7º Seminário de Graduação e Pós-Graduação em Relações Internacionais da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI): ***"Rumo à multipolaridade? Tensões, alianças e o lugar do Brasil na ordem global"***

OS REFLEXOS DO PORTAL DE INTELIGÊNCIA OPERACIONAL (PIOP) NO IMPLEMENTO DA POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA (PND) E DA ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA (END) NO BRASIL.

12, 13 e 14 de dezembro de 2024 na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre (RS).

ÁREA TEMÁTICA: SEGURANÇA INTERNACIONAL, ESTUDOS ESTRATÉGICOS E POLÍTICA DE DEFESA;

Nízia Juliana Pereira Santos Da Silva Menezes

Escola Superior de Guerra - Campus Rio de Janeiro.

1. Resumo:

O artigo tem como o objetivo analisar as modificações ocorridas na estrutura organizacional e nas atribuições das áreas relacionadas às Atividades de Inteligência Estratégica e de Inteligência Operacional no âmbito do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, em conformidade com a Doutrina de Operações Conjuntas – MD30-M-01/Volumes 1 e 2 (2ª Edição/2020), normatizado pela Portaria Normativa nº 84/GM-MD pelo Ministério da Defesa em 15/09/2020, à viabilizar o implemento de uma comunicação por meio do Portal de Inteligência Operacional (PIOp), em sintonia com os parâmetros definidos nas Políticas Nacionais de Defesa (PND) e nas Estratégias Nacionais de Defesa (END) no Brasil.

O horizonte temporal, 2008 a 2024, foi definido em função da Lei Complementar nº 136 /2010, a qual prevê, em seu §3º do art. 9º, que as PNDs, as ENDs, acrescido do Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), sejam submetidas a um processo de revisão - a cada quatro anos, por meio da cronologia das respectivas edições de 2008, 2012, 2016, 2020 e 2024, a fim de viabilizar uma governança estratégica centralizada, com o foco em Estratégia Nacional de Defesa a viabilizar a Política Nacional de Defesa Brasileira.

Esclarecemos que a telecomunicação é considerada um dos setores de infraestrutura crítica (IC), cuja importância é quando sofre destruição (ainda que parcial), ou obstrução, e, pode acarretar prejuízos para a segurança e a economia de um país.

Não nos limitamos aos danos em virtude de violação de cibersegurança, almejamos abordar a governança conjunta das forças armadas brasileiras em prol da Segurança Nacional. Logo, pertinente é esclarecer que a Defesa Nacional precisa ser compreendida como um bem público provido à Sociedade, por meio de políticas públicas e definida por meio de processo decisório.

A formulação de Política Pública (PP), seja interna, seja externa, em prol da Defesa Nacional Brasileira, requer uma maior expertise, os dados requerem maior confiabilidade sobre a mensuração dos riscos/variáveis envolvidas , acrescido de confiabilidade/certeza do conteúdo da informação, além da necessidade de ter uma cultura organizacional militar e civil, ambas coesa na constante coleta de dados e no tratamento deste, acrescido de infraestrutura que acompanhe a evolução tecnológica global de telecomunicações, capaz de coletar, armazenar dados padronizados e possibilitar mineração (eficiente, rápida e confiável), em prol de uma governança estratégica à enfrentar ameaças invisíveis - inclusive cibernética.

As políticas governamentais requerem uma estrutura administrativa do governo capaz de implementá-las e de uma cultura organizacional, esta com governança, à manter contínua sua prestação de serviço público, pois, estas políticas públicas são fruto da promoção de concurso de agentes, em prol da economicidade e da eficiência, precisam estabelecer as diretrizes estratégicas, intermediárias e operacionais.

O conhecimento transformados em dados se revela um ativo das organizações também ao Estado Soberano e no Governo, requer uma eficiente gestão, ser mantido e renovado a infra-estrutura e a capacitação constantemente dos profissionais envolvidos, à gerarem retorno, além de vantagem competitiva, por meio de uma gestão do conhecimento estratégico na tomada de decisão, em prol da maximização dos objetivos originalmente estabelecidos nestas políticas públicas.

