

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO BASEADO EM CENÁRIOS PROSPECTIVOS NO ÂMBITO DO DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL

André Dias Costa



RESUMO

O presente trabalho trata do processo de Atualização do Planejamento Estratégico baseado em Cenários Prospectivos do Departamento de Polícia Federal-DPF para o horizonte 2007-2022. O artigo tem entre seus objetivos demonstrar a importância dos estudos do futuro no desenvolvimento de habilidades que apoiem escolhas racionais e que forneçam confiança e conhecimento dos fatos relevantes para o cumprimento da missão institucional. Relata, de forma sintética, as atividades executadas pelo grupo de controle e comitê de planejamento nas diversas etapas que constituem o modelo prospectivo de Raul Grumbach. Finalmente, destaca os principais óbices e sugestões para o aprimoramento do órgão identificados no decurso do processo.

PALAVRAS-CHAVE: Estratégia. Cenários prospectivos. Planejamento estratégico. Estudos do futuro. Polícia Federal.

O mundo hodierno experimenta incessantemente séries de eventos surpreendentes, seja através da descoberta de novas tecnologias ou pelas crises e oportunidades que surgem da noite para o dia. No contexto da Segurança Pública não é diferente, já que as organizações criminosas se tornam mais complexas e avançadas a cada dia. Nessa arena de intenso desenvolvimento, para prevenir e/ou reprimir o crime é necessário desenvolver habilidades que apoiem escolhas racionais e que forneçam confiança e conhecimento dos fatos. É necessário estudar o futuro.



Segundo Marcial e Grumbach (2002), a premissa é de que o futuro não está predeterminado, e, portanto, pode ser moldado pela ação dos atores sociais. No entanto, nenhum futuro, por mais imediato que seja, é completamente previsível porque a própria natureza humana é imprevisível. Assim, estudar o futuro não é prevê-lo, mas sim determinar mediante metodologia científica futuros probabilísticos de maior generalidade.

Sabe-se então que o futuro da criminalidade brasileira não pode ser predito, mas as ameaças e pontos fracos que ela traz consigo podem ser estudados e entendidos, e, com base em tais considerações, estratégias e políticas podem ser formuladas para influenciar os eventos que virão no sentido de minimizar seus impactos sobre a sociedade, ou até extingui-los.

Dessa forma, os estudos do futuro “são, com efeito, um mecanismo eficiente de planejamento, identificação de oportunidades e definição de ações” (MARCIAL e GRUMBACH, 2002, prefácio) e, obviamente, é melhor estar preparado para mudar táticas e ações do que ser surpreendido pelos efeitos de fatos que poderiam ter sido identificados previamente através do uso da visão de longo prazo.

Uma das ferramentas mais utilizadas e difundidas pela literatura para estudar o futuro é o método dos cenários prospectivos, instrumentos que facilitam a visão de longo prazo. Segundo Schwartz (2000, p. 15),

[...] cenários são histórias sobre a forma que o mundo pode assumir amanhã, e descobrir os movimentos mais apropriados em cada um desses caminhos. O planejamento por cenários diz respeito a fazer escolhas hoje com uma compreensão sobre o que pode acontecer com elas no futuro.

Os cenários foram criados nos anos subseqüentes à Segunda Guerra Mundial pela Força Aérea dos Estados Unidos como um método de planejamento militar que visava prever as ações inimigas e preparar estratégias alternativas (SCHWARTZ, 2000).

Seu uso se popularizou com o trabalho de Pierre Wack, planejador da Royal Dutch/Shell. Ele e seu colega, Ted Newland, desenvolveram cenários para a problemática do petróleo, descrevendo todas as im-

plicações possíveis de uma eventual crise. Quando a crise do petróleo de 1973 chegou, a Royal Dutch/Shell estava preparada, respondendo com rapidez às mudanças. Nos anos seguintes, a fortuna da empresa cresceu, tornando-se uma das duas maiores empresas de petróleo do mundo. Com sua utilização pelo mercado empresarial, o método de cenários estratégicos obteve grande evolução e muitos são os autores que trabalham e desenvolvem atualmente modelos específicos de cenários.

Schwartz (2000, p. 15) define cenário como “uma ferramenta para ordenar as percepções de uma pessoa sobre ambientes futuros alternativos nos quais as conseqüências de sua decisão vão acontecer”. Na realidade, o autor acrescenta, “parecem um conjunto de histórias escritas ou faladas” (2000, p. 16).

