

## **GESTÃO ESTRATÉGICA POR CENÁRIOS: perspectivas nos contextos da segurança e da ordem pública brasileira**

### **Autoria**

**Bilmar Angelis de Almeida Ferreira**

Curso de Altos Estudos em Segurança Pública/Instituto Superior de Ciências Policiais

**Jane de Oliveira Rabelo de Almeida**

Ciências Jurídicas/Centro Universitário IESB

**Fernando Leme Franco**

Governança e Gestão de Riscos em Organizações Públicas/Faculdade Presbiteriana Mackenzie Brasília

### **Resumo**

Esta pesquisa abordou a gestão estratégica baseada na análise de cenários prospectivos, apresentando o contexto da segurança e ordem pública no panorama nacional, as principais teorias sobre o tema e uma pesquisa aplicada, demonstrando o emprego prático dos fundamentos. O objetivo deste estudo foi trazer novas contribuições, tanto para o campo da segurança pública, quanto para o acréscimo de pesquisas sobre o tema, considerando-se que há escassa produção. Este desafio é alcançado mediante a construção de um referencial teórico e da aplicação de Pesquisa Delphi para demonstrar o emprego prático, por meio da análise das opiniões dos peritos acerca de eventos componentes de uma simulação de cenário prospectivo em segurança pública. A análise da pesquisa aplicada demonstrou a incerteza dos opinadores tanto em relação às propostas de mudanças estruturais na segurança pública quanto ao comportamento dos eventos relacionados ao comportamento da criminalidade no Brasil para os próximos anos.

**GESTÃO ESTRATÉGICA POR CENÁRIOS: perspectivas nos contextos da  
segurança e da ordem pública brasileira**

Área Temática: Estratégia

## **GESTÃO ESTRATÉGICA POR CENÁRIOS: perspectivas nos contextos da segurança e da ordem pública brasileira**

### **RESUMO**

Esta pesquisa abordou a gestão estratégica baseada na análise de cenários prospectivos, apresentando o contexto da segurança e ordem pública no panorama nacional, as principais teorias sobre o tema e uma pesquisa aplicada, demonstrando o emprego prático dos fundamentos. O objetivo deste estudo foi trazer novas contribuições, tanto para o campo da segurança pública, quanto para o acréscimo de pesquisas sobre o tema, considerando-se que há escassa produção. Este desafio é alcançado mediante a construção de um referencial teórico e da aplicação de Pesquisa Delphi para demonstrar o emprego prático, por meio da análise das opiniões dos peritos acerca de eventos componentes de uma simulação de cenário prospectivo em segurança pública. A análise da pesquisa aplicada demonstrou a incerteza dos opinadores tanto em relação às propostas de mudanças estruturais na segurança pública quanto ao comportamento dos eventos relacionados ao comportamento da criminalidade no Brasil para os próximos anos.

**Palavras-chave:** Segurança pública. Polícia. Análise de cenários. Prospecção. Estratégia.

### ***STRATEGIC MANAGEMENT BY SCENARIOS: perspectives in the Brazilian security and public order contexts.***

#### **ABSTRACT**

*This research addressed the strategic management based on the analysis of prospective scenarios, presenting the context of security and public order in the national panorama, the main theories related, and applied research, demonstrating the practical use of the fundamentals. The objective of this study was to bring new contributions, both for the field of public security, and for the addition of research on the subject, considering that there is scarce production. This challenge is achieved through the construction of a theoretical framework and the application of Delphi Research to demonstrate the practical use, by analyzing the opinions of the experts about the component events of a simulation of a prospective public safety scenario. The analysis of the applied research demonstrated the uncertainty of the opinions both regarding the proposals of structural changes in public safety and the behavior of events related to the behavior of crime in Brazil for the next years.*

*Keywords: Public security. Police. Scenario analysis. Prospection. Strategy..*

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo científico apresenta, como tema, a gestão estratégica por cenários: experiências e perspectivas nos contextos da segurança e da ordem pública brasileira. Trata-se de estudo sobre aplicação da teoria dos cenários prospectivos no contexto da segurança e da ordem pública nacional, a partir da análise dos principais referenciais teóricos sobre a temática e de aplicação de pesquisa para coleta de impressões de opinadores especializados (“peritos”<sup>1</sup>).

O problema de pesquisa estabelecido questiona: a análise pode se tornar uma ferramenta de apoio ao processo de tomada de decisões para as organizações de segurança e ordem pública no contexto nacional? A partir de tal questionamento, são apresentadas as hipóteses para orientação do diálogo e dos rumos o problema proposto neste projeto de pesquisa:

- a) Hipótese 1 – Os fundamentos apresentados no escorço teórico, identificados nas literaturas catalogadas neste artigo podem ser generalizados para uso por qualquer organização de segurança e ordem pública no contexto nacional; e;
- b) Hipótese 2 - existe, em território nacional, modelo metodológico que possibilite o emprego de análise de cenários prospectivos, em apoio aos processos de gestão estratégica e decisões governamentais no campo da segurança e da ordem pública. A primeira hipótese é desenvolvida por meio do referencial teórico e a segunda hipótese é desenvolvida por meio da pesquisa aplicada constante neste artigo.

Em suma, o objetivo deste artigo é o de apresentar um estudo sobre as teorias e a aplicação prática da análise de cenários prospectivos, como ferramenta de suporte às decisões e a gestão estratégica em segurança pública, por meio de referencial teórico, construído sob a percepção de autores consagrados. O artigo também apresentará a abordagem prática para a construção de um estudo de cenários prospectivos, utilizando-se do Método Grumbach, por meio da aplicação de pesquisa Delphi<sup>2</sup>. Por fim serão apresentados os resultados da pesquisa, as discussões e a conclusão, com as recomendações dos autores para próximos passos acerca da temática.

A justificativa deste trabalho recai em sua relevância tanto de ordem prática, quanto social e acadêmica: espera-se que, ao final possa produzir um estudo científico, de natureza singular que possa trazer à sociedade uma excelente contribuição que induza uma reflexão teórica e prática, subsidiando tanto outras pesquisas na seara da academia quanto novas decisões no campo da segurança e da ordem pública: Procuram os autores, acrescentar às discussões sobre segurança e ordem pública, um processo capaz de proporcionar uma leitura sistêmica entre as variáveis identificadas.

---

<sup>1</sup> Perito, conforme definição de Grumbach e Marcial (2013) designa pessoas de notório saber, normalmente externas à organização, que, convidadas pelo decisor estratégico, respondem a sucessivas consultas formuladas pelo grupo de controle.

