fósseis e não renováveis. Haverá de igual forma avanços na indústria farmacêutica (IPEA, 2017).

De acordo com Magalhães e Vendramini (2018, p.43), a “neurotecnologia, implanta equipamentos eletrônicos nos organismos, com potencial de melhorar o monitoramento de saúde e o tratamento de doenças e de ampliar a capacidade cognitiva”. A genética individualizada permitirá aprimoramentos de desempenho precisos para cognição, saúde, longevidade e condicionamento físico (TRADOC, 2019). O que os neurocientistas estão aprendendo hoje, por exemplo, sobre a amígdala e o cerebelo poderá permitir que os computadores superem os psiquiatras e guarda costas humanos (Harari, 2018).

Também conhecida por nanotecnologia, a neurotecnologia contribuirá com o aumento da expectativa de vida por meio do desenvolvimento de dispositivos computadorizados para o monitoramento humano. A nanotecnologia terá avanços em outras áreas como na engenharia dos materiais, na qual os principais setores que apresentarão avanços serão os setores de eletrônicos, construção de aeronaves, automóveis e construção civil. De igual forma há a tendência em avanços no desenvolvimento de biomateriais e de materiais para armazenamento de energia. Portanto, permanecerão em ascensão as pesquisas e investimentos no âmbito da nano e da biotecnologia até 2035 (IPEA, 2017).

A internet das coisas se traduz numa conexão entre máquinas, equipamentos domésticos, veículos e pessoas à internet, e é utilizada em inúmeras áreas, como na

gestão de espaços urbanos e em ambientes domésticos (Magalhães e Vendramini, 2018). Existe, ainda, a tendência dessa conectividade ser cada vez mais crescente e mais veloz com uma maior interatividade no ambiente. Desse modo, a maior disponibilidade de internet de alta velocidade aliada ao maior acesso aos equipamentos eletrônicos consolidará a internet das coisas (IPEA, 2017).

Já a robótica produz robôs para automação de diversas atividades a custos cada vez menores (Magalhães e Vendramini, 2018). A automação industrial está vinculada à robótica, mas está em expansão para outros segmentos que tendem a crescer até 2035 em todo o mundo. O emprego da robótica será estendido para a agricultura, serviços e residências, e já é possível verificar o uso de robôs em serviços de hotelaria e na área de saúde. Nesse sentido, a aplicação dessa tecnologia às atividades humanas continuará crescente e será mais barata, com maiores aplicações e vantagens econômicas, militares e policiais, com a diminuição de riscos às forças de segurança e de defesa (Brasil, 2017; Harari, 2018). Todavia, esse fenômeno promoverá o deslocamento de empregos para áreas mais técnicas (IPEA, 2017).

Na concepção de Magalhães e Vendramini (2018, p.43), “a inteligência artificial, permite que os sistemas aprendam sem necessidade de programação. É usada na identificação facial e de voz, em veículos autônomos e na automação de processos e serviços”. Seu emprego pode ser tão profundo a ponto de um algoritmo ser capaz de dizer a um adolescente, por exemplo, exatamente onde ele está no espectro gay/hétero e até mesmo quão maleável é essa posição (Harari, 2018).

Inevitavelmente, a inteligência artificial dominará as instituições financeiras, os escritórios de advocacia, corretoras de imóveis, agências de viagem, empresas de contabilidade, de telecomunicações e de mídia e, até mesmo, os serviços públicos, acarretando, com isso, a extinção de empregos de grande parte da classe média. Para Harari (2018) ela se estenderá até ao policiamento por meio da substituição de policiais nas ruas.

O trabalho humano ainda superará o das máquinas, mas em breve será deslocado para áreas de inovação e criatividade (Magalhães e Vendramini, 2018). Existe tendência de crescimento dos investimentos em inteligência artificial, sobretudo para maior acessibilidade aos dispositivos que permitam controlar: o consumo de energia, a temperatura, a segurança, o lazer, a alimentação, o corpo humano e os cuidados médicos (IPEA, 2017). Um algoritmo de aprendizado de máquina será capaz de analisar dados biométricos de sensores do corpo humano, caracterizar o tipo de sua personalidade e suas variações de humor, e calcular o impacto emocional de uma determinada música em uma pessoa (Harari, 2018).

Quanto à impressora 3D, ela permite a produção de qualquer objeto com a utilização de uma grande diversidade de matéria-prima. O advento da impressora 3D, significa uma pulverização da capacidade de produzir qualquer objeto com baixo custo, podendo ser utilizada pelas pessoas. Desta forma, havendo apenas acesso a um sistema de computador e impressora tridimensional, será possível imprimir qualquer coisa - de drones a armas (TRADOC, 2019). Há a tendência de que a introdução dessa tecnologia provoque uma grande transformação na economia, nos processos de produção, nos transportes, na educação, nos sistemas de defesa e nos diversos produtos médicos (IPEA, 2017).

Os Estados que estão nas posições centrais na economia no mundo capitalista, em especial os Estados Unidos, a Alemanha, o Reino Unido, a França, o Japão, a Coreia do Sul e, mesmo os Estados ascendentes como China, lançaram planos estratégicos e implantaram políticas públicas para a inserção ativa nesse novo contexto produtivo (Vieira, Ouriques e Arend, 2020).

Voltado para o caso estadunidense, especificamente, quanto à tecnologia orientada à defesa, desde 2017 uma série de esforços tem sido desenvolvidos visando a sua vanguarda em inovação. Essa postura americana “garante a liderança nas tecnologias que sustentarão as denominadas indústrias do futuro, anuncia investimentos em pesquisa e desenvolvimento e remove barreiras regulatórias à inovação” (Corrêa, 2020, p.43).

Portanto, a quarta revolução industrial difere das anteriores em face do caráter deliberado dos Estados que passaram a implementar políticas públicas e definir o ritmo das mudanças, principalmente a partir da segunda década do século XXI, o que possibilitou a preservação da liderança industrial como é o caso da Alemanha, Coreia do Sul e Japão, ou de revitalização industrial como é o caso dos Estados Unidos, França e Reino Unido (Vieira, Ouriques e Arend, 2020).

No âmbito das questões econômicas, é provável que a globalização tenha continuidade com maior relevância para os países emergentes, mas também variáveis como desemprego, desindustrialização e crises financeiras, a exemplo do que ocorreu em 2008, poderão provocar resistências contra esses países por meio de sentimento nacionalistas ou políticas protecionistas. Isso ensejará acordos multilaterais e bilaterais para normatização de regulação para maior estabilidade e transparência na economia mundial (Brasil, 2017).

Entretanto, o impacto da crise sanitária de Covid-19 que foi de cariz transversal pode trazer contornos diferentes à globalização, como a “desglobalização” que é entendida como uma resposta às crises econômicas, a exemplo da que se instalou no mundo em 2020 (Gaspar, 2020). No que diz respeito ao mundo VUCA e a sua

complexidade, para Gaspar (2020, p.02) “paralelamente, a crise do coronavírus iluminou os perigos da interdependência entre as economias industriais avançadas e a economia chinesa. Nenhum Estado digno desse nome pode continuar a depender da China em bens essenciais para a sua segurança [...]”.

Todavia, haverá a manutenção das desigualdades regionais com maior possibilidade de concentração de renda. Os Estados Unidos terão aumento de postos de trabalho em face do retorno de empresas americanas que estavam na China (IPEA, 2017). O crescimento econômico dos países emergentes será maior do que o dos desenvolvidos até 2035, compensando os menores desempenhos das economias desenvolvidas (IPEA, 2017; Brasil, 2017). De acordo com Brasil (2017, p.13): “As economias emergentes provavelmente continuarão com seus elevados saldos comerciais, acumulando capitais e os reinvestindo mundialmente, promovendo maior interdependência e cooperação globais [...]”.

O PIB (Produto Interno Bruto) Verde deve ser adotado como uma avaliação de desenvolvimento econômico por meio da inclusão de outras variáveis no seu cálculo, tais como a qualidade de vida, a proteção ao meio ambiente e aos recursos naturais, e o nível de ciência e inovação (IPEA, 2017). Em relação à governança global, uma de suas principais premissas continuará sendo a responsabilidade fiscal. Sobre isso, destaca-se que é esperado que o nível da dívida pública líquida chegue a 98% do PIB em 2030, o que prejudicará os serviços públicos e investimentos estatais (IPEA, 2017). Entretanto, com a crise pandêmica do coronavírus, a economia mundial terá uma retração episódica estimada em média de 6,7% do PIB no mundo, podendo chegar a 8,4% tanto para os EUA quanto para a zona do euro (McKibbin e Fernando, 2020). Pela mesma razão, é natural a perspectiva do endividamento público em face do combate aos efeitos sociais e econômicos da crise sanitária.

O aumento da demanda por energia mundial é uma tendência que deverá aumentar em 50% até 2035, o que exigirá investimentos em energias renováveis e, sobretudo, em diversificação da matriz enérgica atualmente existente. Conforme Brasil (2017, p.16): “haverá aperfeiçoamento tecnológico dos sistemas energéticos, o que diminuirá custos de geração e consumo, podendo tal diminuição se refletir em sistemas de dessalinização e irrigação, abastecendo áreas desérticas e tornando-as agricultáveis [...]”.

Contudo, as fontes tradicionais de energia, como petróleo, gás, carvão e nuclear ainda se manterão na liderança. Espera-se o aumento significativo da frota de veículos híbridos, embora não seja possível afirmar se será maioria e nem se haverá participação no transporte público (IPEA, 2017).

Há tendência do aumento da demanda por alimento, proteína animal e água em todo o mundo, entretanto, esse atendimento será comprometido por eventos climáticos extremos e pela instabilidade nos preços. A água potável sempre foi objeto de conflito entre nações que discutem questões hídricas, como, por exemplo, leitos e limites de rios, gestão dos cursos d'água, e poderá continuar a ser alvo de contendas (Pires, 2020).

Ainda nas questões econômicas, vale ressaltar que tanto a América do Sul quanto a África subsaariana são países com abundância de recursos naturais, o que os torna grandes fornecedores para o mundo, em face do aumento da população do planeta. De acordo com Brasil (2017, p.25):

[...] possuem abundância de recursos naturais em ambiente de crescimento econômico e populacional em todo o mundo, [...] abrindo oportunidades de comércio que provavelmente transformarão ambas as regiões em grandes fornecedoras mundiais de alimentos, matérias-primas e produtos deles derivados.

A América do Sul tende a manter seu crescimento econômico regional, impulsionado pelos investimentos externos, fluxos de comércio exterior e cooperação com outros blocos econômicos, o que ensejará maior inserção regional e internacional. A preocupação maior fica por conta da Venezuela, cuja “deterioração econômica provavelmente venha a ter continuidade e aprofunde a instabilidade política e social, provocando imigração maciça, com a crise humanitária decorrente” (Brasil, 2017, p.26). Já quanto a África subsaariana, seu crescimento econômico não será suficiente para amenizar a miséria da população, a baixa produtividade e a instabilidade governamental, fatores que manterão tensões sociais e permanentes conflitos (Brasil, 2017).

#### **4.2.2 Geopolítica e Defesa**

E por fim, após a apresentação do processo de transformações em curso com as tendências apontadas por cenários prospectivos, seguem algumas propensões nas áreas de geopolítica e defesa com comportamentos evidenciados na altura de 2035, mesmo porque, o cariz transversal da “geopolítica usa raciocínio colhido nas pontes e laços que lança entre a História, Geografia, Ciência Política, Antropologia e Economia, o que lhe permite um conhecimento profundamente interdisciplinar” (Leal, 2012, p.16). Vale ressaltar que a geopolítica e a defesa serão tratadas aqui de forma conjunta em face da forte relação entre elas.

Iniciando com a temática da geopolítica, torna-se preliminarmente necessário qualificá-la sob o ponto de vista conceitual. O criador da terminologia “geopolítica”, Rudolf Kjellen, a definiu como “ramo da política que estuda o Estado como organismo geográfico ou como fenômeno de espaço, portanto, como país, território e domínio” (Castro, 2012, p. 144-145). Já para o general brasileiro, Carlos de Meira Mattos (1999, p.8-11) “geopolítica é a arte de aplicar a política aos espaços geográficos.” Quanto ao conceito de defesa, buscou-se definição na Escola Superior de Guerra, “sendo o conjunto de atitudes, medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais e manifestas” (ESG, 2015, p.09).

No campo geopolítico, existe tendência para a manutenção do déficit de governança global e a permanência dos Estados Unidos como a liderança militar e tecnológica do planeta, com grande influência econômica e política, mas com rápida aproximação chinesa (IPEA, 2017, p.109).

O Comando de Doutrina e Treinamento do Exército dos Estados Unidos<sup>75</sup> editou em 2019 o *The Operational Environment and the changing character of warfare* (TRADOC, 2019), documento que descreve o ambiente operacional que o Exército enfrentará no futuro, bem como, define como *The Era of Accelerated Human Progress* o período compreendido entre a atualidade até 2035:

Advances in these various arenas already have begun to shape how our potential adversaries think about and plan for war against the United States. [...] our main potential adversaries – the so-called “2+3” of Russia, China, North Korea, Iran, and radical ideologues, such as ISIS – came to the realization that U.S. military superiority in terms of superbly trained personnel operating highly capable equipment able to operate effectively and in a synchronized fashion across all domains of conflict could be mitigated by factors of time, space, distance, and perception<sup>76</sup>.

Segundo o TRADOC (2019), verifica-se, portanto, que até 2035 os seus adversários poderão se aproveitar de novas tecnologias e revisões doutrinárias para afrontar as Forças Armadas dos EUA em diversos domínios.

---

<sup>75</sup> TRADOC, sigla em inglês *Training and Doctrine Command*.

<sup>76</sup> “Os avanços nessas várias arenas já começaram a moldar a forma como nossos adversários em potencial pensam e planejam a guerra contra os Estados Unidos [...] , nossos principais adversários em potencial - os chamados ‘2 + 3’ da Rússia, China, Coreia do Norte, Irã e ideólogos radicais, como o ISIS - vieram à compreensão de que a superioridade militar dos Estados Unidos em termos de pessoal devidamente treinado, que utiliza equipamentos altamente capazes de operar com eficácia e de forma sincronizada em todos os domínios do conflito, poderia ser mitigada por fatores de tempo, espaço, distância e percepção.” (tradução do autor).

Teixeira Júnior (2020, p.08) ao interpretar a grande estratégia americana à luz de dois dos principais documentos do país (*National Security Strategy* e a *National Defense Strategy*), percebeu que o governo Trump reconheceu a perda de poder relativo, a erosão de suas capacidades militares gerada pelas administrações anteriores. Ainda existe o reconhecimento de que a primazia está contestada por potências como China e Rússia. Esse ponto, em que os Estados Unidos admitem seu suposto declínio, pode ser corroborado pela menção do *National Defense Strategy*, quando afirma que atualmente o país passa por um momento de atrofia estratégica, consciente de que a vantagem militar está se definhando. Já o governo Biden entende que o sistema internacional está em fase de transição de poder e os Estados Unidos precisam reconhecer tal fato, bem como se posicionar para não perder a sua influência (Soller, 2021).

O país ainda enfrenta uma escalada da desordem no mundo, marcada pelo declínio da ordem internacional baseada em regras há tempos estabelecidas, proporcionando um ambiente de segurança mais complexo e volátil sem precedentes (United States, 2020). Mas esse vazio deixado pelos Estados Unidos como única superpotência e liderança ainda não foi preenchido, e deixou um legado de xenofobia, isolacionismo e desconfiança no sistema internacional (Harari, 2020).

Ao analisar programas e projetos estratégicos estadunidenses a partir da configuração de alianças estratégicas, percebe-se que o país almeja equilibrar o tabuleiro geopolítico internacional visando à manutenção de sua hegemonia e alargando uma possível vantagem na guerra do futuro (Corrêa, 2020).

Portanto, os americanos deverão enfrentar dois desafios principais: as normas contestadas por Estados revisionistas em ascensão e atores não-estatais; e a desordem persistente em países com baixa governança (Schwether, 2020).

Sobre a China e a Rússia, a estratégia americana é clara quando reconhece que ambos os países buscam promover no mundo valores e interesses divergentes com os dos Estados Unidos (Soller, 2021). Não é por acaso que os americanos elegeram Indo-pacífica, Europa e Oriente Médio como três regiões prioritárias, pois estão geograficamente próximas de China, Rússia e até da Coreia do Norte (Schwether, 2020). Evidências dessa política seria o esforço chinês para promover a saída dos EUA da região do Indo-Pacífico, visando configurá-la conforme seus interesses e modelo econômico. Já os russos estariam à procura da restauração da sua condição de grande potência e de estabelecer uma esfera de influência nas proximidades de suas fronteiras (Teixeira Júnior, 2020).

A partir de um olhar americano e, no que diz respeito, especificamente, à Rússia, observa-se uma ameaça sofisticada e desafiadora pelo menos até por volta do ano

de 2025, pois os russos já vêm investindo há mais de uma década em novas capacidades como robótica, computação avançada, hipersônica, sistemas espaciais e aprimoramentos biológicos para o desempenho humano, visando ultrapassar o poder aéreo estadunidense, bem como sua capacidade de mobilidade em teatros de operações decisivos (TRADOC, 2019). Além disso, a Rússia é considerada um opositor pela sua postura agressiva, interferências nas eleições americanas, ciberataques e envenenamento dos seus cidadãos; e os crescentes autoritarismos, que tendem a insuflar os rivais americanos e a enfraquecer os Estados Unidos (Soller, 2021).

Para Teixeira Júnior (2020), os Estados Unidos reconhecem a China como um país competidor de longo prazo e a nível global, sobretudo quanto aos aspectos militar e econômico quando faz menção em sua Estratégia de Segurança Nacional de que durante décadas o país apoiou a ascensão e a integração internacional da China, que acabou por se expandir às custas de outros. O país também foi surpreendido pela exploração chinesa de dados e pela difusão do seu sistema autoritário, corrupto e de vigilância, além do vultoso investimento em defesa e arsenal nuclear (United States, 2017). Ademais, a China é considerada também um oponente em face dos abusos econômicos e ações coercivas, bem como ataques aos direitos humanos, à propriedade intelectual e governança global (Soller, 2021).

Importa destacar que a China investiu recursos vultosos em pesquisa e desenvolvimento numa ampla diversidade de tecnologias avançadas. Isso aconteceu juntamente com sua prática de engenharia reversa que adquiriu por meio de espionagem, o que, provavelmente, permitirá ao país superar a Rússia como a maior ameaça (TRADOC, 2019).

O governo Trump entendia não somente que a ordem liberal pós-Segunda Guerra Mundial se fragilizou, como também está sendo minada por China e Rússia (Teixeira Júnior, 2020). Mas além desses dois países, ainda há entendimento da existência de outros, também considerados desafiadores, como os *rogue states*<sup>77</sup>: Irã, Coreia do Norte e organizações transnacionais ameaçadoras, particularmente grupos terroristas jihadistas (United States, 2017). Há razões para que China e Rússia mantenham como forte competidoras em relação aos Estados Unidos, e com grande possibilidade de estarem mais bem posicionadas no campo de batalha e, assim, desafiarem as normas internacionais (Schwether, 2020). Na curta gestão do Presidente Biden na atualidade, não há evidências de mudanças drásticas de rumo na política externa americana em relação aos seus antecessores, conforme relata Cabrita (2021, online) que ele “defende que os norte-americanos devem ter todos os meios ao dispor para alcançar o sucesso

---

<sup>77</sup> Estado desonesto ou fora da lei é um termo aplicado por alguns teóricos internacionais.

na economia global com uma política que ganhe o futuro à China ou a qualquer outro adversário geopolítico". Nesse mesmo sentido, Soller (2021) afirma que Biden segue a trilha do seu antecessor, mas com duas diferenças básicas. A primeira e que ele é mais contundente ao afirmar que Pequim desafia Washington na sua liderança e no seu modelo de ordem internacional. A segunda diferença é que o atual Presidente pretende levar a cabo a sua "guerra de desgaste", tal qual como ocorreu durante a Guerra Fria, com a utilização de instrumentos políticos, de ameaça do uso da força ou por uso da força por procuração, diplomáticos, econômicos, culturais e ideológicos.

Outros dois principais adversários americanos continuarão a representar ameaças regionais significativas: a Coreia do Norte, na forma de seus mísseis balísticos, armas nucleares e capacidades cibernéticas; e o Irã, com seus *proxies* e uma estrutura terrorista global patrocinada pelo Estado (TRADOC, 2019).

Existe uma tendência ao aumento do risco de conflito desde a Guerra Fria e, segundo estudos do *National Intelligence Council* (United States, 2017), o conflito da Ucrânia demonstrou que pautas econômicas podem estar subordinadas a interesses geopolíticos, sobretudo nas regiões da ex-União Soviética. A tensão existente nos últimos 30 anos entre Rússia e Ucrânia também tem componentes históricos e culturais com trajetória de agravamento desde a anexação da Criméia em 2014. Outra tendência geopolítica até 2035 é a manutenção da instabilidade no Oriente Médio. De acordo com o *National Intelligence Council*, os seguintes aspectos se configuram como tendência: Iraque e Síria dificilmente serão recompostos; esforços de reformas na Arábia Saudita e Estados do Golfo apresentam potencial desestabilizador a curto prazo; radicalismo islâmico e terrorismo não têm perspectivas de arrefecimento no período; Irã nuclearizado permaneceria como ponto em aberto na escalada de tensão entre sunitas e xiitas. Nesse contexto, a tecnologia pode contribuir para ataques terroristas sem precedentes (United States, 2017).

Há a tendência de aumento do protecionismo e do aumento do volume do comércio mundial em face dos efeitos da crise de 2008, os quais ainda não foram superados. Dessa forma, a União Europeia permanecerá na condição de centro de gravidade internacional devido a sua liderança e influência, principalmente, pela ascensão da importância do Pacífico e do protecionismo, o que pode ser favorecido pela política externa russa (IPEA, 2017).

Permanecerá também o crescimento da influência dos Estados médios na geopolítica mundial, bem como da importância econômica e geopolítica da Ásia e dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). A China poderá se tornar a maior economia do mundo, sendo provável que os BRICS tenham ampliação de sua influência, porém,

esse processo de ascensão de novos *players* poderá aumentar a possibilidade de conflitos. Conforme (Brasil, 2017, p.14): “o acréscimo de atores globais, com maiores excedentes de poder e recursos para investir em capacidades militares, poderia aumentar a incidência de conflitos, que afetariam toda a comunidade internacional e atrairiam nações extrarregionais, por ameaçarem cadeias de suprimentos”.

Não haverá alterações no papel marginal da América Latina e da África no sistema internacional (IPEA, 2017). Todavia, a África subsaariana manterá seu ambiente de instabilidade política que há décadas arruína vários países da região. O quadro 4.4 abaixo revela o cenário de instabilidade sociopolítica traçado para os países da região sul-americana:

Quadro 4.4  
Instabilidade Sociopolítica na América do Sul

| Países                            | Possibilidades   |
|-----------------------------------|--|
| <b>Bolívia, Paraguai e Peru</b>   | Em função de instabilidade institucional, organizações criminosas transnacionais poderiam influenciar a administração pública desses países e lideranças locais poderiam promover a xenofobia para obter dividendos políticos. Um possível crescimento das atividades criminosas poderia resultar em aumento de crimes transnacionais no Brasil, tanto por sua condição de grande mercado consumidor, como devido a sua melhor infraestrutura de transporte com EUA e Europa. Vale ressaltar que Bolívia e Peru são considerados dois dos principais países do narcotráfico andino, no que diz respeito ao fornecimento de cocaína e heroína.  |
| <b>Colômbia</b>                   | Os antagonismos ideológicos, o alegado apoio venezuelano à guerrilha comunista – as FARC depuseram as armas, porém o Exército de Libertação Nacional, não –, bem como a precária situação política e econômica da Venezuela, provavelmente, darão continuidade aos atritos entre os dois países. Contudo, seria improvável um conflito armado entre ambos, considerando-se o nível de cooperação regional vigente que levaria a atuação da UNASUL/OEA para evitá-lo. Vale ressaltar que a Colômbia é fornecedora de cocaína e heroína. Isso se dá por meio de uma das rotas para os Estados Unidos via Caribe ou América Central, concentrando, assim, 90% das apreensões em território americano. |
| <b>Equador</b>                    | Provavelmente haverá continuidade da normalidade institucional enquanto a situação econômica permanecer saudável. Caso venha a se degradar, será possível o retorno da instabilidade política dos anos anteriores, obedecendo a características históricas, sem, contudo, afetar a segurança e a defesa do Brasil.   |
| <b>Uruguai, Chile e Argentina</b> | Provavelmente permanecerão na atual estabilidade política e social, sendo improvável alguma deterioração que afete a segurança e a defesa do Brasil.   |
| <b>Venezuela</b>                  | Os fortes antagonismos e convicções ideológicas dividindo a população, somados à gravíssima situação econômica, possivelmente levam o país a uma convulsão política e social com destituição do presidente e deflagração de uma guerra civil. Caso a situação venezuelana se deteriore a ponto de evoluir para a ruptura institucional, com ou sem guerra civil, poderia haver ingerência extrarregional, principalmente por parte dos EUA, com implicações para o Brasil. Vale frisar que a Venezuela é um território utilizado como trânsito do tráfico de drogas.   |

Fonte: Brasil (2017); UNODC (2020); Rodrigues e Mendonça (2021).

Contudo, segundo Brasil (2017), nos países da região sul-americana, a diplomacia ainda será preponderante em face do alto grau cooperativo e em face de compromissos assumidos no âmbito do MERCOSUL<sup>78</sup>, da UNASUL<sup>79</sup> e da OEA<sup>80</sup>. Ademais, para “os níveis de cooperação entre as forças armadas da região favorecerão a solução diplomática para todos os contenciosos ainda latentes que, em se atenuando ou extinguindo, aumentarão a capacidade de defesa conjunta dos interesses regionais e, consequentemente, de dissuasão extraregional” (Brasil, 2017, p.31).

Outra questão que vem se caracterizando como tendência é a utilização de outros palcos para um atrito geopolítico entre EUA e China/Rússia, a exemplo do hemisfério sul. Essa questão também é mencionada em documentos oficiais americanos (*National Security Strategy*) como uma ameaça naquela região.

A China procura atrair para a sua órbita os países da América Latina através de empréstimos e investimentos estatais, e a Rússia busca apoiar regimes autoritários, como, por exemplo, Cuba e Venezuela, por meio de cooperação militar e fornecimento de armamento. Nesse cenário de competição entre grandes potências, o hemisfério sul tornou-se atraente como arena territorial de disputa geoestratégica (Teixeira Júnior, 2020).

Com o advento da crise pandêmica que se consolidou no mundo em 2020, o quadro geopolítico foi atualizado com as seguintes tendências, conforme Marcial *et al.* (2020, p.40-42):

A geopolítica mundial tende a ser marcada, até 2022, por forças de aumento das tensões e disputas por recursos, do nacionalismo e das barreiras, tarifárias ou sanitárias, ao comércio internacional. É espe-

---

<sup>78</sup> O Mercado Comum do Sul constitui num processo de integração regional iniciado em 1991, formado inicialmente por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, cujo objetivo principal é propiciar um espaço comum que gerasse oportunidades comerciais e de investimentos mediante a integração competitiva das economias nacionais ao mercado internacional. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/em-poucas-palavras/>. Acesso em: 19 ag. 2021.

<sup>79</sup> A União das Nações Sul-Americanas consiste numa organização intergovernamental que se traduz num mecanismo de consenso formado por Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. Foi instituído 2008, com a assinatura do Tratado Constitutivo da União das Nações Sul-Americanas. Disponível em: <https://www.cancilleria.gov.co/en/union-south-american-nations-unasur>. Acesso em: 19 ag. 2021.

<sup>80</sup> A Organização dos Estados Americanos foi fundada em 1948 para alcançar nos Estados membros, como estipula o artigo 1º de sua Carta, “uma ordem de paz e de justiça, para promover sua solidariedade, intensificar sua colaboração e defender sua soberania, sua integridade territorial e sua independência”. Hoje, a OEA congrega os 35 Estados independentes das Américas e concedeu o estatuto de observador permanente a 69 Estados e à União Europeia (EU). Para atingir seus objetivos mais importantes, a OEA baseia-se em seus principais pilares que são a democracia, os direitos humanos, a segurança e o desenvolvimento. Disponível em: [http://www.oas.org/pt/sobre/quem\\_somos.asp](http://www.oas.org/pt/sobre/quem_somos.asp). Acesso em: 19 ag. 2021.

rado que os países aumentem os controles epidemiológicos e de imigração nas fronteiras, bem como que tenham uma maior preocupação com a capacidade de produção industrial doméstica. Além da disputa EUA e China, destaca-se as instabilidades oriundas de Rússia, Oriente Médio e Venezuela.

Outros episódios com probabilidade de se configurarem são os domínios globais comuns na condição de espaços geopolíticos, tais como oceanos, espaço aéreo, espaço exterior e espaço cibernético, que sejam restritos aos países que já dominam estes espaços, pois eles são limitados (Brasil, 2017). A relevância do futuro dos espaços globais comuns é assim retratada por Pires (2020, p.27): “Nunca, como agora e como no futuro, foi tão importante a segurança dos bens comuns: ar, mar, espaço e ciberespaço. Já se compete, efetivamente, pelo (e no) espaço e ciberespaço, da mesma forma que se tenta obter vantagens nos restantes bens comuns.”

Quanto ao domínio espacial, mais de 70 nações operam no espaço, o qual está cada vez mais congestionado e difícil de monitorar (TRADOC, 2019). Todavia, é notório um aumento significativo das capacidades russa e chinesa, em especial, quanto à operação de satélites incluindo para exploração comercial (Schwether, 2020). A cibernética também terá papel decisivo no contexto geopolítico, pois “os dados são, hoje, um dos alvos prioritários de espionagem e a sabotagem cibernética terá um papel central nas guerras” (Schwether, 2020, p.57).

O Ártico será uma nova instância de competição e pode ser considerado um espaço de domínio global comum para o Canadá, Rússia, China, União Europeia, Japão e EUA, pois na concepção de Leal (2012, p.417), “Estados Árticos e outros atores exteriores à região têm apostado amiudadamente em erigir relações de cooperação e acomodação para salvaguardarem os seus interesses”. O contíguo degelo no Ártico<sup>81</sup> possibilitará uma maior facilidade de trânsito no Ártico e acesso aos seus enormes recursos energéticos (Pires, 2020). Os países que não tiverem capacidade para explorar tais espaços ficarão condicionados às disposições daqueles que já o fizeram.

Conforme Brasil (2017), quanto à área específica de defesa, foram estabelecidas tendências mundiais em sete áreas, quais sejam: capacidades militares globais; oponentes como sistemas e ações contra centros de gravidade; guerra tecnológica; difusão de tecnologias e desenvolvimento de armas; artefatos remotamente controlados; atualização das doutrinas de emprego militar; e conflitos assimétricos/híbridos.

No tocante às capacidades militares globais, EUA e NATO<sup>82</sup> manterão sua liderança

---

<sup>81</sup> O IPCC prevê-se que o aumento da temperatura média dos dias mais frios no Ártico seja três vezes superior à média global do planeta.

<sup>82</sup> Organização do Tratado Atlântico Norte (OTAN).

em defesa com poder militar de atuação global, mesmo com a ascensão da China e da Rússia, ou na hipótese de aliança entre elas. Entretanto, a China tende a se isolar como segunda maior potência bélica do mundo, pois, segundo Brasil (2017, p.19):

Mantendo seus atuais índices de acréscimo nos gastos em defesa, poderia, numa comparação isolada entre Estados, se tornar a segunda potência militar do mundo, ampliando não só seu controle sobre o Mar da China Meridional, mas sua capacidade de projetar poder, particularmente em direção às rotas de comércio de seu interesse, na Ásia e África.

No que diz respeito aos oponentes como sistemas e ações contra centros de gravidade, o emprego militar tende a ser procedido por meio de coalizões, projetando poder aeroespacial e naval sobre centros de gravidade (Brasil, 2017). Dessa forma, os centros de gravidade passarão a ter mais relevância tanto no âmbito das relações internacionais quanto no de defesa, visto que, para Brasil (2017, p.20), “deverão ser integradas e também sistêmicas, identificando-se pontos e áreas sensíveis e estruturando-se sistemas que conjuguem defesa aeroespacial (áerea e antiaérea), terrestre e marítima, bem como sistemas de comunicações e informação”. Além disso, as estratégias militares deverão considerar todas as dimensões – econômica, social, ambiental, tecnológica, política e militar –, objetivando identificar centros de gravidade cujas neutralizações conduzam ao atingimento do estado final desejado (Brasil, 2017).

Em relação à guerra tecnológica, a assimetria terá papel cada vez mais relevante, tendo em vista que é proporcional à assimetria tecnológica<sup>83</sup>, o que manterá a posição privilegiada dos EUA e da NATO (Brasil, 2017). Conforme Brasil (2017, p.20), “a assimetria tecnológica incentivará as soluções militares para os conflitos, na medida em que garante o sucesso no emprego da força, com menores custos e baixas, menores riscos políticos e maior impunidade aos agressores”. Ainda no âmbito tecnológico, a moderna tecnologia da informação possui capacidade para compensar quaisquer deficiências no espaço físico (Rodrigues, 2020), pois, “a guerra do futuro será notadamente dominada pela tecnologia” (Medeiros Filho e Lima, 2019, p.11)

No que diz respeito à difusão de tecnologias e o desenvolvimento de armas, a maior universalização do acesso às tecnologias reduzirá a discrepância tecnológica entre as potências emergentes e desenvolvidas. Importa ressaltar que existe a tendência do desenvolvimento de sistemas antissatélites em face da possibilidade de futuros conflitos.

---

<sup>83</sup> Entende-se por assimetria a desigualdade de meios ou abordagens direcionadas contra os pontos fracos de um inimigo, sendo que tais capacidades devem ser buscadas pelos países que não as possuem, por meio de alianças.

Poderão ocorrer corridas armamentistas, sobretudo no Oriente Médio e na Ásia, gerando o desenvolvimento e a aquisição de mísseis balísticos e de armas nucleares, radiológicas, bacteriológicas e químicas (Brasil, 2017). Dessa forma, forças armadas e de segurança dos países periféricos, facções criminosas, terroristas e insurgentes terão acesso aos armamentos de maior letalidade contra países de maior capacidade de defesa.

Em relação ao emprego de artefatos remotamente controlados, seu uso tende a ser cada vez maior, em face do elevado benefício de mais eficiência de resultados e menor custo tanto no âmbito militar quanto policial. Sobre os artefatos remotamente controlados, “na medida em que garante o sucesso no emprego da força, com menores custos e baixas, menores riscos políticos e maior impunidade aos agressores, o emprego de artefatos remotamente controlados incentivará as soluções militares para os conflitos” (Brasil, 2017, p.21).

Quanto à atualização das doutrinas de emprego militar, vale ressaltar que ela será encetada pela rápida transformação tecnológica tais como nos sistemas espaciais (satélites e armas antissatélites), de defesa aérea (radares, aeronaves, mísseis, defesas antiaéreas), de mísseis superfície-superfície (balísticos e de cruzeiro), veículos e artefatos furtivos e/ou remotamente pilotados (aéreos, terrestres e navais), submarinos, embarcações de superfície rápidas, além de suas redes de computadores, tornando-as mais seguras e capazes de efetuar ataques cibernéticos. Nesse sentido, o emprego de forças armadas será sustentado pelos domínios espacial, aéreo e cibernético (Brasil, 2017).

E no que diz respeito aos conflitos assimétricos e híbridos, eles tendem a substituir os conflitos convencionais, e

exigirão maior capacidade e especialização de forças especializadas em combates urbanos, com grande mobilidade e flexibilidade, conectadas em rede, capazes de operar diuturnamente, dotadas de armas, munições, veículos, robôs e outros artefatos especificamente projetados para o emprego nesse ambiente. (Brasil, 2017, p.21-22).

Há que se fazer considerações conceituais entre assimetria e conflitos híbridos. Embora já definido no presente capítulo, o conflito assimétrico se traduz em enfrentamentos nos quais os beligerantes possuem capacidades distintas, de modo que o mais fraco tenta definir uma natureza do confronto a fim de minimizar o poder do mais forte (Rodrigues, 2020). Já o conflito híbrido se traduz como “a combinação dos múltiplos meios de guerra convencional e não convencional, que podem usar forças militares regulares, forças irregulares, forças especiais, guerra econômica, ataque cibernético, guerra de informação etc.” (Rodrigues, 2020, p.31)

A instabilidade no Oriente Médio, chifre da África e sul da Ásia, será ambiente fértil para conflitos assimétricos e híbridos, precipuamente, em áreas urbanas onde combatentes irregulares e organizações criminosas atuarão preponderantemente em áreas povoadas, aproveitando-se do anonimato e de facilidades logísticas (Brasil, 2017). Nesse contexto, os serviços de inteligência e de comunicação social terão papel preponderante por meio do monitoramento dos fluxos via internet. As atividades de inteligência exigirão maior agilidade e precisão na produção das informações em face da mobilidade e descaracterização dos oponentes. E as atividades de comunicação social, juntamente com as operações psicológicas, defesa cibernética e de guerra eletrônica, exigirão intensa coordenação com a inteligência (Brasil, 2017).

O futuro da guerra aponta para estruturas híbridas como forças paramilitares com múltiplas capacidades e com possibilidade de exércitos atuarem como forças irregulares e tropas especiais, visando desgastar forças convencionais em campanhas extensas, sendo esta a tendência para o século XXI (Rodrigues, 2020). Outro futuro da guerra está direcionado para redução de conflitos de grande envergadura entre países em substituição aos confrontos menos intensos entre grupos criminosos, terroristas, extremistas – atores que devem crescer significativamente (Rodrigues, 2020).

Johnson (2014, p.77) estabeleceu as tendências das características da guerra do futuro: “ações irregulares em áreas urbanas que exploram vulnerabilidades da infraestrutura; porosidade; dispersão; profundidade; furtividade; miniaturização do poder de combate; privatização da violência; descentralização; operações sistêmicas nodais e precisão”.

Existe a tendência de manutenção de conflitos na África, Ásia e Oriente Médio, com possibilidade de proliferação de armas de destruição em massa, corrida armamentista e fragmentação de países (Brasil, 2017). Nesse cenário internacional, para Brasil (2017, p.18):

Poderia haver incremento de forças de manutenção/imposição de paz; confrontos indiretos entre grandes potências, por intermédio de patrocínio a facções combatentes antagônicas; e ataques preventivos da NATO contra alegadas plantas produtoras de armas de destruição em massa. Improvável, porém, será o confronto militar direto entre grandes potências [...].

Em relação ao terrorismo, existe a tendência de declínio tanto do número de atentados como de mortes praticados por organizações terroristas. Contudo para Pires (2016, p. 60), “o fenômeno do terrorismo é antigo e permanente, mas a dimensão que o mesmo poderá atingir nas próximas décadas poderá adquirir um caráter global, com efeitos de alcance muito maior do que no passado [...]”.

Em 2019 foram registradas 3.448 mortes, números bem menores do que os 21.274 registrados em 2014 (Muggah, 2019). Dessas mortes, quase todas ocorreram em áreas conflituosas e dominadas por atentados terroristas de cariz político. Nesses casos, apenas dez países (Afeganistão, Iraque, Nigéria, Somália, Síria, Paquistão, Egito, Congo, República Centro Africana e Índia) responderam por 84% das mortes em 2017, o que também denota uma tendência de concentração do fenômeno (Vaz, 2020).

Em 2017, um conjunto de apenas cinco grupos terroristas - ISIS, Talibã, Al-Shabaab, Boko Haram e a República Donetsk - respondeu pela maior parte dos ataques, sendo que a *Donetsk People's Republic* respondeu por 60% das vítimas fatais. Todavia, a redução do número de atentados e de mortos, não significa a redução dos impactos do terrorismo em escala global. Outra tendência foi o número de países alvo de ataques terroristas de 2004 até 2018, passando de 39 para 67 em meados de 2018 (Vaz, 2020).

Em face da recente tomada de poder por parte do Talibã no Afeganistão, e por constituir-se num desdobramento de fatos que antecedem a Guerra Fria, esse tema tem tido repercussão e impacto globais. Vale ressaltar que o Talibã constitui num conhecido grupo terrorista que se notabilizou durante o período em que dominou o poder entre 1996 e 2001, ocasião em que proclamou um Emirado Islâmico. Naquela altura, o descumprimento da interpretação radical da lei islâmica culminou com flagrante desrespeito aos direitos humanos por meio de execuções e amputações em praça pública.

A ascensão do terrorismo vinculado a movimentos de extrema direita na América do Norte e na Europa Ocidental, em ataques perpetrados pelos assim chamados “lobos solitários”, também consiste em tendência e está apontada tanto no *Terrorist Risk Insurance Report* quanto no *Global Terrorism Index* do *Institute for Economic and Peace* (Vaz, 2020). Vale a pena frisar que, além das situações de acentuada conflitividade que nutrem o terrorismo, como já observado anteriormente, a polarização político-ideológica da qual a ascensão da extrema-direita é parte tem confirmado seu forte potencial de atuar no mesmo sentido (Vaz, 2020).

Outro fato que se apresenta como tendência consiste no surgimento de novas facções terroristas em diferentes regiões do globo além do Oriente Médio e da África, em especial, no sul e sudeste da Ásia (Muggah, 2019). Essas regiões passaram a abrigar algumas das mais importantes zonas quentes (*hot spots*) do terrorismo internacional, sobretudo nas Filipinas e em Mianmar, países que juntos contabilizaram em 2017 o maior aumento do número mortes de atentados terroristas desde o ano de 2002 (Vaz, 2020).

O custo global dos ataques terroristas tende a diminuir. Em 2013 chegou a ultrapassar a cifra de US\$ 90 bilhões, declinando em 2017 para cerca de US\$ 55 bilhões, conformando, assim, uma média de US\$ 83 bilhões entre 2013 e 2017 (Marsh 2019). De acordo com Brasil (2017), a facção terrorista Estado islâmico continuará a atrair adeptos dispostos a trabalharem em células terroristas para atuar contra alvos na Europa, Estados Unidos e seus aliados.

E para finalizar as questões atinentes ao terrorismo, conforme Brasil (2017, p. 26), foi traçado um quadro para a aludida atividade criminosa nos continentes sul-americano e africano:

Devido à atuação determinada dos EUA e Europa contra o terrorismo, após os ataques de 11/09/2001, ao apoio estatal e a hospedagem de organizações terroristas se tornaram muito arriscado, mesmo que dissimulados. Coalizões sob o patrocínio da ONU e/ou NATO, além de ações isoladas dos EUA, podem atacar ou invadir os anfitriões/patrócinadores. Em função disso, é provável que aumente o financiamento de atividades terroristas por meio do tráfico de drogas. O poder das organizações criminosas, em muitos casos, suplantará a capacidade dos órgãos de segurança pública sul-americanos e africanos, exigindo a intervenção de Forças Armadas. Por outro lado, a eficácia no combate ao crime organizado transnacional dependerá da erradicação da miséria e da pobreza, as quais tornam suas vítimas cooptáveis pelas organizações criminosas. [...] Assim sendo, o poder e o “modus operandi” das organizações criminosas transnacionais exigirão abordagem multilateral integrada para que estas possam ser eficazmente combatidas e derrotadas.

Mas para Harari (2018), o terrorismo nuclear, o ciberterrorismo ou o bioterrorismo representarão, no futuro, uma ameaça muito contundente, e demandarão dos governos reações mais firmes.

E por fim, vale evidenciar o impacto da crise sanitária instalada pelo coronavírus nos âmbitos geopolíticos e de defesa que deve se adaptar para respostas adequadas tanto no aspecto de proteção civil quanto de uma possível guerra biológica. Para Reis (2020, p.05) “é provável que esta crise force uma transformação no sentido da criação ou reforço da capacidade de resposta das Forças Armadas a emergências complexas que se multiplicam”. E ainda, é provável que o mundo enfrente novas epidemias similares a da Covid 19 no futuro (Harari, 2020).

O que se pode apreender a título de uma breve síntese acerca das transformações em curso, com ênfase na geopolítica e na defesa, é que no âmbito social a população mundial tende a ser mais velha, mais numerosa, mais tecnológica e residente nas grandes cidades. No campo econômico, a tendência é que haja maior demanda por energia, alimentos e água, sendo que a dívida pública será a principal preocupação dos Estados. Quanto à tecnologia, os efeitos da quarta revolução industrial serão transversais - em

todas as áreas –, com o advento da robótica, da inteligência artificial, da nanotecnologia, da internet das coisas e da impressora 3D.

É importante apresentar um sucinto apontamento acerca da insegurança sanitária prospectada em 2017 pela fonte-base “Cenários de Defesa 2020 – 2039”. O enorme e crescente fluxo de pessoas pelo mundo com fronteiras cada vez mais vulneráveis aumenta a exposição de doenças com possibilidades pandêmicas, provocando, assim, o colapso dos sistemas de saúde, bem como recessões econômicas sem precedentes. Certo é que o mundo jamais será o mesmo pós-pandemia, tal qual como ocorreu no pós 11 de setembro que provocou mudanças significativas nas áreas de segurança pública, defesa e, sobretudo, de segurança de voo com protocolos rígidos.

A crise pandêmica representará mudanças de comportamento social por meio da virtualização do trabalho e do ensino, bem como de rigorosos protocolos de segurança sanitária. Barbas (2020, p.06) corrobora com essa assertiva quando afirma que:

Este novo paradigma de funcionamento exigiu e expandiu um ambiente colaborativo remoto como norma e não exceção, fazendo apelo a todas as plataformas tecnológicas disponíveis, incluído, nomeadamente: a Internet, redes de comunicações privadas e públicas, Virtual Private Networks (VPN), portais colaborativos e extranets, plataformas de videoconferência e streaming de vídeo, e-learning, etc.

Lado outro, a pandemia deve ser tratada de forma conjunta e intrínseca com o tema de defesa e segurança interna, pois as Forças Armadas geralmente têm hipótese de emprego no apoio à proteção civil e a salvaguarda de pessoas, cuja estrutura de suporte pode ser similar a de uma guerra convencional. Quanto à segurança interna, as forças policiais também tem papel de proteção civil, além de manutenção ou preservação da ordem no quesito de salubridade pública.

Esse novo viés de defesa gerada pela crise sanitária provocada pela transmissão de um vírus em escala global evidencia que é possível uma guerra biológica com capacidade de provocar danos humanos e prejuízos econômicos em patamares jamais vistos. Essa modalidade de conflito híbrido deve estar presente nos cenários futuros e também nortear as políticas e estratégias de defesa.

#### **4.2.3 Relações internacionais: o mundo no pós-Guerra Fria**

A Guerra Fria pode ser considerada um dos mais importantes acontecimentos do século XX, tendo em vista que moldou as bases econômicas, sociais e geopolíticas do século seguinte. Embora a corrente dominante seja aquela que caracteriza esse conflito entre duas forças que defendiam ideologias econômicas e sociais distintas, para Gaddis (1992, p.24),

[...] the Cold War, for many scholars, was not about ideology at all, but rather balances of power and spheres of influence; hence it differed little from other Great Power rivalries in modern and even ancient history. Others saw the Cold War as reflecting the demands of an unprecedentedly powerful American military-industrial complex that had set out to impose its hegemony over the rest of the earth<sup>84</sup>.

A Guerra Fria será sempre uma passagem da história contemporânea de grande interesse sociológico, econômico, social, antropológico e, sobretudo, no âmbito das relações internacionais. Gaddis (1992, p.21) destaca esse episódio ao relatar que: “for we can now see that the Cold War, the most dangerous, bitter, and protracted rivalry between great powers in modern history”<sup>85</sup>.

Neste trabalho, as relações internacionais serão apresentadas com um recorte temporal de 90 anos, abrangendo uma sucinta retrospectiva desde o início da Guerra Fria, em 1945, perpassando pelo pós-guerra, entre 1991 até os dias atuais, culminando com as perspectivas no horizonte de 2035. O período de quase três décadas pós-guerra é marcado por episódios e características que deram contornos bem definidos na relação entre os Estados, permitindo, inclusive, identificar uma trajetória rumo ao futuro.

Pretende-se apresentar a trajetória dos quase 30 anos do fim da disputa que ocorreu no pós-Guerra Fria até os dias atuais, com destaque para os eventos que tiveram maior repercussão nesse processo. Intenta-se, ainda, no âmbito das relações internacionais, apontar as principais tendências, atores e hipóteses num horizonte temporal visando fazer projeções para os próximos 15 anos.

Nesse sentido, Castro (2012, p. 214) justifica a importância dos cenários prospectivos para as relações internacionais ao afirmar que nesse campo “um essencial componente de investigação é o conjunto de correlações sobre mudanças em curso hoje e como essas se desdobram para o futuro, alterando a lógica do tabuleiro geopolítico no mundo”.

#### **4.2.3.1 Um breve retrospecto da Guerra Fria**

A Segunda Guerra Mundial foi encerrada em 08 de maio de 1945 após a queda da Alemanha Nazista, mas o Japão e os Estados Unidos continuaram em conflito devido

---

<sup>84</sup> “[...] a Guerra Fria, para muitos estudiosos, não era sobre ideologia, mas sobre equilíbrios de poder e esferas de influência; portanto, diferia pouco de outras rivalidades das grandes potências na história moderna e até antiga. Outros viam a Guerra Fria como um reflexo das demandas de um complexo militar-industrial americano sem precedentes, que se dispusera a impor sua hegemonia sobre o resto da terra.” (tradução do autor).

<sup>85</sup> “pois agora podemos ver que a Guerra Fria, foi a mais perigosa e rivalidade entre as grandes potências da história moderna” (tradução do autor).

ao forte espírito de militarização japonês. Somente as bombas atômicas conseguiram forçar a rendição japonesa ocorrida em 02 de setembro do mesmo ano. Mesmo antes do encerramento oficial do conflito, foram realizadas várias reuniões entre os dias 4 e 11 de fevereiro de 1945 – a Conferência de Yalta cujo objetivo era estabelecer uma nova ordem internacional no pós-guerra, bem como a divisão dos territórios. Nesse encontro, os três grandes líderes dos aliados assinaram um documento confirmando o fim da guerra e a paz entre os países envolvidos. Naquela ocasião, decidiu-se que a Alemanha seria dividida em quatro zonas de ocupação e que parte do território polonês seria anexada à União Soviética, que passou a controlar os países do leste europeu.

A exemplo do conflito anterior, a Alemanha foi novamente responsabilizada pela guerra e “loteada” em quatro áreas sob a responsabilidade dos aliados (Estados Unidos, União Soviética, Grã-Bretanha e França), visando facilitar sua reconstrução e evitar um novo espírito revanchista, como havia ocorrido na Primeira Guerra Mundial. Com os países europeus combalidos pela guerra, despontaram nesse período duas potências econômica e militar, com ideologias bem distintas. Como o inimigo comum nazifascista já não existia mais, a diferença ideológica entre EUA e União Soviética (URSS) emergiu rápida e intensamente, dando início ao período da Guerra Fria que perdurou por mais de quatro décadas.

A Guerra Fria foi a primeira guerra da transição de poder por meio de uma contenda de desgaste em que cada polo visou superar o outro por meio de diversos instrumentos exceto pelo uso da força, pois nem EUA e nem a URSS estavam dispostos a um entendimento e jamais houve um reconhecimento de nenhuma das partes de legitimidade perante o sistema internacional (Soller, 2021, p.06).

Portanto, foi o critério ideológico que prevaleceu para dividir a Alemanha: uma ocidental, capitalista e liderada pelos Estados Unidos; e a outra comunista, oriental e liderada pela União Soviética. Em agosto de 1961 a URSS construiu um muro na cidade de Berlim, o que caracterizou a Alemanha como ideologicamente dividida. Este muro se tornou o símbolo e a expressão mais evidente dessa bipolaridade que segmentou o mundo entre dois sistemas até o ano de 1991.

Segundo Reynolds (1992, p.297), já era previsível uma bipolaridade desde o século XIX: “perhaps the most distinguished prophet was Alexis de Tocqueville in 1835, who concluded the first volume of Democracy in America with the forecast that one day the United States and Russia would each; hold in its hands the destinies of half the world”<sup>86</sup>.

---

<sup>86</sup> “talvez o profeta mais ilustre tenha sido Alexis de Tocqueville em 1835, que concluiu o primeiro volume de Democracia nos Estados Unidos com a previsão de que um dia os Estados Unidos e a Rússia teriam cada um em suas mãos os destinos de metade do mundo” (tradução do autor).

A partir da Guerra Fria começaram a aflorar as duas ideologias por meio da intensificação da influência das potências em seus raios de domínio, visando à hegemonia política, econômica, tecnológica, cultural e militar no mundo. Enquanto os EUA cultuavam o sistema capitalista, o regime democrático, a URSS, pregava o socialismo, a economia planificada e a ausência de democracia.

De acordo com Gaddis (1992, p.21), esse confronto no mundo:

[...] It was a division of the world into two hostile camps. It was a polarization of Europe in general, and of Germany in particular, into antagonistic spheres of influence. It was an ideological contest, some said between capitalism and communism, others said between democracy and authoritarianism. It was a competition for the allegiance of, and for influence over, the so-called Third World<sup>87</sup>.

Em todo o seu desenrolar, o conflito entre EUA e URSS apresentou momentos diferenciados de tensão com maior ou menor possibilidade de confronto. Para Salvadori (2005), seis períodos estabeleceram os ciclos dessa bipolaridade entre 1945 e 1991, quais sejam: a fase da homogeneidade (1945/1947 até 1953); a fase da coexistência pacífica (1953 a 1963); a fase da distensão (1963 a 1979); a fase da segunda Guerra Fria (1979/1980 a 1985); a fase de nova distensão (1985 a 1989); e a fase das reformas soviéticas com o fim da URSS (1989 a 1991).

#### 4.2.3.2 O mundo pós-Guerra Fria até os dias atuais

O desmoronamento da URSS e o consequente fim da Guerra Fria geraram reflexos imediatos para os antigos aliados soviéticos, em face do corte da assistência técnica, econômica e militar, o que provocou uma nova relação com os países do leste europeu. Para Silva (2010), o fim da contenda foi caracterizado pela abertura de fronteiras, pela participação no poder de líderes não comunistas e pela transição para economias de mercado. O período pós-conflito fez emergir uma nova ordem mundial que, além do fim da centralidade europeia e do início da *pax americana*, apresentou uma série de características que será abordada a seguir, nomeadamente: os conflitos identitários e os movimentos separatistas; o surgimento de facções terroristas; a reconfiguração e criação de blocos regionais; a terceira revolução industrial e a globalização; e a expansão do neoliberalismo.

---

<sup>87</sup> “[...] Era uma divisão do mundo em dois campos hostis. Foi uma polarização da Europa, em geral, e da Alemanha, em particular, em esferas antagônicas de influência. Foi uma disputa ideológica entre o capitalismo e o comunismo para alguns, e entre a democracia e o autoritarismo para outros. Foi uma competição pela lealdade e influência do chamado terceiro mundo.” (tradução do autor).

Considerada o berço da civilização ocidental, a Europa sempre foi a protagonista e referência no entendimento e na interpretação da história do mundo. De acordo com Salvadori (2005, p.35-38), o fim da centralidade no continente europeu “assinalou uma fractura de enorme relevância histórica. Desde o século XVI, de facto, e simultaneamente ao nascimento e ao desenvolvimento do Estado moderno, tinha sido as grandes potências europeias, a dominar o grande teatro da história mundial”.

Logo após o final da Segunda Guerra Mundial a Europa foi efetivamente colocada sob a administração das duas novas superpotências. A União Soviética governou com afinco o oriente e os Estados Unidos possuía um vasto arsenal de instrumentos de governabilidade à sua disposição. No entanto, de certa forma, a influência dos Estados Unidos no ocidente foi ainda mais profunda do que a da União Soviética no oriente (Lundestad, 1992).

Para Reynolds (1992), a contração do poder anglo-francês e do eixo deixou um vácuo para os EUA preencherem, o que também contribuiu para caracterizar o final da centralidade da Europa, continente devastado, endividado e lutando contra a inflação no pós-guerra.

Já no final da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos despontaram claramente como uma superpotência econômica e militar, pois sua estrutura naval e aérea possuía uma vasta e fortalecida rede de bases que garantia mobilidade e poder para influenciar e responder o que pudesse comprometer a paz mundial e a prosperidade do capitalismo (Reynolds, 1992).

Numa breve digressão histórica acerca da ascensão americana desde o século XIX até o status de superpotência, vale ressaltar que a economia dos Estados Unidos ultrapassou os britânicos em 1872 e se manteve em ritmo acelerado de industrialização. Segundo Reynolds (1992, p. 299), “in 1914 the United States, although an economic giant, was a military pygmy a largely regional power in the Western Hemisphere with negligible armed forces who showed little desire to become involved in the European conflict.”<sup>88</sup>

Com o advento da Primeira Guerra Mundial os americanos obtiveram lucros extraordinários com o fornecimento de suprimentos e armamentos para os países da tríplice entente<sup>89</sup>. Logo após o conflito, o país se retirou dos assuntos mundiais para um isolacionismo, mas ao final da Segunda Guerra Mundial, se consolidou como superpotência conforme relato de Reynolds (1992, p.307), “by the end of the war the

---

<sup>88</sup> “Em 1914, os Estados Unidos, embora fossem um gigante econômico, eram um pigmeu militar, uma potência amplamente regional no Hemisfério Ocidental, com forças armadas desprezíveis que demonstravam pouco desejo de se envolver no conflito europeu”. (tradução do autor).

<sup>89</sup> Aliança militar formada pelo Reino Unido, França e Rússia.

United States as undoubtedly a superpower, on the criteria used by William Fox, who probably coined that term in 1944. For him superpower meant great power plus great mobility of power”<sup>90</sup>.

A Guerra Fria proporcionou um novo conceito de “segurança nacional” para os americanos, cujo foco principal era conter o poder soviético como uma ameaça totalitária à paz, ao capitalismo e à democracia, em que a diplomacia deu lugar ao poder militar com o desenvolvimento das forças armadas a partir de 1950 (Reynolds, 1992). Dessa forma, ao constatar a ascensão econômica e militar dos Estados Unidos, Reynolds (1992, p.307) conclui que: “but what one can say in general is that cold war and world war have to be taken together in understanding the revolution in America’s international role in the 1940s”<sup>91</sup>.

