

Artigos Dossiê

Da reação à antecipação: prospecção estratégica como eixo estruturante da integração entre defesa e segurança pública

From reaction to anticipation: strategic foresight as a structuring axis for the integration of defense and public security

Renato Pires Moreira^I 
Luiz Augusto Vieira de Oliveira^{II} 
Luiz Carlos Ferreira^{III} 

^IUniversidade Federal de Minas Gerais , Belo Horizonte, MG, Brasil

^{II}Universidade Federal do Rio de Janeiro , Rio de Janeiro, RJ, Brasil

^{III}Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Resumo

Este artigo analisa de que modo a prospecção estratégica pode contribuir para o fortalecimento das capacidades estatais de antecipação na interface entre Defesa e Segurança Pública, diante da crescente complexidade da criminalidade organizada transnacional. Trata-se de pesquisa qualitativa, exploratória, bibliográfica e documental, complementada por levantamento exploratório da literatura nacional e internacional sobre prospecção estratégica aplicada à segurança pública. O estudo discute fundamentos conceituais da prospectiva estratégica e da governança antecipatória, examina o arcabouço normativo-institucional brasileiro pertinente à interface entre Defesa, Inteligência e Segurança Pública, e sistematiza produções prospectivas relevantes ao problema investigado. Os achados indicam que, embora a cultura de planejamento estratégico e antecipação se encontre relativamente mais consolidada no setor Defesa, permanece limitada a incorporação sistemática de capacidades prospectivas na segurança pública brasileira, especialmente diante de ameaças complexas, adaptativas e transnacionais. Conclui-se que a prospecção estratégica pode contribuir para ampliar a capacidade estatal de antecipação, adaptação e coordenação interinstitucional, reduzindo vulnerabilidades associadas à surpresa estratégica e oferecendo base promissora para o aprofundamento de agendas analíticas e institucionais na interseção entre Defesa e Segurança Pública.

Palavras-chave: Prospecção estratégica; Estudos de futuros; Defesa; Segurança pública; Crime organizado transnacional

Abstract

This article examines how strategic foresight can contribute to strengthening state anticipatory capacities at the intersection of Defense and Public Security in the face of the growing complexity of transnational organized crime. It is a qualitative, exploratory, bibliographic, and documentary study, complemented by an exploratory review of national and international literature on strategic foresight applied to public security. The study discusses the conceptual foundations of strategic foresight and anticipatory governance, examines the Brazilian normative and institutional framework related to the interface between Defense, Intelligence, and Public Security, and systematizes relevant foresight-based studies addressing the research problem. The findings indicate that, although the culture of strategic planning and anticipation is relatively more consolidated within the Defense sector, the systematic incorporation of prospective capacities into Brazilian public security remains limited, particularly in addressing complex, adaptive, and transnational threats. The article concludes that strategic foresight can contribute to enhancing state anticipatory, adaptive, and interinstitutional coordination capacities, reducing vulnerabilities associated with strategic surprise and providing a promising foundation for further analytical and institutional development at the intersection of Defense and Public Security.

Keywords: Strategic foresight; Futures studies; Defense; Public security; Transnational organized crime; anticipatory governance

INTRODUÇÃO

Relatórios de organismos internacionais e centros especializados têm apontado a expansão das organizações criminosas transnacionais, a intensificação dos fluxos ilícitos globais e a crescente sofisticação de mercados ilícitos associados ao narcotráfico, ao tráfico de armas, aos crimes ambientais e à lavagem de dinheiro (Interpol, 2022; 2025; Bastrup-Birk et al., 2023; UNODC, 2023). Tais dinâmicas têm produzido pressões significativas sobre a governança estatal, a segurança de fronteiras e a estabilidade institucional, exigindo dos Estados capacidades mais robustas de coordenação interagências, adaptação institucional e antecipação estratégica.

No caso brasileiro, esses desafios assumem especial relevância em razão da extensão territorial, da porosidade das fronteiras terrestres, da centralidade geoestratégica da Amazônia e da importância do ambiente marítimo para a circulação de pessoas, mercadorias e recursos estratégicos. A crescente interdependência entre ameaças transnacionais, fragilidades institucionais e disputas geopolíticas hemisféricas reforça essa sensibilidade. Nesse contexto, mudanças recentes na política externa

e de segurança dos Estados Unidos sugerem renovada ênfase estratégica sobre o hemisfério ocidental, frequentemente interpretada por analistas como uma reedição contemporânea da lógica historicamente associada à Doutrina Monroe, especialmente sob agendas orientadas por maior assertividade regional (Hernandez-Roy et al., 2025). Paralelamente, a Venezuela permanece como foco relevante de instabilidade regional, inclusive diante de acusações e medidas adotadas por autoridades norte-americanas contra estruturas criminosas associadas ao regime do presidente preso Nicolás Maduro, como o denominado Cartel de los Soles (United States Department of the Treasury, 2025).

Cumprе salientar, contudo, que o presente artigo adota recorte analítico específico: examina a prospecção estratégica a partir da perspectiva do setor Defesa e de suas interfaces com temas correlatos à segurança pública, não se propondo a analisar integralmente a totalidade do sistema brasileiro de segurança pública. A escolha desse recorte decorre tanto da consolidação histórica de capacidades prospectivas no campo da Defesa quanto da percepção de que desafios contemporâneos complexos exigem abordagens interinstitucionais mais sofisticadas.

Em ambientes frequentemente descritos pelos paradigmas VUCA (volatilidade, incerteza, complexidade e ambiguidade) e BANI (fragilidade, ansiedade, não linearidade e incompreensibilidade) (Johansen, 2009; Cascio, 2020), a antecipação estratégica deixa de ser uma opção metodológica e passa a constituir requisito institucional para reforço da resiliência estatal.

Logo, a prospecção estratégica e os estudos de futuros oferecem, nesse contexto, ferramentas analíticas potencialmente relevantes para apoiar processos decisórios em ambientes caracterizados por incerteza, complexidade e mudanças aceleradas. Diferentemente de abordagens estritamente preditivas, orientadas à extrapolação linear de tendências passadas, a prospectiva opera com múltiplos futuros plausíveis, ampliando a capacidade institucional de preparação diante de trajetórias alternativas de transformação.

Com o objetivo de avaliar a maturidade acadêmica desse campo no contexto brasileiro, em agosto de 2025 conduziu-se revisão de literatura voltada a mapear produções, a partir de 2010, que articulassem prospecção de cenários e segurança pública no Brasil, com especial atenção ao tema organizações criminosas. A busca empregou descritores em português (“prospecção de cenários”, prospectiva, “estudos de futuro”, cenários) e em inglês (“foresight”, “scenario planning”, “future studies”), cruzados com termos de segurança (“segurança pública”, “crime organizado”, “public security”, “organized crime”), aplicados em bases acadêmicas nacionais e internacionais.

A revisão seguiu três critérios principais de inclusão: (i) publicações entre 2010 e 2025; (ii) estudos que articulassem explicitamente segurança pública com técnicas prospectivas; e (iii) textos revisados por pares, teses ou dissertações. Foram utilizadas bases nacionais (SciELO, Portal de Periódicos CAPES e Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações – BDTD), com o propósito de captar a produção acadêmica brasileira indexada, e bases internacionais (EBSCOhost e American Doctoral Dissertations), buscando identificar diálogos externos aplicáveis ao caso brasileiro.

Os resultados revelaram reduzida consolidação temática no recorte investigado. Embora o Google Acadêmico tenha inicialmente retornado 3.260 registros, a triagem evidenciou predominância de trabalhos tangenciais, resultando em apenas 10 produções com aderência temática direta. SciELO e Portal CAPES não retornaram estudos especificamente aderentes; na BDTD, dentre 1.154 registros identificados, apenas 2 apresentaram aderência direta; e as bases internacionais consultadas não revelaram produções relevantes aplicadas ao entendimento das organizações criminosas no contexto brasileiro. Das produções pré-selecionadas, apenas 3 adotavam abordagem aplicada ao problema investigado.

Esse diagnóstico não autoriza afirmar inexistência absoluta de iniciativas, mas sugere limitada consolidação analítica da interface entre prospecção estratégica, segurança pública e crime organizado transnacional, especialmente em abordagens sistemáticas aplicadas ao caso brasileiro. Tal constatação reforça a pertinência da presente investigação.

