



## INTELIGÊNCIA DE ORDEM PÚBLICA uma provocação ao debate frente os impactos geopolíticos

*João Marcos Tanan Sales\**

**RESUMO:** O presente artigo analisa os impactos da reconfiguração geopolítica contemporânea sobre a ordem pública, considerando a transição de cenários marcados pela lógica VUCA para a dinâmica BANI e seus reflexos na capacidade estatal de gestão de riscos e ameaças. Parte-se do problema de pesquisa relacionado à insuficiência das abordagens tradicionais de segurança pública diante da complexidade dos chamados *wicked problems*, que envolvem múltiplos atores, incertezas e interdependências sistêmicas. O estudo justifica-se pela necessidade de ampliar o escopo analítico e operacional das instituições de segurança, especialmente das Polícias Militares, frente à erosão das fronteiras entre ameaças internas e externas. Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, baseada em revisão bibliográfica e análise documental, com emprego da técnica de análise de conteúdo. Como resultado, evidencia-se que a Inteligência de Segurança Pública, quando restrita a uma lógica reativa e investigativa, mostra-se insuficiente para lidar com os desafios contemporâneos. Propõe-se, assim, a adoção do conceito de Inteligência de Ordem Pública, com abordagem sistêmica e multidimensional, capaz de integrar variáveis sociais, econômicas e políticas no processo decisório. Conclui-se que tal reconfiguração constitui um imperativo estratégico para a promoção da resiliência estatal e da governança proativa, embora demande delimitações normativas e arranjos institucionais que evitem sobreposição de competências e centralização indevida de poder.

**Palavras-chave:** inteligência; ordem pública; geopolítica; segurança pública; problemas complexos.

DOI: <https://doi.org/10.36776/ribsp.v9i23.294>

Recebido em 10 de junho de 2025.

Aprovado em 2 de abril de 2026.

---

\* Polícia Militar de Santa Catarina (PMSC). CV: <http://lattes.cnpq.br/1590176798804146>.

## **PUBLIC ORDER INTELLIGENCE**

### **a provocation to debate in the face of geopolitical impacts**

**ABSTRACT:** This article analyzes the impacts of contemporary geopolitical reconfigurations on public order, considering the transition from VUCA to BANI environments and their implications for the State's capacity to manage risks and threats. The research problem is grounded in the insufficiency of traditional public security approaches in addressing *wicked problems*, which involve multiple actors, uncertainty, and systemic interdependencies. The study is justified by the need to expand the analytical and operational scope of security institutions, particularly Military Police forces, in the context of the erosion of boundaries between internal and external threats. Methodologically, this is a qualitative, exploratory, and descriptive study based on bibliographic review and documentary analysis, employing content analysis techniques. The findings indicate that Public Security Intelligence, when limited to a reactive and investigative perspective, is insufficient to address contemporary challenges. Therefore, the study proposes the concept of Public Order Intelligence, adopting a systemic and multidimensional approach capable of integrating social, economic, and political variables into decision-making processes. It concludes that this reconfiguration represents a strategic imperative for enhancing state resilience and proactive governance, although it requires normative delimitations and institutional arrangements to prevent overlapping functions and excessive centralization of power.

**Keywords:** intelligence; public order; geopolitics; public security; wicked problems.



## 1. INTRODUÇÃO

A partir da década de 1990, a implosão do sistema comunista e a popularização da internet transformaram as relações globais, tornando complexos o controle político e o monopólio do uso legítimo da força pelo Estado. Nesse contexto, a progressiva incapacidade do Estado-nação frente à lógica da “Sociedade em Rede”, conforme teorizado por Manuel Castells (1999, p. 411), evidencia uma crise de soberania na era digital. Enquanto o aparato estatal opera sob uma lógica territorial e burocrática, as organizações criminosas estruturam-se em redes globais flexíveis que exploram a porosidade das fronteiras e manipulam a opinião pública. Essa assimetria subtrai do Estado sua capacidade de gestão política e promove uma erosão do contrato social, distanciando o indivíduo de uma estrutura institucional que se mostra obsoleta diante da velocidade dos fluxos informacionais.

Reconfigurações de poder, desafios de integração, guerras e colapsos dos tratados comerciais propiciaram um ambiente geopolítico incerto e volátil. Este cenário, que no período pós-guerra fria foi caracterizado pelo acrônimo VUCA (volatilidade, incerteza, complexidade e ambiguidade), conforme Ramos e Ribeiro (2021), evoluiu no contexto pós-pandemia para a lógica BANI (fragilidade, ansiedade, não linearidade e incompreensibilidade). Essa transição reflete a quebra de padrões previsíveis e revela a vulnerabilidade das cadeias de suprimento globais, forçando o Estado a buscar autossuficiência e resiliência por meio do *nearshoring* (encurtamento das cadeias de produção) e da reindustrialização. Tais transformações impactam áreas sensíveis como saúde, educação, segurança pública e infraestrutura, exigindo que a administração estatal abandone modelos de resposta lentos em favor de uma gestão ágil e multidimensional.

Nesse contexto de transição do cenário VUCA para a lógica BANI, a volatilidade e a não linearidade das ameaças contemporâneas impõem ao Estado a necessidade premente de uma readequação funcional de suas instituições, notadamente da Polícia Militar. Diante de um ambiente global marcado pela fragilidade e pela incompreensibilidade, a histórica concentração da corporação no combate reativo à violência e à criminalidade mostra-se insuficiente. Urge, portanto, uma reconceptualização terminológica e operacional da Polícia Militar que transcenda a tradicional focalização na incolumidade e no patrimônio, permitindo que sua atuação incorpore de forma equitativa a doutrina abrangente da Ordem Pública.