O conjunto de dados obtidos por meio do adequado fluxo de informação oficial compreende um bem público, requer uma governança na comunicação, via uma sistema operacional oficial padronizado, seguro e confiável, alimentado com todas as informações existentes pertinentes à garantir a segurança, a confiabilidade da informação, implementado por meio de uma cultura organizacional eficiente e eficaz, à viabilizar a otimização dos demais recursos, do tempo na tomada das decisões, considerando a “necessidade de conhecer”, as variáveis norteadoras nos problemas, precisam de soluções através de política pública.

A política de defesa (defense policy) é parte integrante da gestão estratégica brasileira, a qual é um tema prioritário para o governo do Brasil, e, se revela essencial à governança pública interna e externa (internacional) em um processo contínuo de tomada de decisão, sobre as definições dos objetivos prioritários, dos respectivos meios à alcançá-los, considerando inclusive as oportunidades e necessita de um melhoramento na tomada de decisões na governança estratégica na Segurança da Informação, com Ética de Dados, em sintonia com a Lei Geral de Proteção de Dados, com a utilização de banco de dados precisos, criptografado, destinado a facilitar cada tomada de decisão, adotando uma cultura de informação satisfatória, através da estratégia de gestão de dados do DoD, à apoia as Políticas Nacionais de Defesa (PND) e da Estratégias Nacionais de Defesa (END).

É necessário apreender que o conceito legal de política pública, assim como as Políticas Nacionais de Defesa (PND) e da Estratégias Nacionais de Defesa (END), podem ter em comum elemento nuclear, nasceram dos aspectos políticos, mas, são distintas entre si, E, as alterações normativas legais específicas, e, recorrentes, tendem a aumentar esta

diferença,visto que se revelam num modelo sequencial de PP, por meio da estruturação constitucional-legal.

A vertente gerencial da avaliação da política pública, por sua vez, busca verificar se as ações desenvolvidas no âmbito delas se orientam em prol dos objetivos estabelecidos, e, em sintonia com as diretrizes., neste caso a Política Nacional de Defesa (PND) aferir-se-á Estratégia Nacional de Defesa (END) por meio do Portal de Inteligência Operacional (PIOp) como instrumento de parametrização de comunicação entre as interagências com o foco de governança em telecomunicação.

Analisar o exposta por meio de uma pesquisa científica requer uma abordagem criteriosa nas escolhas conceitos, dentre eles a governança, o qual é polissêmico, multidimensional e carregado de ambiguidade (Rose-Ackerman, 2017), a governabilidade e as políticas públicas.

Almeja-se perquirir em qual etapa do ciclo das políticas públicas (PP) está a política pública de envolvendo o sistema de Portal de Inteligência Operacional (PIOp) da Defesa Nacional - (1) percepção e definição de problemas; (2) formação da agenda decisória; (3) formulação de programas e projetos; (4) implementação das políticas delineadas; (5) monitoramento e avaliação das ações planejadas.

Evidenciamos que a importância do setor de telecomunicação foi majorada nos últimos dez anos, considerando a mudança da dinâmica social surgida com as recorrentes epidemias, e pela necessidade de isolamento causada pela Covid-19.

No mundo globalizado, a telecomunicação, fruto dos recentes avanços tecnológicos, permitem compartilhar, analisar e visualizar os dados e as informações de forma cada vez mais simples, segura e rápida. E, têm melhorado a tomada de decisão dos gestores públicos, e viabiliza ao mesmo tempo, a transparência e a accountability das ações governamentais do Governo Brasileiro e para as FA no Brasil. Ela, perpassa pela conceituação de políticas públicas e o modelo sequencial de política pública, as Políticas Nacionais de Defesa (PND), as Estratégias Nacionais de Defesa (END), para aferir se esta Atividades de Inteligência Estratégica e de Inteligência Operacional, no âmbito do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, a qual pode viabilizar uma melhor gestão dos bens públicos civis e militares - inclusive o tempo na tomada de decisão na Política Nacional de Defesa (PND), via a mineração dos dados, via PIOp, esta com maior confiabilidade e informações padronizada, acrescido de mudança de cultura organizacional militar estratégica.

Quanto ao seu objetivo, a pesquisa será descritiva e exploratória. Quanto às técnicas de pesquisa, será bibliográfica e documental normativa.

