



O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DOS SISTEMAS DE INTELIGÊNCIA DAS FORÇAS ARMADAS, PARA CONSTRUÇÃO DE CENÁRIOS PROSPECTIVOS PELO MINISTÉRIO DA DEFESA

LUIZ FERNANDO MEDEIROS NÓBREGA ¹

JASON SILVA DIAMANTINO ²

EMERSON GARCIA CAVALEIRO ³

RAPHAEL GUSTAVO FRISCHGESELL ⁴

RESUMO

Este artigo avaliou em que medida e com que metodologia ocorrem a produção e integração dos conhecimentos, as similitudes e divergências de cada Sistema de Inteligência (SI), tudo visando a apontar alternativas que possam aprimorar o modelo atualmente vigente. Foi estabelecido um arcabouço teórico, onde abordou-se a organização sistêmica da Inteligência, o Planejamento Estratégico Militar e breve teoria sobre a construção de cenários. A partir dos resultados da pesquisa de campo, constatou-se a existência de incipiente integração, dos prejuízos decorrentes da inexistência de uma Política Nacional de Inteligência aprovada e implantada, além dos resultados positivos decorrentes do trabalho realizado pelo Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa (SPED). Como conclusão, ressaltou-se a necessidade de maior integração, a indicação do método de cenarização mais adaptável ao modelo vigente, bem como as tendências para cada SI como participantes do processo de alimentação e atualização das conjunturas nacional e internacional.

1 INTRODUÇÃO

O Ministério da Defesa (MD), como órgão centralizador e coordenador do trabalho prospectivo de planejamento no nível setorial, aglutina conhecimentos gerados por diferentes fontes, cada uma com suas peculiaridades, similitudes e diferenças. Para isso, uma metodologia adequada para o trato dos conhecimentos coletados faz-se necessária, num processo

de integração que supere as características de cada Força Armada (FA).

Os estudos teóricos, as análises conjunturais e a construção de cenários prospectivos constituem parte primordial da Concepção Estratégica e Configuração de Forças; primeira fase da Sistemática de Planejamento Estratégico Militar (SPEM). Estas atividades ocorrem desde o nível nacional e desenvolvem-se nos níveis setorial (MD) e subsetorial (Forças Armadas).

É fundamental o trabalho do MD para construção de cenários prospectivos, principalmente quanto ao desenvolvimento daqueles comuns entre as FA, de forma a aproximar os planejamentos no nível político-estratégico e uniformizar procedimentos gerais que orientarão a formulação de Conceitos Estratégicos de Emprego, bem como de Configuração das Forças (nível subsetorial).

¹ Oficial de Cavalaria do Exército Brasileiro - Mestre em Ciências Militares - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME).

² Oficial de Intendência do Exército Brasileiro - Mestre em Ciências Militares (ECEME).

³ Oficial de Artilharia do Exército Brasileiro - Mestre em Ciências Militares (ECEME).

⁴ Oficial da Marinha do Brasil - Mestre em Ciências Navais Escola de Guerra Naval (EGN).



Diante disso, coloca-se um problema: em face das peculiaridades, similitudes e diferenças na atividade de Inteligência desenvolvida por cada Sistema de Inteligência (SI) das FA, em que medida o processo de integração dos conhecimentos produzidos tem sido efetivo, para formulação das conjunturas e construção de cenários prospectivos?

Coube a esta pesquisa, portanto, estudar o processo de integração dos Sistemas de Inteligência Estratégicos (SIE) das FA, naquilo que cada um apoia na formulação das conjunturas nacional e internacional, numa perspectiva setorial, para construção de cenários prospectivos pelo MD.

A hipótese básica versa sobre a necessidade de aprimoramento do processo de integração entre os órgãos do Sistema de Inteligência Estratégica do Ministério da Defesa (SIE/MD) pertencentes às FA, na análise conjuntural e na construção de cenários.

O objetivo foi responder às seguintes questões de estudo, tendo em vista tratar-se de pesquisa de natureza notadamente qualitativa: Qual a metodologia para a formulação de cenários prospectivos no MD? Quais as metodologias utilizadas para a formulação de cenários prospectivos nas Forças Singulares? Existe uma metodologia para integração de conhecimentos, no processo de formulação das conjunturas pelo MD? Quais são os órgãos internos responsáveis pelo acompanhamento e elaboração de cenários em cada uma das Forças Singulares? O MD possui estrutura para o acompanhamento da conjuntura nacional e internacional e construção de cenários prospectivos? Quais são os pontos semelhantes e divergentes na estrutura de Inteligência dos SI das FA, componentes do SIE/MD, que possam impactar no processo de integração para construção dos cenários prospectivos comuns?

Como objetivo geral buscou-se estudar o processo de integração de conhecimentos produzidos pelos órgãos componentes do SIE/MD, notadamente os SI das FA, propondo possíveis oportunidades de melhoria para a SPEM.

Partindo-se da premissa que tais análises reportam-se não apenas ao cenário nacional, em todos os seus campos de poder, mas também ao entorno estratégico e cenário internacional, é notória a importância do trabalho realizado pelos diversos componentes do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), especialmente os pertencentes ao Sistema de Inteligência Estratégica (SIE/MD).

A tarefa de aproximar os SI de órgãos distintos e fazê-los trabalhar em regime de cooperação já é, por si só, um grande desafio. Sabe-se, entretanto, que a desejada integração pressupõe esforço dirigido e convergente de todos os atores envolvidos. Quaisquer medidas que favoreçam tal ambiente são de grande relevância, não apenas para o Sistema de Inteligência de Defesa (SINDE/MD), mas principalmente para o Planejamento Estratégico Militar (PEM) sob a responsabilidade do MD, pois, uma vez alcançado o “estado da arte”, as Forças passarão a alimentar o processo e a realizar as avaliações dos cenários de forma adequada, como preconiza o regulamento que a instituiu.

2 A INTELIGÊNCIA E O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

2.1 VISÃO SISTÊMICA DA INTELIGÊNCIA

A atividade de Inteligência, no Brasil, está organizada em uma estrutura sistêmica, ou seja, “os diversos órgãos que tratam da atividade constituem um conjunto de partes interatuantes e interdependentes, operando em proveito de um mesmo objetivo, respeitada a autonomia funcional de cada uma e observadas as normas legais pertinentes.” (BRASIL, 2005, p. 16).