<sup>2</sup> Pesquisa Delphi, de acordo com Grumbach e Marcial (2013) é um método de trabalho em grupo que busca a convergência de opiniões e procura minimizar os problemas típicos de Grupos. Consiste em interrogar individualmente, por meio de sucessivos questionários, um determinado Grupo de pessoas, dando-lhes oportunidades para que revejam suas opiniões, após conhecerem as dos demais integrantes do Grupo.

## **2 DISCUSSÕES INICIAIS SOBRE SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICA NO CONTEXTO EVOLUTIVO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A segurança pública, nas últimas décadas, ganhou papel de destaque no cenário brasileiro em virtude do crescimento observável da criminalidade, violência e desordem no Brasil. Podemos inferir que, em uma perspectiva temporal, o Estado Brasileiro experimenta um avanço em seus institutos democráticos, especialmente após o advento da Constituição Federal de 1988 – também conhecida como “Constituição Cidadã” - que sagra em seu conjunto os direitos humanos e garantias individuais como uma de suas cláusulas pétreas e imutáveis.

Observe-se também que a evolução dos ordenamentos social, constitucional e jurídico trouxe maior abertura para o exercício de direitos e garantias e menor cobrança para o exercício de deveres. Um dos efeitos colaterais observáveis é o da fragilização dos citados institutos: na tentativa de prevalência dos direitos fundamentais alcançando-se todos os cidadãos, promoveu-se no país uma verdadeira escalada da violência, criminalidade e desordem social, em face de três fenômenos observáveis: i) O aperfeiçoamento das estruturas do crime ao nível de organizações criminosas; ii) O crescimento dos crimes de colarinho branco e de lavagem de dinheiro; e iii) A leniência estatal manifestada por meio da legislação e do poder judiciário, tolerantes em excesso.

Nesta conjuntura se inserem as organizações de segurança e ordem pública, que têm dever de manter incólumes os cidadãos: ante a fragilidade do ordenamento jurídico passam a perseguir o inalcançável sonho de prover a segurança, vez que o limite entre as faltas e os excessos são muito tênues. Cada vez mais é demandada, dos gestores de segurança pública a capacidade de antever os fatos e realizar a leitura dos cenários para que possam traçar estratégias e táticas adequadas à prevenção e ao combate à criminalidade. Destarte, o planejamento e a gestão estratégica passam a ser importantes aliados para a elaboração de linhas de ação para a condução das organizações policiais.

## **3 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **3.1 ESTRATÉGIA**

Oliveira (2012) conceitua estratégia como a arte-ciência de utilizar adequadamente os recursos humanos, logísticos, financeiros e informacionais visando a minimizar fraquezas e maximizar oportunidades do ambiente de uma organização. Outros autores nos trazem suas contribuições para a compreensão do contexto da estratégia nos dias atuais. Ansoff (1981,p.52) afirma que a estratégia “é um conjunto de regras de tomada de decisão em condições de desconhecimento parcial. As decisões estratégicas dizem respeito à relação entre a empresa e o seu ecossistema”. Para Porter (1986, p.45) “[...] é o conjunto de ações ofensivas ou defensivas para criar uma posição defensável numa indústria, para enfrentar com sucesso as forças competitivas e assim obter um retorno maior sobre o investimento”.

### **3.2 CENÁRIOS PROSPECTIVOS**

A escola estratégica da prospectiva (ou escola francesa) é a base referencial escolhida para este estudo. Godet (2001) cita que o filósofo Berger (considerado o pai da prospectiva) afirmava que o futuro como algo a ser construído, a partir das experiências do passado. Para o autor, não se pode “prevê-lo”: somente nos compete a antecipação e a preparação para suas possibilidades (futuros possíveis). O autor põe sob suspeita todas as abordagens de planejamento estratégico que propõe apenas uma tendência de

futuro, baseada em predição, adivinhação ou previsibilidade. Godet (2001) nos apresenta o conceito *la prospectiva*<sup>3</sup> com sendo uma ferramenta/técnica para “interpretar” um futuro múltiplo e incerto: para o autor, todos os que dizem ter a capacidade de prever o futuro são impostores, pois este não está escrito em nenhum lugar, podendo ser considerado como um “livro em branco”, vez que o dito futuro sofre a influência de múltiplos atores.

A partir das eliminações do que não é a prospectiva, Godet a define como uma ferramenta para clarificação de ações presentes, à luz de futuros possíveis. Marcial e Grumbach (2013), definem cenário prospectivo como o conjunto formado pela descrição coerente de uma situação futura e pelo encaminhamento dos acontecimentos que permitem passar da situação de origem à situação futura. A abordagem prospectiva, neste sentido, se contrapõe à abordagem projetiva, que preceitua que o planejamento pode ser baseado na possibilidade ocorrência de um único futuro. Os autores afirmam que a prospecção de cenários possibilita uma maior capacidade de influência, a partir do conhecimento dos diversos caminhos. Para tanto, há que considerar o ambiente como um todo, levando em consideração as variáveis econômicas, ambientais, políticas, tecnológicas, entre outras, bem como os diversos atores e citam ainda que a análise a prospectiva é apoiada por instrumentos de análise socioeconômicos disponíveis e em técnicas auxiliares de previsão, como Delphi e Impactos Cruzados, configura uma extraordinária ferramenta para fornecer ao tomador de decisão visões do futuro

Lessa, Belderrain e De Marchi (2004) apresentam quadro comparativo (quadro 1) com as principais metodologias de construção de cenários prospectivos. Vale ressaltar que tais métodos apresentam, como ponto em comum, a “clusterização” em três fases, formando uma sequência lógica processual:

1. Delimitação do sistema e do ambiente: os especialistas definem o sistema como sendo todo o conjunto de componentes da organização (unidade de referência para análise estratégica): processos, recursos e estratégias. O ambiente é constituído de todas as variáveis e atores externos que se relacionam ou que de algum modo interagem com o sistema;
2. Análise estrutural do sistema e do ambiente: A análise estrutural consiste em identificar todas as variáveis e atores que de algum modo possa ser convertidos em fatores críticos de sucesso e forças motrizes para identificação dos fatos portadores de futuro<sup>4</sup> e *stakeholders* que influenciarão na tomadas de decisões estratégicas sobre o sistema; e
3. Geração de cenários: Corresponde à etapa de tratamento de informações e simulação, apoiada por ferramenta específica. Lessa, Belderrain e De Marchi (2006) explicam que:

Uma característica pertencente a todos os métodos é a consulta a especialistas ou peritos. Essa fase é muito importante pelo fato de trazer para dentro da organização a percepção de outras pessoas que não estão envolvidas com suas questões. [...] Nesta consulta aos peritos, descrevem-se os eventos e solicitam-se suas opiniões sobre aspectos de probabilidade de ocorrência do evento,

---

<sup>3</sup> Mantido no formato original, conforme proposta do próprio Michael Godet em suas obras.