A partir desse diagnóstico, formula-se a seguinte pergunta de pesquisa: de que modo a prospecção estratégica pode contribuir para o fortalecimento das capacidades estatais de antecipação na interface entre Defesa e Segurança Pública?

O objetivo geral do presente artigo consiste em analisar essa contribuição. Especificamente, buscar-se-á: (i) discutir fundamentos conceituais da prospecção estratégica e dos estudos de futuros; (ii) examinar o arcabouço normativo e institucional pertinente à interface entre Defesa e Segurança Pública; (iii) sistematizar produções prospectivas nacionais e internacionais relevantes ao problema investigado; e (iv) identificar lacunas analíticas e oportunidades de aprofundamento institucional no recorte adotado.

Trata-se de pesquisa qualitativa, de natureza exploratória, bibliográfica e documental. O caráter exploratório decorre da natureza ainda fragmentada da produção identificada e da própria delimitação analítica proposta. O estudo não pretende testar hipóteses causais ou produzir generalizações definitivas, mas oferecer reflexão estruturada sobre agenda analítica emergente, articulando literatura acadêmica, documentos institucionais e marcos normativos mobilizados no corpus examinado.

Além desta introdução, a seção 2 apresenta os fundamentos conceituais da prospecção estratégica e dos estudos de futuros. A seção 3 examina o arcabouço normativo e institucional relacionado ao recorte adotado. A seção 4 sistematiza produções prospectivas nacionais e internacionais relevantes ao problema investigado. Por fim, a seção 5 desenvolve a discussão analítica.

FUNDAMENTOS CONCEITUAIS DA PROSPECÇÃO ESTRATÉGICA E DOS ESTUDOS DE FUTUROS

A prospecção estratégica integra o campo mais amplo dos estudos de futuros (*futures studies*) e constitui ferramenta metodológica voltada ao apoio à formulação estratégica em contextos caracterizados por elevada incerteza, complexidade e

transformação acelerada. Diferentemente de abordagens estritamente preditivas, que buscam projetar tendências passadas para antecipar futuros prováveis, a prospectiva opera com a construção de múltiplos futuros plausíveis, permitindo ampliar a capacidade institucional de reflexão estratégica, adaptação e preparação diante de trajetórias alternativas de mudança (Marcial; Grumbach, 2011; Soares, 2023).

Cumprido ressaltar, contudo, que esse campo apresenta relevante pluralidade terminológica, epistemológica e metodológica. Dependendo da tradição analítica e institucional adotada, encontram-se expressões como *futures studies*, *foresight*, *forecasting*, prospectiva ou prospecção estratégica (Schenatto et al., 2011). Para os fins deste estudo, adota-se prioritariamente a tradição prospectiva de matriz francesa, amplamente difundida na literatura latino-americana, que compreende o futuro não como objeto de previsão determinística, mas como espaço aberto à construção estratégica.

Nessa tradição, distingue-se claramente a lógica do *forecasting*, historicamente orientada à extrapolação probabilística de tendências e à identificação do futuro mais provável, daquela da prospectiva estratégica, voltada à exploração de múltiplos futuros plausíveis, incluindo descontinuidades, rupturas e trajetórias alternativas (Mojica, 2006). Em vez de assumir o futuro como mera continuidade linear do presente, a prospectiva trabalha com a noção de *futuribles*, reconhecendo que o porvir permanece aberto à influência de decisões políticas, capacidades institucionais, choques disruptivos e disputas entre atores sociais.

Nesse contexto, torna-se igualmente imprescindível delimitar o conceito de cenário. Cenários não devem ser confundidos com previsões. Constituem construções narrativas qualitativas estruturadas a partir da combinação de variáveis críticas, incertezas estratégicas e possíveis trajetórias de transformação, permitindo explorar alternativas plausíveis de evolução futura (Schoemaker, 1995; Godet, 2000; Godet, 2003; Marcial, 2016). Sua finalidade não reside na precisão preditiva, mas na geração de *insights* estratégicos, ampliação da consciência situacional e mitigação de riscos cognitivos frequentemente associados à miopia institucional, ao excesso de confiança e à dependência de trajetórias lineares.

Essa distinção assume especial relevância no contexto contemporâneo. A crescente velocidade de transformação tecnológica, a interdependência sistêmica entre fenômenos políticos, econômicos, sociais e securitários e a emergência de ameaças difusas desafiam abordagens baseadas exclusivamente em planejamento linear. No campo da segurança pública e defesa, essa limitação mostra-se ainda mais evidente diante de fenômenos adaptativos, fluidos e altamente dinâmicos.

Historicamente, metodologias prospectivas guardam estreita relação com o planejamento estratégico militar. Seu desenvolvimento foi fortemente impulsionado pela necessidade de antecipação em ambientes marcados por incerteza, competição interestatal, transformação tecnológica acelerada e riscos estratégicos complexos. Posteriormente, tais metodologias foram apropriadas por governos, empresas, centros de pesquisa e organizações multilaterais, expandindo-se para campos como energia, infraestrutura, inovação, desenvolvimento e políticas públicas.

No campo da Defesa, essa tradição mostra-se particularmente robusta. A própria natureza do planejamento militar — orientado à antecipação de riscos, cenários de conflito, transformações tecnológicas e desafios estratégicos de longo prazo — favoreceu maior institucionalização de capacidades prospectivas. Essa realidade também se observa internacionalmente. A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), por exemplo, desenvolve instrumentos prospectivos estruturados, como o *Strategic Foresight Analysis* (SFA), voltados à antecipação de tendências e transformações com potencial impacto sobre a segurança e a defesa coletiva (NATO, 2023).

Tais abordagens normalmente articulam múltiplas dimensões analíticas (políticas, militares, econômicas, sociais, tecnológicas, informacionais e infraestruturais etc.) permitindo ampliar a consciência estratégica organizacional e apoiar processos decisórios mais robustos diante de ambientes complexos. Essa lógica revela-se particularmente útil quando aplicada a fenômenos contemporâneos associados à criminalidade organizada transnacional.

Dessarte, por isso é fundamental associar tal área do conhecimento com a segurança pública. Organizações Criminosas modernas operam com crescente sofisticação logística, flexibilidade operacional, capacidade adaptativa, diversificação de mercados ilícitos e incorporação tecnológica progressiva. Redes criminosas podem rapidamente reconfigurar rotas, adaptar modelos operacionais, explorar fragilidades regulatórias e responder dinamicamente a pressões institucionais. Tais comportamentos aproximam-se de dinâmicas frequentemente associadas a sistemas complexos adaptativos, caracterizados por interdependência, não linearidade, auto-organização e capacidade contínua de adaptação. Em tais contextos, respostas exclusivamente reativas tendem a revelar limitações importantes.

A relevância dessa abordagem, contudo, transcende o plano estritamente metodológico e alcança diretamente o campo da governança pública contemporânea. Em formulações mais recentes, a prospecção estratégica deixa de ser compreendida apenas como ferramenta analítica e passa a integrar capacidades institucionais mais amplas de governança antecipatória. Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), trata-se da capacidade estatal de incorporar inteligência prospectiva aos processos centrais de formulação de políticas públicas, fortalecendo prontidão estratégica, resiliência institucional, legitimidade decisória e capacidade de resposta diante de mudanças sistêmicas (Tönurist; Orlik, 2025).

Essa concepção desloca o debate de uma lógica instrumental para uma perspectiva organizacional e estratégica mais abrangente. Governança antecipatória implica não apenas identificar tendências emergentes, mas estruturar mecanismos institucionais permanentes de detecção precoce (*early warning*), desenvolvimento de respostas inovadoras, preservação de memória institucional e manutenção de coerência estratégica, inclusive diante da fragmentação burocrática e dos ciclos políticos de curto prazo. Tais capacidades tornam-se particularmente relevantes em políticas voltadas a fenômenos persistentes, adaptativos e de elevada complexidade, como a criminalidade organizada transnacional, cuja transformação frequentemente supera os tempos tradicionais da resposta estatal.

Complementarmente, Guston (2014) amplia a compreensão do conceito ao definir governança antecipatória como capacidade social expandida de agir sobre tecnologias e fenômenos enquanto sua gestão ainda permanece possível. Sua formulação enfatiza a tríade *foresight-engagement-integration*, segundo a qual a antecipação estratégica somente produz respostas robustas quando combinada à exploração sistemática de múltiplos futuros plausíveis, ao engajamento inclusivo de atores relevantes e à integração interdisciplinar de conhecimentos. Essa perspectiva mostra-se especialmente relevante no campo da segurança pública e defesa, no qual respostas exclusivamente tecnocráticas, setoriais ou compartimentalizadas tendem a subestimar a natureza multifacetada dos desafios contemporâneos.