Ainda nesse diapasão, a supremacia americana após a Guerra Fria pode ser considerada como um prolongamento ou uma consequência natural de sua postura durante a própria guerra. Segundo Clarke e Ricketts (2017), no período de bipolaridade, os EUA procuraram promover seus principais interesses em segurança, prosperidade e liberdade doméstica, perseguindo três objetivos: gerenciar o ambiente externo; promover uma ordem econômica liberal para expandir a economia mundial e a prosperidade econômica interna; e criar, sustentar e revisar a ordem institucional global para garantir a necessária cooperação entre Estados, em termos favoráveis aos seus interesses.

É possível perceber, então, que, sem a ameaça soviética, os Estados Unidos exerceram com plenitude seu papel hegemônico no período pós-Guerra Fria. As transformações do sistema internacional desde o início da Segunda Guerra Mundial até o término da disputa conduziram o mundo a um momento de consolidação da hegemonia estadunidense, proporcionando um período de três décadas de *pax americana*. Desde o Império Romano, pela primeira vez o poder de ditar as regras da política internacional esteve concentrado em apenas um país (Soller, 2021).

Em relação aos conflitos identitários e aos movimentos separatistas, o mundo pós-Guerra Fria foi caracterizado pelas lutas intracivilizacionais, intrarregionais, e mesmo, intracomunais (Cruz, 2015). Embora esse período possa ser considerado de estabilidade da paz entre os Estados, o mundo assistiu a uma variedade de conflitos por razões xenófobas, religiosas e étnicas. O fim da disputa “levou a multiplicação de

---

<sup>90</sup> “No final da guerra, os Estados Unidos eram, sem dúvida, uma superpotência, segundo os critérios usados por William Fox, que provavelmente cunhou esse termo em 1944. Para ele, superpotência significava grande poder e grande capacidade de mobilidade” (tradução do autor).

<sup>91</sup> “mas o que se pode dizer em geral é que a Guerra Fria e a Guerra Mundial devem ser tomadas em conjunto para entender a revolução no papel internacional da América na década de 1940”. (tradução do autor).

conflitos identitários, inclusive na própria Europa, o que gerou crescentes intervenções militares multilaterais. Foi o caso das intervenções na ex-Iugoslávia na década de 1990", esclarece Reis (2019, p.74). Ainda nesse contexto identitário e separatista, Gaddis (1992, p.35-36) entende que "German reunification, together with Soviet withdrawal from Central and Eastern Europe, has created a volatile situation in which old nationalist and ethnic rivalries are reappearing-most notice ably in Yugoslavia but by no means exclusively there--with quite unpredictable results."<sup>92</sup>

As questões identitárias também podem ser explicadas sob a luz da tese do "choque de civilizações", termo cunhado por Bernard Lewis em 1960 e relançado pelo cientista político Samuel P. Huntington, primeiramente, em um artigo de 1993 e, posteriormente, em um livro publicado no ano de 1996. Mas foi a partir de 11 de setembro que sua obra atingiu grande repercussão global. Huntington partiu do pressuposto de que os aspectos culturais e religiosos norteariam os conflitos pós-Guerra Fria, contrariando a corrente dominante de que tais conflitos seriam centrados nos Estados.

A tese de Huntington (1996) era baseada em duas premissas: os conflitos entre as superpotências seriam substituídos pelo choque de civilizações e a política mundial seria reconfigurada seguindo linhas culturais e civilizacionais. E ainda, a política mundial estaria entrando numa nova fase cuja natureza de todas as propostas de análise poderia falhar em capturar a sua dimensão cultural e civilizacional. Nesta fase, conflitos globais deixaram de ser fundamentalmente de natureza militar, ideológica e mesmo econômica para se manifestarem como conflitos de natureza civilizacional (Chiappin, 1994).

Na prática, o paradigma dessa tese substitui questões ideológicas, econômicas e militares por premissas culturais e religiosas. Sob o ponto de vista das teorias das relações internacionais, o sistema internacional não somente é explicado pelo realismo, porém, sobretudo, pelo construtivismo. Nessa esteira, a política mundial estaria entrando numa nova fase, na qual a fonte fundamental de conflito não seria essencialmente ideológica ou econômica, mas sim, de ordem cultural.

Os Estados continuariam como os agentes mais poderosos nos acontecimentos globais, mas os principais conflitos ocorreriam entre nações de diferentes civilizações (Silva, 2010). Huntington (1996) argumentava que esta era uma espécie de "quarta fase" na história dos conflitos militares. A primeira fase decorreu desde Westfália até a guerra entre príncipes; a segunda foi a partir da Revolução Francesa, em que se iniciaram os conflitos entre povos e nações; a terceira fase começou com a Revolução Russa e durou

---

<sup>92</sup> "A reunificação alemã, juntamente com a retirada soviética da Europa Central e Oriental, criou uma situação volátil na qual as antigas rivalidades nacionalistas e étnicas reapareceram - o mais notável na Iugoslávia, mas de maneira alguma exclusivamente lá - com resultados bastante imprevisíveis". (tradução do autor).

até o final da Guerra Fria, ocorrendo entre os blocos ideológicos; a quarta fase seria entre os blocos de nações e de povos pertencentes a diferentes civilizações (Cruz, 2017).

Dentro do contexto identitário, os diversos movimentos separatistas pelo mundo consistiram numa das diversas formas de ruptura estatal, que segundo Castro (2012, p.136), “visa a formar uma nova ordem institucional separada da do Estado nacional a partir de gradativo e posterior reconhecimento de terceiros Estados da nova territorialidade conquistada”. Na concepção de Moura e Tadini (2017, p.01),

[...] após a Segunda Guerra Mundial, a Europa assistiu a um declínio do nacionalismo pelo medo de uma terceira guerra exterminar a humanidade e pela aglutinação dos países em dois blocos, comunista e capitalista, na Guerra Fria. Os movimentos de independência não cessaram – o número de países-membros da ONU passou de 51, em 1945, para os atuais 193.

Mesmo no período limiar entre o final e o pós-Guerra Fria ocorreram algumas independências pacíficas e outras conflituosas. Por exemplo, as independências da Estônia, Letônia, Lituânia, Eslovênia e Eslováquia foram rupturas pacíficas; e da Namíbia, Croácia, Bósnia e Eritreia, dentre outras, foram movimentos conflituosos. Atualmente existem diversos movimentos separatistas em curso como: em Córsega em relação à França; no país Basco em relação à Espanha e França; na Catalunha em relação à Espanha; na Chechênia em relação à Rússia; no Tibete em relação à China; dentre outros. Vale destacar o movimento separatista de Donetski e Lugansk em relação à Ucrânia, regiões que se autoproclamaram independentes em 2014, mas não foram reconhecidas pela comunidade internacional. Desde então, o conflito entre as forças armadas ucranianas e separatistas pró Rússia se agravou e mereceu maior olhar internacional após a invasão da Rússia na Ucrânia em fevereiro de 2022.

De acordo com Castro (2012, p.136):

[...] as razões que motivam o separatismo estão atreladas aos conceitos de clivagem e lealdade, de forma muito arraigada, de um determinado grupo racional no interior do país. As lutas dos povos para o desmembramento e o reconhecimento da nova área territorial ocorrem na forma de rebeliões, revoltas, revoluções e, em boa parte dos casos, na forma de guerras civis e desordens institucionais.

O surgimento de facções terroristas como a Al Qaeda e o Talibã pode, em parte, ser explicado pela tese de Huntington (1996), ao afirmar que os conflitos por razões xenófobas, religiosas e étnicas norteariam as contendas pós-Guerra Fria. Nesse contexto, o Talibã pode ser um exemplo claro de como ele foi gerado no período pós-Guerra Fria e tem como “pano de fundo” questões tanto religiosas quanto xenófobas e

étnicas. Trata-se de uma milícia fundamentalista islâmica que não aceita interferência de outros países e que esteve no poder logo no fim da Guerra Fria até no ano de 2001 com a invasão americana conhecida como a Guerra do Afeganistão<sup>93</sup>. Em maio de 2021, o Presidente Joe Biden iniciou a retirada das tropas americanas, o que ensejou uma escalada Talibã rumo ao retorno do poder em agosto do mesmo ano. Atualmente o conflito no Afeganistão está distante de ser pacificado e continuará a exigir acompanhamento da comunidade internacional.

Quanto ao processo de integração regional por meio da reconfiguração, reorganização e criação de blocos para fins econômicos e de cooperação de defesa, também foi uma marca desse período. O interesse desse processo pode ser tanto econômico-comercial quanto político, mas converge no objetivo de incrementar o comércio, os investimentos e o desenvolvimento de determinada região. De acordo com Silva (2010, p.159), “o instrumento central de integração é a diminuição ou eliminação de barreiras tarifárias e não tarifárias. Não obstante, existirem várias modalidades de integração, que também podem ser entendidas como estágios, com diferentes níveis de profundidade”.

Para exemplificar esse processo, a NATO e a União Europeia foram alargadas e abarcaram países da extinta União Soviética. Uma das mudanças importantes da NATO no pós-Guerra Fria foi a inserção da segurança cooperativa (Reis, 2019). Em relação à segurança cooperativa, Xavier (2013, p.64) esclarece que “a Segurança Humana tem potencialidades para se assumir como o conceito que melhor concilia uma abordagem de segurança cooperativa em relação aos objetos de referência, meios de ação adotados e quadros de referência”.

Outro bloco relevante, mas pouco citado, é o BRICS, criado em 2009 e formado pelo Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. As projeções de crescimento para esses países apontam que por volta de 2040-2050 irão alcançar em conjunto a porção do PIB global detida pelo G-7 (Castro, 2012). Tal fato demonstra a importância desse bloco que foi constituído para fins econômicos, mas hoje versa sobre acordos tecnológicos, de inovação, saúde, etc.

---

<sup>93</sup> A Guerra do Afeganistão foi uma reação americana aos atentados de 11 de setembro, que atacou os centros de treinamento da Al-Qaeda sediados no Afeganistão na época e que recebiam apoio do Talibã, atuante neste país e no Paquistão. A invasão do Afeganistão em 7 de outubro de 2001 removeu o Talibã do poder, mas sem capturar os líderes do grupo e da Al-Qaeda. A complexidade do conflito pode ser percebida com o aumento de efetivo de soldados norte-americanos enviados com o tempo. Em novembro de 2002 eram 10.000, e passou para 100.000 militares no país em 2011, com o objetivo de conter os talibãs e fortalecer as instituições afegãs. Em 2009, o conflito já apresentava números significativos com a morte de pelo menos 40 mil civis e mais de três milhões de refugiados (Calmon, 2019).

Especificamente em relação à América do Sul, conforme Brasil (2017, p.25-26), há a ênfase ao incremento de blocos econômicos, fator que promoverá a cooperação e a sinergia entre as economias de seus integrantes, mas poderá provocar o surgimento de rivalidades entre os blocos regionais, levantando velhos litígios. Todavia, é pouco provável que na América do Sul, essas desavenças se transformem em conflitos armados.

O fenômeno da “continentalização” por meio de novas configurações regionais foi impulsionado pelo ímpeto de projeção e ocorre por meio de vínculos econômicos, culturais ou por outro tipo de interesse. Conforme Silva (2010, p.162-163), “as regionalizações não são apenas resultado de processos econômicos e uma forma de defesa comercial, mas também um instrumento fundamental para a definição da estrutura mundial de poder, tanto de ataque quanto de crítica à sua centralização”. A regionalização ainda tem o condão de proteção econômica, pois para Gaspar (2020, p.02), “as respostas à crise financeira internacional e à crise do Euro foram respostas protecionistas, que marcam a força da tendência de regionalização”.

No tocante à terceira revolução industrial ou à era do conhecimento, representou uma transformação nos transportes, nas comunicações, na informatização e na robótica com início na primeira metade do século XX, e destaque para a fase de maior repercussão no período pós-Guerra Fria. As mudanças no passado, que geralmente se consolidavam durante “aproximadamente 20 anos”, hoje se solidificam em cinco anos, como, por exemplo, cerca de 80% de todo o progresso científico e tecnológico da humanidade ocorreu nos últimos 30 anos (Fernandes, 2017). A globalização está intimamente vinculada a essa revolução industrial, sobretudo, na sua última fase.

Pode-se dividir a globalização em três fases: a primeira compreendendo o período da formação do capitalismo comercial e do mercantilismo; a segunda com a consolidação da revolução industrial europeia e sua atuação imperialista; e a terceira, após a terceira revolução industrial, envolveu a disseminação de tecnologias e a consolidação do sistema capitalista após a Guerra Fria (Pena, 2020). Portanto, a globalização é um processo mundial de produção e circulação que alcançou alta velocidade no período pós-conflito devido às mudanças na economia que visavam atingir novos espaços de rentabilidade (Silva, 2010). Todavia, o impacto nas relações econômicas ocasionados pela maior crise sanitária do século XXI provocada pela pandemia da Covid-19 pode redirecionar o mundo para o movimento da “desglobalização”. Na concepção de Gaspar (2020, p.02), o mundo pós-pandemia caminha “no sentido do desacoplamento das economias avançadas e da economia chinesa, no caso dos Estados Unidos, como no da União Europeia”.

No que diz respeito ao neoliberalismo, importa ressaltar que constitui-se numa doutrina econômica inspirada pelas ideias do liberalismo do século XVII, que começou a ser praticado pelos EUA e Reino Unido desde a década de 1970 e se alastrou pelo mundo durante os anos de 1980. Algumas características do neoliberalismo são bem marcantes, tais como: a presença mínima do Estado na economia, baixas tarifas alfandegárias, desregulamentação dos mercados, privatizações, redução dos gastos públicos e consequente colapso do Estado de bem-estar social.

Evento importante no âmbito do neoliberalismo foi o Consenso de Washington, encontro ocorrido em 1989 na capital americana, e que tinha como objetivo apresentar orientações visando ao desenvolvimento e sua divulgação para os países da América Latina. Esse encontro acabou por tornar-se uma espécie de protocolo para a execução das premissas neoliberais em toda a região latino-americana, que acatou as suas ideias em face da pressão e influência exercidas pelo governo dos Estados Unidos e por instituições como o FMI, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD). O Brasil foi um dos países que adotou rapidamente essas premissas, principalmente, ao longo dos anos de 1990 e em relação ao processo de privatização das empresas estatais (Pena, 2020).

#### **4.2.3.3 Perspectivas futuras**

Procedendo a uma varredura em vários cenários temáticos já prospectados em segmentos diversos para os próximos cem anos, chegou-se a alguns eventos futuros específicos nesse intervalo de tempo. No ambiente global foram evidenciadas a fragilização do império americano com a consolidação do multilateralismo, guerras por água e alimentos, grupos minoritários com grande poder bélico, fortalecimento dos blocos econômicos, mudança no papel do Estado (de provedor a regulador), customização da produção (produtos em massa sob medida) e revoluções quântica, informática e biomolecular (Fernandes, 2017).

Para Castro (2012, p.214), “os cenários são dinâmicos e suas transformações cíclicas ou não cíclicas são evidências concretas deste fato. As transições em curso de poder hegemônico hoje representam as placas tectônicas nos subterrâneos profundos das relações internacionais contemporâneas”. Portanto, foram delineadas tendências referentes ao sistema internacional, e identificados atores internacionais que influenciam o contexto de segurança ou conduzem as políticas de defesa. Observou-se que esses atores se interagem e possuem capacidade de impactar forças que direcionam o futuro da segurança e da defesa internacional (IPEA, 2017).

No quesito das tendências até 2035, segundo IPEA (2017, p.190-191):

[...] em termos mais gerais, o sistema internacional deve manter sua estrutura multipolar, em que as regiões desempenham um papel fundamental nos modelos de atuação dos Estados. É improvável que os próximos vinte anos tragam um retorno do sistema bipolar, organizado em torno de apenas duas grandes potências. Também é improvável que o mundo seja dominado por apenas uma superpotência, ainda que os Estados Unidos mantenham seu papel de protagonismo internacional.

Outros autores também corroboram com o alto nível de tendência a multipolaridade (Corrêa, 2020; Silva, 2010), pois a política mundial aponta para uma dificuldade de qualquer potência controlar o meio político e obter o que deseja dos outros países e instituições. A preocupação para os EUA não será o desafio de um rival, pois à medida que a política mundial se torna mais complexa, diminui o poder das potências para atingirem os seus objetivos. Apesar de os Estados Unidos ainda possuírem ascensão política, econômica e tecnológica sobre determinados países, seu poder sobre o sistema internacional está bem reduzido. Na concepção de Silva (2010, p.169):

[...] nesse sentido, a multipolaridade do sistema internacional já se manifestava antes da transição do fim da Guerra Fria. Mas foi exatamente a transformação sistêmica, com a crise e reestruturação do sistema internacional, que tem possibilitado a formação de uma nova geometria do poder mundial, sem um formato final ainda plenamente definido.

Conforme o IPEA (2017, p.190), outra tendência que deve orientar os processos internacionais até 2035

[...] é o crescente impacto das inovações tecnológicas sobre as percepções relativas ao setor de segurança e as práticas de defesa. Os efeitos do desenvolvimento tecnológico não são algo recente, mas a aceleração dos processos de inovação, principalmente em setores como a tecnologia da informação, a engenharia genética, a robótica e a nanotecnologia, intensifica esses efeitos, acarreta dilemas morais decorrentes do uso dual do conhecimento, e gera a necessidade de iniciativas internacionais voltadas para o setor.

Mais uma tendência para as próximas duas décadas é a intensificação das atividades ilícitas transnacionais, como o narcotráfico, pois novas substâncias psicoativas devem ser desenvolvidas e comercializadas. Já o tráfico de pessoas, a exploração sexual e o trabalho forçado são oriundos das fugas que acontecem em zonas de conflito e crise. Além disso, as atividades terroristas devem continuar representando uma preocupação no âmbito da segurança internacional, ainda que essas atividades estejam estabilizadas (IPEA, 2017).

O cenário internacional de segurança apresenta a possibilidade de tensão em face do exaurimento de recursos não renováveis, como combustíveis fósseis e minérios.

Nesse sentido, essa questão deverá ter posição de destaque na agenda internacional até 2040 (IPEA, 2017).

Em relação às prioridades de EUA, Rússia e China, as últimas gestões americanas priorizaram os eventos que se desenvolveram no Oriente Médio em especial, e na Eurásia em geral. De igual forma, Rússia e a China buscaram ampliar sua presença na região. Enquanto a China investiu em grandes projetos de construção e ampliação da infraestrutura regional, a Rússia indicou sua intenção de construir bases militares na Venezuela ou na América Central (Keck, 2014).

Os EUA tendem a aprofundar relações também na Ásia-Pacífico. No entanto, conforme Brasil (2017, p.18), essa postura americana pode “ser entendida pela China como uma tentativa de isolá-la na região, ameaçar suas linhas marítimas de comércio e de impedir seu pleno desenvolvimento, acirrando rivalidades, dividindo a região em blocos antagônicos [...].”

Embora o fenômeno do surgimento de blocos tenha ocorrido no pós-Guerra Fria, vale ressaltar que os organismos multilaterais, regionais e internacionais terão papel importante, pois

[...] poderão se colocar no cerne das soluções de disputas na dimensão econômica, aumentando a prevalência de suas decisões sobre as unilaterais e bilaterais, além de adquirir caráter impositivo às demais nações. Países insubmissos a essas decisões poderiam sofrer sanções econômicas, políticas e até militares, sob alegação de garantir a estabilidade aos sistemas e cadeias globais de suprimentos (Brasil, 2017, p.13).

A NATO continuará com relevância em face da força que representa, mantendo coalizões com atuação em qualquer parte do planeta. Para Brasil (2017, p.19-20), “sua atuação será precedida de alianças com parceiros, mas pode eventualmente ser bloqueada no Conselho de Segurança da ONU, por vetos da Rússia e/ou China, na condição de membros permanentes”. E ainda, é improvável que ocorra um conflito entre EUA/NATO/UE contra Rússia e a China, pois, embora esses dois países possam se posicionar em campos divergentes, a assimetria de poder em favor da NATO é determinante e o conflito proporcionaria prejuízos comerciais incalculáveis (Brasil, 2017, p.19-20).

Em relação à ONU, sua atuação será crescente na solução de conflitos por meio da formação de coalizões multinacionais para impor sanções políticas, econômicas e militares, com a utilização de tropas dos países membros. Contudo, essas coalizões poderiam ser vetadas pelos membros permanentes do Conselho de Segurança. Segundo Brasil (2017, p.18):

[...] a aplicação das sanções provavelmente será gradual e incremental, iniciando-se pelas econômicas e políticas, até chegarem as militares, de forma a garantir apoio político pela legalidade das ações, legalidade esta real ou baseada em extração de conceitos como o da responsabilidade de proteger, eventualmente prevalentes pela assimetria de poder das potências ocidentais.

Com o advento da multipolaridade, a ONU passaria a ter papel mais decisivo no estabelecimento de princípios das relações entre os Estados membros (Brasil, 2017). A expansão dos regimes democráticos consiste em outra tendência, já que haverá estabilidade política e melhoria da confiança nas regiões dominadas por esse tipo de regime. Será provável a manutenção de políticas em todo o mundo para promover o respeito aos direitos humanos, bem como regular as questões de interesse internacional, como, por exemplo, o meio ambiente, não proliferação de armas, exploração do mar, do espaço e do ambiente cibernético, etc. (Brasil, 2017). Dessa forma, os países com regimes não democráticos e com desrespeito aos direitos humanos poderão ser condicionados ao recebimento de auxílios, além de sofrerem sanções econômicas, políticas e militares, dentre outras.

No quesito dos atores no nível internacional, alguns merecem particular atenção, como aqueles que se destacam para uma nova ordem mundial e para o cenário futuro nas relações internacionais, em especial no quesito de segurança. Evidentemente, os Estados Unidos desempenham papel fundamental nas definições políticas de qualquer país e podem atuar como um ator estabilizador, um definidor da agenda de segurança, um obstáculo para o avanço da cooperação regional em defesa nacional e para uma maior autonomia estratégica, um fornecedor de armamentos, um promotor de políticas de combate ao narcotráfico, entre outros. Portanto, qualquer alteração na agenda da política externa americana pode também provocar alteração na agenda de outros países (IPEA, 2017).

Ausente do protagonismo mundial durante a Guerra Fria, a Europa pode ter papel mais relevante no presente, pois, para Soller (2021) Biden tenciona recuperar alianças sólidas e permanentes especialmente com a União Europeia, pois já identificou que necessita de aliados fortes internacionalmente para impedir o avanço chinês.

De igual maneira, outras potências como a China e a Rússia também podem influenciar a agenda de segurança, em face das fontes de investimentos, fornecimento de armamentos ou parcerias estratégicas. Além disso, o aumento da presença russa ou chinesa em qualquer parte do mundo, desde que acompanhado de um crescimento no nível de tensão entre esses países e os Estados Unidos, pode resultar em focos de preocupação (IPEA, 2017).

De acordo com Pires (2020), a evolução do sistema internacional, pelo menos para as décadas seguintes, perpassará por alianças entre os atores protagonistas quais sejam: os Estados Unidos, a União Europeia, a Rússia, a China, a Índia e o Japão. No conjunto das hipóteses, foram estabelecidas três possibilidades com diferentes conjuntos de variáveis para o ambiente de segurança internacional até 2035.

Na primeira hipótese, prevaleceram os conflitos armados provenientes de questões geopolíticas e identitárias, o que irá gerar demandas de caráter humanitário. De acordo com o IPEA (2017, p.196):

[...] o ambiente global é marcado pela acentuação de conflitos sociais e bélicos em decorrência de ambições geopolíticas derivadas da competição entre países. A região do Oriente Médio, em especial, continua instável, com o radicalismo islâmico, mobilizações de grupos terroristas e acentuação do emprego da força pelas potências centrais como forma predominante de ação. Ademais, o aumento de fluxos migratórios, tanto de pessoas em busca de melhores condições de vida como de refugiados, levou a uma intensificação da xenofobia e dos conflitos civis, uma vez que têm impacto sobre investimentos internos para manutenção de bem-estar social dos países.

Ainda no contexto das questões migratórias, a escassez por recursos tão vitais como a água, alimentos e energia, por exemplo, tem potencial para desencadear grandes fluxos migratórios, como também guerras e conflitos, e, por tratar-se de tendência histórica, há grande possibilidade de continuarem a ocorrer (Pires, 2020).

Na segunda hipótese o tom é ditado pela crise econômica e a instabilidade política, pois consiste, conforme IPEA (2017, p.198), “num cenário internacional marcado por instabilidades políticas, desaceleração do comércio global, transnacionalização dos conflitos e disputas geopolíticas envolvendo grandes potências, como a China, Estados Unidos, Rússia, União Europeia, entre outros”. Já na terceira hipótese, o ambiente é marcado pelas ambições geopolíticas chinesas, tensão no Oriente Médio com atuação de terroristas contra os Estados Unidos, país que estará seguido de perto pela China como potência econômica e militar.

A hipótese é descrita dessa forma conforme IPEA (2017),

[...] no quadro da segurança internacional, os Estados Unidos, maior potência militar e líder em capacidades tecnológicas, são seguidos de perto pela China, que elevou substancialmente seus gastos em defesa nos últimos anos. Durante a segunda metade da década de 2010, a preocupação chinesa com seu entorno geopolítico levou à expansão das ambições militares do país, sobretudo na dimensão marítima. No contexto do Oriente Médio, o quadro permanece instável, particularmente pela atuação de grupos não estatais que empregam o terrorismo enquanto instrumento para a consecução de seus objetivos.

Diante do exposto, o que se evidencia claramente com base nas tendências, atores e hipóteses apresentadas é a emergência de uma nova ordem mundial que deve se consolidar nos próximos anos, representada por um sistema multipolar, com os Estados Unidos na condição de maior potência global e, portanto, líder desse novo sistema, mas com redução de poder e capacidade em face da aproximação chinesa. Essa multipolaridade seria construída, ainda, pela Rússia, e talvez, pela União Europeia.

Dessa forma, em uma nova ordem mundial, quatro variáveis são consideradas de peso para essa tendência: o declínio americano, a ascensão chinesa, a aproximação entre Rússia e China e a consequente multipolaridade. Em relação à tese declinista dos Estados Unidos, vale ressaltar que as hegemonias são cíclicas e o que difere cada uma delas ao longo da história é o tempo de duração. Na concepção de Castro (2012, p.246), os ciclos hegêmônicos “são dinâmicas de ascensão e queda dos países por meio de amplo processo de acúmulo, dispersão e declínio de capitais de força-poder-interesse. Tais dinâmicas se formam e se dissolvem em esferas amplas de influência, formando grandes alianças em prol da manutenção de seu poderio e de seu domínio disciplinador”. Desse modo, são entendidas como variáveis de peso as tendências com trajetória consolidadas e com poucas possibilidades de mudanças de rumos.

Segundo Rourke (1995), existem quatro fatores para alteração nas ordens mundiais: mudanças nas relações e nas configurações estruturais dos ativos de poder mundial; introdução de novas tecnologias geradoras de profundas transformações; alterações nas expectativas, nos comportamentos e regimes internacionais; e modificações nos quocientes de poder entre as principais potências em razão de rupturas internacionais. Dentro dessa visão, há evidências de que o possível declínio americano está calcado nas mudanças nas relações e nas configurações estruturais dos ativos de poder mundial. A seguir, serão brevemente abordadas quatro variáveis de uma nova ordem mundial: o declínio americano, a ascensão chinesa, a aproximação entre Rússia e China e a consequente multipolaridade.

Há evidências de que existe em curso um processo para formação gradual de uma nova ordem com ascensão de outras potências e não necessariamente de declínio dos EUA (Castro, 2012). O cenário internacional após os ataques terrorista de 11 de setembro de 2001 e da crise financeira que impactou o mundo em 2008, tendo os EUA como epicentro, foram episódios que contribuíram para o argumento do declínio americano.

De acordo com Silva (2010), Paul Kennedy foi um dos primeiros teóricos a defender a tese do declinismo americano ainda no final da Guerra Fria. Segundo o teórico, a manutenção da posição hegêmônica dos EUA dependeria de duas questões: da capacidade de preservar no setor estratégico militar um razoável equilíbrio entre as necessidades defensivas do país e os meios de que dispõe para atender a elas; e da

capacidade de preservar as bases tecnológicas e econômicas de seu poder contra a erosão.

Os próprios números confirmam o declínio econômico americano. Os relatórios do Fundo Monetário Internacional publicados recentemente indicam que a participação global dos EUA vem caindo desde o final da Segunda Guerra Mundial, quando representava 60% do PIB mundial. Ao final da Guerra Fria passou a representar 25% e atualmente 16%. Há também evidências de que a posição de hegemonia começou num lento processo de corrosão a partir da derrota na guerra do Vietnã em 1975, e com aceleração de declínio após as crises especulativas e desestabilizações, a exemplo das fraudes contábeis da *Enron* (Castro, 2012).

Os quatro presidentes americanos no pós-contenda tiveram entendimentos diferentes em relação à grande estratégia de primazia. Enquanto George H. W. Bush, Bill Clinton e George W. Bush conceberam como sendo uma estratégia central, Barack Obama reconheceu seu declínio e Donald Trump negava a primazia. Todavia, as crises enfrentadas pelo Presidente Obama geraram incertezas sobre a manutenção da grande estratégia americana de primazia desde o final da Guerra Fria (Clarke e Ricketts, 2017).

Depois de 70 anos de hegemonia, a gestão do Presidente Obama reconheceu o declínio americano por meio da moderação do poder dos EUA em face dos conflitos na Líbia e na Síria. A postura de Obama foi baseada no compartilhamento de ônus, enfatizando a necessidade de ação coletiva por meio da guerra de coalização, preconizando que onde os interesses diretos americanos não estivessem em jogo, o multilateralismo regularia (Clarke e Ricketts, 2017).

Em relação ao presidente Joe Biden, há indicativos de que ele pretenda retomar a liderança global dos Estados Unidos (Cabrita, 2021, online). Ele reconhece que existe uma transição de poder em curso e pontua explicitamente a China como “o único competidor potencialmente capaz de combinar o seu poder econômico, diplomático, militar e tecnológico para construir um desafio sustentado a um sistema internacional estável e aberto” (Soller, 2021, p. 07).

No que diz respeito à ascensão chinesa, a grande virada ocorreu no pós-Guerra Fria como resultado de um extraordinário êxodo rural de aproximadamente 300 milhões de pessoas transformadas em mão de obra barata no segmento industrial. As mudanças começaram ainda no final da década de 1970, quando a China priorizou a educação, estimulou investimentos externos e promoveu privatizações. Os maciços investimentos em ciência e tecnologia foram priorizados pelos chineses e na política externa reconheceram a hegemonia dos EUA, pois poderiam se beneficiar de investimentos e acordos de cooperação. No final dos anos 80 até os anos 2000, a China cresceu a uma taxa média anual de 10% e ocupou a posição de segunda maior economia do mundo.

Para Silva (2010, p.163), “pelo seu progressivo desenvolvimento, a China, juntamente com os países do leste asiático, tem construído um polo de desenvolvimento alternativo, de rápido crescimento e que questiona, inclusive, alguns valores do Ocidente”.

Conforme projeção prevista pela *Global Economics Paper – number 99*, de 2003, a China ultrapassaria o PIB real do Reino Unido em 2008, da Alemanha em 2010, do Japão em 2015 e dos EUA em 2036. Tais estudos já foram revisados, pois a China já ultrapassou o PIB japonês em 2010 e deverá em breve ultrapassar o PIB americano. Embora esta previsão seja antiga, ela serve para argumentar a alta velocidade das mudanças na ordem mundial, bem como o alto grau de alterações que deverão surgir (Castro, 2012).

A combinação entre a acumulação contínua de riqueza, o aumento de gasto militar e a influência diplomática global colocam a China na condição de um rival emergente e impõe a diminuição da legitimidade dos EUA em dimensões cruciais na agenda dentro de instituições globais (Clarke e Ricketts, 2017). Além disso, a crise sanitária em escala mundial provocada pela pandemia de Covid-19 será um componente importante na relação sino-americana. Na concepção de Rato (2020, p.03), “atendendo à profundíssima crise econômica que se antecipa, tanto a China como os EUA, determinados a manter postos de trabalho, seguramente agudizarão a guerra econômica”.

A aproximação da China e Rússia também consiste em uma tendência que já vem se consolidando há bastante tempo. Para Silva (2010, p.164):

A China também tem participado da proposta russa de formar um eixo estratégico de inserção internacional, buscando preservar uma balança de poder entre as grandes potências, evitando a unipolaridade dos Estados Unidos e reforçando relações com potências médias em cada região.

Nesse sentido, foi estruturado o *Shanghai Five*, uma organização para cooperação política, econômica e militar da Eurásia fundada em 2001, integrada pela China, Cazaquistão, Quirguistão, Rússia, Tadjiquistão e, posteriormente, pelo Uzbequistão. Dessa forma, China e Rússia têm reforçado a relevância estratégica do *Shanghai Five*, transformado em 2001 na *Shanghai Cooperation Organization* para a cooperação na Ásia Central e com a clara e expressa intenção de uma ordem multipolar para as questões de segurança e defesa.

Nos últimos anos, a China se tornou a principal parceira comercial da Rússia e ambas possuem ótimas relações diplomáticas manifestas em vários acordos. Uma possível aliança militar ou coalização entre a China e a Rússia - que possuem

divergências comuns com os Estados Unidos - pode reeditar o retorno de algumas premissas da Guerra Fria com uma nova polaridade.

E por fim, o poder global da multipolarização se consolidaria como um novo sistema onde os Estados Unidos teriam papel relevante, mas outros países e sistemas tenderiam a ser protagonistas, como a China, Rússia e União Europeia. Conforme (Brasil, 2017, p.17), “devido ao desenvolvimento dos países emergentes, será provável o aumento da multipolaridade, com deslocamento do centro de poder global no sentido Ocidente-Oriente, além do incremento de rivalidades entre Estados e declínio do poder relativo dos EUA.”

Todavia, embora a ascensão da China esteja bem consolidada como tendência até 2035, o Ministério da Defesa Britânico contrapõe essa ideia. Conforme Ministry of Defense (2010), o cenário publicado pelo Ministério da Defesa do Reino Unido demonstra que a ascensão da China não deve ser considerada uma certeza, dada a natureza e magnitude dos desafios que serão enfrentados, visto que a tríade - EUA, União Europeia e Japão - representa cerca de 60% do PIB mundial e compartilha valores comuns.

Isso posto, num recorte de 2020-2035 há a tendência de transição para uma tripolaridade que Castro (2012, p.224) retrata da seguinte forma:

[...] tripolaridade estabilizada com consenso fabricado em seu entorno. Início da perspectiva dos dois tabuleiros: o tabuleiro tradicional Estados Unidos, União Europeia e Consórcio Asiático (China) com o novo tabuleiro emergente: Índia, Brasil e Rússia, com amplas necessidades de reformas da arquitetura multilateral internacional. Aumento substancial da rivalidade EUA-China, tendo a União Europeia um eixo de equilíbrio geopolítico transcontinental.

Enfim, o que se pretendeu no tema das relações internacionais tendo a Guerra Fria como referência histórica foi uma rápida abordagem em 90 anos de passado e presente para subsidiar as evidências do futuro, desde o início da Guerra Fria, em 1945, perpassando pelo seu término até os dias atuais, e antevendo as tendências rumo a 2035.

Para tanto, foi apresentada uma revisão histórica com os episódios mais relevantes e com as evidências de possibilidades futuras. Nesse sentido, importa destacar o período pós-Guerra Fria (o ano de 1991 até os dias atuais) em que algumas conjunturas sociais e econômicas estabeleceram as bases no ambiente mundial, quais sejam: o fim da Europa como centro de gravidade do planeta; a *pax americana*; os conflitos identitários e separatistas; o fenômeno da regionalização com a criação de vários blocos; a terceira revolução industrial; e a globalização e o neoliberalismo.

No âmbito das possibilidades de futuro, as evidências apontam para as seguintes tendências, nomeadamente: a improbabilidade do retorno de uma bipolaridade; o fim da unipolaridade; a influência decisiva da tecnologia nas práticas de defesa; intensificação dos ilícitos transnacionais; manutenção da preocupação com os ataques terroristas; a busca dos EUA, China e Rússia de maior presença fora de seus continentes; a manutenção da relevância da NATO com capacidade de atuação em qualquer parte do planeta; a continuidade da ONU como mediadora e solucionadora de conflitos; e a possibilidade de expansão da democracia.

Os atores que deverão protagonizar o panorama internacional serão os Estados Unidos, China e Rússia. Além disso, foi prospectada em cenário a possibilidade de protagonismo da União Europeia como um quarto ator de relevância nessa nova reconfiguração da ordem mundial. Como variáveis de peso foram mencionados o declínio americano, a ascensão da China e a aproximação da China-Rússia.

No mundo pós-pandemia algumas mudanças estão ocorrendo em direção a uma tendência robusta, como, por exemplo, a exigência de cumprimento de um protocolo internacional quanto às questões sanitárias e um controle também rigoroso de portos e aeroportos em face das fronteiras, até então, difusas. Outras mudanças ainda estão no campo da incerteza e se configuram como dilemas, tais como: globalização versus desglobalização, o livre comércio versus protecionismo, e a dependência comercial ou não em relação à China.

Diante do que foi exposto no âmbito do sistema internacional e com as transformações prospectadas para o futuro, evidencia-se uma nova reconfiguração da ordem mundial em curso. Percebe-se que alguns eventos caminham em direção às tendências para uma tripolaridade (Estados Unidos, China e Rússia) ou para uma multipolaridade com a inserção da União Europeia.

#### **4.3 Panorama Nacional**

Procedidas a exposição das tendências no âmbito global, o panorama nacional será delimitado ao ambiente interno brasileiro e seccionado nas áreas econômica, social, ambiental, tecnológica, político-institucional e militar. Da mesma forma como foram desenvolvidas as análises no panorama internacional, cujas tendências foram baseadas nas fontes-base e complementadas e/ou corroboradas por outros estudos e autores, no panorama nacional também será feito.

##### **4.3.1 Dimensão econômica**

Em relação à dimensão econômica do panorama nacional alguns quesitos merecem destaque, quais sejam: a previdência social, gastos com a saúde pública, o setor de serviços, o peso das *commodities*, o crescimento médio da produtividade no trabalho, a abundância dos recursos naturais, a dimensão da economia brasileira, o crescimento econômico no país, o centro de gravidade e a Base Industrial de Defesa (BID) (IPEA, 2017; Brasil, 2017).

No que diz respeito à previdência social no país, vale ressaltar que ela integra o sistema de proteção social previsto na Constituição Federal de 1988 constituído, ainda, pela saúde e pela assistência social, considerados “direito à cidadania”, que demonstrou necessidade de correções já na década de 1990. Um dos grandes desafios que se impõe à economia brasileira até 2035 será o aumento da razão de dependência da população brasileira, que se traduz no peso da população economicamente inativa (IPEA, 2017). Desde a década de 1970 a razão de dependência vem aumentando atingindo 6 inativos para cada grupo de 100 ativos em 2015, e com projeção de 23 inativos para o ano de 2035 (IPEA, 2017). A majoração desse indicador representa uma grande ameaça para a viabilidade do sistema de proteção social no país e há a possibilidade de colapso caso reformas periódicas não sejam feitas.

Na concepção de Araújo (2009) as reformas da previdência são necessárias pelo menos por quatro razões: necessidade de reduzir ou estancar o déficit com tendência de aumento exponencial; necessidade de corrigir a injustiça do sistema; necessidade de adaptar a mudança de perfil demográfico; e o comprometimento do peso das contribuições na competitividade das empresas brasileiras.

Desde 1998 já foram realizadas três reformas da previdência nos governos do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), em 1998, Luís Inácio Lula da Silva (Lula), em 2003, e Jair Messias Bolsonaro, mais recentemente, em 2019. Para Araújo (2009) a reforma que aconteceu no governo do FHC foi baseada nos requisitos de acesso à aposentadoria, em que o tempo de contribuição substituiria o tempo de serviço, enfatizando o equilíbrio financeiro ao atuarial. Ficou bem claro que a aludida reforma privilegiou a vitalidade fiscal em detrimento das questões de seguridade social. A reforma que aconteceu no governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva teve como alvo principal os servidores públicos, pois foram considerados os responsáveis pelo déficit previdenciário, o que resultou na penalização dessa classe (Araújo, 2009). As reformas da previdência encetadas nos governos FHC e Lula trouxeram sensível alívio nas contas públicas, mas insuficientes para estancar o aumento dos gastos públicos com o Regime Geral de Previdência Social.

Já a reforma de 2019, embora remetida ao parlamento no ano de 2016, se arrastou até o início do governo do presidente Jair Messias Bolsonaro, e tornou-se prioritária e

imprescindível porque o Brasil gastou mais de 15% do PIB em benefícios sociais em 2016, correspondendo a 35% do total dos gastos do setor público. Observou-se que os benefícios sociais são responsáveis por mais da metade do aumento dos gastos primários, e continuam a aumentar em um ritmo maior do que o crescimento do PIB, já que vários desses programas são fundamentais para um crescimento mais inclusivo (Sibaldelli, Silva e Cintra, 2019).

Com uma série de alterações, sobretudo, nas idades de aposentadoria, tempo de contribuições e regras de transição, a aludida reforma trouxe algumas premissas positivas, tornando-a mais sustentável em relação à adequação às questões demográficas, como em relação às taxas de natalidade, ao aumento da expectativa de vida e envelhecimento da população; à redução das desigualdades entre os sistemas público e privado; ao tratamento diferenciado para classes com exposições laborais atípicas como militares e policiais; e ao equilíbrio das contas pelo menos no curto prazo. Segundo o Ministério da Economia<sup>94</sup>, o governo federal economizará R\$ 855 bilhões de reais entre 2020 e 2029 com a reforma da previdência promulgada em dezembro de 2019.

Já os gastos com a saúde pública consistem numa tendência que vem acompanhada do aumento da faixa etária, pois

com o envelhecimento populacional, tem-se maior pressão sobre o sistema de saúde e segundo projeções do Fundo Monetário Internacional (FMI), os gastos com saúde aumentarão em 1,9%, como proporção do PIB brasileiro até 2030, e a tendência é de permanência da deficiência do sistema público de saúde. (IPEA, 2017, p.134).

Vale ressaltar que o Sistema Único de Saúde (SUS) no Brasil é universalizado, público e gratuito, e foi criado em 1988 com o advento da nova Constituição Federal. Para Saldiva e Veras (2018) o gasto público com a saúde no Brasil vem girando nos últimos anos em torno de 8% do PIB. Apenas para fins de comparação em relação ao SUS e em termos de gastos com recursos financeiros, países com sistemas universais de acesso à saúde de boa qualidade gastam um valor pouco superior, ao Brasil, como, por exemplo, o Canadá (10,4% do PIB) e o Reino Unido (9,9% do PIB). Esse pode ser um indicativo de que há por parte do governo uma má gestão do sistema, e não ausência de recursos.

Em relação ao setor de serviços e da indústria, importa destacar que ambos respondem por mais de 90% do PIB brasileiro, sendo que o primeiro apresenta tendências de ascensão, enquanto o segundo tem previsão de queda. Após a

---

<sup>94</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/12/09/reforma-da-previdencia-governo-revisa-previsao-de-economia-de-r-800-bi-para-r-855-bi-em-dez-anos.ghtml>. Acesso em: 16 set. 2022.

estabilização econômica com o advento do plano real<sup>95</sup> os serviços passaram a representar mais da metade de toda a produção nacional e com tendência de crescimento. Conforme IPEA (2017, p.135): “a razão de emprego no setor serviços em relação ao emprego total também vem crescendo e acompanhando o crescimento do valor adicionado, apresentando-se como megatendência até 2035 a manutenção do setor de serviços como principal setor de ocupação no mercado de trabalho”.

O peso das *commodities* também é muito relevante para a economia brasileira, por tratar-se de um grande exportador mundial de produtos primários. Conforme IPEA (2017, p.138), as *commodities* continuarão sendo importantes no portfólio da exportação brasileira:

O aumento em valores absolutos do comércio exterior brasileiro nos anos 2000 deveu-se, sobretudo, ao crescimento da demanda por *commodities* agrícolas e minério de ferro de outros países – em especial, a China. Considerando-se a consolidação do Brasil como potência agrícola mundial, inclusive com notória importância no tocante à segurança alimentar de alguns países, identifica-se a megatendência de manutenção do alto peso das *commodities* na pauta exportadora brasileira.

No que se refere ao crescimento médio da produtividade no trabalho, importa destacar que tem contribuído de maneira significativa para a geração de renda. De 1950 a 2015, a produtividade do trabalho por pessoa empregada apresentou um aumento relevante, partindo de 10 mil dólares para quase 30 mil dólares. Conforme IPEA (2017, p.142),

em estágios iniciais de industrialização, o aumento da produtividade do trabalho tende a ser mais acentuado do que em etapas maduras da economia. Se em 1955 o valor da produtividade do trabalho por empregado no Brasil era de US\$ 11,1 mil, em 1975 – período do “milagre econômico” –, o país apresentou o maior aumento em uma década, alcançando US\$ 21,8 mil. Entretanto, de 1975 e 2015, a produtividade do trabalho cresceu pouco mais de 22%, chegando a US\$ 28,3 mil em 2015.

De acordo com previsões da revista inglesa *The Economist* (2016), a produtividade do trabalho no Brasil terá um crescimento médio anual entre 2015 e 2030 em torno de 1,6% a 2,3%, resultados que serão impulsionados por investimentos na melhoria em infraestrutura e educação, expansão do comércio e exploração das grandes reservas de petróleo do Brasil. Conforme IPEA (2017), o Brasil apresentou baixo crescimento da

---

<sup>95</sup> O plano real foi um processo de estabilização econômica iniciado em 1993 e o seu sucesso representou a quebra da espinha dorsal da inflação no Brasil. A entrada em circulação do real em 1º de julho de 1994 mudou o cenário de uma inflação que, no acumulado em doze meses, chegou a 4.922% em junho de 1994 e atingiu 22% em 1995. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/planoreal>. Acesso em: 16 set. 2022.

produtividade do trabalho por pessoa empregada nos últimos 20 anos no grupo de países emergentes. Todavia, a diferença entre os níveis de produtividade do Brasil em relação a países de renda média inferior, como China, Índia e Indonésia, foi muito reduzida nos últimos 10 anos.

No que diz respeito à abundância dos recursos naturais, há a tendência de aumento da demanda mundial por alimentos seja por meio de matéria prima ou por produtos industrializados - especialmente no continente asiático - o que pode ser entendido uma grande oportunidade para uma potência exportadora de *commodities* como é o caso do Brasil. Tal fato contribuirá para o crescimento do volume de comércio exterior brasileiro, aumento do seu poder econômico e sua projeção internacional (Brasil, 2017). Esta assertiva é reforçada por Marcial *et al.* (2020) quando afirma que o agronegócio do país continuará sendo importante, sobretudo em relação a segurança alimentar de países importadores de alimentos como a China, Coreia do Sul, Japão e Arábia Saudita.

Quanto à dimensão da economia brasileira,

seu potencial de expansão, provavelmente continuará incrementando as parcerias e investimentos em caráter global – transnacionalização de empresas –, criando maior interdependência e coincidência de interesses entre as partes envolvidas, o que exercerá papel conciliador. (Brasil, 2017, p.35).

O crescimento econômico brasileiro apresenta problemas históricos de infraestrutura cuja solução depende de intervenções e investimentos de médio e longo prazo. De acordo com Brasil (2017), é provável que o país ascenda a um nível de crescimento sustentado, mais vigoroso e estável, mas cujos recursos decorrentes desse crescimento provavelmente sejam aplicados na melhoria das condições sociais da população, visando redução da pobreza e desigualdade ainda vigentes.

Contudo, com a crise pandêmica da Covid-19, novos estudos e pesquisas foram feitos e apontam para uma perspectiva menos animadora:

O quadro geral é de desaceleração e instabilidade da economia com aumento do desemprego, de subempregos, da informalidade e do empobrecimento. Essa conjuntura está associada a fatores como a dificuldade de retomada do crescimento, aumento de falências e atraso nos grandes investimentos em infraestrutura, bem como com a queda da renda per capita com aumento da concentração de renda, no contexto de estagnação dos salários. [...] Há uma tendência mundial de fortalecimento do papel do Estado com aumento do gasto e endividamento público, que se desdobra também no Brasil, em um quadro de desaceleração econômica e queda na arrecadação, resultando no aumento do déficit primário e da dívida pública. Esses gastos se referem à ampliação da participação do Estado na economia. Isso inclui o aumento de recursos para transferências de renda às famílias durante o

período de crise, em um contexto de maior reconhecimento na sociedade da importância das políticas sociais e das redes de proteção social. (Marcial *et al.*, 2020, p.44).

Em relação ao centro de gravidade, a região sudeste (região integrada pelos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo) continuará sendo o grande polo econômico brasileiro em face da concentração da população, infraestrutura e atividades econômicas, tais como a agropecuária, transportes, indústrias, exploração petrolífera e geração e distribuição de energia (Brasil, 2017). Finalizando a dimensão econômica, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) se apresenta com a seguinte expectativa para 2035:

A defasagem tecnológica e os laços econômicos, políticos e militares entre os maiores compradores e fornecedores de sistemas de defesa provavelmente manterão a indústria brasileira com as capacidades ora existentes, com avanços setorizados, sem, contudo, conseguir abrir novos mercados que lhe permitam se autofinanciar e se desenvolver na direção da autossuficiência. (Brasil, 2017, p.36).

#### **4.3.2 Dimensão social**

A dimensão social parte da manutenção das mudanças demográficas em curso, como, por exemplo, a estagnação do crescimento populacional com o seu consequente envelhecimento, os novos arranjos familiares e o aumento da participação da mulher no mercado de trabalho (IPEA, 2017). A estagnação do crescimento da população pode ser explicada da seguinte forma:

Desde os anos 1950, verifica-se queda da natalidade – por meio da taxa bruta de natalidade (TBN) – e da mortalidade – por intermédio da taxa bruta de mortalidade (TBM) –, sendo que a última a partir da década de 2000 apresenta progressivo aumento. Isso se deve principalmente ao fato que, à medida que a população envelhece, aumenta também sua taxa de mortalidade, embora sem impacto na expectativa de vida [...]. A queda da taxa de fecundidade da população explica o movimento de estagnação do crescimento populacional no Brasil até 2035. (IPEA, 2017, p.117).

O envelhecimento da população brasileira teve início na década de 1990 a partir de uma redução da taxa de fecundidade aliada aos avanços da medicina, a melhoria da qualidade de vida e o consequente aumento da expectativa de vida (IPEA, 2017). A manter essa tendência, o país caminha rapidamente para o aumento significativo de sua faixa etária com impactos relevantes nos gastos públicos, bem como nas políticas públicas. As consequências e as tendências desse crescimento até 2035 podem ser descritas da seguinte forma:

[...] segundo estimativas do IBGE, em 2040, o Brasil deverá entrar na fase culminante do seu índice de envelhecimento, quando a população de mais de 65 anos de idade deverá ser superior a população entre 0 e 14 anos. Sendo assim, deverá haver crescimento da demanda por pessoas que cuidem dos idosos. O envelhecimento da população brasileira deverá acarretar impacto no desenvolvimento socioeconômico do país e nos gastos públicos com saúde e previdência social [...]. Sendo assim, destaca-se como tendência o envelhecimento da população, impactando as políticas públicas em especial o sistema de segurança social até 2035. (IPEA, 2017, p.118).

Em relação aos novos arranjos familiares, a baixa taxa de fecundidade proporcionou uma redução do número de pessoas por família e aumentou o número de domicílios. O IPEA (2017, p.119) descreve da seguinte maneira a tendência do impacto dos novos rearranjos familiares:

O censo demográfico 2010 do IBGE indicou que a população brasileira cresceu 12,5%, entre 2000 e 2010. Concomitantemente, o número de domicílios particulares aumentou em 25%. [...] Sendo assim, configura-se como tendência a redução do tamanho das famílias e o surgimento de novos arranjos familiares, com impacto na demanda por habitação até 2035.

No tocante ao aumento das mulheres no mercado de trabalho, trata-se de uma tendência que não deve se alterar até 2035. Desde meados da década de 1990 houve o crescimento da taxa participação das mulheres na faixa etária entre 15 e 64 anos de idade no mercado de trabalho, passando de 51,2%, em 1992, para 59%, em 2012, com queda na taxa de participação masculina no mesmo período (IPEA, 2017). Ainda no contexto do trabalho e com a pandemia de Covid-19, importa ressaltar que essa questão passou por alterações em escala global, o que ocorreu juntamente com a variável da tecnologia. Conforme Marcial *et al.* (2020, p.44), no curto prazo o trabalho exige novas habilidades e competências, com o crescimento, por exemplo do teletrabalho e da educação a distância, emergindo a discussão sobre novas relações de trabalho e geração de emprego e renda no país.

Ainda na dimensão social, o aumento dos anos de escolaridade, a estagnação na qualidade do ensino, o uso da tecnologia e do empoderamento dos atores sociais são considerados tendências até 2035 (IPEA, 2017). No que diz respeito à educação formal, o acesso à educação básica teve melhorias no Brasil nos últimos 20 anos, já que aumentou o nível de escolaridade da população e a taxa de analfabetismo diminui. No entanto, ainda é grande a desigualdade educacional por região, em que é maior nos locais mais pobres e menor nos locais mais ricos (IPEA, 2017).

Conforme o PNUD (2013), a escolaridade média da população brasileira aumentou em termos de anos passados em sala de aula nos últimos 25 anos: em 1990, os brasileiros permaneciam em média 3,8 anos em sala de aula; em 2004, 6,4 anos; em 2013, a média foi de 7,2 anos de estudo. O Brasil foi o país com melhor crescimento em média de anos de escolaridade entre os BRICS no período entre 2004 e 2013, sendo que a proporção de pessoas entre 25 a 34 anos de idade com ensino superior quase dobrou, passando de 8,1% para 15,2% (IPEA, 2017). Contudo, apesar do aumento dos anos de escolaridade da população, a qualidade do ensino não avançou. Tomando-se como exemplo a evolução das notas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Iddeb), os anos iniciais e finais do ensino fundamental têm atingido a meta desde o início de sua medição (IPEA, 2017).

Quanto ao uso da tecnologia na educação, consiste numa tendência com grande possibilidade de ampliação das diversas formas de uso de tecnologia da informação, como as plataformas de ensino, o uso de dispositivos móveis e os softwares livres de informação e educação – por exemplo, telecurso, wikipédia, moodle etc. Mostra-se crescente também a oferta de produtos e serviços educacionais em ambientes digitais, tais como: espaços de autoatendimento, aulas por videoconferência e educação a distância (IPEA, 2017). Tal tendência é delineada pelo IPEA (2017, p.123), da seguinte forma:

O Censo EAD mostrou que, em 2000, o Brasil contava com 1.682 alunos de graduação na modalidade EAD; em 2005, eram 114 mil; em 2008, estes chegaram 760 mil; em 2014, contavam-se 3.868.706 alunos matriculados em cursos na modalidade EAD em graduações, cursos livres etc. (Abed, 2015). Os dados confirmam seu crescimento nos últimos quinze anos e, mesmo o ensino presencial se mantendo majoritário no Brasil, a tendência é de manutenção da expansão de cursos e matrículas em EAD até 2035.

De acordo com IPEA (2017), o empoderamento dos atores sociais está associado à melhoria do nível de escolaridade, acesso à informação e a inclusão digital. O uso intensivo e cada vez mais amplo das redes sociais é capaz de gerar canais de manifestação que rompem as fronteiras das alternativas formais de participação. Há grande possibilidade da intensificação de participação social como instrumento fundamental para pressionar e demandar mudanças e melhorias dos serviços públicos por parte do governo, o que é considerado uma tendência até 2035 (IPEA, 2017). Todavia, a precariedade dos serviços públicos, aliada aos níveis de pobreza e desigualdade ainda vigentes na sociedade brasileira, ensejará a continuidade das tensões sociais, bem como das atuações violentas de grupos de pressão (movimentos sociais) (Brasil, 2017).

Outros tópicos relevantes da dimensão social são a infraestrutura e as desigualdades regionais no Brasil, o qual passou a ser essencialmente urbano e metropolitano a partir dos anos 1980, mas sem os devidos investimentos estruturais que comportassem esse êxodo. A precariedade da mobilidade urbana e do saneamento básico, a ocupação desordenada e irregular do solo, dentre outras questões, são desafios colocados aos governos há décadas. Portanto, apesar da sensível melhoria em alguns aspectos, a infraestrutura social permanece precária. Esse contexto alimenta a megatendência de permanência da insuficiência de investimentos em infraestrutura social até 2035 (IPEA, 2017), o que com o aumento da urbanização e da favelização de ocupação irregular do solo agrava ainda mais essa latente demanda social que está atrelada aos efeitos colaterais da não atenção às questões ambientais:

[...]. A condição de informalidade também faz com que a maior parte dessas ocupações esteja instalada em áreas naturalmente descartadas para o uso imobiliário, como encostas, terrenos alagados ou sujeitos a inundações, regiões de nascentes, margens de cursos d'água e outras, as quais, via de regra, também são áreas de maior fragilidade ambiental. [...] No Brasil, 52% do lixo das cidades ainda é depositado em lixões; em relação ao esgoto, 48,6% são coletados, mas apenas 40% são tratados. (IPEA, 2017, p.152).

Quanto às desigualdades regionais, o país apresenta um desequilíbrio histórico entre as regiões no que se refere aos indicadores sociais, sobretudo em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) um dos mais utilizados para expressar o nível de desenvolvimento social. Segundo o IPEA (2017, p.145), há a tendência de redução lenta das desigualdades regionais conforme o índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM), calculado para cada município do país:

Em 2000, o Brasil tinha a maior parte dos seus municípios variando o IDHM entre 0 e 0,499, o que é considerado muito baixo ou baixo. Já em 2010, percebem-se avanços. As regiões Sul e Sudeste registraram mais da metade de seus municípios na faixa de alto desenvolvimento humano (64,7% e 52,2%, respectivamente). O Centro-Oeste e o Norte aparecem como as regiões com maior número de municípios classificados com médio desenvolvimento humano (entre 56,9% e 50,3%, respectivamente) (Pnud, IPEA e FJP, 2013). Entre 1991 e 2010, houve melhoria significativa no IDHM em todas as regiões do país [...].