O SISBIN tem por objetivo “integrar as ações de planejamento e execução da atividade de Inteligência do País, com a finalidade de fornecer subsídios ao Presidente da República nos assuntos de interesse nacional.” (BRASIL, 2006, p. 16).

Mediante coordenação, órgãos das Unidades da Federação também poderão compor o SISBIN. A figura 1 apresenta o Sistema Brasileiro de Inteligência, com seus órgãos mais atuantes:

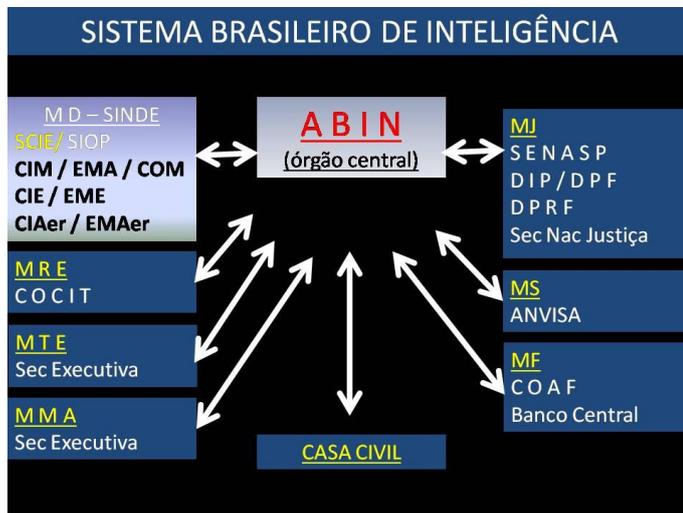


Fig 1 - Sistema Brasileiro de Inteligência
- FONTE: SCIE - MD (2013)

O SINDE “integra as ações de planejamento e execução da atividade de Inteligência de Defesa, com a finalidade de assessorar o processo decisório no âmbito do Ministério da Defesa – MD.” (BRASIL, 2006, p.16).

Conforme dispõe o Manual MD-32-M-01 (BRASIL, 2011), o Órgão Central do SINDE é o Departamento de Inteligência Estratégica – DIE, da Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais do MD. Atualmente, o órgão que trata da Inteligência no mais alto nível, no âmbito do MD, é a Subchefia de Inteligência Estratégica (SCIE), subordinada à Chefia de Assuntos Estratégicos e gerente do SINDE.

O Brasil ainda não possui, oficialmente, sua Política Nacional de Inteligência (PNI), uma vez que, mesmo tendo sido cumpridas as etapas previstas do artigo 5º da Lei N° 9883, de 07 de dezembro de 1999⁵, aguarda ainda, desde

2010, a sua fixação e sanção presidencial (LIMA, 2012, p.55).

Para Gonçalves (2008, p. 187), na PNI devem constar os objetivos nacionais, as áreas prioritárias de atuação, bem como as diretrizes norteadoras da atividade de Inteligência de Estado em consonância com ordenamento constitucional e legal vigente. A essência do PNI, portanto, consistiria fundamentalmente em oferecer aos órgãos do SISBIN as condições indispensáveis para produzir conhecimentos visando ao aprimoramento, no plano estratégico, do processo decisório e da ação governamental, à prevenção de eventuais ameaças e ao aproveitamento das oportunidades oferecidas ao País (BRASIL, 2009).

2.2 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Conforme preconiza o SPED (BRASIL, 2012), o Planejamento Estratégico não se trata de um plano, mas de um

“processo de GESTÃO fundamentado na elaboração de diagnósticos e na definição de objetivos de longo prazo e estratégias de transformação. Seu propósito é a criação de condições futuras para a obtenção e constante aperfeiçoamento de capacidades de defesa do Estado brasileiro. Portanto, exige a capacidade de “pensar no amanhã”, que difere do costume de “preocupar-se com o hoje”. (BRASIL, 2012, p. 4)

⁵ A referida Lei institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência e dá outras providências. O Art. 5º estabelece que a execução da PNI deve ser fixada pelo Presidente da

República, levado a efeito pela ABIN, sob supervisão da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo. Determina, ainda, que antes de fixada pelo Presidente da República, a mesma deve ser remetida ao exame e sugestão do órgão de controle externo da atividade de inteligência, exercido atualmente pela Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI).

Ainda de acordo com o SPED (BRASIL, 2012), o Planejamento Estratégico, no âmbito do MD, está relacionado com a adaptação das Forças a um ambiente mutável, sujeito a incertezas a respeito dos eventos do ambiente, sendo orientado para o futuro, ou seja, seu horizonte de tempo é o longo prazo.