Importa destacar, contudo, que governança antecipatória e governança adaptativa não se confundem, embora sejam conceitualmente complementares. Enquanto a primeira enfatiza a capacidade institucional de olhar adiante, estruturar inteligência prospectiva e preparar respostas antes da consolidação dos riscos, a segunda privilegia flexibilidade organizacional, aprendizagem contínua e capacidade de ajuste dinâmico diante da evolução concreta do ambiente. Em fenômenos marcados por elevada complexidade dinâmica — como criminalidade organizada transnacional, extremismo violento, ameaças híbridas ou ecossistemas digitais ilícitos — a combinação entre antecipação e adaptação revela-se particularmente estratégica.

Essa discussão conecta-se ainda à noção de transições profundas (*deep transitions*), entendidas como mudanças estruturais prolongadas em sistemas sociotécnicos, institucionais e organizacionais (Castro, 2023). Em contextos dessa natureza, o desafio estatal não consiste apenas em reagir a eventos isolados, mas em desenvolver capacidades para navegar transformações estruturais persistentes, caracterizadas por incerteza, emergência, não linearidade e reconfiguração contínua de atores, tecnologias e vulnerabilidades.

Sob essa perspectiva, a prospecção estratégica revela-se menos como simples exercício de previsão e mais como verdadeira infraestrutura cognitiva e institucional

orientada à construção de resiliência estratégica. Seu valor reside precisamente na ampliação da capacidade estatal de formular políticas públicas menos reativas, mais adaptativas e orientadas ao longo prazo. Aplicada ao campo da segurança pública e defesa, essa abordagem oferece instrumentos conceituais particularmente relevantes para compreender ameaças emergentes, antecipar mutações criminais e fortalecer a capacidade do Estado de responder de forma coordenada a ambientes estratégicos crescentemente complexos, contestados e incertos.

ARCABOUÇO NORMATIVO-INSTITUCIONAL: DEFESA, SEGURANÇA PÚBLICA E CAPACIDADES ESTATAIS DE ANTECIPAÇÃO

A discussão sobre prospecção estratégica aplicada à interface entre Defesa e Segurança Pública exige compreensão adequada do arcabouço normativo e institucional brasileiro que estrutura competências, delimita atribuições e orienta a formulação estratégica estatal. Isso porque a capacidade de antecipação institucional não emerge em abstrato, mas se materializa por meio de arranjos normativos, organizações, doutrinas, sistemas de planejamento e instrumentos decisórios que condicionam a ação do Estado diante de ambientes complexos e mutáveis.

No caso brasileiro, a distinção entre Defesa Nacional e Segurança Pública encontra fundamento constitucional claro, ainda que a prática institucional revele zonas de interseção relevantes. A Constituição da República de 1988 estabelece, em seu artigo 142, que as Forças Armadas destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem (Brasil, 1988). Já o artigo 144 define a segurança pública como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, exercida para preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, mediante instituições policiais e demais órgãos expressamente previstos no texto constitucional (Brasil, 1988).

Essa distinção normativa revela importante separação funcional entre os campos da Defesa e da Segurança Pública, mas não implica impermeabilidade

absoluta entre ambos. Ao contrário, a própria evolução do ambiente estratégico contemporâneo, caracterizado por fluxos ilícitos transnacionais, vulnerabilidades fronteiriças, ameaças cibernéticas, disputas informacionais e riscos complexos, tem ampliado áreas de contato entre agendas tradicionalmente compartimentalizadas. Nesse contexto, a discussão proposta neste artigo não pretende dissolver distinções constitucionais ou defender sobreposição indevida de competências, mas examinar como capacidades estratégicas historicamente mais consolidadas no campo da Defesa podem oferecer contribuições analíticas relevantes à antecipação de desafios correlatos à segurança pública.

No plano infraconstitucional, a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, regulamenta a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, estabelecendo parâmetros institucionais para sua atuação (Brasil, 1999). A norma reafirma a centralidade da Defesa Nacional como missão precípua das Forças Armadas, ao mesmo tempo em que disciplina hipóteses específicas de emprego subsidiário, delimitando juridicamente situações excepcionais de atuação em apoio a outros órgãos do Estado.

Entre essas hipóteses, destacam-se as operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), previstas no artigo 15 da referida norma, autorizadas quando esgotados os instrumentos tradicionais de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Nessas circunstâncias, as Forças Armadas podem ser empregadas, por decisão presidencial, em caráter episódico, em área previamente delimitada e por tempo determinado, preservando-se o caráter excepcional desse mecanismo (Brasil, 1999). Embora tais operações frequentemente aproximem Defesa e Segurança Pública no plano operacional, sua natureza jurídica permanece extraordinária, não configurando substituição estrutural das instituições constitucionalmente responsáveis pela segurança pública.

Além disso, a legislação atribui às Forças Armadas competências subsidiárias relevantes em áreas estratégicas específicas. No caso da faixa de fronteira terrestre, particularmente sensível diante da circulação transnacional de ilícitos, a Lei

Complementar nº 97 autoriza ações preventivas e repressivas, inclusive patrulhamento, revista de pessoas, veículos, embarcações e aeronaves, bem como prisões em flagrante, nos limites legais estabelecidos e em articulação com órgãos competentes (Brasil, 1999). Trata-se de competência particularmente relevante para o debate deste artigo, considerando a crescente sofisticação dos fluxos ilícitos transnacionais e a centralidade geoestratégica das fronteiras brasileiras para dinâmicas associadas ao crime organizado.

No ambiente marítimo, competências correlatas também se manifestam, especialmente no âmbito da Autoridade Marítima e da proteção de áreas estratégicas vinculadas à soberania, à navegação e à circulação de recursos críticos. Ainda que tais atribuições possuam racionalidade primariamente defensiva e regulatória, revelam como a transformação contemporânea dos riscos tende a ampliar interfaces operacionais entre defesa territorial, proteção de infraestruturas estratégicas e desafios securitários complexos.

Outro eixo relevante refere-se ao apoio às ações de defesa civil e resposta a calamidades públicas. A legislação e a prática institucional brasileiras reconhecem a atuação subsidiária das Forças Armadas em situações de emergência, desastres naturais, crises humanitárias e operações logísticas complexas, em cooperação com autoridades civis. Embora essas hipóteses não integrem diretamente o escopo clássico da segurança pública, revelam importante capacidade estatal de mobilização rápida, coordenação interagências e atuação em cenários críticos, competências que dialogam com a lógica de resiliência institucional e preparação estratégica discutida no presente estudo.

A relevância desse marco jurídico para a presente pesquisa, contudo, reside menos nas hipóteses operacionais específicas de emprego militar e mais na estrutura institucional, doutrinária e organizacional de planejamento estratégico que esse arcabouço ajuda a sustentar. O ponto central não consiste em discutir a expansão operacional da atuação militar em temas securitários, mas reconhecer

que a institucionalidade da Defesa brasileira historicamente consolidou capacidades de preparação, coordenação estratégica e planejamento orientado ao longo prazo potencialmente úteis à reflexão sobre capacidades estatais de antecipação.

Diferentemente de muitos segmentos da administração pública, o setor Defesa desenvolveu historicamente cultura organizacional fortemente orientada ao planejamento de médio e longo prazo, à análise de cenários, à preparação estratégica e à formulação doutrinária sistemática. Essa institucionalidade se materializa de forma particularmente evidente nos documentos estratégicos nacionais. A Política Nacional de Defesa (PND) estabelece os fundamentos, objetivos e orientações gerais da Defesa Nacional, funcionando como documento político-normativo de mais alto nível neste campo (Brasil, 2020a). A Estratégia Nacional de Defesa (END), por sua vez, traduz essas diretrizes em orientações estratégicas mais operacionais, articulando prioridades institucionais, capacidades desejadas e direções para transformação organizacional (Brasil, 2020b). Complementarmente, o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) sistematiza visão abrangente sobre capacidades nacionais, ambiente estratégico, estrutura institucional e perspectivas de Defesa, contribuindo para transparência estratégica e coordenação interinstitucional (Brasil, 2020c).