Como tópicos extremamente relevantes nas questões de demanda social, a criminalidade e a sensação de segurança merecem destaque, mais especificamente, a participação de jovens na criminalidade, o crescimento das organizações criminosas, o aumento da criminalidade nas cidades do interior, o nível de encarceramento, a sensação de insegurança, os homicídios e a participação das Forças Armadas na

segurança pública. No que diz respeito à participação dos jovens de 15 a 24 anos no ambiente criminal, constata-se a tendência da manutenção das condições sociais que favorecem a entrada de jovens no mundo do crime até 2035. Isso acontece devido à elevada desigualdade social no país, cujas soluções perpassam por diversas políticas públicas, as quais devem ser articuladas por meio de medidas preventivas em relação à criminalidade e com foco na juventude (IPEA, 2017).

Todavia, a desigualdade social tende a agravar-se em face da crise pandêmica do coronavírus, pois ela “reproduz a naturalização das desigualdades estruturais da sociedade brasileira (Quinzani, 2020, p.45). Prova desse cenário é a recente lista da revista *Forbes* que divulgou que, em plena pandemia, surgiram 42 novos bilionários e a pobreza extrema não para de subir (Müzell, 2021). Segundo o economista Gedeão Locks, pesquisador sobre o tema no *Centre d'Économie de la Sorbonne* de Paris, o que explica essa situação é o fato de o país já vir de um histórico de desigualdades econômicas e, ao ser impactado por uma pandemia de Covid-19, por exemplo, acaba por aflorar ainda mais esse problema que já existia (Müzell, 2021).

No que concerne às organizações criminosas, estima-se que as atividades ilegais correspondiam a aproximadamente 14% do PIB em 2014, e, segundo IPEA (2017, p.127), “o fortalecimento e o crescimento das organizações criminosas, incluindo-se a atuação transnacional é também tendência que deverá ser mantida até 2035”.

Outro vetor do crime organizado é o tráfico de drogas que corrobora com a tendência de recrudescimento do crime organizado:

O aumento do consumo mundial de cocaína na Europa; a transferência de plantações, laboratórios e rotas de tráfico da Colômbia para países vizinhos e África; os problemas sociais do Brasil e seu potencial mercado consumidor, incrementarão a atuação criminosa no território nacional, deteriorando a segurança pública [...] O poder e o “modus operandi” das organizações criminosas transnacionais exigirão abordagem multilateral integrada para que estas possam ser eficazmente combatidas. Em função do provável incremento da atuação dessas organizações e da deterioração da segurança pública, também provável será o aumento da participação das Forças Armadas em ações de garantia da lei e da ordem. (Brasil, 2017, p.35).

O Relatório Anual referente às Drogas e apresentado pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC, na sigla em inglês) em 2020 demonstra que o Brasil segue sendo um país de trânsito importante para o tráfico internacional de entorpecentes, sobretudo a cocaína, ganhando ainda mais relevância nos últimos anos e tendo como principais destinos a África, Europa e Ásia (UNODC 2020).

O aumento do crime organizado internacional na América do Sul, incluindo o Brasil, se deve provavelmente aos seguintes fatores: a baixa governança estatal dos países

latino-americanos, a má distribuição de renda, a estruturação do tráfico de drogas, o potencial crescimento de mercados consumidores de drogas, o maior combate ao tráfico na Colômbia e o deslocamento de plantações de coca para outros países do continente sul-americano (Brasil, 2017).

Já a interiorização da violência consiste em outro fator perceptível. Segundo Cerqueira *et al.* (2013), é o aumento das taxas de homicídio em cidades pequenas (população inferior a 100 mil habitantes) que passou de 12,2, em 2000, para 18,6, em 2010; nos municípios médios (população entre 100 e 500 mil habitantes), o aumento foi de 31,6, em 2000, para 34,0, em 2010; e nos municípios grandes (população com mais de 500 mil habitantes), foi observada queda de 48,3 para 35,3 nesse período. Portanto, é possível perceber que há a tendência do crescimento da criminalidade violenta no interior do país até 2035 (IPEA, 2017).

Quanto às taxas de encarceramento, a opinião pública entende que haverá alterações em relação ao endurecimento da legislação penal e consequente aumento do encarceramento de criminosos, o que foi corroborado em algumas pesquisas realizadas nesse sentido (IPEA, 2017, p.128):

Pesquisa da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB, 2015), realizada com juízes, mostra que 48,1% dos magistrados são a favor da diminuição da maioria penal, 85,1% são favoráveis ao aumento do tempo de internação de adolescentes infratores e 90,2% são a favor da elevação do tempo de cumprimento da pena, para obtenção de progressão de regime para determinados crimes graves. Pesquisa realizada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2014) revelou que 82,1% dos policiais acreditam que um fator muito importante que dificulta o trabalho dessa categoria são leis penais inadequadas.

Dando seguimento às análises, a sensação de insegurança deve permanecer alta como tendência até 2035, caso não haja gestão eficiente da segurança pública (IPEA, 2017). Tal sentimento é retratado em diversas pesquisas de acordo com IPEA (2017, p.128):

Pesquisa de CNT e Brasil (2014) revela que 62,7% dos entrevistados consideram violenta a cidade em que vivem. A Pesquisa Nacional de Victimização (Datafolha, Crisp e Brasil, 2013) apontou que 71,9% da população brasileira têm medo de ter sua casa invadida, 70,7% revelaram medo de ter objetos ou veículos tomados à força e 64,9% receiam ser assassinados. Dados do IBGE (2010) ajudam a esclarecer esse sentimento – o percentual de pessoas de 10 anos de idade ou mais que informaram ter sido vítimas de roubo ou furto em 1988 era de 1,6% e passou para 5,4%, em 2009. A pesquisa apontou também que 14,3% dos entrevistados sofreram agressões ou ameaças nos doze meses anteriores à entrevista. Se associarmos essas questões aos altos índices de criminalidade violenta do país, é razoável considerar o aumento dessa sensação de insegurança.

Sobre os homicídios, há evidência da tendência de arrefecimento até 2035, pois a alteração demográfica que está em curso no Brasil consiste numa variável que promova impacto positivo na dinâmica dos crimes violentos contra a pessoa. Tal assertiva é corroborada por IPEA (2017, p.128) da seguinte forma:

Segundo projeção do IBGE, a proporção de homens jovens (15 a 29 anos) que em 2016 atingiu 12,5% da população, em 2035, será de 9,5%. Considerando-se que trajetórias ligadas à criminalidade se concentram entre 12 e 30 anos e que o aumento de 1% na proporção de homens jovens (15 a 29 anos) eleva a taxa de homicídios em 2% (Cerdeira e Moura, 2014), a mudança demográfica poderá resultar em redução na ocorrência de homicídios.

No que diz respeito à participação das Forças Armadas no combate à criminalidade, por meio da Garantia da Lei e da Ordem (GLO), tal atividade encontra supedâneo legal na Lei Complementar 97, como emprego principal da corporação juntamente com a defesa da pátria, a garantia dos poderes constituídos, bem como a participação em operações de paz. A Portaria Normativa nº 3.461/MD de 19/11/2013 do Ministério da Defesa define bem o que vem a ser uma operação de GLO:

É uma operação militar conduzida pelas Forças Armadas, de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, que tem por objetivo a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio em situações de esgotamento dos instrumentos para isso previstos no art. 144 da Constituição ou em outras em que se presuma ser possível a perturbação da ordem.

Como pode ser observado, a participação do emprego das Forças Armadas brasileiras na segurança pública até 2035 consiste numa tendência, uma vez que “as condições sociais e de segurança pública exigirão o apoio das Forças Armadas aos órgãos de segurança pública, principalmente em áreas urbanas”. (Brasil, 2017, p.43-45). Para o investigador, o marco da participação das Forças Armadas na segurança interna ocorreu em 1992 por ocasião da realização da Conferência ECO-92 (evento promovido pela ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na cidade do Rio de Janeiro com a participação de 113 países) e se consolidou ao longo das décadas seguintes com utilizações pontuais, mas sistemáticas sobretudo nas favelas do Rio de Janeiro. Nesses casos, o comando foi sempre das Forças Armadas, mas com atuação coordenada e cooperada das forças policiais.

E para arrematar as questões de âmbito social, os impactos da maior crise sanitária do século XXI foram transversais, intensos e de amplitude planetária. Tal ruptura foi evidenciada em 2017 da seguinte forma:

A intensificação do fluxo de pessoas e mercadorias poderia promover a rápida proliferação de doenças humanas, animais e pragas agrícolas, levando à mortandade descontrolada e à fome, causando instabilidade política e social [...] Controle sanitário no acesso aos países deverá ser adequado às ameaças pandêmicas. Os pontos de entrada dependerão do tipo e origem das ameaças, sendo, em sua maioria, sazonais, o que propicia menores níveis de vigilância. A cooperação internacional no controle de pandemias será crucial. Em casos de pandemia, as capacidades dos órgãos dedicados às questões sanitárias, bem como ao controle de fronteiras, portos e aeroportos se esgotarão, exigindo a atuação emergencial das Forças Armadas. (Brasil, 2017, p.37-38).

Portanto, a questão da saúde pública no contexto da aludida crise pandêmica foi elevada a tema de maior relevo em quaisquer cenários futuros, motivo pelo qual o projeto *Cenários pós-Covid 19: possíveis impactos sociais e econômicos no Brasil* acabou por atualizá-la da seguinte forma:

Em particular no campo da saúde, as tendências apontaram, no mesmo sentido, para o aumento de investimentos em saúde, frente à tendência de aumento exponencial da população infectada pela Covid-19 e na sua taxa de mortalidade em pessoas com problemas de saúde crônicos, especialmente os mais idosos. Espera-se a expansão das agendas de prevenção de doenças e de melhoria da capacidade de resposta a endemias. Isso envolve a ampliação da infraestrutura de atendimento à saúde (leitos de UTI3 e da disponibilidade de telemedicina), bem como o investimento na formação de profissionais e melhora nos serviços de saúde e nas políticas de vigilância e de imunização contínua. Está relacionado com o aumento da importância da cadeia industrial de saúde no país, para o necessário fornecimento de medicamento, equipamentos e suprimentos de saúde. Nesse contexto, também é esperado aumento da conscientização da população em questões relacionadas à saúde e ao saneamento básico. (Marcial, 2020, p.43).

#### **4.3.3 Dimensão ambiental**

Relativamente à dimensão ambiental, merecem relevo quatro questões que estão interligadas: o aumento da consciência ambiental, o controle ambiental, o impacto das mudanças climáticas e a demanda por recursos hídricos e possibilidade de tensão gerada pela escassez e consequente demanda por recursos naturais. No que concerne a consciência ambiental, esse movimento tem ganhado força ao longo das últimas décadas, bem como espaço cada vez maior nas agendas governamentais. Para IPEA (2017, p.147), a temática da redução de emissão dos gases de efeito estufa exemplifica como a consciência ambiental ganhou força na agenda dos países:

Na COP 21, assinou-se o primeiro acordo multilateral com ampla participação (195 Estados), para conter o aumento da temperatura global em até 1,5º C. Previsto para entrar em vigor em 2020, o acordo assinado em 2015 denota o crescimento da importância da temática na

agenda global, a despeito das dificuldades de obter responsabilizações e compromissos entre os Estados.

Como consequência dessa consciência, um maior controle por meio de fiscalizações será uma tendência, já que nos últimos quinze anos foram obtidos bons resultados, como, por exemplo, a diminuição dos desmatamentos, principalmente, no bioma amazônico que reduziu 79% na Amazônia Legal entre 2004 e 2014 (IPEA, 2017). Corroborando com essa assertiva, segundo Brasil (2017, p.37), “é provável que haja pressões de partidos políticos, setores empresariais e organizações não governamentais sobre governantes, no sentido de que sejam adotadas medidas efetivas para a proteção e sustentabilidade ambientais”. Por semelhantes motivos é também provável que haja sanções políticas e econômicas de organismos internacionais sobre países que não estabeleçam o devido controle ambiental.

Quanto ao impacto nas mudanças climáticas, os desastres naturais provenientes de enchentes, secas, dentre outros, poderão promover instabilidade política e social em face da escassez de alimentos, do êxodo e do colapso das atividades econômicas com a convocação das Forças Armadas para apoiar a Defesa Civil e, quando necessário, garantir a lei e a ordem devido ao esgotamento das capacidades dos órgãos públicos (Brasil, 2017). Nesse sentido e na concepção de IPEA (2017, p.147), “há tendência de aumento da presença da temática das mudanças climáticas na agenda global e consequente adensamento dos debates sobre sua relação com o desenvolvimento”.

No que tange à demanda por recursos hídricos, a tendência é manter em ascensão devido à ampliação de sua utilização. Portanto, o aumento da pressão por demanda de água será uma tendência até 2035 pelas seguintes razões:

Os avanços na produção agrícola em suas novas fronteira que exigem mais irrigação, a urbanização acelerada que amplia a demanda por saneamento, a matriz energética brasileira com significativa participação e potencial hidroelétrico, concorrendo com a navegação fluvial, além de outros exemplos, como o abastecimento industrial, bem como os setores de pesca e aquicultura e os de recreação e lazer (IPEA, 2017, p.150).

E para finalizar, a tensão no que diz respeito às questões ambientais é real. Isso acontece em face das dificuldades e divergências entre as lideranças mundiais nas discussões sobre a redução dos impactos promovidos pelo uso inadequado dos recursos naturais e redução da emissão de poluentes. Com a intensidade dessas negociações entre quase 200 países, o aumento das tensões nacionais e internacionais é, então, uma tendência para o país (IPEA, 2017). Tal cenário de tensão também é corroborado

por Brasil (2017) que estabelece a hipótese de constante e intenso contributo das Forças Armadas na contenção da deterioração e proteção ao meio ambiente.

#### **4.3.4 Dimensão tecnológica**

Em relação à dimensão tecnológica, importa destacar alguns itens para fins de evidenciar tendências, quais sejam: o *gap* tecnológico com as vulnerabilidades das comunicações e informações; a pesquisa, desenvolvimento e inovação; o registro de patentes; a capacidade de exploração espacial; o setor nuclear; e a tecnologia agropecuária brasileira. No que concerne ao *gap* tecnológico brasileiro em comparação aos países desenvolvidos, vale ressaltar que tal atraso é histórico, pois enquanto várias colônias do continente americano já possuíam universidade, o Brasil começou a criá-las apenas após a chegada da família Real, em 1808. Além disso, a instabilidade econômica em alguns períodos dificultou a formação, bem como a consolidação de uma estrutura adequada de ciência e tecnologia. Importa destacar que o desenvolvimento tecnológico consiste no esteio para o crescimento e a evolução das demais áreas, o que colocaria o país num patamar mais elevado de competitividade internacional.

O atual nível de desenvolvimento tecnológico, em especial de comunicação e informação, permitirá avanços importantes, porém, no caso do Brasil, não atingirá o patamar de países mais avançados, em função do alto volume de recursos necessários. Contudo, tais tecnologias e equipamentos possuem aplicações multidisciplinares, o que poderia permitir seu desenvolvimento e utilização no emprego dual (civil e militar). No entanto, para que as Forças Armadas tenham recursos tecnológicos de ponta nos campos de batalha, os investimentos até então realizados são insuficientes e demandam projetos mais audaciosos (Brasil, 2017).

Ainda na seara tecnológica, está em curso um novo paradigma industrial: a revolução 4.0 (nano e biotecnologia, a impressão 3D; robótica; inteligência artificial; *Blockchain*, internet das coisas e sistemas ciber físicos), já tratada neste em 4.2.1 nas transformações em curso. A atual posição brasileira nos quesitos de estrutura produtiva, padrão de comércio exterior, políticas industriais recentes e sistema de ciência, tecnologia e inovação permite evidenciar uma tendência de retrocesso tecnológico e aumento da distância dos países centrais, configurando, assim, um quadro ainda mais sombrio (Vieira, Ouriques e Arend, 2020). O que reforça essa assertiva é o histórico do país nas revoluções industriais anteriores<sup>96</sup>. Enquanto na revolução 2.0 o Brasil implementou po-

---

<sup>96</sup> Revolução 2.0 baseada no metal, mecânica e química fina e revolução 3.0 baseada na microeletrônica.

líticas públicas de desenvolvimento, industrialização e avanços tecnológicos que perduraram entre as décadas de 1930 e 1970, a partir de 1980 o governo brasileiro não foi capaz de repetir o êxito nas políticas de desenvolvimento da microeletrônica – a tecnologia-base da indústria 4.0 (Vieira, Ouriques e Arend, 2020).

No que diz respeito à pesquisa, desenvolvimento e inovação, as estratégias adotadas pelo governo federal no sentido de estimular a PD&I provavelmente serão insuficientes para elevar os níveis de tecnologia do país e satisfazer às necessidades de desenvolvimento da indústria nacional. Os programas e projetos exigem tecnologias mais avançadas e compatíveis com requisitos e protocolos específicos, principalmente no que tange à operação em rede (sistemas de enlace de dados), pois esta é uma pré-condição para o emprego da força armada moderna (Brasil, 2017).

Conforme IPEA (Brasil, 2017, p.135), a tendência será de manutenção dessa distância em relação às potências tecnológicas:

O investimento em pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I) é historicamente modesto no Brasil, e há megatendência de manutenção do gap tecnológico brasileiro em relação aos países desenvolvidos até 2035. O Brasil investiu em PD&I em torno de 1% do PIB nos últimos quinze anos. Para fins de comparação, o país que mais investe no setor como proporção de seu PIB é Israel, com mais de 4%.

O registro de patentes tem relação direta com o *gap* tecnológico do Brasil, pois expressa o grau de inovação no país. De 1980 até 1996 o número de patentes requeridas permaneceu praticamente estável, em torno de 7.150, e passou de 8.057 em 1996, para 16.235 em 1997. Desde 2006 o país elevou os depósitos de patentes até alcançar o valor máximo em toda a série em 2013, com 30.884 pedidos. Em 2014 foi considerado o sétimo país que mais registrou pedidos de patentes por não residentes, atrás apenas de Estados Unidos, China, Japão, Coreia do Sul, Canadá e Índia, que historicamente sempre foi superior do que os residentes, o que denota a participação de empresas do exterior (IPEA, 2017).

No quesito de número de registros de pedidos de patentes por residentes, o Brasil veio a ultrapassar os 4 mil pedidos somente em 2014, distante de países como Estados Unidos e Japão que obtiveram mais de 200 mil pedidos de residentes, e da China que, a partir de 2009, apresentou um salto e chegou a 800 mil pedidos de registros. Mesmo países emergentes como a Índia e Turquia já obtiveram números melhores de pedidos por residentes do que o Brasil, respectivamente em 2005 e 2014. Apesar de alguns avanços, não há tendência de que haverá no Brasil mudanças significativas em seus sistemas de pesquisa, desenvolvimento e inovação (IPEA, 2017).

De acordo com Brasil (2017), a capacidade de exploração espacial será cada vez mais necessária e indispensável, pois o acesso às imagens, aos meios de comunicação e ao posicionamento global – atualizados e de qualquer parte do globo – também será mais utilizado, facilitando, constante e progressivamente, o planejamento, a execução e o controle de quaisquer atividades, tanto para fins civis, quanto militares. Contudo, o país ainda padece de um atraso de desenvolvimento tecnológico, situação que o manterá numa posição de dependência estrangeira, pois enquanto não dominar a tecnologia espacial, nem possuir posições orbitais, satélites e frequências de comunicações próprias para atender às suas necessidades, o país dependerá de outros, comprometendo seu desenvolvimento e sua soberania (Brasil, 2017).

No que tange ao setor nuclear, o país se encontra num nível de desenvolvimento e com projetos em estado avançado – ainda distante das capacidades dos países mais evoluídos, mas com relativa independência tecnológica. Todavia, há tendência de que o país terá independência do setor nuclear, conforme Brasil (2017, p.38): “[...] a iniciativa ora conduzida pela Marinha do Brasil em prol do domínio da geração de energia e da propulsão nuclear proporcionará maiores capacidades operacionais e independência às Forças Armadas brasileiras”.

A moderna tecnologia agropecuária brasileira merece destaque porque deve ser considerada um dos fatores de desenvolvimento do país. Nos anos de 1980 ocorreu a transição de uma agropecuária frágil e instável, concentrada nas regiões mais ricas do Brasil, para uma atividade produtiva com emprego de tecnologia de ponta, possibilitando atingir um patamar de elevada qualidade e tornando férteis grandes extensões de terras. Portanto, em face das condições geográficas favoráveis à agropecuária, da tendência mundial de aumento de consumo de alimentos e da capacidade tecnológica nesse setor é provável que o Brasil se torne um exportador de tecnologias agropecuárias, fortalecendo seu poder econômico e sua inserção internacional (Brasil, 2017).

No curto prazo da dimensão tecnológica, as tendências foram atualizadas em face da crise sanitária do coronavírus, e de acordo com Marcial *et al.* (2020, p.43-44):

[...] destaca-se o aumento nas áreas de saúde e biociêncie, por meio de recursos públicos e privados. Face ao desafio do combate ao Coronavírus, decorre a expansão de laboratórios de biossegurança e o fortalecimento de redes de pesquisa, por meio de cooperação internacional e entre órgãos de pesquisa públicos e privados, na busca pela cura e prevenção de novas doenças, possibilitando o surgimento de novas vacinas. [...] Com o crescimento do uso das TIC e aumento de conectividade, tendem a ser cada vez mais digitalizados a produção, o trabalho e a vida social. [...] A ampliação do uso da inteligência artificial e de data science se faz mais presente no ambiente de atuação das organizações públicas e privadas.

#### **4.3.5 Dimensão político-institucional**

Os tópicos que serão abordados relativos à dimensão político-institucional e que foram possíveis de evidenciar tendências são: o aumento da participação social; o tripé informação, mobilização e transparência; profissionalização e controle na administração pública e a inserção internacional do Brasil.

Em relação ao aumento da participação social, constatou-se que foi um fenômeno iniciado a partir da promulgação da atual Constituição Federal, mais especificamente, da multiplicação de órgãos institucionais e não governamentais que se dedicaram a proporcionar um contato de canal com o governo, bem como a promover a fiscalização e também a transparência na administração pública (IPEA, 2017). Essa trajetória pode ser explicada pelo surgimento de organizações não governamentais (ONGS) a partir do ano de 1971 até o ano de 2016:

No período 1971-1980, surgiram apenas 27.270 novas instituições, enquanto nos demais intervalos, 1981-1990, 1991-2000, 2001-2005 e 2006-2010, emergiram, respectivamente, 45.132, 90.079, 58.388 e 60.265 novas ONGs (IBGE e IPEA, 2012). Em 2016, havia aproximadamente 323 mil dessas instituições no país, entre fundações – privadas, estrangeiras e domiciliadas no exterior –, organizações religiosas, comunidades indígenas e associações privadas. (IPEA, 2017, p.157).

Portanto, o aumento da participação e fiscalização social pressionando a gestão pública é uma tendência até 2035 (IPEA, 2017).

No que diz respeito ao tripé informação, mobilização e transparência, o maior acesso à informação impulsionado pela tecnologia facilitou a mobilização da sociedade, que, por sua vez, pressionou os governos em todas as esferas (municipal estadual e federal) para um maior grau de transparência. De acordo com IPEA (2017, p. 158), esse movimento é retratado da seguinte forma:

No que concerne aos canais de comunicação institucionais, entre 1988 e 2010, também houve aumento do número total desses órgãos nos três níveis da Federação. No âmbito federal, por exemplo, até 1988, havia apenas cinco conselhos nacionais de políticas públicas, enquanto em 2010 esse número passaria para 57 (Lima, 2014). Porém, esses não são os únicos meios de participação política. O avanço das tecnologias da informação e comunicação (TICs) facilitou o contato entre as pessoas, o que aprofundou as mobilizações sociais [...]. Cada vez mais e de formas diferentes, a população poderá demandar políticas públicas, ampliando a pressão sobre o Estado. Isso é intensificado pelo contexto, a adoção, nos últimos anos, de mecanismos de acesso à informação, transparência e governança.

Paradoxalmente, mesmo com a dilatação dos mecanismos de participação social, as políticas públicas ainda deixam a desejar e os serviços públicos carecem de qualidade. Todavia, o aumento da complexidade da demanda por políticas públicas, bem como o crescimento da temática da diversidade social e cultural na agenda política e nas organizações constituem em tendências (IPEA, 2017).

Quanto à profissionalização e ao controle na administração pública, são movimentos que vêm se consolidando desde 1988 ao abrigo dos princípios constitucionais da administração pública, quais sejam: a legalidade, a imparcialidade, moralidade, a publicidade e a eficiência. Conforme IPEA (2017), o aparelho do Estado teve uma trajetória paralela às demandas sociais, encetando reformas que alteraram sua estrutura e seu formato. Foram quatro grandes momentos de reforma entre 1988 a 2006 que objetivaram a profissionalização da administração pública e a melhoria na prestação de contas ou responsabilização de governantes e gestores públicos, como, por exemplo: o fortalecimento do Ministério Público (MP), enquanto principal órgão de controle externo; as reformas introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal; a criação da Controladoria-Geral da União; e a Lei de Acesso à Informação, cujo objetivo foi aumentar a transparência dos órgãos públicos

Souza (2016) aponta que, conforme indicadores de qualidade de governança do Estado brasileiro, é possível constatar que a profissionalização está em curso e a ênfase é dada na meritocracia e na competência dos servidores, mas a efetividade ainda está aquém do esperado pela sociedade. Os indicadores de governança do Estado brasileiro são os seguintes: práticas meritocráticas, capacidade das instituições externas de controle, competência dos serviços públicos, consistência/previsibilidade da interpretação das regras pelos servidores, eficácia dos incentivos do serviço público, capacidade funcional no setor público, capacidade de integração no setor público, e responsabilidade entre esferas de governo (Souza, 2016). Portanto, existe uma tendência evidenciada para 2035 de manutenção do aperfeiçoamento dos instrumentos de governança e da profissionalização da administração pública (IPEA, 2017).

Quanto à inserção internacional do Brasil, veja a seguir um breve retrospecto do quadro internacional já relatado no presente capítulo, que aponta como tendências o declínio americano, a ascensão da China, a aproximação da China-Rússia e a multipolaridade. Há também algumas incógnitas em face da crise pandêmica de 2020, quais sejam: globalização versus desglobalização, a livre concorrência versus protecionismo; e a possibilidade do acirramento dos conflitos comerciais. Apesar do seu declínio, os EUA ainda serão uma potência econômica, tecnológica e militar. A nova ordem mundial tende a ser baseada numa multipolaridade com quatro atores principais: EUA, China, Rússia e Europa. Esse quadro internacional evidencia como tendências

até 2035 o adensamento da multipolaridade econômica e do processo de interdependência entre as economias, a permanência da hegemonia militar americana e a crescente importância do eixo Ásia-Pacífico nas relações internacionais (IPEA, 2017).

No contexto de um ambiente econômico multipolar, IPEA (2017, p.164) destaca a importância dos países emergentes nas últimas décadas:

O adensamento da multipolaridade econômica e da interdependência entre os países também garante mais espaço para uma atuação protagonista dos países emergentes. Os Estados Unidos ainda permanecem com o maior valor global, porém a China apresentou significativo crescimento e houve aproximação de países de economias de patamares intermediários.

É nesse contexto de oportunidade para os países emergentes que o Brasil tem sido atuante na construção de blocos regionais e de cooperação técnica, em especial, com os países vizinhos de continente. Embora não seja regional, ainda é uma incógnita a consolidação da parceria estratégica do Brasil com o BRICS até 2035 (IPEA, 2017).

Importa ressaltar que o Brasil tem se esforçado para contrair acordos na área de defesa, como, por exemplo: o Acordo de Cooperação em Defesa entre Brasil e Argentina, em 1997; o crescimento da cooperação bilateral em defesa com os países da região, desde fins da década de 1990; o avanço de mecanismos multilaterais como o estabelecimento do MERCOSUL, como zona de paz e livre de armas de destruição em massa, em 1998; a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), em 1998; e o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), no âmbito da UNASUL, em 2008. Dessa forma, embora ainda não se possa determinar que haja integração efetiva na área de defesa, o diálogo político e a cooperação tende a continuar até 2035 (IPEA, 2017).

Prospectando a dimensão político-institucional no curto prazo, segundo Marcial *et al.* (2020, p.44), os novos estudos prospectivos no pós-Covid-19 apontam para um ambiente de instabilidade pelo menos até 2022: “A conjuntura é de manutenção da instabilidade institucional entre os três poderes da república e na relação com os entes federados, associada a fatores como o aumento do debate de revisão do pacto federativo”.

#### **4.3.6 Dimensão militar**

E por fim, a dimensão militar será analisada para fins de tendência quanto à mudança no papel das Forças Armadas, cooperação internacional das Forças Armadas, evolução orçamentária para a defesa, centros tecnológicos e escolas militares, imagem das Forças Armadas perante a sociedade brasileira e Amazônia.

No que tange às atribuições legais das Forças Armadas, houve alargamento significativo de suas competências com a introdução das atribuições subsidiárias preconizadas pela Lei Complementar nº 97 de 1999. A partir de então, as Forças Armadas passaram a ter três missões adicionais de relevo para o país, quais sejam: cooperar com o desenvolvimento nacional, cooperar com a defesa civil e ações preventivas e repressivas na faixa de fronteira contra delitos transfronteiriços e ambientais. De acordo com Brasil (2017, p.43-45) “devido às atribuições subsidiárias, bem como à capacidade e flexibilidade logística das Forças Armadas, que lhes permitem atender às solicitações com rapidez e eficiência, é provável que haja incremento das demandas para suas participações em atividades de cunho social e/ou ligadas à segurança pública”.

Tal assertiva é reforçada como tendência no pós-Covid-19, pois, de acordo com Marcial *et al.* (2020, p.44), “é esperada a manutenção da atuação das Forças Armadas no apoio a diversas políticas públicas (combate epidemiológico, operações interagências como logística, desinfecção, hospitais de campanha e obras de infraestrutura) e em operações de garantia da lei e da ordem”.

Quanto à cooperação internacional, importa ressaltar que já possui um histórico de inúmeras participações em operações de paz, e consta no plano estratégico do Exército Brasileiro como objetivo estratégico nº 02: “ampliar a projeção do Exército no cenário internacional” (EB, 2019). Tal objetivo é desdobrado em duas estratégias: o incremento da atuação da diplomacia militar e o aumento da capacidade de projeção de poder (EB, 2019). Segundo Brasil (2017, p.43-45), a inserção internacional das Forças Armadas, por meio de cooperação “aumentará a confiança mútua e a busca de soluções conjuntas para problemas comuns. Por consequência, contribuirá para a melhoria das relações brasileiras com países vizinhos e de outros continentes, além de promover a integração sul-americana”. Portanto há tendência do aumento de demandas para cooperação das Forças Armadas, sobretudo, no continente africano e no sul-americano (Brasil, 2017).

No que concerne à evolução orçamentária para a área de defesa, apesar do objetivo estratégico nº 15 de maximizar a obtenção de recursos do orçamento e de outras fontes previsto no plano estratégico do Exército (EB, 2019), a tendência é que não haja recursos suficientes para a modernização das Forças Armadas até 2035. Conforme (Brasil, 2017, p.43-45): “em decorrência do Novo Regime Fiscal, que congelaria os gastos até 2037, [...] possivelmente teria continuidade por, pelo menos mais vinte anos, impactando projetos de recuperação de capacidade operacional e modernização”.

De igual forma, apesar do objetivo estratégico nº 09 se traduzir no aperfeiçoamento do sistema de ciência, tecnologia e inovação (EB, 2019), os investimentos nos centros

tecnológicos e escolas militares estarão comprometidos em face da escassez de recursos (Brasil, 2017, p.43-45).

Quanto à imagem das Forças Armadas perante a sociedade brasileira, sua exposição positiva aumentou após a ampliação de suas competências por meio de lei complementar em 1999, sobretudo, em relação aos empregos na Garantia da Lei e da Ordem (GLO) e às atividades de Defesa Civil (Fernandes, 2015). O plano estratégico do Exército em vigor também faz menção ao objetivo estratégico nº 14, no sentido de ampliar a integração do Exército à sociedade por meio das estratégias de desenvolvimento da mentalidade de defesa e de ampliação da divulgação das ações da corporação (EB, 2019). Portanto, existe a tendência de manutenção da boa imagem das Forças Armadas junto à sociedade brasileira em face de atuação em ações e operações de proteção civil ou no esgotamento das capacidades de órgãos públicos (Brasil, 2017).

E por fim, a Amazônia foi inserida no âmbito militar para fins de análises de tendências, em face da possibilidade de haver demandas externas de internacionalização de áreas de proteção ambiental incentivadas por organizações estrangeiras (Brasil, 2017). Na concepção de Valadares (2013), há na verdade um histórico recorrente do discurso de internacionalização da Amazônia oriundo de supostos interesses que remontariam à própria descoberta da região. Vale ressaltar que a Amazônia constitui na maior floresta tropical do mundo e se estende por aproximadamente 5.500.000 Km<sup>2</sup> distribuídos entre o Brasil, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa. Sua cobiça internacional é motivada principalmente, dentre outras questões, pela existência de abundantes recursos naturais e de matéria prima estratégica.

O interesse nas políticas de defesa brasileira passou a ser a região da Amazônia devido às preocupações estratégicas que incluíam possíveis ameaças ou perspectivas de desenvolvimento, bem como ao fato de ser considerada um possível alvo de demanda internacional (Valadares, 2013). Com as características geográficas e os problemas atuais e potenciais da Amazônia exigirão maior atuação das Forças Armadas, tanto na garantia da lei e da ordem, quanto da integridade e defesa territorial (Brasil, 2017). Para tanto, será necessário a aquisição de sistemas de monitoramento e meios para o controle condizentes com as características geográficas regionais.

Portanto, o emaranhado de informações apresentadas no presente capítulo e extraídas das duas fontes-base será utilizado, também, no próximo capítulo, a fim de nortear a construção de uma identidade organizacional para as polícias militares a partir das tendências prospectadas para o futuro.

## 5. CONSTRUINDO UMA IDENTIDADE PARA O FUTURO

O presente capítulo tem por objetivo apresentar a proposição de uma nova identidade organizacional para as corporações policiais militares com base na análise interpretativa dos cenários construídos nos âmbitos internacional e nacional.

### 5.1 Considerações gerais

Este capítulo se destina, conforme objeto de estudo da presente investigação, a apresentar uma IO, para as polícias militares, que seja compatível com as mudanças do ambiente nacional e internacional provenientes de duas fontes-base devidamente complementadas por outros estudos: “Brasil 2035: cenários para o desenvolvimento” e “Cenários de Defesa 2020 – 2039”.

O capítulo ainda possui o condão de oferecer resposta à questão central formulada a montante da presente investigação, no sentido de construir uma identidade padrão para as polícias militares, com base na interpretação das tendências apresentadas nos cenários prospectivos das fontes já citadas. O que se propõe é o desenvolvimento e a modernização das corporações policiais, por meio de uma nova identidade, baseando-se em cenários prospectivos já construídos, metodológica e científicamente, complementados por outros estudos. O quadro 5.1 sintetiza o caminho percorrido pelo investigador para a construção de uma identidade orientada por cenários futuros:

Quadro 5.1  
Esquema ilustrativo dos procedimentos

| Panora-mas     | Ambientes/temas com horizonte temporal até 2035     | Procedimentos  | Configuração de uma nova identidade (2035)   |
|----------------|---|--|--|
| INTERNA-CIONAL | Transformações em curso                             | <ul style="list-style-type: none"><li>• Extração das tendências</li><li>• Tratamento das informações</li><li>• Interpretação e análise</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Negócio</li><li>• Missão</li><li>• Visão</li><li>• Valores</li><li>• Arquitetura estratégica</li></ul> |
|                | Geopolítica e Defesa                                |  |  |
|                | Relações internacionais: o mundo no pós-Guerra Fria |  |  |
| NACIONAL       | Econômico   |  |  |
|                | Social  |  |  |
|                | Ambiental   |  |  |
|                | Tecnológico   |  |  |
|                | Político-institucional                              |  |  |
|                | Militar   |  |  |

Fonte: Elaborado pelo próprio autor, com base nas informações desta pesquisa.

Mas antes de dar início à fase de tratamento das informações trazidas pelos cenários, por meio da análise e da interpretação, vale reportar ao capítulo 3, especificamente, em seu item 3.1, ocasião em que ficou evidente o gap existente entre

a identidade “real” e a “formal”, fato que proporciona nefastos prejuízos para as organizações. Para Fascioni (2010), se a organização se assume com atributos não verdadeiros e compartilha peças que não se encaixam, a divergência é facilmente percebida.

Todavia, o que se propõe é a mitigação do *gap* existente também entre a identidade “formal” ou identidade expressamente compartilhada no presente e a necessidade de uma identidade “futura”, objeto do presente capítulo. Assim sendo, com base no exposto, bem como nos apontamentos apresentados no capítulo 3 (vide quadro 3.1), verifica-se três situações distintas que envolvem a identidade organizacional: a real, a formal e a futura. A real é constituída pela essência da organização, sua cultura, seus princípios, suas crenças. A formal é aquela desejada e construída pela alta direção, sendo compartilhada visando à obtenção de uma melhor imagem no mercado onde atua (Fascioni, 2010, p. 53). Já a futura se traduz naquela construída com base em cenários prospectivos visando à sua modernização no futuro.

## **5.2 Síntese dos panoramas internacional e nacional**

Procedidas essas considerações iniciais, a construção de uma identidade futura será baseada nas tendências dos panoramas internacional e nacional já apresentados no capítulo 4. Quanto ao panorama internacional, foi didaticamente dividido em três temas: “transformações em curso”; “geopolítica e defesa” e “relações internacionais - perspectivas do mundo pós-Guerra Fria”. Nos dois primeiros temas, buscou-se apresentar as principais mudanças em curso no mundo a fim de evidenciar as tendências até 2035 nas áreas econômica, social, tecnológica, geopolítica e defesa. Partiu-se do pressuposto de um mundo em alta velocidade transformativa denominado VUCA (volátil, incerto, complexo e ambíguo). É volátil em face da rapidez das mudanças, tornando-o incerto em razão dessa instabilidade. É complexo porque a interdependência entre as variáveis não nos permite estabelecer relação de causa e efeito e é ambíguo porque enseja diversas interpretações do mesmo fato.

É oportuno exaltar que a fonte “Cenários de Defesa 2020-2039” estabeleceu, em 2017, como tendência, a insegurança sanitária, ensejando pandemias, com a disseminação de doenças humanas que culminassem em catástrofes humanitárias, o que demandaria maior capacidades de controlar portos, aeroportos e fronteiras, uma vez que isto realmente ocorreu em 2020. Em face das transformações em curso, objetivou-se apresentar as premissas geopolíticas e de defesa tendentes a moldar o mundo em 2035, bem como a nova ordem mundial. Assim sendo, os quadros 5.2 e 5.3 trazem em seu bojo uma síntese das principais tendências do panorama internacional.

Quadro 5.2  
Síntese do Panorama Internacional – Transformações, Geopolítica e Defesa

|                                |                     |   |
|--------------------------------|---------------------|---|
| <b>Transformações em curso</b> | <b>Sociais</b>      | Segundo a ONU, a população mundial deve atingir entre 8 e 10 bilhões pessoas; cidades grandes terão quase dois terços da população mundial; envelhecimento da população; eficiência na prevenção de doenças em face de terapias customizadas; alargamento da robotização, inclusive em ambientes domésticos; escassez de mão de obra; comprometimento do sistema previdenciário; maior demanda por recursos naturais com a sua consequente escassez; aumento do desemprego e do subemprego; aumento da criminalidade e dos bolsões de pobreza; aumento do nível de escolaridade em face da tecnologia; aumento da pressão por serviços públicos de qualidade; disponibilidade de mais informações a mais pessoas com menos recursos criará um ambiente propício para a insatisfação nas populações cada vez mais cônscias de seus direitos, mas ainda sem poder e recursos; aumento da classe média; aumento do consumo por meio virtual com mudanças de hábitos; melhoria do ensino com aumento da eficiência produtiva; aumento da população urbana; urbanização sem planejamento; lentidão na redução da pobreza; manutenção de crises humanitárias, pressionando o surgimento de guerras civis; manutenção da desigualdade, do crime organizado e da insegurança pública, sobretudo do tráfico de drogas na América do Sul e na África Subsaariana e maior rigor no controle do fluxo de mercadorias e pessoas ao redor do mundo em face da crise sanitária do coronavírus. |
|                                | <b>Tecnológicas</b> | Inclusão digital em face da eficiência e da redução do custo dos sistemas tecnológicos; aumento da informatização no setor público; aumento dos ataques cibernéticos; aumento da tecnologia nas transações financeiras; redução significativa do tempo de alcance de inovações tecnológicas para grandes massas da população; uso cada vez maior do big data para processos decisórios; atendentes virtuais para análise de solicitações, queixas, pedidos e reclamações do público com tamanha presteza e eficiência a ponto de substituir o atendimento policial humano e reduzir pela metade o número de departamentos de polícia existente em 2020.   |
|                                | <b>Econômicas</b>   | Maior relevância da globalização para os países emergentes; aumento da concentração de renda; aumento do número de postos de trabalho nos EUA; crescimento econômico dos países emergentes será maior do que dos desenvolvidos; adoção do PIB verde com inclusão de outros indicadores; ênfase na responsabilidade fiscal; aumento da demanda por energia em 50%; aperfeiçoamento tecnológico para geração e distribuição de energia com redução do seu custo; manutenção das fontes tradicionais de energia; aumento da demanda por alimento, sobretudo proteína animal e água; América do Sul e a África Subsaariana como fornecedoras mundiais de alimentos, matérias-primas e produtos delas derivados; América do Sul tende a manter seu crescimento econômico impulsionado pelos investimentos externos, fluxos de comércio exterior, cooperação com outros blocos econômicos, o que ensejará maior inserção regional e internacional, tendo a Venezuela como incógnita.  |

(continuação)

|                                      |                                    |  |
|--------------------------------------|------------------------------------|--|
| <b>A quarta revolução industrial</b> | <b>Biotecnologia</b>               | Aumento da expectativa de vida; melhoria significativa nos diagnósticos médicos; melhoria no controle de doenças; avanço da medicina e de remédios; redução da dependência dos combustíveis fósseis e não renováveis e avanços na indústria farmacêutica.  |
|                                      | <b>Impressora 3D</b>               | Produção de qualquer objeto com baixo custo, podendo ser produzido pelas pessoas e por qualquer organização; grande transformação na economia, nos processos de produção, nos transportes, na educação, nos sistemas de defesa e em diversos produtos médicos.   |
|                                      | <b>A internet das coisas</b>       | Maior conexão entre máquinas, equipamentos domésticos, veículos e pessoas à internet, em gestão de espaços urbanos e nas casas à internet; conectividade cada vez mais crescente e mais veloz com uma maior interatividade do ambiente e maior disponibilidade de internet de alta velocidade aliada ao maior acesso aos equipamentos eletrônicos.   |
|                                      | <b>Robótica</b>                    | Produção de robôs para automação de diversas atividades a custos cada vez menores; expansão para outros segmentos com crescimento em todo o mundo; aplicação crescente da robótica, em substituição às atividades humanas, sendo aquela mais barata que estas, com maiores aplicações e maiores vantagens econômicas, militares e policiais, diminuindo riscos às forças de segurança e de defesa; extensão para agricultura, serviços e residências; aplicação em substituição às atividades humanas e deslocamento de empregos para áreas mais técnicas.   |
|                                      | <b>Inteligência artificial</b>     | Inteligência artificial dominando instituições financeiras, escritórios de advocacia, corretoras de imóveis, agências de viagem, empresas de contabilidade, de telecomunicações e de mídia e, até mesmo, nos serviços públicos, consequentemente eliminando empregos; eliminação dos empregos de grande parte da classe média; crescimento dos investimentos em inteligência artificial, sobretudo para maior acessibilidade aos dispositivos que permitem controlar: o consumo de energia, a temperatura, a segurança, o lazer, a alimentação e os cuidados médicos, dentre outras questões. Maior abrangência se estendendo até o policiamento por meio da substituição de policiais nas ruas. Mesmo a inteligência artificial eliminando meios de subsistência, continuará a criar novas fontes de riqueza e desenvolvimento econômico. |
|                                      | <b>Nanotecnologia</b>              | Aumento da expectativa de vida por meio do desenvolvimento de dispositivos computadorizados para o monitoramento humano; avanços em outras áreas como na engenharia dos materiais na quais setores como os de eletrônicos apresentarão avanços, uso na construção de aeronaves, automóveis e na construção civil; avanços no desenvolvimento de biomateriais e de materiais para armazenamento de energia.   |
|                                      | <b>Quarta revolução industrial</b> | Estados que estão nas posições centrais da economia capitalista, em especial os Estados Unidos, a Alemanha, o Reino Unido, a França, o Japão, a Coreia do Sul, e mesmo Estados ascendentes, como China, lançaram planos estratégicos e implantaram políticas públicas para maior inserção, visando revitalizar ou aumentar a liderança industrial.   |

(conclusão)

|  |                    |  |
|--|--------------------|--|
| <b>Perspectivas geopolíticas e de defesa</b> | <b>Geopolítica</b> | <i>Déficit</i> de governança global; manutenção dos EUA como liderança econômica e militar, mas com declínio e grande aproximação da China; risco de conflitos em face de ambições geopolíticas; manutenção da instabilidade do Oriente Médio; ataques terroristas com emprego da tecnologia; aumento da influência dos estados médios; manutenção do papel marginal da América do Sul e da África; utilização de outros palcos para atritos geopolítico entre EUA e China/Rússia a exemplo do hemisfério sul; aumento do controle epidemiológico e de fronteiras em face da crise sanitária de 2020; domínio de espaços globais comuns como o Ártico; manutenção da supremacia USA e NATO no âmbito de cooperação militar.  |
|  | <b>Defesa</b>      | Maior relevância da assimetria nas guerras tecnológicas; redução da discrepância tecnológica entre as potências emergentes e desenvolvidas; emprego cada vez maior de artefatos remotamente controlados; emprego de forças armadas sustentado pelos domínios espacial, aéreo e cibernético; conflitos assimétricos/híbridos, tendendo a substituir conflitos convencionais; instabilidade no Oriente Médio, no Chifre da África e no sul da Ásia será ambiente fértil para conflitos assimétricos/híbridos; manutenção de conflitos na África, na Ásia e no Oriente Médio, com possibilidade de proliferação de armas de destruição em massa; declínio do terrorismo, mas com surgimento de novas facções terroristas e manutenção do tráfico internacional de drogas. |

Fonte: Brasil (2017); IPEA (2017); Vaz (2020); Estados Unidos (2017); Estados Unidos (2018); Teixeira Júnior (2020); Nunes (2020); Gaspar (2020); Castro (2012); Silva (2010); Keck (2014); Clarke e Ricketts (2017); Rato (2020); Gaspar (2020); Marcial *et al.* (2020); TRADOC (2019); Harrison (2020); Pires (2020); Harari (2018); Harari (2020); Schwether (2020); Corrêa (2020); Vieira, Ouriques e Arend (2020).

No que diz respeito ao tema “relações internacionais: o mundo no pós-Guerra Fria”, buscou-se apresentar uma trajetória, tomando a Guerra Fria como referência histórica. Para isso, foi necessário elaborar um breve retrospecto da disputa ideológico-militar propriamente dita e do período pós-Guerra Fria para, em seguida, analisar as tendências globais até 2035. No pós-Guerra Fria, alguns episódios sociais e econômicos estabeleceram as bases no ambiente global como: o fim da centralidade europeia; a *pax americana*; os conflitos identitários e separatistas; o fenômeno da regionalização com a criação de vários blocos; a Terceira Revolução Industrial e a globalização; e o neoliberalismo.

Surgiram como tendências para 2035: a improbabilidade do retorno de uma bipolaridade; o fim da unipolaridade; a influência decisiva da tecnologia nas práticas de defesa; a intensificação dos ilícitos transnacionais; a manutenção da preocupação com os ataques terroristas; a busca dos EUA, da China e da Rússia de maior presença geopolítica fora de seus continentes; a manutenção da relevância da NATO com capacidade de atuação em qualquer parte do planeta; a permanência da ONU como mediadora e solucionadora de conflitos; o declínio americano; a ascensão da China e a sua aproximação com a Rússia.

Já a atual crise sanitária também foi abordada como tendência de protocolos internacionais sanitários e de rigor no controle de fronteiras, portos e aeroportos, no sentido de “repensar” a globalização. Assim sendo, o quadro 5.3 traz uma síntese da trajetória do período no pós-Guerra Fria até as tendências em 2035.

Quadro 5.3

Síntese do Panorama Internacional: Relações internacionais; perspectivas do mundo pós-Guerra Fria

|   |  |
|---|--|
| <b>O mundo pós-Guerra Fria até os dias atuais</b> | O fim da centralidade europeia; a <i>pax americana</i> ; os conflitos identitários e separatistas; o surgimento de grupos terroristas; o fenômeno da regionalização com a criação de vários blocos; a terceira revolução industrial e a globalização; e o neoliberalismo.  |
| <b>Perspectivas futuras</b>                       | A improbabilidade do retorno de uma bipolaridade; o fim da unipolaridade; o adensamento da multipolaridade econômica e do processo de interdependência entre as economias; a multipolaridade na área econômica, mas a permanência da hegemonia militar americana e da crescente importância do eixo Ásia-Pacífico nas relações internacionais; a influência decisiva da tecnologia nas práticas de defesa; a intensificação dos ilícitos transnacionais; a manutenção da preocupação com os ataques terroristas; a busca dos EUA, China e Rússia de maior presença geopolítica fora de seus continentes; a manutenção da relevância da NATO com capacidade de atuação em qualquer parte do planeta; a permanência da ONU como mediadora e solucionadora de conflitos; o declínio americano; a ascensão da China e a sua aproximação com a Rússia. Já a atual crise sanitária também foi abordada como tendências de protocolos internacionais sanitários e de rigor no controle de fronteiras, portos e aeroportos, no sentido de “repensar” a globalização. |

Fonte: Brasil (2017); IPEA (2017); Vaz (2020); Estados Unidos (2017); Estados Unidos (2018); Teixeira Júnior (2020); Nunes (2020); Castro (2012); Silva (2010); Keck (2014); Clarke e Ricketts (2017); Rato (2020); Gaspar (2020); Marcial *et al* (2020); TRADOC (2019); Harrison (2020); Pires (2020); Harari (2018); Harari (2020); Schwether (2020); Corrêa (2020); Vieira, Ouriques e Arend (2020).

Quanto às tendências do panorama nacional, foram divididas nos âmbitos econômico, social, ambiental, tecnológico, político-institucional e militar, seguindo a mesma divisão dos cenários Brasil 2035. No tocante aos aspectos econômicos, foram destacados a previdência social, os gastos com a saúde pública, o setor de serviços, o peso das commodities, o crescimento médio da produtividade no trabalho, a abundância dos recursos naturais, a dimensão da economia brasileira, o crescimento econômico no país, o centro de gravidade e a base industrial de defesa.

No que diz respeito aos aspectos sociais, foram identificados como relevantes a manutenção das mudanças demográficas em curso como a estagnação do crescimento populacional com o seu consequente envelhecimento, os novos arranjos familiares e o aumento da participação da mulher no mercado de trabalho. Em relação aos aspectos ambientais, foram levantados o aumento da consciência ambiental, o controle ambiental, o impacto das mudanças climáticas, a demanda por recursos hídricos e a possibilidade de tensão entre países pela busca de recursos hídricos que tendem a ser cada vez mais escassos.

Em relação às questões tecnológicas, foram considerados como itens importantes: o gap tecnológico com as vulnerabilidades das comunicações e das informações; a pesquisa, o desenvolvimento e a inovação; o registro de patentes; a capacidade de exploração espacial; o setor nuclear; e a tecnologia agropecuária brasileira. Já no âmbito político-institucional levou-se em conta o aumento da participação social; o tripé informação, mobilização e transparência; a profissionalização e o controle na administração pública e a inserção internacional do Brasil. E por fim, no âmbito militar destacam-se atribuições legais das Forças Armadas, da Cooperação Internacional das Forças Armadas, da evolução orçamentária para a defesa, dos centros tecnológicos e escolas militares, da Imagem das Forças Armadas perante a sociedade brasileira e a Amazônia. Assim sendo, o quadro 5.4 traz uma síntese das principais tendências no panorama nacional:

**Quadro 5.4**  
**Síntese do Panorama Nacional: Econômico, social, ambiental, tecnológico, político-institucional e militar**

|                  |  |
|------------------|--|
| <b>Econômico</b> | Colapso do sistema previdenciário, caso reformas periódicas não sejam realizadas; envelhecimento da população com aumento dos gastos públicos na saúde; aumento da participação do setor de serviços no PIB e queda da indústria; serviços como principal setor no mercado de trabalho; maior peso das commodities nas exportações brasileiras; aumento da produtividade no trabalho; aumento das exportações de produtos alimentícios, colocando o país numa posição de maior destaque no cenário econômico internacional; aumento das parcerias e dos investimentos na economia; manutenção dos problemas históricos de infraestrutura; região Sudeste permanecerá como o centro de gravidade econômico; indústria de defesa manterá sua capacidade existente, mas não evoluirá em face de sua dependência tecnológica; tendências de evolução da economia não serão capazes de neutralizar os efeitos da crise sanitária e socioeconômica gerada pelo coronavírus no Brasil, pois o panorama geral é de desaceleração e instabilidade da economia com aumento do desemprego, de subempregos, da informalidade e do empobrecimento; dificuldade de retomada do crescimento pós- pandemia; tendência de fortalecimento do papel do Estado com aumento do gasto e endividamento público, sobretudo em face dos programas de transferências de renda às famílias durante o período de crise.  |
| <b>Social</b>    | Estagnação do crescimento populacional; envelhecimento da população; novos arranjos familiares com menos filhos e maior número de residências; aumento da demanda por habitação; aumento da participação da mulher no mercado de trabalho; intensificação do home office e do ensino a distância, fatores que foram acelerados pela crise sanitária; aumento dos anos de escolaridade da população; estagnação da qualidade do ensino; intensificação do uso da tecnologia da educação; empoderamento dos atores sociais, o que ensejará maior pressão por serviços públicos de qualidade; manutenção das tensões sociais em face da precariedade dos serviços públicos; insuficiência dos investimentos em infraestrutura, sobretudo em mobilidade urbana e saneamento básico; urbanização desordenada com proliferação da favelização e da ocupação irregular do solo; lenta redução das desigualdades regionais; manutenção das condições que favoreçam o ingresso dos jovens na criminalidade; fortalecimento e crescimento das organizações criminas, principalmente em relação ao tráfico internacional de drogas; crescimento da criminalidade e da violência nas cidades menores; manutenção da sensação de insegurança; arrefecimento dos homicídios em face da alteração demográfica; manutenção das Forças Armadas em atuação na garantia da lei e da ordem; com o advento da crise sanitária de 2020, foram apontadas as seguintes tendências: a) aumento de investimentos em saúde; b) expansão das agendas de prevenção de doenças e de melhoria da capacidade de resposta a endemias; c) aumento da conscientização da população em questões relacionadas à saúde e ao saneamento básico. |

(Conclusão)

|                               |   |
|-------------------------------|---|
| <b>Ambiental</b>              | Aceleração do processo de degradação ambiental; aumento da consciência ambiental; aumento do controle por meio de fiscalizações; desastres naturais provenientes de enchentes, secas, dentre outros, podendo promover instabilidade política e social em face da escassez de alimentos, do êxodo e do colapso das atividades econômicas; aumento da presença da temática das mudanças climáticas na agenda global e, consequentemente, adensamento dos debates sobre sua relação com o desenvolvimento; aumento da pressão por demanda de água; tendência do aumento das tensões pelo uso e conservação de recursos naturais à medida que aumentam as pressões internacionais para uso mais sustentável dos recursos naturais.  |
| <b>Tecnológico</b>            | O país não atingirá o desenvolvimento tecnológico dos países desenvolvidos; manutenção do despreparo para acompanhar o emergente paradigma da indústria 4.0; não haverá investimentos significativos a ponto de satisfazer as demandas da indústria nacional; não haverá avanços consideráveis em pesquisa, desenvolvimento e inovação; manutenção da dependência em relação à exploração espacial; setor nuclear em nível avançado com evidência de independência, mas distante do patamar dos países desenvolvidos; tendência da moderna tecnologia agropecuária brasileira fortalecer o poder econômico, bem como a sua inserção internacional; tendências devido à crise sanitária da Covid-19: a) aumento dos investimentos em Ciência, Tecnologia e Inovação – CT&I, nas áreas de saúde e biociêncie; b) expansão de laboratórios de biossegurança e o fortalecimento de redes de pesquisa, por meio de cooperação internacional; c) fortalecimento da economia digital; d) crescimento do uso das TICs e aumento da conectividade; e) maior digitalização da produção, do trabalho e da vida social; e) ampliação do uso da inteligência artificial e de data science no ambiente de atuação das organizações; f) manutenção da dependência tecnológica externa da produção no Brasil, materializada pela necessidade de importações de itens de alta tecnologia e complexidade. |
| <b>Político-institucional</b> | Aumento da participação e fiscalização social, pressionando a gestão pública por serviços de qualidade; aumento da complexidade da demanda por políticas públicas, bem como o crescimento da temática da diversidade social e cultural na agenda política e nas organizações; manutenção do aperfeiçoamento dos instrumentos de governança e da profissionalização da administração pública; manutenção do diálogo político e de cooperação. As tendências foram atualizadas em face do impacto do coronavírus e apontam para o aumento da radicalização dos grupos políticos e das manifestações sociais impulsionado por <i>fake news</i> , operações psicológicas e ação da mídia, bem como a manutenção da instabilidade institucional entre os três poderes da República e na relação com os entes federados.  |
| <b>Militar</b>                | Incremento das demandas para participação das Forças Armadas em missões de cunho social, bem como de manutenção da ordem pública; manutenção do emprego das Forças Armadas no suporte a diversas políticas públicas como combate epidemiológico, desinfecção, hospitais de campanha e obras de infraestrutura dentre outros; aumento de demandas para cooperação das Forças Armadas, sobretudo nos continentes africano e sul-americano; inexistência de recursos suficientes para a modernização das Forças Armadas; incapacidade orçamentária dos centros e escolas militares voltados à PD&I em atender a todas as demandas das Forças Armadas; manutenção da boa imagem das Forças Armadas junto a sociedade brasileira; maior atenção destinada à Amazônia tanto na garantia da lei e da ordem quanto da integridade e defesa territorial, o que demandará investimentos compatíveis com as características geográficas da região.   |

Fonte: Brasil (2017); IPEA (2017); Marcial *et al.* (2020); Silbadelli, Silva e Cintra (2019); Saldiva e Veras (2018); Cerqueira *et al.* (2013); Valadares (2013); EB (2013).