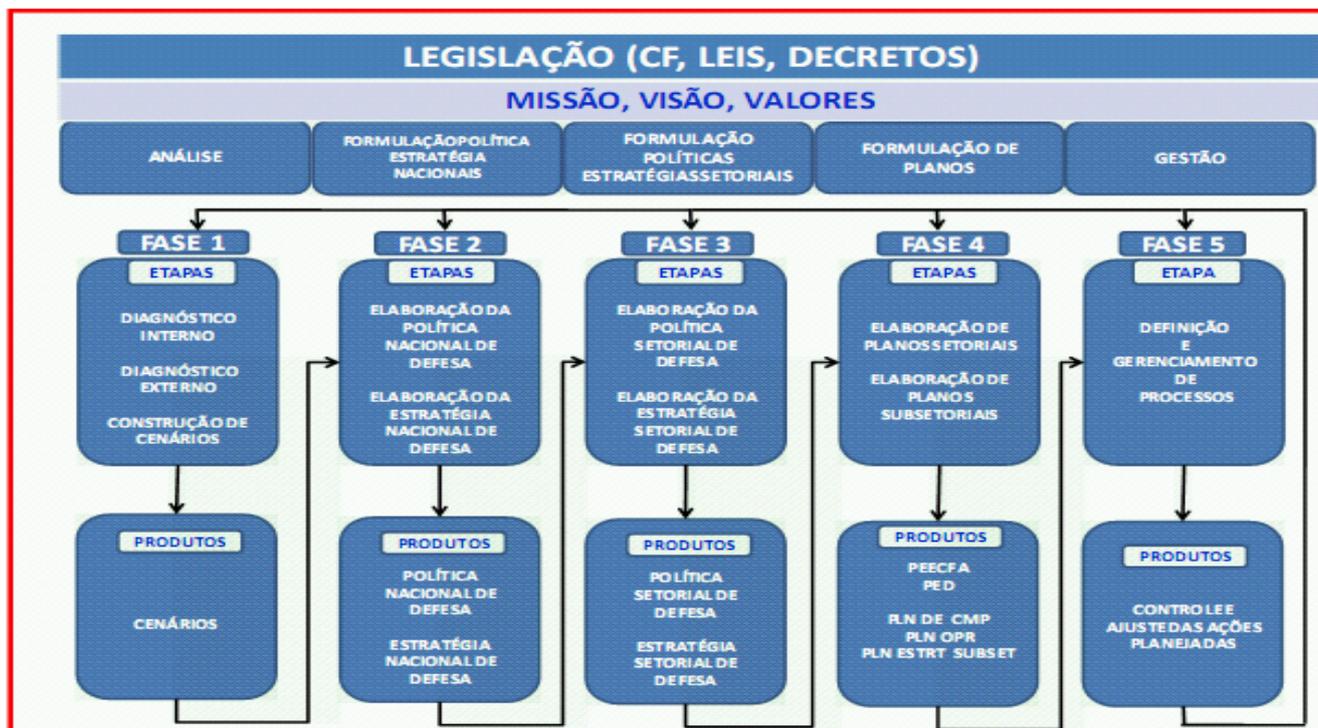


Fig 2 - Fases e Etapas do SPED

- Fonte: SPED (BRASIL, 2012)

Como se vê na figura 2, as fases são elaboradas em seqüência crescente. O produto final de cada fase, após a difusão dentro das Forças Armadas, é avaliado pelo Comitê de Planejamento Estratégico (COPE), com a devida ratificação dos Comandantes de Força, por intermédio dos respectivos Chefes de Estado-Maior, e submetido à aprovação do Ministro de Estado da Defesa, na condição de Decisor Estratégico.

Os planos estratégicos do Ministério da Defesa trabalham com horizonte temporal de 20 anos, com atualizações anuais e quadrienais, ou quando houver alterações significativas na conjuntura. As atualizações anuais compatibilizam o planejamento com a Lei de Orçamento Anual (LOA), ao passo que

as atualizações quadrienais visam a compatibilizar o planejamento com o Plano Plurianual (PPA).

A metodologia de planejamento estratégico do Ministério da Defesa está em fase inicial de desenvolvimento. Seu primeiro ciclo tem por base o ano de 2012, concluindo o Plano Estratégico de Defesa (PED) em 2014, que será compatibilizado ao PPA em 2015, entrando em vigor em 2016.

O MD30-M-01 (BRASIL, 2011) divide o Planejamento Estratégico em três etapas características: Avaliação da Conjuntura e Elaboração de Cenários; Exame de Situação e Planejamento; e Controle das Operações Militares.

O Planejamento Estratégico Militar (PEM) está regulado desde 2005 pelo Manual MD-51-M-01 - Sistemática de Planejamento Estratégico Militar. O



PEM decorre, portanto, da Sistemática do Planejamento Estratégico Militar (SPEM), um amplo processo que tem por finalidade estabelecer a sistematização do planejamento de alto nível para as Forças Armadas (FA), contribuindo com os objetivos da Defesa Nacional.

Seguindo o que estabelece o MD 51-M-01, o PEM objetiva definir e organizar as atividades relacionadas com o preparo e o emprego do poder militar. Para tal, expressa-se em três níveis: o nacional, formado pelas mais altas autoridades do País; o setorial, constituído pelo Ministério da Defesa e o subsetorial, composto pelas FA.

A formalização deste processo de análise conjuntural setorial (âmbito MD) dá-se pela Avaliação Estratégica de Defesa (AED), um diagnóstico, sob a ótica da defesa, “dos ambientes internacional, regional e nacional visando a subsidiar os planejamentos estratégicos decorrentes da PDN, realizados no Ministério da Defesa, de modo a possibilitar a formulação da Política e Estratégia Militares de Defesa” (BRASIL, 2005, p.5)

O SPED assevera que a operacionalização dessa metodologia deve se dar mediante a "criação de grupos de trabalho (GT) temáticos, relacionados às fases e compostos por representantes do MD, das Forças e, sempre que adequado, de outros órgãos governamentais (Legislativo, Executivo e Judiciário) e não governamentais". (BRASIL, 2012, p.7).

A SPEM subdivide-se em três fases: Concepção Estratégica e Configuração de Forças; Planejamento do Preparo e Planejamento do Emprego Operacional. Conforme indica o Manual MD-51-M-01:

“As atividades da fase da Concepção Estratégica e Configuração de Forças rela-

cionam-se com o processo de identificação de forças militares necessárias à capacidade que a nação deve dispor para a sua defesa, enquanto que as atividades da fase do planejamento do Preparo são as concernentes à obtenção e ao preparo das forças militares identificadas. As atividades da fase do planejamento do Emprego Operacional constituem-se das formulações de estruturas operativas e de doutrinas que permitam o emprego das forças militares.” (BRASIL, 2005, p.9)

Os estudos teóricos, as análises conjunturais e a construção de cenários prospectivos constituem parte primordial da fase preliminar à Concepção Estratégica e Configuração de Forças. Tais atividades são coordenadas de modo centralizado pelo MD, com a participação das FA, a fim de uniformizar a construção dos cenários. Após a construção do cenário prospectivo comum, as FA trabalham separadamente na configuração dos seus correspondentes, em consonância ainda com a Estratégia Militar de Defesa (EMiD) e a Política Militar de Defesa (PMD).

Conforme pode-se observar na figura 3, antecedendo à formulação da (PMD) e da (EMiD), o trabalho da SCIE é alimentado por uma Avaliação Estratégica de Inteligência de Defesa (AEID), bem como pelas Avaliações Estratégicas Setoriais (AES) de cada Força, que se somam às avaliações conjunturais consonantes com o Plano de Inteligência de Defesa (PINDE), documento que orienta toda a produção de inteligência no âmbito do MD.