<sup>4</sup> O fatos portadores do futuro são, em sua maioria, as ameaças, as oportunidades, os pontos fortes e os pontos fracos identificados pelos analistas.

pertinência e auto-avaliação do perito [...]. (LESSA, BELDERRAIN e DE MARCHI, 2006).

**Quadro 1- Etapas previstas nos métodos de construção de cenários prospectivos.**

Método/Etapa	Delimitação	Análise Estrutural				Geração de cenários							
<b>Godet</b>	Delimitação do sistema e do ambiente	Análise estrutural do sistema e do ambiente		Análise Retrospectiva e da situação atual		Seleção dos condicionantes do futuro		Geração de cenários	Teste de consistência, ajustes e disseminação	Monitoração estratégica			
<b>Grumbach</b>	Definição do propósito, amplitude, horizonte temporal	Histórico e Situação Atual – Diagnóstico Estratégico		Fatos portadores do futuro		Lista preliminar de eventos		Delphi e Impactos Cruzados		Geração de Cenários	Interpretação e hierarquização de cenários		
<b>Porter</b>	Propósitos do estudo	Estudo histórico e da situação atual		Identificação das incertezas e classificação		Comportamento futuro das variáveis		Análise de cenários e consistência		Concorrência		Elaboração das histórias de cenários	
<b>Sehwartz (GBN)</b>	Identificação da questão principal	Identificação dos fatores-chave		Identificação das forças motrizes		Classificação por importância e incerteza		Seleção da lógicas e descrição dos cenários		Análise das implicações e opções		Seleção de indicadores e sinalizadores principais	
<b>Marques (Prospec)</b>	Delimitação do Sistema de Análise	Escolha das Variáveis e Atores Relevantes		Caracterização das Variáveis e Atores: Subdivisão em Indicadores		Modelagem e simulação – matriz estrutural do sistema		Comportamentos Futuros (Consulta a especialistas)		Modelos		Análise da coerência interna dos cenários	Cenários; Explicitação dos vínculos com o planejamento estratégico.
<b>The Futures Group</b>	Definição do espaço do cenário	Identificação de variáveis-chave para o futuro		Tipos de cenários a serem criados		Definir medidas-chave		Definir os eventos		Projetar os eventos		Preparar descrições de cenários	Contrastar as implicações dos cenários

**Fonte: Lessa, Belderrain e De Marchi (2006)**

Grumbach e Marcial (2013) apresentam os seguintes tipos de cenários a serem considerados para análise:

1. Cenário mais provável - Determinado pelos peritos (método Delphi).
2. Cenário ideal - Determinado pelo decisor estratégico<sup>5</sup>. É aquele em que ocorrem os eventos favoráveis e não ocorrem os desfavoráveis ao sistema
3. Cenário de tendência - pelo Grupo de Controle<sup>6</sup>. é aquele em que, se não houver uma ruptura, os eventos ocorrerão segundo a tendência histórica.
4. Cenário alvo - é o cenário desejável e exequível. Situa-se entre o cenário mais provável e o ideal. Tem por finalidade subsidiar o planejamento estratégico.

### 3.3 O MÉTODO GRUMBACH

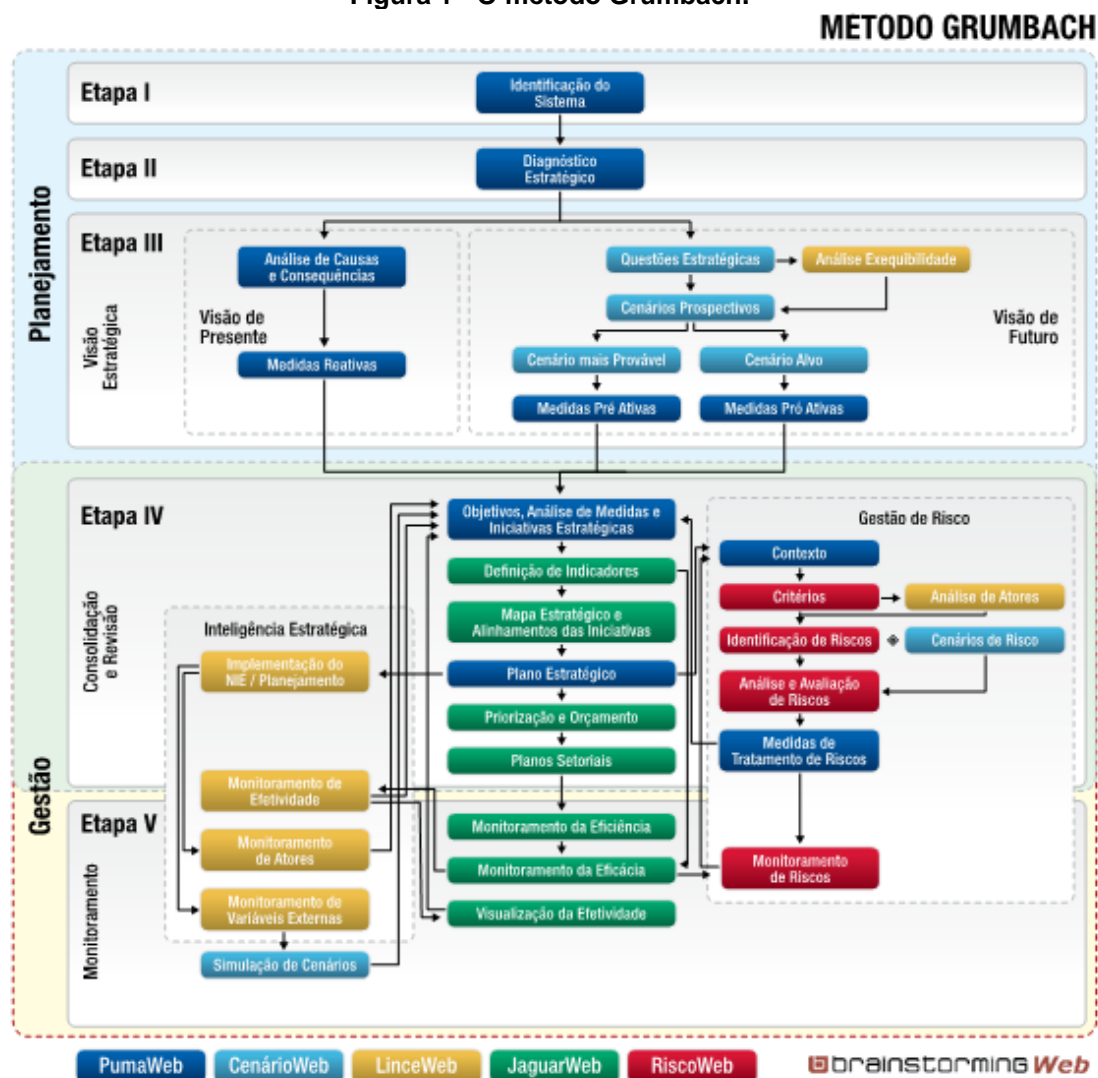
Franco (2007), afirma que o Método Grumbach é um marco referencial para a estratégia baseada em cenários prospectivos em território nacional, por proporcionar a capacidade se visualizar a limitabilidade das metodologias tradicionais, baseadas em

<sup>5</sup> Titular de uma instituição (diretor, presidente, chefe ou comandante).