Realizada uma síntese dos panoramas internacional e nacional, com suas respectivas tendências, o passo seguinte será a interpretação e tratamento dessas informações, visando à proposição de uma nova identidade a ser constituída pelo negócio, pela missão, pelos valores, pela visão e pela arquitetura estratégica para 2035.

### **5.3 A proposição de uma identidade organizacional**

#### **5.3.1 O negócio**

Recapitulando a base conceitual de “negócio” desenvolvida no capítulo 03, verifica-se que a definição do negócio consiste num primeiro passo para a formulação da identidade e define o que a organização faz, seu ramo de atividade, mercado de atuação, desafio central etc. É o principal direcionador da missão, pode ser definido por uma ou duas palavras e responde ao seguinte questionamento: dentro do vasto leque de serviços públicos, ou das inúmeras necessidades a serem atendidas pelo Estado, em qual espaço a corporação se enquadra como produtora de serviços?

Todavia, o negócio de instituições públicas é baseado em sua competência legal, não havendo grande espaço para abarcar demandas que não estejam dentro de suas funções normativas. A Polícia Militar possui sua atribuição definida pela Constituição Federal de 1988, conforme parágrafo 5º do artigo 144: “Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública [...].” Embora, essa discussão tenha sido introduzida no capítulo 03, ocasião em que fora abordado o negócio identificado pela PMMG em 2004, o assunto carece de detalhamento.

Desta forma, em face da pergunta acima formulada, obtém-se como resposta a “preservação da ordem pública” ou simplesmente a “ordem pública”, sendo ela o núcleo do negócio ou o primeiro recorte de delimitação da atuação da Polícia. Todavia, torna-se importante auscultar, na norma jurídica brasileira, o entendimento do que seja “ordem pública”. O termo é definido pela primeira vez no Decreto Lei nº 88.777, de 30 de setembro de 1983, como um

conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo poder de polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum.

O que se pode apreender com a presente definição é que ela possui um cunho quase que exclusivamente jurídico, com pouca aplicabilidade ao papel constitucional das polícias militares, sendo insuficiente para ocupar o vazio conceitual deixado pelo legislador. Desta forma, há que se recorrer à doutrina, visando suprir esse espaço, o que pode ser procedido

por meio do direito administrativo francês, no qual reza que cabe à Polícia incorporar esse entendimento tridimensional da ordem pública: a segurança, a tranquilidade e a salubridade. A segurança pública pode ser entendida como o estado antidelitual, que resulta da observância da legislação penal, por meio das ações de polícia, afastando-se assim, por meio de organizações próprias, de todo mal ou perigo, que possa afetar a ordem pública (Lazzarini, 1999).

Já a tranquilidade pública pode ser entendida como “a situação de normalidade e de inexistência de eventos que desestabilizem as circunstâncias adequadas de convivência e tende a evitar que pessoas ou situações possam prejudicar a pacífica convivência social” (Martins, 2019, p. 93).

Para Lazzarini (2003, p.285), um dos maiores juristas no âmbito do direito administrativo brasileiro, a tranquilidade pública significa “serenidade, ou uma paz de espírito, assim, revela a quietude, a ordem, o silêncio, a normalidade das coisas, que, como se faz lógico, não transmitem nem provocam, sobressaltos, preocupações ou aborrecimentos, em razão dos quais se possa perturbar o sossego alheio”.

Quanto à salubridade pública, traduz-se “na garantia de condições favoráveis de saúde à coletividade, ou seja, o melhor estado físico, psíquico e ambiental dos integrantes da sociedade” (Martins, 2019, p. 94). No contexto da recente crise sanitária, o detalhamento de salubridade pública na ótica de Lazzarini (2003), guarda estreita relação com o momento atual:

Salubridade refere-se ao que é saudável, conforme às condições favoráveis à vida, certo que referindo-se às condições sanitárias de ordem pública, ou coletiva [...] designa também o estado de sanidade e de higiene de um lugar, em razão do qual se mostram propícias as condições de vida de seus habitantes (Lazzarini, 2003, p. 285).

Com o advento da pandemia da Covid-19, a salubridade pública se destacou no contexto da ordem pública, direcionando as atividades das polícias militares para a saúde pública seja por meio de fiscalização de medidas impostas ou por apoio a órgãos ligados às questões sanitárias. Como foi prospectado em cenários que crises sanitárias poderão ocorrer novamente, a salubridade pública possivelmente será fortalecida dentro do negócio das polícias militares.

Além disso, as polícias militares estão entre os órgãos públicos com maior estrutura de pessoal e de logística para exercer a preservação da ordem pública, sobretudo em face do princípio da capilaridade, com presença em todos os cantos e recantos do país, com atuação diuturna e ininterrupta, tornando-as a face mais visível do Estado, fator que reforçou seu negócio como preservadoras da ordem.

Nesse sentido, verifica-se que, com base na sua competência constitucional devidamente detalhada e analisada à luz da doutrina, e reforçada com sua atuação no dia a dia, o *Core Business* da instituição policial militar é a

preservação da ordem pública” e que se consubstancia na soma dos aspectos da segurança pública, da tranquilidade pública e da salubridade pública, asseverando sinteticamente que a ordem pública corresponde à ausência do cometimento de infrações penais, à ausência de desordem e perturbações, e à garantia das condições saudáveis de vida (Martins, 2019, p. 94).

Ademais, o que a doutrina entende por ordem pública, no seu arcabouço tridimensional, está convergente com o conceito de “segurança humana” definido no Programa de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas em 1994, e que, apesar de antigo, está ainda muito atual. Um dos princípios desse conceito é a segurança centrada nas pessoas, visto que “a segurança pública não deve ser concebida apenas como combate ao crime, mas como um dever que visa garantir o bom e normal funcionamento da comunidade e melhorar a convivência e a qualidade de vida das pessoas” (Teller, 2015, p. 74-75. Tradução do autor)<sup>97</sup>.

Por conseguinte, passados 35 anos, o *Core Business*, sedimentado pelo papel constitucional das polícias militares, permanece incólume, e não foi evidenciado em nenhum dos cenários analisados tanto no panorama nacional quanto no internacional, tendências ou hipóteses de alteração da competência legal da instituição até 2035, permanecendo o atual negócio.

### **5.3.2 A nova missão**

Se, por um lado o negócio da Polícia Militar se apresentou mais duradouro, permanente e se manteve estável nas últimas décadas, não se pode dizer o mesmo da missão, que é mais suscetível às alterações em face das mudanças ambientais proporcionadas pelo mundo VUCA, conforme apresentado no capítulo 02. O enunciado da missão da Polícia Militar será formulado em alinhamento com o negócio, mas sobretudo nas tendências evidenciadas, pois a missão tem foco no presente com projeção para o futuro e, quando bem construída, prepara a organização para o amanhã (Lobato, 2000; Thompson Júnior e Strickland III, 2000).

Reportando aos conceitos apresentados no capítulo 03, a missão está substanciada na razão de ser da organização, na sua vocação natural, no que ela é, no que ela faz em função das oportunidades e ameaças oferecidas pelo ambiente, na ocupação de um espaço dentro do negócio, na produção de serviços ou produtos que satisfaçam as necessidades e na ênfase de habilidades organizacionais. Com base nessas premissas, bem como no *Core Business* a

---

<sup>97</sup> “[...] la seguridad pública no debe concebirse solo como la lucha contra la delincuencia, sino como un deber que busca garantizar el adecuado y normal funcionamiento de la comunidad y mejorar la convivencia y calidad de vida de las personas”.

missão a ser projetada para o futuro até 2035, cinco questões fulcrais devem ser respondidas: quem são os usuários dos seus serviços? Em qual contexto do ambiente os usuários estão inseridos? Qual a necessidade dos usuários dos seus serviços? Em qual produto ou serviço deve concentrar seus esforços para atender às necessidades dos usuários? Quais são as habilidades distintivas ou diferenciais na produção de serviços?

As respostas para cada uma dessas questões deverão ser balizadas numa perspectiva futura, e, por essa razão, serão norteadas pelas tendências dos cenários apresentadas no capítulo 05 e sintetizadas no presente capítulo. Portanto, o desafio será o de interpretar as tendências que possam decifrar a cada uma dessas questões visando à formulação frásica da missão.

Quanto à primeira questão - quem são os usuários dos seus serviços?<sup>98</sup> Conforme o princípio da universalidade, os usuários dos serviços da Polícia são constituídos por todas e quaisquer pessoas independentemente de requisitos, desde que circunscritas no espaço físico de atuação da organização policial. Dessa forma, ao compulsar os cenários, vislumbrou-se as seguintes tendências do perfil desses usuários: aumento da expectativa de vida, aumento da exigência por serviços públicos de qualidade, mais urbanos e menos rurais, pessoas com maior grau de escolaridade, mais produtivas, pertencentes a famílias menores, com mais acesso à informação, mais cônscias de seus direitos, mais digitais, mais conscientes quanto ao meio ambiente, e mais tolerante quanto à diversidade social e cultural. Em síntese, o que se pode perceber como perspectivas quanto ao retrato dos usuários da Polícia é que eles serão mais velhos, mais digitais, mais escolarizados, mais exigentes quanto aos serviços públicos, mais cônscios de seus direitos, com maior consciência ambiental e com maior tolerância à diversidade e, provavelmente, mais pobres.

Relativamente à segunda questão - em qual contexto de ambiente os usuários estão inseridos<sup>99</sup>? Nesse contexto, o que se prospectou nas áreas de interesse revela quadros muito similares entre os panoramas internacional e nacional. Quanto ao panorama internacional, ficou em síntese caracterizado:

- Aumento da criminalidade e geração dos bolsões de pobreza, gerando conflitos e migrações populacionais, com maiores desafios para áreas urbanizadas;
- Urbanização sem planejamento, nos países em desenvolvimento, continuará comprometendo a qualidade de vida com aumento da violência urbana, a ponto de ultrapassar a capacidade das forças e serviços de segurança interna;

---

<sup>98</sup> O Modelo *Real Management Model* de construção da missão, constante no quadro 3.2 do capítulo 3, denomina essa questão de “ambiente de atuação” (Morais e Barros, 2017).

<sup>99</sup> A exemplo da questão anterior, o Modelo *Real Management Model* de construção da missão, constante no quadro 3.2 do capítulo 3, também denomina essa questão de “ambiente de atuação” (Morais e Barros, 2017).

- Manutenção na América do Sul e da África, do crime organizado transnacional e da insegurança pública, impulsionados pela pobreza e desigualdade;
- Disponibilidade de mais informações a mais pessoas com menos recursos restringirá os esforços dos governos para enfrentar a pobreza em ascensão, a violência e a poluição, e criará um ambiente propício para a insatisfação entre as populações cada vez cônscias de seus direitos, mas ainda sem poder e recursos;
- Aumento das atividades criminosas com ataques cibernéticos promovidos por organizações estatais e não estatais;
- A tecnologia provocará alterações científicas de forma multidisciplinar e de maneira cada vez mais integrada na segurança pública;
- Especificamente, na segurança interna, as TICs promoverão a expansão do contato policial com as pessoas por meios virtuais, em que serão analisados as solicitações, as queixas, os pedidos e as reclamações do público com tamanha presteza e eficiência a ponto de substituir o atendimento humano, o que também representará uma redução no efetivo policial, e no número de agências policiais;
- O emprego da robótica será estendido para a segurança pública com maiores aplicações e vantagens econômicas, com a diminuição de riscos às forças de segurança;
- A inteligência artificial dominará os serviços públicos até ao policiamento por meio da substituição de policiais nas ruas;
- Em face da instabilidade institucional na Bolívia, no Paraguai e no Peru, organizações criminosas transnacionais poderão influenciar a administração pública desses países. Lideranças locais poderão promover a xenofobia, para obter dividendos políticos. Um possível crescimento das atividades criminosas poderá resultar em aumento de crimes transnacionais no Brasil;
- Forças de segurança de países periféricos, bem como facções criminosas, terroristas e insurgentes, terão acesso a armamentos de maior letalidade, contra países de maior capacidade de defesa;
- O emprego de artefatos remotamente controlados, tende a ser cada vez maior, em face do elevado benefício com maior eficiência de resultados e menor custo na atividade policial;
- A instabilidade em regiões como, por exemplo, no Oriente Médio, no Chifre da África e no Sul da Ásia, será ambiente fértil para conflitos assimétricos e híbridos, sobretudo em áreas urbanas, onde combatentes irregulares e organizações criminosas atuarão, preponderantemente, em áreas povoadas;
- Quanto à atividade criminosa nos continentes sul-americano e africano: possibilidade do aumento do financiamento das atividades terroristas por meio do tráfico de drogas; o poder das organizações criminosas, em muitos casos, suplantará a capacidade dos órgãos de

segurança pública locais; o poder e o *modus operandi* das organizações criminosas transnacionais exigirão abordagem multilateral integrada para que estas possam ser eficazmente combatidas e derrotadas.

No que diz respeito ao panorama nacional brasileiro, o ambiente de interesse também apresenta um quadro que segue a mesma linha tendencial, senão vejamos:

- Empoderamento dos atores sociais, por meio da intensificação de participação social, pressionando políticas públicas e serviços públicos de qualidade;
- Tensões sociais, por meio de atuação violenta de grupos de pressão (movimentos sociais), em face da precariedade dos serviços públicos;
- Ambiente propício para conflitos sociais, como parcos investimentos em infraestrutura, aumento da urbanização, da favelização com a consequente ocupação irregular do solo, ocupação de áreas de risco, falta de saneamento básico (água, esgoto e lixo), impermeabilização do solo e poluição do ar;
- Manutenção da sensação de insegurança;
- Manutenção da participação de jovens na criminalidade, crescimento das organizações criminosas, aumento da criminalidade nas cidades do interior, nível de encarceramento, sensação de insegurança;
- Fortalecimento e crescimento das organizações criminosas, incluindo-se a atuação transnacional;
- Manutenção do tráfico de drogas proporcionado pelo potencial mercado consumidor, pelo aumento do consumo mundial e pelos problemas sociais do Brasil;
- Incremento das Forças Armadas da atuação criminosa no território nacional, deteriorando a segurança pública;
- Recrudescimento do crime organizado no país, pois o poder e o *modus operandi* das organizações criminosas transnacionais exigirão abordagem multilateral integrada para que estas possam ser eficazmente combatidas.
- Incremento das Forças Armadas em ações de garantia da lei e da ordem;
- Interiorização da violência;
- Endurecimento da legislação penal e consequente aumento do encarceramento de criminosos;
- Arrefecimento dos homicídios em face de alteração demográfica que está em curso.
- Impacto nas mudanças climáticas com desastres naturais provenientes de enchentes, secas, dentre outros, que poderão promover instabilidade política e social em face da escassez de alimentos, do êxodo e do colapso das atividades econômicas;

- Aumento da complexidade da demanda por políticas públicas, bem como o crescimento da temática da diversidade social e cultural na agenda política e nas organizações.

No tocante à terceira questão - qual a necessidade dos usuários dos seus serviços?<sup>100</sup> Assim, o que contribuirá para o atendimento das necessidades é a compreensão da característica da intangibilidade, em face da especificidade dos serviços prestados pela Polícia, que divide os usuários em dois grupos (Almeida, 1991). Dessa forma, o primeiro seguimento de usuários é integrado por aqueles que se beneficiam de forma difusa e indireta do trabalho policial, quando existe na população um ambiente de tranquilidade e ausência de delitos, presumindo uma atuação vigilante da Polícia, que acaba por repercutir de forma geral. Mas, quando um direito é violado, a atuação policial passa a ser concreta e personalizada para o atendimento daquela demanda específica recaindo sobre o segundo seguimento de usuários (Almeida, 1991).

Essa divisão proporciona um melhor esclarecimento das necessidades a serem atendidas para cada um dos dois grupos. Enquanto o grupo primário integra a generalidade das pessoas, compondo uma coletividade, o grupo secundário é constituído por uma pequena parcela que usufrui direta e concretamente do serviço policial. Sendo assim, é possível evidenciar necessidades distintas para cada seguimento por meio da análise das tendências dos cenários. Para o grupo primário, constituído por todas as pessoas, torna-se necessário extrair as tendências quanto ao ambiente de segurança interna: aumento da criminalidade e dos bolsões de pobreza, manutenção de crises humanitárias, manutenção da desigualdade e da insegurança pública, manutenção do tráfico internacional de drogas, proliferação da favelização, manutenção das condições que favorecem o ingresso de jovens na criminalidade, arrefecimento dos homicídios em face das alterações demográficas, fortalecimento e crescimento das organizações criminosas e manutenção da precariedade da infraestrutura urbana.

O que se percebe com a exposição dessas tendências é que com a exceção da possibilidade do arrefecimento dos homicídios, as demais expectativas rumam para um ambiente propício à manutenção da criminalidade e da insegurança pública. Logo, as necessidades do grupo primário tendem a recair para a segurança objetiva<sup>101</sup> e subjetiva<sup>102</sup>.

Para o grupo secundário, constituído por aquele pequeno número de pessoas que efetivamente utilizaram os serviços policiais, além das mesmas necessidades do grupo primário, os cenários também projetam a necessidade quando enfatizam uma maior consciência das

---

<sup>100</sup> O Modelo *Real Management Model* de construção da missão, denomina essa questão de “demanda” (Morais e Barros, 2017).

<sup>101</sup> Quando não há ameaças, principalmente, à incolumidade pessoal e patrimonial.

<sup>102</sup> Ausência de sensação de medo.

pessoas em relação aos seus direitos e o aumento da pressão por serviços públicos de qualidade, o que pressupõe a produção de serviços policiais com melhor atendimento às expectativas, fazendo emergir, assim, os valores do “profissionalismo” e do “conhecimento”, cada vez mais importantes com o aprimoramento técnico-profissional dos policiais.

No que diz respeito à quarta questão – em qual produto ou serviço deve concentrar seus esforços para atender às necessidades dos usuários?<sup>103</sup> À vista disso, o produto ou serviço deve ser traduzido por “polícia ostensiva”, serviço produzido pelas polícias militares, o qual exerce ações prioritariamente preventivas, destinado a evitar, reduzir ou eliminar, direta, imediata e discricionariamente as perturbações à ordem pública (Moreira Neto, 1988, p. 154). A polícia ostensiva preventiva coaduna com o princípio da “prevenção como critério básico de ação”, estabelecido no conceito de “segurança humana” da ONU. O centro de gravidade das políticas de segurança pública deve passar da reação a ameaças e situações de perigo para a prevenção de situações de risco, sendo imprescindível uma projeção adequada dos riscos a que a sociedade está exposta, identificando-os precocemente e disponibilizando os meios operacionais necessários para evitá-los (Teller, 2015).

A “polícia ostensiva” consiste no serviço a ser produzido pelas polícias militares, não por opção institucional, mas sim por previsão constitucional. Ela é detalhada pela Advocacia Geral da União<sup>104</sup> quanto às suas quatro dimensões: ordem de polícia<sup>105</sup>, consentimento de polícia<sup>106</sup>, fiscalização de polícia<sup>107</sup>, e sanção de polícia<sup>108</sup>. Novamente, os cenários oferecem as tendências para a execução desse serviço, quais sejam:

- A tecnologia provocará alterações científicas de forma multidisciplinar e de maneira cada vez mais integrada na segurança;
- As TICs promoverão a expansão do contato policial com as pessoas por meio da utilização de plataformas *online*. Os atendentes virtuais analisarão as solicitações, queixas, pedidos, e reclamações do público com tamanha presteza e eficiência a ponto de substituir o atendimento humano;
- Redução do efetivo policial com a diminuição de departamentos de polícia;

---

<sup>103</sup> O Modelo *Real Management Model* de construção da missão, denomina essa questão de “ações cogitadas” (Morais e Barros, 2017).

<sup>104</sup> Parecer nº GM-25, publicado no Diário Oficial da União de 13 de agosto de 2001.

<sup>105</sup> Se contém num preceito que necessariamente nasce da lei e pode ser enriquecido discricionariamente conforme as circunstâncias.

<sup>106</sup> Quando couber, será a anuênciia, vinculada ou discricionária, do estado com a atividade submetida ao preceito vedativo relativo, sempre que couber os condicionamentos exigidos.

<sup>107</sup> Forma ordinária através da qual se verifica o cumprimento da ordem já consentida por uma licença ou autorização.

<sup>108</sup> Se destina à repressão da infração, como a prisão em flagrante, por exemplo.

- Aplicação da robótica, em substituição às atividades humanas, continuará crescente, será mais barata, com maiores aplicações na segurança pública, com a diminuição de riscos às forças de segurança;
- Crescente tendência dos investimentos em inteligência artificial, sobretudo para maior acessibilidade aos dispositivos que permitam controlar a segurança.

Desta forma, o que se pode perceber com as tendências para o futuro da polícia ostensiva é o uso cada vez maior da inteligência artificial e da robótica, na segurança pública, em substituição ao policial físico. Essa perspectiva aliada a outras tendências, tais como, comprometimento do sistema previdenciário, aumento da digitalização no serviço público, ênfase na responsabilidade fiscal, influência na tecnologia nas práticas de segurança e defesa impulsionarão a Polícia para alternativas de prestação de serviços com menos efetivo policial e mais inovação e tecnologia.

E por fim, a quinta questão – quais são as habilidades distintivas ou diferenciais na produção de serviços?<sup>110</sup>. Envolver características que a organização possui ou pretende adquirir como ponto forte que a torne diferente das demais ou aquela que se torne necessária em face das alterações impostas pelo ambiente externo. As polícias militares já possuem algumas características que as tornam diferenciadas tais como a disciplina, o senso de dever, a capilaridade, a mobilidade e o aprestamento, dentre outras (Fernandes, 2017). São competências distintivas importantes e que devem ser mantidas e cultuadas, mas não garantem o sucesso em face das intempéries ambientais do futuro. Os cenários que se apresentam carregam em seu bojo tendências adversas, as quais dificultarão o trabalho policial, nomeadamente, a manutenção das condições favoráveis ao crime como a desigualdade social; a ocupação desordenada do solo; ensejando a proliferação de favelas; o aumento da pobreza; o ingresso dos jovens na criminalidade; a ausência de investimentos do setor público em infraestrutura; *déficit* público; e maior pressão da sociedade por serviços públicos de qualidade.

Nesse contexto, a inovação torna-se o caminho mais lógico e coerente para fazer face não somente às tendências sociais e econômicas desfavoráveis, mas também às repercussões dos avanços tecnológicos trazidos sobretudo pela Quarta Revolução Industrial. Sugere-se a inovação nas habilidades em três áreas por meio de 3Ps: pessoas, processos e parcerias. Quanto às pessoas, e visando coerência com o que se vislumbrou nos cenários, o foco deve ser o “conhecimento”, o qual se traduz num “conjunto total, incluindo cognição e habilidades que os indivíduos utilizam para resolver problemas. Ele inclui tanto a teoria quanto a prática, as regras do dia a dia e as instruções sobre como agir” (Probst, Raub e Romhardt, 2002, p. 29).

Todavia, para que haja repercussão organizacional, o conhecimento precisa transitar do seu caráter tácito (talento natural, experiências, habilidades etc.) para o explícito (documentos, métodos etc.), o que somente será realizado por meio da gestão do conhecimento, prática que, na administração pública, é entendida por Batista (2012b) como um método integrado de criar, compartilhar e aplicar conhecimento para aumentar a eficiência, melhorar a qualidade e a efetividade social. A gestão do conhecimento no setor público traz vantagens e benefícios, tais como, o aumento da efetividade de ação governamental nos temas importantes para a sociedade e a preparação dos cidadãos, organizações não governamentais e outros atores para atuarem como parceiros (Batista, 2012b).

No tocante aos processos internos, eles são responsáveis pela execução das atividades da organização por meio de uma sequência de tarefas, e por onde tramitam as informações e o consequente registro de conhecimento. Em época de avanços tecnológicos sem precedentes e de Quarta Revolução Industrial, sobretudo com o advento da inteligência artificial, os processos internos deverão ser revistos, visando à aglutinação, redução ou extinção, para dirimir retrabalho, redução de custos, de pessoal com a consequente eficiência administrativa e operacional. O capítulo 2 procedeu uma breve apresentação do modelo de desenvolvimento organizacional da PMMG, que possui como dois dos seus quatro pilares: a gestão do conhecimento e a gestão por processos.

E como último item de inovação, a formação de parcerias e cooperação, premissa de inovação considerada relevante no setor público em especial para a Polícia. Um dos princípios da “segurança humana” definido pela ONU consiste na cooperação nacional e internacional, consubstanciado em importantes instrumentos de cooperação em matéria de segurança, que permite a contratação e aplicação de mecanismos eficazes para a prevenção do crime (Teller, 2015, p. 75). As parcerias devem ser realizadas tanto com empresas como com instituições de ensino e pesquisa, visando ao treinamento e à transferência de *know how*, principalmente, com a sociedade por meio da prática de “polícia comunitária”. Nesse contexto, o conceito clássico de polícia comunitária pode ser entendido como

uma filosofia e uma estratégia organizacional que proporciona uma nova parceria entre a população e a Polícia. Tal parceria se baseia na premissa de que tanto a Polícia quanto a comunidade devem trabalhar juntas para identificar, priorizar e resolver problemas de segurança pública contemporâneos tais como crime, drogas, medo do crime, desordens físicas e morais, e em geral a decadência do bairro, com o objetivo de melhorar a qualidade geral de vida da área– (Trojanowicz; Bucqueroux, 1994, p.4-5).

Essa filosofia começou a ser introduzida nas polícias militares na década de 1990. A parceria foi inserida na declaração de valores da PMMG em 2004 como “participação”<sup>109</sup> e reeditada em 2009 com atualização do conceito<sup>110</sup>.

Respondidas às questões norteadoras do enunciado da missão e, com base na análise e interpretação das tendências, conforme quadro abaixo, o que se segue será a formulação desse enunciado. Portanto, a construção frásica da missão será concebida tomando como referência a tríade: questões, análise das tendências dos cenários e respostas.

**Quadro 5.5**  
Quadro-síntese das questões, tendências e respostas para o enunciado da missão

| Questões até 2035 | Tendências dos cenários  | Respostas baseadas na interpretação das tendências   |
|-------------------|--|--|
| (1)               | Aumento da expectativa de vida e da exigência por serviços públicos de qualidade; mais urbanos e menos rurais; com maior grau de escolaridade; mais produtivos; pertencentes a famílias menores; com mais acesso à informação; mais cônscios de seus direitos; mais digitais; mais conscientes quanto ao meio ambiente; e mais tolerantes quanto à diversidade social e cultural. Mais participativos e empoderados em relação a fiscalização social na administração pública.   | <p>Usuários primários integrados por toda a coletividade.</p> <p>Usuários secundários integrados por quem utiliza efetiva, concreta e individualmente os serviços policiais.</p> <p>Em ambos os casos, os usuários serão mais velhos, pertencentes a famílias menores, mais digitais, mais escolarizados, mais exigentes quanto aos serviços públicos, mais participativos e empoderados em relação à fiscalização social na gestão pública, mais cônscios de seus direitos, com maior consciência ambiental e com maior tolerância à diversidade.</p> |
| (2)               | Aumento da criminalidade e dos bolsões de pobreza; manutenção de crises humanitárias; manutenção da desigualdade e da insegurança pública; manutenção dos ilícitos transnacionais, bem como do tráfico internacional de drogas; manutenção das condições que favorecem o ingresso de jovens na criminalidade; arrefecimento dos homicídios em face das alterações demográficas; fortalecimento e crescimento das organizações criminosas e manutenção da precariedade da infraestrutura urbana; manutenção das condições favoráveis ao crime como a desigualdade social; a ocupação desordenada do solo, ensejando a proliferação de favelas e o aumento da pobreza; aumento da criminalidade em cidades menores; a ausência de investimentos do setor público em infraestrutura; propensão a tensões sociais, bem como das atuações violentas de grupos de pressão (movimentos sociais) nas diversas regiões do país; e maior compressão social por serviços públicos de qualidade. | Segurança, tranquilidade e salubridade públicas; ausência de crimes  |

<sup>109</sup> Conceituada como “valor concernente a políticas institucionais de apoio à mobilização comunitária e de envolvimento de seus integrantes nesse processo” (Pólicia Militar de Minas Gerais, 2003, p.12).

<sup>110</sup> Significa, internamente, que cada policial deve ser um colaborador, contribuindo para o alcance dos objetivos institucionais e, externamente, aplicando a mesma metodologia participativa com a comunidade, através da polícia comunitária, estimulando a solução de problemas diagnosticados no âmbito local (Pólicia Militar de Minas Gerais, 2009).

|     |  |  |
|-----|--|--|
| (3) | da sensação de segurança; manutenção do tráfico internacional de drogas; proliferação da favelização; manutenção das condições que favorecem o ingresso de jovens na criminalidade; arrefecimento dos homicídios em face das alterações demográficas; fortalecimento e crescimento das organizações criminosas e manutenção da precariedade da infraestrutura urbana; e possibilidade de novas pandemias.  | (segurança objetiva); ausência de medo do crime (segurança subjetiva); serviços policiais com qualidade e profissionalismo por meio da científicidade nas ações preventivas de polícia ostensiva |
| (4) | A tecnologia provocará alterações científicas de forma multidisciplinar e de maneira cada vez mais integrada na segurança; as TICs promoverão a expansão do contato policial com as pessoas por meio da utilização de plataformas online. Os atendentes virtuais analisarão as solicitações, queixas, pedidos e reclamações do público, com tamanha presteza, e eficiência a ponto de substituir o atendimento humano; redução do efetivo policial com extinção de departamentos de polícia; aplicação crescente da robótica em substituição às atividades humanas continuará crescente, serão aquelas mais baratas, com maiores aplicações na segurança pública e com a diminuição de riscos às forças de segurança; crescente tendência dos investimentos em inteligência artificial, sobretudo para maior acessibilidade aos dispositivos que permitem controlar a segurança; comprometimento do sistema previdenciário; aumento da digitalização no serviço público; ênfase na responsabilidade fiscal; influência na tecnologia, nas práticas de segurança e de defesa impulsionará a Polícia para alternativas de prestação de serviços com menos efetivo policial e mais inovação e tecnologia. | Inovação com emprego da inteligência artificial e da robótica, bem como a gestão do conhecimento nas ações de polícia ostensiva prioritariamente preventivas.                                    |
| (5) | A manutenção das condições favoráveis ao crime como a desigualdade social, a ocupação desordenada do solo, ensejando a proliferação de favelas; o aumento da pobreza, o ingresso dos jovens na criminalidade; a ausência de investimentos do setor público em infraestrutura; déficit público e maior pressão da sociedade por políticas públicas de qualidade. Empoderamento dos atores sociais, ensejando maior pressão por melhores serviços públicos. Aumento da mobilização social a exigir lisura na administração pública. Manutenção de políticas em todo o mundo para promover o respeito aos direitos humanos  | Parcerias, sobretudo voltadas para o policiamento comunitário; respeito à dignidade da pessoa humana; transparência.   |

Legenda:

- (1) Quem serão os usuários dos serviços?
  - (2) Em qual contexto de ambiente estarão inseridos?
  - (3) Quais as necessidades dos usuários dos serviços 2035?
  - (4) Em qual produto ou serviço deve concentrar esforços para atender às necessidades dos usuários?
  - (5) Quais são as habilidades distintivas ou diferenciais na produção de serviços?
- Fonte: Elaborado pelo próprio autor com base nas informações da investigação.

Dessa forma, o enunciado da missão será formulado iniciando-se com um verbo<sup>111</sup>, orientando a ação para a resposta às cinco questões. O verbo é importante, porque estabelece o tom da ação, podendo ensejar ações mais contundentes, protagonizadoras ou menos relevantes que denotem pouco envolvimento e superficialidade. Portanto, sua escolha não deve ser aleatória e sim criteriosa de modo que possa transmitir com a máxima clareza e fidelidade a ideia que se pretende expressar.

Visando identificar o verbo mais adequado para o enunciado da missão, buscou-se na corporação de referência – a PMMG –, uma análise retrospectiva dos verbos utilizados nas cinco missões formalizadas. De igual forma, buscou-se também uma breve análise nas corporações, conforme apresentadas no capítulo 01, quais sejam: *Metropolitan Police*, *Bundespolizei*, Guarda Nacional Republicana (GNR), *Guardia Civil*, SAPS (*South African Police Service*), LASD (*Los Angeles County Sheriff's Department*) e os *Carabineros*.

Quanto à PMMG, os verbos utilizados foram, nomeadamente: proporcionar, assegurar, promover, promover e promover, conforme quadro abaixo:

**Quadro 5.6**  
Verbos utilizados no enunciado da missão na PMMG

| Período   | Verbos   |
|-----------|--|
| 2004/2007 | PROPORCIONAR um ambiente seguro em Minas Gerais: com a participação comunitária, protegendo a vida, garantindo a lei e reduzindo o crime e o medo.   |
| 2009/2011 | ASSEGURAR a dignidade da pessoa humana, as liberdades e os direitos fundamentais, contribuindo para a paz social e para tornar Minas o melhor Estado para se viver.                              |
| 2012/2015 | PROMOVER segurança pública por intermédio da polícia ostensiva, com respeito aos direitos humanos e participação social em Minas Gerais.   |
| 2016/2019 | PROMOVER segurança pública por intermédio da polícia ostensiva, com respeito aos direitos humanos e participação social em Minas Gerais.   |
| 2020/2023 | PROMOVER a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública, valorizando as pessoas, contribuindo para a garantia de um ambiente seguro para se viver, trabalhar e empreender em Minas Gerais. |

Fonte: Polícia Militar de Minas Gerais (2003); Polícia Militar de Minas Gerais (2009); Polícia Militar de Minas Gerais (2012); Polícia Militar de Minas Gerais (2015); Polícia Militar de Minas Gerais (2020).

Relativamente, às seis corporações citadas no capítulo 01, os verbos foram os seguintes: manter, expandir, assegurar, garantir, prevenir, liderar e se fazer presente, conforme quadro abaixo:

**Quadro 5.7**  
Verbos utilizados em cada um dos enunciados da missão de corporações policiais

| Corporações policiais      | Enunciado da missão               |
|----------------------------|-----------------------------------|
| <i>Metropolitan Police</i> | MANTER Londres segura para todos. |

<sup>111</sup> O Modelo *Real Management Model* de construção da missão denomina o verbo de “ação a ser desencadeada” (Morais e Barros, 2017).

|   |   |
|---|---|
| <b>Bundespolizei</b>                            | EXPANDIR do alto nível de paz pública, ordem e segurança na Áustria, em particular, através da presença policial orientada para a demanda, monitoramento de tráfego, proteção de infraestruturas críticas e cooperação internacional.                                     |
| <b>Guarda Nacional Republicana</b>              | ASSEGURAR a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, bem como colaborar na execução da política de defesa nacional  |
| <b>Polícia de Segurança Pública</b>             | GARANTIR um ambiente de paz, tranquilidade e segurança que beneficie o funcionamento das instituições democráticas, o bem-estar da comunidade residente e visitante, contribuindo assim para o desenvolvimento económico e social do país.                                |
| <b>Guardia Civil</b>                            | GARANTIR a Segurança Pública e assistir aos cidadãos, de forma excelente e próxima, contribuindo assim para o bem-estar da sociedade.   |
| <b>South African Police Service</b>             | PREVENIR e combater o crime que pode ameaçar a proteção de qualquer comunidade, investigar quaisquer crimes que ameacem a segurança de qualquer comunidade, garantir que os infratores sejam levados à justiça e participar dos esforços para abordar as causas do crime. |
| <b>Los Angeles County Sheriff's Departament</b> | LIDERAR a luta para prevenir o crime e a injustiça, aplicar a lei de forma justa e defender os direitos de todos, fazer parcerias com as pessoas que servem para proteger e promover a segurança em nossas comunidades.   |
| <b>Carabineros</b>                              | PRESENÇA na comunidade, salvaguardando os bens, a vida das pessoas e criando as condições de equilíbrio social necessárias ao pleno desenvolvimento da nação.   |

Fonte: Dados extraídos da pesquisa.

Destarte, os verbos mais utilizados tanto pela PMMG quanto por outras corporações foram “assegurar”, “promover” e “garantir”. Ao auscultar o significado de cada um deles<sup>112</sup> verifica-se que “assegurar” e “garantir” apresentam similaridade linguística e apontam para certeza, infalibilidade. Portanto, são verbos que não coadunam com a missão, pois nenhum órgão público ou privado pode responsabilizar-se integralmente pela satisfação total das necessidades dos seus clientes. Ademais e especificamente quanto às polícias militares, elas integram um sistema cujo resultado depende da coparticipação de outros integrantes desse mesmo sistema<sup>113</sup>.

---

<sup>112</sup> "Assegurar", in *Dicionário Priberam da Língua Portuguesa*, 2008-2021. Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/assegurar>. Acesso em: 24 ag. 2021.

"Promover", in *Dicionário Priberam da Língua Portuguesa*, 2008-2021. Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/promover>. Acesso em: 24 ag. 2021.

"Garantir", in *Dicionário Priberam da Língua Portuguesa*, 2008-2021. Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/garantir>. Acesso em: 24 ag. 2021.

<sup>113</sup> Os conceitos e expressões revisados e o enunciado do caput do artigo 144 da Constituição Federal [...] acabam por revelar a formação de um Sistema de Segurança Pública. Esse sistema reúne e abriga uma diversidade de instituições, também elas de naturezas distintas, que se dispõem numa “organização político-jurídica”, cuja finalidade maior é a de atender às demandas peculiares da segurança pública, na forma de subsistemas especializados: “o policial, o judicial e o penitenciário” (Moreira Neto, 1988, p. 153).

Quanto ao verbo “promover”, tem o significado de “fazer com que se execute, que se ponha em prática alguma coisa” e que tem como palavras sinônimas “fomentar” e “desenvolver”<sup>114</sup>, sendo um verbo muito menos enfático do que “assegurar” ou “garantir”. Lado outro, no centro do espectro de verbos citados, desde os mais contundentes ou incisivos até os mais brandos ou superficiais, emerge o verbo “liderar”, conforme utilizado na missão do *Los Angeles County Sheriff's Departament* e que demonstra ser consentâneo com a necessidade de um maior protagonismo da Polícia no futuro que se desenha. O verbo “liderar” significa “dirigir na qualidade de líder”, “ocupar a principal posição”<sup>115</sup>.

Vale frisar que a “liderança” foi um dos valores organizacionais da PMMG no período de 2009/2011, que a definiu da seguinte forma:

Liderança para conduzir as pessoas de forma harmônica em torno dos objetivos institucionais na prática da gestão compartilhada e da mobilização comunitária para a construção da cultura de paz. Liderança para guiar a força de trabalho no cumprimento da missão e para envolver a comunidade no alcance da visão (Pólicia Militar de Minas Gerais, 2009, p.17).

Embora seja um conceito institucional formulado há mais de dez anos, demonstra ainda bem moderno e muito adequado à identidade organizacional moderna que se pretende propor, pois aborda a necessidade da mobilização comunitária e de parcerias com a comunidade para o cumprimento da missão e o alcance da visão. Mas já em 2016, a liderança é novamente conceituada como um dos fundamentos do Modelo de Excelência em Gestão em fase de implantação na PMMG. Naquela altura foi concebida como

atuação dos líderes de forma inspiradora, exemplar, realizadora e com constância de propósito, estimulando as pessoas em torno de valores, princípios e objetivos da organização, explorando as potencialidades das culturas presentes, preparando líderes e interagindo com as partes interessadas (Pólicia Militar de Minas Gerais, 2016c, p. 23).

Vale ressaltar que, nesse novo conceito, e, conforme Polícia Militar de Minas Gerais (2016c, p. 39), o exercício da liderança tem a finalidade de conhecer as necessidades e expectativas das partes interessadas (são tudo aquilo que cada uma das partes interessadas como clientes, fornecedores, governo etc. requer ou precisa em relação à organização), premissa que coaduna com o princípio da parceria, já abordado na missão.

Enfim, o enunciado da missão que se defende para as polícias militares é *liderar o processo de preservação da ordem pública, quanto à segurança, à tranquilidade e à salubridade*

---

<sup>114</sup> “Promover”, in *Dicionário Priberam da Língua Portuguesa*, 2008-2021. Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/promover>. Acesso em: 24 ag. 2021.

<sup>115</sup> “Liderar”, in *Dicionário Priberam da Língua Portuguesa*, 2008-2021. Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/liderar>. Acesso em: 24 ag. 2021.

*públcas, por meio de ações preventivas de polícia ostensiva, com profissionalismo, parcerias e respeito à dignidade humana.*

### **5.3.3 Os novos fundamentos axiológicos**

Iniciando-se pelos valores, eles podem ser entendidos como princípios de conduta que norteiam o comportamento de seus membros, sendo aquilo que a organização acredita e pratica. Estudos apontam que os valores organizacionais permitem a previsibilidade de funcionamento da organização e o comportamento de seus integrantes, e, por essa razão, são tão valiosos para a identidade organizacional (Sousa, 2009). Trata-se de princípios ou crenças compartilhadas pelo público interno e que norteiam o futuro da organização (Licks, 2000).

Os valores expressam a cultura organizacional e são formalizados pela alta direção por meio de uma declaração. Para Gondim e Tamayo (1996), os valores organizacionais podem ser hierarquizados entre o que é considerado importante, prioritário e o que é secundário, linha que é corroborada por Paz e Tamayo (2004) que os classificam como aquilo que a organização é e como aquilo que a organização pode administrar em face de adaptações ambientais.

Nesse mesmo sentido, para Johann (2013, p.149) os valores podem ser divididos em ideologia central e adjacentes. A ideologia central é constituída pelos valores mais fortes, autênticos, nobres, duradouros, perenes e que transcendem ao tempo. Eles são capazes de caracterizar por si só a personalidade da organização e possuem um forte conteúdo histórico-cultural. A ideologia central é considerada “uma camada pétreia da identidade, de conteúdo imutável” (Johann, 2013, p.148). Desta forma, os valores que integram a ideologia central estão muito pouco sujeitos às mudanças ambientais e devem ser capturados internamente, portanto independem dos cenários. Quanto aos valores adjacentes, eles são aqueles agregados no decorrer da trajetória da organização em sua evolução e em face das adaptações motivadas pelas mudanças externas.

Na presente investigação, será adotada a classificação de Johann (2013), para fins de identificação dos valores organizacionais, pois no entendimento do investigador, é a categorização mais consentânea com o objeto de análise - Polícia Militar, por constituir-se ao mesmo tempo numa instituição bissecular, portanto, conservadora e também flexível com exposição sensível às mudanças sociais. Nesse sentido, por se constituírem em corporações centenárias, as polícias militares carregam valores conservadores, à vista disso perduráveis, constantes e muito pouco sujeitos a alterações, conformando atributos permanentes, ou seja, uma ideologia central. Lado outro, por serem também organizações entranhadas no tecido social, alguns valores estão em constante alteração, visando sempre uma adequação às necessidades dos usuários dos seus serviços, configurando assim os valores adjacentes.

Após a formulação do enunciado da missão (liderar o processo de preservação da ordem pública, quanto à segurança, à tranquilidade e à salubridade públicas, por meio de ações preventivas de polícia ostensiva, com profissionalismo, parcerias sociais e respeito à dignidade humana), a pergunta que se segue para a identificação dos valores é a seguinte: que valores organizacionais serão necessários como sustentáculo ao cumprimento da missão? Desta forma, eles serão identificados em duas categorias, a ideologia central e os valores adjacentes.

Reforçando a ideia de ideologia central, para Monjardet (2002), a profissão de policial tem um significado bem superior ao de uma ocupação qualquer:

O trabalho do engenheiro, do técnico ou do operário pode ser compreendido (até prova em contrário) sem se referir a seu sistema de valores pessoal, ou ao sistema de 85 valores coletivos do grupo ao qual ele pertence [...]. Não se pode, à primeira vista, compreender assim o trabalho do policial. No cruzamento da autonomia prática, de sua denegação organizacional e da falta de objetivação da tarefa policial se desdobra a ‘cultura’, ou sistema de valores dos policiais, como elemento necessário, como os interesses, de determinação das suas práticas (Monjardet, 2002, p.162-163).

Skolnick (1996), em sua obra *Justice without trial*, argumenta que os policiais constroem uma relação combinada de autoridade com seu público, sendo que esses traços caracterizam a cultura policial, a qual ultrapassa as fronteiras do país, constituindo uma identidade profissional mundial do que é “ser policial”. Essa assertiva é reforçada por Wood, Davis e Rouse (2004) ao constatarem que algumas premissas são compartilhadas pela maioria dos policiais, formando um tipo de arquétipo da cultura da polícia, que pode ser pensada como a gênese da identidade policial que forma a base das outras subculturas.

Para Oliveira Júnior (2007, p. 103), independentemente das características organizacionais das polícias nos diversos contextos sociais em que se fazem presentes ou de seu caráter civil ou militar, há algo em comum na experiência ou atividade policial que acaba por favorecer a emergência de uma forma peculiar de conceber seu trabalho, sua relação com a sociedade e com a população criminosa. Nesse sentido, os valores policiais ultrapassam todas as fronteiras nacionais, constituindo uma identidade profissional internacional do “ser policial”.

Portanto, percebe-se que a ideologia central é uma característica comum, quase universal às organizações policiais, é constituída por valores densos, bem típicos, tradicionais e conservadores. Para identificar e capturar tais valores, conforme preconiza a presente investigação, o percurso a ser seguido pelo investigador será composto pelas análises retrospectivas dos valores da corporação exemplificativa (PMMG), e comparativa dos valores das corporações policiais referenciadas no capítulo 01, ambas reforçadas pela literatura. Assim, o pesquisador entende que seguindo essa trajetória será possível traçar a ideologia central para as polícias militares por meio de uma comparação temporal de passado e

presente dos valores da PMMG, bem como numa comparação dos valores atuais de algumas corporações policiais no mundo. Vale realçar que nesta pesquisa, entre todos os componentes da identidade organizacional, a ideologia central é a única não orientada pelos cenários futuros, em face do caráter mais perene e resistente ao tempo de seus valores.

Iniciando-se pela análise dos valores da PMMG, a corporação identificou e formalizou pela primeira vez seus valores em 2004, e de lá até 2021, foram formalizados 16 valores distintos (a declaração de valores seguiu a vigência de cada plano estratégico - 2004-2007, 2009-2011, 2012-2015, 2016-2019 e 2020-2023, e sofreu alterações conforme reavaliação imposta pelas alterações do ambiente), de acordo com quadro abaixo.

Desses valores, apenas a “ética” e o “respeito” foram resistentes e estiveram presentes em todas as cinco declarações, estando a “disciplina” presente em quatro delas. Por esses valores se constituírem com evidente relevância e expoênciia institucional, vale discorrer um pouco mais sobre esses três valores.

Quadro 5.8  
Valores institucionais da PMMG

| Período   | Declaração de valores   |
|-----------|---|
| 2004-2007 | Ética, respeito, humanização, crescimento e participação.   |
| 2009-2011 | Respeito aos direitos fundamentais e valorização das pessoas, ética e transparência, excelência e representatividade institucional, disciplina e inovação, liderança e participação, coragem e justiça. |
| 2012-2015 | Representatividade, respeito, lealdade, disciplina, ética, justiça e hierarquia.  |
| 2016-2019 |   |
| 2020-2023 |   |

Fonte: Polícia Militar de Minas Gerais (2003); Polícia Militar de Minas Gerais (2009); Polícia Militar de Minas Gerais (2012); Polícia Militar de Minas Gerais (2015); Polícia Militar de Minas Gerais (2020).

Iniciando-se pela ética, segundo Pedro (2014 p. 485), a “terminologia é originária do grego *ethos*, que possui duas grafias – *êthos* – evocando o lugar onde brotam os atos, isto é, a interioridade dos homens” (Renaud, 2001, p. 10), tendo o significado evoluído com Heidegger (1997) para a habitação do ser, e – *éthos* – que significa comportamento, costumes, hábito, caráter, *modo* de ser de uma pessoa.

Conforme o Dicionário Aurélio Buarque de Holanda, a ética se traduz no “estudo do juízo de apreciação que se refere à conduta humana suscetível de qualificação do ponto de vista do bem e do mal, seja relativamente a determinada sociedade, seja de modo absoluto” (Ferreira, 2010, p. 848). Num conceito mais simples, mas não menos abrangente, Vázquez (2003, p. 23) entende que a ética “é a teoria ou ciência do comportamento moral dos homens em sociedade”.

Para Monteiro, Espírito Santo e Bonacia (2005, p. 237) a ética, no contexto organizacional “estuda a moral, o dever fazer, a qualificação do bem e do mal, a melhor forma de agir coletivamente. Avalia os costumes e diz quais ações morais são moralmente válidas e quais não, tende a estabelecer os princípios de valorização e condução da vida.”

A ética é especulativa, não se devendo dela exigir uma receita quanto a formas corretas de comportamento, pois ela é prática, focada numa ação concreta e real, para aplicação de normas morais consideradas válidas pelos integrantes de um determinado grupo social (Pedro, 2014).

Embora a ética tenha sido definida como valor institucional na PMMG em 2004, o próprio conceito apresentado a desqualifica como valor e segue a mesma linha de raciocínio de Monteiro, Espírito Santo e Bonacia (2005) e Pedro (2014) no sentido de apresentá-la como um arcabouço de premissas e considerações para a escolha do certo em detrimento ao errado:

a ética significa uma aguçada percepção do certo e do errado, e de uma opção institucional consciente, pela prática e defesa do bem, dirigida para a conduta global dos seus integrantes, nas esferas profissional e pessoal. Assim, a Corporação não admite a prática de condutas que comprometam sua imagem de organização concebida para a promoção do bem comum, do interesse da coletividade, em detrimento de interesses pessoais, na relação de seus integrantes entre si, com autoridades públicas ou pessoas que de algum modo se relacionem com a Polícia Militar (Polícia Militar de Minas Gerais, 2003, p.11).

Todavia, mesmo antes da PMMG formalizar sua declaração de valores em 2004, a DPSSP nº 01, documento normativo-doutrinário<sup>116</sup>, já fazia menção à ética policial militar da seguinte forma: “[...] a honra, o sentimento do dever, o pundonor militar e o decoro da classe impõem, a cada um dos integrantes da Polícia Militar, conduta moral e profissional irrepreensíveis, com a observância dos preceitos e ética policial-militar” (Polícia Militar de Minas Gerais, 2002, p.34). A DPSSP nº 01 ainda esclarece que a ética é também a prática da lealdade, “lealdade à família, ao cidadão, ao superior, ao subordinado. Enfim, lealdade à Polícia Militar” (Polícia Militar de Minas Gerais, 2002, p. 35).

Uma das abordagens a ser utilizada no estudo dos valores organizacionais consiste em analisá-los a partir dos documentos oficiais internos (Tamayo, 1998), e, nesse sentido, alguns valores presentes na PMMG estão explicitados em documentos normativos e indicam a renúncia, o sacrifício e o alto grau de dedicação ao dever, como características inerentes à atividade policial (Sousa, 2009).

Na declaração de valores seguinte, 2009-2011, a ética foi definida como “gerir os recursos com integridade e idoneidade. Respeito pelas pessoas, seus valores e sua individualidade.

---

<sup>116</sup> DPSSP – Diretriz para produção dos serviços de segurança pública nº 01, documento que estabelece orientações normativas e doutrinárias acerca do emprego da Polícia Militar de Minas Gerais.

Respeito pelo ambiente em que vivemos. Avaliação das consequências dos atos praticados. Agir com honestidade em todas as ações e relações” (Polícia Militar de Minas Gerais, 2009, p.17). Percebe-se que nesse conceito outros valores são incorporados como a integridade, a idoneidade, o respeito e a honestidade.

Já na declaração de 2012-2015, a ética foi definida assim: “Deve permear ações e relações internas e externas do policial militar. A ética é orientada por um conjunto de regras, princípios ou maneiras de pensar que guiam, ou chamam a si, a autoridade de guiar as ações em grupo.” (Polícia Militar de Minas Gerais, 2012, p. 25). Este último conceito que se manteve idêntico nas duas declarações seguintes, nos períodos 2016-2019 e 2020-2023, coaduna com a definição de Monteiro, Espírito Santo e Bonacia (2005).

Oliveira (2014) traz a ética como elemento ao conceito de valor, quando explicita que ela se constitui num aparato de princípios, crenças e questões fundamentais numa organização. A ética sustenta o comportamento e a tomada de decisões, o que é corroborado por Freeman e McVea (2001), pois, para eles, o sucesso da gestão das partes interessadas deve incorporar valores-chave como a ética e a moralidade.

Ainda sobre a importância da ética nas organizações, a gestão das partes interessadas é construída em uma mentalidade de parceria que envolve, dentre outras questões, processos de comunicação, de negociação e de motivação. A ética faz parte desses processos, porque a postura antiética nos relacionamentos pode ter custos elevados e porque os códigos de ética fornecem a consistência e confiança necessárias para uma cooperação vantajosa (Freeman e McVea, 2001).

O que se pode apreender com a evolução dos conceitos institucionais de ética, desde a primeira até a última declaração de valores da PMMG e devidamente corroborada pela literatura, é que a ética não se configura como valor, mas pode abranger valores considerados éticos como a honra, o sentimento do dever, o pundonor, a integridade, a idoneidade, o respeito, a lealdade e a honestidade, mencionados por próprios documentos normativos e doutrinários da corporação.

Quanto ao “respeito”, este valor, inicialmente definido em 2004, está direcionado para o cumprimento de normas, diretrizes, orientações institucionais etc. Assim sendo, conceituado como

o conjunto de atitudes, apregoadas desde os cursos de formação profissional, de demonstração de observância dos direitos humanos, de respeito às leis e regulamentos, de consideração às autoridades constituídas, e de observância da hierarquia interna, como meio para convívio harmonioso entre os diversos postos e graduações e a fluência de ordens. (Polícia Militar de Minas Gerais, 2003, p.12).

Na declaração de valores seguinte, 2009-2011, o “respeito” evoluiu com foco no relacionamento pessoal e na dignidade humana: “o respeito aos direitos fundamentais e Valorização

das pessoas são deveres que temos em relação a quem serve na PMMG e a quem servimos: o cidadão e a sociedade [...]. Na PMMG, os comportamentos devem ser marcados pelo pleno respeito da dignidade humana." (Polícia Militar de Minas Gerais, 2009, p.17).

Já na declaração de valores em 2012, o conceito de "respeito" sofreu leve alteração e se manteve até o presente:

São deveres em relação a quem serve na PMMG e a quem servimos - o cidadão e a sociedade. A PMMG esforça-se para dar aos seus servidores condições para que expressem o seu potencial de inteligência e suas capacidades no respeito e garantia dos direitos fundamentais das pessoas (Polícia Militar de Minas Gerais, 2012, p. 24).

O que se pode abstrair do conceito de "respeito", enquanto valor institucional é de que ele está muito voltado para a busca incessante e manutenção das melhores relações possíveis nos âmbitos social, familiar, profissional etc. O próprio Código de Ética e Disciplina dos Militares<sup>117</sup> preconiza os princípios da camaradagem e da civilidade. No artigo 3º, no parágrafo 1º, o código reza que "a camaradagem é indispensável ao convívio dos militares, devendo-se preservar as melhores relações sociais entre eles" e o parágrafo 2º estabelece que "o relacionamento dos militares entre si e com os civis pautar-se-á pela civilidade, assentada em manifestações de cortesia, respeito, confiança e lealdade".

No tocante à "disciplina" como valor institucional, ele está presente em quatro das cinco declarações de valor e foi definido em 2009 como "hábito interno que correlaciona o cumprimento das atribuições, regras e deveres. Inclui a disciplina tática entendida por observância de regramento de atitudes e ações num contexto determinado, observada a missão institucional" (Polícia Militar de Minas Gerais, 2009, p.17).

Na declaração seguinte, em 2012, o conceito de "disciplina" como valor institucional sofreu um pequeno ajuste e se manteve até o presente. Ele foi definido como

a exteriorização da ética profissional dos policiais militares e manifesta-se pelo exato cumprimento de deveres. Integra o hábito interno que correlaciona o cumprimento das atribuições, regras e deveres. Inclui a disciplina tática no regramento de atitudes e ações (Polícia Militar de Minas Gerais, 2012, p. 24).

---

<sup>117</sup> O Código de Ética e Disciplina dos Militares de Minas Gerais é definido pela Lei nº 14.310, de 19 de junho de 2002 e tem por finalidade definir, especificar e classificar as transgressões disciplinares e estabelecer normas relativas a sanções disciplinares, conceitos, recursos, recompensas, bem como regulamentar o Processo Administrativo Disciplinar e o funcionamento do Conselho de Ética e Disciplina Militares da Unidade.

A “disciplina” também integra a declaração de valores da *Guardia Civil* e é conceituada como um fator que constitui o compêndio de todas as virtudes militares e que tem sua expressão na observância das normas e no cumprimento responsável pelas encomendas recebidas (Silvelo, 2015).