Sob a ótica do Direito Administrativo, essa perspectiva ampliada – que engloba a tranquilidade e a salubridade públicas – exige que a instituição se estabeleça como o braço operacional capaz de mitigar a ansiedade social típica do mundo BANI, para tanto, a implementação de uma inteligência estratégica revela-se crucial. Ao fundamentar a tomada de decisões em conhecimento técnico-científico, a Polícia Militar deixa de ser um instrumento de resposta isolada para se tornar um pilar de estabilidade sistêmica. Essa evolução permite responder de forma integrada à tríade da Ordem

Pública – segurança<sup>1</sup>, tranquilidade<sup>2</sup> e salubridade<sup>3</sup> – antecipando riscos e fortalecendo a confiança dos mercados e a credibilidade institucional, bases indispensáveis para a resiliência política e socioeconômica frente ao realinhamento geopolítico global.

Em face dessa conjuntura multifacetada, o fomento ao debate acerca da Ordem Pública reveste-se de significativa relevância social, pois a instabilidade sistêmica descrita nos modelos VUCA e BANI possui o potencial de desestabilizar a citada tríade essencial e que sustenta a paz social.

Almeja-se, outrossim, uma ampliação do escopo de atuação estatal mediante a introdução do conceito de Inteligência de Ordem Pública. Esta abordagem busca refinar a percepção das ações diretas implementadas pela Polícia Militar, permitindo que o emprego da força seja orientado por uma compreensão holística das interações entre os diversos atores sociais (*stakeholders*)<sup>4</sup>. Visando uma compreensão mais estratégica da preservação da ordem em seu sentido lato, a inteligência passa a ser o filtro que qualifica a intervenção policial diante da complexidade do mundo BANI.

Desse modo, a intrincada teia de reconfigurações globais e o desafio imposto por organizações criminosas e atores não estatais evidenciam que a preservação da ordem não pode mais ser compreendida de forma isolada ou puramente reativa. É nesse cenário de dissolução das fronteiras tradicionais entre os riscos internos e as ameaças externas que se torna imperativo analisar as dinâmicas da geopolítica contemporânea.

No que se refere aos procedimentos metodológicos, o estudo caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, fundamentada em revisão bibliográfica e análise documental, conforme Gil (2019) e Lakatos e Marconi (2021). A opção pela abordagem qualitativa justifica-se pela necessidade de compreender, de forma aprofundada, as dinâmicas

---

<sup>1</sup> Segurança pública é compreendida como o estado de proteção jurídica e fática assegurado pelo Estado mediante ações preventivas e repressivas destinadas à preservação da ordem pública e à tutela da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Trata-se de um dos elementos constitutivos da ordem pública, voltado à prevenção e repressão de ilícitos penais e à garantia da estabilidade normativa da convivência social (LAZZARINI, Álvaro. *Direito Administrativo da Ordem Pública*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987; MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016; BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988).

<sup>2</sup> Tranquilidade pública refere-se à preservação do sossego coletivo, da paz social e da normalidade das relações comunitárias, compreendendo a ausência de perturbações que comprometam a estabilidade psicológica e a confiança social na ordem institucional. Constitui dimensão imaterial da ordem pública, relacionada à percepção coletiva de segurança e previsibilidade social (LAZZARINI, Álvaro. *Direito Administrativo da Ordem Pública*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987; PIRES, Maria Coeli Simões. *Direito adquirido e ordem pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005).

<sup>3</sup> Salubridade pública corresponde ao conjunto de condições sanitárias, ambientais e de higiene indispensáveis à proteção da saúde coletiva e à dignidade da pessoa humana, integrando a ordem pública na medida em que assegura ambiente físico adequado à convivência social. Sua tutela decorre do poder de polícia administrativa e da atuação estatal na promoção do bem-estar coletivo (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016; DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2023).

<sup>4</sup> Stakeholders são definidos como os indivíduos, grupos ou organizações que afetam ou são afetados direta ou indiretamente pelas atividades, decisões e resultados de uma instituição, possuindo interesses legítimos em seus processos e resultados. No âmbito da gestão pública e da governança, o conceito abrange atores estatais, privados e da sociedade civil, cuja interação influencia a formulação, a implementação e a avaliação de políticas públicas (FREEMAN, R. Edward. *Strategic management: a stakeholder approach*. Boston: Pitman, 1984; MITCHELL, Ronald K.; AGLE, Bradley R.; WOOD, Donna J. Toward a theory of stakeholder identification and salience. *Academy of Management Review*, v. 22, n. 4, p. 853–886, 1997).



institucionais, sociais e geopolíticas relacionadas à ordem pública, conforme orienta Minayo (2014, p.21). A pesquisa bibliográfica abrangeu obras clássicas e contemporâneas das áreas de ciência política, segurança pública e inteligência estratégica, enquanto a análise documental concentrou-se em legislações, políticas públicas e documentos oficiais. A organização e a interpretação dos dados seguiram uma perspectiva analítica reflexiva, inspirada em Becker (2014), sendo empregada a técnica de análise de conteúdo, nos termos de Bardin (2016).

O artigo é estruturado em duas seções. A primeira se dedica a desvelar como as novas relações de poder em escala global impactam diretamente a estabilidade das sociedades e redefinem o papel do Estado-nação na proteção do interesse público. A segunda seção propõe a transição da Inteligência de Segurança Pública para uma Inteligência de Ordem Pública, analisando sua eficácia diante de problemas complexos. Encerra-se com as considerações finais.

## 2. GEOPOLÍTICA E A ORDEM PÚBLICA

Com o término da guerra fria, mais especificamente do sistema bipolarizado e ingresso na era da globalização, a conceitualização do termo geopolítica passou por derivações semânticas como aborda Correa (2012), indo além da geografia política, geografia do poder e relações diplomáticas.