<sup>6</sup> Grupo de controle é a equipe responsável pela análise e tratamento de dados para a geração e acompanhamento dos cenários prospectivos.

análise projetiva. O mesmo autor sugere que tal metodologia inaugura no Brasil a visão dos cenários prospectivos como uma filosofia de se observar as variáveis que influenciam na construção do futuro. A Figura 1 apresenta a visão geral do Método Grumbach. Em sua construção metodológica, Grumbach, sugere que os estudos prospectivos constituem elemento importante do processo de planejamento, pois ofertam subsídios para as tomadas de decisões sobre iniciativas e ações para a construção de um futuro almejado pelas instituições e conseqüentemente pela sociedade.

Figura 1 - O método Grumbach.



Fonte: <http://www.brainstormingweb.com.br/>.

#### 4 MATERIAIS E MÉTODOS

O estudo enquadra-se, na definição de Gil (2008) como sendo uma pesquisa exploratória, por proporcionar uma visão panorâmica, uma primeira aproximação a um determinado fenômeno pouco explorado. Pode também ser considerada como uma pesquisa de natureza quali-quantitativa, uma vez que a análise dos dados coletados



deverá contar com a interpretação subjetiva do pesquisador. Reúne ainda os seguintes procedimentos de pesquisa propostos por Gil (2008):

- Pesquisa bibliográfica: desenvolvida a partir de referencial já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos; e
- Pesquisa participativa e de campo: instrumentada pela coleta de opiniões a partir da sua inserção no ambiente a ser estudado.

A análise de cenários prospectivos apresentada na seção resultados e discussões foi desenvolvida, obedecendo-se o modelo proposto por Franco (2007), adaptado de Grumbach (1997):

1. Definição de variáveis críticas;
2. Definição dos eventos;
3. Consulta aos peritos – o método Delphi;
4. Análise de impactos cruzados;
5. Geração de cenários; e
6. Interpretação dos cenários.

A descrição dos procedimentos, para fins didáticos, será realizada a seção de apresentada na seção resultados e discussões deste artigo.

Para o desenho do questionário Delphi, coleta e tratamento (análises e tabulações) dos dados, foi utilizado o software especialista Cenário Web, componente da solução de gestão estratégica Brainstormingweb® (2016), sendo criado ambiente de simulação disponibilizado pela empresa Brainstorming, fabricante do produto, para fins desta pesquisa nas seguintes URL's:

- a) Ambiente de gestão da pesquisa Delphi e de simulação de cenários:  
<http://pesquisasegpublica.brainstormingweb.com.br/>
- b) Ambiente para aplicação da pesquisa Delphi:  
<http://pesquisasegpublica.brainstormingweb.com.br/pesquisa.brain>.

Foram convidados para responder aos questionamentos propostos um grupo formado por 92 opinadores, composto por profissionais de segurança pública, magistrados, procuradores, advogados, pesquisadores, jornalistas e professores universitários. Para cada questionamento, foram obtidas cerca de 60 respostas válidas. O horizonte temporal considerado para ocorrência dos cenários, para fins de visão de futuro, foi o ano de 2030.

## 5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

### 5.1 DEFINIÇÃO DE VARIÁVEIS CRÍTICAS

A partir da definição e delimitação do problema, do escopo e do contexto, estabeleceu-se um conjunto de variáveis componentes da análise, tendo como ponto de partida, a observação das principais pautas vinculadas à segurança pública que compõem a agenda nacional em discussão no âmbito político e social.

### 5.2 DEFINIÇÃO DOS EVENTOS

Tal etapa consistiu na transformação das variáveis identificadas em evento binário (variáveis de Bernoulli). Para Franco (2007) a construção dos cenários prospectivos utiliza variáveis binárias (ocorre/não ocorre) para a modelagem das questões estratégicas. O autor afirma que tais questões, chamadas de eventos, são definidas como fenômenos que podem ou não ocorrer no futuro.

Os eventos definidos para a simulação de cenários seus textos referenciais vão apresentados a seguir, com suas descrições (referencial) e a pergunta apresentada aos peritos:

- a) Evento 1: Unificação das polícias civis e militares estaduais;
- b) Evento 2: Municipalização da Segurança Pública;
- c) Evento 3: Ciclo completo de polícia;
- d) Evento 4: Desmilitarização das polícias militares;
- e) Evento 5: Regressão das organizações criminosas e do mercado do crime organizado;
- f) Evento 6: Decréscimo dos índices dos Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI);e
- g) Evento 7: Crescimento da criminalidade violenta no interior do país.

### 5.3 CONSULTA AOS PERITOS – O MÉTODO DELPHI

Franco (2007) sugere que o Método Delphi consiste na aplicação de consultas sucessivas a um grupo de especialistas (peritos) sobre a probabilidade de ocorrência de eventos futuros. A cada consulta, oferece-se ao perito a oportunidade de alterar sua opinião, com base na média da opinião de todos os peritos. o propósito da aplicação do questionário Delphi é o de se obter uma convergência de opiniões que represente um consenso sobre a questão em análise. Ao responder a cada um dos questionamentos da pesquisa Delphi, cada perito leva em consideração:

- a) a probabilidade de ocorrência do evento;
- b) a pertinência que julga que cada evento possui no contexto de análise da segurança e ordem pública e;
- c) a auto avaliação sobre o conhecimento que possui sobre cada uma das temáticas analisadas.