Fig 3 - Fluxograma do Planejamento Estratégico Militar
- Fonte: SCIE - MD (2013)

Para tal, o trabalho de alimentação de dados é realizado em ciclos quadrienais, onde ocorrem periódicas avaliações de conjuntura. O resultado destas avaliações expressam a opinião de diversos analistas sobre fatos e situações, passados e presentes, ou de um futuro imediato, referente às conjunturas nacional e internacional.

Da avaliação resultante dos ciclos anuais, consolidados a cada quatro anos, alia-se o trabalho realizado subsetorialmente pelas FA (AES). O vetor decorrente é a avaliação da Defesa (AEID), que consubstancia os produtos principais da SPEM, quais sejam a PMD e a EMiD.

3 A CONSTRUÇÃO DE CENÁRIOS PROSPECTIVOS

O primeiro a empregar a palavra “prospectiva” foi o filósofo e pedagogo francês Gaston Berger em sua obra *A atitude prospectiva*, de 1957, estabelecendo como descrever um futuro desejável para o mundo. Berger propôs o uso do termo “prospectiva” para mostrar a necessidade de uma atitude orientada para o futuro.

No Brasil, segundo Buarque (1988), a elaboração de cenários é recente. As primeiras empresas a utili-

zarem essa prática foram o Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES), a ELETROBRAS, a PETROBRAS e a ELETRONORTE, em meados da década de 1980, em função de operarem projetos com amplo período de maturação, o que exigia uma visão de longo prazo.

Uma nova utilização da técnica prospectiva no Brasil foi coordenada pela antiga Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE), que iniciou em 1996 os estudos que geraram, em 1997, os Cenários Exploratórios do Brasil 2020 e, em 1998, os cenários desejados para o Brasil. A iniciativa da SAE incentivou a discussão do tema no país. (MARCIAL E GRUMBACH, p. 32)

Concordando com as palavras de Peter Schwartz⁶, quando trata de prospectar o futuro, há três ideias que não podem ser esquecidas em qualquer contexto: “sempre teremos surpresas; conseguiremos lidar com elas; muitas podem ser previstas. Na verdade, podemos fazer algumas suposições bastante boas acerca de como a maioria se dará” (SCHWARTS, 2003, p. 15).

Realizado o levantamento e a análise das conjunturas, inicia-se a construção de cenários prospectivos. Esse processo utiliza metodologias científicas próprias para formular uma antevisão de futuro, em face da qual deverá ser preparada a capacitação militar. Trata-se, portanto, de um processo proativo, que busca vislumbrar cenários de tendência e aproximá-los dos cenários desejáveis, na tentativa de reduzir vicissitudes causadas pela dificuldade de se prever com oportunidade tensões indesejáveis.

⁶ SCHWARTS, Peter. *Cenários: as surpresas inevitáveis*. Rio de Janeiro: Campus, 2003



No Exército Brasileiro, a 7ª Subchefia do Estado-Maior do Exército (7ª SCh EME) tem a responsabilidade de monitorar as conjunturas nacional e internacional para determinar situações, na área externa ao EB, que aconselhem iniciativas para superar conflitos e crises ou para atender interesses da Defesa Nacional. Essa missão é consequência direta da necessidade de acompanhamento dos eventos que podem interferir no cenário alvo, produto principal da análise estratégica desenvolvida pelo Estado-Maior do Exército, por meio da 7ª SCh EME.

Já o monitoramento de eventos tem por objetivo fornecer subsídios para a atualização do diagnóstico estratégico do EB, com vistas à elaboração de cenários e de indicações, visando atingir o cenário alvo, que pode ser impactado em razão de ruptura de tendências e/ou modificação nas estratégias dos atores envolvidos. (CARVALHO, 2012)

Podem-se dividir as técnicas de elaboração de cenários em três grupos: de ajuda à criatividade; de avaliação; e de análise multicritérios.

As técnicas de ajuda à criatividade são as seguintes: Brainstorming, Sinéctica, Análise morfológica e Questionários e entrevistas.

As técnicas de avaliação são: Método Delphi, Método dos Impactos Cruzados, Modelagem e simulação.

O Método Delphi consiste em interrogar individualmente, por meio de sucessivos questionários, um determinado grupo de peritos. Depois de cada sequência de interrogações aos peritos, as questões são analisadas e apresentadas a eles, outra vez, para que tenham a oportunidade de rever suas opiniões.

No Método Delphi atuam dois grupos: o de peritos, que é consultado a distância, e o de analistas, que analisa e interpreta as respostas.

O grupo de peritos tem por tarefa, mediante um processo de raciocínio lógico, a elaboração de estimativas, que serão comparadas, corrigidas e completadas em fases sequenciais de estimulação, com base nas respostas dadas a sucessivos questionários. (MARCIAL & GRUMBACH, p. 63). O grupo de análise (ou de controle) tem como tarefa controlar o processo de elaboração de juízos de valor emitidos pelos peritos, procurando não promover grandes alterações que descaracterizem aquelas opiniões em seu conjunto.

Já o Método dos Impactos Cruzados engloba uma família de técnicas que visam avaliar a influência que a ocorrência de determinado evento teria sobre as probabilidades de ocorrência de outros eventos. Esta metodologia leva em conta a interdependência de várias das questões formuladas, possibilitando que o estudo que se está realizando adquira um enfoque mais global, mais sistêmico e, portanto, mais de acordo com uma visão prospectiva (MARCIAL & GRUMBACH, p. 64).

Segundo esses mesmos autores, a Modelagem e simulação é o estabelecimento de um modelo matemático para o sistema que se está estudando. A utilização experimental desses modelos constitui a simulação. Variando os parâmetros do modelo, selecionamos as “políticas” de funcionamento do sistema que mais nos convém, de acordo com os critérios previamente estabelecidos.

Por fim, as técnicas de análise multicritérios são: Método dos Exámenes (Método dos Concursos), Método Pattern, Método Electre, Método AHP (Analytic Hierarchy Process) e Método Macbeth.