Geopolítica passou a compreender também o estudo dos conflitos internos ou internacionais, crises, ameaças ou confrontos identitários no interior dos Estados, entre Estados, ou no âmbito das chamadas novas guerras, quando os atores recorrem a meios de coação violenta.

Conforme registra Correa (2012) a derivação semântica, como definiu, decorre da confusão entre estratégia e política gerado pela liderança na gestão de conflitos permanentes pelos EUA, quando da unipolaridade da globalização, culminando com uma fusão conceitual de geopolítica e geoestratégia prevalecendo-se, mesmo que desvirtuado, o termo geopolítica.

A convergência cultural e institucional, impulsionada pela evolução tecnológica no processamento de dados e, sobretudo, na comunicação, tem propiciado transformações significativas na sociedade (Castells, 2018). Nesse contexto, conforme Hobsbawm (2008) argumenta, os efeitos do processo de globalização têm contribuído para a atenuação do poder estatal, a redução de seus recursos, conhecimento e controle territorial. Observa-se, ademais, uma erosão da lealdade cívica e uma revisão dos fundamentos do processo civilizatório.

Ao iniciar o século XXI, Jaguaribe (2005) identifica o que considera os três principais desafios em perspectiva mundial: a formação de uma nova ordem global, processo que vivenciamos na conjuntura atual; a questão da cultura contemporânea, especificamente a relação entre a perspectiva tecnológica e a humanista, bem como o relacionamento entre os diversos sistemas culturais e suas subdivisões; e a crescente disparidade que separa as sociedades afluentes das marginais, ou seja, entre

extremamente ricos e extremamente pobres. Não obstante este último problema, o autor o correlaciona às três ondas de globalização como um dos fatores que contribuem para o aumento da pobreza.

Com os descobrimentos marítimos e a revolução mercantil a relação de renda per capita, originariamente da ordem de 1 para 1, se tornou de 1 para 2, em favor do Ocidente. A revolução industrial elevou essa diferença de 1 para 10. A revolução tecnológica de nossos dias conduziu, nos extremos dos países mais ricos e mais pobres, a uma relação de 1 para 100 (Jaguaribe, 2005, p. 11)

Anterior ao período pandêmico, Castells (2018) já destacava a crise de poder vivenciada pelo Estado-Nação decorrente de sua inserção em uma rede de poderes e contrapoderes que o deixava dependente de um sistema mais amplo de influência com reflexo inclusive no quesito soberania. A fonte de tais poderes conforme o autor, são indefinidas e por vezes até mesmo indefiníveis, mas estabelecem concorrência com o Estado atuando de forma sutil.

Trata-se de redes de capital, produção, comunicação, crime, instituições internacionais, aparatos militares supranacionais, organizações não governamentais, religiões transnacionais, movimentos de opinião pública e movimentos sociais de todos os tipos, incluindo movimentos terroristas (Castells, 2018, p. 421).

No período pós-pandêmico, observa-se um processo de reconfiguração da rede de poderes e contrapoderes na qual o Estado-Nação está inserido, permanecendo incerto se a atual conjuntura testemunha uma desglobalização ou uma reglobalização. Segundo Bedin et al. (2022), a discussão sobre a desglobalização remonta à segunda metade do século XX, emergindo de movimentos políticos que visavam resgatar os conceitos clássicos de soberania e fortalecer as práticas econômicas nacionais. A crise econômica de 2008 intensificou esse debate, que foi novamente impulsionado pelas restrições logísticas decorrentes da pandemia, a qual evidenciou o grau de dependência entre as nações.

Segundo Bedin *et al.* (2022), a retomada dos conceitos clássicos de soberania conduz as nações a um patamar de nacionalismo cuja reconfiguração poderá resultar em um cenário global mais hostil e conflituoso entre Estados soberanos, com o conseqüente aumento da violência e de guerras. A instituição ou o aumento de barreiras comerciais, a promulgação de legislação anti-imigratória e a prática da xenofobia constituiriam as primeiras medidas a serem implementadas, sinalizando uma potencial erosão da ordem pública.

Evidenciando o estágio inicial dessa reconfiguração, observa-se uma significativa mudança nas estratégias industriais. Conforme artigo publicado pela Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina (FIESC, 2023), os riscos geopolíticos, conjuntamente com outros fatores externos, têm



impulsionado uma transição do modelo de *offshoring*<sup>5</sup>, predominante no século XX, para o *reshoring*<sup>6</sup> (retorno da indústria ao país de origem). Essa mudança, desencadeada por conflitos hegemônicos e perspectivas radicais de segurança nacional, é igualmente motivada pelas barreiras tarifárias, com reflexos na estabilidade econômica e, indiretamente, na ordem pública.

Paralelamente à reconfiguração das estratégias industriais, observa-se outro importante movimento global: a reestruturação das cadeias de suprimento globais, também referida como neointustrialização e deflagrada após o período pandêmico, tem sido acompanhada por um incremento significativo do fluxo migratório em escala continental, cujos efeitos se manifestam nas principais regiões metropolitanas. No caso do Brasil, dadas as suas extensas dimensões territoriais, observa-se não apenas a influência de um fluxo migratório internacional, composto predominantemente por latino-americanos, mas igualmente um processo migratório interregional, determinado pelas acentuadas disparidades socioeconômicas entre as suas unidades federativas.

Conforme assinala Jaguaribe (2005), o Brasil apresenta considerável vulnerabilidade na defesa de seus interesses, facilitando a intervenção externa com a colaboração de atores nacionais. De modo análogo aos interesses políticos e econômicos, movimentos subversivos e organizações criminosas igualmente buscam explorar as vulnerabilidades nacionais, recorrendo à formação de opinião pública e à influência para alcançar seus intentos. Nesse contexto de redefinição de poderes e contrapoderes globais, as repercussões geram convulsões sociais que afetam a ordem pública em suas dimensões administrativa e jurídica.