Na dicção de Marcial e Grumbach (2002), os cenários podem ser qualificados por sua natureza ou probabilidade, podendo ser classificados como normativos ou exploratórios. Os cenários normativos visam futuros desejados e exprimem o compromisso dos atores com relação a objetivos e projetos ou superação de desafios, ou seja, estabelece-se o futuro desejado e traçam-se os caminhos para alcançá-lo. Os cenários exploratórios são caracterizados pelos futuros possíveis ou prováveis do sistema considerado.

Godet (1996) explica que, na prática, não existe um método de cenários, mas uma variedade de métodos de construção (alguns simples, outros sofisticados). No entanto, parece que há um consenso de que o termo “método de cenários” é aplicado apenas como uma abordagem que inclui um conjunto de procedimentos específicos (análise do sistema, retrospectiva, estratégia dos atores, elaboração de cenários).

Godet (1996) defende a existência de três tipos de cenários: os possíveis (todos os quais a mente possa imaginar), os realizáveis (todos os que podem ocorrer, levando em conta as condicionantes do futuro) e os desejáveis (apesar de encontrarem-se dentro do possível, nem todos são realizáveis).

Marcial e Grumbach (2002) compreendem que o conteúdo de um cenário deve considerar o sistema em que a organização atua. De acordo com os autores, “o sistema é visto como uma totalidade organizada em elementos e fenômenos interligados e interdependentes, que podem formar sistemas menores ou subsistemas daquele que está sendo considerado” (MARCIAL e GRUMBACH, 2002, p. 45).

O estudo do sistema deve considerar o objetivo da cenarização, o horizonte temporal e o lugar (MARCIAL e GRUMBACH, 2002). O horizonte de tempo é o período abordado pela cenarização. Esse intervalo de tempo pode variar, de acordo com as necessidades das empresas e organizações, mas, geralmente, é de dez anos. “Essa limitação está relacionada com o objetivo principal dos cenários - auxiliar na definição das estratégias da instituição - o que exige uma abordagem de longo prazo” (MARCIAL e GRUMBACH, 2002, p.46).

O próprio tipo de sistema também pode variar. Há exemplos de cenários feitos desde sistemas municipais como em Los Angeles 2007: *implication of a scenario analysis for energy forecasting 1987-2007*, sistemas empresariais, como *Scenario planning at British Airways – a case study 1994-2004*, até sistemas mundiais, como nos *Global Scenarios 1995-2020*, da Shell.

Um dos autores mais respeitados do Brasil em se tratando de cenários estratégicos é Raul Grumbach. Utilizado pelo Departamento de Polícia Federal, seu método, informatizado através dos softwares Puma e Lince, pode ser dividido em quatro fases:

1. Identificação do Sistema (Puma);
2. Diagnóstico Estratégico (Puma);
3. Visão Estratégica:
 - 3.1. Visão de Presente (Puma);
 - 3.2. Visão de Futuro (Puma)/Simulação e Gestão de Futuro (Lince);
 - 3.3. Avaliação de Medidas e Gestão de Resistências (Puma);
4. Consolidação (Puma).

No caso em tela, o primeiro passo do planejamento partiu do decisor estratégico (Diretor-Geral), maior autoridade dentro da Instituição, com a contratação de uma assessoria especializada e decorrente fixação dos propósitos, da abrangência e do horizonte temporal do estudo: 28 de março de 2022. Além disso, designou os servidores que foram responsáveis por grande parte do trabalho de planejamento.

Esses servidores foram divididos em dois grupos: um grupo de controle, composto por poucos policiais ligados à direção do órgão, responsável, dentre outras tarefas, pela comunicação entre a consultoria contratada e o comitê de planejamento; e um comitê de planejamento, composto de servidores de todas as unidades centrais e descentralizadas, responsável pelo levantamento de dados e pela multiplicação do conhecimento. Cabe ressaltar a importância do perfil ideal desses servidores, os quais deveriam ter experiência na atividade policial e capacidade técnica, estar atualizados em relação ao mundo, possuir boa capacidade verbo-linguística, mente aberta, autoridade e, principalmente, disponibilidade para se colocar a serviço do grupo.