Para Godet e Roubelat (1996), citado por (MARCIAL & GRUMBACH, p. 69), não há apenas um método de construção de cenário, mas vários méto-



dos. Porém, o termo “método de cenário” só se aplicaria a uma abordagem que incluísse alguns passos específicos, como análise de sistemas; retrospectiva; identificação das variáveis, seu comportamento e relações; estratégia dos atores e elaboração de cenários múltiplos.

Entre os métodos existentes, os descritos por Michel Godet, Peter Schwartz, Michel Porter e Raul Grumbach possuem base conceitual digna de menção. Eles diferem no que diz respeito aos passos utilizados e não quanto à filosofia. Todos seguem os princípios descritos pela prospectiva.

3.1 OS CENÁRIOS DE DEFESA ATUAIS

A Assessoria de Planejamento Institucional (AS-PLAN), órgão de assessoria direta do Ministro da Defesa, responde pela execução do Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa (SPED). O SPED tem como produto final os Cenários de Defesa, desenvolvidos com o propósito de orientar todo o processo de planejamento estratégico do Ministério da Defesa. Dessa forma, provê cenários que fundamentam documentos basilares como a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa, a Política Setorial de Defesa e o Plano Estratégico de Defesa, além das políticas, estratégias e planos análogos das Forças Armadas.

Os Cenários de Defesa agregam aspectos conjunturais e estruturais que podem afetar, nos diversos âmbitos analisados, a segurança e a defesa nacionais, além de suas possíveis evoluções. Assim, pode-se identificar, em análise posterior, as capacidades necessárias à garantia da integridade e da soberania do Estado brasileiro, bem como as ações a implementar para alcançá-las.

Outro objetivo que de perto interessa a essa pesquisa é que, a partir dos Cenários de Defesa, as Forças dispõem de um conjunto de conhecimentos comuns, que fundamentam as tomadas de decisões e a condução da gestão estratégica. Em especial, busca-se coordenar ações e estabelecer sinergias que resultem em melhor aproveitamento dos recursos orçamentários, além de incrementar a eficiência administrativa e operacional.

A abordagem realizada restringe-se a identificar fatos portadores de futuro, suas respectivas tendências e possíveis desdobramentos, oportunidades e ameaças, sem elaborar juízo de valor sobre as relações de causa e efeito. Eventos futuros capazes de gerar grande impacto, mesmo que classificados como improváveis, são analisados, sendo que o nível de detalhamento restringe-se à segurança e à defesa nacional como um todo, deixando desdobramentos específicos a critério de cada Força.

A metodologia para a montagem dos cenários engloba, além das técnicas de elaboração de cenários, visitas e consultas a empresas estatais e privadas, instituições de ensino civis, Escola Superior de Guerra (ESG), além de Marinha, Exército e Aeronáutica. Os trabalhos são conduzidos de forma conjunta pelos diversos setores da Administração Central – Secretarias, Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) e Centro Gestor Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (CENSIPAM) – e pelas Forças Armadas, os quais fornecem informações e análises com foco em suas respectivas áreas.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS OBTIDOS

A análise a seguir é o resultado da compilação das pesquisas de campo aplicadas a analistas e operadores dos diversos órgãos que compõem o SINDE.



Foram enviados questionários qualitativos ao Centro de Inteligência da Marinha (CIM), Centro de Inteligência da Aeronáutica (CIAer), Centro de Inteligência do Exército (CIE), 2ª e 7ª Subchefias do EME, SCIE/MD e SAE/GSI. Além disso, foram aproveitadas observações realizadas durante visitas de instrução da EsIMEx⁷ ao MD, ao CIM e ao CIAer, bem como entrevistas pessoais com integrantes da SCIE/MD e ASPLAN/MD.

Quanto ao trabalho de formulação de cenários prospectivos no MD, foi verificado que esta atividade não está vinculada à Subchefia de Inteligência Estratégica (SCIE), e sim à Assessoria de Planejamento Institucional do Ministério da Defesa (ASPLAN), órgão de assessoramento direto do Ministro da Defesa. Isso robustece a importância do assunto perante a estrutura do MD, ao passo em que envolve órgãos distintos nas tarefas de análise conjuntural e formulação de cenários.

A composição mista dos integrantes tanto da SCIE quanto da Subchefia de Política e Estratégia (SPE) favorece a integração dos conhecimentos produzidos em cada Força. Já no âmbito da ASPLAN, o arcabouço existente é favorecido pelo elevado nível dos integrantes do CoPE, os quais permeiam toda a estrutura e possuem acesso às diversas esferas que tratam da atividade de inteligência.

A SPE tem o encargo de realizar a atualização da análise conjuntural, que a cada quadriênio é base para reedição da Avaliação Estratégica de Inteligência de Defesa (AEID), trabalho que subsidia a elabo-

ração da Política Militar de Defesa (PMD) e da Estratégia Militar de Defesa (EMiD).

Analisando a metodologia para o desenvolvimento dos cenários, preconizada no SPED, esta engloba visitas e consultas a empresas estatais e privadas, instituições de ensino civis, Escola Superior de Guerra (ESG), além da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, tendo o ciclo de testes iniciado em 2012. Os trabalhos foram desenvolvidos de forma conjunta pelos diversos setores da Administração Central – Secretarias, EMCFA e CENSIPAN – e pelas Forças Armadas, que forneceram informações e análises a partir das atividades realizadas em cada área envolvida.

O produto desse trabalho será o documento intitulado "Cenários de Defesa 2035", ainda em fase de aprovação no âmbito do MD. Isto representa uma evolução na gestão estratégica daquele Ministério, provendo cenários que verdadeiramente fundamentarão a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa, a Política Setorial de Defesa, o Plano Estratégico de Defesa, bem como as políticas, estratégias e planos análogos das Forças Armadas. Contudo, o limite temporal estendido é questionável, ou seja, de 35 (trinta e cinco) anos, uma vez que autores consagrados como Grumbach apontam para cenarizações com limites temporais médios de 10 (dez) anos.

A criação de GT temáticos para construção de cenários, propostos pelo SPED e compostos por representantes do MD, das Forças e integrantes de outros órgãos do Legislativo, Executivo e Judiciário, ainda se apresenta de forma incipiente. A previsão, também, de um grupo de trabalho composto por membros do MD e das três FA, a fim de atualizar as análises realizadas, conforme estabelece a SPEM, não é

⁷ Palestras realizadas para integrantes do Curso Avançado de Inteligência para Oficiais no ano de 2013.



uma realidade, embora ocorra a atualização conjuntural com base nos conhecimentos oriundos de cada Força.