Todavia, em função da limitação do texto, a pesquisa, destaco os pontos considerados mais relevantes históricos normativos brasileiros, destinados ao implemento da PND e da END, com o foco na Atividades de Inteligência Estratégica e de Inteligência Operacional no âmbito do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, e, por meio desta metodologia científica, aferir a realidade brasileira, atinente a PND e a END, ambas com o foco em Atividades de Inteligência Estratégica e de Inteligência Operacional no âmbito do Estado-Maior Conjunto das Forças frente às ameaças cibernéticas.

Analisar se esta política pública deve ser tratada como parte de uma política de Estado, ou se a política de governo é suficiente, e, se sua implementação ocorreu por meio de uma evolução normativa, atende uma melhor gestão dos recursos públicos destinado a PND e a Estratégia Nacional de Defesa (END), à atender aos interesses e as necessidades precípuas da sociedade brasileira, na adoção de políticas públicas, com o foco em Defesa Nacional (DN), com a transparência, economicidade, eficiência e eficácia.

Neste contexto, o Ministério da Defesa foi criado pela Lei Complementar nº 97/91 para a organização, o preparo e o emprego das FA, no art. 142 da Constituição Federal (CRFB) . O Ministro de Estado da Defesa no cumprimento de suas atribuições, é assessorado pelo Conselho Militar de Defesa e pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e o Conselho Militar de Defesa é composto pelos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica e pelo Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas.

A PND destina-se à assegurar o implemento dos parâmetros dos objetivos definidos pelo Livro Branco, conceitua como o conjunto de atitudes, medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, na defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais, contra ameaças preponderantemente externas, potenciais, ou manifestas, e, coordenada pelo MD. Enquanto que a END busca definir as ações estratégicas de médio e longo prazos, atuando com vistas à ação interna das FA na promoção da defesa nacional. E, a PND tem como princípios a solução pacífica das controvérsias, a promoção da paz e da segurança internacionais, o multilateralismo e a integração sul-americana, a projeção do Brasil no concerto das nações e a ampliação de sua inserção em processos decisórios internacionais, precisa de permanente esforço de articulação diplomático-militar.

O artº 11 da Lei Complementar nº 97/1999, define que compete ao EMCFA, elaborar o planejamento do emprego conjunto das FA e assessorar o Ministro de Estado da Defesa nos seguintes temas - a condução dos exercícios conjuntos e atuação de forças brasileiras em

operações de paz; políticas e estratégias nacionais e setoriais de defesa, de inteligência e contrainteligência; assuntos e atos internacionais e participação em representações e organismos, no País e no exterior, na área de defesa; logística, mobilização e tecnologia militar, geoinformação de defesa e aerolevantamento no território nacional; articulação e equipamento das FA; acompanhamento dos setores estratégicos nuclear, cibernético e espacial, além de outras atribuições que lhe forem estabelecidas pelo MD. E, o art. 10 do Anexo I, do Decreto 8.978/2017 apresenta essas mesmas competências para o EMCFA.

As modificações normativas impactam nas mudanças na estrutura organizacional da PND e da END, nas atribuições das áreas relacionadas às atividades de Inteligência Estratégica e de Inteligência Operacional no âmbito do Ministério da Defesa (MD), desde a sua criação, a PND, a END e os parâmetros e os limites de atuação da atividade de inteligência e de seus executores no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência, definidos na Política Nacional de Inteligência - vide o Decreto Federal nº 8.793/2016. A terceira dimensão envolve a permeabilidade dos arranjos às especificidades territoriais, eles não são meros repositórios de investimentos, são estruturas sociais-econômicas, precisam serem consideradas, mobilizados na implementação de políticas públicas de DN, a fim de garantir sua efetividade e a sua preservação e a preservação da soberania brasileira.

A realização de 'delegação *intra legis'* à quem detém maior expertise para delinear políticas públicas sobre a PND e a END, existe o risco de perda de oportunidade de sinergia, há a necessidades de integração de esforços na gestão estratégica de recursos na tomada de decisões, inclusive tempo e informação com confiabilidade, postas pela própria natureza dos problemas, com reflexos econômicos, sociais, ambientais, e de na defesa nacional.

No referencial teórico, a pesquisa irá utilizar, dentre outros, autores como: Luísa Araújo e Maria De Lurdes Rodrigues. Atinente aos modelos de análise das políticas públicas (PP); Gabriela Lotta e Arilson Favareto sobre a importância da dimensão territorial e da integração vertical e horizontal das PP destinadas a PND, à aferir a fase implementada no Brasil.