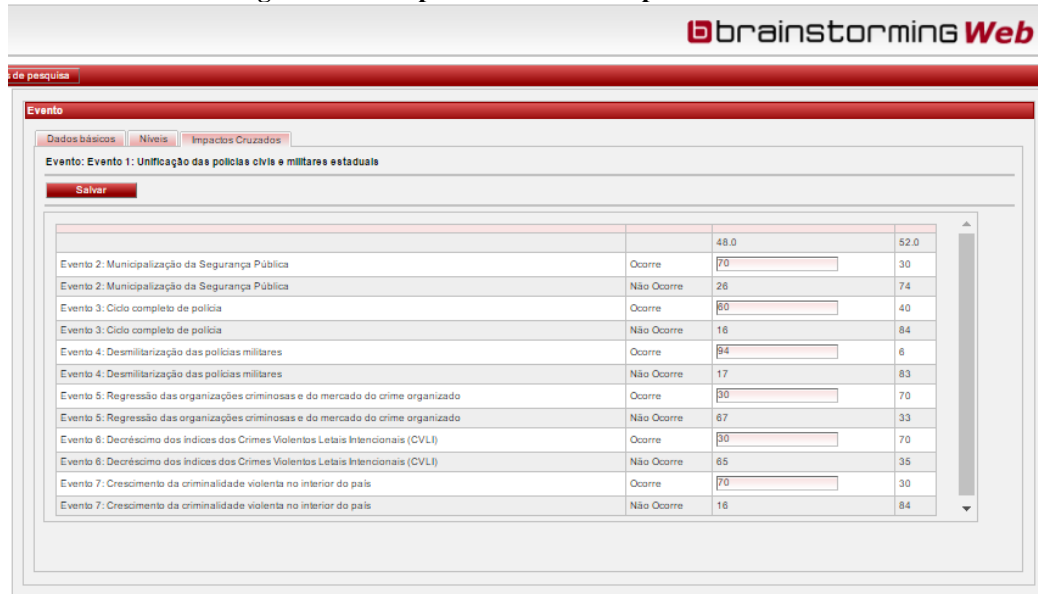
### 5.4 ANÁLISE DE IMPACTOS CRUZADOS

Franco (2007) sugere a técnica de impactos cruzados considera as relações sistêmicas das probabilidades mútuas entre os eventos que compõe o cenário. Para o autor:

[...]A geração da matriz de cenários prospectivos, [...], utiliza também o método de impactos cruzados. [...]uma revisão das probabilidades estimadas a priori, em função do impacto que a suposta ocorrência de um evento causa na probabilidade de ocorrência dos demais. O impacto é estimado, dentro da consulta Delphi, pela probabilidade

A figura 2 apresenta exemplo de análise de impactos cruzados, demonstrando a relação entre o evento 1 e os demais eventos componentes do estudo de cenários:

Figura 2 - Exemplo de análise de impactos cruzados



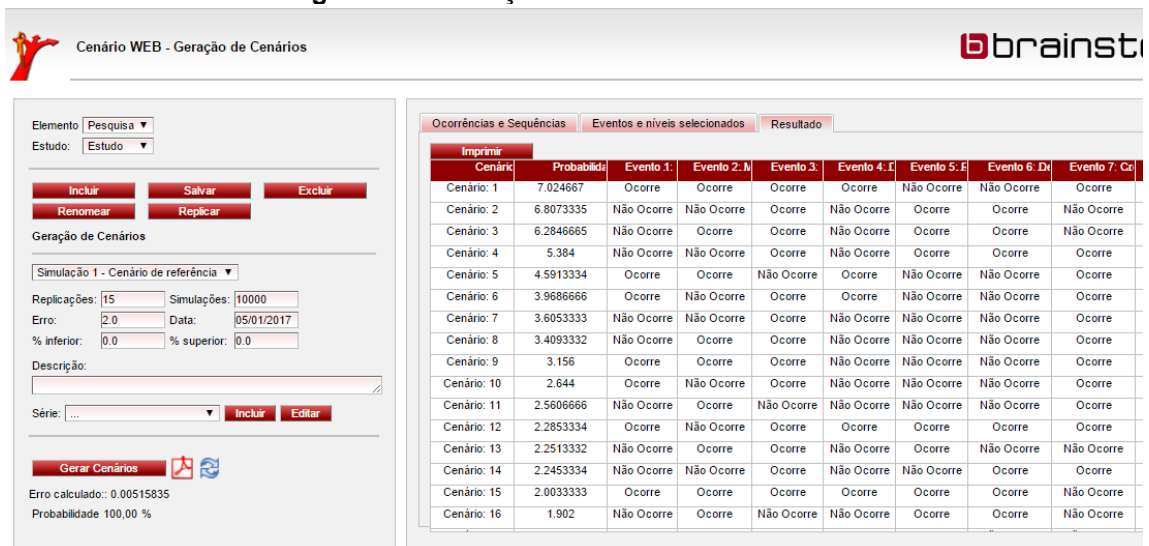
## 5.5 GERAÇÃO DE CENÁRIOS

A etapa geração dos cenários foi realizada, com apoio do software de simulação, baseando-se na técnica de simulação Monte Carlo, a partir das médias dos eventos, conforme respostas dos peritos fixadas.

### 5.5.1 Simulação 1: cenário mais provável

O resultado da primeira simulação realizada (figura 3) apresenta, adotada como cenário mais provável (ou de referência), a partir das respostas dos peritos.

Figura 3 - Simulação 1: Cenário de referência



Observe-se que o cenário mais provável aponta uma mudança na estrutura da segurança pública, com a ocorrência dos eventos 1 (unificação das polícias civis e militares estaduais), 2 (municipalização da Segurança Pública), 3 (ciclo completo de polícia) e 4 (desmilitarização das polícias militares). No entanto, neste mesmo cenário,

tais mudanças não implicam na mudança de comportamento dos eventos 5 (regressão das organizações criminosas e do mercado do crime organizado) e 6 (decréscimo dos índices dos Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI), relacionados à criminalidade). Neste cenário, há apenas a ocorrência de mudança do evento 7. (crescimento da criminalidade violenta no interior do país).

### 5.5.2 Simulação 2: cenário considerando os eventos de criminalidade

Na segunda simulação de cenários, os autores “forçaram” a ocorrência dos eventos 5, 6 e a não ocorrência do evento 7, conforme apresentado nas figuras 4 e 5:

**Figura 4 - Simulação 2. Considerando-se a criminalidade**

Evento	Probabilidade	Ocorrência	Sequência	Probabilidade impactada
Evento 1: Unificação das polícias civis e militares estaduais	48,00 %	...	...	21,0 %
Evento 2: Municipalização da Segurança Pública	51,00 %	...	...	56,0 %
Evento 3: Ciclo completo de polícia	73,00 %	...	...	65,0 %
Evento 4: Desmilitarização das polícias militares	41,00 %	...	...	26,0 %
Evento 5: Regressão das organizações criminosas e do mercado do crime organizado	49,00 %	Ocorre	...	100,0 %
Evento 6: Decréscimo dos índices dos Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI)	49,00 %	Ocorre	...	100,0 %
Evento 7: Crescimento da criminalidade violenta no interior do país	58,00 %	Não Ocorre	...	0,0 %