“O decisor estratégico pode transmitir também ao Grupo de Controle seus principais juízos de valor acerca do tema que será estudado” (MARCIAL e GRUMBACH, 2002, p.108). Isso pode fazer com que os integrantes do grupo de controle analisem os acontecimentos futuros com mais clareza, identificando-os como ameaças ou oportunidades, haja vista que estão a par dos interesses do Departamento de Polícia Federal.

Nesta fase inicial, também foram identificados os dados fundamentais do sistema. Esses dados constituem o conjunto de informações que “caracterizam e individualizam a instituição, no ambiente em que se encontra inserida, e que orientam a realização de todo o seu Planejamento Estratégico, uma vez que, nesses dados, está definido o propósito do sistema” (GRUMBACH, 2004). São definidos, portanto, o negócio, a missão, a visão, os valores, as políticas, os objetivos estratégicos, as estratégias, as metas, os fatores críticos de sucesso e os planos institucionais.

É interessante destacar que a fase de Identificação do Sistema assemelha-se a um registro fotográfico do órgão, pois nada se cria de novo, ocorrendo apenas uma verificação do que já está sendo realizado pela Instituição. Entretanto, durante o processo de coleta de informações, surgem em abundância novas políticas, objetivos, estratégias, metas e fatores críticos de sucesso, devendo ser devidamente analisados quanto a sua relevância e inseridos no *software* Puma.

Na fase seguinte, denominada Diagnóstico Estratégico, realizou-se um minucioso diagnóstico da instituição, correlacionando-o com o ambiente em que ela está inserida, no sentido de levantar pontos fortes e fracos organizacionais, bem como oportunidades e ameaças ambientais. Reformas na estrutura orgânica foram sugeridas, restando realizar uma análise dos processos e avaliação dos recursos, tarefas organizadas como metas institucionais para o ano de 2008.

Realizado o diagnóstico, passou-se então para a terceira etapa do método, denominada Visão Estratégica, na qual foram criadas soluções para os problemas atuais e futuros, diagnosticados, respectivamente, nas subetapas, Visão de Presente e Visão de Futuro.

Na Visão de Presente, as causas e conseqüências dos pontos fortes e fracos, ameaças e oportunidades foram relacionadas com as medidas de solução de problemas ou aproveitamento. Na Visão de Futuro foi realizada uma análise prospectiva, identificando 14 eventos de importância fundamental para o órgão. Submetendo-os à apreciação de aproximadamente 400 peritos, buscando obter dados relativos à probabilidade de ocorrência, obteve-se um índice de resposta de aproximadamente 18,75%.

Em se tratando do DPF, tomou-se cuidado redobrado na escolha dos peritos, pois qualquer vazamento de informação poderia ocasionar desde más interpretações por parte da imprensa a conflitos políticos indesejados e até mesmo mudanças no *modus operandi* de organizações criminosas. Cumpre ressaltar que a função de perito não corresponde necessariamente a de Perito Criminal Federal, mas sim, a indivíduos que possuam profundo conhecimento do assunto abordado, servidor ou não.

Após a inserção dos dados recebidos dos peritos, os membros do grupo de controle procederam então à geração de uma Matriz de Impactos Cruzados, para que opinassem a respeito da influência que a ocorrência dos eventos terá sobre a probabilidade dos demais eventos ocorrerem.

Introduziram-se então os dados no *software* para obter uma matriz constituída pelos valores medianos dos impactos, denominada Matriz Mediana de Impactos. Neste ponto, o software já pôde efetuar os cálculos para chegar ao elemento resultante das combinações dos eventos possíveis, ou seja, os cenários. Parte-se então para a parte mais interessante do método, segundo Marcial e Grumbach (2002): a interpretação dos cenários, realizada pelo grupo de controle e pelo comitê de planejamento. É recomendado pelos autores destacar três cenários: o mais provável, o de tendência e o ideal.

O cenário mais provável é aquele que o *software* coloca no topo da lista de probabilidades. O cenário de tendência projeta os acontecimentos passados sobre o horizonte temporal determinado. Por fim, o cenário ideal é o mais benéfico para a instituição, onde se contemplam todas as possibilidades positivas e descartam-se as negativas.