As complexas dinâmicas de poder e as convulsões sociais decorrentes da reconfiguração global demandam uma compreensão aprofundada do conceito de ordem pública. Se, em uma simples concepção ofertada por Bernard (1987), ordem pública é a ausência de desordem, a realidade demonstra tratar-se de conceitualização complexa e etérea a ser abordada mais à frente.

Em face dos debates emergentes sobre um processo de desglobalização, a perspectiva de Castells (2018, p. 425) sobre a crise do Estado-Nação oferece um arcabouço teórico relevante. O autor já alertava que os níveis de tomada de decisão de um Estado em rede eram caracterizados por altos níveis de complexidade e incerteza, nos quais a sociedade em rede global determinava os parâmetros que moldavam o campo de ação estatal. Nessa linha de raciocínio, Castells enfatiza que, na ausência de

<sup>5</sup> *Offshoring* consiste na estratégia empresarial de transferência parcial ou total de atividades produtivas para outro país, geralmente com o objetivo de reduzir custos operacionais, aproveitar vantagens comparativas (mão de obra, incentivos fiscais ou regulação mais flexível), ampliar acesso a mercados ou integrar cadeias globais de valor. Trata-se de prática associada à intensificação da globalização produtiva e à fragmentação internacional da manufatura (GEREFFI, Gary. *Global value chains and development*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018; ELLRAM, Lisa M.; TATE, Wendy L.; PETERSEN, Kenneth J. Offshoring and reshoring: an update on the manufacturing location decision. *Journal of Supply Chain Management*, v. 49, n. 2, p. 14–22, 2013).

<sup>6</sup> *Reshoring* refere-se ao movimento de retorno das atividades produtivas anteriormente deslocadas ao exterior para o país de origem da empresa. Esse processo é geralmente motivado por riscos geopolíticos, fragilidades nas cadeias globais de suprimento, aumento de custos logísticos, políticas industriais domésticas ou preocupações com segurança econômica e autonomia estratégica. O reshoring insere-se no contexto contemporâneo de reconfiguração das cadeias globais de valor (BAILEY, David; DE PROPRIIS, Lisa. Manufacturing reshoring and its limits. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, v. 7, n. 3, p. 379–395, 2014; ELLRAM; TATE; PETERSEN, 2013).

instituições globais legítimas, a definição de bem comum a ser protegido, defendido ou regulado dependeria das relações de poder expressas no Estado em rede.

Seguindo essa lógica, a compreensão da ordem pública em um Estado em rede também se submete aos parâmetros definidos pela sociedade em rede global e ajustados localmente em função do nível de permeabilidade da sociedade e da propensão a questionar valores éticos, morais e até mesmo jurídicos.

Em continuidade, convém pontuar que, se a ruptura de organizações criminosas locais ao Estado e sua associação a redes transnacionais de crime já levava a uma vulnerabilidade e perda do monopólio do poder coercitivo pelo Estado, a atual conjuntura, marcada pelos processos de realinhamento global, apresenta novos desafios. Nesse cenário, onde mercados ilícitos tendem, em tese, a se contrapor a um nacionalismo emergente, o risco de desordem pública se elevará consideravelmente. Já vulnerabilizado, o Estado não só encontraria dificuldades para restaurar a ordem pública como também para se manter como tal.

A compreensão da dinâmica global, conforme abordada por Naim (2006), passa pela análise da globalização como um conjunto de reformas abrangentes. Para o autor, embora reformas representem oportunidades, a fragilização da capacidade governamental em Estados reformulados – caracterizados como Estados fracos ou falidos – cria um cenário de vulnerabilidade explorado pelo crime organizado. Nesses Estados, a facilidade com que organizações criminosas se estabelecem e conduzem seus negócios ilícitos é notável, impulsionada pela corrupção de agências governamentais e permitindo, inclusive, a expansão para atividades lícitas.

Alinhado ao postulado de que reforma gera oportunidade, o cenário contemporâneo oferece margem para que tanto o crime organizado quanto outros atores não estatais intensifiquem a exploração das fragilidades estatais. Tal processo pode levar à formação ou expansão dos “black spots”, definidos por Visacro *apud* Souza (2012) como áreas onde o governo formal não detém controle efetivo. Nestes locais, a soberania estatal se anula no instante em que o poder coercitivo é exercido por entes não estatais. Essa dinâmica, por sua vez, estabelece o terreno para a “guerra assimétrica”, termo que Hobsbawm (2008) descreve como a capacidade de grupos armados não estatais desafiar o poder do Estado.

As complexas interações de ilícitos promovidos por organizações criminosas transnacionais, aliadas à proliferação de atores não estatais operando a partir de “black spots” e à persistência de conflitos assimétricos contra o Estado, convergem para um quadro de desordem pública acentuada. Tal cenário, como delineado por Machado *apud* Bigo (2011), representa uma dissolução das distinções tradicionais entre segurança externa e segurança interna.

Conforme detalhado no cenário geopolítico, torna-se evidente a necessidade de uma nova abordagem estatal. Para navegar essa teia de ameaças complexas e transfronteiriças, a Atividade de Inteligência emerge como um pilar indispensável, capaz de prover o conhecimento estratégico crucial.



Segundo Gonçalves (2009), esse conhecimento caracteriza-se pela análise de variáveis complexas e tendências de longo prazo, fornecendo à instituição policial militar os subsídios necessários para a antecipação de riscos e a salvaguarda da ordem pública. Trata-se, portanto, de um insumo indispensável à resiliência do Estado e à efetiva governança, permitindo que a Polícia Militar atue sobre as causas das instabilidades e não apenas sobre seus efeitos imediatos.