**Figura 5 - Resultado da simulação 2 (considerando os eventos de criminalidade)**

Cenário	Probabilid	Evento 1: Un	Evento 2: Mi	Evento 3: Cic	Evento 4: Des	Evento 5: Reg	Evento 6: Dec	Evento 7: Cres
Cenário: 1	27,148887	Não Ocorre	Não Ocorre	Ocorre	Não Ocorre	Ocorre	Ocorre	Não Ocorre
Cenário: 2	22,214	Não Ocorre	Ocorre	Ocorre	Não Ocorre	Ocorre	Ocorre	Não Ocorre
Cenário: 3	15,444	Não Ocorre	Ocorre	Não Ocorre	Não Ocorre	Ocorre	Ocorre	Não Ocorre
Cenário: 4	5,234887	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Não Ocorre
Cenário: 5	5,204	Ocorre	Ocorre	Não Ocorre	Não Ocorre	Ocorre	Ocorre	Não Ocorre
Cenário: 6	4,84	Não Ocorre	Não Ocorre	Não Ocorre	Não Ocorre	Ocorre	Ocorre	Não Ocorre
Cenário: 7	4,808	Não Ocorre	Ocorre	Não Ocorre	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Não Ocorre
Cenário: 8	4,1433334	Ocorre	Não Ocorre	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Não Ocorre
Cenário: 9	2,582	Ocorre	Não Ocorre	Ocorre	Não Ocorre	Ocorre	Ocorre	Não Ocorre
Cenário: 10	1,9708886	Não Ocorre	Não Ocorre	Não Ocorre	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Não Ocorre
Cenário: 11	1,8493333	Não Ocorre	Não Ocorre	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Não Ocorre
Cenário: 12	1,8333333	Ocorre	Não Ocorre	Não Ocorre	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Não Ocorre
Cenário: 13	1,2713333	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Não Ocorre	Ocorre	Ocorre	Não Ocorre
Cenário: 14	1,0548886	Não Ocorre	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Não Ocorre
Cenário: 15	0,5008887	Ocorre	Ocorre	Não Ocorre	Não Ocorre	Ocorre	Ocorre	Não Ocorre
Cenário: 16	0,30333334	Ocorre	Não Ocorre	Não Ocorre	Não Ocorre	Ocorre	Ocorre	Não Ocorre
Cenário: 17	0,0	Não Ocorre	Não Ocorre	Não Ocorre	Não Ocorre	Não Ocorre	Não Ocorre	Não Ocorre
Cenário: 18	0,0	Não Ocorre	Não Ocorre	Não Ocorre	Não Ocorre	Não Ocorre	Não Ocorre	Não Ocorre
Cenário: 19	0,0	Não Ocorre	Não Ocorre	Não Ocorre	Não Ocorre	Não Ocorre	Não Ocorre	Não Ocorre
Cenário: 20	0,0	Não Ocorre	Não Ocorre	Não Ocorre	Não Ocorre	Não Ocorre	Não Ocorre	Não Ocorre
Cenário: 21	0,0	Não Ocorre	Não Ocorre	Não Ocorre	Não Ocorre	Não Ocorre	Não Ocorre	Não Ocorre

Com a alteração “forçada” da ocorrência ou não dos eventos 5, 6 e 7, o cenário mais provável passou a ser o da não ocorrência dos eventos 1 (unificação das polícias civis e militares estaduais), 2 (municipalização da segurança pública) e 4 (desmilitarização das polícias militares). Nesta segunda simulação, apenas o evento 3 (ciclo completo de polícia) passou a ocorrer.

### 5.5.3 Simulação 3: cenário considerando as mudanças estruturais na segurança pública

Na terceira simulação, os autores “forçaram” a ocorrência dos eventos estruturantes da segurança pública 1 (unificação das polícias civis e militares estaduais), 2 (municipalização da segurança pública) 3 (ciclo completo de polícia) e 4 (desmilitarização das polícias militares). As figuras 6 e 7 apresentam os resultados:

**Figura 6 - Simulação 3: considerando-se a mudança na ocorrência da segurança pública**

Evento	Probabilidade	Ocorrência	Sequência	Probabilidade impactada
Evento 1: Unificação das polícias civis e militares estaduais	48,00 %	Ocorre	...	100,0 %
Evento 2: Municipalização da Segurança Pública	51,00 %	Ocorre	...	100,0 %
Evento 3: Ciclo completo de polícia	73,00 %	Ocorre	...	100,0 %
Evento 4: Desmilitarização das polícias militares	41,00 %	Ocorre	...	100,0 %
Evento 5: Regressão das organizações criminosas e do mercado do crime organizado	49,00 %	...	...	60,0 %
Evento 6: Decréscimo dos índices dos Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI)	49,00 %	...	...	56,0 %
Evento 7: Crescimento da criminalidade violenta no interior do país	58,00 %	...	...	51,0 %

**Figura 7- Resultado da simulação 3**

Cenário	Probabilid.	Evento 1: U	Evento 2: M	Evento 3: C	Evento 4: D	Evento 5: R	Evento 6: D	Evento 7: C
Cenário: 1	33.353333	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Não Ocorre
Cenário: 2	26.052668	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Não Ocorre	Não Ocorre	Ocorre
Cenário: 3	13.107333	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Ocorre
Cenário: 4	8.908667	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Não Ocorre	Não Ocorre
Cenário: 5	7.862667	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Não Ocorre	Ocorre	Ocorre
Cenário: 6	4.446	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Não Ocorre	Ocorre
Cenário: 7	4.2313333	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Não Ocorre	Não Ocorre	Não Ocorre
Cenário: 8	2.238	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Não Ocorre	Ocorre	Não Ocorre

Na terceira simulação realizada, demonstrou-se que a ocorrência dos eventos estruturantes da segurança pública (1,2,3 e 4), implica no crescimento da probabilidade da mudança do comportamento dos eventos relacionados à criminalidade (eventos 5 e 6). Neste cenário de mudança estrutural, apenas evento 7 (crescimento da criminalidade violenta no interior do país) ocorreria.