Cumprе também destacar a Política Nacional de Inteligência (PNI), instituída pelo Decreto nº 8.793/2016, a qual reforça a antecipação estratégica como capacidade estatal transversal, ao atribuir à atividade de inteligência o acompanhamento contínuo das conjunturas interna e externa para identificação de ameaças, riscos e oportunidades ao Estado e à sociedade (Brasil, 2016). Ao reconhecer expressamente a criminalidade organizada, o terrorismo e os ataques cibernéticos como ameaças prioritárias, a PNI fortalece o argumento de que capacidades antecipatórias, coordenação interinstitucional e compartilhamento de conhecimentos constituem elementos centrais da resiliência estatal diante de ambientes securitários complexos.

A leitura integrada desses documentos evidencia crescente preocupação institucional com transformações do ambiente estratégico, ameaças emergentes,

proteção de infraestruturas críticas, vulnerabilidades fronteiriças, ilícitos transnacionais e desafios associados à soberania nacional. Embora esses instrumentos não se confundam com políticas de segurança pública, revelam sensibilidade crescente à complexidade dos riscos contemporâneos e à necessidade de preparação estratégica orientada ao longo prazo.

Particularmente relevante para o argumento deste artigo é o fato de que tais documentos incorporam, ainda que com diferentes graus de explicitude, racionalidades compatíveis com a lógica prospectiva discutida no bloco anterior. Planejamento orientado por capacidades, leitura sistêmica do ambiente estratégico, preocupação com incertezas emergentes e reconhecimento da necessidade de adaptação institucional são elementos que dialogam diretamente com conceitos de governança antecipatória.

No plano organizacional, essa lógica é reforçada pela existência de sistemas formais de planejamento estratégico no setor de Defesa. O Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa (SISPED) e os sistemas correlatos das Forças singulares estruturam processos de formulação, acompanhamento e revisão de prioridades estratégicas, permitindo articulação entre planejamento político, doutrinário, capacitivo e operacional. Ainda que tais mecanismos possuam finalidades primariamente voltadas à Defesa Nacional, sua existência evidencia capacidade institucional de antecipação relativamente mais consolidada quando comparada a outros setores estatais.

Esse ponto é particularmente relevante para a análise deste artigo. O argumento aqui não consiste em afirmar superioridade organizacional abstrata da Defesa, tampouco propor transposição automática de modelos militares para a segurança pública, mas reconhecer que determinados instrumentos de planejamento estratégico historicamente desenvolvidos no campo da Defesa podem oferecer referências úteis para reflexão sobre capacidades estatais de antecipação em ambientes complexos.

No campo da segurança pública, a institucionalidade brasileira apresenta configuração distinta. Trata-se de sistema marcado por forte fragmentação

federativa, multiplicidade organizacional, sobreposição de competências, assimetrias de capacidade institucional e ciclos decisórios frequentemente condicionados por pressões contingenciais e imediatistas. Essa realidade não significa ausência de planejamento ou de capacidades estratégicas, mas revela ambiente institucional mais heterogêneo e frequentemente menos orientado ao longo prazo.

Essa diferença estrutural torna particularmente relevante a interlocução analítica entre os campos. Fenômenos como criminalidade organizada transnacional, fluxos ilícitos complexos, vulnerabilidades fronteiriças e ameaças híbridas de baixa intensidade frequentemente transcendem compartimentalização institucionais clássicas. Sua compreensão e enfrentamento exigem capacidades que combinem coordenação, interagências, inteligência estratégica, flexibilidade adaptativa e antecipação prospectiva.

Nesse sentido, a interface entre Defesa e Segurança Pública deve ser compreendida menos como zona de fusão institucional e mais como espaço de diálogo estratégico entre capacidades distintas, porém potencialmente complementares. O presente artigo situa-se precisamente nessa interseção, buscando identificar como estruturas consolidadas de planejamento estratégico e antecipação presentes no setor Defesa podem oferecer insumos conceituais e institucionais úteis ao fortalecimento de respostas estatais diante de ambientes securitários crescentemente complexos.

Por fim, importa destacar que o reconhecimento dessas interfaces não elimina os limites jurídicos e institucionais que estruturam a ação estatal. Ao contrário, o rigor normativo constitui condição indispensável para qualquer reflexão responsável sobre coordenação interinstitucional. A proposta deste trabalho, portanto, não é normativamente expansiva, mas analítica: compreender de que forma capacidades estatais orientadas à antecipação estratégica, já presentes em determinados segmentos institucionais, podem iluminar agendas contemporâneas de preparação institucional diante de riscos complexos e mutáveis.

A seguir, pode-se verificar de forma esquemática eixos temáticos identificados na interseção Segurança Pública e Defesa, com seus respectivos fundamentos legais.

Importa destacar que o presente arcabouço normativo não pretende ser exaustivo, podendo haver outras normatizações relacionadas à temática.

Quadro 1 – Eixos temáticos identificados na interseção segurança pública e defesa, com seus respectivos fundamentos legais

Eixo temático	Fundamentos normativos e doutrinários
Garantia da Lei e da Ordem (GLO)	CF/88, art. 142; LC 97/1999; Dec. 3.897/2001; LBDN; MD30-M-01; EMA-301
Segurança de Fronteiras e Combate a Ilícitos Transnacionais	LC 97/1999; LBDN; EMA-301
Segurança Marítima, Naval e Hidroviária	CF/88; LESTA (Lei 9.537/1997); Dec. 2.596; LBDN; EMA-301
Inteligência de Defesa aplicada à Segurança Pública	SISBIN (Dec. 11.693/2023); Lei 13.260/2016; LBDN; PNI (Dec. 8.793/2016); EMA-301
Apoio Logístico e Operacional Interagências	LC 97/1999; LBDN; MD30-M-01; Lei 13.675/2018; EMA-301
Defesa Civil, Eventos Extremos e Crises Internas	LC 97/1999; PNPDEC (Lei 12.608); MD33-I-01; LBDN; EMA-301
Segurança de Grandes Eventos e Proteção de Autoridades	LC 97/1999; Dec. 3.897/2001; LBDN; EMA-301
Prevenção e Combate ao Terrorismo	Lei 13.260/2016; LC 97/1999; LBDN; EMA-301
Repressão aos Ilícitos Ambientais	LBDN; LESTA; EMA-301

Fonte: Autores (2026)

SEMENTES DE FUTURO: PRODUÇÕES PROSPECTIVAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS

A discussão desenvolvida nas seções anteriores evidencia que a prospecção estratégica e a governança antecipatória oferecem instrumental conceitual relevante para ambientes marcados por incerteza, transformação acelerada e riscos complexos. Entretanto, a pertinência prática dessa abordagem, para os fins do presente estudo, depende da existência, ou da limitada consolidação, de produções efetivamente voltadas à interface entre segurança pública, criminalidade organizada e reflexão prospectiva. É justamente nesse ponto que a presente investigação identifica uma lacuna analítica relevante.

Para tanto, é imprescindível a prospecção de “sementes de futuro”, ou seja, “fatos ou sinais que têm sua origem no passado e no presente, que sinalizam as possibilidades de eventos futuros” (Marcial, 2016, p. 87). Com essa finalidade, a presente investigação dialoga com levantamento exploratório previamente realizado sobre produções acadêmicas e institucionais que articulam explicitamente prospecção de cenários, estudos de futuros ou abordagens correlatas com segurança pública, criminalidade organizada e riscos emergentes. A análise, centrada em publicações entre 2010 e 2025, utilizou descritores em português e inglês combinando expressões relativas à prospectiva (*foresight, scenario planning, future studies*) e à segurança (*segurança pública, crime organizado, public security, organized crime*), com buscas em bases nacionais e internacionais .

Os achados sugerem que, no contexto brasileiro, a produção acadêmica aplicada permanece relativamente limitada. Embora mecanismos amplos de busca tenham inicialmente retornado volume expressivo de registros, a triagem qualitativa revelou predominância de estudos tangenciais, conceituais ou com baixa aderência ao recorte específico entre segurança pública e prospecção estratégica. O levantamento identificou, assim, limitado número de trabalhos diretamente aplicáveis ao problema investigado, revelando um campo ainda em consolidação, particularmente quando comparado à densidade temática observada em outros domínios da administração pública, inovação ou planejamento estratégico .