Com base no exposto, apresentamos como as perguntas desta pesquisa: 1) O Portal de Inteligência Operacional (PIOp) decorre de uma END,por meio de integração horizontal, posterior a integração vertical da PND, ou, se compreende uma engrenagem nas duas políticas públicas - de Defesa Nacional Brasileira e de Estratégia Nacional de Defesa com o foco em segurança e inteligência - interna e internacional?2) Em qual etapa do ciclo das políticas públicas está a política pública envolvendo o Sistema de Portal de Inteligência Operacional (PIOp) da Defesa Nacional ?

Palavras-chave: Estratégia de Defesa; Inteligência Estratégica; Ministério da Defesa; Portal de Inteligência Operacional; Infraestrutura Crítica.

2. A Introdução:

Inicialmente, esclarecemos que a telecomunicação é considerada um dos setores de infraestrutura crítica (IC), cuja importância é quando sofre destruição (ainda que parcial), ou obstrução, e, pode acarretar prejuízos para a segurança e a economia de uma sociedade.

Não nos limitamos aos danos em virtude de violação de cibersegurança, almejamos abordar a governança conjunta das forças armadas brasileiras, em prol da Segurança Nacional. Logo, pertinente é esclarecer que a DN precisa ser compreendida como um bem público, provido à Sociedade, por meio de PP e definida via processo decisório.

Aferir se esta PP deve ser tratada como parte de uma Política de Estado, ou se a Política de Governo é suficiente, e, se sua implementação ocorreu por meio de uma evolução normativa, atende uma melhor gestão dos recursos públicos destinado a PND e END, à atender aos interesses e as necessidades precípuas da sociedade brasileira,na adoção de políticas públicas com o foco em Defesa Nacional, com a transparência, economicidade, eficiência e eficácia.

O Brasil acompanha a tendência mundial por uma nova gestão pública, propõe mudanças nas estruturas e nos processos do governo para melhorar seu desempenho, inspirado em ideias da teoria econômica neoliberal,. Hoje perpassa por um período de pós nova gestão pública, no qual os resultados das reformas administrativas, sugerem que as reformas não seguem uma trajetória uniforme, devido às diferentes realidades do Brasil, considerando as suas cultura organizacional administrativa.

A importância do setor de telecomunicação foi majorada nos últimos dez anos, considerando a mudança da dinâmica social surgida com as recorrentes epidemias, por estar abrangida pelo Decreto n°8.793/2016 fixou a Política Nacional de Inteligência(PNI), cujo conteúdo definiu define os parâmetros e limites de atuação da atividade de Inteligência e de seus executores e estabelece seus pressupostos, objetivos, instrumentos e diretrizes, no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) e pela necessidade de isolamento causada pela Covid-19.

No mundo globalizado, a telecomunicação, fruto dos recentes avanços tecnológicos, permitem compartilhar, analisar e visualizar os dados e as informações de forma cada vez

mais simples, segura e rápida. E, têm melhorado a tomada de decisão dos gestores públicos, e viabiliza ao mesmo tempo, a transparência e a accountability das ações governamentais do Governo Brasileiro e para as FA no Brasil.

3. A Integração Vertical da PND:

Não podemos esquecer que toda política pública, no Brasil, necessariamente deve estar em sintonia com as normas delineadas na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), de 1988, e diferente não é com a PND, a END e a Política Nacional de Inteligência (PNI).

Após a criação do Ministério da Defesa via Decreto federal 3.080/1999, foi promulgada a Lei Complementar nº 97/91 para a organização, o preparo e o emprego das FA, no art. 142 da Constituição Federal (CRFB).

Objetivando dar efetiva transparência - no âmbito nacional e internacional, e, efetividade a esta política pública de PND, a Lei Complementar nº 136, de 25/08/2010, cujo conteúdo lançou o Livro Branco em 2012 - a ser revisado a cada quatro anos.

O Ministro de Estado da Defesa no cumprimento de suas atribuições, é assessorado pelo Conselho Militar de Defesa e pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e o Conselho Militar de Defesa é composto pelos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica e pelo Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas.