### 5.5.4 Simulação 4: cenário considerando a desmilitarização das polícias militares

Na quarta simulação, os autores “forçaram” a ocorrência apenas do evento 4 (desmilitarização das polícias militares). As figuras 8 e 9 apresentam o resultado da simulação realizada:

**Figura 8 - Simulação considerando-se a desmilitarização das polícias militares.**

Evento	Probabilidade	Ocorrência	Sequência	Probabilidade impactada
Evento 1: Unificação das polícias civis e militares estaduais	48,00 %	...	...	70,0 %
Evento 2: Municipalização da Segurança Pública	51,00 %	...	...	55,0 %
Evento 3: Ciclo completo de polícia	73,00 %	...	...	60,0 %
Evento 4: Desmilitarização das polícias militares	41,00 %	Ocorre	...	100,0 %
Evento 5: Regressão das organizações criminosas e do mercado do crime organizado	49,00 %	...	...	47,0 %
Evento 6: Decréscimo dos índices dos Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI)	49,00 %	...	...	48,0 %
Evento 7: Crescimento da criminalidade violenta no interior do país	58,00 %	...	...	60,0 %

**Figura 9 - Resultado da simulação 4.**

Cenário	Probabilid.	Evento 1: Un	Evento 2: Mi	Evento 3: Cr	Evento 4: De	Evento 5: Re	Evento 6: De	Evento 7: Cr
Cenário: 1	9.46	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Não Ocorre	Não Ocorre	Ocorre
Cenário: 2	8.493333	Ocorre	Ocorre	Não Ocorre	Ocorre	Não Ocorre	Não Ocorre	Ocorre
Cenário: 3	7.926667	Ocorre	Não Ocorre	Ocorre	Ocorre	Não Ocorre	Não Ocorre	Ocorre
Cenário: 4	4.706667	Ocorre	Não Ocorre	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Ocorre
Cenário: 5	4.393334	Ocorre	Não Ocorre	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Não Ocorre
Cenário: 6	3.96	Não Ocorre	Não Ocorre	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Não Ocorre
Cenário: 7	3.72	Não Ocorre	Ocorre	Não Ocorre	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Não Ocorre
Cenário: 8	3.533333	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Não Ocorre
Cenário: 9	2.986667	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Não Ocorre	Não Ocorre
Cenário: 10	2.513333	Ocorre	Não Ocorre	Ocorre	Ocorre	Não Ocorre	Ocorre	Ocorre
Cenário: 11	2.406667	Ocorre	Ocorre	Não Ocorre	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Não Ocorre
Cenário: 12	2.293333	Não Ocorre	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Não Ocorre
Cenário: 13	2.286667	Ocorre	Não Ocorre	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Não Ocorre	Ocorre
Cenário: 14	2.28	Não Ocorre	Ocorre	Não Ocorre	Ocorre	Não Ocorre	Não Ocorre	Ocorre
Cenário: 15	2.06	Ocorre	Ocorre	Não Ocorre	Ocorre	Não Ocorre	Ocorre	Ocorre
Cenário: 16	2.033333	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Ocorre	Não Ocorre	Não Ocorre	Não Ocorre

Com a ocorrência “forçada” do evento 4, o cenário mais provável passa a ser o da ocorrência dos eventos estruturantes pública 1 (unificação das polícias civis e militares estaduais), 2 (municipalização da segurança pública) 3 (ciclo completo de polícia). Não ocorrem os eventos 5 (regressão das organizações criminosas e do mercado do crime organizado) e 6 (decréscimo dos índices dos Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI), relacionados à criminalidade. Neste cenário, há apenas a ocorrência de mudança do evento 7. (crescimento da criminalidade violenta no interior do país).

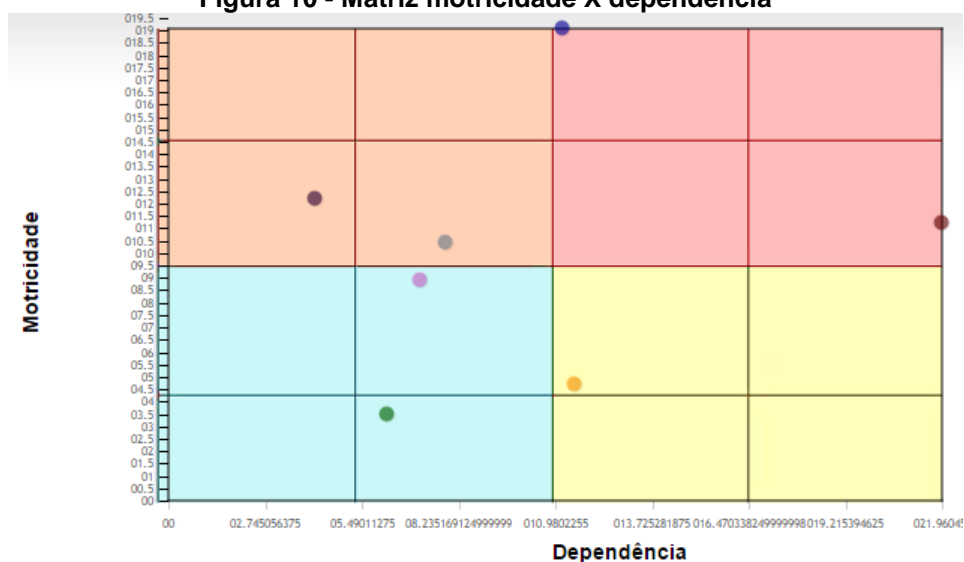
### 5.6 INTERPRETAÇÃO DOS CENÁRIOS

Na figura 10 é apresentada a matriz de motricidade X dependência. Franco (2007) define motricidade como a capacidade que um evento possui de alterar a chance/probabilidade de ocorrência dos demais que compõe o cenário e dependência como a capacidade de evento de ter a sua chance alterada pela ocorrência dos demais. Deste modo, a matriz apresenta os seguintes quadrantes:

- Quadrante 1 (laranja): eventos explicativos. Possuem elevada motricidade e baixa dependência. Influenciam todos os demais eventos do modelo. Mudanças no seu comportamento influenciam significativamente o cenário futuro;

- Quadrante 2 (rosa): eventos de ligação dos eventos explicativos com os demais (muita dependência e muita motricidade). Essas variáveis fazem a ligação entre as variáveis explicativas e as variáveis de resultado;
- Quadrante 3 (verde): eventos independentes (pouca dependência/pouca motricidade). Geralmente, influenciam pouco no sistema. Seu comportamento é explicado pelo das variáveis explicativas ou de ligação;
- Quadrante 4 (amarelo) eventos de resultados (muita dependência e pouca motricidade). Depende dos outros e quase não impactam no modelo.

Figura 10 - Matriz motricidade X dependência



#### Eventos

- Evento 1: Unificação das polícias civis e militares estaduais
- Evento 2: Municipalização da Segurança Pública
- Evento 3: Ciclo completo de polícia
- Evento 4: Desmilitarização das polícias militares
- Evento 5: Regressão das organizações criminosas e do mercado do crime organizado
- Evento 6: Decréscimo dos índices dos Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI)
- Evento 7: Crescimento da criminalidade violenta no interior do país

Nesta matriz, ficam evidenciados que os eventos de maior motricidade são os 5 (regressão das organizações criminosas e do mercado do crime organizado) e evento 7. (crescimento da criminalidade violenta no interior do país). Esta matriz determina que estes dois eventos são os que possuem a maior capacidade de influenciar o modelo.