Esse diagnóstico, contudo, exige precisão interpretativa. Não se trata de afirmar inexistência de reflexão prospectiva no Brasil, tampouco ausência de estudos sobre criminalidade organizada. Ao contrário, há contribuições relevantes em ambos os campos. O ponto central é mais específico: a limitada consolidação da interface analítica entre estudos de futuros, segurança pública, defesa, e criminalidade organizada transnacional enquanto objeto integrado de investigação estratégica.

Entre as produções nacionais identificadas, destaca-se o trabalho de Ferreira e Marcial (2015), provavelmente a principal iniciativa estruturada de prospecção

exclusivamente voltada à segurança pública brasileira. A partir de revisão especializada e participação de especialistas, os autores prospectaram cenários para o horizonte de 2023, identificando tendências como interiorização da criminalidade violenta, diversificação das atividades exploradas por organizações criminosas, expansão territorial de facções, fortalecimento da presença criminal no sistema prisional e ampliação da complexidade organizacional do fenômeno .

A relevância desse estudo transcende seu valor metodológico. Em perspectiva retrospectiva, observa-se notável aderência entre parte das tendências antecipadas e transformações posteriormente observadas no ambiente securitário brasileiro, especialmente no tocante à expansão territorial de redes criminosas, diversificação funcional de mercados ilícitos e crescente articulação transregional de grupos organizados. Tal constatação não implica validação determinística da prospectiva como mecanismo preditivo, mas reforça sua utilidade como ferramenta de antecipação estratégica.

Em linha convergente, Marcial et al. (2017) já apontavam fortalecimento da criminalidade organizada e ampliação de sua atuação transnacional como tendências estruturais relevantes para o Brasil. Mais recentemente, Marcial, Gimene e Pio (2025) sustentam que o crime organizado deverá permanecer entre os principais desafios estratégicos nacionais até meados do século XXI, impulsionado por combinação de fragilidades institucionais, vulnerabilidades fronteiriças, corrupção sistêmica e aceleração tecnológica .

Esse diagnóstico encontra eco em documentos governamentais. O Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021–2030 reconhece explicitamente a crescente sofisticação das organizações criminosas, sua diversificação funcional e os desafios impostos pela convergência entre criminalidade organizada, fragilidades institucionais e inovação tecnológica (Brasil, 2021).

Apesar dessas contribuições, a literatura nacional ainda apresenta limitações relevantes. Grande parte das produções permanece concentrada em análises

retrospectivas, diagnósticos setoriais ou avaliações de políticas específicas, havendo menor densidade de exercícios prospectivos estruturados orientados à antecipação de transformações sistêmicas da criminalidade organizada.

No plano internacional, em contraste, observa-se ambiente analítico mais desenvolvido. Organismos multilaterais, centros estratégicos e instituições de segurança têm produzido diagnósticos prospectivos sobre transformação do crime organizado, riscos emergentes e impactos de mudanças tecnológicas, geopolíticas e socioeconômicas sobre ecossistemas ilícitos.

A INTERPOL, por exemplo, tem alertado para crescente sofisticação das organizações criminosas transnacionais, destacando sua capacidade de explorar infraestruturas digitais, vulnerabilidades regulatórias, criptomercados, fragilidades fronteiriças e fluxos financeiros ilícitos globais (Interpol, 2022; 2025). O UNODC, por sua vez, aponta crescente diversificação funcional das redes criminosas, maior flexibilidade operacional, cooperação transnacional adaptativa e convergência entre diferentes mercados ilícitos (UNODC, 2023).

Em perspectiva prospectiva mais ampla, Bastrup-Birk et al. (2023) identificam transformações estruturais particularmente relevantes até 2040, incluindo a exploração criminosa de crises sistêmicas — pandemias, eventos climáticos extremos e conflitos armados — como aceleradores de expansão organizacional; uso estratégico de comunidades diaspóricas como vetores logísticos e de influência; e crescente instrumentalização de infraestruturas globais para facilitação de fluxos ilícitos .

Williams (2024), em abordagem ainda mais prospectiva, identifica três grandes eixos de transformação da criminalidade organizada contemporânea: expansão para novos mercados emergentes, inclusive setores formalmente lícitos; consolidação de espaços híbridos nos quais atividades físicas e digitais se interpenetram; e fluidificação estrutural das organizações criminosas, que tendem a operar por redes mais distribuídas, adaptativas e tecnologicamente sofisticadas .

Paralelamente, estudos estratégicos mais amplos, embora não centrados especificamente na criminalidade organizada, oferecem insumos relevantes para compreensão do ambiente de risco. O *Strategic Foresight Analysis* da OTAN identifica transformações geopolíticas, tecnológicas, informacionais e sistêmicas capazes de alterar significativamente o ambiente estratégico internacional nas próximas décadas (NATO, 2023). Ainda que tais análises não sejam voltadas diretamente à segurança pública brasileira, ajudam a contextualizar o ecossistema mais amplo no qual ameaças híbridas, redes ilícitas e disputas assimétricas tendem a operar.

Do ponto de vista substantivo, a literatura nacional e internacional converge em alguns vetores recorrentes. O primeiro refere-se à digitalização crescente dos ecossistemas ilícitos, com uso intensivo de criptografia, plataformas digitais, inteligência artificial, blockchain e comunicações seguras. O segundo diz respeito à convergência funcional entre mercados ilícitos antes relativamente segmentados, incluindo narcotráfico, tráfico de armas, crimes ambientais, fraudes digitais e lavagem de capitais. O terceiro relaciona-se à crescente adaptabilidade estrutural das organizações criminosas, que passam a operar por arranjos mais flexíveis, modulares e resilientes.

Outro vetor particularmente relevante refere-se à exploração estratégica de vulnerabilidades territoriais e institucionais, especialmente fronteiras extensas, corredores logísticos, áreas de baixa presença estatal e espaços de governança contestada. Esse aspecto é particularmente sensível para países com elevada complexidade territorial e inserção regional estratégica, como o Brasil.

Esses achados reforçam a hipótese central deste artigo: justamente quando a criminalidade organizada assume contornos mais adaptativos, tecnologicamente sofisticados e transnacionais, a incorporação sistemática de capacidades prospectivas aplicadas à segurança pública permanece relativamente limitada no debate nacional. A lacuna, portanto, não é apenas acadêmica; possui dimensão institucional, na medida em que limita capacidades estatais de antecipação, preparação estratégica e formulação de respostas menos reativas.

Esse diagnóstico não conduz, evidentemente, à defesa de importação acrítica de modelos estrangeiros ou à militarização conceitual da segurança pública. O ponto central é mais analítico: reconhecer que ambientes de elevada complexidade exigem fortalecimento de capacidades estatais orientadas ao futuro, especialmente quando ameaças adaptativas operam de forma transescalar, híbrida e crescentemente sofisticada.

Assim, a análise das produções prospectivas nacionais e internacionais não apenas confirma a pertinência do problema investigado, mas fornece fundamento empírico para a reflexão proposta neste estudo: a necessidade de ampliar capacidades institucionais de antecipação estratégica na interface entre segurança pública, defesa e governança estatal diante de riscos emergentes.

DISCUSSÃO

A análise desenvolvida nas seções anteriores permite sustentar que a crescente complexidade do ambiente securitário contemporâneo impõe desafios substantivos às capacidades tradicionais de formulação estratégica do Estado. A expansão da criminalidade organizada transnacional, a sofisticação dos mercados ilícitos, a digitalização progressiva dos ecossistemas criminosos, a convergência entre diferentes modalidades ilícitas e a crescente exploração de vulnerabilidades institucionais, territoriais e tecnológicas produzem ambiente caracterizado por elevada incerteza, rápida transformação e forte capacidade adaptativa adversarial. Nesse contexto, respostas exclusivamente reativas, episódicas ou excessivamente dependentes de padrões retrospectivos tendem a revelar limitações estruturais.

Essa constatação possui implicações analíticas e institucionais relevantes. Analiticamente, reforça a inadequação de abordagens lineares, excessivamente retrospectivas ou centradas exclusivamente em regularidades históricas relativamente estáveis para compreensão de fenômenos marcados por mutação contínua, reorganização adaptativa e não linearidade. Institucionalmente, evidencia

a necessidade de capacidades estatais mais robustas de antecipação, coordenação estratégica, aprendizagem organizacional e adaptação diante de transformações rápidas, frequentemente disruptivas e de difícil previsibilidade.