### 3. INTELIGÊNCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA OU DE ORDEM PÚBLICA

Considerando a complexidade das ameaças à ordem pública e a reconfiguração do cenário global, a Atividade de Inteligência emerge como um instrumento crucial para resiliência estatal. Em uma abordagem resumida, esta atividade objetiva a produção de conhecimentos para o assessoramento de determinado tomador de decisão; portanto, está intrinsecamente voltada ao assessoramento. Conforme Moraes (2012), trata-se de um assessoramento único e singular, uma vez que complementa o trabalho de outras assessorias ao ter a capacidade de ir além, alcançando um universo antagônico em virtude de suas características, técnicas e metodológicas.

Nesse contexto de fundamental importância para a defesa estatal, Feitoza (*apud* Cepik, 2011), em sua nota de apresentação, destaca que a Atividade de Inteligência é imprescindível ao desenvolvimento e à preservação do Estado Democrático de Direito. Este, por sua vez, deve valer-se dos métodos, técnicas e ferramentas para obter o conhecimento necessário e, assim, atender aos objetivos constitucionais.

Essa abordagem, que elucida a Atividade de Inteligência de Estado (ou “clássica”), é complementada pela seguinte definição:

É o conjunto de conhecimentos, normalmente de acesso restrito, produzidos por uma Instituição de Estado, conhecida como Serviço de Inteligência, obtidos por meio de coleta em diversos tipos de fontes, bem como complementados por operações de busca, quando imprescindíveis, cujo produto, após processado e analisado por meio de uma metodologia própria pelos respectivos analistas que atuam nesses órgãos, poderá servir de subsídio à tomada de decisão pelo mais alto escalão do poder nos campos político, econômico, militar, segurança e defesa, relações internacionais, bem como em qualquer outra área cuja colaboração a esse processo decisional possa se mostrar útil e oportuna (Novellino, 2018, p. 32-33).

No contexto brasileiro, a relevância da Atividade de Inteligência, anteriormente delineada conceitualmente, é reafirmada por sua normatização oficial. O Estado brasileiro formalizou o conceito de Atividade de Inteligência na Política Nacional de Inteligência – PNI (Decreto Federal nº 8.793, de 29 de junho de 2016), sendo este o documento de mais alto nível de orientação referente à atividade no país.

Atividade de Inteligência: exercício permanente de ações especializadas, voltadas para produção e difusão de conhecimentos, com vistas ao assessoramento das autoridades governamentais nos respectivos níveis e áreas de atribuição, para o planejamento, a execução,

o acompanhamento e a avaliação das políticas de Estado. A atividade de Inteligência divide-se, fundamentalmente, em dois grandes ramos:

I – Inteligência: atividade que objetiva produzir e difundir conhecimento às autoridades competentes, relativos a fatos e situações que ocorram dentro e fora do território nacional, de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório, a ação governamental e a salvaguarda da sociedade e do Estado;

II – Contrainteligência: atividade que objetiva prevenir, detectar, obstruir e neutralizar a Inteligência adversa e as ações que constituam ameaça à salvaguarda de dados, conhecimentos, pessoas, áreas e instalações de interesse da sociedade e do Estado (Brasil, 2016, on-line).

A normatização da Atividade de Inteligência no Brasil materializou-se com a criação do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), instituído pela Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, que designou a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) como seu órgão central e coordenador. Essa formalização, no entanto, resultou em uma expansão da Atividade de Inteligência aos demais órgãos do Estado, os quais, em sua maioria, priorizaram um amoldamento superficial.

Nesse contexto, a Doutrina Nacional de Inteligência (Brasil, 2016) posiciona o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública no SISBIN, inferindo-se, portanto, que a Inteligência de Segurança Pública (ISP) constitui um ramo da Inteligência de Estado. No âmbito da Segurança Pública, contudo, Kraemer (2015, p. 73) observa que o estabelecimento da Atividade de Inteligência ocorreu de maneira confusa e sem um devido processo de construção. Tal desenvolvimento buscou, predominantemente, favorecer a atividade investigativa – ou seja, a busca por provas – em detrimento da produção de conhecimento voltado ao assessoramento no processo decisório.

Ao examinar o arcabouço jurídico nacional referente à Atividade de Inteligência, constata-se uma sequência de documentos que, teoricamente, pode ter contribuído para a perpetuação do empirismo na área, aliado a interesses corporativos. Essa realidade ainda é perceptível em diversos órgãos, onde a adequação se limitou à mera mudança de nomenclatura. Conforme Kraemer (2015, *apud* Patrício, 2015) reitera, a interpretação equivocada do conceito de inteligência perpetuou, no âmbito da segurança pública, a ideia de que Inteligência é sinônimo de investigação, inclusive com o desenvolvimento de embasamentos teóricos para sustentar essa premissa.

A conceituação de Inteligência de Segurança Pública, conforme apresentada na Política Nacional de Inteligência de Segurança Pública (PNISP - Brasil, 2021) – documento orientador da atividade de inteligência de segurança pública –, é a seguinte:

Atividade de inteligência de segurança pública é conceituada como o exercício permanente e sistemático de ações especializadas destinadas à identificação, à avaliação e ao acompanhamento de ameaças reais e potenciais no **âmbito da segurança pública**, orientadas para a produção e a salvaguarda de conhecimentos necessários ao processo decisório no curso do planejamento e da execução da PNSPDS e das ações destinadas à prevenção, à neutralização e à repressão de atos criminosos de qualquer natureza que **atentem contra a ordem pública**, a incolumidade das pessoas e do patrimônio (Brasil, 2021, on-line, grifo nosso)

Para além da controvérsia conceitual em torno da ISP, persistem desafios na distinção entre dois conceitos essenciais: ordem pública e segurança pública, com esta última figurando como um dos



componentes da primeira. Bobbio (2007) já ressaltava a dificuldade de conciliar as múltiplas compreensões de ordem pública, dadas as diversas hipóteses de onde decorrem, em um sistema conceitual coeso.