Para Sousa (2009), as organizações policiais, independentemente do cariz civil ou militar, têm como pilares a “hierarquia” e a “disciplina”, as quais enfatizam a obediência às regras profissionais bem como ao superior hierárquico. Por sua vez, a “hierarquia” foi explicitada de forma inédita como valor em 2012 traduzida na “ordenação da autoridade em níveis diferentes dentro das estruturas das instituições militares estaduais. Deve servir como fator facilitador do controle, de forma a permitir a coesão do funcionamento das atividades da PMMG” (Polícia Militar de Minas Gerais, 2012, p. 25). A polícia é uma forma singular de ação coletiva organizada, que consiste em homens dispostos em administrações públicas, com um tipo específico de estrutura burocrática, permeados por uma hierarquia e uma disciplina inspirada em instituições militares (Monet, 2001, p.15-16).

O que se constata com as presentes considerações é de que a “disciplina” consiste num valor quase inseparável de outro - a “hierarquia”. Trata-se de um binômio praticamente monolítico inerente às instituições policiais sejam elas de natureza civil ou militar. A “hierarquia” e a “disciplina” como cláusulas pétreas são reforçadas pela própria Constituição Federal em seu artigo 42, quando reza que “os membros das polícias militares e corpos de bombeiros militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”.

Portanto, a “hierarquia”, a “disciplina”, o senso comum da legalidade, o compromisso com os resultados e o culto às tradições históricas são exemplos tratados como valores que dão sustentação institucional à Polícia (Silva Neto, 1995). Na concepção de Rocha (2013, p. 191), “os ritos do militarismo, sobretudo a hierarquia e a disciplina, são interpretados como valores institucionais, normas organizacionais e procedimentos de ação”.

Na intenção de identificar os valores de uma ideologia central para as polícias militares, procurou-se, na corporação de referência – a PMMG –, uma análise de suas declarações de valores, visando capturar quais deles poderiam se enquadrar nesse quesito. Dessa forma, ficou evidente que a “ética”, a “hierarquia”, a “disciplina” e o “respeito” foram valores mais enfatizados. Todavia, ao compulsar a literatura, constatou-se que a ética não se configura como valor, mas pode absorver valores considerados éticos como a honra, o sentimento do dever, o pundonor, a integridade, a idoneidade, o respeito, a lealdade e a honestidade.

Partindo do pressuposto de que os valores policiais ultrapassam todas as fronteiras nacionais, constituindo uma identidade profissional internacional do ser policial (Skolnick, 1996; Wood, Davis e Rouse, 2004; Oliveira Júnior, 2007), e visando de igual forma capturar quais deles poderiam se enquadrar nesse quesito, buscou-se uma breve análise da declaração de

valores de seis corporações apresentadas no capítulo 01, nomeadamente: *Metropolitan Police*, Guarda Nacional Republicana (GNR), *Guardia Civil*, SAPS (*South African Police Service*), LASD (*Los Angeles County Sheriff's Departament*) e os *Carabineros*.

Trata-se de uma amostra bem heterogênea e representativa, pois são corporações oriundas de três continentes, de natureza civil ou militar, cujos países apresentam tipologias diferentes de modelos (síntese do enquadramento de países analisados quanto à classificação tipológica de modelos policiais foi apresentada no quadro 1.2.

Quadro 5.9  
Declaração de valores de corporações policiais

| <b>Corporação policial</b>                      | <b>Declaração de valores</b>  |
|---|---|
| <b>Metropolitan Police</b>                      | Profissionalismo, integridade, CORAGEM e compaixão.   |
| <b>Guarda Nacional Republicana</b>              | Conhecimento e inovação, união, competência, LEALDADE, DISCIPLINA e TRANSPARÊNCIA.  |
| <b>Polícia de Segurança Pública</b>             | RESPEITO pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos; serviço público de qualidade; responsabilidade e integridade; isenção e rejeição de qualquer forma de extremismo e discriminação; e frontalidade e LEALDADE   |
| <b>Guardia Civil</b>                            | HONRA, serviço, DISCIPLINA, LEALDADE e companheirismo.  |
| <b>South African Police Service</b>             | Imparcialidade, cortesia, honestidade, RESPEITO, TRANSPARÊNCIA e responsabilidade.  |
| <b>Los Angeles County Sheriff's Departament</b> | RESPEITO pela dignidade de todas as pessoas, integridade para fazer o que é certo e lutar contra o que é errado, sabedoria para aplicar o bom senso e justiça e CORAGEM para enfrentar o racismo, sexismo, antisemitismo, homofobia e intolerância em todas as suas formas. |
| <b>Carabineros</b>                              | Vocação de serviço público, patriotismo, HONRA, polícia permanente, espírito de sacrifício, espírito de justiça, LEALDADE, versatilidade, tradição, espírito de corpo e companheirismo.   |

Fonte: Dados extraídos da pesquisa.

No conjunto dos valores apresentados por essas corporações, seis deles são comuns, em duas ou mais corporações, quais sejam a “lealdade”, a “disciplina”, a “transparência”, o “respeito”, a “honra” e a “coragem”. A “lealdade”, a “disciplina” e o “respeito” são valores que também integram a declaração da PMMG, presentes nas últimas três, das cinco declarações já formuladas, o que evidencia sua força, constância, relevância e, portanto, o caráter de ideologia central. Invocando novamente o Código de Ética e Disciplina dos Militares de Minas Gerais, o relacionamento dos militares entre eles e com civis deve ser norteado pela civilidade, pela cortesia, pelo respeito, pela confiança e pela lealdade. Portanto, o valor “lealdade” será absorvido pelo “respeito”, o qual preconiza as melhores relações possíveis nas esferas social, familiar e profissional. Apesar da hierarquia não ter sido citada por nenhuma dessas corporações, mas, por força cultural, doutrinária e legal, nas polícias militares, ela pertence ao binômio atrelado à “disciplina”.

Já a “transparência” esteve presente apenas na declaração de valores da PMMG de 2009-2011, sendo suprimida nas declarações seguintes, o que evidencia seu caráter adjacente como valor institucional. Quanto à “coragem”, também relacionada apenas na declaração de 2009-2011 na PMMG, ela tem extrema significância cultural e institucional demonstradas pela sua inserção em dezenas de documentos mais antigos como instruções, leis, resoluções, memorandos e hinos, além de ser utilizada como critério de premiação, condecoração e promoção (Minas Gerais, 1970; Minas Gerais, 1989; Polícia Militar de Minas Gerais, 1993; Minas Gerais, 2002). Ela foi conceituada como valor da seguinte forma:

É a coragem que dá à nossa vontade a energia necessária para vencer os obstáculos. Ter coragem é manifestar espírito de firmeza e iniciativa, alegria na realização do dever, controle da violência. Leva-nos a perseverar nos momentos difíceis e árduos, a resistir à mediocridade, a evitar rotinas e omissões. Pela coragem, vencemos a apatia, a acomodação e abraçamos os desafios. É da coragem que emana nosso compromisso de sacrifício da própria vida na defesa da sociedade, do anônimo, do necessitado, daquele que pede socorro e amparo (Polícia Militar de Minas Gerais, 2009, p.18).

O conceito mais recente de “coragem”, no âmbito da PMMG, consiste no artigo 6º da resolução nº 4353 de 09 outubro de 2014 (norma que regula os procedimentos para a promoção por ato de bravura na PMMG): “é a própria bravura e firmeza, face ao perigo, força ou energia moral que leva a afrontar os perigos: valor; destemor, ânimo, trepidez e denodo”. Trata-se, portanto, de um valor sobejamente pertencente a ideologia central da corporação.

E por fim, a “honra”, valor não citado em nenhuma das declarações, mas que, paradoxalmente, faz-se presente tal como a “coragem” em várias normas legais, regulamentos, manuais e inúmeros documentos internos (Minas Gerais, 1989; Minas Gerais, 2002). A “honra” é definida pelo MAPPA (Manual de Processos e Procedimentos Administrativos das Instituições Militares de Minas Gerais, regulada pela Resolução Conjunta nº 4.220, de 28 de junho de 2012) da seguinte forma: “sentimento de dignidade própria, como o apreço e o respeito de que é objeto, ou se torna merecedor o indivíduo, perante os concidadãos” (Minas Gerais, 2012, p. 11). A honra também é citada, pelo Código de Ética em seu no capítulo III, no artigo 9º, da “Ética Militar”, quando aborda que a própria honra, o sentimento do dever militar e a correção de atitudes impõem conduta moral e profissional irrepreensível a todo integrante das IMEs (Instituições Militares Estaduais), o qual deve observar os princípios de ética militar (Minas Gerais, 2002).

A “honra” também integra a declaração de valores da *Guardia Civil* e é entendida como a qualidade moral que leva ao cumprimento mais exato do dever, para com os outros e consigo mesmo, e isso deve inspirar todos os atos daqueles que compõem nossa comunidade (Silvelo, 2015).

Portanto, fica evidente que os valores que integram a ideologia central das polícias militares são a “disciplina”, a “hierarquia”, o “respeito”, a “honra” e a “coragem” pelo que, nesta tese restou claro para o pesquisador que tais valores abarcam três fundamentos da Polícia: os pilares institucionais, o relacionamento pessoal e os atributos indispensáveis ao policial. Quanto aos pilares institucionais, o dueto “hierarquia e disciplina” está presente tácita ou expressamente em organizações policiais, militares e policiais militares. No que concerne ao relacionamento pessoal, o valor respeito enfatiza a premissa da dignidade humana no trato em quaisquer circunstâncias, independentemente do ambiente ou do tipo de relação. E por fim, os valores honra e coragem constituem em requisitos indispensáveis para o exercício da profissão policial militar.

No que tange aos valores adjacentes, eles serão identificados com base na interpretação dos cenários tanto no âmbito internacional quanto no nacional. Compulsando as tendências, algumas delas são contundentes quanto aos valores institucionais necessários para fazer face à realidade que se desenha, ajustando as polícias militares aos novos tempos que se avizinharam. Seguem as alterações em curso, as quais caminham no sentido de se consolidarem como tendências no horizonte temporal definido:

- Tendência ao aumento do nível de escolaridade da população, que aliada às TICs contribuirá para a exigência por serviços públicos de qualidade;
- Aumento das atividades criminosas com ataques cibernéticos;
- Alterações científicas na segurança pública provocadas pelo avanço tecnológico;
- Contato policial cada vez mais virtual;
- Substituição de policiais nas ruas por inteligência artificial;
- Utilização de artefatos remotamente controlados no âmbito policial;
- Empoderamento dos atores sociais em face do aumento do nível de escolaridade, do acesso à informação e da inclusão digital;
- Participação e mobilização social crescentes para pressionar serviços públicos de qualidade;
- Aumento da complexidade da demanda por políticas públicas;
- Crescimento da temática da diversidade social e cultural na agenda política e nas organizações;
- Baixa governança estatal.

Em síntese, o que se pode apreender das tendências supramencionadas, resume-se numa maior mobilização social voltada para a cobrança por serviços públicos de melhor qualidade, no uso cada vez maior da tecnologia tanto para a atividade policial quanto para as

ações criminosas, e na presença maior das discussões de diversidade sociocultural e estagnação de governança pública. Portanto, a fim de fazer face aos cenários que se apresentam, vislumbrou-se pelo menos seis valores adjacentes compatíveis: a “inovação”, a “transparência”, a “participação”, o “respeito”, o “conhecimento” e o “profissionalismo”.

Quanto à inovação, ela já foi abordada no presente capítulo, e integrou também a declaração de valores na PMMG, no período de 2009-2011, com o seguinte conceito:

Inovar é analisar permanentemente os ambientes interno e externo, buscando soluções criativas nos processos e serviços para melhorar o atendimento das demandas da sociedade. Contemporaneidade, quebra de paradigmas e criatividade são as palavras de ordem (Polícia Militar de Minas Gerais, 2009, p. 18).

É importante mencionar que, enquanto valor organizacional, a “inovação” consistiu numa resposta tanto aos avanços tecnológicos sem precedentes, quanto à pressão por melhores serviços públicos.

Tal como a “inovação”, tanto a “transparência” quanto a “participação” fizeram parte da declaração de valores na PMMG no período de 2009-2011. No que concerne à “transparência”, ela foi definida da seguinte forma:

Transparência é acompanhar e informar toda a sociedade sobre as ações executadas e os resultados obtidos pela PM, permitindo um amplo controle social. Esta prática fortalece a credibilidade, a legitimidade institucional e a confiança na PMMG (Polícia Militar de Minas Gerais, 2009, p. 17).

Por conseguinte, na condição de valor institucional, a “transparência” atende ao empoderamento dos atores sociais, ao crescente aumento do envolvimento social, bem como da mobilização social.

Relativamente à “participação”, ela foi conceituada da seguinte forma:

Significa, internamente, que cada policial deve ser um colaborador, contribuindo para o alcance dos objetivos institucionais e, externamente, aplicando a mesma metodologia participativa com a comunidade, através da polícia comunitária, estimulando a solução de problemas diagnosticados no âmbito local (Polícia Militar de Minas Gerais, 2009, p.18).

Nesse viés, a “participação” consistiu num importante valor para responder ao crescente empoderamento dos atores sociais para pressionar serviços públicos de qualidade, ao aumento da mobilização social, ao aumento da complexidade da demanda por políticas públicas e ao crescimento da temática da diversidade social e cultural na agenda política e nas organizações.

Relativamente ao “respeito”, esse valor já foi devidamente identificado como um integrante da ideologia central, e, com base na sua definição institucional em vigor<sup>118</sup>, também se enquadra como uma das habilidades da missão.

Quanto ao “conhecimento”, já foi abordado conceitualmente também como uma das habilidades da missão, todavia pode-se dizer que ele é pressuposto de outro valor, o “profissionalismo”, essencial sobretudo num com aumento da pressão social por serviços públicos de melhor qualidade. Já o “profissionalismo” integra a declaração de valores da *Metropolitan Police* e pode ser entendido como uma postura crítica e ética em relação ao papel de policiamento moderno, garantindo que o público receba o melhor serviço possível de quem esteja mais próximo para entregá-lo (*Metropolitan Police*, 2020).

Enfim, após acurada análise conceitual e de declarações de valores de corporações policiais, visando identificar valores para as polícias militares que pudessem fazer face às mudanças ambientais em curso até 2035, constata-se que a ideologia central é integrada “pela disciplina, pela hierarquia, pelo respeito, pela honra e pela coragem”. Quanto aos valores adjacentes, propõe-se “o conhecimento, a inovação, a transparência e a participação”.

Quanto à visão, vale esclarecer que ela carrega em seu bojo a tradução de valores, crenças, propósitos, filosofia e outras premissas que envolvam a cultura organizacional. Para Tavares (2008, p. 97-98), “é preciso saber como a organização quer ser vista e reconhecida, a partir de uma visão, pois precisa estar ancorada no futuro para estabelecer como pretende atuar no presente”. Além de forte componente cultural, a visão também tem senso de direção, pois estabelece uma percepção para onde se quer chegar. Nesse cenário, a capacidade para mudança e o cenário futuro são considerados elementos-chave para a busca da visão (Tavares, 2008).

Compulsando a base conceitual exposta no capítulo 03, verifica-se que a visão é permeada por alguns pressupostos, nomeadamente, a utopia, o sonho, o ideal, a motivação, a direção, a ambição e o orgulho. De acordo com o que foi pesquisado, a visão guarda estreita relação aos valores organizacionais em face do seu caráter sentimental, emotivo e psicológico, pois o esteio da visão está justamente no que a organização valoriza e anseia. Algumas palavras são e devem ser constantemente utilizadas quando se referem à visão tais como: desejo, emoção, envolvimento, talento, inspiração, entusiasmo, futuro, etc. Portanto, a visão deve ser coerente e alinhada com a memória, a cultura e os princípios organizacionais, e por essa razão é considerada um fundamento axiológico, tal qual os valores.

---

<sup>118</sup> Respeito: “são deveres em relação a quem serve na PMMG e a quem servimos: o cidadão e a sociedade. A PMMG se esforça para dar aos seus servidores condições para que expressem o seu potencial de inteligência e suas capacidades no respeito e garantia dos direitos fundamentais das pessoas” (Polícia Militar de Minas Gerais, 2012).

Para a construção do enunciado da visão, o percurso a ser seguido pelo investigador será constituído pelas análises retrospectivas dos enunciados da visão da corporação de referência exemplificativa (PMMG), e comparativas da visão das corporações policiais referenciadas no capítulo 01, ambas norteadas pelos cenários já expostos.

Iniciando-se pela visão formulada pela PMMG, em cada um dos cinco períodos, desde o ano de 2004, o quadro abaixo demonstra o histórico do que se percebeu como relevante para uma visão de futuro em períodos curtos de no máximo quatro anos.

Quadro 5.10  
Visão da PMMG

| <b>Período</b> | <b>Visão</b>   |
|----------------|--|
| 2004-2007      | Sermos reconhecidos como referência na produção de serviços públicos e orgulho do povo mineiro.  |
| 2009-2011      | Sermos excelentes na promoção das liberdades e dos direitos fundamentais, motivo de orgulho do povo mineiro.   |
| 2012-2015      | Sermos reconhecidos como referência na produção de segurança pública, contribuindo para a construção de um ambiente seguro em Minas Gerais.                              |
| 2016-2019      |  |
| 2020-2023      | Ser uma instituição de Estado reconhecida pela excelência em gestão e inovação, exemplo de sustentabilidade e efetividade na prestação de serviços de segurança pública. |

Fonte: Polícia Militar de Minas Gerais (2003); Polícia Militar de Minas Gerais (2009); Polícia Militar de Minas Gerais (2011); Polícia Militar de Minas Gerais (2015); Polícia Militar de Minas Gerais (2020).

O primeiro ponto a exaltar consiste na utilização da primeira pessoa do plural na construção frásica, em quatro das cinco visões formuladas, o que denota senso de pertencimento e coletividade. Essa prática é justificada pela corporação da seguinte maneira:

Forma de fortalecer a ideia de que a organização se confunde com o próprio policial militar, sendo ele o responsável pelo sucesso da corporação. O objetivo principal é fazer com que o próprio PM se sinta parte da instituição, motivando-o a elevar o nome da marca Polícia Militar, através de sua conduta pessoal e profissional (Polícia Militar de Minas Gerais, 2003, p. 11).

O segundo aspecto a verificar é a frequente utilização dos termos “sermos reconhecidos” e “ser a instituição reconhecida”, o que demonstra um desejo institucional de percepção externa positiva, significando aprovação popular, satisfação da coletividade pelos serviços prestados ou pela credibilidade<sup>119</sup> da corporação perante à sociedade. Nesse sentido, Kaplan e Norton (2004, p. 37) esclarecem que a visão “deve expressar geralmente em termos motivadores ou ‘visionários’ - como a organização quer ser percebida pelo mundo”.

Após análise da visão de outras corporações policiais, conforme quadro abaixo, verificou-se que, embora nenhuma delas tenha usado os termos “sermos reconhecidos” e

---

<sup>119</sup> O conceito de qualidade como excelência é conectado com a credibilidade (Mainardes, Lasso e Novaes, 2015, p.109).

“ser uma instituição reconhecida”, o enunciado da visão se traduz na mesma intenção de percepção externa, senão vejamos.

Quadro 5.11  
Visão de corporações policiais

| <b>Corporação policial</b>          | <b>Visão</b>   |
|-------------------------------------|--|
| <b>Metropolitan Police</b>          | Ser o serviço policial mais confiável do mundo.  |
| <b>Guarda Nacional Republicana</b>  | Ser uma força de segurança de referência, valorizada interna e externamente, e reconhecida pela excelência dos serviços que presta, baseados numa guarda moderna e cada vez mais humana, próxima e de confiança  |
| <b>Polícia de Segurança Pública</b> | Uma Polícia integral, humana, forte, coesa e ao serviço do Cidadão   |
| <b>Guardia Civil</b>                | Ser um órgão de segurança de natureza militar junto ao cidadão e referência em qualidade, versatilidade e disponibilidade.   |
| <b>Bundespolizei</b>                | Ser a Áustria o país mais seguro do mundo.   |
| <b>South African Police Service</b> | Criar um ambiente seguro e protegido para todas as pessoas na África do Sul.   |
| <b>Carabineros</b>                  | Ser uma instituição que consolida sua liderança nacional e internacional, inspirada nos princípios e valores essenciais e permanentes da pessoa humana [...]. Profissional, motivada, eficaz, inovadora, com as mais modernas tecnologias e equipamentos. Instituição preocupada com o seu povo. Integrada com a comunidade, capaz de oferecer um serviço de qualidade que legitima e torna necessária para a sociedade. |

Fonte: Dados retirados da pesquisa.

Com exceção da *South African Police Service*, as demais corporações policiais utilizaram o verbo “ser” para expressar sua visão, visando denotar aquilo que desejam tornar-se conforme uma identificação ou qualificação no futuro. O “ser” que a Polícia pretende no futuro, é como ela quer ser rotulada positivamente, uma espécie de fotografia de como ela será enxergada pelas pessoas. Em todos esses casos, a visão tem conotação de percepção externa de como a corporação deseja ser enxergada tanto pelo público interno quanto pela sociedade.

Além de ser motivadora e idealista, a visão busca por meio da confiança e da credibilidade, gerar uma imagem positiva, sem, contudo, criar expectativas que extrapolam o que de fato pode ser oferecido (Polícia Militar de Minas Gerais, 2016c). Nessa perspectiva, uma organização tem credibilidade quando ela cumpre com os compromissos estabelecidos entre ela e os usuários de seus serviços, e sua imagem é a maneira ou a forma como ela é vista e reconhecida pelos seus clientes e pela sociedade.

Procedidas essas considerações, a questão que se coloca é “como as polícias militares querem ser percebidas pela sociedade? O pesquisador defende que a resposta deve ser buscada nas tendências de futuro, visando a uma sintonia entre o desejo institucional e as demandas apresentadas pelos cenários. Desta forma, os cenários são bem contundentes acerca de como será a postura da sociedade em relação aos serviços públicos, mas em especial no que diz respeito à Polícia - exigência e pressão por melhoria de sua qualidade.

Tal tendência está bem caracterizada não somente pela manutenção do ambiente criminal, mas sobretudo pela postura mais ativa, comprometida e participativa dos cidadãos, senão vejamos:

- Fortalecimento do empoderamento dos atores sociais, até então excluídos, que estará associado à melhoria do nível de escolaridade, acesso à informação e à inclusão digital;
- Grande possibilidade da intensificação de participação social como instrumento fundamental para pressionar e demandar os governos por mudanças e melhorias dos serviços públicos;
- A precariedade dos serviços públicos aliada aos níveis de pobreza e desigualdade ainda vigentes, ensejará a continuidade das tensões sociais, bem como das atuações violentas de grupos de pressão que representam movimentos sociais.

A partir disso, torna-se cada vez mais necessária uma melhoria contínua dos serviços públicos, em face de uma postura mais proativa dos cidadãos, o que é corroborado por Mainardes, Lasso e Novaes (2015, p.112):

O sentimento de cidadania tem levado as pessoas a abandonarem a posição passiva em relação às ações do governo e a se organizarem para exigir maior eficiência/eficácia da administração pública. A população pede mais e melhores serviços públicos e cobra melhor gestão dos recursos e do patrimônio públicos. Para tanto, se faz necessária a adoção de programas governamentais voltados para a melhoria das agências prestadoras desses serviços.

Portanto, a visão que se pretende propor deve fazer a conexão entre o que os cidadãos esperam da Polícia (serviços de qualidade) e como ela quer ser percebida por eles. A melhoria dos serviços rumo à qualidade perpassa necessariamente por investimentos em inovação, tecnologia, gestão do conhecimento e ênfase no profissionalismo, tópicos abordados no âmbito da missão, mas há que se estabelecer considerações conceituais do que seria a qualidade aplicada aos serviços públicos.

Considerando a importância da “qualidade” nas organizações públicas, Mainardes, Lasso e Novaes (2015) procuraram, por meio de uma investigação, identificar qual o conceito de qualidade influencia a percepção dos usuários quanto à qualidade de um serviço público. Nesse sentido, foi necessária uma revisão literária sobre quatro conceitos de qualidade: como excelência, como valor, como conformação de especificações, e como atendimento e/ou superação das expectativas dos clientes.

Quadro 5.12  
Conceitos de qualidade

| Tipo de conceito  | Características  |
|---|--|
| Qualidade como Excelência   | Conceito mais antigo: filosofia de ser o melhor, superior a outros; conceito abstrato.   |
| Qualidade como valor  | Segundo conceito surgido: trata da relação preço versus benefício; A valorização de um produto ou serviço depende de vários fatores (conveniência, preço, atendimento de necessidades, entre outros); conceito abstrato.   |
| Qualidade como conformação de especificações                          | Conceito surgido com a manufatura; foca a padronização de produtos; evita perdas e desperdícios; qualidade é controlável; trata-se da conformidade dos produtos comparada às especificações do projeto; produto livre de deficiências; foco em ferramentas de controle; perfeição do produto; conceito objetivo e quantificável. |
| Qualidade como atendimento ou superação das expectativas dos clientes | Conceito sofreu forte influência do setor de serviços, sendo o mais recente; produto ou serviço que melhor atende a condições dos consumidores; características de produtos e serviços que vão ao encontro das expectativas dos consumidores; satisfação das expectativas dos consumidores; conceito abstrato.                   |

Fonte: Mainardes, Lasso e Novaes (2015).

Como resultado da pesquisa, os investigadores concluíram que todos os conceitos de qualidade são importantes na percepção dos usuários, todavia o respeito e o cumprimento dos princípios constitucionais da “legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência”, todos consagrados pela Constituição Federal de 1988, dão ao cidadão uma percepção que o serviço público seja de qualidade (Mainardes, Lasso e Novaes, 2015).

Todos esses princípios constitucionais estão contemplados pelos novos fundamentos axiológicos sugeridos, senão vejamos. Os princípios da “legalidade” e da “impessoalidade” foram abarcados pelo valor do “respeito” (concebido pela PMMG como deveres em relação a quem serve na PMMG e a quem servimos - o cidadão e a sociedade). A PMMG esforça-se para dar aos seus servidores condições para que expressem o seu potencial de inteligência e suas capacidades no respeito e na garantia dos direitos fundamentais das pessoas (Polícia Militar de Minas Gerais, 2012, p. 24). O princípio da “moralidade” foi abarcado pelo valor da “honra”, citado pelo Código de Ética, no artigo 9º, segundo o qual, “a honra, o sentimento do dever militar e a correção de atitudes impõem conduta moral e profissional irrepreensíveis a todo integrante das IMEs” (Instituições Militares Estaduais).

Quanto ao princípio da “publicidade”, ele foi contemplado pelo valor adjacente da “transparência”. E por fim, tem-se a “eficiência” que será abarcado pela visão por meio do quesito da “excelência”. Reportando à visão da PMMG, no período de 2009-2011 (a de sermos excelentes na promoção das liberdades e dos direitos fundamentais, motivo de orgulho do povo mineiro), a expressão *ser excelente* foi detalhada da seguinte forma:

Ser excelente no desempenho é melhorar continuamente os processos, os resultados e a satisfação das necessidades das comunidades, inovando para

superar expectativas. A atitude de excelência é trabalhar de forma ágil, persistente, responsável, entusiasmada e comprometida, garantindo que as ações da PMMG tenham o máximo de efetividade possível, gerando maiores benefícios para a sociedade mineira (Polícia Militar de Minas Gerais, 2009, p. 17).

Num conceito mais recente de *excelência*, o plano estratégico da PMBA (Polícia Militar da Bahia) esclarece que “significa o melhor que se pode fazer. O padrão mais elevado de desempenho em qualquer campo de atuação” (Bahia, 2017, p. 104).

A *Guardia Civil* elencou a “excelência” no enunciado de sua missão (garantir a segurança pública e assistir aos cidadãos, de forma excelente e próxima, contribuindo assim para o bem-estar da sociedade) e a definiu como sendo uma melhoria constante dos níveis de segurança dos cidadãos, ao mesmo tempo que satisfaçam as suas necessidades, abrangendo serviços de assistência, informação e atenção por meio da prestação de serviços da mais alta qualidade (Silvelo, 2015). Vale ressaltar que no presente conceito, a “excelência” é tratada como nível mais alto da “qualidade”, que, por sua vez, também faz parte da visão da aludida corporação (ser um órgão de segurança de natureza militar junto ao cidadão e referência em qualidade, versatilidade e disponibilidade).

Sendo assim, partindo do pressuposto de que os cenários apontam como tendência uma maior pressão por serviços públicos de qualidade, especialmente os prestados pela Polícia; de que a visão se caracteriza pela percepção externa da instituição; de que para os cidadãos, a qualidade perpassa pelo cumprimento de princípios constitucionais, dentre eles, a eficiência, procedidas as considerações conceituais e visando formular o enunciado sobre a visão, de forma que ela seja clara, envolvente, fácil de memorizar, e, principalmente, simpática ao público interno e externo (Polícia Militar de Minas Gerais, 2003), mas sobretudo orientada pelas tendências, o investigador defende o seguinte enunciado para a definição de visão: *sermos reconhecidos pela liderança no processo de preservação da ordem pública e pela excelência na produção de serviços de polícia ostensiva.*

#### **5.3.4. A nova arquitetura estratégica**

E por fim, como último item a integrar a identidade organizacional, tem-se a arquitetura estratégica, já devidamente abordada e conceituada no capítulo 03. Para fins de recapitulação, a arquitetura estratégica se traduz num compêndio de objetivos estratégicos considerados pétreos, mais duradouros, resistentes ao tempo e que, provavelmente, não sofrerão alterações até o horizonte de tempo de sua validade. A arquitetura estratégica assemelha-se a estratégias planejadas de mudança, pois visam a uma adaptação da organização às mudanças impostas pelo ambiente externo. As fontes para a construção da arquitetura estratégica serão a própria missão e a visão, bem como as tendências dos

cenários prospectivos, pois é em direção à identidade que devem apontar os objetivos organizacionais (Castelo, 2021).

Os objetivos estratégicos serão agrupados conforme a metodologia *Balanced Scorecard* (BSC) também abordada no capítulo 03. O BSC é útil para o que se propõe nesta investigação, porque vincula a organização à sua própria missão, visão e valores e, a partir daí, desenvolve uma estratégia que permite traduzi-la em processos coerentes que visam à concretização dos objetivos atribuídos a cada uma das áreas da organização (Silvelo, 2015).

Para a construção da arquitetura estratégica, o desafio inicial será compulsar as tendências nos cenários para relacioná-las e conectá-las em cada uma das áreas da BSC (sociedade ou cliente; financeira; processos internos; aprendizagem e crescimento) e, em seguida, estabelecer os objetivos que integrarão a arquitetura estratégica, tendo a missão e a visão como referenciais parametrizadores. Vale frisar que algumas tendências poderão estar relacionadas a mais de uma área da BSC. Portanto, para cada um dos grupos da BSC, as estratégias serão formadas como resposta à seguinte questão: quais objetivos estratégicos chave serão necessários para o cumprimento da missão e para o alcance da visão até 2035?

A identidade organizacional, nesse caso representada pela missão e pela visão, somando-se aos objetivos estratégicos, são peças de uma mesma engrenagem, pois enquanto a missão responde quem é a organização e o que ela faz, a visão responde aonde ela quer chegar (ou como quer ser percebida) e os objetivos estratégicos como ela chegará por meio dos grandes alvos a serem atingidos ou desafios a serem transpostos. É por essa razão que a arquitetura estratégica é parte integrante da identidade e deve ser construída necessariamente de forma alinhada à missão e à visão. O quadro abaixo traz uma recapitulação da missão e da visão defendidas.

Quadro 5.13  
Missão e Visão propostas com base no modelo *Real Management Model*

| <b>Quesitos</b>                              | <b>Missão</b>  |
|--|--|
| <b>Ação a ser desencadeada</b>               | Liderar  |
| <b>Demandas (necessidade)</b>                | Segurança, tranquilidade e salubridade públicas.   |
| <b>Ambiente de atuação (cliente)</b>         | A sociedade, o cidadão e as pessoas.   |
| <b>Ações cogitadas (produtos e serviços)</b> | Ações preventivas de polícia ostensiva.  |
| <b>Competência (habilidades)</b>             | Parcerias, respeito à dignidade humana e profissionalismo.   |
| <b>Aonde quer chegar</b>                     | <b>Visão</b>   |
| <b>Como deseja ser percebida</b>             | Sermos reconhecidos pela liderança no processo de preservação da ordem pública e referência (ou excelência) na produção de serviços (ou em polícia ostensiva). |

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Iniciando-se a construção da arquitetura estratégica, pela perspectiva da sociedade, verdadeira razão da existência da Polícia (Silvelo, 2015), vislumbrou-se as tendências relacionadas à sociedade, à coletividade em geral, ou a tudo aquilo que impacta o ambiente de inserção do cidadão: aumento da criminalidade; aumento da pressão por melhoria dos serviços; aumento da violência urbana a ponto de ultrapassar a capacidade das forças de segurança; ruptura social em face da pobreza e da desigualdade social; manutenção do crime organizado; aumento dos crimes transnacionais; manutenção do tráfico de drogas; fragilidade institucional; aumento dos crimes cibernéticos; uso da inteligência artificial e da robótica na Polícia; degradação ambiental; alterações climáticas; desastres naturais; acesso por parte de facções criminosas a armamento mais letal e emprego de artefatos remotamente controlados na Polícia.

No Brasil, as tendências caminham na mesma direção, senão vejamos: maior empoderamento de atores sociais; maior participação social; aumento das tensões sociais em face da atuação violenta e grupos de movimentos sociais; aumento da favelização; aumento da sensação de insegurança; manutenção da participação dos jovens na criminalidade; aumento da criminalidade nas cidades do interior; baixa governança estatal; participação das Forças Armadas na segurança pública; aumento da temática do meio ambiente e sua relação com o desenvolvimento na agenda global; e aumento da temática da diversidade social e cultural na agenda política.

Expostas as tendências acima, é colocada a seguinte questão - quais objetivos estratégicos chave, na perspectiva da sociedade, serão necessários para o cumprimento da missão e para o alcance da visão? Após análise e interpretação das tendências, o pesquisador propõe os seguintes objetivos-chave: liderar as ações de prevenção da criminalidade e da violência; viabilizar medidas de geração de sensação de segurança; melhorar a qualidade dos serviços de polícia ostensiva; ampliar a participação social por meio de parcerias e cooperação; e aperfeiçoar a atuação policial conforme a filosofia dos direitos humanos.

Na perspectiva financeira, os cenários evidenciaram as seguintes tendências: comprometimento do sistema previdenciário; retração da economia em face da crise pandêmica; aumento da dívida pública com impacto dos serviços públicos; e protagonismo do papel do Estado com aumento do gasto e endividamento público. Especificamente, no Brasil, a pandemia terá grande impacto e espera-se aumento do gasto público com saúde; desaceleração e instabilidade da economia com dificuldades financeiras para o governo; dificuldade de retomada do crescimento; aumento de falências e atraso nos grandes investimentos em infraestrutura; queda da renda *per capita* com aumento da concentração de renda; desaceleração econômica e queda na arrecadação, resultando no aumento do déficit primário e da dívida pública; e o aumento de recursos públicos para transferências de renda

às famílias. Em síntese, esse cenário aponta para dificuldades de recursos públicos para a segurança e para a manutenção da Polícia.

Diante disso, é colocada esta outra questão: quais objetivos estratégicos chave na perspectiva financeira serão necessárias para o cumprimento da missão e o alcance da visão? Após análise e interpretação das tendências, o cenário aponta para momentos de endividamento público e dificuldade orçamentária com escassez de recursos para investimento em segurança pública e manutenção da Polícia. Portanto, o investigador preconiza os seguintes objetivos-chave: Implantar a gestão de custos e melhorar a qualidade do gasto público.

Quanto aos processos internos, vislumbrou-se as seguintes tendências: expansão da TICs na segurança pública; avanço da Quarta Revolução Industrial em especial da robótica e da inteligência artificial na segurança pública; emprego de artefatos remotamente controlados para utilização na defesa e na segurança; aumento da temática na agenda pública de questões relacionadas ao meio ambiente; aumento da criminalidade; aumento da pressão por melhoria dos serviços; aumento da violência urbana a ponto de ultrapassar a capacidade das forças de segurança; ruptura social em face da pobreza e da desigualdade social; manutenção do crime organizado; aumento dos crimes transnacionais; manutenção do tráfico de drogas; fragilidade institucional; aumento dos crimes cibernéticos; uso da inteligência artificial e da robótica na Polícia; degradação ambiental; alterações climáticas; e desastres naturais.

Ainda nas tendências relacionadas aos processos internos, foram evidenciados acesso por parte de facções criminosas a armamento mais letal; emprego de artefatos remotamente controlados na Polícia; maior empoderamento de atores sociais; maior participação social; aumento das tensões sociais, em face da atuação violenta, e de grupos de movimentos sociais; aumento da favelização; aumento da sensação de insegurança, manutenção da participação dos jovens na criminalidade; aumento da criminalidade nas cidades do interior; baixa governança estatal; participação das Forças Armadas na segurança pública; aumento da temática do meio ambiente e sua relação com o desenvolvimento na agenda global; e aumento da temática da diversidade social e cultural na agenda política.

Após a identificação das tendências acima, é estabelecida a questão seguinte: quais objetivos estratégicos chave, na perspectiva dos processos internos, serão necessários para o cumprimento da missão e para o alcance da visão? Após análise e interpretação das tendências, os objetivos-chave defendidos pelo investigador são os seguintes: maximizar a tecnologia nas atividades de polícia ostensiva, com menor emprego possível do policial; viabilizar estratégias de geração de sensação de segurança; implantar programa de qualidade da gestão; potencializar a gestão da qualidade nas atividades de polícia ostensiva; empregar a inteligência artificial nas atividades administrativas e operacionais; implantar a gestão por

processos; implantar mecanismos de maior transparência das atividades e da divulgação das informações; fomentar projetos de polícia comunitária voltados para os jovens; fortalecer atividades preventivas de degradação ambiental; aperfeiçoar os mecanismos de inteligência de segurança pública voltados para o combate ao crime organizado, bem como para o tráfico de drogas; aperfeiçoar a filosofia de direitos humanos na atividade policial; e potencializar o combate à criminalidade nas cidades do interior.

E por fim, em relação ao crescimento e à aprendizagem, ou seja, ao capital humano da organização policial, os cenários expuseram as seguintes tendências: aumento da expectativa de vida com consequente elevação da faixa etária; expectativa do comprometimento do sistema previdenciário; ápice do envelhecimento da população brasileira com mais de 65 anos em 2040; aumento do nível de escolaridade; aumento da eficiência produtiva das pessoas; maior inclusão digital; novo arranjo familiar com famílias menores; aumento da participação da mulher como força de trabalho; maior consciência ambiental; maior consciência dos direitos das pessoas em geral. Portanto, coloca-se a seguinte questão: quais objetivos estratégicos chave na perspectiva do crescimento e da aprendizagem são necessárias para o cumprimento da missão e para o alcance da visão? Após análise e interpretação das tendências, os objetivos-chave aventados pelo pesquisador são os seguintes: promover o bem-estar e a qualidade de vida da família policial por meio da manutenção da prerrogativa e os direitos dos servidores; desenvolver os servidores por meio da gestão do conhecimento; implantar a gestão da inovação por meio da valorização da criatividade; potencializar o desempenho por meio da gestão por competência; e promover a redução contínua do efetivo administrativo com o emprego da inteligência artificial e da robótica.

Portanto, em resultado da nossa investigação estamos em condições de propor uma identidade organizacional inovadora para a instituição policial militar com base nas tendências dos cenários construídos para o horizonte temporal até 2035, por meio do negócio, da missão, da visão, dos valores e da arquitetura estratégica, conforme quadro abaixo:

Quadro 5.14  
Proposição de uma nova Identidade

|  |   |
|--|---|
| <b>Negócio</b>   |   |
| <b>Preservação da ordem pública</b>  |   |
| <b>Missão</b>  |   |
| Liderar o processo de preservação da ordem pública, quanto à segurança, à tranquilidade e à salubridade públicas, por meio de ações preventivas de polícia ostensiva, com profissionalismo, parcerias e respeito à dignidade humana.   |   |
| <b>Fundamentos axiológicos</b>   |   |
| <b>Valores da ideologia central</b>  | <b>Valores adjacentes</b>                             |
| Disciplina, hierarquia, respeito, honra e coragem.   | Conhecimento, inovação, transparência e participação. |
| <b>Visão</b>   |   |
| Sermos reconhecidos pela liderança no processo de preservação da ordem pública e excelência na produção de serviços de polícia ostensiva.  |   |
| <b>Arquitetura estratégica</b>   |   |
| <b>Sociedade</b>   |   |
| Liderar as ações de prevenção da criminalidade e da violência; viabilizar medidas de geração de sensação de segurança; melhorar a qualidade dos serviços de polícia ostensiva; ampliar a participação social por meio de parcerias e cooperação; e aperfeiçoar a atuação policial conforme a filosofia dos direitos humanos.   |   |
| <b>Finanças</b>  |   |
| Implantar a gestão de custos e melhorar a qualidade do gasto público.  |   |
| <b>Processos Internos</b>  |   |
| Maximizar a tecnologia nas atividades de polícia ostensiva, com menor emprego possível do policial; viabilizar estratégias de geração de sensação de segurança; implantar programa de qualidade da gestão; potencializar a gestão da qualidade nas atividades de polícia ostensiva; empregar a inteligência artificial nas atividades administrativas e operacionais; implantar a gestão por processos; implantar mecanismos de maior transparência das atividades e da divulgação das informações; fomentar projetos de polícia comunitária voltados para os jovens; fortalecer atividades preventivas de degradação ambiental; aperfeiçoar os mecanismos de inteligência de segurança pública voltados para o combate ao crime organizado, bem como para o tráfico de drogas; aperfeiçoar a filosofia de direitos humanos na atividade policial e potencializar o combate à criminalidade nas cidades do interior. |   |
| <b>Aprendizagem e crescimento</b>  |   |
| Promover o bem-estar e a qualidade de vida da família policial por meio da manutenção da prerrogativa e dos direitos dos servidores; desenvolver os servidores por meio da gestão do conhecimento; implantar a gestão da inovação por meio da valorização da criatividade; potencializar o desempenho por meio da gestão por competência; e promover a redução contínua do efetivo administrativo com o emprego da inteligência artificial e da robótica.  |   |

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Enfim, a Identidade Organizacional que se propõe é fruto da interpretação de tendências contidas em cenários construídos cientificamente, bem como da análise da identidade atual de várias corporações policiais no mundo. A identidade que se desenha visa atender o presente e preparar a Polícia para o futuro.



## **CONCLUSÃO**

A presente tese orbitou em torno da seguinte questão central: como pode ser concebida uma Identidade Organizacional viável para o desenvolvimento das polícias militares no contexto dos cenários até 2035?

Com base nessa problemática, apostou-se numa articulação da investigação em cinco capítulos, dos quais o objetivo dos quatro primeiros foi oferecer subsídios para um entendimento de cada temática inerente à pergunta central, nomeadamente: polícia, Desenvolvimento Organizacional, identidade e futuro. O quinto capítulo se consubstanciou no âmago do objetivo geral desta investigação, qual seja: delinear uma Identidade Organizacional para as polícias militares que fosse compatível em face das tendências apresentadas pelos cenários construídos para o horizonte temporal até 2035. Importa ressaltar que os quatro primeiros capítulos possuem um cariz mais descritivo, e o quinto é de natureza analítica.

Dessa forma, visando responder ao problema de pesquisa e rejeitar ou não a hipótese proposta nesta investigação, e com isso atingir o objetivo geral, procurou-se formatar alguns objetivos específicos os quais corresponderam a cada uma das aludidas temáticas. Pretendendo um raciocínio mais lógico, buscou-se abordar esses tópicos dentro de uma ordem de abrangência e especificidade, desde a mais abrangente (polícia) até a mais específica (futuro), atingindo, assim, o objetivo geral, no sentido de aventar uma identidade futura para a Polícia. Vale frisar que a compreensão de cada temática apresentada foi requisito *sine qua non* para o entendimento do que se propôs como questão central.

O primeiro capítulo versou sobre os sistemas policiais no mundo com foco nas polícias militares brasileiras como objeto de estudo, bem como suas nuances e características. No segundo capítulo foi apresentada uma teorização de Desenvolvimento Organizacional com ênfase nas suas pedras de toque - mudança e ambiente, e tendo a Polícia como referência. O terceiro capítulo se dedicou a desenvolver abordagens que se aproximassem da Identidade Organizacional por meio de definições e conceitos de suas partes: o negócio, a missão, os valores, a visão e a arquitetura estratégica. A Identidade Organizacional pode ser traduzida como uma caracterização sintética que justifique razão de ser da polícia, bem como o que ela se propõe a fazer. Nas organizações policiais, a identidade se reveste de um caráter diferenciado em face de sua alta densidade cultural com valores, princípios e crenças próprios das instituições.

O quarto capítulo apresentou os dois cenários prospectivos utilizados como base de sustentação: “Brasil 2035 - cenários para o desenvolvimento” e o “Cenários de Defesa 2020 – 2039”. O quinto e último capítulo cuidou de elucidar as tendências tanto no contexto internacional quanto no nacional. O objetivo foi conectar essas tendências a uma proposição

de identidade de vanguarda que fosse adequada ao ambiente projetado para o horizonte temporal estipulado, intencionando a modernização e o desenvolvimento organizacional das polícias militares. Portanto, com a definição e delimitação do objeto de análise, bem como do suporte teórico, o investigador se fundamentou num prisma interpretativista. Entendeu-se por bem formatar um apêndice contendo uma recolha minuciosa de uma base teórico-conceitual de aspectos que contribuam para uma melhor compreensão acerca da metodologia da construção de cenários prospectivos, do seu histórico, conceitos; tipologia técnicas; principais métodos; e do método proposto para aplicação à Polícia.

A presente pesquisa foi justificada, principalmente, com base nos argumentos social e científico. O argumento social ampara-se na complexidade e no papel de destaque do objeto de análise, mais especificamente, as polícias militares na sociedade brasileira que se constituem na mais numerosa força de segurança do país. Suas características as tornam impregnadas no tecido social, multifacetada, multidisciplinar, heterogênea, e com uma grande diversidade de serviços em seu portfólio, abrangendo ações preventivas, assistenciais, mediadoras, comunitárias e repressivas, abarcando um negócio que comprehende a segurança, a tranquilidade e a salubridade públicas.

Numa instituição dessa envergadura, com destaque no sistema de segurança do país, sua liderança no processo de preservação da ordem pública perpassa pela efetividade de sua identidade que lhe permita transpor mudanças em longo prazo, possibilitando seu progresso e o seu desenvolvimento organizacional com o fito de buscar uma melhoria constante na qualidade da produção de serviços de polícia ostensiva.

Até então, no terreno da relevância social, um dos princípios da “segurança humana” definido pela ONU consiste na cooperação nacional e internacional, visando combinar formas mais eficientes de prevenir o crime, o que vem consolidando no âmbito das relações internacionais a premissa de que a segurança do individuo tem prioridade sobre a segurança do Estado. À vista disso, a segurança interna, bem como as instituições policiais responsáveis por promovê-la estão a merecer maior atenção dos Estados em suas agendas de políticas públicas.

Justificou-se cientificamente a presente investigação por aproximar um mote com fontes insuficientes e escassas, além de existir um vácuo entre os temas de interesse no domínio das instituições policiais, sobretudo quanto à identidade norteada pelo futuro. Apesar da existência de alguns poucos estudos que tangenciam o cerne da tese, trata-se de um “campo virgem” a ser desbravado. Portanto, esta pesquisa buscou preencher um espaço vazio na literatura acerca da formulação de identidade orientada por cenários em organizações policiais, constituindo-se como um ponto fundamental para as corporações que almejam constância e vitalidade estratégica ao longo do tempo.

Podem-se caracterizar ao menos cinco importantes constatações que emergiram desta tese. Quanto ao enquadramento da polícia brasileira à tipologia de modelos policiais, ela está dentro do padrão geral dos modelos existentes, mas destoa quanto ao ciclo bipartido e quanto à natureza militar não subordinada ao governo central, pois provavelmente é a única polícia militar não federal do mundo. Outra constatação é relativa ao Desenvolvimento Organizacional, que, além de teoria e técnica gerencial, se revelou um tema transversal, multidimensional e multidisciplinar, cujos princípios constituídos pelo binômio “mudança e ambiente” são também tratados em várias outras teorias de pelo menos duas ciências – a Administração e as Relações Internacionais.

O terceiro ponto a exaltar é a existência de forte relação entre identidade, Desenvolvimento Organizacional, mudança, ambiente e estratégia, terminologias muito tratadas nesta investigação. Enquanto a “mudança e o ambiente” são fontes para construção da identidade e premissas do Desenvolvimento Organizacional, a identidade é o ponto de partida para o Desenvolvimento Organizacional, bem como para a formulação da estratégia.

Outro aspecto que ficou patente nessa tese, foi a classificação da Polícia quanto à tipologia dos ambientes organizacionais, pois ela atua em ambientes integrados, instáveis, complexos e perturbado-reactivo, com destaque para o seu *habitat* hostil, caracterizado pelas especificidades do seu papel. A hostilidade é decorrente da imagem “repressora” que a Polícia carrega em face de suas características muito peculiares, diferenciando-a das demais instituições, pois atua em ações coercitivas, de proibições, de fiscalizações, de repressões e de restrição da liberdade. Apesar de sua atuação ser prioritariamente preventiva por meio de ações comunitárias, assistenciais e de mediação de conflitos, a Polícia é rotulada, infelizmente, demasiadas vezes, muito mais pelas ações “antipáticas” do que pelas “simpáticas”. Por essa razão seu esforço deve ser maior para se proteger das ameaças e aproveitar as oportunidades oferecidas pelo ambiente. Como a Polícia atua em ambiente habitualmente hostil, existe presunção de um déficit de imagem institucional, questão que deve ser considerada tanto na construção de sua identidade quanto no seu processo de Desenvolvimento Organizacional.

E como última constatação, as tendências reveladas por cenários construídos técnica, científica e metodologicamente nas esferas internacional e nacional foram susceptíveis de interpretação e apreciação para o delineamento de uma nova identidade para a Polícia. Em apertada síntese, seguem as tendências no âmbito geral e de maior relevo para a segurança interna: a população mundial tende a ser mais velha, mais numerosa, mais tecnológica e residente nas grandes cidades com o aumento no número de megacidades; aumento do desemprego e do subemprego; urbanização sem planejamento propiciando a proliferação dos bolsões de pobreza nos países em desenvolvimento; lentidão na redução da pobreza e da desigualdade; ocorrência de crises humanitárias pressionando o surgimento de guerras civis;

manutenção do crime organizado e da insegurança pública na América do Sul e na África impulsionada pela desigualdade social; e aumento da pressão social por serviços públicos de qualidade.

Especificamente no Brasil, evidenciaram-se as seguintes tendências: aumento da expectativa de vida; aumento da exigência por serviços públicos de qualidade; população com maior grau de escolaridade, mais produtiva, pertencente a famílias menores, com mais acesso à informação, mais cônscia de seus direitos, mais digital, mais consciente quanto ao meio ambiente, e mais tolerante quanto à diversidade social e cultural; aumento da participação e da fiscalização social pressionando a gestão pública; o tripé informação, mobilização e transparência; aumento da criminalidade e dos bolsões de pobreza; interiorização da violência; manutenção da desigualdade e da insegurança pública; manutenção do tráfico internacional de drogas; manutenção das condições que favorecem o ingresso de jovens na criminalidade; arrefecimento dos homicídios em face das alterações demográficas; fortalecimento e crescimento das organizações criminosas; manutenção da precariedade da infraestrutura urbana; manutenção das condições favoráveis ao crime, como, por exemplo, a desigualdade social e a ocupação desordenada do solo ensejando a proliferação de favelas; ausência de investimentos do setor público em infraestrutura; manutenção da precariedade da infraestrutura urbana; e déficit público.

No âmbito global, a tecnologia provocará alterações científicas de forma multidisciplinar e cada vez mais integrada à segurança; as TICs promoverão a expansão do contato policial com as pessoas por meio da utilização de plataformas online; os atendentes virtuais analisarão as solicitações do público com tamanha presteza e eficiência, a ponto de substituir o atendimento humano; haverá redução do efetivo policial com extinção de departamentos de polícia; haverá aplicação da robótica em substituição às atividades humanas com a diminuição de riscos às forças de segurança; crescente tendência dos investimentos em inteligência artificial, sobretudo para maior acessibilidade aos dispositivos que permitam controlar a segurança; aumento da digitalização no serviço público; influência da tecnologia nas práticas de segurança e defesa impulsionando a Polícia para alternativas de prestação de serviços com menos efetivo e mais inovação e tecnologia.

Ainda no âmbito das tendências globais, destaca-se a insegurança sanitária, episódio prospectado em 2017 e que se tornou realidade já na virada de 2019/2020, e provocou impactos rápidos e profundos tanto na saúde pública quanto na economia em escala global (Brasil, 2017). O enorme e crescente trânsito de pessoas pelo mundo com fronteiras cada vez mais imprecisas tende a aumentar a exposição de doenças com possibilidades de novas pandemias, provocando, assim, o colapso no sistema de saúde e recessão econômica. A insegurança sanitária é tópico de interesse direto com o objeto de estudo da presente investigação, pois como já fora constatado, a “preservação da salubridade pública” faz parte

da Identidade Organizacional das polícias militares, por meio do *core business* e da missão proposta.

Não menos importante, mas com impacto secundário na segurança pública no Brasil, seguem as tendências associadas à geopolítica, defesa e relações internacionais, quais sejam: manutenção da liderança americana, mas com o reconhecimento do próprio governo de seu declínio; a China como a maior economia do mundo, aumentando, assim, sua influência; a aproximação cada vez maior da China-Rússia; o reconhecimento americano da existência dos *rogue states* (Irã, Coreia do Norte, grupos terroristas etc.); a maior possibilidade de conflito na região da Ásia-Pacífico; a manutenção da instabilidade do oriente médio; a dificuldade de recomposição do Iraque e da Síria; o Irã nuclearizado permaneceria como ponto em aberto na escalada de tensão entre sunitas e xiitas; o hemisfério sul como palco de influência da China e da Rússia; e a tendência aos domínios globais comuns (oceanos, espaços aéreos, espaços cibernéticos). As guerras serão cada vez mais tecnológicas; haverá maior difusão de tecnologias e desenvolvimento de armas; maior utilização de artefatos remotamente controlados; atualização das doutrinas de emprego militar; conflitos mais assimétricos e híbridos; e o arrefecimento e mudança de perfil do terrorismo. Como pode ser observado, a nova ordem mundial rumava para contornos de uma tripolaridade entre Estados Unidos, China e Rússia ou para uma multipolaridade com a inserção da União Europeia.

A título de contribuições, embora o objeto de estudo tenha sido delimitado à polícia de rua brasileira, as constatações e conclusões podem ser estendidas para outras corporações policiais no mundo, mesmo porque o “ser policial” possui uma cultura universal e não possui fronteiras (Skolnick, 1996; Wood, Davis & Rouse, 2004). Nesse diapasão, urge a necessidade de uma reflexão por parte de governantes e chefes de polícia de que há espaço para tornar as instituições policiais mais preparadas para os desafios do porvir, tornando-as mais efetivas e modernas por meio de uma identidade alinhada com o futuro.

Como primeiro contributo desta investigação tem-se a proposição de uma nova metodologia utilizada para a formulação de Identidade Organizacional baseada em cenários. O *Core business* foi proposto quase que exclusivamente com base numa análise constitucional em face da inexistência de previsão de mudanças nos cenários prospectados. O negócio está intimamente vinculado à atribuição legal da corporação, enquanto a missão pode detalhar necessidades a serem atendidas, e serviços e competências como habilidades diferenciais em relação às outras.

Quanto ao enunciado da missão, o *step by step* foi constituído por três passos. O primeiro foi responder a cinco questões baseando-se nas tendências dos cenários; o segundo passo foi identificar o verbo mais adequado para a composição frásica da missão, utilizando-se como referência a corporação-amostra da pesquisa (a PMMG) e mais outras corporações abordadas na tese; e o terceiro e último passo consistiu na formulação frásica do enunciado.

O primeiro passo se revestiu de maior grau de complexidade tendo em vista seu caráter analítico e interpretativo. Foi necessário buscar nos cenários prospectivos respostas para cinco questões previamente formuladas para em seguida interpretá-las. As cinco questões foram baseadas no modelo *Real Management Model*, defendidas pelo investigador como essenciais para uma construção sólida e coerente do enunciado da missão.

No que se refere aos fundamentos axiológicos, a metodologia utilizada foi bem similar, tendo como ponto de partida as análises retrospectivas dos valores e da visão da corporação de referência, e comparativas com as das corporações policiais abordadas na pesquisa, sendo em seguida atualizadas com as tendências dos cenários.

Relativamente à arquitetura estratégica, os objetivos foram concebidos nas áreas do BSC (sociedade, finanças, processos internos, aprendizagem e crescimento) com base na interpretação das tendências e no alinhamento com o negócio, a missão e a visão.

Como segundo e principal contributo deste trabalho, o pesquisador propõe uma identidade prospectiva para as polícias militares por meio de novos negócios, missão, valores, visão e arquitetura estratégica. O negócio como a *preservação da ordem pública* e a missão como *lidar com o processo de preservação da ordem pública, quanto à segurança, à tranquilidade e à salubridade públicas, por meio de ações preventivas de polícia ostensiva, com profissionalismo, parcerias e respeito à dignidade humana*.

Quanto aos fundamentos axiológicos, os valores da ideologia central foram “a disciplina, a hierarquia, o respeito, a honra e a coragem”. Já os valores adjacentes identificados foram “o conhecimento, a inovação, a transparência e a participação”. No tocante à visão, ela foi definida como *sermos reconhecidos pela liderança no processo de preservação da ordem pública e excelência na produção de serviços de polícia ostensiva*.

No que diz respeito à arquitetura estratégica, esta foi construída por meio de objetivos estratégicos nas áreas do BSC, baseando-se nos itens da identidade até aqui formulados como o negócio, a missão, os valores e a visão, bem como nas tendências dos cenários, ocasião em que houve um esforço analítico e interpretativo por parte do investigador, no sentido de identificar as respostas que as tendências exigirão até 2035.