A PND se destina a assegurar o implemento dos parâmetros dos objetivos definidos pelo Livro Branco, conceitua como o conjunto de atitudes, medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, na defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais, ou manifestas e coordenada pelo Ministério da Defesa.

A END busca definir as ações estratégicas de médio e longo prazos, atuando com vistas à ação interna das FA na promoção da defesa nacional. E, a PND tem como princípios a solução pacífica das controvérsias, a promoção da paz e da segurança internacionais, o multilateralismo e a integração sul-americana, a projeção do Brasil no concerto das nações e a ampliação de sua inserção em processos decisórios internacionais, precisa de permanente esforço de articulação diplomático-militar.

O artº 11 da Lei Complementar nº 97/1999, define que compete ao EMCFA, elaborar o planejamento do emprego conjunto das FA e assessorar o Ministro de Estado da Defesa nos seguintes temas - a condução dos exercícios conjuntos e atuação de forças brasileiras em operações de paz; políticas e estratégias nacionais e setoriais de defesa, de inteligência e

contrainteligência; assuntos e atos internacionais e participação em representações e organismos, no País e no exterior, na área de defesa; logística, mobilização e tecnologia militar, geoinformação de defesa e aerolevantamento no território nacional; articulação e equipamento das FA; acompanhamento dos setores estratégicos nuclear, cibernético e espacial, além de outras atribuições que lhe forem estabelecidas pelo MD. E, o art. 10 do Anexo I, do Decreto 8.978/2017 apresenta essas mesmas competências para o EMCFA.

As modificações normativas impactam nas mudanças na estrutura organizacional da PND e da END, nas atribuições das áreas relacionadas às atividades de Inteligência Estratégica e de Inteligência Operacional no âmbito do Ministério da Defesa (MD), desde a sua criação, a PND, a END e os parâmetros e os limites de atuação da atividade de inteligência e de seus executores no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência, definidos na Política Nacional de Inteligência - vide o Decreto Federal nº 8.793/2016.

A terceira dimensão envolve a permeabilidade dos arranjos às especificidades territoriais, eles não são meros repositórios de investimentos, são estruturas sociais-econômicas, precisam serem consideradas, mobilizados na implementação de políticas públicas de DNP, a fim de garantir sua efetividade e a sua preservação, como desdobramento da preservação da soberania brasileira.

Ocorre a realização de 'delegação *intra legis'* à quem detém maior expertise para delinear políticas públicas sobre a PND e a END, existe o risco de perda de oportunidade de sinergia, há a necessidades de integração de esforços na gestão estratégica de recursos na tomada de decisões, inclusive tempo e informação com confiabilidade, postas pela própria natureza dos problemas, com reflexos econômicos, sociais, ambientais, e na DN.

O conjunto de dados obtidos por meio do adequado fluxo de informação oficial compreende um bem público, requer uma governança na comunicação, via uma sistema operacional oficial padronizado, seguro e confiável, alimentado com todas as informações existentes pertinentes à garantir a segurança, a confiabilidade da informação, implementado por meio de uma cultura organizacional eficiente e eficaz, à viabilizar a otimização dos demais recursos, do tempo na tomada das decisões, considerando a "necessidade de conhecer", as variáveis norteadoras nos problemas precisam de soluções através de política pública.

A política de defesa (defense policy) é parte integrante da gestão estratégica brasileira, é um tema prioritário para o governo do Brasil, se revela essencial à governança pública interna, em um processo contínuo de tomada de decisão, sobre as definições dos objetivos prioritários, dos respectivos meios à alcançá-los, considerando inclusive as oportunidades.

Isto requer um melhoramento na tomada de decisões na governança estratégica na Segurança da Informação, com Ética de Dados, em sintonia com a Lei Geral de Proteção de Dados, com a utilização de banco de dados precisos, criptografado, destinado a facilitar cada tomada de decisão, adotando uma cultura de informação satisfatória, através da estratégia de gestão de dados do DoD, à apoia a Estratégia da PND e da END.

4. Os Conceitos:

Atinente ao processo decisório administrativo governamental, sob o prisma da racionalidade limitada, no ato da formulação de PP, o tomador de decisões tende a fazer uma análise conjunta das variáveis frutos das informações possíveis e disponíveis, sobre o problema concreto, das múltiplas variáveis que o afetam na tomada de decisão política.