A existência do Comitê de Planejamento Estratégico (CoPE), composto pelos Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), Chefes do Estado-Maior da Armada (EMA), do Exército (EME) e da Aeronáutica (EMAER), Secretários das Secretaria de Coordenação e Organização institucional (SEORI), Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto (SEPESD) e Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD), Chefes de Preparo e Emprego, de Assuntos Estratégicos e de Logística, além do Assessor de Planejamento Institucional, indica uma tendência à maior integração do trabalho de cenarização, mas também é um colegiado em estruturação, cujo funcionamento e efetividade ainda não são possíveis mensurar.

A proposta dos Cenários de Defesa vem ao encontro da necessidade de uniformizar os planejamentos das Forças, a partir da premissa de que disporão de um conjunto de conhecimentos comuns, a partir dos quais serão tomadas as decisões. Tal medida redundará na desejada sinergia e na eficiência administrativa e operacional.

Quanto às metodologias utilizadas para a formulação de cenários prospectivos nas Forças Singulares, ficou patente a discrepância entre as instituições. O Exército Brasileiro utiliza-se do Método Grumbach e realiza seu estudo voltado, essencialmente, para os interesses da Força, seus projetos estruturantes e necessidades peculiares. Já as demais forças não realizam propriamente o trabalho de cenarização, mas de avaliação e atualização das conjunturas interna e externa.

Respondentes da pesquisa de campo apontaram que a Força Terrestre vem utilizando o *software* PUMA para construção de cenários. Diante do que foi estudado quanto às metodologias de cenarização, pode-se afirmar que o Método Grumbach, como adaptação dos modelos de Schwartz e Godet à realidade nacional, apresenta-se como o mais adequado para o trabalho de construção de cenários prospectivos.

Quanto à metodologia para integração de conhecimentos, no processo de formulação das conjunturas, no MD, o método inicia-se com a elaboração de um documento base, denominado Informativo de Defesa. Esse documento, não classificado, é produzido diariamente a partir da coleta e seleção de matérias, em fontes abertas, com origem nas mídias de maior relevância para os Objetivos de Inteligência de Defesa, previstos no Plano de Inteligência de Defesa (PINDE). É difundido para o Subchefe de Inteligência Estratégica, para os adidos, para a Chefia de Assuntos Estratégicos, Subchefia de Política e Estratégia, Subchefia de Assuntos Internacionais, para o EMCFA e para o SINDE.

Não obstante a base doutrinária da atividade de Inteligência no Brasil ter como referência a dos Estados Unidos da América, o modelo francês analisado demonstra que a integração se faz na medida em que o órgão de maior nível do sistema permeia, controla e integra a inteligência em todos os demais níveis (operacional e tático).

Após a divulgação do Informativo de Defesa, os analistas de inteligência do MD aprofundam o conhecimento das matérias selecionadas daquele dia, e levantam, junto as fontes disponíveis, a veracidade dos dados contidos no documento.



A partir de uma avaliação desses Informativos, realizada semanalmente, e dos conhecimentos recebidos dos órgãos do SINDE e do SISBIN, é produzido o documento denominado Sumário de Inteligência. Este documento tem um trâmite similar ao Informativo de Defesa, porém possui classificação sigilosa e contém o raciocínio do analista, que pode apresentar uma visão prospectiva.

Por sua vez, a Avaliação da Conjuntura, realizada quadrimestralmente, é elaborada a partir dos Sumários de Inteligência, seguindo o mesmo processo dos documentos anteriores. Este documento é a base para a elaboração da Avaliação Estratégica de Inteligência de Defesa, realizada a cada quadriênio. Alguns assuntos presentes nos documentos antecedentes podem perder sua relevância e, assim, não constarem dessa avaliação.

Pôde-se observar que essa sistemática, muito embora não conste nos manuais já elencados no corpo desta pesquisa, vem garantindo um fluxo de conhecimentos entre os órgãos do SINDE, mesmo que num volume proporcionalmente reduzido, dado o tamanho e a complexidade dos órgãos integrantes desse Sistema, em especial as Forças Armadas. As pesquisas apontaram o CIE como o órgão com maior quantidade de documentos enviados, seguido das aditâncias militares, da ABIN, CIM e CIAer. A produção de conhecimentos mencionada sofre, contudo, dificuldades para ser tratada oportunamente pela SCIE/MD, em face do pequeno efetivo disponível para essa tarefa.

Quanto aos cenários de segurança institucional, compostos por mais de seiscentos subtemas, estes sofrem acompanhamento tanto pela Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) quanto pelos demais órgãos do SISBIN. Nesse nível, no entanto, os co-

nhecimentos produzidos somente são difundidos por meio dos Relatórios de Inteligência (RELINT) e a integração não se dá de forma sistêmica.

No que tange aos órgãos internos responsáveis pelo acompanhamento e elaboração de cenários, em cada uma das Forças Singulares, pôde-se observar diferentes formas pelas quais o assunto é tratado.

No Sistema de Inteligência da Marinha (SIMAR), por exemplo, o Centro de Inteligência da Marinha (CIM) e o Comando de Operações Navais (ComOpNav) encaminham subsídios para o Estado-Maior da Armada (EMA) produzir as Conjunturas Nacionais e Internacionais, quadrimestralmente. Por sua vez, as Conjunturas vão servir de base para a produção de uma estimativa com valor quadrianual, denominada Avaliação Estratégica da Marinha (AEMAR). A AEMAR é apresentada ao MD como subsídio para a produção da Avaliação Estratégica de Inteligência de Defesa. Não há elaboração de cenários prospectivos, dada a dificuldade no cálculo probabilístico.

Já no Sistema de Inteligência do Exército (SIEx), a base para a produção de documentos estratégicos parte desde as agências de inteligência até o Centro de Inteligência do Exército (CIE), passando pelos Comandos Militares de Área. Após a tramitação do conhecimento produzido no SIEx, o CIE e o EME são capazes de elaborar as Conjunturas e Cenários.