No grupo “sociedade” foram identificados os seguintes objetivos: *lidar com as ações de prevenção da criminalidade e da violência; viabilizar medidas de geração de sensação de segurança; melhorar a qualidade dos serviços de polícia ostensiva; ampliar a participação social por meio de parcerias e cooperações; e aperfeiçoar a atuação policial conforme a filosofia dos direitos humanos*. Em relação ao grupo de “finanças”, foram formulados apenas dois objetivos: *implantar a gestão de custos e melhorar a qualidade do gasto público*.

No tocante ao grupo de “processos internos” foram identificados os seguintes aspectos: *maximizar a tecnologia nas atividades de polícia ostensiva com menor emprego possível do policial; viabilizar estratégias de geração de sensação de segurança; implantar programa de*

*qualidade da gestão; potencializar a gestão da qualidade nas atividades de polícia ostensiva; empregar a inteligência artificial nas atividades administrativas e operacionais; implantar a gestão por processos; implantar mecanismos de maior transparência das atividades e da divulgação das informações; fomentar projetos de polícia comunitária voltados para os jovens; fortalecer atividades preventivas de degradação ambiental; aperfeiçoar os mecanismos de inteligência de segurança pública voltadas para o combate do crime organizado, bem como do tráfico de drogas; aperfeiçoar a filosofia de direitos humanos na atividade policial; e potencializar o combate da criminalidade nas cidades do interior.*

Na área de “aprendizagem e crescimento” os objetivos delineados foram os seguintes: *promover o bem-estar e a qualidade de vida da família policial por meio da manutenção das prerrogativas e dos direitos dos servidores; desenvolver os servidores através da gestão do conhecimento; implantar a gestão da inovação mediante a valorização da criatividade; potencializar o desempenho por meio da gestão por competência; e promover a redução contínua do efetivo administrativo com o emprego da inteligência artificial e da robótica.*

Ao propor o delineamento de uma Identidade Organizacional moderna para a Polícia, a investigação esbarrou em pelo menos duas limitações nos eixos de tempo e espaço. Quanto ao aspecto do tempo, a presente pesquisa delimitou um recorte temporal baseado em cenários futuros e, embora os cenários tenham sido construídos cientificamente com metodologia e utilização de reconhecidas ferramentas e técnicas, vale ressaltar que o futuro ainda está por ocorrer. As denominadas rupturas, descontinuidades, cisnes negros<sup>120</sup>, dentre outros termos, podem apresentar surpresas alterando o rumo dos acontecimentos, ou comprometendo as tendências. Assim sendo, esta pesquisa carecerá de atualizações e revisões com o passar do tempo, pois a grande vantagem dos cenários constitui-se em reduzir incertezas e não garantir uma projeção linear do futuro.

Quanto ao aspecto de espaço, a tese delimitou as polícias militares brasileiras, composta por 27 corporações subordinadas aos respectivos governos estaduais. Como o país é muito extenso com dimensões continentais, sendo o quinto maior do mundo<sup>121</sup> e com desequilíbrio de desenvolvimento regional<sup>122</sup>, é natural que tal desequilíbrio também fosse estendido para o âmbito das corporações policiais, havendo desnível de maturidade institucional entre elas. Por essa razão, a identidade proposta é limitada a uma referência sujeita a adaptações no que for pertinente, e não a um padrão de rigidez. O negócio, a missão e os valores tendem a não sofrer muita variação nas corporações, mas a visão e a arquitetura estratégica são mais

---

<sup>120</sup> São eventos futuros considerados de baixa probabilidade e alto impacto (ESG, 2021, p.111).

<sup>121</sup> Disponível em: <https://www.maioresmelhores.com/maiores-paises-do-mundo/>. Acesso em: 24 ag. 2021.

<sup>122</sup> O centro de gravidade – região sudeste (integrada pelos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo) concentra grande parte da economia, da tecnologia, da inovação etc. (Brasil, 2017).

sensíveis ao nível de desenvolvimento institucional e, consequentemente, ao nível de ambição de cada corporação.

No que tange a hipótese formulada - a configuração de uma identidade referencial para as polícias militares pode ser construída com base na interpretação das tendências nos âmbitos internacional e nacional apresentadas em cenários prospectivos - foi devidamente comprovada.

Na seara das sugestões, novos estudos devem ser encetados para atualização dos cenários e suas tendências. Embora as tendências estejam numa trajetória bem consolidada, permitindo um balizamento de forma bem segura para proposição de uma Identidade Organizacional para os próximos 13 anos, o mundo VUCA em vigor, permeado pela volatilidade, incerteza, complexidade e ambiguidade nos remete a um ambiente global com possibilidades de infortúnios.

O pesquisador pretendeu interligar temáticas importantes e já muito estudadas isoladamente, mas sem conexão entre elas como a Polícia, sua identidade, seu desenvolvimento organizacional e seu futuro. Dessa forma, sugere-se também que esta questão seja tematizada com um olhar mais acurado tanto na esfera acadêmica, visando elucidar novas contribuições, quanto no âmbito político por meio de políticas públicas mais adequadas e consentâneas com a modernidade.

Enfim, a presente tese delineou em bases gerais, uma identidade prospectiva para a instituição policial militar, que fosse alinhada com as tendências de cenários até 2035, tornando-a uma organização mais preparada para explorar as oportunidades e se defender das ameaças em ambientes cada vez mais voláteis, incertos, complexos e ambíguos. Por conseguinte, a área de desenvolvimento organizacional precisa ser priorizada e reconhecida como a guardiã da saúde estratégica, gerencial e do futuro da corporação.

## FONTES

Brasil. (1983). *Decreto n. 88.777*, de 30 de setembro de 1983. Aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R -200). Diário Oficial da União de 4 de outubro de 1983.

Brasil. Ministério da Defesa. (2017). *Cenários de Defesa 2020 – 2039*. Brasília: Ministério da Defesa.

Brasil. (2020). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal.

Brasil. Presidência da República. (2020). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 16 out. 2021.

Bundesministerium Inneres. (2020). *Wirkungsziele Bundesministerium für Inneres 2020*. Disponível em: [https://bmi.gv.at/501/files/Wirkungsziele\\_06\\_2020.pdf](https://bmi.gv.at/501/files/Wirkungsziele_06_2020.pdf). Acesso em: 16 out. 2021.

DNPSP. (2016). *Grandes Opções Estratégicas da PSP para 2017-2020*. Lisboa, Portugal: Direção Nacional da Polícia de Segurança Pública (DNPSP). Disponível em: <https://www.psp.pt/Pages/sobre-nos/documentacao/instrumentos-gestao.aspx?RootFolder=%2FDocuments%2FInstrumentos+de+Gest%C3%A3o>. Acesso em: 16 out. 2021.

DNPSP. (2020). *Estratégia PSP 20/22*. Lisboa, Portugal: Direção Nacional da Polícia de Segurança Pública (DNPSP). Disponível em: <https://www.psp.pt/Pages/homePage.aspx>. Acesso em: 16 out. 2021.

EB, Exército Brasileiro. (2019). Plano Estratégico do Exército (PEEx), Exército Brasileiro. Brasília/DF.

ESG. Escola Superior de Guerra. (2014). *Método para o Planejamento Estratégico*. Rio de Janeiro: ESG. (Reimp. Rev.).

ESG. Escola Superior de Guerra. (2015). *Segurança e Defesa Nacionais*. Rio de Janeiro: ESG.

ESG. Escola Superior de Guerra. (2019). *Metodologia do Planejamento Estratégico*. Rio de Janeiro: ESG.

ESG. Escola Superior de Guerra. (2021). *Metodologia do Planejamento Estratégico*. Rio de Janeiro: ESG.

Estados Unidos. (2017). *National Security Strategy of the United States of America*. Washington-DC: The White House.

Estados Unidos. (2018). *Summary of the 2018 National Defense Strategy of The United States of America: Sharpening the American Military's Competitive Edge*. Washington DC: Department of Defense.

GNR. (2020). *Estratégia da Guarda 2025 – Uma estratégia centrada nas pessoas*. Lisboa: Guarda Nacional Republicana (GNR). Disponível em: <https://www.gnr.pt/estrategia.aspx>. Acesso em 28 set 2022.

IBGE. (2020). *População*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>.

Acesso em: 16 out. 2021.

IBGE. (2021). *Países*. Alemanha. Disponível em <https://paises.ibge.gov.br/#/dados/alemanha>. Acesso em: 16 out. 2021.

IBGE. (2021). *Países*. Brasil. Disponível em: <https://paises.ibge.gov.br/#/mapa/brasil>. Acesso em: 16 out. 2021.

IBGE. (2021). *Países*. Chile. Disponível em: <https://paises.ibge.gov.br/#/dados/chile>. Acesso em: 16 out. 2021.

IBGE. (2021). *Países*. Disponível em: <https://paises.ibge.gov.br/#/mapa>. Acesso em: 16 out. 2021.

IBGE. (2021). *Países*. Estados Unidos da América. Disponível em: <https://paises.ibge.gov.br/#/dados/estados-unidos-da-america>. Acesso em: 16 out. 2021.

IBGE. (2021). *Países*. França. Disponível em: <https://paises.ibge.gov.br/#/dados/franca>. Acesso em: 16 out. 2021.

IBGE. (2021). *Países*. República da Coréia. Disponível em: <https://paises.ibge.gov.br/#/mapa/republica-da-coreia>. Acesso em: 16 out. 2021.

Institute for Economics & Peace. (2018). Global Terrorism Index Report. *Global Terrorism Index*. Disponível em: <http://globalterrorismindex.org/>. Acesso em: 16 out. 2021.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2017). Associação Nacional dos Servidores da Carreira. *Brasil 2035: cenários para o desenvolvimento*. Brasília: IPEA, Assecor.

LASD. (2021). *The Leaders Behind the Star*. Reflections on Leadership in the LASD. The Los Angeles County Sheriff's Department.

Metropolitan Police. (2020). *Business Plan 2020-2023*. Disponível em: [https://www.met.police.uk/search?q=strategic+plan&\\_t\\_dtq=true](https://www.met.police.uk/search?q=strategic+plan&_t_dtq=true). Acesso em: 16 out. 2021.

Minas Gerais. Corpo de Bombeiros Militar e Polícia Militar. (2012). *Resolução Conjunta 4.220*, de 28 de junho de 2012. Manual de Processos e Procedimentos Administrativos das Instituições Militares de Minas Gerais.

Minas Gerais. (1983). *Decreto nº 23.085*, de 10 de outubro de 1983. Aprova o Regulamento Disciplinar da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais (R-116). Belo Horizonte, 1983. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:minas.gerais:estadual:decreto:1983-10-10;23085>. Acesso em: 16 out. 2021.

Minas Gerais. (1989). *Decreto Estadual nº 29.774*, de 17 de julho de 1989, que Lei nº 5532 de 23 de setembro de 1970, que dispõe sobre a Medalha Alferes Tiradentes da Polícia Militar de Minas Gerais. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:minas.gerais:estadual:decreto:1989-07-17;29774>. Acesso em: 16 out. 2021.

Minas Gerais. (1970). *Lei nº 5.532*, de 23 de setembro de 1970, que cria a medalha de Mérito Profissional. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/mg/lei-ordinaria-n-5532-1970-minas-gerais-cria-medalha-de-merito-profissional>. Acesso em: 16 out. 2021.

Minas Gerais. (2002). *Lei nº 14.310*, de 19 de junho de 2002. Dispõe sobre o Código de Ética e Disciplina dos Militares do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte. Diário Oficial do Estado de Minas Gerais.

Minas Gerais. Secretaria de Estado de Defesa Social. (2014). *Resolução nº 187 de 31 de julho*. Belo Horizonte: SEDS.

Ministry of Defense. (2010). *Global Strategy Trends Out to 2040*. Londres: UK Ministry of Defense.

PFI. Society of Police Futurists International. (2020). *Futures Research*. Disponível em: <https://www.policefuturists.org/futures-research-2>. Acesso em: 16 out. 2021.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. (2013). *A ascensão do sul: o progresso humano num mundo diversificado*, Relatório do Desenvolvimento Humano. Brasília: Pnud.

Polícia Militar de Minas Gerais. (1989). Resolução nº 2152, de 31 de março de 1989, que Dispõe sobre homenagens aos militares considerados Destaques Profissionais nas atividades afetas à Polícia Militar. Diretoria de Recursos Humanos. Belo Horizonte.

Polícia Militar de Minas Gerais. (1993). Memorando circular nº 5018, de 16 de junho de 1993, que dispõe sobre o padrão de comportamento. Diretoria de Recursos Humanos. Belo Horizonte.

Polícia Militar de Minas Gerais. (2002). *Diretriz para a produção de serviços de Segurança Pública n. 1/2002-CG*. Belo Horizonte: Comando Geral.

Polícia Militar de Minas Gerais. (2003). *Plano Estratégico 2004-2007*. Belo Horizonte: PMMG – Comando Geral.

Polícia Militar de Minas Gerais. (2009). *Plano Estratégico – 2009/2012*. Belo Horizonte: PMMG – Comando Geral.

Polícia Militar de Minas Gerais. (2010). *Diretriz para produção de serviços de segurança pública nº 3.01.01/2010 (diretriz geral para emprego operacional da PMMG)*. Belo Horizonte: PMMG.

Polícia Militar de Minas Gerais. (2011). *Plano Estratégico 2012/2015*. Belo Horizonte: PMMG – Comando Geral.

Polícia Militar de Minas Gerais. (2012). *Sistema de Gestão Estratégica – 2012/2015*. Belo Horizonte: PMMG – Comando Geral.

Polícia Militar de Minas Gerais. (2014). Resolução nº 4320, de 16 de julho de 2014, que Regulamenta o direito de acesso à informação no âmbito da Polícia Militar de Minas Gerais. Diretoria de Recursos Humanos. Belo Horizonte.

Polícia Militar de Minas Gerais. (2015). *Plano Estratégico 2016/2019*. Belo Horizonte: PMMG – Comando Geral.

Polícia Militar de Minas Gerais. (2016a). *Diretriz geral para emprego operacional da PMMG: Regula o emprego operacional da Polícia Militar de Minas Gerais*. Belo Horizonte: PMMG – Comando Geral.

Polícia Militar de Minas Gerais. (2016b). *Diretriz nº 3.01.02 – Regula o emprego da Polícia Militar de Minas Gerais nas ações ocupações de imóveis urbanos e rurais*. Belo Horizonte: PMMG – Comando Geral.

Polícia Militar de Minas Gerais. (2016c). *Diretriz para a excelência da Gestão da PMMG*. Belo Horizonte: PMMG – Comando Geral.

Polícia Militar de Minas Gerais. (2016d). *Regimento Interno da Assessoria de Relações Institucionais*. Belo Horizonte: PMMG – Comando Geral.

Polícia Militar de Minas Gerais. (2019). *Diretriz geral para emprego operacional nº 3.01.01/2019: regula o emprego operacional da PMMG*. Belo Horizonte: PMMG – Comando Geral.

Polícia Militar de Minas Gerais. (2019). *Resolução nº 4827 de 29 de agosto* (Portfólio de Serviços da Polícia Militar de Minas Gerais). Belo Horizonte: PMMG – Comando Geral.

Polícia Militar de Minas Gerais. (2020). *Plano Estratégico 2020/2023*. Belo Horizonte: PMMG – Comando Geral.

Rand Corporation. *History and Mission: our mission and values*. Disponível em: <https://www.rand.org/about/history.html>. Acesso em: 16 out. 2021.

SAPS. (2020). *Strategic Plan to 2020 - 2025*. Pretoria, South African: South African Police Service (SAPS). Disponível em: [www.saps.gov.za](http://www.saps.gov.za). Acesso em 28 set 2022.

SENASA. Secretaria Nacional de Segurança Pública. (2007). *Curso Nacional de Promotor de Polícia Comunitária*. Brasília: Ministério da Justiça.

União, Tribunal de Contas. (2020). Acórdão nº 1192, de 13 de maio de 2020. Sumário: levantamento de auditoria com o objetivo de elaborar o modelo de avaliação de governança e gestão em segurança pública, por meio do índice de governança e gestão em segurança pública (IGGSEG). Limitações para a validação do modelo. Recomendação. Encaminhamento do presente acórdão, assim como do relatório e voto que o fundamentam, a diversas entidades. Brasília. Disponível em: <<https://onedrive.live.com/view.aspx?re-sid=1537D3E82A57A0B9!25882&ithint=file%2cdocx&authkey=!APcZzE97eMIMi6o>>. Acesso em: 16 out. 2021.

United States. (2017). *Global trends: Paradox of progress*. Washington-DC: National Intelligence Council.

United States. (2020). *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020*. Washington-DC: Office of the Secretary of Defense.

UNODC. United Nations Office on Drugs and Crime. (2020). *World Drug Report 2020*. Vienna: UNODC.

## REFERÊNCIAS

- Abell, F. D. (1991). *Definição do negócio: ponto de partida do planejamento estratégico*. São Paulo: Atlas.
- Ackoff, R. L. (1976). *Planejamento empresarial*. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos.
- Adler, E. (1999). O Construtivismo no estudo das relações internacionais. *Lua Nova*, 47. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451999000200011>. Acesso em: 16 out. 2021.
- Afonso, J. J. R. (2018). Polícia: etimologia e evolução do conceito, *Revista Brasileira e Ciências Policiais*, 09 (01), 213-260.
- Afonso, J. J. R. (2015). *A privatização de funções de segurança pública interna: funções inalienáveis do estado de direito democrático e novo paradigma de descentralização do exercício de poderes de polícia*. (Tese de Doutoramento em Direito) - Departamento de Direito. Universidade Autónoma de Lisboa, Lisboa.
- Albert, S., Whetten, D. (1985). Organizational Identity. In Cummings, C. C., Staw, B. M. (Ed.) *Research in organizational behavior*, 7, 68-76. Greenwich, CT: JAI Press,
- Almeida, K. S. (1991, Julho/setembro). Uma visão crítica do sistema policial brasileiro. *O Alíeres*, 09(30), 9-30.
- Almeida, M. I. R. (2001). *Manual de planejamento estratégico*. São Paulo: Atlas.
- Andrews, K. R. (1971). *The Comcept of Corporate Strategy*. New York Dowjones: Irwin.
- Araújo, E. S. (2009). As reformas da previdência de FHC e Lula e o sistema Brasileiro de proteção social. *Revista de Políticas Públicas*, 13(01), 31-41.
- Argyris, C. (1969). *Intervention Theory and Method: behavioral science view*. Mass: Addison-Wesley.
- Aron, R. (1986), *Paz e Guerra entre as Nações*. Brasília (Colecção Pensamento Político), Brasília, UNB.
- Azevedo, L. F. S. de. (1998). *A Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro na Defesa Social: Uma visão sobre serviços prestados à comunidade segundo a percepção de seus componentes*. (Dissertação de Mestrado em Administração). Faculdade de Economia e Administração/UF, Niterói/RJ.
- Baden-Fuller, C. & Stopford, J. M. (1990). Corporate Rejuvenation. *Journal of Management Studies*, 27 (4), London Business School.
- Balestreri, R. B. (1998). *Direitos Humanos: Coisa de Polícia*. Passo Fundo: Paster Editora.
- Barbas, J. (2020). Terá o COVID-19 impacto na cibersegurança e ciberresiliência?. In Carreiras, H., Cunha, L., Baranita, A., & Nunes, L. (Orgs). *A pandemia covid-19: que impacto nas áreas da segurança e defesa?* Lisboa: Instituto de Defesa Nacional.
- Bardin, L. (2011). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70.

Barros, L. (2005). *Polícia e sociedade: um estudo sobre as relações, paradoxos e dilemas do cotidiano policial*. (Tese de doutorado do Departamento de Sociologia e Antropologia e do Departamento de Ciência Política) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG.

Barroso, L. (2014, janeiro/junho). A segurança: uma aproximação conceptual. *Revista de Direito e Segurança*, 3, 155-182.

Batista, F. B. (2012a). *Polícia de ciclo completo: um estudo sobre sua implantação no Brasil*. (Monografia em Altos Estudos de Política e Estratégia) - Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro/RJ.

Batista, F. F. (2012b). *Modelo de Gestão do Conhecimento para a administração pública Brasileira: como implementar a Gestão do Conhecimento para produzir resultados em benefício do cidadão*. Brasília: Ipea.

Batitucci, E. C. (2010, agosto/setembro). A evolução institucional da Polícia no século XIX: Inglaterra, Estados Unidos e Brasil em perspectiva comparada. *Revista brasileira de segurança pública*, 7, 30-47.

Bauer, R. (1999). *Gestão da mudança: caos e complexidade nas organizações*. São Paulo: Atlas.

Bayley, D. (1975). The Police and Political Development in Europe. In Ch. Tilly. *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press.

Bayley, D. (1977) (Org.). *Police and Society*. Londres: Sage.

Bayley, D. (1994). *Police for the Future*. New York: Oxford University Press.

Bayley, D. (2006). *Padrões de policiamento: uma análise comparativa internacional*. Tradução de Renê Alexandre Belmonte. São Paulo: USP. (Série Polícia e Sociedade).

Beato Filho, C. C. (1999). Políticas Públicas de Segurança e Questão Policial. *São Paulo em Perspectiva*, 13(04), 13-26.

Beato Filho, C. C. (2005). *Reforma policial no Brasil Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais (CRISP/UFMG).

Beatty, R., Ulrich, D. (1991). *Re-energizing the mature organization: Organizational Dynamics*. Amsterdã: Elsevier Science Publishers.

Beckhard, R. (1969). *Desenvolvimento organizacional: estratégias e modelos*. São Paulo: Edgard Blucher.

Beer, M. (2010). *Gerenciando mudança e transição*. Rio de Janeiro: Editora Record.

Bennis, W. G. (1969). *Organization development: its nature, origins and prospects*. New York: Reading, Mass, Addison-Wesley.

Bennis, W. G. (1972). *Desenvolvimento organizacional: sua natureza, origens e perspectivas*. São Paulo: Edgard Blucher.

Bennis, W. G., & Nanus, B. (1985). *Leaders: The Strategies for Taking Charge*. New York: Harper & Row.

Berenschot, W., Haven, S. T., Have, W. T., Stevens, F., Elst, M. V. D. (2003). *Modelos de gestão: o que são e quando devem ser usados*. São Paulo: Pearson Education do Brasil.

Bergo, M. T. B. (2007). *O pensamento estratégico e o desenvolvimento nacional: uma proposta de projeto para o Brasil*. São Paulo: MP Editora.

Bergo, M. R. B. (2018, Maio). Polemologia, conflitos, crises e guerras. Palestra Proferida no *Curso de Altos Estudos em Política e Estratégica da Escola Superior de Guerra*. Rio de Janeiro.

Berlière, J. (1993). *Le Préfet Lépine: Vers La Naissance de la Police Moderne*. Paris: Denoël.

Bittner, E. (1975). *The Functions of Police in Modern Society. A Review of Background Factors, Current Practices, and Possible Role Models*. New York: Janson Aronson.

Bittner, E. (2003). *Aspectos do trabalho policial*. São Paulo: Edusp.

Bowditch, J., & Buono, A. (1992). *Elementos de comportamento organizacional*. São Paulo: Pioneira.

Brasiliano, A. C. R. (2010). *Cenários prospectivos em gestão de riscos: um estudo de caso brasileiro*. São Paulo: Editora Sicurezza.

Bretas, M. L. (1997, Maio). Observações sobre a falência dos modelos policiais. *Tempo Social*, 9(1).

Bretas, M. L., Rosemberg, A. (2013, Janeiro/julho). A história da polícia no Brasil: balanços e perspectivas. *Topoi*, 14(26), 162-173.

Britannica Escola. (n.d.). *Inglaterra*. Disponível em: <https://escola.britannica.com.br/artigo/Inglaterra/481229>. Acesso em: 16 out. 2021.

Brito, M. J. de, Pereira, V. da G. (1996, Abril). Socialização organizacional: a iniciação na cultura militar. *RAP*, 30(4), 138-165.

Brodbeck, R. V. (2010, Novembro). A organização da polícia dos fins da Idade Média aos primeiros anos da Renascença. *Revista Jus Navigandi*, 2704. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/17912>. Acesso em: 16 out. 2021.

Brodeur, J. (1992). High Policing and Low Policing: Remarks About the Policing of Political Activities. In McCormick, K. R. E., Visano, L. A. *Understanding Policing*. Toronto: Canadian Scholars' Press.

Buarque, S. C. (2003). *Metodologia e técnicas de construção de cenários globais e regionais*. Brasília: IPEA.

Bundesministerium Inneres. (2020). *Wirkungsziele Bundesministerium für Inneres 2020*. Disponível em: [https://bmi.gv.at/501/files/Wirkungsziele\\_06\\_2020.pdf](https://bmi.gv.at/501/files/Wirkungsziele_06_2020.pdf). Acesso em: 16 out. 2021.

Cabanas, Q. (1998). *Pedagogía axiológica: la educación ante los valores*. Madrid: Dykinson.

Cabrita, C. (2021). Biden, a política externa e o excepcionalismo americano. *Estadão*. Disponível em: <https://estadodaarte.estadao.com.br/excepcionalismo-eua-cabrita/>. Acesso em: 16 out. 2021.

Cain, M. (1992). Trends in the Sociology of Police Work. In McCormick, K. R. E., Visano, L. A. *Understanding Policing*. Toronto: Canadian Scholars' Press.

Calmon, J. I. de S. (2019). *Conflitos não lineares no século XXI e a evolução da doutrina militar terrestre*. Artigo científico apresentado à Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, como requisito parcial para a obtenção do grau de aperfeiçoamento em operações militares. Rio de Janeiro: Exército Brasileiro.

Camargo, C. A. (1997, julho/agosto/setembro). Estética Militar e Instituições Policiais. *Revista Força Policial*, 15, 49-96.

Campos, C. J. de. (2015). *Gestão pública é possível: o case delegacia legal no RJ*. Curitiba: Ed. Appris.

Carrera Neto, S. (2020). *Modelos de Polícia*. Recife: Inoveprimer.

Carvalho, R. M. A. de (2015). *A influência das políticas públicas de segurança do Reino Unido na realidade portuguesa*. (Dissertação de Mestrado Integrado em Ciências Policiais) - Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Lisboa, Portugal.

Carvalho, V. A., Vieira, A. de C. (2020, julho/dezembro). Polícia Penal no Brasil: realidade, debates e possíveis reflexos na segurança pública, *Revista Brasileira de execução penal*, 1(2), 273-297.

Castells, M. (2000). *O poder da identidade*. São Paulo: Paz e Terra.

Castello, D. (2021). Como construir a identidade de sua empresa. *Endeavor*. Disponível em: <https://info.endeavor.org.br/ebook-como-construir-identidade-da-sua-empresa>. Acesso em: 01 set. 2021.

Castro, J. B. (1998). *O Estouro do casulo*. Belo Horizonte: Oficina Redatorial Guimarães Rosa.

Castro, T. (2012). *Teoria das Relações Internacionais*. Brasília: Funag.

Cerqueira, D. et al. (2013) A singular dinâmica territorial dos homicídios no Brasil. In: Boueri, R., Costa, M. A. (Eds.). *Brasil em desenvolvimento 2013: Estado, planejamento e políticas públicas*, 3, 877-898. Brasília: Ipea.

Cerqueira, D., Moura, R. L. (2014). Demografia e homicídios no Brasil. In: Camarano, A. A. (Org.). *Novo regime demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento?* Rio de Janeiro: Ipea.

Cervo, A. L. (2007). Hegemonia coletiva e equilíbrio: a construção do mundo liberal (1815-1871). In Saraiva, J. F. S. (Org). *História das relações internacionais contemporâneas: Da sociedade internacional do século XIX à era da globalização*. São Paulo: Saraiva.

Chevalier, J., Gheerbrant, A. (1990). *Dicionário de Símbolos – Mitos, sonhos, costumes, gestos, formas, figuras, cores, números*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora.

- Chiappin, J. R. N. (1994). O paradigma de Huntington e o realismo político. *Lua Nova*, 23, 37-53.
- Chiavenato, I. (1998). *Teoria geral da administração*. São Paulo: Makron Books.
- Chiavenato, I., & Sapiro, A. (2003). *Planejamento estratégico: fundamentos e aplicações*. Rio de Janeiro: Campus.
- Choo, C. W. (2003), *A organização do conhecimento: como as organizações usam a informação para criar significado, construir conhecimento e tomar decisões*. São Paulo, SENAC.
- Clarke, M., Ricketts, A. (2017, July). US grand strategy and national security: the dilemmas of primacy, decline and denial. *Australian Journal of International Affairs*, 71, 479-498.
- Clemente, P. J. L. (1998). *Da Polícia de Ordem Pública*. Lisboa: Governo Civil de Lisboa.
- Clemente, P. J. L. (2006). *A Polícia em Portugal*. Cadernos INA. Oeiras: INA – Instituto Nacional de Administração.
- Cockcroft, T. (2013). *Police Culture: Themes and Concepts*. London: Routledge.
- Conjur. (2019, Junho). *Número de policiais federais na ativa caem pelo quinto ano consecutivo*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jun-15/numero-policiais-federais-ativa-cai-quinto-ano-seguido>. Acesso em: 16 out. 2021.
- Corrêa, F. das G. (2020). Prospecção tecnológica em defesa e o futuro da guerra. *Revista de Análise Estratégica*, 18(4), 43-60, set/nov.
- Costa, R. L., Pereira, L. F., Antônio, N. dos S. (2019). *Estratégia Organizacional: Do estado da à implementação prática*. Lisboa: Actual.
- Costa, E. A. (2006). *Gestão estratégica*. São Paulo: Saraiva.
- Cotta, F. A. (2006). *Breve história da Polícia Militar de Minas Gerais*. Belo Horizonte: Crisálida.
- Couselo, G. J. (2000). *Modelos comparados de Polícia*. Madrid: Dykinson.
- Crank, J. (2003). Institutional theory of police: a review of the state of the art. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 26( 2), 186-197.
- Crank, J. (2004). *Understanding police culture*. London: Routledge
- Cruz, F. R. (2017). 22 anos depois: o que aconteceu à teoria do choque de civilizações de Samuel Huntington?. *Política Internacional e Segurança*, 12, 127-149.
- Cunha, A. de F. (2000). Sistema Policial Espanhol. *Unidade Revista de Assuntos Técnicos de Polícia Militar*, 43, Ano XVIII. Porto Alegre: Gráfica Santa Rita.
- Dantas, G. F. de L., Brito, C. E. T. (2010). A futurologia policial: breves reflexões introdutórias. *Revista Ordem Pública*, 3(01). Disponível em: <https://rop.emnuvens.com.br/rop/article/view/24>. Acesso em: 16 out. 2021.
- Dantas, G. F. de L. (2013, Novembro). *Conheça o sistema de segurança pública dos Estados Unidos*. Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária. Disponível em:

<http://www.dpi.policiacivil.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=2335>. Acesso em: 16 out. 2021.

Del Bayle, J. L. (1992). *La police. Approche socio-politique de.* Paris: Montchrestien.

Dias, E. (2019). Significado de Desenvolvimento Organizacional. *Significados*. Disponível em: <https://www.significados.com.br/desenvolvimento-organizacional/>. Acesso em: 16 out. 2021.

Dias, H. V. (2018). *Polícia líquida.* (Tese de Doutoramento em Direito e Segurança) - Departamento de Direito. Universidade Nova de Lisboa, Lisboa.

Dias, M. D. A. (2001, março/abril). O modelo de concentração policial – caracterização. *Polícia Portuguesa*, 128, 01-25.

Dougherty, J., & Pfaltzgraff, R. (2003). *Relações internacionais: as teorias em confronto: um estudo detalhado.* Lisboa: Gradiva.

Doz, Y., Thanheiser, H. (1996, October). Embedding transformational capability. In ICEDR. *Forum Embedding transformational capabilities (INSEAD, Fontainebleau)*. France.

Drucker, P. F. (1995). *Administrando em tempos de grandes mudanças.* São Paulo: Pioneira.

Duméry, H. (2012). Axiologie. *Universalis.fr*. Disponível em: <http://www.universalis.fr/encyclopédie/axiologie/>. Acesso em: 16 out. 2021.

Durão, S. (2006). *Patrulha e Proximidade, uma etnografia da polícia de Lisboa.* (Tese de Doutoramento em antropologia) - Departamento de Sociologia, ISCTE, Lisboa.

Durão, S. e C. D. (2012). Introdução. In Durão, S., Darck, C. (Orgs.). *Polícia, segurança e ordem pública: perspectivas portuguesas e brasileiras.* Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

Dutton, J., Dukerich, J., Harquail, C. (1994, June). Organizational images and member identification. *Administrative Science Quarterly*, 39, 239-263.

Elias, L. M. A. (2011). *Segurança na Contemporaneidade - Internacionalização e Comunitarização.* (Tese de Doutoramento em Ciência Política (políticas públicas)) - Departamento de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa.

Elias, L. M. A. (2019, Maio). A dimensão externa da segurança interna de Portugal. *Conjunatura Internacional*, 19, 78-79.

Emery, F., Trist, E. L. (1965, February). The Causal Texture of Organizational Environments. *Human Relations*, 18(01), 21-32.

Emsley, C, (1999, Abril). A typology of nineteenth-century police. *Crime, History and Societies*, 3(1).

Estrada, A. A. (2009, abril/junho). Os fundamentos da teoria da complexidade em Edgar Morin, *Akropolis*, 17( 2), 85-90.

Fabretti, H. B. (2014). *Segurança pública – Fundamentos jurídicos para uma abordagem constitucional.* São Paulo: Atlas.

Fahey, L., Randal, R. (1999). *MBA Curso prático: estratégia.* Rio de Janeiro: Campus.

Fascioni, L. (2010). *DNA empresarial – identidade corporativa como referência estratégica*. São Paulo: Integrare.

Fernández, I. R. (2017). Visión de la Guardia Civil en la Gestión de la Seguridad Pública en Eventos Multitudinarios. *II Congresso Comunicación y Seguridad em Eventos*. Facultad de Ciencias de la Informacion (UCM). 20 y 21 de abril de 2017.

Fernandes, S. H. S. (2002). *Planejamento estratégico: uma proposta de metodologia para a Polícia Militar*. (Monografia em Especialização em Segurança Pública) - Centro de Pesquisa e pós-graduação. Academia de Polícia Militar, Belo Horizonte/MG.

Fernandes, S. H. S. (2009). *Planejamento orientado por cenários: uma contribuição para aplicação na Polícia Militar*. (Monografia em Gestão Estratégica em Segurança Pública). Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte/MG.

Fernandes, S. H. S. (2015). *O papel da união na segurança pública: análise retrospectiva do Império aos dias atuais*. (Monografia) – Curso de Altos Estudos de Política e Estratégica. Rio de Janeiro. Escola Superior de Guerra.

Fernandes, S. H. S. (2016). *Fundamentos de planejamento prospectivo aplicados à Polícia Militar*. Belo Horizonte: D'Plácido.

Fernandes, S. H. S. (2016). O papel da União na Segurança Pública: análise retrospectiva do Império aos dias atuais. *O Alferes*, 26(69), 41-76, jul./dez.

Fernandes, S. H. S. (2017). *Fundamentos de planejamento prospectivo aplicados à Polícia Militar*. Belo Horizonte: D'Plácido. (3<sup>a</sup> edição).

Fernandes, S. H. S. (2018). Desenvolvimento Policial e criação de cenários. In Poiares, N., Marta, R. (Orgs.). *Segurança interna, desafios na sociedade de risco mundial*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais.

Ferreira, A. A. et al. (2002). *Gestão empresarial: de Taylor aos nossos dias*. São Paulo: Pioneira.

Ferreira, A. B. de H. (2010). *Dicionário da língua portuguesa*. Curitiba: Positivo.

Ferreira, P. (1995). *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Editora Saraiva.

Ferreira, R. C. M. e R., Souza, T. e. (2012, Julho). O Sistema Francês de Polícia e a sua relação com a Segurança Pública no Brasil. Anais do XV Encontro Regional da ANPUH Rio (Associação Nacional de História), São Gonçalo/RJ.

Ferro, J. R. (1991). *Decifrando culturas organizacionais*. (Tese de Doutoramento em Administração). Escola de Administração de São Paulo - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo/SP.

Fischmann, A. A., Almeida, M. I. R. de (1991). *Planejamento estratégico na prática*. São Paulo: Atlas.

Fleury, A., Fleury, M. T. L. (1995). *Aprendizagem organizacional e inovação organizacional: as experiências do Japão, da Coréia e do Brasil*. São Paulo: Atlas.

FNQ - Fundação Nacional da Qualidade. (2014). *Critérios Compromisso com a Excelência*. São Paulo: FNQ.

Foguel, S., & Souza, C. C. (1985). *Desenvolvimento e deterioração organizacional*. São Paulo: Atlas.

Fontoura, F. B. B., Machado, C. D. (2017). Afinal o que é Desenvolvimento Organizacional? Comunicação apresentada no *VIII Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional - Territórios, Redes e Desenvolvimento Regional: Perspectivas e Desafios, Programa de Desenvolvimento Regional em Mestrado e Doutorado*, Universidade de Santa Cruz do Sul, 13 a 15 de setembro de 2017, Santa Cruz do Sul/RS.

Folha Dirigida. (2019, Março). PRF tem déficit de 8,3 mil policiais e um novo concurso é urgente. *Folha Dirigida*. Disponível em: <https://folhadirigida.com.br/concursos/noticias/policia-rodoviaria-federal-prf-prf-tem-deficit-de-83-mil-policiais-e-um-novo-concurso-e-urgente>. Acesso em: 16 out. 2021.

Foureaux, R. (2019). *Segurança Pública*. Salvador: Editora Juspodivm.

Foureaux, P. de, Souza, M. L. S., Costa, A. L. C., Miranda, J. T., Reis, M. A. G., Machado, M. A. (1987). *Manual de Trabalho de Comando*. Belo Horizonte: Academia de Polícia Militar.

Freeman, R. E. (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. London: Pitman.

Freeman, R. E., McVea, J. (2001). A Stakeholder Approach to Strategic Management. *Working Paper* , 01(02). (Darden Graduate School of Business Administration. University of Virginia). Disponível em: [http://papers.ssrn.com/paper.taf?abstract\\_id=263511](http://papers.ssrn.com/paper.taf?abstract_id=263511). Acesso em: 16 out. 2021.

Freitas, L. S. (2015). *A institucionalização do modelo de gestão Compstat na Polícia Militar de Minas Gerais sob a perspectiva teórica do Translation e trabalho institucional*. (Tese de Doutoramento em Administração) - Departamento de Ciências Econômicas. UFMG, Belo Horizonte/MG.

Gaddis, J. L. (1992). The Cold War, the Long Peace, and the Future. *Diplomatic History, journal Article*. 16(02), 234-246.

Gaj, L. (2002). *O estrategista: do pensamento à ação estratégica na organização*. São Paulo: Pearson Education do Brasil.

Galliano, A. G. (1979). *O Método científico: teoria e prática*. São Paulo: Harbra.

Garcias, T. A. C. (2015). *A implementação da gestão estratégica na Polícia Militar de Minas Gerais: a criação e a contribuição da Assessoria de Desenvolvimento Organizacional*. (Monografia apresentada ao Curso Superior de Administração Pública). Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte/MG.

Gaspar, C. (2020). Cisnes negros. In Carreiras, H., Cunha, L., Baranita, A., & Nunes, L. (Orgs). *A pandemia covid-19: que impacto nas áreas da segurança e defesa?* Lisboa: Instituto de Defesa Nacional.

Gil, A. C. (1996). *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas.

Gil, A. C. (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas.

Godet, M. (1987). *Scenarios and strategic management*. London: Butterworths Scientific, Ltd.

Godet, M. (1993). *Manual de prospectiva estratégica: da antecipação à acção*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.

Godet, M. (2006). *Creating futures: scenario planning as a strategic management tool*. Paris: Economica. Disponível em: <http://www.laprospектив.fr/dyn/anglais/ouvrages/creatingfutures2006.pdf>. Acesso em: 16 out. 2021.

Goffman, E. (1978). *Estigma: Notas sobre a manipulação da identidade deteriorada*. Rio de Janeiro: Editora Zahar.

Góis, J. P. T. (2011). *Modelos de organização policial: o sistema português, realidades e perspectivas*. (Dissertação de mestrado). Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Lisboa, Portugal.

Goldstein, H. (2003). *Policiendo uma Sociedade Livre*. Tradução de Marcelo Rollemburg. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo. (Serie Polícia e Sociedade – organizado por Nancy Candia).

Gomes, J. F. (1978, Outubro). Administração de recursos humanos e desenvolvimento organizacional. *Revista de Administração de Empresas*, 18(4), 25-35.

Gomes, P. V. (2001, Março/abril). Modelos de policiamento. *Polícia Portuguesa*, 128, 01-04.

Gonçalves, C. A., Gonçalves Filho, C. & Reis Neto, M. T. (2006). *Estratégia Empresarial: o desafio nas organizações*. São Paulo: Saraiva.

Gonçalves, C. G. R. (2007). *A construção de uma polícia urbana (Lisboa, 1890-1940), Institucionalização, organização e práticas*. (Dissertação de Mestrado em Sociologia e Políticas Públicas) - Departamento de Sociologia e Políticas Públicas, ISCTE, Lisboa.

Gonçalves, C. G. R. (2017). *Polícia e modernidade. As múltiplas dimensões de um objetivo historiográfico*. Lisboa: Editora Mundos Sociais.

Gonçalves, G. R. (2014). Police reform and the transnational circulation of police models: the Portuguese case in the 1860s. *Crime, History & Societies*, 18(01), 5-29.

Gonçalves, G. R. (2017). *Polícia e Polícias em Portugal: Perspetivas Históricas*. In Gonçalves, G. R. & Durão, S. (Orgs.). *Polícia e modernidade: as múltiplas dimensões de um objeto historiográfico*. Lisboa: Editora Mundos Sociais (ISCTE-IUL).

Gonçalves, V., Campos, C. (2012). *Gestão de Mudanças: o fator humano na liderança de projetos*. Rio de Janeiro: Brasport.

Gonçalves, V., Campos, C. (2016). *HCMBOK: o fator humano na liderança de projetos*. Rio de Janeiro: Brasport.

Gondim, M. G. C., Tamayo, A. (1996). Escala de valores organizacionais. *Revista de Administração*, 31 (2), 62-72.

Graef, R. (1989). *Talking Blues. The Police in their own Words*. London: Collins.

Grzybowski, D. (2014, Maio). A contribuição do desenvolvimento organizacional para promover mudanças na dinâmica dos sistemas sociais. *VIII encontro de estudos organizacionais da AMPAD*, Gramado/RS.

Hambrick, D. (1983). *High profit strategies in mature capital goods industries: a contingency approach*. New York: Academy of Management Journal.

Harari, Y. N. (2017). *Homo Deus: Uma Breve História do Amanhã*. Amadora: Elsinore.

Harari, Y. N. (2018). *21 lições para o século XXI*. São Paulo: Companhia das Letras.

Harari, Y. N. (2020). *Na batalha contra o Coronavírus, faltam líderes à humanidade*. São Paulo: Schwarcz.

Harrison, B. (2020). The great reset: Policing in 2030. *Society of Police Futurists International (PFI)*. Disponível em: <https://policefuturists.wordpress.com/2020/05/26/the-great-reset-policing-in-2030/>. Acesso em: 16 out. 2021.

Hatch, M. J., Schultz, M. (1997, June). Relations between organizational culture, identity and image. *European journal of Marketing*, 31(5/6). MCB University Press. (pp. 356-365).

Heidegger, M. (1997). *Heidegger e a essência do homem*. Traduzido de Ana Cristina Alves. Instituto Piaget. Lisboa.

Hesketh, J. L. (1977, Outubro/dezembro). Desenvolvimento organizacional: definições, objetivos e premissas. *Arquivos Brasileiros de Psicologia*, 29(04), 31-46.

Hipólito, M. M., Tasca, J. E. (2012). *Superando o mito do espantalho: Uma polícia orientada para a resolução dos problemas de segurança pública*. Florianópolis: Editora Insular.

Hobbes, T. (1974). *Leviatã*. São Paulo, Editora Abril.

Hobson, J. (2002). *The State and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.

Holloway, T. (1997). *Polícia no Rio de Janeiro. Repressão e resistência em uma cidade do século XIX*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

Hunger, D., Wheelen, T. (2002). *Gestão estratégica: princípios e prática*. Rio de Janeiro: Reichmann & Afonso.

Hunter, R. (1990). Three Models of Policing, in 13 Police Studies. *The International Review of Police Development*, 13, 118-124.

Huntington, S. P. (1996). *The clash of civilizations and the remaking of World Order*. New York: Simon & Schuster.

Inácio, C. I. C. (2010). *Políticas públicas de segurança – novo paradigma*. (Dissertação de Mestrado em Ciência Política) - Aveiro, Secção Autônoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas. Universidade de Aveiro, Aveiro, Portugal.

Jackson, R., & Sorensen, G. (2018). *Introdução às Relações Internacionais: teorias e abordagens*. Rio de Janeiro: Zahar.

Johann, S. (2013). *Comportamento Organizacional: teoria e prática*. São Paulo. Saraiva.

Johnson, R. A. (2014). Prevendo a guerra do futuro. *Parameters*, 44 (1). Tradução de Robert

A. Johnson. Disponível em: <http://www.ebvistas.eb.mil.br/index.php/DMT/article/view/692/746>. Acesso em: 16 out. 2021.

Júnior, J. S. N. (1992). O mundo pós-Guerra Fria: uma nova ordem mundial?. *Política Internacional*, 01(05).

Kaldor, M. (1998). *New and old wars – organized violence in a global era*. Cambridge: Polity Press.

Kaplan, R., & Norton, D. P. (2000). *A organização orientada para a estratégia*. Rio de Janeiro: Campus.

Kaplan, R., & Norton, D. P. (2004). *Mapas Estratégicos – Balanced Scorecard: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis*. Rio de Janeiro: Elsevier.

Kaplan, R. S., Norton, D. P. (2004). *Mapas Estratégicos: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis*. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: Elsevier.

Katz, D., Kahn, R. (1966). *The social psychology of organizations*. New York: Wiley.

Keck, Z. (2014, February). Rússia, says it's building naval bases in Asia, Latin America. *The Diplomat*. Disponível em: <https://thediplomat.com/2014/02/russia-says-its-building-naval-bases-in-asia-latin-america/>. Acesso em: 16 out. 2021.

Khan, T. (2001). *Cidades blindadas: ensaios de criminologia*. São Paulo: Conjuntura.

Kilian Júnior, R. (2009). *Cenarização: a ferramenta essencial para uma estratégia efetiva*. (Dissertação de Mestrado em História Comparada) - Departamento de História, UFRJ, Rio de Janeiro/RJ.

Kiriakidou, O., Millward, L. (2000). Corporate Identity: external reality or internal fit? *Corporate Communications: An International Journal*. MCB University Press, 5(1), 49-58.

Kisil, M. (1998). Gestão da Mudança Organizacional. Colaboração de Tânia R. G. B. Pupo. Série Saúde & Cidadania. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo.

Knight, F. H. (2002). *Risk uncertainty and profit*. Washington: Beard Books.

Lacerda, G. B. (2006). Algumas Teorias das Relações Internacionais: Realismo, Idealismo e Grocianismo. *Intersaberes*, 01, 56-77.

Lakatos, E. M. & Marconi, M. de A. (2001). *Metodologia científica*. São Paulo: Atlas.

Lakatos, E. M. & Marconi, M. de A. (2003). *Fundamentos de metodologia científica*. São Paulo: Atlas.

Lakatos, E. M. & Marconi, M. de A. (2005). *Fundamentos de metodologia científica*. São Paulo: Atlas.

Lakatos, E. M. & Marconi, M. de A. (2007). *Fundamentos de metodologia científica*. São Paulo: Atlas.

Larraín, J. (2001). *Identidad Chilena*. Santiago: LOM Ediciones.

- Laville, C., & Dionne, J. (1999). *A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa de ciências humanas*. Belo Horizonte: UFMG.
- Lawrence, P. R., & Lorsch, J. W. (1972). *O desenvolvimento de organizações: diagnóstico e ação*. São Paulo: Edgard Blucher.
- Lazzarini, A. (1995, janeiro/março). Segurança pública e o aperfeiçoamento da polícia no Brasil. In *Revista de assuntos técnicos de Polícia Militar*, 5, 5-76.
- Lazzarini, A. (1998). *Direito Administrativo da Ordem Pública*. Rio de Janeiro: Forense.
- Lazzarini, A. (1999). *Temas de Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.
- Lazzarini, A. (2003). *Temas de Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.
- Lazzarini, A., Moreira Neto. D. de F., Meirelles, H. L., Cretela Júnior, J. F, Andréa, S. de. (1986). *Direito administrativo da ordem pública*. Rio de Janeiro: Forense.
- Lazzarini, A., Moreira Neto. D. de F., Meirelles, H. L., Cretela Júnior, J. F, Andréa, S. de. (1998). *Direito administrativo da ordem pública*. Rio de Janeiro: Forense.
- Leal, J. L. R. (2012). *O Ártico como Espaço Geopolítico*. (Tese de Doutoramento em História, Defesa e Relações Internacionais) - Departamento de História, ISCTE-IUL, Lisboa.
- Leitão, J. C. B. (2001, março/abril). Tácticas de patrulha. *Pólicia Portuguesa*, 128, 06-08.
- Leney T., Coles, M., Grollman, P., Vilu, R. (2004). *Manual de escenários*. Pylaia: CEDEFOP.
- Licks, J. L (2000). *Influência dos valores e dos interesses na implantação de um processo de mudança em organizações públicas: o caso da BM*. Dissertação (Mestrado em Administração). Porto Alegre. UFRGS.
- Lima, S. M. V., Bressan, C. L. (2003). Mudança organizacional: uma introdução. In: LIMA, S. M. V. (Org.) *Mudança organizacional*. Rio de Janeiro: FGV.
- Lindgren, M., Bandhold, H. (2003). *Scenario Planning. The link between future and strategy*. London: Ed. Palgrave.
- Lobato, D. M. (2000). *Uma visão orientada para a busca da vantagem competitiva*. Rio de Janeiro: Editoração.
- Lobato, D. M. et al. (2004). *Estratégia de empresas*. Rio de Janeiro: FGV.
- Loftus, B. (2009). *Police Culture in a Changing World*, Oxford, Oxford University Press.
- Lorange, P. (1980). *Corporate Planning: An executive Viewpoint*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Lot, F. (2008). *O fim do mundo antigo e o princípio da Idade Média*. Lisboa: Edições 70.

Lowe, W. (1990). The Lancashire Constabulary, 1845-1870: the social and occupational function of a Victorian police force. In Knafla. *Crime, police and the courts in british history*, (pp. 219-240). London: Meckler.

Luigi, R. (2014, janeiro/junho). A ideia de Anarquia nas Relações Internacionais e o conceito de Anarquia em Morgenthau. *Intellector*, 01(20).

Lundestad, G. (1992, March). The End of the Cold War, the New Role for Europe, and the Decline of the United States. *Diplomatic History, Journal Article*, 02, 247-255. Oxford University Press. Disponível em: [www.jstor.org/stable/24912153](http://www.jstor.org/stable/24912153). Acessado em 28 set 2022.

Luz, J. D. V. da. (1998). Brigada Militar Uma Evolução Necessária. Unidade. *Revista de Assuntos Técnicos de Polícia Militar*, Ano XVI, Porto Alegre.

Machado, H. V. (2003). A identidade e o contexto organizacional: perspectivas de análise. *Revista de Administração Contemporânea*, 07, 51-57. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1415-65552003000500004>. Acessado em 28 set 2022.

Machado, H. V., & Kopittke, B. (2002). A Identidade no Contexto Organizacional: Perspectivas Múltiplas de Estudo. Comunicado apresentado no *Encontro de estudos organizacionais*, no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Administração. Universidade Federal de Pernambuco, Recife/PE.

Mainardes, E. W., Lasso, S., Novaes, C. (2015). Percepções de qualidade do serviço público. *Revista Pensamento Contemporâneo em Administração*, 9(1), 107-123, jan./mar.

Malafaia, T. C. (2014). *A ascensão japonesa na Ásia do leste e Pacífico entre 1905-1945: um estudo de caso utilizando o Realismo Neoclássico e Teorias Econômicas*, (Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais) - Departamento de Relações Internacionais, PUC-MG, Belo Horizonte/MG.

Marcial, E. C. (2001). *Análise estratégica: estudos de futuro no contexto da inteligência competitiva*. Brasília: Thesaurus Editora. (Coleção Inteligência Competitiva).

Marcial, E. C. et al. (2020). (Org.). *Cenários Pós-Covid-19: Possíveis impactos sociais e econômicos no Brasil – Uma pesquisa do Grupo de Pesquisa e Estudos Prospectivos*. Brasília: Mackenzie.

Marcial, E. C. & Grumbach, R. J. dos S. (2001). *Cenários prospectivos: como construir um futuro melhor*. Rio de Janeiro: FGV.

Marcial, E. C., Grumbach, R. J. dos S. (2002). *Cenários prospectivos: como construir um futuro melhor*. Rio de Janeiro: FGV.

Marconi, M de A. & Lakatos, E. M. (2006). *Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados*. São Paulo: Atlas.

Martins, J. A. de S. (2019). Segurança pública: uma perspectiva da competência da preservação pelas polícias militares brasileiras. *Revista Brasileira de segurança pública*, 2(4), 90-100, Jan./Jun. Disponível em: [https://scholar.google.com/citations?view\\_op=view\\_citation&hl=pt-BR&user=pRpoLlcAAAAJ&citation\\_for\\_view=pRpoLlcAAAAJ:YsMSGLbcyi4C](https://scholar.google.com/citations?view_op=view_citation&hl=pt-BR&user=pRpoLlcAAAAJ&citation_for_view=pRpoLlcAAAAJ:YsMSGLbcyi4C). Acesso em 16 out 2021.

Magalhães, R. e A. V. (2018, janeiro/fevereiro). Os impactos da quarta revolução industrial: o Brasil será uma potência sustentável com condições de capturar as oportunidades que surgem com as mudanças econômicas, ambientais, sociais e éticas provocadas pelas novas tecnologias? *GV Executivo*, 17(01).

Manoel, E. de O. (2004). *Policimento Ostensivo, com ênfase no processo motorizado*. Curitiba: Optagraf.

Marcineiro, N., Pacheco, G. (2005). *Polícia comunitária: evoluindo para a polícia do século XXI*. Florianópolis: Insular.

Marsh, R. (2019). *Terrorism Risk Insurance Market Report*. Disponível em: <https://www.jlt.com/insurance-risk/credit-political-security-risk/insights/2019-terrorism-risk-insurance-market-report>. Acesso em: 16 out. 2021.

Mattos, C. de M. (1977). *A Geopolítica e as Projeções de Poder*. Rio de Janeiro: Bibliex.

Mattos, C. de M. (1999). *Geopolítica: Introdução ao estudo*. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra.

Mawby, R. (1999). *Policing Across the World: Issues for the Twenty-First Century*. London: Routledge.

Mckibbin, W.; Fernando, R. (2020). The Global Macroeconomic Impacts of COVID-19: Seven Scenarios. CAMA Working Paper, [S.I.], 19/2020. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3547729](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3547729). Acesso em 01 de out 2020

Medeiros Filho, O., Lima, R. C. (2019). Guerra do futuro: síntese e recomendações. *Revista Análise Estratégica*, 11(01), 9-16, fev.

Mendes, M. F. (2001). Policiamento: há um modelo ideal? *Polícia Portuguesa*, 128, 09-14..

Mendes, P. E. (2012). A (re)invenção das relações internacionais na viragem do século. O desafio do construtivismo. *Relações internacionais*, 36.

Mendes, P. E. (2019). As teorias principais das Relações Internacionais: Uma avaliação do progresso da disciplina. *Relações internacionais*, 36.

Mendonça, O. F. (2014, Fevereiro). Qual a diferença da polícia dos Estados Unidos e a do Brasil. *FENEME*. Disponível em: <https://www.feneme.org.br/qual-a-diferenca-da-policia-dos-eua-e-do-brasil/>. Acesso em: 16 out. 2021.

Mendonça, O. F. (2019). *Estudio comparativo de las fuerzas policiales de Brasil y de los Estados Unidos*. Disponível em: <https://oskus.com/estudio-comparativo-de-las-fuerzas-policiales-de-brasil-y-de-los-estados-unidos/>. Acesso em: 16 out. 2021.

Miles, R. E., & Snow, C. C. (1978). *Organizational Strategy, Structure and process*. New York: McGraw Hill.

Miller, D. (1990). *The Icarus Paradox*. New York: Harper Business.

Miller, W. (1999). *Cops and Bobbies: police authority in New York and London 1830-1870*. Columbus: Ohio State University Press.