No âmbito da teoria jurídica, Silva (2007) esclarece que o termo “segurança” adquire o sentido amplo de garantia, proteção ou estabilidade de uma condição ou indivíduo em diferentes contextos, conforme o adjetivo que o acompanha. Complementarmente, Lazzarini (2000) oferece a seguinte perspectiva sobre segurança pública:

O nosso entendimento do que é segurança pública [...] é ser ela o estado antidelitual que resulta da observância dos direitos tutelados pelos códigos penais comuns e pela lei das contravenções penais, com ações de polícia preventiva ou de repressão imediata, afastando-se, assim, por meio de organizações próprias, de todo perigo, ou de todo mal que pode afetar a ordem pública, em prejuízo da vida, da liberdade ou dos direitos de propriedade das pessoas, limitando as liberdades individuais, estabelecendo que a liberdade de cada pessoa, mesmo em fazer aquilo que a lei não lhe veda, não pode ir além da liberdade assegurada aos demais, ofendendo-a (Lazzarini, 2000, p. 119).

Ainda sobre o conceito de segurança pública, Nunes (2010) enfatiza que, ao exercer a tutela policial e penal, ela culmina na defesa da ordem jurídica e política. Isso ocorre por assegurar a obediência às normas e a proteção das relações interpessoais, interinstitucionais e entre os indivíduos e o Estado, o que a caracteriza como um serviço público essencial proveniente do Estado, cuja finalidade é garantir a incolumidade dos bens jurídicos e dos direitos fundamentais.

Paralelamente à análise da segurança pública, é crucial retomar a noção de ordem pública em sua evolução histórica. Sua dimensão foi ampliada a partir da Primeira Guerra Mundial, quando a perspectiva econômico-social passou a ser acolhida em conexão com a promoção do bem-estar. Isso se deu dados os impactos devastadores do desenvolvimento dos setores industriais, agrícola e pastoril sobre o homem (Pires, 2005, p. 360).

Nesse contexto de ampliação conceitual, uma normatização para a ordem pública pode ser encontrada no Decreto nº 88.777 (Brasil, 1983), que aborda o tema da seguinte forma:

Ordem Pública - Conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo poder de polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum (Brasil, 1983, on-line).

Aprofundando a discussão sobre a ordem pública, Pires (2002), ao comentar a compreensão de Radbruch acerca desse conceito frente ao paradigma social, relaciona-o ao Direito Administrativo. Tal perspectiva delinea uma ordem ampla na qual ao Estado caber-lhe-ia prover a tranquilidade geral, seja pelo exercício do poder de polícia, seja pela prestação de serviço público.

Retornando ao conceito de segurança pública, e complementando as abordagens anteriores, Lazzarini a aborda da seguinte forma:

Falar de segurança pública exige do doutrinador cauteloso a atitude de sempre reportar-se à ordem pública, em face da inter-relação existente entre esses conceitos. Igualmente a festejados administrativistas pátrios e europeus, entendo que a segurança pública é um aspecto da ordem pública, **concordo até que seja um dos seus elementos, formando a tríade ao lado da tranquilidade pública e salubridade pública, como partes essências de algo composto. Saliento que não é uma ordem pública reduzida como já se interpretou.** (Lazzarini, 1995, p. 6).  
[...]

A ordem, assim como a segurança são valores etéreos, de difícil aferição, e não por acaso que publicistas de renome mundial, sucessivamente, atravessaram séculos a estudá-los, tal a complexidade que oferecem. **Pode-se afirmar com certeza que a ordem pública é sempre efeito de uma realidade nacional que brota da convivência harmônica resultante do consenso entre a maioria dos homens comuns, variando no tempo e no espaço em função da própria história.** O arcabouço jurídico que o Estado proporciona à sociedade é simples tradutor dessa ordem (Lazzarini, 1995, p. 6-7, grifo nosso).

Dando sequência à análise conceitual, depreende-se que a ordem pública é composta por uma tríade que envolve segurança pública, tranquilidade pública e salubridade pública. Conforme Pires *apud* Delgado (2005, p. 362), “A segurança não é um fim, ela é meio [...]”. Rosa (2020, p. 51), em sua obra, já destaca a necessidade de uma visão sistêmica para as políticas públicas, que transpasse os limites da segurança pública e englobe o conjunto formador da ordem pública. Pires (2005), ao abordar a eficácia da ordem jurídica para a consecução da segurança, salienta que o rompimento do equilíbrio da ordem pública ocorre quando qualquer uma de suas expressões é afetada.

Considerando que a gênese do Direito Administrativo exige uma contínua adaptação às necessidades sociais, fomenta-se, na conjuntura atual, o estudo e o debate acerca da ordem pública. Isso visa a uma readequação da Inteligência de Segurança Pública baseada em um enfoque sistêmico, uma vez que ela compõe um sistema sob constante influência das Expressões do Poder Nacional, identificadas pelos campos político, econômico, psicossocial, militar e científico-tecnológico (ESG, 2021). É importante ressaltar, sob um enfoque sistêmico, que a análise dos sistemas é realizada a partir de uma concepção do todo, na qual os ambientes internos e externos são sempre considerados.

Nesse sentido, a readequação para uma Inteligência de Ordem Pública concederia maior amplitude e oportunidade ao considerar em seu escopo a tranquilidade pública, a salubridade pública e a segurança pública. A história recente já comprovou que a atuação das forças de segurança transcende o campo da segurança pública. Inclusive, Rosa *apud* Lazzarini (2021) comenta acerca da competência residual da polícia ostensiva, indicando que recaem sobre as Polícias Militares atribuições que porventura não foram designadas a outras instituições. Lazzarini (2003, p. 85), aborda a questão da seguinte forma:

A polícia administrativa, porém, é bem mais ampla, pois tem por objetivo não só a prevenção do ilícito penal, cabendo-lhe também a prevenção e a própria repressão administrativa de toda uma gama de ilícitos não penais [...]. No tocante à preservação da ordem pública, às Polícias Militares não só cabe o exercício da polícia ostensiva, na forma retro examinada, como também a competência residual [...] não atribuída aos demais órgãos.