A pergunta central que orienta este estudo revela-se particularmente pertinente nesse cenário. Os achados sugerem que essa contribuição não reside na pretensão de previsão determinística ou controle integral da incerteza, mas na ampliação da capacidade estatal de lidar de forma mais estruturada com múltiplos futuros plausíveis, vulnerabilidades emergentes e trajetórias alternativas de transformação.

Essa distinção é essencial. O valor da prospecção estratégica não decorre de sua capacidade de “acertar” o futuro, mas de sua utilidade como instrumento de preparação institucional. Trata-se menos de antecipar eventos específicos com precisão e mais de ampliar repertórios cognitivos, reduzir vulnerabilidades associadas à surpresa estratégica e fortalecer processos decisórios diante de ambientes complexos. Em termos mais precisos, a prospecção estratégica opera como mecanismo de redução de cegueira institucional, não como técnica de previsão infalível.

Essa lógica mostra-se particularmente relevante diante da criminalidade organizada contemporânea. Diferentemente de abordagens tradicionais que frequentemente tratavam o crime organizado como fenômeno relativamente territorializado, hierarquizado ou institucionalmente previsível, a literatura analisada sugere realidade substancialmente distinta. Organizações criminosas contemporâneas demonstram elevada capacidade adaptativa, flexibilidade operacional, diversificação funcional, exploração tecnológica e rápida reorganização diante de pressões regulatórias, repressivas ou geopolíticas (Interpol, 2022; Interpol, 2025; UNODC, 2023; Williams, 2024).

Esse padrão aproxima-se de dinâmicas frequentemente associadas a sistemas complexos adaptativos, ainda que o presente estudo não pretenda desenvolver formalmente esse referencial como estrutura analítica principal. A utilidade dessa aproximação reside em explicar por que respostas baseadas exclusivamente em

reação contingencial tendem a mostrar eficácia limitada. Em ambientes caracterizados por aprendizado adversarial, emergência, reorganização dinâmica e exploração contínua de vulnerabilidades, estruturas institucionais excessivamente rígidas ou exclusivamente reativas tendem a operar em desvantagem estratégica.

Nesse contexto, a prospecção estratégica e a governança antecipatória revelam relevância institucional particular. Como discutido anteriormente, a literatura contemporânea desloca a prospecção da condição de ferramenta metodológica isolada para a noção mais ampla de capacidade institucional de governança antecipatória (Tönurist; Orlik, 2025; Guston, 2014). Essa mudança de enfoque é particularmente importante. O problema central não consiste apenas em produzir cenários, relatórios ou exercícios prospectivos episódicos, mas em desenvolver capacidades organizacionais capazes de incorporar inteligência prospectiva aos processos centrais de formulação estratégica, coordenação interinstitucional e tomada de decisão.

Sem essa institucionalização, a prospecção tende a permanecer periférica, desconectada da governança concreta e com impacto limitado sobre políticas públicas. Essa observação é particularmente relevante no caso brasileiro, onde a fragmentação organizacional, a heterogeneidade federativa e a predominância de ciclos decisórios orientados pela urgência frequentemente dificultam a incorporação sistemática de planejamento orientado ao longo prazo.

Nesse ponto, os achados sugerem que o setor Defesa apresenta relativa vantagem institucional comparativa. Sua tradição histórica de planejamento estratégico, formulação doutrinária, preparação de médio e longo prazo e institucionalização de sistemas estruturados de planejamento, como o Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa (SISPED), o SIPLEx e mecanismos correlatos das Forças singulares, revela ambiente organizacional relativamente mais maduro para lidar com incertezas estratégicas. Essa constatação não implica superioridade normativa ou funcional sobre outros setores estatais, tampouco defesa de transposição mecânica de modelos militares para a segurança pública. O argumento

é mais específico: determinadas capacidades historicamente desenvolvidas no campo da Defesa podem oferecer referências úteis para reflexão mais ampla sobre preparação estatal diante de riscos complexos.

Contudo, vale destacar, essa discussão exige cautela conceitual. O presente estudo não propõe dissolução das distinções constitucionais entre Defesa Nacional e Segurança Pública, tampouco advoga expansão indevida de competências militares sobre agendas tipicamente policiais. A Constituição brasileira estabelece distinção funcional clara entre esses campos. Entretanto, reconhecer essa distinção normativa não implica ignorar interdependências estratégicas crescentemente evidentes.

A análise integrada das produções prospectivas nacionais e internacionais revela convergência consistente: a criminalidade organizada transnacional consolida-se como um dos principais desafios à estabilidade estatal no século XXI, operando por meio de estruturas crescentemente fluidas, tecnologicamente sofisticadas, adaptativas e geograficamente dispersas. No caso brasileiro, essa dinâmica assume contornos particularmente sensíveis em razão da extensão territorial, da porosidade das fronteiras terrestres, da centralidade geoestratégica da Amazônia, da magnitude do espaço marítimo jurisdicional brasileiro e da crescente relevância das dimensões aérea e digital como vetores de circulação ilícita.

Essa realidade reforça a pertinência da interface entre Defesa e Segurança Pública. No plano institucional, a própria arquitetura estratégica brasileira já reconhece, ainda que de forma heterogênea, a necessidade de respostas coordenadas diante de ilícitos transnacionais complexos. Instrumentos como o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz), o Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro (SISDABRA), bem como operações interagências como a Operação Ágata, evidenciam esforços concretos de integração entre capacidades militares, inteligência estratégica e cooperação com órgãos civis voltados à proteção territorial e ao enfrentamento de fluxos ilícitos.

Ainda assim, persiste lacuna relevante. Embora o Brasil disponha de estruturas

institucionais relativamente consolidadas de planejamento estratégico no setor Defesa, permanece limitada a integração sistemática entre capacidades prospectivas e agendas relacionadas à segurança pública, especialmente no campo da criminalidade organizada transnacional. Essa lacuna não é apenas acadêmica, mas institucional, na medida em que restringe a capacidade estatal de antecipar riscos emergentes em vez de apenas reagir à sua materialização.

Essa constatação dialoga com reflexões contemporâneas sobre ambientes operacionais complexos. Moreira, Gastaldi e Viana (2025) observam que instituições de segurança enfrentam desafios crescentes decorrentes de contextos marcados por volatilidade, incerteza, complexidade e ambiguidade, tornando indispensável o uso de ferramentas prospectivas voltadas à inteligência estratégica e ao apoio à decisão. Ainda que iniciativas metodológicas pontuais representem avanços relevantes, permanecem insuficientes diante da escala, velocidade e adaptabilidade das transformações observadas.

Isso ajuda a explicar parte da lacuna identificada na literatura nacional. A limitada consolidação de estudos prospectivos aplicados à segurança pública brasileira não decorre necessariamente de ausência de reflexão acadêmica sobre segurança ou criminalidade, mas possivelmente da combinação entre fragmentação institucional, menor tradição de planejamento prospectivo sistemático e predominância de abordagens orientadas por urgências operacionais de curto prazo.

Sob perspectiva internacional, esse debate encontra também respaldo normativo mais amplo. A Meta 16.4 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável estabelece que, até 2030, os Estados devem “reduzir significativamente os fluxos financeiros e de armas ilegais, reforçar a recuperação e devolução de recursos roubados e combater todas as formas de crime organizado” (ONU, 2015). No contexto brasileiro, o cumprimento desse compromisso depende diretamente da capacidade de articulação entre Segurança Pública, Defesa, inteligência estatal e cooperação interagências, especialmente em fronteiras terrestres, espaços marítimos estratégicos, corredores logísticos e áreas de elevada vulnerabilidade territorial.

Os fluxos ilícitos de armas, drogas, recursos ambientais e capitais ilícitos que atravessam essas múltiplas dimensões espaciais retroalimentam a violência interna, fortalecem economias criminosas e ampliam a resiliência adaptativa das organizações ilícitas. Nesse cenário, a prospecção estratégica oferece contribuição potencial relevante, não por fornecer previsões determinísticas, mas por permitir antecipar vetores de transformação do crime organizado, reduzir vulnerabilidades estratégicas e ampliar a capacidade estatal de formular respostas proporcionais a ameaças emergentes.

Entretanto, a análise também impõe cautela diante de soluções simplificadoras. A mera adoção formal de metodologias prospectivas não garante melhoria automática da capacidade estatal. Cenários podem ser mal construídos, institucionalmente ignorados, capturados por vieses organizacionais ou desconectados da tomada de decisão concreta. Da mesma forma, excesso de confiança em exercícios prospectivos pode gerar falsa sensação de controle diante de fenômenos intrinsecamente incertos.