- Mintzberg, H., Ahlstrand, B. & Lampel, J. (2000). *Safári de Estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico*. Porto Alegre: Bookman.
- Mintzberg, H. (2003), *Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações*, São Paulo, Atlas.
- Monet, J-C. (1993). *Polices et Sociétés en Europe*. Paris: La Documentation Française.
- Monet, J-C. (2001). Polícias e sociedades na Europa. *Polícia e Sociedade*. São Paulo: USP.
- Monet, J-C. (2006). *Polícias e Sociedades na Europa*. Tradução de Mary Amazonas Leite de Castro. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (Edusp) (Série Polícia e Sociedade n.º 3, 2ª edição).
- Monjardet, D. (2002). *O que faz a polícia: sociologia da força pública*. São Paulo: Edusp.
- Monkkonen, E. H. (2002). *Crime, Justice, History*. Columbus: The Ohio State University Press.
- Monkkonen, E. H. (2004). *Police in Urban America 1860 – 1920*. London: Cambridge University Press.
- Monteiro, J. K., Espírito Santo, F. C., Bonacina, F. (2005). Valores, Ética e Julgamento Moral: Um Estudo Exploratório em Empresas Familiares. Universidade do Vale do Rio dos Sinos. *Psicologia: Reflexão e Crítica*, 18(2), 237-246.
- Morais, R. M. (1992). Real Management Model. *Cadernos de Administração*, Ano I, 1. Belo Horizonte: PUC/MG.
- Morais, R. M. de, Barros, T. S. (2017). *Gestão estratégica: uma nova abordagem de planejamento*. Curitiba: Intersaberes.
- Morais, R. T. R. (2005). *Planejamento estratégico: um bem ou um mal necessário*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.
- Moreira Neto, D. de F. (1991, janeiro/março). A segurança pública na Constituição. *Revista de Informação Legislativa*, 109, 145.
- Moreira Neto, D. e F. et al. (1998). *Direito administrativo da ordem pública*. Rio de Janeiro: Forense.
- Moreira Neto, D. de F. (1998, janeiro/março). Revisão doutrinária dos conceitos de ordem pública e segurança pública. *Revista de Informação Legislativa*, 97.
- Morgan, R., Newburn, T. (1997). *The Future of Policing*. Oxford: Clarendon Press/Oxford.
- Morais, R. M. (1992). *Cadernos de Administração*. Belo Horizonte: PUC/MG.
- Morin, E. (2000). *Ciência com consciência*. Rio de Janeiro: Bertrand, 2000.
- Moritz, G. de O., Moritz, M. O., Pereira, M. F. (2012). *Planejamento por cenários prospectivos*. São Paulo: Atlas
- Motta, F. C. P. (1997). Cultura e organizações no Brasil. In Prestes, F. C. Motta & Miguel Pinto Caldas. *Cultura organizacional e cultura brasileira*, (pp.27-36). São Paulo: Atlas.

Moura, M., & Tadini, G. W. (2017). O contágio do separatismo: A luta pela separação da Catalunha desperta ímpetos de emancipação no mundo inteiro, diz o estudo que comparou 76 levantes desde 1960. *Época*. Disponível em: <https://epoca.globo.com/mundo/noticia/2017/11/o-contagio-do-separatismo.html>. Acesso em: 16 out. 2021.

Muggah, R. (2019), “Terrorism Risk Insurance Market Report” (on line), Disponível em <https://www.jlt.com/insurance-risk/credit-political-security-risk/insights/2019-terrorism-riskinsurance-market-report>. Acesso em 01out2020.

Muniz, A. J. de O., & Faria, H. A. (2001). *Teoria Geral da Administração*. São Paulo: Atlas.

Muniz, J. de O. (1999). *Ser policial é sobretudo uma razão de ser: cultura e cotidiano da Polícia Militar do Rio de Janeiro*. (Tese de doutorado). Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ.

Muniz, J. (2001). A Crise de Identidade das Polícias Militares Brasileiras: Dilemas e Paradoxos da Formação Educacional. *Security and Defense Studies Review*, 1, 177-198.

Müzell, L. (2021). Aumento de bilionários e volta da pobreza extrema no Brasil mostraram impacto desigual da covid, *UOL*, Caderno de Economia. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/rfi/2021/09/08/aumento-de-bilionarios-e-volta-da-pobreza-extrema-no-Brasil-mostram-impacto-desigual-da-crise.htm>. Acesso em: 16 out. 2021.

Neme, A. de A. (2019). *Cenários prospectivos com foco no desenvolvimento sustentável da indústria nacional de revestimentos cerâmicos: visão para 2050*. (Dissertação de Mestrado em Gestão para a Competitividade) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. FGV, São Paulo/SP.

Nunes, I. F. (2020). A Europa e as crises. In Carreiras, H., Cunha, L., Baranita, A., & Nunes, L. (Orgs). *A pandemia covid-19: que impacto nas áreas da segurança e defesa?* Lisboa, Instituto de Defesa Nacional.

Oliveira, A. (2002). Um estudo etnográfico da instituição polícia militar. In Neves, P. S. et al. *Polícia e democracia: desafios à educação em direitos humanos*. Recife: Bagaço, 2002.

Oliveira, A. de., Tamayo, A. (2004, abril/maio/junho). Inventário de perfis de valores organizacionais. *Revista de Administração*, 39 (2), 129-140.

Oliveira, D. de P. R. (1998). *Planejamento estratégico: conceitos, metodologias e práticas*. São Paulo: Atlas.

Oliveira, D. de P. R. (2012). *Teoria geral da administração: uma abordagem prática*. São Paulo: Atlas.

Oliveira, D. de P. R. (2014). *Planejamento Estratégico, conceitos, metodologia e práticas*. São Paulo: Atlas.

Oliveira, J. F. (2001, março/abril). Os modelos de polícia, face à emergência das políticas públicas de segurança. *Polícia Portuguesa*, 128, 15-24.

Oliveira, J. O. (2005). O processo de mudança nas polícias: o caso português e os seus efeitos na redefinição das boas práticas policiais. In IGAI. *Conferência Internacional – Direitos Humanos e Comportamento Policial*. (pp. 148-163). Calouste Gulbenkian: Lisboa.

Oliveira, J. G. (2006). *As políticas de segurança e os modelos de policiamento. A emergência do policiamento de proximidade*. Lisboa: Edições Almedina.

Oliveira Júnior, A. de. (2007). *Cultura de polícia. Cultura e atitudes ocupacionais entre policiais militares em Belo Horizonte*. (Tese apresentada ao Programa de Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG.

Paixão, A. L. (1982). A organização policial numa área metropolitana. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, 25(1), 63-85 188.

Paixão, A. L. (1988). Crime, controle social e consolidação da cidadania: metáforas da cidadania. In F. W. Reis & O'Donnell (Org.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice.

Paixão, A. L. (1993). *A política da polícia: estudos Implementares*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro.

Paixão, A. L. (1995). O problema da polícia. In *Violência e participação política no Rio de Janeiro*, (pp. 5-21). Rio de Janeiro: IUPERJ. (Série Estudos).

Paz, M.G.T., Tamayo, A. (2004). Perfil cultural das organizações. In: A. Tamayo (Org.). *Cultura e saúde nas organizações* (pp.19-38). Porto Alegre: Artmed.

Pedro, A. P. (2014, Dezembro). Ética, moral, axiologia e valores: confusões e ambiguidades em torno de um conceito comum. *Kriterion*, 130, 483-498.

Pereira, L. C. B. (1996). *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil*. São Paulo: Ed. 34.

Pena, R. F. A. (2020). Primeira fase da Globalização. *Brasil Escola*. Disponível em: <https://brasilescola.uol.com.br/geografia/primeira-globa.htm>. Acesso em: 16 out. 2021.

Pereira, M. J. L. de B. (1988). *Mudança nas instituições*. São Paulo: Nobel, 1988.

Perovano, D. G. (2014). *Manual de metodologia científica para a segurança pública e defesa social*. Curitiba: Juruá.

Peters, T., Waterman Júnior, R. (1982). *In Search of Excellence*. New York: Harper & Row.

Pettigrew, A. M. (1985). *The Awakening Giant: Continuity and change in imperial chemical industries*. Oxford: Basil Blackwell.

Pires, N. L. (2016). Das ameaças e riscos intangíveis aos estados frágeis e às guerras civis. In Borges, J. V. & Rodrigues, T. F. (Org.). *Ameaças e Riscos Transnacionais no novo Mundo Global*. Porto: Fronteira do Caos Editores Ltda.

Pires, N. L. (2016). Do Terrorismo Transnacional ao Choque de Valores. *Nação e Defesa*, 143, 59-70.

Pires, N. L. (2020). *Civilização quântica: um caminho possível para tempos incertos*. Lisboa: Nexo.

Pinheiro, P. S. (1997). Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias. *Tempo Social*. São Paulo. 9(1).

PMI. (2016). *Gerenciando mudanças nas organizações: um guia de práticas*. São Paulo: Saraiva.

Poiares, N. (2013). *Mudar a polícia ou mudar os polícias: o papel da PSP na sociedade portuguesa*. Lisboa: Bnomics.

Poiares, N. (2018). *As profissões (para) jurídicas: requisitos, mandatos e convergências*. Lisboa: Fronteira do Caos Editores.

Poiares, N. (2021). A Ciência Policial em Portugal: o reconhecimento pela Comunidade Científica Internacional. *Lição Inaugural da Cerimónia de Abertura Solene do Ano Académico 2021-2022*, presidida por Sua Excelência o Ministro da Administração Interna, em 2 de dezembro de 2021. Lisboa: ISCPSI.

Poncioni, P. (2006). *Tornar-se policial: a construção da identidade profissional do policial no estado do Rio de Janeiro*. (Tese de Doutorado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Sociologia, São Paulo/SP.

Popper, K. (1992). *Em Busca de um Mundo Melhor*. Lisboa, Editorial Fragmentos.

Porter, M. E. (1980). *Competitive Strategy: techniques for analyzing industries and competitors*. New York: Free Press.

Porter, M. E. (1985). *Competitive advantage: creating and sustaining superior performance*. New York: Free Press.

Porter, M. E. (1992). *Vantagem competitiva: criando e sustentando um desempenho superior*. Rio de Janeiro: Campus.

Prahalad, C. K., Hamel, G. (2005). *Competindo pelo Futuro*. Rio de Janeiro: Campus

Probst, G., Raub, S., Romhardt, K. (2002). *Gestão do conhecimento: Os elementos construtivos do sucesso*. Porto Alegre: Bookman.

Quinzani, M. A. D. (2020). O avanço da pobreza e da desigualdade social como efeitos da crise da Covid-19 e o estado de bem-estar social. *Boletim de Conjuntura*, 2(6), 43-47.

Rasmussen, U. W. (1990). *Manual da metodologia do planejamento estratégico*. São Paulo: Edições Aduaneiras.

Rato, V. (2020). Relações sino-americana. In Carreiras, H., Cunha, L., Baranita, A., & Nunes, L. (Orgs). *A pandemia covid-19: que impacto nas áreas da segurança e defesa?* Lisboa: Instituto de Defesa Nacional.

Reed, M. S. et al. (2009). Who's in and why? A typology of stakeholder analysis methods for natural resource management. *Journal of Environmental Management*. Disponível em: <https://abdn.pure.elsevier.com/en/publications/whos-in-and-why-a-typology-of-stakeholder-analysis-methods-for-na>. Acesso em: 16 out. 2021.

Reger, R. et.al. (1998). A Strategy Conversation on the Topic of Organization Identity. In Whetten, D., Godfrey, P. (Ed.). *Identity in Organizations: building theory through conversations*. Thousand Oaks (California): Sage, 199. (pp. 99-168).

Rego, H. C. (2013). *A Inteligência dos Estados. A Perspectiva do Analista de Informações.* (Tese de doutoramento em relações internacionais) - Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Universidade de Lisboa, Lisboa.

Reis, B. C. (2019). *Pode Portugal ter uma estratégia?* Lisboa. Fundação Francisco Manoel dos Santos.

Reis, B. C. (2020). COVID-19 será um novo 11 de setembro?". In Carreiras, H., Cunha, L., Baranita, A., & Nunes, L. (Orgs). *A pandemia covid-19: que impacto nas áreas da segurança e defesa?* Lisboa, Instituto de Defesa Nacional.

Reis, G. P. (2016). *Nem cora o livro de ombrear co'o sabre, nem cora o sabre de chamá-lo irmão: a dualidade de "habitus" da cultura policial-militar.* Belo Horizonte: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

Reiner, R. (2004). *A política da polícia.* Tradução de Jacy Cardia Ghirotti. São Paulo: USP (Polícia e Sociedade).

Renaud, I. (2001). A noção de dever na ética contemporânea. In: J. Brito (Coord.). *Temas fundamentais de ética* (pp. 31-44). Braga: Universidade Católica Portuguesa.

Reynolds, D. (1992). Power and Superpower: The Impact of Two World Wars on America's International Role. In Kimball, W. F. . (Org) *America Unbound, World War II and the Making of a Superpower.* New York: Palgrave Macmillan.

Ribeiro, L. C. (2011, Julho). História das polícias militares no Brasil e da Brigada Militar no Rio Grande do Sul. In Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH, São Paulo.

Richardson, R. J. (1999). *Pesquisa social: métodos e técnicas.* São Paulo, Atlas

Rico, J. M., & Salas, L. (1992). *Delito, insegurança do cidadão e polícia.* Rio de Janeiro: Polícia Militar.

Rodrigues, F. da S. (2020). Guerra híbrida: por uma discussão conceitual. *Revista Análise Estratégica*, 18(4), 23-42, set/nov.

Rodrigues, T., Mendonça, T. (2021). Narcotráfico e segurança no entorno estratégico brasileiro. In: VAZ, A. C. (Org.). *O Brasil e os desafios à estabilidade no entorno estratégico brasileiro: disputa hegemônica, conflitos e violência.* Brasília: Trampolim Editora.

Rose, G. (1998, October). Neoclassical Realism and Theories of Foreign. *World Politics*, 51(1), 144-172. Published by: Cambridge University Press. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/25054068>. Acesso em: 16 out. 2021.

Rourke, J. (1995). *International Politics on the World Stage.* Hartford: McGraw-Hill Education.

Rumelt, R. (1997). *The Evaluation of Business StrategyThe Strategy Process.* Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Rocha, A. P. (2013). *A gramática das polícias militarizadas: estudo comparado entre a Polícia Militar do Estado de São Paulo – Brasil e Carabineros – Chile, em regimes políticos autoritários e democráticos.* (Tese de Doutorado em Ciências Sociais) -Especialização em Estudos

Comparados sobre as Américas. - Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas do Instituto de Ciências Sociais. Universidade de Brasília, Brasília/DF.

Rocha, A. P. (2014, Outubro). Prestando Continência: a militarização da Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP) e Carabineros de Chile. Comunicação apresentada no 38º Encontro Anual da ANPOCS (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais). Caxambu/MG.

Rocha, L. C. (1991). *Organização policial brasileira*. São Paulo: Saraiva.

Rosen, L. (1995, January). The Creation of the Uniform Crime Report: the role of social science. *Social Science History*, 19 (2), 215 – 238.

Saldíva, P. H. N., Veras, M. (2018). Gastos públicos com saúde: breve histórico, situação atual e perspectivas futuras. *Estudos Avançados*, 32(92), 47-61.

Salvadori, M. (2005). *La Storia*. Roma: De Agostini Editore Spa.

Sanderson, U. A. (2016, Maio). Modelo federativo dos EUA é refletido na segurança pública. CONJUR. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-mai-30/sanderson-modelo-federativo-eua-refletido-seguranca-publica>. Acesso em: 16 out. 2021.

Santos, E. L., Braga, V., Santos, R. S., & Braga, A. M. da S. (2012, Julho). Desenvolvimento: um conceito multidimensional. *Desenvolvimento Regional em Debate*, 2(1), 44-61.

Santos, Jr. A. A., Santos, A. H., Silva, A. F. A. (2013). A ciência policial no Brasil. *Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI*, Itajaí, 8(1), 1 quadrimestre de 2013. Disponível em: [https://datospdf.com/download/la-ciencia-policial-en-brazil-\\_5a44f50cb7d7bc422b9f1daa\\_.pdf](https://datospdf.com/download/la-ciencia-policial-en-brazil-_5a44f50cb7d7bc422b9f1daa_.pdf). Acesso em: 16 out. 2021.

Santos, R. P. (2017, Julho). Poder e as Teorias de Relações Internacionais. Comunicação apresentada no 6º Encontro ABRI – Associação Brasileira de Relações Internacionais Perspectivas sobre o poder em um mundo em redefinição. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Saporì, L. F. (2007). *Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas*. Rio de Janeiro: FGV.

Schein, E. H. (2001). *Guia de sobrevivência da cultura corporativa*. Rio de Janeiro: José Olympio.

Schein, E. H. (2009), *Cultura Organizacional e Liderança*, São Paulo. Atlas.

Schwartz, P. (2000). *A arte da visão de longo prazo: planejando o futuro em um mundo de incertezas*. São Paulo: Best Seller.

Schwab, K. I. (2016). *A quarta revolução industrial*. Tradução de Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro.

Schweller, R. (2008). *Unanswered threats political constraints on the balance of power*. Princeton: Princeton University Press.

Schwether, N. D. (2020). A força do futuro no Exército dos EUA. *Revista Análise Estratégica*, 18(4), 61-67, set/nov.

Scott, Susanne; Lane, Vicki (2000). A stakeholder approach to organizational identity. *Academy of Management Review*, 25(1), 43-62.

Selznick, P. (1957). *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*. New York: Harper & Row.

Shpayer-Makov, H. (2002a, August). Relinking work and leisure in late Victorian and Edwardian England: the emergence of a police subculture, *International Review of Social History*, 47(2), 213-241.

Shpayer-Makov, H. (2002b). *The Making of a Policeman: a Social History of a Labour Force in Metropolitan London, 1829-1914*. Aldershot: Ashgate.

Sibaldelli, G. S., Silva, O. V., Cintra, M. V. (2019, Outubro). A (in) constitucionalidade da reforma da previdência brasileira. *Revista jurídica da Unifil*, 16(01), 59-72.

Silva, A. A., Brito, E. P. (2013, Janeiro/fevereiro). Incerteza, racionalidade limitada e comportamento oportunista: um estudo na indústria brasileira. *Revista de Administração Mackenzie*, 14( 01), 176-201.

Silva, A. L. R. (2010). Depois do muro: crise de hegemonia e multipolaridade no sistema internacional pós-Guerra Fria. *História: Debates e Tendências*, 10(01), 156-172.

Silva, A. T. B. da, Spers, R. G., Wright, J. T. C. (2012). Elaboração de cenários na gestão estratégica das organizações: um estudo bibliográfico. *Revista de Ciências da Administração*, 14. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=273523616002>. Acesso em: 16 out. 2021.

Silva, C. F. (2017). *A formação institucional de oficiais das Polícias Militares para liderar processos em gestão da mudança*. (Tese de doutorado em ciências policiais de segurança e ordem pública) - Departamento de Pós- graduação. Academia de Polícia Militar do Barro Branco, São Paulo.

Silva, M. B. (2012). Mecanismos de participação e atuação de grupos de interesse no processo regulatório Brasileiro: o caso da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). *Revista de Administração Pública*, 46(4), 969-992, jul./ago.

Silva, N. M. P. (2010, Junho). Cidadania e Segurança: Uma Análise Prospectiva. Comunicação apresentada no *I Congresso nacional de Segurança e Defesa – Para uma estratégia de segurança nacional*, Centro de Congressos de Lisboa, 24 e 25 de Junho de 2002, Lisboa.

Silva, N. M. P. (2013). *As reformas policiais em Portugal e seu impacto na estrutura e eficácia das instituições*. (Trabalho de investigação individual) - Instituto de Estudos Superiores Militares, Pedrouços.

Silva Neto, S. A. da (1995). *Ideologia e cultura organizacional da Polícia Militar: diagnóstico e viabilidade*. (Monografia Curso Superior de Polícia) - Centro de Altos Estudos, Academia e Polícia Militar, Belo Horizonte/MG.

Silva Neto, S. A. (1997, abril/junho). Cultura organizacional da Polícia Militar de Minas Gerais: uma visão diagnóstica. *O Alferes*, 13(45), 13-69.

Silvelo, M. L. (2015). La Aplicación de la metodología Balanced Scorecard a la Guardia Civil; El proyecto SIGEST. Cuadernos de la Guardia Civil. *Revista de Seguridad pública*, 3<sup>a</sup> época, Madrid.

Skolnick, J. (1996). *Justice without trial: law enforcement in a democratic society*. New York: Macmillan.

Sloan Júnior, A. P. (1965). *My years with General Motors*. New York: MacFadden-Bartell.

Smircich, L. , & Stubbart, C. (1985, October). Strategy management in an enacted world. Massachusetts. *Academy of management Review*, 10(04), 724-736.

Soller, D. (2021). A síntese Biden: Uma ordem liberal para um sistema em transição de poder. *Relações Internacionais*, 69, mar.

Sousa, R. R. (2009). *Análise do Perfil Cultural das Organizações Policiais e a Integração da Gestão da Segurança Pública em Belo Horizonte*. (Tese de Doutorado em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações) - Instituto de Psicologia, UNB, Brasília/DF.

Souza, R. V. de S. (2003). *Do exército estadual à polícia de resultados: Crise e mudanças de paradigmas na produção (1969-2002)*. (Dissertação de mestrado). Administração Pública. Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte.

Souza, C. (2016) Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. In Gomide, A. A.; Boschi, R. R. (Eds.). *Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro. Ipea.

Stafford, J., Sarrasin, B. (2000). *La prévision-prospective en gestion: tourisme, loisir et culture*. Quebec: Presses de l'Université du Québec.

Stimpert, L., Gustafson, L., Sarason, Y. (1998). Organizational Identity Within the Strategic Management Conversation: contributions and assumptions. In Whetten, D., Godfrey, P. (Ed.). *Identity in Organizations: building theory through conversations*. Thousand Oaks (California): Sage, (pp. 83-98).

Tamayo, A. (1998). Valores organizacionais: sua relação com a satisfação no trabalho, cidadania organizacional e comprometimento efetivo. *Revista de Administração*, 33(3), 56-63, jun./set.

Tavares, M. C. (1991). *Planejamento estratégico: a opção entre o sucesso e o fracasso empresarial*. São Paulo: Harbra.

Tavares, M. C. (2008). *Gestão Estratégica*. São Paulo: Atlas.

Teixeira Júnior, A. W. M. (2020, Fevereiro). Geopolítica e Postura Estratégica dos Estados Unidos na Crise da Venezuela. *Revista Análise Estratégica*, 15(01), 7-14.

Teixeira, N. S., Lourenço, N., Piçarra, N. (2006). *Estudo para a Reforma do Modelo de organização do Sistema de Segurança Interna*, Relatório Preliminar. Instituto Português de Relações Internacionais. Lisboa.

Teller, C. C. (2015). La Guardia Civil del futuro. Cuadernos de la Guardia Civil. *Revista de Seguridad pública*, 3<sup>a</sup> época, Madrid.

The Economist. (2016). *Global Forecasting Service*. Intelligence Unit. Disponível em: <http://gfs.eiu.com/>. Acesso em: 16 out. 2021.

Thiollent, M. (2005). *Metodologia da pesquisa-ação*. São Paulo: Cortez.

Thompson, J. (1967). *Organizations in action*. New York: McGraw Hill.

Thompson J. A. A., Strickland III, A. J. (2000). *Planejamento Estratégico - Elaboração, Implementação e Execução*. São Paulo: Pioneira.

Tichy, N., Sherman, S. (1993). *Control Your Destiny or Someone Else Will: How Jack Welch is Making General Electric the World's Most Competitive Company*. New York: Doubleday.

Tiffany, P., Peterson, S. (1998). *Planejamento estratégico - série para dummies*. Rio de Janeiro: Campus.

Toffler, A., Toffler, H. (1994). *War & anti-war: survival at the dawn of the 21st century*. London: Little Brown and Co.

TRADOC (2019). *Pamphlet 525-92: The Operational Environment and the changing character of warfare*. Newport News: United States Army.

Traesel, D. F., Gonçalves, R. F., Lorenzon, A. L. H., Grzybovski, D. (2014, Maio). A Contribuição do Desenvolvimento Organizacional Para Promover Mudanças na Dinâmica dos Sistemas Sociais. Comunicação apresentada no *VIII Encontro de Estudos Organizacionais da ANPAD*. Gramado/RS.

Trojanowicz, R., Bucqueroux, B. (1994). *Policimento Comunitário: uma perspectiva contemporânea*. Cincinnati, OH: Anderson Publishing Co.

Tupman, B., & Tupman, A. (1999). *Policing in Europe – Uniform in Diversity*. Exeter: Intellect.

Tweed, S. C. (1998). *Foco estratégico: a vantagem competitiva*. São Paulo: Editora Gente.

Valadares, E. P. da C. (2013). *O território e a Amazônia brasileira: considerações teóricas e geopolíticas*. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte/MG.

Valadares, E. P. da C. (2018). *Os pensamentos políticos idealista e realista em face de aspectos de segurança, defesa e desenvolvimento do Brasil contemporâneo*. (Monografia em Altos Estudos de Política e Estratégia) - Departamento de Estudos. Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro/RJ.

Valadares, M. C. B. (2002). *Planejamento estratégico empresarial: foco em clientes e pessoas*. Rio de Janeiro: Qualitymark.

Valente, M. M. G. (2014). *Ciências Policiais – Ensaios*. Lisboa: Universidade Católica Editora.

Van Maanen, J. (1978). The asshole. In: Manning, P. K., & Van Maanen, J. (Eds.), *Policing: a view from the street*, (pp. 221–238). Pacific Palisades, CA: Goodyear Publishing Company.

Varstation. *Genética: que é o DNA, o genoma e o que são os genes?* Disponível em: <https://varstation.com/pt/blog/artigos/genetica-o-que-e-o-dna-o-genoma-e-o-que-sao-genes/>. Acesso em: 16 out. 2021.

Vasconcelos Filho, P., & Pagnoncelli, D. (2001). *Construindo estratégias para vencer*. Rio de Janeiro: Campus.

Vasconcelos Filho, P., & Machado, A. de M. V. (1982). *Planejamento estratégico, formulação, implantação e controle*. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos.

Vasconcelos, G. (2020, dezembro). Em seis anos, efetivo da PM e número de delegacias têm queda no país, aponta IBGE. *Valor Econômico*. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/12/02/em-seis-anos-efetivo-da-pm-e-numero-de-delegacias-tem-queda-no-pais-aponta-ibge.ghml>. Acesso em: 16 out. 2021.

Vaz, M. J. (2017). Polícia, autoridade e população em Lisboa, c. 1867-1910. In Gonçalves, G. R. & Durão, S. (Orgs.). *Polícia e Polícias em Portugal: Perspetivas Históricas*. Lisboa: Editora Mundos Sociais (ISCTE-IUL).

Vazquez, A. S. (2003). *Ética*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Vieira, A. D., Nascimento, A. dos S., Cardoso, J. A. L. (2013, dezembro). O controle social e as novas concepções sobre a polícia, *Revista preleção*, 12, 11-32.

Vieira, P. A., Ouriques, H. R., Arend, M. (2020). A posição do Brasil frente à Indústria 4.0: mais uma evidência de rebaixamento para a periferia? *OIKOS*, 19(03), 12-34. Disponível em: <http://gpepsm.paginas.ufsc.br>. Acesso em 28 set 2022.

Vilela, W. F. (1995). *Dicionário de negócios*. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura.

Vaz, A. C. (2020, Fevereiro). O Terrorismo: Tendências globais e regionais e implicações para o Brasil. *Revista Análise Estratégica*, 15(01), 25-34.

Walker, S. (1992). *The Police in America: An Introduction 2<sup>a</sup>*. New York: Mc Graw Hill.

Warwick, M., Roshen, F. (2021). The Global Macroeconomic Impacts of COVID-19: Seven Scenarios. *Asian Economic Papers*, 20 (2), 1–30. Disponível em: [https://doi.org/10.1162/asep\\_a\\_00796](https://doi.org/10.1162/asep_a_00796). Acesso em: 16 out. 2021.

Waterman Júnior, R. H., Peters, J. & Phillips, J. R. (1980). Structure is not Organization. *Business Horizons*, 23 (3), 14-26). Indiana University.

Weber, M. (1991). *Economia e Sociedade*. Brasília: Editora UnB.

Wilson, D. C. (1992). *A strategy of change*. New York: Routledge.

Whiteman, L. C. (1998). *Training and education army officers for the 21st Century: Implications for the United States*. Disponível em: <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?Location=U2&doc=FullText&GetTRDoc=GetTRDoc&ADNumber=A345812.pdf>. Acesso em: 16 out. 2021.

Williamson, O. E. (1975). *Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications*. New York: Free Press.

Wilson, J. (2015, November). *China's military agreements with Argentina: a potential new phase in China-Latin America defense relations*. Disponível em: <https://www.uscc.gov/files/000695>. Acesso em: 16 out. 2021.

Wood, R. L., Davis, M., Rouse, A. (2004). Diving into quicksand: program implementation and police subcultures. In Skogan, W. G. *Community policing: can it work.* (pp.136-161). Belmont: Thomson/Wadsworth.

Wolfers, A. (1962). National Security as an Ambiguous Symbol. In Wolfers, A. *Discord and Collaboration: Essays on International Politics.* Baltimore: The John Hopkins Press (pp. 147-165).

Xavier, A. I. (2013, Abril). A União Europeia, Actor de Segurança Humana. Comunicação apresentada na Conferência *O Futuro da Segurança, na Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias.* Lisboa.

Yarger, H. R. (2006). *Strategic Theory for the 21st century: The little book on big strategy.* Carlisle: Strategic Studies Institute.

Zaltman, G., Duncan, R. (1977). *Strategies for planned change.* Nova York: Wiley-Interscience Publication.

Zanato, J. C. (2013). Gestão de mudança organizacional: proposta de implantação na Polícia Militar do Estado de São Paulo. (Doutorado em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública) - Centro de Altos Estudos de Segurança da PMESP. São Paulo.



## APÊNDICE

### COMPREENDENDO AS TÉCNICAS E AS METODOLOGIAS DOS CENÁRIOS PROSPECTIVOS

O presente apêndice foi concebido pelo pesquisador visando uma exposição dos cenários prospectivos, sob o prisma do histórico e dos conceitos; da tipologia e das técnicas; dos principais métodos; e do método sugerido para aplicação à Polícia, com a finalidade de aclarar toda uma base teórica, doutrinária e conceitual acerca da metodologia da construção de cenários prospectivos.

#### 1. Breve histórico e conceitos

Pesquisar o futuro comprehende a abordagem de sistemas e da pesquisa operacional e se destina basicamente a facilitar o planejamento de longo prazo, apoiado por diagnósticos do passado e com suporte de modelos matemáticos, tratamento multidisciplinar do tema, uso sistemático de opinião especializada e aproximação analítica de sistemas para problemas (PFI, 2020).

A necessidade de conhecer o futuro sempre foi uma aspiração humana, vinculada talvez ao seu instinto de sobrevivência cuja terminologia dessa necessidade apresentou variações, ao longo do tempo, desde a predição, perpassando pela previsão, pela profecia, pela projeção até a prospecção (Moritz, Moritz e Pereira, 2012).

No final nos anos de 1930, como crítica aos processos de decisão baseados no passado, surgiu a prospecção, uma abordagem diferente para a construção de cenários, formalizada pelo filósofo francês Gaston Berger, que acreditava não ser possível ignorar o futuro nas decisões (ESG, 2021). Com o advento da Guerra Fria e a reconstrução da Europa e do Japão, os cenários prospectivos emergiram como uma importante ferramenta de gestão (Moritz, Moritz e Pereira, 2012). Já na década de 1960, Herman Khan, que já era um estudioso de metodologias de construção de cenários e havia trabalhado como consultor na *Rand Corporation* (EUA)<sup>123</sup>, acabou por difundir a relevância da prospectiva após a publicação, em 1967, de seu livro *The Year 2000*.

Com aplicações na gestão pública e privada, a partir dos estudos também do *Hudson Institute*, criado por Khan nos Estados Unidos, o estudioso se notabilizou como um conhecido

---

<sup>123</sup> Em 14 de maio de 1948, uma organização formada imediatamente após a Segunda Guerra Mundial para conectar o planejamento militar às decisões de pesquisa e desenvolvimento - separou-se da *Douglas Aircraft Company* (EUA) e tornou-se a *Rand Corporation*, uma organização independente sem fins lucrativos que ajuda a melhorar as políticas e a tomada de decisões, por meio de pesquisas e análises, nas áreas de energia, educação, saúde, justiça, meio ambiente, relações internacionais e segurança nacional. São clientes da *Rand* agências governamentais, fundações, faculdades, universidades e empresas do setor privado (*Rand Corporation*, n.d.).

e famoso especialista na elaboração de cenários (Fernandes, 2017; ESG, 2021). Todavia, um dos trabalhos mais relevantes liderados por Khan, no campo prospectivo, demonstrou as tendências das condições para os negócios sobreviverem em ambientes turbulentos como, por exemplo, o desenvolvimento das novas tecnologias, as mudanças e diferenças em valores sociais que afetam a produtividade, a detecção e exploração de novas fontes de matérias-primas e planos de desenvolvimento para determinadas áreas (Moritz, Moritz e Pereira, 2012).

No início da década de 1970, Pierre Wack, enquanto planejador da companhia petrolífera *Royal Dutch/Shell*, vislumbrou a crise do petróleo quando evidenciou a elevação dos preços de um bem essencial ao desenvolvimento de vários países, fato corroborado por Rego (2013, p. 05), quando afirma que a “urgência na compreensão de um mundo em rápida mutação, com o fim da Guerra Fria, levou-nos nessa altura à metodologia da cenarização, inspirada na *Royal Dutch Shell*, que trabalhava com investimentos de muito longo prazo e cuja viabilidade podia ser gravemente afetada por alterações políticas, económicas, sociais e tecnológicas”.

Após esse episódio, uma das maiores companhias de petróleo do mundo, a *Shell*, foi a que estava mais preparada para a crise, graças ao planejamento orientado por cenários desenvolvidos por Pierre Wack. O resultado foi o que hoje se chama de prospecção de cenários, uma metodologia que permite às organizações analisar o longo prazo num mundo cada vez mais complexo (Berenschot, Haven, Have, Stevens, Elst, 2003). Fica, portanto, evidente que a antecipação da crise do petróleo em 1973, tornou-se um divisor de águas no reconhecimento da importância da prospecção de cenários como ferramenta de planejamento de longo prazo (Rego, 2013; Fernandes, 2017; Moritz, Moritz e Pereira, 2012). “O interesse por esse assunto aumentou depois de um artigo escrito por Wack em 1985, no qual descreveu um exercício de construção de cenários no *Royal Dutch Shell*, antecipando o aumento nos preços do petróleo em 1973”, afirmando que dependia menos dos números e mais de *insight* (Mintzberg, 2003, p. 52)<sup>124</sup>. Em 1987, um outro estudioso no campo da prospecção, Michel Godet, também deu seu contributo por meio da obra “Cenários e a administração estratégica”, considerada um ícone da escola francesa, tornando referência metodológica em todo o mundo. A metodologia Godet está descrita na obra *De l'anticipation à l'action* e será detalhada mais à frente.

O principal cenarista contemporâneo é Peter Schwartz, ex-funcionário da *Royal Dutch/Shell*, e que, em face de sua grande experiência acumulada, criou juntamente com Pierre Wack em 1988, a metodologia GBN descrita em sua obra “A arte da visão de longo prazo:

---

<sup>124</sup> Cabe aqui uma breve análise interpretativa da diferença entre “menos dos números” e “mais *insight*”. Há que se fazer uma diferenciação entre previsão e prospecção. Enquanto a previsão parte do princípio de que o futuro seja único, certo e explicado por fatos pretéritos, a prospecção trabalha com futuros múltiplos e incertos. Enquanto a previsão utiliza o prolongamento como extração do presente, a prospecção considera rupturas. Portanto, a previsão utiliza mais dos números e a prospecção mais *insight*.

planejando o futuro em um mundo de incertezas”, amplamente utilizada em todo o mundo (Fernandes, 2017). Tal metodologia contribui para popularizar a prática da construção de cenários nas grandes organizações públicas e privadas, especialmente as anglo-saxônicas, a partir de 1990 (Moritz, Moritz e Pereira, 2012).

Vários autores se dedicaram a estudar cenarização e, por essa razão, desenvolveram inúmeros conceitos e definições. Segue um rol de descrições apresentadas por alguns dos principais estudiosos sobre o assunto, pois sobre a importância do conceito, ensina Barroso (2014, p. 160) que “a definição de um conceito é útil para acumular conhecimento fundamental e para o conhecimento aplicado [...]. Os factos não falam por si, sendo necessário um corpo conceptual que ajude a interpretá-los e a organizá-los de forma a produzir conhecimento”.

Entende Costa (2006, p. 91) que os cenários se traduzem num “conjunto de premissas consideradas plausíveis pelos dirigentes da organização, funcionando como pano de fundo para as atividades do setor ou da instituição” e, para Valadares (2002, p. 22), “são visões consistentes daquilo que o futuro poderia vir a ser.” Já Chiavenato e Sapiro (2003, p. 144) ensinam que os cenários são “histórias sobre como os contextos, gerais ou específicos – como é o contexto do mundo dos negócios, poderão se transformar no futuro”. Russel Ackoff, um dos expoentes do planejamento estratégico, define, em sua obra “Planejamento empresarial”, a cenarização como “a descrição do que a empresa poderia ser em determinada época no futuro” (Ackoff, 1976, p. 17).

Cenários também podem ser entendidos como “simplesmente o retrato do possível desdobramento de um futuro” (Fahey e Randall, 1999, p. 230) e “formas de dramatizar fatos prováveis de acontecer” (Gaj, 2002, p. 91). Autor de um dos métodos mais conhecidos de construção de cenários, Peter Schwartz, afirma que cenários consistem numa “ferramenta para ordenar as percepções de uma pessoa sobre ambientes futuros alternativos nos quais as consequências de sua decisão vão acontecer” (Schwartz, 2000, p. 15). Segundo Tavares (1991, p. 105), cenarização “é a elaboração e a sistematização de hipóteses dos acontecimentos possíveis que possam ter impactos negativos ou positivos em determinada organização”.

Cenários também podem ser entendidos como

técnicas que, ao serem introduzidas nas organizações, produzem um efeito multiplicador na gestão estratégica e nos seus desdobramentos futuros, pois a partir dessa absorção as pessoas responsáveis pela administração transferem para a cultura da empresa a arte de criar e imaginar o futuro, facilitando a trajetória da mesma no seu ambiente de atuação (Moritz, Moritz e Pereira, 2012, p. 30).

E, por fim, para Hunger e Wheelen (2002, p. 64), “os cenários são descrições de futuros prováveis apresentados de forma narrativa, sendo a técnica de previsão mais utilizada”.

Dos autores citados, os quais apresentaram seus respectivos conceitos, alguns mencionaram a palavra “futuro” e os outros utilizaram expressões com o mesmo significado, tais como “hipóteses dos acontecimentos possíveis”, “fatos prováveis de acontecer”, o que nos remete ao porvir, ou seja, uma imagem daquilo que ainda está por ocorrer, cujo principal objetivo é reduzir a incerteza. Todavia, a construção de cenários apresenta outros objetivos e vantagens como antecipar as respostas às mudanças do ambiente, minimizar o impacto das turbulências, reduzir a incerteza, qualificar o processo decisório, identificar tendências pesadas orientar para a formulação de objetivos estratégicos e metas e potencializar a atividade de inteligência (Fernandes, 2017).

Mais vantagens também podem ser percebidas como: analisar as descontinuidades<sup>125</sup>, visualizar as variáveis mais importantes, proporcionar monitoramento e leitura do ambiente, possibilitar o conhecimento dos *players* e suas estratégias, identificar tendências científico-tecnológicas, contribuir para o aprendizado institucional, renovar premissas axiológicas e proporcionar melhores condições na gestão de riscos (Fernandes, 2017). Além de todos esses benefícios e vantagens, a construção de cenários também se destina a projetar uma identidade organizacional futura para a Polícia, questão central da presente investigação.

A seguir, apresenta-se uma classificação tipológica dos cenários prospectivos e algumas das principais técnicas utilizadas usualmente pelos métodos mais conhecidos.

## 2 Tipologia e técnicas

Após exposição de um pequeno acervo de conceitos, verifica-se que, essencialmente, os cenários representam descrições de futuros prováveis com a utilização de métodos estruturados e integrados por técnicas, cujo cerne está na correta e adequada avaliação de variáveis mais relevantes. Portanto, verifica-se que todas as conceituações possuem as mesmas premissas, no sentido de delinear possibilidades para um futuro, no qual as organizações estão inseridas. Em relação à tipologia, os cenários podem ser classificados de diversas formas, não havendo categorização rigorosa, o que possibilita várias classificações, como apresentado no quadro abaixo.

---

<sup>125</sup> As descontinuidades correspondem a rupturas que interrompem ou encerram uma tendência. Podem impactar positiva ou negativamente os interesses, as intenções e as práticas, ao exigirem a tomada de decisões e a adoção de medidas em pouco tempo (ESG, 2021).

Quadro 2.1  
Tipologia dos cenários

| CLASSIFICAÇÃO                    | TIPO DE CENÁRIOS  |  |
|----------------------------------|---|--|
| Quanto à aplicação               | <b>Cenário global:</b> para questões globais.   |  |
|                                  | <b>Cenário focalizado:</b> para questões regionais ou setoriais.  |  |
|                                  | <b>Cenário de projetos:</b> para decisões de investimento.  |  |
| Quanto ao enfoque probabilístico | <b>Projetivo</b><br>De uma única visão de futuro  |  |
|                                  | <b>Extrapolativo</b><br>Previsões sobre o futuro baseadas em tendências verificadas no passado e no presente.           |  |
|                                  | <b>Prospectivo</b><br><br>De múltiplas visões de futuro da organização  | <b>Exploratório</b><br>Utiliza métodos de regressão com estrutura matemática dos modelos econôméticos.   |
|                                  |   | <b>Normativo</b><br>Utiliza <i>insight</i> criativo que passa a ser normativo ou referencial para ser alcançado.   |
| Quanto à natureza                | <b>Combinado</b><br>Desenvolve as duas situações anteriores.  |  |
|                                  | <b>Cenários normativos</b><br><br>O futuro pode ser construído.   | <b>Livre de surpresa</b><br>Extrapolação pura e simples, com a visualização do futuro supondo que será um prolongamento do passado e do presente.                                    |
|                                  |   | <b>Com variações canônicas</b><br>Consiste em variar um ou mais parâmetros característicos do futuro livre de surpresas e, com isso, configurar os futuros alternativos resultantes. |
|                                  | <b>Cenários exploratórios</b><br><br>O futuro tem possibilidades de evolução.   | <b>De referência</b><br>Descreve o futuro como de ocorrência mais provável no momento da previsão.   |
|                                  |   | <b>Alternativos</b><br>Configuram futuros com menor probabilidade de ocorrência que o descrito no cenário de referência.   |
| Quanto à exequibilidade          | <b>Cenários possíveis:</b> todos os que a mente humana puder imaginar.  |  |
|                                  | <b>Cenários desejáveis:</b> todos os passíveis de acontecer e que levam em conta os condicionantes do futuro.           |  |
|                                  | <b>Cenários realizáveis:</b> encontram-se em qualquer parte do possível, mas nem todos são necessariamente realizáveis. |  |
| Quanto ao horizonte de tempo     | <b>Cenários de longo prazo:</b> para horizonte de tempo superior a cinco anos.  |  |
|                                  | <b>Cenários de médio prazo:</b> para horizonte de tempo entre três e cinco anos.  |  |
| Quanto às expectativas           | <b>Cenário otimista:</b> as variáveis que afetam o negócio serão favoráveis.  |  |
|                                  | <b>Cenário pessimista:</b> as variáveis que afetam o negócio são desfavoráveis.   |  |
|                                  | <b>Cenário realista:</b> as variáveis se apresentam mais estáticas.   |  |
| Quanto à interpretação           | <b>Cenário mais provável:</b> é o mais possível.  |  |
|                                  | <b>Cenário de tendência:</b> é aquele que corresponde à projeção dos acontecimentos passados.                           |  |

|  |  |
|--|--|
|  | <b>Cenário ideal:</b> é aquele que contempla todas as ocorrências positivas e desconsidera as negativas. |
|--|--|

Fonte: Dados da pesquisa, adaptação de Marcial e Grumbach (2002); Moritz, Moritz e Pereira, 2012); Chiavenato e Sapiro (2003), Marcial e Grumbach (2002); Vasconcelos Filho e Machado (1982).

No tocante às técnicas, existe uma diversidade delas que auxilia na construção de cenários e que são utilizadas pela maioria dos métodos. Várias são as formas de agrupar ou classificar as diversas técnicas de construção de cenários, conforme cada autor (Chiavenato e Sapiro, 2003; Marcial e Grumbach, 2002; Vasconcelos Filho e Machado, 1982; Lindgren e Bandhold, 2003; Moritz, Moritz e Pereira, 2012).

As técnicas de construção de cenários podem ser divididas em projetivas e prospectivas (Chiavenato e Sapiro, 2003), sendo que as projetivas consistem em projetar os dados atuais para o futuro, utilizando ferramentas deterministas e quantitativas, enquanto as prospectivas evidenciam o futuro, utilizando técnicas de julgamento, probabilidades subjetivas, pareceres de profissionais e opinião de executivos. Na classificação apresentada por Marcial e Grumbach (2002), ela pode ser de ajuda à criatividade, avaliação e análise multicritérios.

Além disso, as técnicas de construção de cenários podem, também, ser classificadas em modelos qualitativos, métodos causais e projeção/análise de séries temporais (Vasconcelos Filho e Machado, 1982). Os qualitativos poderão ser exemplificados pela técnica delphi por painel de especialistas, pela previsão visionária, analogia histórica, pesquisa de mercado, árvore de relevância e análise morfológica. Entre os métodos causais, podem-se citar os de regressão, o modelo econométrico, a pesquisa de intenções e o modelo input–output. A projeção/análise de séries temporais é constituída por média móvel, amortecimento exponencial, sistema box-jenkins e projeção de tendência.

Lindgren e Bandhold (2003), trazem uma classificação diferente, como se pode verificar no quadro abaixo, o qual contém um rol de ferramentas divididas conforme determinados autores.

Quadro 2.2  
Técnicas aplicadas à construção de cenários

| Autor               | Classificação                    | Técnicas/Ferramentas   |
|---------------------|----------------------------------|--|
| Chiavenato e Sapiro | <b>Projetiva</b>                 | Extrapolação de tendências em séries temporais.  |
|                     | <b>Prospectiva</b>               | Delphi, impactos cruzados.   |
| Marcial e Grumbach  | <b>Ajuda á criatividade</b>      | <i>Brainstorming</i> , sinética, análise morfológica, questionários e entrevista.          |
|                     | <b>De avaliação</b>              | Delphi, método impactos cruzados, modelagem e simulação.                                   |
|                     | <b>De análise multicritérios</b> | Método dos <i>Exámenes</i> , método <i>Pattern</i> , método <i>Electre</i> , AHP, MacBeth. |

|                                    |   |  |
|------------------------------------|---|--|
| <b>Vasconcelos Filho e Machado</b> | <b>Qualitativos</b>                             | Método delphi, painel de especialistas, previsão visionária, analogia histórica, pesquisa de mercado, árvore de relevância, análise morfológica. |
|                                    | <b>Causais</b>                                  | Método de regressão, método econométrico, pesquisa de intenções, modelo input-output, índices de difusão, principal indicativo.                  |
|                                    | <b>Projeção/análise de séries temporais</b>     | Média móvel, amortecimento exponencial, sistema box-jenkins e projeção de tendência.   |
| <b>Lindgren e Bandhold</b>         | <b>Baseadas nos meios de comunicação social</b> | Portais da intranet, análise com base em palavras-chave, análise de conteúdo etc.  |
|                                    | <b>Baseadas em entrevistas</b>                  | Delphi, entrevistas estruturadas, grupos de assunto, gurus, painel de executivos, grupos de futuro criativos etc.                                |
|                                    | <b>Assentes em linhas ou fitas do tempo</b>     | Extrapolação de tendências por meio de séries temporais, análise multivariada, análise de séries temporais múltiplas, analogias etc              |
|                                    | <b>Intuitivas ou geradoras</b>                  | <i>Brainstorming</i> , visões etc.   |
|                                    | <b>Orientadas por atores</b>                    | Análise do futuro com base nas estratégias e nos comportamentos dos atores.  |
|                                    | <b>Focadas nas consequências</b>                | Gestão de assuntos, árvores de assuntos e produção de eventos futuros etc.   |
|                                    | <b>Sistêmicas</b>                               | Análise de complexidade de incerteza, análise de impacto cruzado, análise de sistemas, simulações, mapas causais etc.                            |

Fonte: Chiavenato e Sapiro (2003), Marcial e Grumbach (2002), Vasconcelos Filho e Machado (1982), Lindgren e Bandhold (2003) e Moritz, Moritz e Pereira (2012).

Verifica-se, portanto, inúmeras técnicas que são empregadas como ferramentas em vários métodos, todavia vale citar as que são mais utilizadas pelos principais métodos, as quais serão detalhadas ao longo do presente apêndice, como a delphi, a matriz de análise estrutural, a análise morfológica, a matriz de incerteza crítica e o *brainstorming*.

A seguir, apresentam-se alguns dos métodos mais conhecidos e utilizados para a construção de cenários prospectivos, com o “passo a passo” de cada um deles, bem como o conjunto de ferramentas (técnicas) a serem utilizadas.

### 3 Alguns métodos

Em relação aos métodos, eles geralmente são divididos em quatro grandes grupos: com base no feeling (caracterizados pela intuição sobre o futuro e com baixa estruturação metodológica); com base em dados quantitativos (são dedutivos e caracterizados por um alto nível de estruturação); com base em dados qualitativos (são lógico-intuitivos e caracteriza-

dos por um médio nível de estruturação metodológica); e com base em dados qualitativos e quantitativos (dedutivos e caracterizados por alto nível de estruturação metodológica) (Fernandes, 2017). Como os cenários buscam a identificação de futuros possíveis, dentro de um horizonte temporal específico, com o propósito de subsidiar decisões ou definir estratégias capazes de proteger das ameaças ou aproveitar as oportunidades, os cenários devem ser construídos por métodos estruturados. Os métodos de prospecção de cenários se traduzem numa tecnologia constituída por instrumentos de organização e sistematização que se apropria do conhecimento científico para lidar com eventos do passado e do presente para identificar tendências lógicas (Buarque, 2003).

Para um melhor entendimento dos métodos de construção de cenários e suas respectivas técnicas, as quais serão apresentadas neste apêndice, reporta-se à definição de Galliano (1979, p. 06), o qual esclarece que método se traduz num “[...] conjunto de etapas, ordenadamente dispostas, a serem vencidas na investigação da verdade, no estudo de uma ciência ou para alcançar determinado fim [...].” Para fins deste apêndice, método e metodologia serão tratados como sinônimos.

É relevante citar que existe uma diversidade de métodos como de Khan, de Helmer, de Durand, de Becker, de Gordon, de Amara e Lipinski, de Gershump e de Battelle, de Godet, da *Global Business Network* (GBN), de Grumbach, de Porter, da Prospec, da Sagres, da *General Electric*, da Escola Superior de Guerra (ESG), de Vanston, Frisbie, Lopreato e Poston, de Rattner, de Robbins, de Schoemaker, *Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional* (CEDEFOP) e Ciclo Estimulador de Cenários, dentre outros (Fernandes, 2017). Cada um desses métodos é composto por um conjunto de técnicas, conforme exemplificado no quadro abaixo.

Quadro 2.3  
Métodos com respectivas técnicas

| Método                        | Técnicas utilizadas   |
|-------------------------------|---|
| Godet                         | delphi e matriz de análise estrutural e análise morfológica   |
| GBN                           | matriz de incerteza crítica   |
| Grumbach                      | Delphi  |
| Porter                        | consulta a especialistas e análise morfológica  |
| Prospec                       | <i>brainstorming</i> , painel de especialistas e delphi   |
| Sagres                        | análise morfológica   |
| <i>General Electric</i>       | Delphi  |
| ESG                           | matriz de análise estrutural, <i>brainwriting</i> , cenários extremos (otimista, pessimista e o mais provável) e cenários probabilísticos |
| CEDEFOP                       | consulta a especialistas, <i>brainstorming</i> e delphi   |
| Ciclo Estimulador de Cenários | <i>brainstorming</i> e delphi   |

Fonte: Fernandes (2017); Moritz, Moritz e Pereira (2012); ESG (2021).

Cada método apresenta um protocolo específico de “passo a passo” e também um conjunto de técnicas auxiliares. De todas as metodologias acima mencionadas, foram selecionadas sete delas que serão brevemente detalhadas a seguir: Godet, GBN, Grumbach, Porter, ESG, CEDEFOP, bem como o Ciclo Estimulador de Cenários.

### 3.1 O Método Godet

O método Godet, criado por Michel Godet está descrito de forma detalhada na obra “Manual de prospectiva estratégica: da antecipação à acção” e pode ser classificado como de base qualitativa e quantitativa, com alto nível de estruturação. Ele tem cinco passos bem distintos, quais sejam: a construção da base analítica e histórica; a elaboração de cenários; a quantificação de cenários e modelos de previsão; a definição e escolha das opções estratégicas; e o balanço e perspectivas (Godet, 1993).

O método, em sua primeira etapa, deve apresentar alguns dados e informações que precisam ser levantados como delimitação do sistema, principais variáveis internas e externas, estratégias dos atores, análise retrospectiva do sistema, tendências de peso<sup>126</sup> e os germes ou sementes do futuro<sup>127</sup>. A delimitação do sistema e do ambiente é importante para que se possa detalhar melhor o objeto de estudo, bem como o espaço temporal e geográfico do cenário a ser construído. Já o levantamento das variáveis internas e externas, assim como das estratégias dos atores, é importante para uma análise histórica do comportamento do sistema, visando evidenciar as tendências de peso e os germes do futuro.

Aspecto fundamental nessa fase é a aplicação da matriz de análise estrutural, técnica cujo objetivo é identificar entre as variáveis externas aquelas que são explicativas<sup>128</sup> por meio da estrutura das relações de motricidade (influência) e dependência entre as variáveis que caracterizam um sistema. Essa matriz possibilita distinguir quais variáveis são essenciais para compreender a evolução do sistema – as chamadas variáveis explicativas (Marcial e Grumbach, 2002), as quais são identificadas por meio do cruzamento entre todas as variáveis. A análise consiste em atribuir graus de influência a cada variável sobre os demais graus, um a um, o que expressa a relação de causalidade entre os eventos (ESG, 2021).

---

<sup>126</sup> Tendências de peso revela o comportamento passado de uma variável que mantém trajetória uniforme até o presente. Na ausência de alguma perturbação importante, o comportamento deverá manter-se no futuro (ESG, 2021, p.39).

<sup>127</sup> Germes de futuro são fatores de mudança quase imperceptíveis hoje, mas que constituirão tendências pesadas de amanhã (Godet, 1993).

<sup>128</sup> Variáveis explicativas são aquelas com grande motricidade e pouca dependência as quais impactam o restante do sistema (Marcial e Grumbach, 2002).

Para elaborar a análise estrutural, monta-se, inicialmente, a matriz para atribuir os graus de motricidade e de dependência, e, posteriormente, atribuem-se os valores 0, 1 ou 2 (conforme o grau). Em seguida, somam-se as linhas, obtendo-se a motricidade de cada variável, e as colunas, obtendo-se a dependência de cada variável, conforme exemplificado na tabela abaixo.

Tabela 3.1  
Exemplo fictício de matriz de análise estrutural

| Variáveis           | A | B | C | D | Grau de influência (motricidade) |
|---------------------|---|---|---|---|----------------------------------|
| A                   |   | 1 | 0 | 0 | 1                                |
| B                   | 0 |   | 1 | 0 | 1                                |
| C                   | 2 | 2 |   | 2 | 6                                |
| D                   | 2 | 0 | 1 |   | 3                                |
| Grau de dependência | 4 | 3 | 2 | 2 |                                  |

Fonte: Adaptado de Fernandes (2017).

Quanto maiores os valores, mais motrizes e mais dependentes essas variáveis serão e, nesse caso fictício, as variáveis C e D foram as mais motrizes e também as menos dependentes, o que as caracterizam como as variáveis explicativas do sistema.

O passo seguinte será a elaboração dos cenários e, para que eles possam ser construídos, as variáveis explicativas precisam ser decompostas por meio de análise morfológica e, em seguida, pela técnica delphi. A análise morfológica consiste numa técnica importante em diversos métodos de construção de cenários e se traduz num procedimento em que uma questão central pode ser desmembrada em inúmeras variáveis (Godet, 1993). Essa técnica permite estimular a criatividade para apresentar combinações que não seriam evidenciadas por meio do raciocínio linear. Ela representa a decomposição do sistema em vários elementos e na identificação das diversas formas e valores nomeados de atributos (Marcial e Grumbach, 2002).

Objetivando facilitar o processo, os atributos e os elementos constitutivos do sistema são colocados em forma de matriz, conforme consta no exemplo do quadro abaixo e embora as variáveis sejam fictícias, elas são típicas de cenários construídos para organizações policiais.

Quadro 3.1  
Exemplo de análise morfológica para fins de cenários

| Variáveis                                 | Possibilidades (pré-cenários) |                     |                     |
|---|-------------------------------|---------------------|---------------------|
|   | Cenário/hipótese 01           | Cenário/hipótese 02 | Cenário/hipótese 03 |
| velocidade processual da justiça criminal | alta                          | média               | baixa               |
| investimentos públicos em segurança       | em crescimento                | estagnado           | em queda            |
| índice de criminalidade                   | alto                          | médio               | baixo               |
| população carcerária                      | em crescimento                | estagnada           | em queda            |

Fonte: Adaptado de Fernandes (2017).

A técnica delphi foi utilizada pela primeira vez em 1948 pela *Rand Corporation* e busca o consenso entre peritos<sup>129</sup>. Na técnica é utilizado um questionário para a obtenção de respostas de vários especialistas, sem que as respostas sejam divulgadas (Moritz, Moritz e Pereira, 2012). Sugere-se que no questionário constem pelo menos as seguintes perguntas: Quais eventos podem ocorrer? Qual a probabilidade (0 a 100%)? Quando pode ocorrer? Qual o impacto? Em cada rodada de perguntas, os especialistas tomam conhecimento das respostas de outros especialistas, ocasião em que têm a oportunidade de alterar sua resposta de forma separada para evitar a influência de um especialista sobre o outro.

Os questionários são aplicados novamente para que os consultados possam rever suas posições, visando a uma resposta consensual, mas sem que haja discussão entre os especialistas (Fernandes, 2017). O objetivo é a obtenção de um certo grau de consenso entre os peritos acerca do prognóstico de determinada variável. De acordo com Tiffany e Peterson (1998), trata-se de “uma série de questionários para enviar a um grupo de especialistas quando existe alguma dúvida específica sobre o futuro. Depois, as respostas são resumidas e os questionários são novamente enviados para conseguir outra série de respostas”.