Outro fator que justifica a constituição de uma Inteligência de Ordem Pública refere-se à abordagem simplista e dissociada dos problemas sociais e criminais no País. Devido a essa perspectiva, as forças policiais frequentemente precisam lidar com questões que extrapolam sua capacidade de atendimento. Para Visacro (2011), a fragmentação na abordagem de temas sensíveis nos campos socioeconômico, comercial, legal e institucional tem deteriorado as capacidades estatais.

Os temas sensíveis, conforme denominados por Visacro, frequentemente se configuram como *wicked problems* – problemas perversos. De acordo com Chefe *apud* Rittel (2022, p. 23), estes se referem a problemas de ordem social complexos, mal formulados, com baixo nível de conhecimento, envolvendo múltiplos atores e tomadores de decisão com ações e deliberações por vezes conflitantes, sendo que alguns até compõem um mesmo sistema. Ainda para o autor, *wicked problems* exigem formas alternativas de gerenciamento e conciliação das complexidades sociais, demandando inicialmente o reconhecimento do pluralismo inerente à sociedade moderna, visto que não há como suprimir tais problemas com base em decisões simplistas.

Conforme apresentado até o momento, uma visão simplista e desprovida de análise estratégica – isto é, de conhecimento fundamentado e provido de credibilidade – não atende aos anseios da sociedade para a solução de problemas complexos. A amplitude de uma Inteligência de Ordem Pública, valendo-se de seu mister de responder às incertezas com base em seu arcabouço metodológico e técnico, confere-lhe total capacidade de prover estudos de fatores sociais, econômicos e políticos. Corroborando essa perspectiva, Chefe *apud* Head (2022, p. 32) aponta, ainda, que *wicked problems* são uma convergência de incertezas, complexidades e divergência de valores, destacando alguns fatores que levam a uma resposta insatisfatória a esses problemas:

- Problemas mal identificados e mal definidos;
- Os próprios problemas podem estar em constante mudança;
- Soluções podem vir a abordar os sintomas em vez das causas;
- Pessoas podem discordar tão veemente que muitas opções de solução são impraticáveis;
- Existência de uma fraca, fragmentada ou contestada base de conhecimentos necessárias à implementação de uma solução; e
- Soluções dependentes da realização de grandes mudanças no tocante a atitudes e comportamentos, que podem ser difíceis devido à falta de incentivo ou de pontos de alavancagem.

Nessa perspectiva, a Inteligência de Ordem Pública atua na identificação de ameaças de alta probabilidade e impacto, cujos sinais de alerta, embora óbvios, são frequentemente negligenciados pela complacência institucional – fenômeno denominado por Wucker (2021) como “Rinocerontes Cinzas”. Um exemplo nítido reside no agravamento de crises geopolíticas e ondas migratórias, que representam riscos latentes com efeitos diretos na ordem pública. Paralelamente, essa estrutura de inteligência promove a resiliência contra “Cisnes Negros” (Taleb, 2007), eventos de imprevisibilidade radical e impacto disruptivo. Assim, a natureza sistêmica dessa atividade, calcada na capacidade de adaptação, torna-se o elemento crucial para preparar o Estado e a instituição policial militar tanto para o perigo visível quanto para o inesperado.

Evidencia-se, portanto, que as abordagens fragmentadas e simplistas são insuficientes para lidar com os complexos desafios que permeiam a ordem pública na atual conjuntura geopolítica. A necessidade de transcender a mera segurança pública, incorporando a tranquilidade e a salubridade, e de empregar uma Inteligência de Ordem Pública com visão sistêmica e capacidade de análise multifatorial, emerge como um imperativo estratégico para a resiliência do Estado.

Todavia, para que essa governança proativa se materialize de forma equilibrada, é indispensável estabelecer salvaguardas que impeçam uma expansão funcional excessiva ou a centralização de poder. Fundamentada na competência residual das Polícias Militares para a preservação da ordem, a Inteligência de Ordem Pública deve atuar estritamente como o elo de integração multisetorial que fornece conhecimento estratégico, evitando que essa produção técnica seja confundida com o planejamento de políticas públicas, cuja responsabilidade transcende o aparato policial e exige o reconhecimento do pluralismo social.

Para gerir problemas complexos (*wicked problems*) e temas sensíveis que deterioram a capacidade estatal, torna-se imperativa uma adequação normativa que delimite as fronteiras operacionais e evite a superposição de funções. Tal regulamentação deve garantir que a instituição lidere a transição para uma estratégia de ordem pública integrada, preservando o equilíbrio da tríade essencial à paz social e ao interesse público.

Assim, os argumentos apresentados ao longo deste estudo convergem para as reflexões finais que se seguirão, consolidando o entendimento sobre o papel crucial dessa Inteligência na construção de uma governança proativa e integrada.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A sociedade contemporânea, imersa em processos de reforma e estruturada em rede (Naim, 2006), não comporta mais soluções simplistas para problemas cuja complexidade transcende o aparato policial tradicional. O rompimento do equilíbrio da tríade da ordem pública – segurança, tranquilidade e salubridade – evidencia que as crises manifestadas na superfície da segurança pública demandam o envolvimento multisetorial do Estado. Nesse cenário, cabe à instituição policial militar, enquanto força pública destinada à preservação da ordem, atuar como o elo de integração que transcende o combate reativo à criminalidade.