O exposto não é tão diferente na formulação de PP, em prol da Defesa Nacional, mas, requer maior expertise, os dados confiáveis sobre a mensuração dos riscos e acrescido de confiabilidade/certeza do conteúdo da informação, além da necessidade de ter uma cultura organizacional militar e civil, ambas coesa na constante coleta de dados e no tratamento deste, acrescido de infraestrutura que acompanhe a evolução tecnológica global de telecomunicações, capaz de coletar, armazenar dados padronizados e possibilitar mineração (eficiente, rápida e confiável), em prol de uma governança estratégica e enfrentar ameaças invisíveis - inclusive cibernética.

O entendimento da PN perpassa pela definição de políticas públicas (*public policies*), sendo adequado concordar com a Celina Souza (2006, p. 26) ao define como " o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo,"colocar o governo em ação" e/ou analisar essa ação".

É prudente citarmos o autor *Frey para* melhor aprendermos a amplitude deste conceito, atinente às políticas públicas como resposta concreta aos problema:

> "A dimensão material policy refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas" (Frey, 2000, p. 85).

As políticas governamentais requerem uma estrutura administrativa do governo capaz de implementá-las e de uma cultura organizacional, à manter contínua sua prestação de serviço público, pois, estas PPs são fruto da promoção de concurso de agentes, em prol da economicidade e da eficiência, precisam estabelecer as diretrizes estratégicas, intermediárias e operacionais.

O conhecimento transformados em dados se revela um ativo das organizações também ao Estado Soberano e no Governo, requer uma eficiente gestão, ser mantido e renovado a infra-estrutura e a capacitação constantemente dos profissionais envolvidos, à gerarem retorno, além de vantagem competitiva, por meio de uma gestão do conhecimento estratégico na tomada de decisão, em prol da maximização dos objetivos originalmente estabelecidos nesta PP. Logo, relevante é adotamos o conceito de redes de políticas públicas da Tanja Börzel:

> "A rede de políticas como um conjunto de relacionamentos estáveis, de caráter não hierárquico e interdependente, ligando diversos atores que compartilham interesses e recursos, tomando a cooperação como o melhor meio para se alcançar os objetivos em comum.(Börzel, Tanja, 2008, p.15)."

O conceito jurídico de PP, assim como de PND e de END podem ter em comum elemento nuclear, nasceram dos aspectos políticos, mas, são distintas entre si, E, as alterações normativas legais específicas, e recorrentes, tendem a aumentar esta diferença,visto que se revelam num modelo sequencial de PP, por meio da estruturação constitucional-legal. Razão pela qual citamos as autoras Luísa Araújo e Maria De Lurdes Rodrigues, abaixo transcrito:

> "No modelo sequencial, as políticas públicas são tomadas como resultado de um processo que se desenvolve por etapas, num ciclo político que se repete". Importante não é explicar como funciona o sistema político , mas compreender os modos da ação pública, demonstrar as continuidades e as rupturas, bem como as regras gerais de funcionamento que são específicas das políticas públicas (Araújo, Luísa; Rodrigues, Maria De Lurdes, 2023.,p.18)."

Pertinente é o entendimento de Sávio Raeder sobre as etapas do ciclo das políticas públicas com cinco fases: (1) percepção e definição de problemas; (2) formação da agenda decisória; (3) formulação de programas e projetos; (4) implementação das políticas delineadas; (5) monitoramento e avaliação das ações planejadas.Sobre o conceito de PP na DN, citamos o autor Rua, pois, não podemos esquecer que precisa ser eficaz - na PND, e na END, atrelado a força coercitiva do Estado Soberano:

> “As políticas públicas são ‘públicas' - e não privadas ou apenas coletivas. A sua dimensão 'pública' é dada não pelo tamanho do agregado social sobre o qual incidem, mas pelo seu caráter ‘imperativo’. Isto significa que uma das suas características centrais é o fato de que são decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público (RUA, 1998, p. 2).”

Pelo exposto, a Defesa Nacional deve ser constituída como uma Política de Estado, e não uma Política de Governo, visto que deve haver um arranjo político subjacente à estrutura de Defesa Nacional, ao reunir os militares e os civis, os partidos políticos e a Sociedade, permita sua condução acima das simples rivalidades, e requer uma efetiva coalizão de atores, a possibilitar a participação ativa na definição de prioridades, alocação de recursos públicos e na elaboração do orçamento público destinados a PND e a END no Brasil, de forma contínua, e requer governança e governabilidade.