Quanto ao Sistema de Inteligência da Aeronáutica (SIAer), conquanto os resultados de pesquisa de campo aplicada não possam ter sido analisados, foi possível observar que o trabalho de cenarização não é realizado por aquele órgão, mas tão somente o de atualização conjuntural.

Verificou-se, ainda, que os pontos semelhantes e divergentes na estrutura de Inteligência dos SI das



FA, componentes do SIE/MD, não impactam diretamente no processo de integração para construção dos cenários prospectivos comuns. Em verdade, não há integração plena dos bancos de dados, mas sim o compartilhamento de conhecimentos pertinentes e úteis, em função de cada situação em estudo. Fato esse que se repete também nos demais órgãos componentes tanto do SINDE quanto do SISBIN.

Os Sistemas de Inteligência das Forças Singulares possuem estruturas distintas. Assim, dentro dessas estruturas, os órgãos internos responsáveis pelo acompanhamento e elaboração de cenários não são correspondentes. Entretanto, a recenteciação do SPED deve sopesar as diferenças subsetoriais num esforço integrador, isto é, envolvendo a Defesa como um todo, com o objetivo de se obter um comportamento global e sistêmico, mesmo que o trato, produção e difusão do conhecimento gerado no âmbito de cada Força divirja quanto ao método.

O SPED surgiu como um processo de construção do consenso, em face da diversidade dos interesses e necessidades. Sua implementação efetiva deverá oferecer parâmetros de atendimento a todos os envolvidos, sendo operacionalmente realizado em cada órgão do SINDE.

Com respeito aos sistemas de Inteligência das Forças Singulares, analisando a estrutura da Marinha do Brasil, o SIMAR possui três órgãos de cúpula. O EMA, responsável pela centralização, coordenação e produção do conhecimento do campo externo relacionados ao conhecimento estratégico-militar (Conjunturas) e pela centralização das comunicações de inteligência com os Adidos Navais. O ComOpNav, encarregado da centralização, coordenação e produção dos conhecimentos no campo operacional. E o CIM, responsável pela centralização, coordenação e

produção dos conhecimentos no campo interno e do campo externo que afete o campo interno. Os três órgãos fazem parte do SINDE, mas observa-se a compartimentação da atividade de Inteligência, entre órgãos distintos responsáveis pelos níveis estratégico, operacional e tático.

Já no SIEx, essa compartimentação não acontece, posto que o CIE é o órgão central do sistema e responsável pela produção do conhecimento nos níveis estratégico, operacional e tático. A elaboração de cenários de interesse da Força terrestre fica a cargo da 7ª Subchefia do EME, que também participa do SINDE. Assim, encarrega-se da produção, monitoramento e controle dos cenários, alimentada por atualizações conjunturais oriundas do CIE. Soma-se a esses órgãos, a 2ª Subchefia do EME que se vincula ao SIEx por ser seu encargo o trato da doutrina e legislação sobre a atividade de Inteligência.

Todos os Órgãos integrantes do SINDE participam ativamente do acompanhamento da conjuntura e elaboração dos cenários prospectivos. De uma forma geral, os órgãos integrantes do SINDE enviam conhecimentos de Inteligência para o MD. Contudo, a sua integração ainda é considerada reduzida. Uma constatação disso é que parte dos documentos produzidos pelos órgãos circulam apenas no âmbito dos seus respectivos sistemas.

Essa tarefa é dificultada pela pouca quantidade de reuniões do Conselho Consultivo do SINDE (CONSECON/SINDE), o que poderia minimizar os efeitos da baixa integração entre os chefes e analistas, que atuam somente em atitude colaborativa, sem coordenação.

Nesse sentido, foi observado que a esperada edição do novo Manual de Inteligência de Defesa poderá otimizar o trâmite dos conhecimentos entre os inte-



grantes do SINDE, sobretudo no nível estratégico, objeto do presente trabalho.

Diante das constatações e respostas de pesquisas, a interação do SISBIN com o SINDE no acompanhamento da conjuntura e na elaboração dos cenários prospectivos se dá apenas de forma eventual, por meio de documentos de inteligência.

Aspecto relevante, observado por um dos respondentes, diz respeito à superficialidade com que o assunto relativo à Análise de Conjunturas e Prospecção de Cenários é tratado no Curso de Inteligência Estratégica, da Escola Superior de Guerra (ESG). O ambiente congrega membros de todos os órgãos pertencentes ao SINDE, apresentando-se como fórum ideal para disseminação da necessidade de integração e fomento da atividade de Inteligência no mais alto nível, sobretudo quanto ao tema em estudo.

5 CONCLUSÃO

Ao final da presente exposição teórica, por meio da qual foram estudados os pressupostos doutrinários que norteiam o Planejamento Estratégico de Defesa, bem como analisado o processo de integração dos Sistemas de Inteligência Estratégicos das Forças Armadas, no trabalho de formulação das conjunturas nacional e internacional e na construção de cenários prospectivos, é possível afirmar que a integração sistêmica é uma realidade em construção.

A despeito das peculiaridades, similitudes e diferenças na condução da atividade de Inteligência em cada Força Singular, o processo de integração dos conhecimentos produzidos, no âmbito do MD, tem gerado efetividade para a formulação das conjunturas e construção de cenários prospectivos, todavia num processo em etapa inicial, cuja gênese ocorreu há menos de um ano.

As estruturas de Inteligência do SINDE não estão subordinadas a um mesmo órgão central; guardam com a SCIE/MD e SIOp/MD ligações de ordem técnica.

As diferenças estruturais dos SI de cada Força geram distintos níveis de resposta às demandas de produção do conhecimento. A construção de cenários requer um grau de reflexão mais aprofundado e maior quantidade de pessoal envolvido no processo. Desta forma, esse processo encontra-se melhor estruturado na Força Terrestre, ao passo que as demais Forças concentram seus esforços na avaliação e atualização conjuntural, nos campos externos e interno.

De fato, com a absorção dessa tarefa pelo nível setorial (MD), é muito provável que as Forças apresentem uma configuração mais voltada para a alimentação do nível ministerial com dados e conhecimentos analíticos (apreciações e estimativas), para subsidiar a formulação de produtos específicos como a AEID e os Cenários de Defesa.