Depois de realizadas as devidas hierarquizações em função da ocorrência ou não de determinados eventos em cada cenário, deve-se prosseguir para a interpretação dos cenários, com a conseqüente tomada de medidas, cerne de todo o trabalho. Assim, baseadas nos cenários prospectivos, medidas foram propostas no intuito de permitir ao Departamento de Polícia Federal tomar suas decisões no presente com o objetivo de se caminhar em direção a um cenário mais favorável ou preparar-se para os maus momentos. Por exemplo, se o cenário mais provável indica que o Brasil será palco de um aumento significativo de crimes cibernéticos, medidas no presente terão que ser tomadas visando à diminuição da probabilidade disso ocorrer. Caso seja inviável evitar que esse aumento ocorra, o DPF deve se preparar para enfrentar tal adversidade.

Na quarta e última etapa do método foi realizada uma revisão dos Dados Fundamentais do Sistema e das medidas, objetivando adaptá-los ao novo conceito de DPF que surgiu como resultado das etapas anteriores. Após a revisão, submeteu-se à diretoria da Instituição uma minuta do Plano Estratégico e, em seguida, determinou-se prazo e responsável para cada uma das metas elencadas. Finalmente, o Diretor-Geral do DPF consolidou formalmente o processo de planejamento através da assinatura do Plano Estratégico, que foi entregue, em cerimônia solene, ao Excelentíssimo Senhor Vice-Presidente da República e ao Excelentíssimo Ministro de Estado da Justiça, no dia 28 de março de 2008, ocasião do 64º aniversário da Polícia Federal.

CONCLUSÃO

A sociedade humana passa por uma época onde o conhecimento contempla uma escala vertiginosa de crescimento, contribuindo para a obsolescência do saber e do fazer. Assim, na medida em que se avança em direção à sabedoria, percorre-se uma estrada que o ser humano conhece cada vez menos. Essa contradição faz com que a antecipação dos cenários futuros estabeleça-se como um fator de grande relevância para o sucesso no combate ao crime organizado no Brasil e no mundo.

O futuro da Segurança Pública brasileira ainda não foi escrito, cabendo em grande parte às forças policiais, agentes de mudança, construí-lo da melhor forma possível. Dessa forma, a postura perante os estudos prospectivos deve ser de auxílio na construção de um futuro melhor ou, caso não se tenha condições de efetuar mudanças, de preparação de planos de contingência.

Os cenários são histórias a respeito do futuro, construídas a partir da análise detalhada dos acontecimentos passados e presentes e, principalmente, do estudo do comportamento dos atores e variáveis. Constituem-se da descrição coerente de uma situação futura e do encaminhamento dos acontecimentos, mas não correspondem a uma realidade futura, e sim, a uma forma de representá-las.

Essa análise prospectiva, ao monitorar os dados relevantes do ambiente interno e externo e extrair os fatos portadores de futuro, oferece uma visão que possibilita enxergar, através de eventos pertinentes, questões fundamentais nas tomadas de decisão do Departamento de Polícia Federal. Em síntese, o planejamento estratégico baseado em cenários enfatiza os diversos escopos de situações futuras, fornecendo informações de grande importância tanto para a formulação de estratégias, quanto para o dia a dia da Instituição, através do monitoramento ambiental, constituindo um ciclo que deve ser sempre renovado.

Destarte, acredita-se que os cenários estratégicos permitem:

- registrar rupturas de tendência promovidas pelos eventos identificados durante o processo;
- refazer constantemente o planejamento e os planos decorrentes, respondendo com eficácia às mudanças no ambiente;
- contribuir com conhecimentos atualizados para os processos de tomada de decisão;
- aumentar a capacidade de aprendizado organizacional;
- unificar e democratizar as questões estratégicas da Instituição.

Devido à dinâmica que rege a criminalidade, a importância dos estudos do futuro ganha força, já que em ambientes de grande instabilidade as chances de errar nas tomadas de decisão que afetam o futuro são maiores.

Os cenários estratégicos podem servir para alertar o Departamento de Polícia Federal em relação à repressão de novos tipos de ações criminosas ou *modus operandi*, proteção contra novos inimigos (nacionais ou internacionais), novas tecnologias, novas drogas de abuso, etc. Os cenários podem fornecer dados a respeito dos pontos fracos de organizações criminosas, das oportunidades de combatê-las, de futuras formas de ameaça à sociedade, e, por meio do monitoramento ambiental, perceber para qual cenário o presente está apontando. No entanto,

parece certo afirmar que a principal qualidade dos cenários estratégicos é a possibilidade de desenvolver uma postura pró-ativa em um órgão público, antecipando as ações criminosas e combatendo-as com informação e racionalidade.