Assim, a utilidade da prospecção depende menos da ferramenta em si e mais da qualidade institucional de sua incorporação. Governança antecipatória exige processos organizacionais robustos, coordenação interinstitucional, capacidade analítica, aprendizagem contínua e integração entre produção de conhecimento e formulação estratégica.

Importa reconhecer, ainda, as limitações do presente estudo. Trata-se de investigação de natureza exploratória, orientada ao mapeamento analítico de interfaces entre campos ainda relativamente pouco consolidados no contexto brasileiro. Não se pretende oferecer modelo institucional acabado, tampouco generalizações definitivas sobre o conjunto da segurança pública nacional. O objetivo é mais delimitado: explicitar agenda estratégica ainda insuficientemente explorada e contribuir para o debate sobre capacidades estatais orientadas ao futuro diante de ameaças complexas, adaptativas e crescentemente transnacionais.

Em síntese, os achados sugerem que a prospecção estratégica oferece contribuição potencial relevante para o fortalecimento das capacidades estatais de antecipação, particularmente quando compreendida não como técnica isolada de previsão, mas como componente de capacidades institucionais mais amplas de governança antecipatória. No contexto brasileiro, essa contribuição parece especialmente promissora na interface entre setores tradicionalmente compartimentalizados, como Defesa e Segurança Pública, desde que observados rigor normativo, clareza institucional e cautela analítica.

A principal contribuição deste estudo, portanto, reside menos em oferecer solução prescritiva fechada e mais em explicitar agenda estratégica ainda insuficientemente explorada: a necessidade de fortalecer capacidades estatais orientadas ao futuro diante de ameaças complexas, multidomínio, adaptativas e crescentemente transnacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo partiu da premissa de que a crescente complexidade do ambiente securitário contemporâneo impõe desafios substantivos às capacidades tradicionais de formulação estratégica do Estado, particularmente diante de fenômenos marcados por elevada adaptabilidade, transnacionalização funcional e rápida transformação tecnológica, como a criminalidade organizada contemporânea. Nesse contexto, buscou-se examinar de que modo a prospecção estratégica e os estudos de futuros podem contribuir para o fortalecimento das capacidades estatais de antecipação na interface entre Defesa e Segurança Pública.

A análise desenvolvida ao longo do artigo sugere que essa contribuição não deve ser compreendida sob lógica determinística ou preditiva, mas como mecanismo de fortalecimento institucional voltado à preparação estratégica diante da incerteza. A principal contribuição da prospecção estratégica, nesse sentido, reside menos na tentativa de prever eventos específicos com precisão e mais na ampliação da capacidade estatal de identificar vulnerabilidades emergentes, explorar futuros plausíveis e

possíveis, antecipar vetores de transformação e qualificar processos decisórios diante de ambientes dinâmicos, complexos e adaptativos.

Os achados indicam que a transformação contemporânea da criminalidade organizada desafia abordagens excessivamente lineares ou exclusivamente reativas. A literatura nacional e internacional mobilizada aponta convergência importante ao reconhecer crescente sofisticação tecnológica das redes criminosas, diversificação funcional de economias ilícitas, convergência entre mercados anteriormente mais segmentados, exploração de vulnerabilidades regulatórias e territoriais, além de elevada capacidade adaptativa diante de respostas institucionais. Trata-se, portanto, de fenômeno cuja evolução frequentemente supera os tempos tradicionais da resposta estatal, exigindo capacidades analíticas e institucionais mais orientadas à antecipação.

Nesse cenário, a discussão sobre prospecção estratégica revela-se particularmente relevante. Como argumentado ao longo do texto, a literatura contemporânea tem progressivamente deslocado a prospecção da condição de ferramenta metodológica isolada para noção mais ampla de governança antecipatória, compreendida como capacidade institucional de incorporar inteligência prospectiva aos processos centrais de formulação estratégica, coordenação organizacional e tomada de decisão. Essa mudança de enfoque possui implicações importantes para o debate aqui proposto, pois desloca a discussão de métodos específicos para capacidades institucionais mais amplas.

No caso brasileiro, a análise sugere que essa agenda permanece relativamente pouco consolidada, especialmente na interface entre segurança pública e criminalidade organizada transnacional. O levantamento exploratório realizado identificou limitado acúmulo analítico especificamente voltado à articulação entre estudos prospectivos, segurança pública e crime organizado, contrastando com a crescente complexidade do ambiente estratégico contemporâneo. Essa lacuna, conforme argumentado, não é apenas acadêmica, mas potencialmente institucional, na medida em que pode restringir capacidades estatais de preparação estratégica diante de ameaças emergentes.

Ao mesmo tempo, o estudo identificou que o setor Defesa apresenta institucionalidade historicamente mais consolidada em planejamento estratégico, análise de cenários, preparação orientada ao médio e longo prazo e estruturação de capacidades prospectivas. Sistemas como o SISPED, o SIPLEx e instrumentos correlatos, bem como documentos estratégicos nacionais como a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional, revelam tradição organizacional relativamente mais madura para lidar com incertezas estratégicas.

Essa constatação, contudo, exige interpretação cuidadosa. O presente artigo não defende dissolução das distinções constitucionais entre Defesa Nacional e Segurança Pública, tampouco propõe expansão indevida de competências militares sobre agendas tipicamente policiais. A distinção normativa entre esses campos permanece clara e juridicamente estruturante. O argumento desenvolvido é mais delimitado: determinadas capacidades institucionais historicamente consolidadas no setor Defesa podem oferecer referências analíticas úteis à reflexão mais ampla sobre fortalecimento das capacidades estatais de antecipação diante de ambientes securitários complexos.

Essa discussão torna-se ainda mais relevante diante da crescente interdependência entre agendas tradicionalmente compartimentalizadas. Fluxos ilícitos contemporâneos operam por múltiplas dimensões territoriais e funcionais, envolvendo fronteiras terrestres, corredores logísticos, espaços marítimos estratégicos, ambiente aeroespacial, ecossistemas digitais e estruturas financeiras transnacionais. Tais dinâmicas desafiam respostas setoriais excessivamente compartimentalizadas e reforçam a necessidade de coordenação interinstitucional, inteligência estratégica e capacidades estatais mais integradas.

Nesse sentido, a prospecção estratégica oferece contribuição potencial relevante não apenas para a formulação de políticas públicas, mas para a própria construção de maior resiliência institucional. Ao permitir identificação antecipada de tendências emergentes, riscos sistêmicos e possíveis trajetórias de transformação, contribui para

redução da surpresa estratégica, ampliação da prontidão organizacional e qualificação do processo decisório. Seu valor reside precisamente em fortalecer a capacidade estatal de pensar além da contingência imediata.

Sob perspectiva normativa internacional, essa discussão encontra ressonância adicional em compromissos multilaterais contemporâneos. A Meta 16.4 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável estabelece a necessidade de redução significativa dos fluxos ilícitos financeiros e de armas, bem como o enfrentamento às diferentes formas de crime organizado até 2030 (ONU, 2015). No contexto brasileiro, a concretização desse objetivo depende, entre outros fatores, de capacidades estatais de coordenação, integração interagências, inteligência estratégica e preparação institucional orientada ao futuro.

Ao mesmo tempo, importa reconhecer as limitações do presente estudo. Trata-se de investigação de natureza exploratória, fundamentada predominantemente em revisão bibliográfica e análise documental, sem aplicação empírica direta de metodologia prospectiva sobre caso concreto específico. O levantamento realizado não pretende esgotar a produção acadêmica nacional ou internacional sobre os temas discutidos, tampouco autoriza generalizações definitivas sobre o conjunto das capacidades institucionais brasileiras. Além disso, a própria interface entre Defesa e Segurança Pública demanda cautela conceitual, normativa e institucional, dada sua complexidade e sensibilidade política.

Essas limitações, contudo, não invalidam a pertinência da agenda proposta. Ao contrário, reforçam a necessidade de aprofundamento analítico e empírico. A relativa rarefação de estudos especificamente voltados à integração entre prospecção estratégica, segurança pública e criminalidade organizada sugere campo promissor para investigações futuras.