Cabe o alerta de que não foi estabelecido um cenário ideal para as simulações, pois a intenção dos autores é a de tão somente demonstrar a aplicabilidade prática da análise de cenários. A interpretação das simulações indica que:

1. O cenário apontado pelos peritos (mais provável): aponta para a tendência de mudança na conjuntura estrutural da segurança pública no país, sugerindo que, até 2030, ocorrerá a alteração substância do modelo vigente, com a ocorrência da unificação, da municipalização, da desmilitarização e do ciclo



completo de polícia. No entanto, tais alterações não trarão impactos reais no comportamento dos eventos relacionados à criminalidade: os peritos apontam que, no Brasil, até 2030, não haverá a redução da atuação do crime organizado e nem dos CLVI e que há uma tendência de crescimento da criminalidade violenta no interior.

2. O cenário da simulação 2, onde são “forçadas” mudanças nos eventos de criminalidade, com o decréscimo da atuação do crime organizado e dos CLVI e a diminuição da criminalidade violenta no interior apresenta uma tendência a uma não mudança no comportamento estrutural da segurança pública, indicando que a única alteração neste sentido é o da consolidação do ciclo completo de polícia.
3. O cenário da simulação 3, onde são “forçadas” as mudanças estruturais na segurança pública, reflete resultados, em termos nos eventos de criminalidade: a mudança sistêmica neste eventos tende a proporcionar uma redução da atuação do crime organizado e dos CLVI e um decréscimo na criminalidade violenta no interior do país.
4. A quarta e última simulação, considerando-se apenas a tese da desmilitarização da polícia, como única mudança estrutural, não traz nenhum impacto para a efetividade do modelo de segurança pública, apontando para a tendência de ocorrência das demais mudanças estruturais, sem, no entanto, refletir nos resultados junto aos eventos relacionados à criminalidade.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas considerações finais deste artigo, retoma-se a problemática, verificando que a análise prospectiva pode se tornar uma ferramenta apoio ao processo decisório, permitindo que os gestores entendam as relações sistêmicas entre os fenômenos componentes da segurança pública em território nacional. Para os autores, as hipóteses apresentadas neste texto são acatadas: há modelos teóricos de análise de cenários prospectivos que podem ser utilizados por qualquer organização de segurança pública. Há, também, um modelo metodológico em bases nacionais que pode possibilitar um conjunto prático de processos e ferramentas para a modelagem e simulação de futuro e geração de cenários. As constatações finais sobre os resultados obtidos na análise da teoria e nas simulações indicam que:

1. As simulações realizadas sugerem que os fatores motrizes, que direcionarão as ações de segurança pública são os diretamente relacionados à violência e à criminalidade e não as alterações estruturais no contexto da segurança pública, que mais sofrem influência do que influenciam de fato o cenário. Vale ressaltar que as organizações de segurança pública atuam sobre os eventos criminais, mas não são seus fatores geradores; e
2. A elevada incerteza, na resposta dos peritos, sobre a ocorrência dos eventos pode ser encarada, pelos gestores e decisores em segurança pública, como uma oportunidade para que o poder público atue diretamente sobre os fatores que geram a criminalidade, com o fim de se alcançar os objetivos e os resultados futuros esperados.

A principal contribuição deste artigo é a abordagem de uma temática relacionada ao futuro: falar sobre prospectiva é falar sobre alternativas decisões e rumos para a sociedade moderna, em ambiente “turbulento” e dinâmico de mudanças sociais,



econômicas e culturais em escala global. No contexto da segurança e da ordem pública nacional, a prospectiva pode representar uma ferramenta para promoção de avanços na forma de pensar do Estado brasileiro em questões estratégicas que envolvam o entendimento da violência, da criminalidade e da atuação do poder público na formulação de políticas e estratégias para prevenção e reestabelecimento da ordem social.

Consideram-se acatadas as hipóteses propostas para o estudo: os autores identificaram que a literatura possui sólida sobre a temática estudada. A segunda hipótese também pode ser considerada como acatada, vez que a simulação utilizando-se das ferramentas demonstrou que é sim possível se aplicar os conceitos e fundamentos em um estudo de cenários prospectivos de segurança e ordem pública.

Este não teve a intenção de ter caráter conclusivo ou terminativo: recomendamos que, a partir dos dados apresentados neste artigo, sejam desenvolvidos novos estudos que permitam se explorar fatores que não foram aqui considerados, dentre os quais figuram as variáveis e atores que potencializam os eventos relacionados ao comportamento da violência e da criminalidade no país, dentre as quais se citam o crescimento do desemprego, a recessão e a crise econômica e a debilidade dos fundamentos sociais: educação, saúde e moradia.

## REFERÊNCIAS

- ANSOFF, H. Igor; DECLERCK, Roger P.; HAYES, Robert L. **Do planejamento estratégico à administração estratégica**. São Paulo: Editora Atlas, 1981.
- BRAINSTORMING, Assessoria de Planejamento e Informática Ltda. **Brainstormingweb: Gestão Estratégica Integrada**. Disponível em: <pesquisasegpublica.brainstormingweb.com.br>. Acesso em: 02 dez. 2016.
- FRANCO, Fernando Leme. **Prospectiva Estratégica: Uma Metodologia para a Construção do Futuro**. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: UFRJ/COPPE, 2007. Disponível em <<http://www.brainstorming.com.br/DownloadArtigos.do>> Acesso em 25 out. 2016.
- GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- GODET, Michel. **Creating Futures: scenario planning as a strategic management tool**. Paris: Economica, 2001.
- GRUMBACH, Raul José dos Santos. **Prospectiva: a chave para o planejamento estratégico**. Rio de Janeiro: Catau, 1997.
- LESSA, Nilton de Oliveira; BELDERRAIN, Mischel Carmen Neyra; DE MARCHI, Mônica Maria De. **Proposta de metodologia de construção de cenários prospectivos para apoio ao planejamento estratégico militar**. 2004. Disponível em <[http://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2004/08/printable/040811\\_vjulitaamt.shtml](http://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2004/08/printable/040811_vjulitaamt.shtml)>. Acesso em 25 out. 2016.
- MARCIAL, Elaine Coutinho ; FERREIRA, Helder Rogério Sant'Ana. **Violência e Segurança Pública em 2023: cenários exploratórios e planejamento prospectivo**. 2016. Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/151211\\_livro\\_violencia\\_seguranca.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/151211_livro_violencia_seguranca.pdf)>. Acesso em 01 Out 2017.

MARCIAL, Elaine Coutinho; GRUMBACH, Raul José dos Santos. **Cenários prospectivos**: como construir um futuro melhor . 5ª edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento estratégico**: conceitos, metodologia e práticas. 30ª edição. São Paulo: Atlas, 2012.