Cabe ressaltar, entretanto, que a utilização dos cenários prospectivos como instrumento de auxílio das estratégias de combate ao crime organizado depende majoritariamente de qualificação humana para o trabalho. É preciso utilizar os talentos que já existem na Instituição e os novos talentos que estão sendo incorporados através de concorridos concursos públicos, capacitando-os a trabalharem com planejamento baseado em cenários e transformando-os em agentes multiplicadores de um conhecimento estratégico de grande valia no combate à criminalidade.

Ademais, é essencial priorizar a capacitação dos dirigentes do DPF na área de gestão pública. Isso decorre da deficiência generalizada (existindo apenas algumas ilhas de excelência) relativa à atividade-meio. É pacífico o entendimento de que a Polícia Federal deve focar-se no combate à criminalidade, atividade que o órgão exerce com elevado nível de qualidade. Contudo, para manter e aprimorar a qualidade das atividades-fim é imperativo o desenvolvimento de excelência na atividade-meio. Uma solução alternativa seria a institucionalização de processos seletivos de acesso a cargos de chefia, como já ocorre em outros órgãos federais.

Outro desafio que se coloca no caminho do aprimoramento organizacional é a necessidade premente de alinhar o Planejamento Estratégico baseado em Cenários Prospectivos com o Plano Plurianual e o Projeto de Lei Orçamentária. É preciso também completar o ciclo do chamado PDCA-Planejar, Executar, Checar e Agir (Corrigir), onde a incorporação de indicadores de qualidade já em andamento é fundamental.

Convém ponderar que a atual estrutura organizacional do DPF obsta a atividade de planejamento. Isso decorre do fato de as atividades de execução de projetos e planejamento estarem sob a responsabilidade da mesma unidade, a Divisão de Planejamento e Projetos-DPP/CPLAM/

DLOG. Não obstante a elevada qualificação dos servidores que compõem o quadro dessa unidade, aliada ao déficit generalizado de recursos humanos, tal situação prejudica as capacidades de planejamento devido ao fluxo elevado de atividades inerentes à implementação dos projetos, o que enfraquece a perspectiva em logo prazo. Nessa esteira de entendimento, a solução ideal para a atividade de planejamento estratégico aponta para a criação de uma assessoria especial posicionada hierarquicamente no Gabinete do Diretor-Geral.

Finalmente, além do indispensável envolvimento humano qualificado, é necessário ainda que haja vontade de investir em coordenação e cooperação intra-institucional, produção de conhecimento e fontes de informações apuradas, confiáveis e suficientes. Essas soluções contribuiriam sobremaneira para a incorporação de uma cultura estratégica no órgão de segurança pública que é referência de competência e eficácia para milhões de brasileiros.✍

ANDRÉ DIAS COSTA

Agente de Polícia Federal

dias.adc@dpf.gov.br

ABSTRACT

The Paper is about the actualization of the strategic planning based on scenarios of Brazilian Federal Police for the horizon of 2007-2022. The article has among its objectives showing the importance of the studies of the future for the development of skills that support rational choices and provide trust and knowledge of relevant facts to fulfill the institutional mission. It tells, syntactically, the activities executed by the control group and by the planning committee in the several stages that belongs to the prospective model of Raul Grumbach. Finally, it detaches problems and suggestions to the improvement of the organ identified in the process.

KEYWORDS: Strategy. Prospective scenarios. Strategic planning. Future studies. Federal Police.

REFERÊNCIAS

- GODET, Michel; ROUBELAT, Fabrice. *Creating the future*: the use and misuse of scenarios. In: Long Range Planning v.29, n°2, p.164-171, 1996.
- GRUMBACH, Raul J. S.. *PUMA*: planejamento estratégico e cenários prospectivos (software). Rio de Janeiro: Brainstorming, 2004.
- MARCIAL, Elaine C.; GRUMBACH, Raul J. S.. *Cenários prospectivos*: como construir um futuro melhor. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.
- SCHWARTZ, Peter. *A arte da visão de longo prazo*. Tradução de Luiz Fernando M. Prestes. São Paulo: Nova cultural, 2000.