Nesse sentido, futuras pesquisas poderão avançar em diferentes direções. Entre elas, destacam-se a construção de cenários prospectivos aplicados à evolução da criminalidade organizada transnacional; aplicação de métodos estruturados

de prospecção, como Delphi, análise morfológica ou horizon scanning; estudos comparados sobre institucionalização de capacidades antecipatórias em agências de segurança e defesa; análises sobre integração entre inteligência estratégica, governança adaptativa e formulação de políticas públicas; e investigações aplicadas sobre ambientes específicos marcados por elevada vulnerabilidade a fluxos ilícitos.

Em síntese, a principal conclusão deste estudo é que a prospecção estratégica, quando compreendida como componente de capacidades institucionais mais amplas de governança antecipatória, oferece contribuição potencial relevante para o fortalecimento da preparação estatal diante de ameaças complexas, adaptativas e transnacionais. No contexto brasileiro, essa contribuição parece particularmente promissora na interface entre Defesa e Segurança Pública, desde que observados rigor normativo, clareza institucional, coordenação, interagências e prudência analítica.

Mais do que oferecer respostas definitivas, o presente artigo busca contribuir para explicitar uma agenda estratégica cuja relevância tende a crescer à medida que a complexidade do ambiente securitário contemporâneo se intensifica. Em contextos nos quais ameaças se transformam mais rapidamente que estruturas institucionais, a capacidade de antecipar, aprender e adaptar-se pode deixar de ser diferencial estratégico para tornar-se requisito fundamental de governança estatal.

REFERÊNCIAS

BASTRUP-BIRK, Julien et al. **Next Generation Organised Crime: systemic change and the evolving character of modern transnational organised crime**. The Hague: The Hague Centre for Strategic Studies, 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 10 jun. 1999.

BRASIL. Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004. Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 3 set. 2004.

BRASIL. Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010. Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 26 ago. 2010.

BRASIL. **Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016**. Fixa a Política Nacional de Inteligência. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa**. Brasília: Ministério da Defesa, 2020a.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: Ministério da Defesa, 2020b.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília: Ministério da Defesa, 2020c.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021–2030**. Brasília: MJSP, 2021.

CASCIO, Jamais. Facing the age of chaos. **Medium**, 29 abr. 2020. Disponível em: <https://medium.com/@cascio/facing-the-age-of-chaos-b00687b1f51d>. Acesso em: 15 maio 2026.

CASTRO, Ana Célia. Capacidades e capacitações estatais para uma agenda de futuros. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 74, n. 1, p. 42–62, 2023.

FERREIRA, H. R. S.; MARCIAL, E. C. **Violência e segurança pública em 2023**: cenários exploratórios e planejamento prospectivo. Rio de Janeiro: Ipea, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstreams/3768cd9a-3970-4157-ade7-7a5c63720f56/download>. Acesso em: 27 jul. 2025.

FUERTH, Leon S. Foresight and anticipatory governance. **Foresight**, v. 11, n. 4, p. 14–32, 2009.

GODET, Michel. The art of scenarios and strategic planning: tools and pitfalls. **Technological Forecasting and Social Change**, v. 65, n. 1, p. 3–22, 2000.

GODET, Michel. **La prospective stratégique**. Paris: Dunod, 2003.

GUSTON, David H. Understanding anticipatory governance. **Social Studies of Science**, Thousand Oaks, v. 44, n. 2, p. 218–242, 2014.

HERNANDEZ-ROY, Christopher; RUBIO, Juliana; HU, Jessie; SMITH, Sam. **President Trump's Latin America Policy: Short-Term Gains, Long-Term Risks**. Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2025. Disponível em: <https://www.csis.org/analysis/president-trumps-latin-america-policy-short-term-gains-long-term-risks>. Acesso em: 15 maio 2026.

INTERPOL. **INTERPOL Working Paper on the Future of Policing**. Singapore: INTERPOL Innovation Centre, 2022.

INTERPOL. **Outcome Report**: 1st INTERPOL Future of Policing Congress. Lyon: INTERPOL, 2025.

JOHANSEN, Bob. **Leaders Make the Future: ten new leadership skills for an uncertain world**. San Francisco: Berrett-Koehler, 2009.

MARCIAL, Elaine Coutinho. **Cenários prospectivos: como construir um futuro melhor**. Brasília: Enap, 2016.

MARCIAL, Elaine Coutinho (org.). **Brasil 2035: cenários para o desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2017.

MARCIAL, Elaine Coutinho; GIMENE, Márcio; PIO, Marcello J. (org.). **Cenários Brasil 2045**. Brasília: Assecor / Procad-Defesa, 2025.

MARCIAL, Elaine Coutinho; GRUMBACH, Raúl José dos Santos. **Cenários prospectivos: como construir um futuro melhor**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

MEDINA VÁSQUEZ, Javier; ORTEGÓN, Edgar. **Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe**. Santiago: CEPAL / ILPES, 2006.

MOJICA, Francisco José. **Concepto y aplicación de la prospectiva estratégica**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2006.

MOREIRA, Renato Pires; GASTALDI, Thales Batista Trindade; VIANA, Douglas Eustáquio da Silva. Minicenários prospectivos como ferramenta de Inteligência Estratégica para a tomada de decisão na Segurança Pública. **Revista do Instituto Brasileiro de Segurança Pública (RIBSP)**, [S. l.], v. 8, n. 21, p. 9–34, 2025. DOI: 10.36776/ribsp.v8i21.316. Disponível em: <https://revista.ibsp.org.br/index.php/RIBSP/article/view/316>. Acesso em: 26 maio. 2026.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION (NATO). **Strategic Foresight Analysis 2023**. Brussels: North Atlantic Treaty Organization, 2023. Disponível em: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2023/5/pdf/230511-SFA-2023.pdf. Acesso em: 27 de julho de 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. Nova York: ONU, 2015.

SCHENATTO, Fernando José Avancini et al. Análise crítica dos estudos do futuro: uma abordagem a partir do resgate histórico e conceitual do tema. **Gestão & Produção**, São Carlos, v. 18, n. 4, p. 739–754, 2011.

SCHOEMAKER, Paul J. H. Scenario planning: a tool for strategic thinking. **Sloan Management Review**, v. 36, n. 2, p. 25–40, 1995.

TÖNURIST, Piret; ORLIK, Jekaterina. Towards anticipatory governance guidelines for public sector organisations. **OECD Working Papers on Public Governance**, Paris, n. 82, 2025.

UNODC. United Nations Office on Drugs and Crime. **Global Study on Homicide 2023**. Vienna: United Nations, 2023.

UNITED STATES DEPARTMENT OF THE TREASURY. **Treasury sanctions Venezuelan cartel headed by Maduro**. Washington, D.C., 25 jul. 2025. Disponível em: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sb0207>. Acesso em: 15 maio 2026.

WILLIAMS, Phil. **The Fifth Wave: Organized Crime in 2040**. Geneva: Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2024.

Autoria

1 Renato Pires Moreira

Bacharel e licenciado em Geografia com ênfase em Análise Ambiental pelo Centro Universitário de Belo Horizonte, Mestre em Gestão e Organização do Conhecimento Universidade Federal de Minas Gerais, Doutorando em Gestão e Organização do Conhecimento

<https://orcid.org/0000-0002-4592-750X> • prof.renatopires@gmail.com

2 Luiz Augusto Vieira de Oliveira

Graduado em Direito pela Universidade Estácio de Sá, Mestre em População, Território e Estatísticas Públicas pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Especialização em Segurança Pública, Cultura e Cidadania pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, Doutorando em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento

<https://orcid.org/0000-0002-4515-624X> • luizx0518@gmail.com

3 Luiz Carlos Ferreira

Graduado em Segurança Pública pelo Centro Universitário Internacional, Especialização em Gestão Municipal: Meio Ambiente, Trabalho e Desenvolvimento Econômico pela Escola Nacional de Administração Pública, Pesquisador no Laboratório de Simulações e Cenários

<https://orcid.org/0009-0008-2875-6623> • luiz.ferr.68@gmail.com

Como citar este artigo

MOREIRA, R. P.; OLIVEIRA, L. A. V.; FERREIRA, L. C. Da reação à antecipação: prospecção estratégica como eixo estruturante da integração entre defesa e segurança pública. **InterAção**, Santa Maria, v. 17, n. 2, e96333, p. 1-34, jun. 2026. DOI 10.5902/1980509896333. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.5902/2357797596333>. Acesso em: dia mês abreviado. ano.