Nesse cenário, a Inteligência de Ordem Pública surge como o instrumento capaz de enquadrar os *wicked problems* contemporâneos. Ao contrário da abordagem reativa, essa metodologia permite identificar os “Rinocerontes Cinzas” (Wucker, 2021) – como o crime transnacional e as crises migratórias, que, embora óbvios, são negligenciados pela complacência institucional. Simultaneamente, sua natureza sistêmica edifica a resiliência necessária para absorver os impactos de “Cisnes Negros”, como pandemias ou ataques cibernéticos massivos a infraestruturas críticas. Essa evolução permite que



a Polícia Militar deixe de ser um instrumento de resposta isolada para se tornar um pilar de estabilidade sistêmica frente ao realinhamento geopolítico global.

Depreende-se, portanto, que a transição para uma Inteligência de Ordem Pública constitui um imperativo inadiável para a resiliência estatal frente à complexidade geopolítica contemporânea. Ao transcender a mera coleta de dados e focar na produção de conhecimento estratégico, essa abordagem permite expor os riscos ocultos e conferir sentido às instabilidades globais. O fomento a este debate espera promover uma compreensão profunda de que a gestão de problemas sociais complexos não admite respostas isoladas, exigindo que a Polícia Militar lidere a migração de uma segurança reativa para uma governança proativa e integrada da ordem pública. Cumpre salientar, contudo, que a consolidação desta proposta carece de estudos subsequentes voltados à definição da estrutura organizacional, à precisa delimitação funcional das agências envolvidas e ao arranjo de um modelo de governança interinstitucional sólido. Ademais, a transposição de variáveis geopolíticas para a esfera estadual exige cautela, uma vez que a articulação entre a preservação da ordem pública e a defesa nacional demanda uma coordenação federativa clara, capaz de evitar superposições funcionais e assegurar a harmonia entre as esferas de competência do Estado.

## REFERÊNCIAS

- BAILEY, David; DE PROPRIS, Lisa. Manufacturing reshoring and its limits. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, Oxford, v. 7, n. 3, p. 379–395, 2014.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BECKER, Howard S. **Métodos de pesquisa em ciências sociais**. 4. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.
- BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. 13º Ed. Brasília: UNB, 2007.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. **Decreto nº 10.777, de 24 de agosto de 2021**. Dispõe sobre a política nacional de inteligência de segurança pública. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2021.
- BRASIL. **Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016**. Dispõe sobre a política nacional de inteligência. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2016.
- CEPIK, Marco (Org.). **Inteligência governamental: Contextos nacionais e desafios contemporâneos**. Niterói: Impetus, 2011.
- CHEFE, Brian W. **Wicked Problems in public policy**. Santa Lúcia: Palgrave Macmillan, 2022.
- CORREA, Pedro de Pezarat. **Geopolítica e geoestratégia**. 2012. Disponível em: [https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/7670/1/NeD131\\_PedroPezaratCorreia.pdf](https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/7670/1/NeD131_PedroPezaratCorreia.pdf). Acesso em: 15 nov. 2023.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2023.
- ELLRAM, Lisa M.; TATE, Wendy L.; PETERSEN, Kenneth J. Offshoring and reshoring: an update on the manufacturing location decision. **Journal of Supply Chain Management, Hoboken**, v. 49, n. 2, p. 14–22, 2013.
- FREEMAN, R. Edward. **Strategic management: a stakeholder approach**. Boston: Pitman, 1984.
- GEREFFI, Gary. **Global value chains and development**. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.
- GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- GONÇALVES, Joanival Brito. **Atividade de inteligência e legislação correlata**. Niterói: Impetus, 2009.
- HOBSBAWM, Eric. **Globalização, democracia e terrorismo**, 2ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- JAGUARIBE, Helio. **Urgências e perspectivas do Brasil**. Brasília: Instituto Rio Branco, 2005.



KRAEMER, Rodrigo. Incompreensão do conceito de inteligência na segurança pública. **Revista Brasileira de Inteligência**, Brasília, n° 10, p. 73-82, Dez. 2015.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LAZZARINI, Alvaro. **Direito Administrativo da Ordem Pública**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

MACHADO, Lia Osorio. **Espaços transversos: Tráfico de drogas ilícitas e a geopolítica da segurança**. 2011 UFRJ. Disponível em: <http://www.retis.igeo.ufrj.br/wp-content/uploads/2011-Espa%C3%A7os-Transversos-FUNAG.pdf>. Acessado em: 15 de nov. de 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 14. ed. São Paulo: Hucitec, 2014.

MITCHELL, Ronald K.; AGLE, Bradley R.; WOOD, Donna J. Toward a theory of stakeholder identification and salience. **Academy of Management Review**, Briarcliff Manor, v. 22, n. 4, p. 853–886, 1997.

MORAES, Márcio Bonifácio. **A atividade de inteligência, em nível estratégico, uma proposta para o Brasil**. Disponível em: <http://reservaer.com.br/estrategicos/atividade-de-inteligencia.html>. Acessado em: 16 nov. 2023.

NAÍM, Moisés. **Ilícito**. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

NOVELLINO, Vicente Nicola. **Cidadania e limites jurídicos da atividade de Inteligência de Estado no Brasil**. 2018. 175 f. Dissertação (Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo. 2018.

PIRES, Maria Coeli Simões. **Direito adquirido e ordem pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

ROSA, Aurelio José Pelozato. **Um modelo sistêmico de preservação da ordem pública em três níveis de resposta: municipal; estadual; e federal, identificando os atores e os órgãos formadores**. Monografia – Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia, Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro, 2020

VISACRO, Alessandro. **Guerra irregular: terrorismo, guerrilha de resistência ao longo da história**. São Paulo: Contexto, 2009.

WUCKER, Michele. **O Rinoceronte Cinza: Como reconhecer e agir diante dos perigos óbvios que ignoramos**. São Paulo: Citadel, 2021.