Como a quantidade de possibilidades será muito grande, após a técnica delphi, Godet sugere que as possibilidades também sejam hierarquizadas por meio da matriz de impacto cruzado, visando identificar o cenário mais provável (Godet, 1993). Essa fase, ainda embrionária, é destinada a uma descrição de forma concatenada entre a situação atual e o horizonte escolhido. A terceira etapa consiste na quantificação dos cenários por meio de modelos de previsão, com o objetivo de promover ajustes para a manutenção de coerência retrospectiva. Após o término da quantificação dos cenários, é útil fazer uma síntese para diferenciar o que é possível, realizável ou desejável e em que condições (Godet, 1993).

---

<sup>129</sup> Peritos são especialistas de diversas áreas com alto grau de domínio de conhecimento sobre as variáveis que estão sendo analisadas e que avaliam as variáveis remetidas para eles durante a técnica delphi acerca do futuro de determinado tema (ESG, 2021).

A quarta etapa é destinada à escolha das estratégias que devem ser adotadas pela alta direção, visando aproveitar as oportunidades e minimizar as ameaças identificadas pelos cenários. As estratégias devem ser formuladas em função do cenário possível, realizável ou desejável. A quinta e última é voltada para a realização de um balanço e o levantamento de perspectivas, ou seja, adotar um sistema de monitorização para avaliar as estratégias adotadas.

### **3.2 O Método *Global Business Network* (GBN)**

Quanto ao Método GBN, este foi idealizado por Peter Schwartz, ex-funcionário da *Royal Dutch/Shell*, que acumulou vasta experiência como planejador naquela empresa. Em sua obra “A arte da visão de longo prazo: planejando o futuro em um mundo de incertezas”, ele detalha a sua metodologia de prospecção de cenários, hoje amplamente empregada por grandes empresas em todo o mundo (Schwartz, 2000).

Ao tentar construir interpretações plausíveis do ambiente externo, os planejadores da *Shell* diferenciam as variáveis predeterminadas perceptíveis das principais incertezas imperceptíveis, um processo que equivale a interpretar o ambiente. As variáveis predeterminadas são razoavelmente previsíveis com a utilização, por exemplo, de dados demográficos e estabelecem os limites para futuros roteiros (Schwartz, 2000).

As principais incertezas são difíceis de prever e apresentam altos níveis de ambiguidade, mas também iniciam as consequências mais sérias da tomada de decisões. Ao selecionarem uma interpretação razoável, os executivos e planejadores da *Shell* projetaram dois ou três roteiros e os utilizaram em longas conversas até chegarem a uma interpretação comum do ambiente e a um consenso sobre que papel a *Shell* teria nesse novo ambiente (Choo, 2003).

O método é classificado como de base qualitativa, com nível médio de estruturação, e compõe-se de oito fases: identificação da questão ou decisão central; definição das forças-chave do ambiente; definição das forças motrizes; hierarquização das formas motrizes por importância e incerteza; seleção da lógica dos cenários; dotação de um corpo aos cenários; estabelecimento das implicações; e seleção dos indicadores iniciais e sinais de aviso (Schwartz, 2000).

A primeira fase consiste em identificar a decisão que deve ser tomada e que decisão motivou a construção do cenário. É importante ressaltar que os cenários são construídos para subsidiar decisões importantes ou estabelecer objetivos a serem traçados no planejamento estratégico. A segunda fase se destina a levantar as forças-chave do ambiente de atuação da organização. Forças-chave são constituídas pelos *players* da organização, ou seja, públicos com os quais ela mantém relação como fornecedores, clientes, concorrentes, governo e agências reguladoras ou fiscalizadoras. A terceira fase envolve o levantamento

das forças motrizes<sup>130</sup> do macroambiente. Essas forças são captadas nos segmentos econômico, social, legal, demográfico, tecnológico, político etc. A ausência de forças motrizes compromete o cenário, pois elas ajudam a identificar quais fatores são significativos e quais não são.

A quarta fase consiste em hierarquizar as forças-chave e as forças motrizes pelos critérios de importância e de incerteza. O grau de importância é atribuído ao impacto da variável no futuro da organização, sendo que o grau de incerteza traduz a dificuldade que as pessoas têm de prever o seu valor ou o estado futuro da variável. O resultado dessa fase é visualizado na matriz de incerteza crítica, conforme tabela abaixo.

Para construir a matriz, é necessário levantar todas as variáveis, denominadas forças motrizes, que movimentam o cenário a ser delineado. Posteriormente, essas variáveis são ordenadas pelo grau de incerteza e pelo grau de importância para o cenário, conforme a tabela 3.2. Deve-se atribuir pontos aos graus de incerteza e importância, dos mais baixos aos mais altos. No exemplo abaixo, foi utilizada a pontuação de 1 a 5.

Tabela 3.2  
Exemplo de matriz de incerteza crítica

| Variáveis | Importância | Incerteza | Ordenação |
|-----------|-------------|-----------|-----------|
| A         | 2           | 4         | 6         |
| B         | 3           | 5         | 8         |
| C         | 1           | 3         | 4         |
| D         | 4           | 2         | 6         |

Fonte: Adaptado de Marcial e Grumbach (2002).

As variáveis que constituem a matriz de incerteza crítica são aquelas de grande importância ou aquelas que, quando ocorrem, exercem forte impacto na questão principal (Marcial e Grumbach, 2002).

A quinta fase é considerada uma das mais importantes, pois é por meio dela que se começa a estruturar os cenários. As variáveis identificadas como as mais importantes e as mais incertas na fase anterior, chamadas de incertezas críticas serão aquelas que farão parte dos eixos principais dos cenários. Uma vez que os eixos fundamentais das incertezas críticas sejam identificados, é importante apresentá-los como um espectro (ao longo de um eixo), ou uma matriz (com dois eixos), no qual diferentes cenários podem ser reconhecidos.

A sexta fase é destinada à estabelecer uma lógica para os cenários, incluindo os fatores-chave identificados na segunda fase. Enquanto na fase anterior os esqueletos dos cenários são montados com base nas incertezas críticas, nesta fase eles são encorpados com os fatores-chave e suas tendências para estabelecer um enredo que melhor traduza a dinâmica

---

<sup>130</sup> Forças motrizes são as variáveis externas que serão capazes de movimentar o cenário que se pretende construir.

dos cenários. A sétima fase é voltada para a conexão dos cenários delineados com a decisão a ser tomada, ou seja, a verificação se os cenários que foram construídos são suficientes para subsidiar a decisão estratégica que deve ser tomada (Schwartz, 2000). A oitava e última fase tem o fito de identificar indicadores para monitorar os cenários, fase fundamental para a execução do planejamento estratégico, pois possibilita à organização antecipar-se nos casos de descontinuidades, preparando-se para a mudança ou impedindo sua ocorrência (Schwartz 2000).

### **3.3 O Método Grumbach**

No tocante ao método Grumbach, esse método foi desenvolvido por Raul Grumbach, no final da década de 1990, e detalhada na obra “Cenários Prospectivos: como construir um futuro melhor”, do autor em parceria com Elaine Marcial Coutinho. Essa metodologia apresenta quatro passos bem distintos: definição do problema; pesquisa; processamento; e sugestões (Marcial e Grumbach, 2002). Pode ser classificada como de base qualitativa, quantitativa e dedutiva, com alto nível de estruturação.

O primeiro passo é destinado à definição dos limites dos cenários a serem construídos como propósitos, horizonte de tempo, amplitude, além de outras informações de interesse do decisior estratégico<sup>131</sup>. É também nessa fase que serão constituídas as equipes responsáveis pela condução do processo, como o grupo de controle e a equipe de peritos. O grupo de controle é integrado por funcionários da organização que possuam, preferencialmente, os atributos de experiência, capacidade técnica, disponibilidade, cultura geral etc. Já a equipe de peritos deve ser constituída por pessoas de fora da organização, especialistas em determinadas áreas e com atributos de honestidade, certeza e precisão, entre outros (Marcial e Grumbach, 2002).

O segundo passo se destina a um amplo diagnóstico interno e externo da organização, com levantamento de todas as variáveis importantes, cabendo essa tarefa ao grupo de controle. Já o terceiro passo compreende a avaliação e a análise de todas as informações levantadas na fase anterior. É também nessa fase que são definidos todos os eventos futuros<sup>132</sup>, os quais farão parte dos cenários. Para fins didáticos, esse passo é dividido em três fases: compreensão, concepção e avaliação (Marcial e Grumbach, 2002).

---

<sup>131</sup> Decisor estratégico é a autoridade que fixa os propósitos do estudo prospectivo; detém a prerrogativa e assume a responsabilidade pelas decisões que vier a tomar no seu nível de competência (ESG, 2021).

<sup>132</sup> Eventos futuros se traduzem em comportamento futuro de variáveis, situações, circunstâncias e condições que integram determinado cenário prospectivo.

A fase de compreensão deve identificar os principais aspectos do problema e sobretudo os fatos portadores de futuro<sup>133</sup> que na realidade, em sua maioria, são as ameaças, as oportunidades e os pontos fracos e fortes identificados pelos analistas. A fase de concepção é destinada à análise dos fatos portadores de futuro, visando identificar quais eventos internos ou externos podem impactar a consecução dos objetivos organizacionais. O método sugere no máximo dez eventos, pois a combinação da ocorrência ou não dos eventos selecionados fornece a quantidade de cenários que serão gerados. O número dessas combinações será igual a  $2^n$  (dois elevado a n), sendo n a quantidade de eventos. Esse trabalho é realizado com suporte computacional, por meio do software Puma – sistema de cenários prospectivos (Marcial e Grumbach, 2002).

A fase de avaliação contempla as diversas consultas a peritos, objetivando a convergência de opiniões sobre a ocorrência dos eventos e deve ser realizada por meio da técnica delphi com seis consultas aos peritos. Ainda nessa fase e de posse das opiniões dos peritos sobre os eventos, é preciso selecionar quais eventos serão mantidos, sendo dez o número ideal, gerando, em consequência, 1.024 cenários (Marcial e Grumbach, 2002). Os resultados obtidos devem ser complementados aplicando-se o método dos impactos cruzados. Após a seleção dos eventos definitivos e da atribuição das respectivas probabilidades, o software Puma fornecerá aos usuários do grupo de controle uma matriz de impactos cruzados (Marcial e Grumbach, 2002).

Como última parte da fase de avaliação, a interpretação dos cenários consiste em separar apenas três cenários para análise: o mais provável (é aquele que o programa informatizado coloca no topo da relação de cenários possíveis), o de tendência (é aquele que corresponde à projeção dos acontecimentos passados sobre o caminho futuro a ser percorrido pela organização) e o ideal (é aquele que contempla todas as ocorrências positivas e desconsidera as ocorrências negativas do ponto de vista do decisor estratégico) (Marcial e Grumbach, 2002).

O quarto passo é constituído por sugestões do grupo de controle dirigidas ao decisor estratégico acerca do encadeamento de ideias, que permitirão a qualquer organização executar ações no presente para se orientar na direção do cenário mais favorável ou minimizar ameaças que surgiem no futuro.

### 3.4 O Método Porter

No que tange ao Método Porter, de autoria de Michael Porter, ele foi desenvolvido especificamente para indústrias e pode ser classificado como de base qualitativa e quantitativa, com

---

<sup>133</sup> Fatos Portadores de Futuro são fatos que já ocorreram ou estão ocorrendo e que impactam o objeto de estudo no futuro (ESG, 2021).

alto nível de estruturação. Porter (1992) sustenta que as cinco forças competitivas para a construção de cenários industriais são os concorrentes, os entrantes potenciais, os fornecedores, os compradores e os substitutos.

O aludido método está descrito na obra “Vantagem competitiva: criando e sustentando um desempenho superior” e apresenta os seguintes passos: identificação das incertezas que podem afetar a estrutura industrial; determinação dos fatores causais; suposições plausíveis sobre cada fator causal; análise de cada estrutura industrial que prevaleça em cada cenário; determinação das fontes das vantagens competitivas em cada cenário; e previsão do comportamento da concorrência em cada cenário (Porter, 1992).

O primeiro e mais importante passo dessa metodologia é a identificação das incertezas e suas fontes. Para identificá-las, cada elemento da estrutura industrial deve ser analisado e dividido em três categorias: constante, predeterminado e incerto. Os elementos constantes são aqueles com pouca possibilidade de sofrerem mudanças. Os predeterminados são áreas em que a estrutura irá se modificar, mas a mudança é previsível. Já os elementos incertos são aqueles que dependem de incertezas não solucionáveis (Porter, 1992). Para a construção dos cenários, são utilizados apenas os elementos incertos, o que pode ser feito por meio da técnica do painel de especialistas<sup>134</sup>.

Normalmente, pessoas qualificadas em determinados temas são selecionadas pelo painel de especialistas quando não existe muita relação entre as variáveis. Esse método pode ser realizado com a participação dos públicos interno e externo, por meio de pessoas que tenham afinidade, capacidade técnica ou vínculo com a questão ou com as variáveis que serão analisadas.

A lista dos elementos incertos é posteriormente classificada em dependentes e independentes de outros elementos do sistema e apenas incertezas independentes constituem uma base adequada para a construção dos cenários, pois elas são fontes reais de incerteza (Porter, 1992). O segundo passo compreende a identificação dos fatores causais das incertezas que afetam a estrutura industrial, pois eles determinam o estado futuro de cada elemento estrutural incerto. A incerteza que cerca os fatores causais de cada variável de cenário resulta em cenários (Porter, 1992).

O terceiro passo é destinado às suposições sobre as variáveis dos cenários, as quais determinarão o resultado de incertezas dependentes. Nessa fase, os elementos constantes e predeterminados são acrescentados ao cenário para completar o perfil da estrutura da indústria, pois o índice de mudanças de tendências predeterminadas pode não ser igual em

---

<sup>134</sup> O painel de especialistas visa levantar opinião de pessoas selecionadas em face do conhecimento que possuem sobre as variáveis a serem analisadas (Fernandes, 2017). Esse painel objetiva a criação de um quadro visando à tomada de opinião de peritos para uma posterior extração das informações levantadas e baseia-se em prognósticos subjetivos e na imaginação e, geralmente, é feito para períodos de médio e de longo prazo.

cada cenário. Em geral, as variáveis de cenário afetam-se mutuamente e algumas combinações das suposições sobre elas são internamente consistentes, o que pode resultar na eliminação de alguns cenários (Porter, 1992). Na prática, Porter utiliza uma espécie de análise morfológica, técnica utilizada pelo método Godet e já apresentada.

Um cenário é baseado em um conjunto de suposições plausíveis sobre cada uma das variáveis derivadas dos fatores causais. A construção de cenários industriais não é simples, em razão da quantidade de variáveis existentes, e a escolha das suposições deve ser orientada por quatro fatores: necessidade de ressaltar a incerteza, regularidade do impacto na estrutura, convicções dos gerentes e praticidade (Porter, 1992). Importa esclarecer que uma proliferação de cenários além de três ou quatro pode tornar a análise tão onerosa que as questões estratégicas poderão deixar de ser analisadas (Chiavenato e Sapiro, 2003).

O quarto passo compreende a combinação das suposições sobre fatores individuais em cenários internamente consistentes. A consistência interna é, em parte, assegurada pela suposição das variáveis de cenário das dependentes (Porter, 1992). O quinto passo considera a análise das implicações de um cenário para a futura estrutura industrial. Já o sexto passo trata da determinação das fontes de vantagens competitivas sob cada cenário, pois como a organização não sabe o cenário que vai ocorrer, logo, ela deve escolher a melhor maneira de enfrentar a incerteza na seleção de sua estratégia, dados os seus recursos e sua posição inicial (Porter, 1992).

Como os cenários são construídos para um fim específico, visando ao atendimento a uma demanda de decisão, de um modo geral, o decisor estratégico estará diante de quatro opções estratégicas: apostar no cenário mais provável, apostar no cenário otimista, tomar uma decisão vigorosa o suficiente para atender a todos os cenários construídos e intervir para a ocorrência do melhor cenário (Porter, 1992).

Figura 3.1  
Opções estratégicas em face dos cenários



Fonte: Adaptado de Porter (1985).

As opções mais audaciosas, como arriscar no cenário otimista ou intervir para a ocorrência do melhor cenário, provavelmente não sejam as mais adequadas para as corporações policiais. Sugere-se, portanto, que a alternativa a ser escolhida seja avaliada em função do grau de relevância e da repercussão da decisão estratégica, optando-se pela aposta no cenário mais provável ou no otimista (Fernandes, 2017).

O sétimo e último passo é destinado à previsão da concorrência sob cada cenário, o que é feito por meio da posse de um pequeno número de cenários. Dessa forma, a metodologia preconiza a identificação dos concorrentes e seus comportamentos possíveis para cada cenário, ensejando o conhecimento das suas estratégias.

### 3.5 O Método da Escola Superior de Guerra (ESG)

O Método ESG pode ser classificado como de base qualitativa e quantitativa com alto nível de estruturação e todo o procedimento está descrito na obra “Metodologia do Planejamento Estratégico” (ESG, 2021). A construção de cenários integra a fase seis do detalhado sistema de planejamento estratégico preconizado pela Escola Superior de Guerra.

A aludida fase seis denominada de Construção de Cenários é composta pelos seguintes estágios: identificação dos fatos portadores de futuro e dos eventos futuros (preliminares e finais); construção dos cenários extremos ou cenários probabilísticos; construção do cenário mais provável; e análise de riscos do cenário mais provável (ESG, 2021). A seguir, será descrita uma síntese do passo a passo do método ESG, conforme figura abaixo.

Figura 3.2  
Método ESG de construção de cenários



Fonte: ESG (2021).

O primeiro passo se destina ao levantamento e à depuração dos Fatos Portadores do Futuro (FPF) (já conceituado no método Grumbach), bem como dos Eventos Futuros Preliminares (EFP)<sup>135</sup>. Trata-se de um grande processo seletivo de EFP para que, ao final, sejam selecionados os eventos mais relevantes para integrarem os cenários. Para um melhor entendimento da relação existente entre FPF e EFP, apenas à guisa de exemplo, pode-se considerar a desriminalização do uso de drogas como um FPF, e os três EFP decorrentes poderão ser o aumento do consumo, da oferta e do tráfico de entorpecentes (Fernandes, 2017).

Vale ressaltar que, após esse processo de apuração, os EFP passam a ser denominados de Eventos Futuros Finais (EFF). Os FPF<sup>136</sup> são identificados a partir dos estudos realizados na fase do diagnóstico do planejamento estratégico, considerando, inclusive, os antecedentes levantados naquela fase e obtidos com o conhecimento dos antecedentes e de pesquisas e submetidos a julgamento pela equipe de planejamento.

Já os EFP são identificados por meio do *brainstorming*<sup>137</sup> e com a participação de peritos. Nessa técnica a depuração é realizada por meio da matriz de análise estrutural (impacto cruzado) para EFP versus EFP; da estratégia dos atores x estratégia dos atores; e da matriz de interesse dos atores versus EFP. A figura abaixo demonstra um exemplo de matriz de análise estrutural de EFP versus EFP (ESG, 2021). Após todo esse processo, sugerem-se quinze EFP para serem utilizados nos cenários extremos e dez para os cenários probabilísticos.

---

<sup>135</sup> Eventos Futuros Preliminares (EFP) são atos e fatos plausíveis, que poderão ou não ocorrer no horizonte temporal considerado, como resultado de suposições coerentes e plausíveis, formuladas a partir de um ou mais FPF. Resultam de um trabalho de imaginação e suposição realizado pela Equipe de Planejamento (ESG, 2021).

<sup>136</sup> Os FPF são obtidos ou identificados a partir do levantamento de acontecimentos registrados em periódicos, documentos históricos, publicações científicas de universidades e centros de pesquisa, dados disponíveis no sistema de inteligência de uma organização ou país, entre outros (ESG, 2021).

<sup>137</sup> Brainstorming é técnica que prescreve condutas como a construção de uma ideia após a outra, a formulação de grande número de ideias, o incentivo a ideias absurdas e exageradas, e a inexistência de crítica a ideias. Utilizada pela maioria das empresas no mundo inteiro, seu emprego é apropriado no desenvolvimento de campanhas publicitárias, na formulação de estratégias, em procedimentos de pesquisa e desenvolvimento, em técnicas de investigação, na formulação de políticas de governo, em métodos de gestão e em decisões relacionadas a investimentos, entre outras finalidades (ESG, 2021).

Figura 3.3  
Exemplo de matriz de análise estrutural entre EFP

| EVENTOS FUTUROS PRELIMINARES (EFP)<br>Segurança Pública |   |       |       |       |       |                      |
|---|---|-------|-------|-------|-------|----------------------|
| EFP 1   | Queda do índice de acidentes.               |       |       |       |       |                      |
| EFP 2   | Queda do índice de corrupção.               |       |       |       |       |                      |
| EFP 3   | Aumento da criminalidade virtual.           |       |       |       |       |                      |
| EFP 4   | Aumento da privatização da segurança.       |       |       |       |       |                      |
| EFP 5   | Fortalecimento das organizações criminosas. |       |       |       |       |                      |
| Evento Futuro Preliminar                                | EFP 1                                       | EFP 2 | EFP 3 | EFP 4 | EFP 5 | $\Sigma$ Dependência |
| EFP 1   |   | 1     | 0     | 2     | 0     | 3                    |
| EFP 2   | 0   |       | 0     | 0     | 0     | 0                    |
| EFP 3   | 0   | 0     |       | 0     | 2     | 2                    |
| EFP 4   | 0   | 0     | 0     |       | 3     | 3                    |
| EFP 5   | 0   | 0     | 3     | 1     |       | 4                    |
| $\Sigma$ Influência                                     | 0   | 1     | 3     | 3     | 5     |                      |

| Valores |         |
|---------|---------|
| zero    | nenhuma |
| 1       | pouca   |
| 2       | média   |
| 3       | muita   |

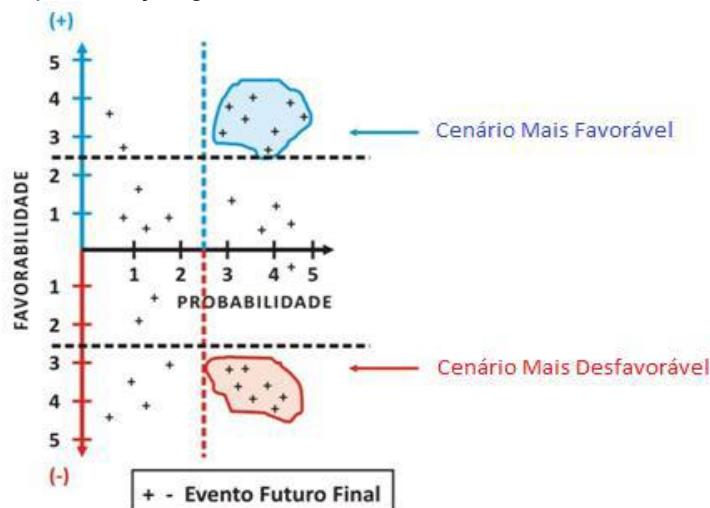
Fonte: ESG (2021).

No primeiro passo, os EFP foram analisados e alguns até eliminados. Já no segundo, os EFP integrarão os cenários extremos, ou seja, aqueles que se baseiam em três futuros dentro de uma razoabilidade, com trajetórias distintas: o desfavorável, o favorável e o mais provável.

Ao final da aplicação da construção de cenários extremos, alguns EFP remanescentes serão excluídos ou alterados e serão mantidos aqueles que apresentarem maior pertinência em relação ao objeto de estudo, seguidos pelos de maior possibilidade de ocorrência, conforme avaliado pela equipe de planejamento. A partir de então, para fins de composição dos cenários, cada um dos eventos será denominado de Evento Futuro Final (EFF).

Os EFF são exibidos sob a forma gráfica, conforme ilustrado na figura abaixo em que o eixo das abscissas (horizontal) registra a probabilidade de ocorrência dos eventos, e o eixo das ordenadas (vertical) indica o quanto cada EFF é favorável ou desfavorável ao objeto de estudo.

Figura 3.4  
Representação gráfica dos cenários favoráveis/ desaforáveis



Fonte: ESG (2021).

No terceiro passo, os cenários probabilísticos são os utilizados pelo método Grumbach, já anteriormente descrito, e que parte do pressuposto da identificação dos FPF para, em seguida, levantar os EFP. Para a construção dos cenários probabilísticos, é empregado um software específico, para auxiliar a apuração de diversos cenários, sendo que, em lugar de cenários extremos, o foco da atenção é dirigido aos cenários de maior probabilidade de ocorrência (ESG, 2021).

Nesse passo são considerados dez EFF com base na ordem de pertinência em relação ao objeto de estudo, sendo que a seleção dos EFF ocorre após a apuração da matriz de análise estrutural. O número de cenários gerados pelo software corresponde a  $2^n$  cenários, em que “n” corresponde ao número de eventos (EFF), enquanto o valor “2” corresponde às duas possibilidades de um evento: ocorrer ou não ocorrer. Assim, os dez EFF resultam em  $2^{10}=1024$  cenários possíveis (ESG, 2021). Vale lembrar que esse passo corresponde à fase de concepção do método Grumbach.

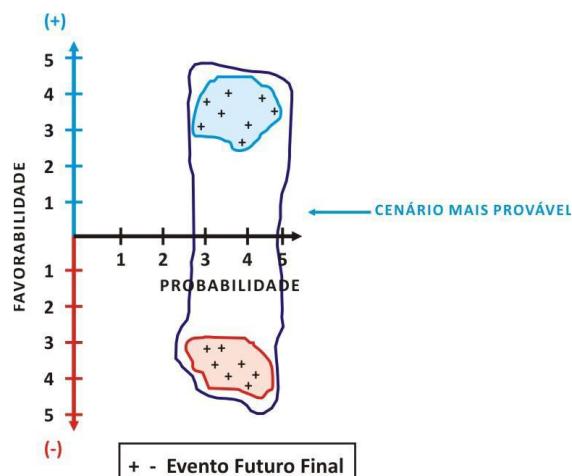
Softwares, como o Puma, além da estimativa da probabilidade de ocorrência de cada evento, nos moldes da técnica delphi, registram a probabilidade considerada pelos peritos individualmente. Cada perito estima, ainda, o grau de pertinência dos eventos em relação ao problema estudado e faz uma autoavaliação sobre o grau de conhecimento do assunto de que trata cada EFP proposto pela equipe de planejamento. Todas essas avaliações são introduzidas no sistema obtendo-se como produto o cenário de maior probabilidade de ocorrência, apurado ao final do processamento computacional dos dados (ESG, 2021).

O quarto passo será a montagem dos três cenários: o favorável, o desfavorável e o mais provável. Para tanto, é necessária a realização de uma classificação dos EFP depurados e

extraídos nas fases anteriores quanto aos graus de favorabilidade e probabilidade. Segundo o método, esses EFP mais relevantes passarão a ser chamados de Evento Futuro Final (EFF). Identificados os graus de favorabilidade e probabilidade, os EFF serão plotados numa representação gráfica, a qual demonstrará visualmente o cenário favorável, desfavorável e o mais provável.

Vale ressaltar que, em condições reais, mesmo o melhor cenário pode contemplar EFF desfavoráveis, sendo que os eventos favoráveis dominam o conjunto. De igual maneira, o pior cenário pode também conter EFF favoráveis, com o domínio dos desfavoráveis (ESG, 2021). Portanto, quando utilizados os cenários extremos, o cenário mais provável é obtido a partir da seleção de EFF extraídos dos cenários extremos arbitrados, a critério da equipe de planejamento.

Figura 3.5  
Representação gráfica do cenário mais provável



Fonte: ESG (2021).

O último passo do método se traduz na análise de risco do cenário mais provável, ou seja, o qual é associado a ocorrências de EFF, cujas consequências são adversas. Porém, há também EFF cujas consequências são favoráveis, e, do mesmo modo, há um risco associado a sua não ocorrência (ESG, 2021). Após a definição do cenário mais provável, independentemente do caminho percorrido, a análise de riscos pode auxiliar a verificação dos EFF e a determinação do cenário normativo, que será escolhido ou aprovado pelo decisôr estratégico (ESG, 2021).

### **3.6 O Método do Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional (CEDEFOP)**

Em relação ao Método do CEDEFOP, este foi desenvolvido pelo *Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional*<sup>138</sup>, em 2004, por meio de um manual de cenários, fruto de uma parceria com países da União Europeia (Leney et al. , 2004). Para Moritz, Moritz e Pereira (2012) o método do CEDEFOP é fundamentado em análise documental e em entrevistas que demandam da equipe elaboradora uma constante revisão, permitindo uma cultura voltada para o futuro dos países da União Europeia. O método pode ser classificado como de base qualitativa e quantitativa, com nível médio de estruturação. O quadro abaixo apresenta as dez etapas do aludido método.

Quadro 3.2  
Etapas principais do método CEDEFOP

| <b>Etapa</b> | <b>Descrição</b>  |
|--------------|---|
| 01           | <i>Definir el problema y crear un equipo de escenarios</i>                    |
| 02           | <i>Detectar los motores principales de cambios en el entorno</i>              |
| 03           | <i>Reunir datos sobre tendencias relevantes</i>                               |
| 04           | <i>Dividir las tendencias en tres conjuntos</i>                               |
| 05           | <i>Decidir las evoluciones principales de resultado incierto</i>              |
| 06           | <i>Disponer los factores básicos del escenario en forma de matriz o tabla</i> |
| 07           | <i>Elaborar escenarios provisionales</i>                                      |
| 08           | <i>Comprobar la plausibilidad y coherencia interna de los escenarios</i>      |
| 09           | <i>Modificar, perfeccionar y presentar los escenarios</i>                     |
| 10           | <i>Mantener los escenarios en revisión</i>                                    |

Fonte: Leney et al. (2004).

### **3.7 O Método Ciclo Estimulador de Cenários**

Quanto ao Ciclo Estimulador de Cenários, consiste num método descrito na obra “Planejamento por cenários prospectivos” de autoria de Moritz, Moritz e Pereira (2012) e pode ser classificado como de base qualitativa e quantitativa, com nível médio de estruturação. Segundo os próprios autores, trata-se de um modelo mais simples, rápido e proveniente da experiência vivida por eles, bem como da convergência de elementos comuns, obtidos por meio dos dados produzidos em casos pesquisados pelos autores.

---

<sup>138</sup> *Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional*: entidade criada em 1973 e atualmente sediada na Grécia cujo objetivo é desenvolver a educação e formação profissional na União Europeia, além de contribuir para o desenvolvimento e coordenação da investigação; prestar assessoria nas áreas de pesquisa, análise, informação sobre o macroambiente; estimular a cooperação europeia de aprendizagem em comum; explorar e divulgar informações; incentivar abordagens conjuntas para problemas de ensino e formação; e proporcionar um fórum e debate e intercâmbio de ideias (Moritz, Moritz e Pereira, 2012).

O método apresenta nove passos, nomeadamente: desafio à prospecção de cenários; introdução ao estudo da teoria de cenários; flexibilização do modelo mental do grupo; aplicação das técnicas de ajuda à criatividade (*brainstorming*); aplicação das técnicas de avaliação (*delphi*); escolha de atores e variáveis através do processo criativo resultante do *brainstorming* e do *delphi*; prospecção de cenários – planejamento, montagem e apresentação dos ambientes a serem prospectados; análise de consistência das cenas prospectadas; e administração do modelo (Moritz, Moritz e Pereira, 2012). O quadro abaixo apresenta uma síntese do “passo a passo” do Ciclo Estimulador de Cenários.

Quadro 3.3  
Etapas do Método Ciclo Estimulador de Cenários

| <b>Etapas</b>  | <b>Síntese da descrição</b>  |
|--|--|
| 1. Desafio à prospecção de cenários  | Sensibilização acerca da necessidade da construção de cenários para nortear ações estratégicas. Tal sensibilização é realizada para um grupo multidisciplinar de no máximo 50 pessoas, formado por profissionais das diversas áreas da empresa.  |
| 2. Introdução ao estudo da teoria de cenários  | Transmissão de conceitos teóricos e da metodologia por meio de palestras, conferências, cursos etc.  |
| 3. Flexibilização do modelo mental do grupo  | Apresentação de textos sobre a sociedade, a organização, o indivíduo e o futuro para estimular a criatividade.   |
| 4. Aplicação das técnicas de ajuda à criatividade  | Utilização do <i>brainstorming</i> para estimular a criatividade.  |
| 5. Aplicação das técnicas de avaliação   | Utilização da técnica <i>delphi</i> com aplicação de questionário em rodadas sucessivas e com suporte da informática.  |
| 6. Escolha de atores e variáveis através do processo criativo resultante do <i>brainstorming</i> e do painel <i>delphi</i> | Escolha dos atores que farão parte do cenário, apoiada pelo <i>brainstorming</i> e pela técnica <i>delphi</i> .  |
| 7. Prospecção de cenários planejamento, montagem e apresentação dos ambientes a serem prospectados                         | Apresentação em seminário dos cenários prospectados. Devem ser observados o planejamento, a criatividade, bem como a montagem das cenas prospectadas para a organização.   |
| 8. Análise da consistência das cenas prospectadas  | Por meio de debate será discutido a consistência dos dados sobre a trajetória do passado, a probabilidade e o potencial de ocorrência no futuro (de atores e variáveis), a documentação utilizada e, por último, o planejamento e a estratégia de implantação das cenas. As fases de 01 a 09 devem durar entre 90 e 120 horas. |
| 9. Administração do modelo   | Aplicação das cenas prospectadas.  |

Fonte: Moritz, Moritz e Pereira (2012).

Sendo assim, de todas as metodologias analisadas, selecionaram-se cinco delas, as quais servirão de base para o método criado e sugerido para as organizações policiais conforme quadro abaixo: Godet, GBN, Grumbach, Escola Superior de Guerra (ESG) e Porter.

Quadro 3.4  
Quadro-síntese dos Métodos Godet, GBN, Grumbach, ESG e Porter

| Método          | Etapas  | Técnicas  |
|-----------------|---|---|
| <b>Godet</b>    | Construção de base analítica e histórica, elaboração de cenários, quantificação dos cenários e modelos de previsão, definição e escolha das opções estratégicas, balanço e perspectivas.  | <i>brainstorming</i> , painel de especialistas, matriz de análise estrutural, técnica delphi, análise morfológica e matriz de impacto cruzado |
| <b>GBN</b>      | Identificação da decisão a ser tomada, identificação das forças-chave, definição das forças motrizes, hierarquização por importância e incerteza, seleção da lógica dos cenários, descrição dos cenários, conexão com a decisão a ser tomada e definição de indicadores para monitoramento dos cenários   | <i>brainstorming</i> e matriz de incerteza crítica  |
| <b>Grumbach</b> | Definição do problema, pesquisa, processamento (compreensão, concepção e avaliação e sugestões).  | <i>brainstorming</i> , técnica delphi e matriz de impacto cruzado.  |
| <b>ESG</b>      | Identificação dos fatos portadores de futuro e eventos futuros (preliminares e finais); construção de cenários extremos ou cenários probabilísticos; cenário mais provável; e análise de riscos do cenário mais provável.   | matriz de análise estrutural, <i>brainwriting</i> , cenários extremos (otimista, pessimista e o mais provável) e cenários probabilísticos     |
| <b>Porter</b>   | Identificação das incertezas, determinação dos fatores causais, suposições plausíveis sobre cada fator causal, combinar suposições sobre fatores individuais em cenários internamente consistentes, análise de cada estrutura industrial que prevaleça em cada cenário, determinação das fontes das vantagens competitivas em cada cenário e previsão do comportamento da concorrência em cada cenário. | painel de especialistas e análise morfológica   |

Fonte: Adaptado de Fernandes (2017).

A seguir, aborda-se a metodologia proposta para utilização, especificamente, nas organizações policiais, contendo 10 fases e um conjunto de ferramentas já conhecidas e empregadas em outros métodos.

#### 4. O Método sugerido para a Polícia

A prospecção consiste na descrição de uma situação futura (Godet, 1993), o que é realizado por meio de um método estruturado de construção de cenários, cujo objetivo consiste em explorar futuros para tornar decisões importantes mais assertivas. Tendo em vista que não existe método ideal e que a Polícia atua em ambientes complexos e hostis (Mintzberg, Ahlsstrand e Lampel, 2000; Bittner, 2003; Clemente, 2006; Silva, 2020; Inácio, 2010; Paixão, 1991; Bittner, 2003; Reiner, 2004; Batitucci, 2010), buscou-se sugerir uma formatação que fosse

apropriada e viável, conforme as suas peculiaridades, o que foi realizado mediante à adaptação de alguns desses métodos e a aplicação de diversas técnicas auxiliares (Fernandes, 2017).

Baseou-se principalmente em cinco métodos já citados e apresentados (Godet, GBN, Grumbach, ESG e Porter), os quais contribuirão com suas respectivas técnicas: *brainstorming*, matriz de análise estrutural, técnica delphi, análise morfológica e matriz de incerteza crítica.

Haja vista que a Polícia atua em ambientes turbulentos, com prevalência de mudanças, rupturas, descontinuidades e incertezas, a construção de cenários consiste num suporte fundamental à tomada de decisões estratégicas, ao desenvolvimento organizacional e principalmente para a definição de uma identidade futura, porque amplia a base de conhecimentos, aumenta as percepções e fomenta o aprendizado na corporação. O método foi detalhado em dez passos conforme a figura abaixo.

Figura 3.6  
Método de construção de cenários para a Polícia



Fonte: Adaptado de Fernandes (2017).

A metodologia a ser aplicada à Polícia segue os seguintes passos: problematização, criação de um mapa do ambiente externo, definição do escopo, diagnóstico estratégico (ou cenário de partida), identificação das variáveis explicativas e das variáveis de incerteza crítica, prognóstico das variáveis, redação dos cenários, interpretação, proposição de medidas

e monitorização (Fernandes, 2017). Vale ressaltar que as fases 2, 3, 5 e 6 utilizam técnicas de outros métodos conforme já abordadas no presente apêndice.

#### **4.1 A problematização**

A primeira etapa do processo de construção de cenários do presente método consiste na definição da questão principal e de seus aspectos fundamentais (IPEA, 2017; Chiavenato, Sapiro, 2003). Trata-se da problematização que se traduz no reconhecimento, por parte do decisor estratégico, da existência de um problema, da necessidade de uma solução, e, portanto, da exigência de uma decisão.

A prospecção de um cenário não é um fim em si próprio, mas um instrumento para subsidiar processos decisórios e planos, razão pela qual o delineamento da decisão a ser tomada é que motivará a construção do cenário (Godet, 1993; Schwartz, 2000; Porter, 1992; Marcial e Grumbach, 2002). Ademais, todas as decisões com grande impacto no longo prazo organizacional, devem ser precedidas de uma análise de cenário (Schwartz, 2000).

Desta forma, o primeiro passo para a elaboração de cenários, dentro de um horizonte temporal específico, consiste na formulação de uma questão orientadora em forma de interrogação (IPEA, 2017) que deve referir-se a uma questão estratégica, perguntada ao futuro, que motivou a construção dos cenários, visando dar foco a todos os procedimentos nas etapas de elaboração (Marcial, 2001).

#### **4.2 Construção do mapa do ambiente externo**

Para Marcial e Grumbach (2002), são as variáveis que determinam a construção dos cenários, e, por essa razão, após a definição do problema, o passo seguinte será a construção de um mapa temático constituído pelas variáveis externas que tenham conexão com a decisão estratégica a ser tomada.

Tais variáveis devem ser levantadas no ambiente externo, segmentado em micro e macroambiente, tema já abordado no capítulo 2. Todavia, apenas para fins de recapitulação, o macroambiente é constituído pelas influências externas mais amplas como a econômica, a política, a social e a legal. Já o microambiente é constituído pelos atores (*players* ou *stakeholders*), que são os públicos com os quais a corporação mantém relação institucional. O quadro 2.9 constante no capítulo 2 exemplifica variáveis externas do macroambiente e os atores que poderão integrar o mapa.

Algumas variáveis merecem maior atenção em face da alta possibilidade de se constituírem em impulsionadoras de eventos futuros, tais como aquelas vinculadas à ciência, tecnologia, inovação, a acontecimentos que formam a percepção associados à opinião pública

e manifestações culturais (música, filmes, obras literárias etc.), pois denotam o sentimento da coletividade (Schwartz, 2000).

A técnica sugerida para a construção do mapa é o *brainstorming*, que consiste numa dinâmica de grupo que visa à produção de ideias novas sobre qualquer assunto, livres, cujos benefícios são as ausências de questionamentos e de restrições. A expressão *brainstorming* significa, literalmente, tempestade cerebral e designa a geração de ideias com o objetivo de solucionar problemas, pois os membros da equipe expõem suas ideias, gerando muitas soluções, mas sem críticas ao que foi apresentado.

#### **4.3 Delimitação do escopo dos cenários**

A delimitação do escopo dos cenários consiste na definição do sistema, que se traduz nos limites temporal e espacial, além da seleção das variáveis mais relevantes no contexto da decisão a ser tomada (Godet, 1993). É fundamental que o cenário a ser delineado tenha limites e que eles sejam compatíveis com a repercussão da decisão estratégica. O limite temporal do cenário está condicionado ao espaço geográfico e vice-versa, o que implica esclarecer que quanto maior for a abrangência territorial, necessariamente mais extenso deve ser o horizonte temporal (Costa, 2006).

No que diz respeito às variáveis, elas devem ser selecionadas no mapa temático já criado na segunda etapa, mas somente aquelas consideradas *clusters*<sup>139</sup> e preferencialmente em número de dez. O objetivo dessa etapa é identificar quais variáveis estão na órbita da decisão estratégica em questão. Dessas dez variáveis, quatro serão selecionadas como protagonistas na etapa cinco para essa atividade. Sugere-se a constituição de um grupo de controle que deve ser integrado por pessoas com domínio do método, pois caberá a elas a condução de todo o processo. A ferramenta auxiliar sugerida para essa etapa também é o *brainstorming* ou o *brainwriting*<sup>140</sup>.

#### **4.4 Construção do cenário de partida**

A quarta etapa consiste no diagnóstico das variáveis selecionadas, por meio de uma análise retrospectiva, que se traduz na elaboração do resgate histórico dos acontecimentos ocorridos relacionados à questão principal quanto aos seus aspectos fundamentais e ao sistema

---

<sup>139</sup> Clusters são variáveis que tenham conexão com a decisão a ser tomada.

<sup>140</sup> O *brainwriting* consiste numa técnica muito parecida com o *brainstorming*, todavia é utilizada à exposição de ideias por meio escrito, sem a identificação de autoria. Em seguida, o coordenador dos trabalhos procede à leitura das ideias para que elas possam ser debatidas entre os membros do grupo (ESG, 2021). O objetivo é motivar a participação das pessoas mais introvertidas, já que não haverá identificação da autoria das ideias.

de cenarização. Nesse momento, realiza-se coleta de dados e descreve-se o comportamento histórico e atual dessas variáveis e dos atores que fazem parte do sistema de cenarização (IPEA, 2017). É importante que se conheça o histórico e a evolução das variáveis relevantes para que se possa caracterizar o cenário atual, estabelecendo, assim, o cenário de partida. É fundamental diagnosticar também o ambiente interno, haja vista a possibilidade de conexão e da influência de forças e fraquezas com a decisão a ser tomada (Godet 1993).

É nessa etapa que se diagnostica, entre outras questões, os planos em vigor, pois como as corporações policiais trabalham habitualmente com planos, programas e projetos, é conveniente uma análise de cada um deles, momento denominado de “análise de poder” (ESG, 2021). O objetivo do diagnóstico é identificar o quadro atual, caracterizando o estado em que se encontram as variáveis, estabelecendo um ponto inicial para a construção de novos cenários, definindo o posicionamento atual da organização perante o seu ambiente (Godet, 1993; Schwartz, 2000; Porter, 1992; Marcial e Grumbach, 2002).

#### 4.5 Identificação de variáveis protagonistas

A quinta etapa se destina à identificação das variáveis explicativas e da matriz de incerteza crítica, as quais são denominadas de protagonistas, o que será realizada por meio de duas ferramentas empregadas pelos métodos Godet e GBN, quais sejam, a matriz de análise estrutural e a matriz de incerteza crítica, respectivamente (Godet, 1993; Schwartz, 2000). O objetivo dessa etapa é responder às seguintes interrogações: Quais são as duas variáveis mais influentes e menos dependentes? Quais são as duas variáveis mais incertas e mais importantes para o cenário a ser construído?

Figura 3.7  
Identificação das variáveis protagonistas



Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Inicialmente, serão identificadas as variáveis explicativas por meio da matriz de análise estrutural, visando evidenciar a estrutura das relações de motricidade (influência) e dependência entre as variáveis que caracterizam um sistema. Por meio dessa matriz, é possível distinguir as variáveis essenciais para compreender a evolução desse sistema, ou seja, aquelas com grande motricidade e pouca dependência, as quais condicionam o restante do conjunto.

Para a definição das variáveis de incerteza crítica, será utilizada a matriz de incerteza e para construí-la torna-se necessário levantar as variáveis que movimentam o cenário a ser delineado, visando extrair as mais importantes e as mais críticas.

#### **4.6 Prognóstico das variáveis**

Após conhecer as quatro variáveis protagonistas, a sexta etapa consiste na construção dos cenários, iniciando-se com o prognóstico dessas variáveis para evidenciar o comportamento e a tendência delas no horizonte de tempo definido para o cenário. Trata-se de avaliar as variáveis protagonistas e seus comportamentos com maiores probabilidades de ocorrerem e, dentro de uma análise minuciosa, para a obtenção de imagens prováveis de futuro (Gaj, 2002). Vale ressaltar que a essência, o cerne da prospecção de cenários, consiste na qualidade das suposições de comportamento das variáveis selecionadas.

Um bom cenário é baseado num conjunto adequado de suposições plausíveis de variáveis, o que pode ser realizado por meio de análise morfológica (Porter, 1992). Portanto, para o diagnóstico do método orientado à Polícia, será utilizada a análise morfológica em cada uma das quatro variáveis identificadas na etapa anterior.

Essa etapa terá a participação de peritos, os quais opinarão sobre as possibilidades das suposições (hipóteses) de cada uma das quatro variáveis no espaço de tempo delimitado. As possibilidades podem estar configuradas num espectro com vários níveis, como, por exemplo: megatendências (muito forte), tendências (forte), incerteza (fraco), ruptura/descontinuidades (muito fraco). Caberá ao grupo de controle elaborar o questionário-padrão e encaminhá-lo aos peritos para resposta, conforme preconiza a técnica delphi já abordada no item 3.1. A variedade de formações, *expertise* e experiências dos peritos pode contribuir muito para o surgimento de visões distintas daquelas típicas de especialistas em seus próprios campos de atuação (ESG, 2021).

De todos os benefícios do planejamento orientado por cenários para a Polícia, a identificação de descontinuidades talvez seja um de seus papéis mais nobres, pois as rupturas que alteram o rumo dos acontecimentos podem provocar impactos como a geração de gra-

ves crises<sup>141</sup>. É, por essa razão, que as variáveis selecionadas devem ser muito bem avaliadas quanto ao comportamento futuro, ocasião em que serão transformadas em eventos futuros. A má qualidade dessa etapa pode comprometer todo o processo de construção dos cenários, sobretudo se não houver a detecção de rupturas.

Seguindo a tipologia já apresentada, de classificação quanto à expectativa, todo o conhecimento gerado será transformado em cenários extremos, ou seja, em otimista (contempla os eventos positivos), em pessimista (contempla os eventos negativos) e no mais provável (o de maior possibilidade). Eles devem ser concebidos simultaneamente para desenvolver dois ou três cenários que estimulem a percepção de diferentes possibilidades e com simulações de respostas para cada um deles. Optou-se por essa tríade adotada em método da ESG em face da sua simplicidade e racionalidade, sem a necessidade do uso de recursos de Tecnologias da Informação de Comunicação (TIC) e com emprego de técnicas manuais e uso de planilhas, baseados na percepção da equipe de planejamento, que auxilia a formação da convicção do decisivo estratégico. (ESG, 2021). O número ideal é três cenários, pois elaborar muitos cenários simultaneamente tende a ser complexo e de difícil monitoramento (Chiavenato e Sapiro, 2003).

#### **4.7 Redação dos cenários**

Após a manifestação dos peritos sobre as perspectivas das hipóteses de cada variável, por meio da técnica delphi, os cenários devem ser redigidos, receber título e apresentados em forma narrativa, explicando-se detalhadamente a evolução das variáveis ao longo do horizonte de tempo especificado (Marcial e Grumbach, 2002).

Os cenários são integrados por um título, pela filosofia, pelos atores, pela cena e pela trajetória (Marcial e Grumbach, 2002). O título serve de referencial para o cenário. A filosofia resume o movimento ou a direção fundamental do sistema considerado, constituindo a ideia-força do cenário. Os atores são os *players*; a cena é uma visão da situação considerada em determinado instante do tempo; e a trajetória é o percurso das variáveis (eventos) no horizonte de tempo determinado (Schwartz, 2010).

O principal objetivo dessa etapa é a geração, a definição do enredo e a redação dos cenários, os quais visam apresentar as possibilidades de futuro relacionadas à questão principal de cenanização (IPEA, 2017). Após as etapas anteriores do método e de posse dos eventos futuros de cada cenário, eles devem orientar a redação dos enredos, observando-

---

<sup>141</sup> Crises podem ser definidas como uma suspensão dos determinismos, das estabilidades e das restrições internas de um sistema. As crises lhe imprimem desordem e desestabilidade, implicando em uma regressão da previsibilidade do sistema e freiam as tendências precedentes (Stafford; Sarrasin, 2000).

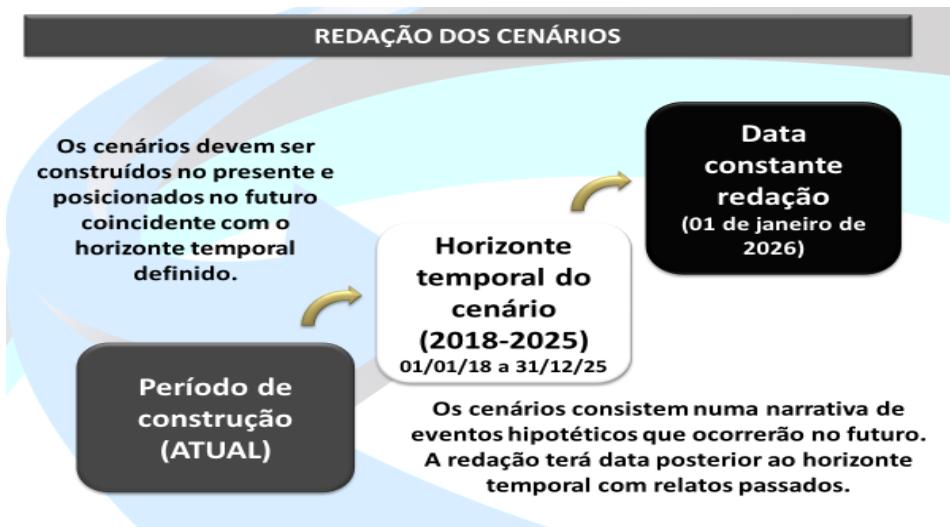
se as tendências nacionais e internacionais, as cenas, a atuação dos atores bem como suas estratégias e seus constrangimentos (IPEA, 2017).

Embora a relevância dos atores ou *players* já tenha sido evidenciada no capítulo 2, vale reforçar a sua importância como ponto de dinâmica dos cenários. Os atores também ganham destaque como protagonistas de um dos métodos de construção do futuro - o método orientado por atores, o qual analisa o futuro com base no comportamento desses *players*, conforme descreve Rego (2013), essa análise permite ver mais hipóteses de futuro e faz-se a partir da elaboração de uma listagem de atores, que podem influenciar a organização e, por isso, identificam-se os motivos, fins e poder de todos os atores, as suas estratégias, alianças, e novos que podem surgir.

A redação relatará fatos já ocorridos, mostrando como os atores fizeram com que as variáveis se modificassem de forma diferente em cada um dos cenários (IPEA, 2017) e deverá conter uma adequada concatenação de fatos, com clareza na definição dos papéis desempenhados pelos atores e na trajetória das variáveis protagonistas, além da identificação da relação existente entre variáveis e atores (Schwartz, 2010).

Sugere-se que a redação seja feita no tempo passado, pois resulta de uma situação em que o decisor estratégico se transporta para o futuro (no horizonte temporal). Estando lá, o decisor apresenta uma descrição daquele momento e revela aspectos em retrospectiva que levaram ao estado de coisas daquela época. Portanto, o texto corresponde a uma narrativa retrospectiva dos fatos ocorridos em ordem cronológica, desde o tempo presente até o limite do horizonte temporal do problema em estudo (ESG, 2021). A figura abaixo exemplifica como deve ser a redação dos cenários.

Figura 3.8  
Redação dos Cenários



Fonte: Elaborada pelo próprio autor.

O redator deve descrever os cenários se posicionando no futuro coincidente com o horizonte temporal definido, promovendo a trajetória dos eventos futuros como se eles tivessem ocorrido a partir do presente, pois o cenário consiste numa narrativa que liga eventos passados a eventos hipotéticos que ocorrerão no futuro. Inicia-se a redação pontuando a data final para a qual o cenário foi construído. Uma história precisa ter começo, meio e fim, de modo a estabelecer plausibilidade, cada cenário deve ser claramente ancorado no passado, com o futuro emergindo do passado e do presente de maneira contínua (Fernandes, 2017).

#### 4.8 Interpretação dos cenários

Tendo em vista que os cenários são construídos para aclarar o processo decisório frente a um futuro múltiplo e incerto, a interpretação dos cenários é uma etapa crucial de todo processo, pois é o momento que subsidiará as opções estratégicas (IPEA, 2017). Com os cenários devidamente redigidos, a etapa seguinte se destinará às interpretações, extraiendo deles as informações para alimentar a decisão estratégica identificada no primeiro passo do método. Proceder à leitura correta do cenário prospectado é fundamental para subsidiar uma decisão institucional importante. Segundo Gaj (2002), além da decisão estratégica que motivou sua elaboração, depois de redigidos, os cenários devem responder a pelo menos duas perguntas: como afetam a corporação e o que ela fará com eles ?

O grupo de controle deve comparar os três cenários, observando, entre outros critérios: as divergências entre eles, a pertinência (importância relativa de cada evento para a decisão a ser tomada pelo decisor estratégico) e o grau de relevância dos eventos futuros. Portanto,

é fundamental que o grupo de controle identifique quais as implicações dos cenários para a corporação e qual a sua capacidade em fazer face ao ambiente, em especial, aquele com prevalência de turbulências (Fernandes, 2017).

De posse dos três cenários, retorna-se à etapa da problematização a fim de verificar se eles atendem às necessidades da tomada de decisão. Deve-se analisar se os cenários apresentados são robustos o suficiente para atender à decisão estratégica que se pretende tomar. Para Schwartz (2000), uma das finalidades dos cenários consiste no aprimoramento das decisões estratégicas compatíveis com quaisquer hipóteses de futuro.

#### **4.9 Proposição de medidas**

Entre a interpretação do cenário e a decisão a ser tomada, existe o assessoramento ao decisor estratégico das propostas de medidas, as quais significam posturas institucionais, visando nortear o processo decisório. Tais posturas podem ser revestidas pelas linhas de ação que se traduzem na busca pela solução de um problema complexo (ESG, 2021). Identificadas as linhas de ação, elas devem ser submetidas aos testes de adequabilidade (quanto à pertinência, integralidade e oportunidade), de exequibilidade (quanto aos recursos e ao tempo) e de aceitabilidade (quanto aos aspectos técnicos, políticos e legais) para em seguida estar em condições de se transformar numa opção estratégica a ser escolhida (ESG, 2021).

Concluídos todos esses testes, o grupo de controle submete o resultado ao decisor estratégico, apresentando-lhe os possíveis reflexos e repercussões decorrentes da escolha de cada opção a ele oferecida, de modo a subsidiar a formação de sua convicção e decisão (ESG, 2021). As vantagens e desvantagens identificadas pelo grupo de controle acerca de cada opção devem ser registradas, juntamente com os benefícios decorrentes, para facilitar a formação de convicção do decisor estratégico e formar a base de conhecimento para consultas posteriores. Dessa forma tomada a decisão, a linha de ação escolhida passa a ser denominada opção estratégica e se torna o foco do grupo de controle (ESG, 2021).

A figura abaixo sintetiza a sugestão de um sumário de como deve ser apresentado o produto final ao decisor estratégico.

Figura 3.9  
Sumário para apresentação dos cenários

| Problematização                |                       |                    |
|--------------------------------|-----------------------|--------------------|
|                                |                       |                    |
| Escopo                         |                       |                    |
|                                |                       |                    |
| Variáveis protagonistas        |                       |                    |
|                                |                       |                    |
| Cenários prospectados          |                       |                    |
| Cenário otimista               | Cenário mais provável | Cenário pessimista |
|                                |                       |                    |
| Proposição de medidas          |                       |                    |
|                                |                       |                    |
| Indicadores para monitorização |                       |                    |
|                                |                       |                    |
| Grupo de controle              |                       |                    |
|                                |                       |                    |
| Equipe de Peritos              |                       |                    |
|                                |                       |                    |

Fonte: Adaptado de Fernandes (2017).

#### 4.10 Monitorização

Esta etapa é dedicada ao acompanhamento dos desdobramentos dos cenários, a fim de verificar se eles estão se comportando conforme foram prospectados. Para isso, é necessária a identificação de um rol de indicadores que permitam essa monitorização no horizonte de tempo para o qual eles foram construídos. Como o futuro é múltiplo, incerto e mutável, é imprescindível a construção de um sistema de monitoramento do ambiente para avaliação e atualização dos cenários, bem como realização de ajustes nas opções estratégicas (IPEA, 2017).

Desta forma, com base nos cenários construídos sugerem-se questões para monitoramento e indicadores, periodicidade de avaliações, cronograma de atividades a serem desenvolvidas, realização de alguns estudos específicos para melhor entendimento de determinados fenômenos, bem como a formação de um banco de dados com essas informações (IPEA, 2017). O fenômeno da Covid-19 pode ser um claro exemplo de estudo específico, visando a um melhor prognóstico dos seus impactos econômicos, sociais e políticos.

Destarte, o presente apêndice apresentou os cenários prospectivos quanto ao histórico e conceitos; tipologia e técnicas; principais métodos; e a metodologia sugerida para aplicação em organizações policiais.