Há, sem dúvida, a necessidade de implementação e otimização do processo de integração entre os órgãos do Sistema de Inteligência Estratégica do Ministério da Defesa (SIE/MD) pertencentes às FA, uma vez que os conhecimentos produzidos muitas vezes permanecem no âmbito dos respectivos órgãos que produziram. Um dos fóruns mais adequados para fomentar a desejada integração é, sem dúvida, a Escola Superior de Guerra, onde novas propostas e modelos de disseminação do conhecimento certamente são produzidos.

Faz-se mister enfatizar que o compartilhamento de dados não precisa dar-se de forma plena, mas apenas a aquele que seja oportuno quanto aos conhecimentos produzidos pertinentes ao objeto de estudo. A edição do



novo Manual de Inteligência de Defesa deverá apontar os rumos e parâmetros nos quais se dará tal compartilhamento.

A criação de estruturas como o Comitê de Planejamento Estratégico (CoPE), integrado pelas altas autoridades de Ministério da Defesa e das Forças Singulares, concorre para uma integração efetiva, em especial no trabalho de cenarização. Os resultados do SPED e da formulação dos "Cenários de Defesa" ainda são incertos, não obstante sinalizem significativa melhora no processo em estudo.

Com a efetivação dos Cenários de Defesa haverá melhor uniformização dos planejamentos das Forças, a partir da premissa de que disporão de um conjunto de conhecimentos comuns, visando à tomadas das decisões. A construção dos Planos Estratégicos Militares dar-se-ão, assim, em conformidade com o que preconiza a doutrina, estando os planejamentos alinhados desde o nível estratégico.

A inexistência de uma Política Nacional de Inteligência (PNI), cria dificuldades sensíveis para o processo de integração e desvincula a atividade de Inteligência do nível político. Uma vez efetivada, seu benefício maior será o de integrar e orientar os diversos Sistemas de Inteligência, padronizando técnicas, e estabelecendo canais técnicos efetivos e duradouros, além de fortalecer e legitimar a atividade de Inteligência por meio de um controle regulamentado.

Por fim, à luz dos objetivos específicos traçados, identificou-se a metodologia utilizada para integração de conhecimentos, no processo de formulação das conjunturas pelo MD, que mesmo de forma ainda incipiente, por meio do SPED, promete aproximar os SI num esforço comum de formular Cenários de Defesa aplicáveis à realidades específicas de cada FA.

REFERÊNCIAS

- BARNETT ROGER, BERNSTEIN ALVIN, CAMBONE STEPHEN, et al. **Rebuilding America's Defenses**. 2000. Disponível em: < <http://www.newamericancentury.org/RebuildingAmericasDefenses.pdf>>. Acessado em: 07 mai.2013.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Parecer N° 26 de 2010-CN**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/Materia/getPDF.asp?t=82768&tp=1>. Acesso em: 01/06/2013.
- _____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: atualizada até a Emenda Constitucional n° 68, de 21.12.2011. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- _____. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. **IP 30-1 (reservada)**: Atividade de Inteligência Militar-1ª Parte (Conceitos Básicos). Brasília, 1995.
- _____. Lei n° 8183, de 11 de abril de 1991. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Conselho de Defesa Nacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União (DOU)**. Brasília, DF, 1991.
- _____. Lei n° 9883, de 07 de dezembro de 1999. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência e dá outras providências. **Diário Oficial da União (DOU)**. Brasília, DF, 1999.
- _____. Lei Complementar n° 97, de 09 de junho de 1999. Dispõe sobre as Normas Gerais para a Organização, o Preparo e o Emprego das Forças Armadas. **Diário Oficial da União (DOU)**, Brasília, DF, 1999.
- _____. Lei Complementar n° 117, de 02 de setembro de 2004. Dispõe sobre as Normas Gerais para a Organização, o Preparo e o Emprego das Forças Armadas. **Diário Oficial da União (DOU)**, Brasília, DF, 2004.
- _____. Ministério da Defesa. **Desafios Atuais para o Analista de Inteligência**. Palestra SCIE, Brasília, DF, 2013.
- _____. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2008. Disponível em <www.defesa.gov.br>, acesso em 05 Mai 13.
- _____. Ministério da Defesa. MD 30-M-01: **Doutrina de Operações Conjuntas**. Volume 1. Brasília, 2011.
- _____. Ministério da Defesa. MD 32-M-01: **Doutrina de Inteligência Operacional para Operações Combinadas**. Brasília, 2006.
- _____. Ministério da Defesa. MD 51-M-01: **Sistemática de Planejamento Estratégico Militar**. Brasília, 2005.



_____. Ministério da Defesa. **Sistemática de Planejamento Estratégico de Defesa - Metodologia**. Brasília, 2012.

_____. Portaria Normativa nº 295/MD. Brasília, 03 de junho de 2002.

_____. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional Nº 198 de 2009**. Disponível em: http://www.senado.gov.br/atividade/Materia/detalhes.asp?p_co_d_mate=95093. Acesso em: 01/06/2013.

BUARQUE, Sérgio C. Experiências recentes de elaboração de cenários do Brasil e da Amazônia brasileira. Parcerias estratégicas. Set. 2011.

CARVALHO, Guilherme Otávio G. de. A utilização das fontes abertas nos processos de integração e de produção do conhecimento: uma proposta. A Lucerna, Escola de Inteligência Militar do Exército, Ano I, Nº 2, p.45-54, dez. 2012.

GONÇALVES, Joanisval Brito. **Sed quis custodiet ipso custodes? O controle da atividade de inteligência em regimes democráticos: os casos de Brasil e Canadá**. Brasília: UnB, 2008. 797 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

MARCIAL, Elaine Coutinho, GRUMBACH, Raul José dos Santos. **Cenários Prospectivos, como construir um futuro melhor**. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. 145p

NEVES, Eduardo Borba; DOMINGUES, Clayton Amaral. **Manual de Metodologia da Pesquisa Científica**. Centro de Estudos de Pessoal. Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais: Rio de Janeiro: 2007.

LIMA, Mariana Fonseca. **Percepções sobre a interação entre defesa, diplomacia e inteligência no Brasil**. Brasília: UnB, 2012, 173 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

SCHWARTS, Peter. **Cenários: as surpresas inevitáveis**. Rio de Janeiro: Campus, 2003.