O autor Carlos Wellington de Almeida conceitua a vertente gerencial da avaliação das PPs, por sua vez, busca verificar se as ações desenvolvidas no âmbito de determinada política pública se orientam em prol dos objetivos estabelecidos. Isto requer governança!

Não é só fazer distinções precisas entre os dois conceitos – governabilidade e governança. As expressões governabilidade e governança são muito mais qualificativas, por representarem as atribuições e as qualidades (no caso da governabilidade), ou qualidades e meios/processos (no caso da governança), mas, a governabilidade se refere mais à dimensão estatal do exercício do poder, enquanto que a governança é um conceito amplo para absorver dentro de si a dimensão governamental, e, nele contém dois planos de análise: o da legalidade e o da legitimidade.

O conceito de governança é polissêmico, multidimensional e carregado de ambiguidade (Rose-Ackerman, 2017). Consciente desta peculiaridade, adotamos a definição de governança pública definida pelo Decreto Federal nº 9.203/2017, como um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de PP e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

A importância desta compreensão foi bem esclarecida por Anne-Marie Slaughter, que aduz :

> “...governança sem governo é governança sem poder, e governo sem poder raramente funciona. Muitos dos

> problemas internacionais e domésticos urgentes resultam do poder insuficiente dos Estados para estabelecer a ordem, realizar a infra-estrutura, e prover serviços sociais mínimos. Atores privados podem assumir algum papel, mas não há substituto para o Estado" (Slaughter, 1997, p. 195).

O conceito econômico de PP deriva da noção de bem público prevista na moderna teoria econômica, à prover à sociedade bens e serviços - não-rivais e não-exclusivos.

Atualmente, a Segurança e a Defesa asseguram-se na fronteira dos interesses e em quadros coletivos e cooperativos, sejam internos, sejam externos.

Enfatizamos que o conceito de segurança pressupõe num plano teórico a centralização internacional do uso da força numa Autoridade supra-estatal, legitimada para decidir do seu uso excepcional, e a criação de uma força militar a ela adstrita (Saraiva, 2001, 53).

Porém, a DN deve tratar o exposto em conjunto de tomadas de decisões de PP, por meio da agenda oficial, destinadas a dar efetividade à segurança para resguardar a plena soberania brasileira. e neste contexto, a segurança deve ser apreendida como a busca da libertação relativamente à ameaça, sendo a resultante da interação entre as vulnerabilidades de uma unidade política e as ameaças que a mesma enfrenta (Waever et. al., 1993, 23).

Os conceitos expostos vem para clarificar ao leitor que a PND e a END, e as demais que delas decorrerem, todas são PP de DNI, as quais sofrem interferência de múltiplas variáveis - a econômica, a social, a geopolítica, a ambiental, etc, as quais foram incorporadas na agenda oficial do Poder Executivo e do Poder Legislativo, por meio de uma janela de oportunidade e temporal, considerando a realidade socioeconômica e política vivenciada pelo Brasil, na época de seu respectivo processo legislativo administrativo, até a promulgação.

A Política de Defesa Nacional - criada no ano de 1996, foi complementada no ano de 2005 pela END, passando por nova atualização em 2012, então com a denominação de PND, a qual aduz o posicionamento do Brasil em relação à sua defesa com os Objetivos Nacionais de Defesa, enquanto que a END foi orientada a todos os segmentos do Estado, atinente às medidas a serem implementadas, de forma estratégica, à atingirmos os objetivos estabelecidos no Livro Branco, a Defesa tem obrigatoriamente procurar alargar o conceito de Segurança e de flexibilização de fronteiras, através de uma articulação das várias componentes e ativos, inclusive humano - com contínuo treinamento. Onde a característica determinante será a inovação, a flexibilidade e a oportunidade de atuação.

A análise histórica normativa ganha importância à avaliar em qual fase política pública está a PND, sob o enfoque da Atividades de Inteligência Estratégica e de Inteligência Operacional no âmbito do Estado-Maior Conjunto das FA, em conformidade com a Doutrina de Operações Conjuntas – MD30-M-01/Volumes 1 e 2 (2ª Edição/2020), c/c a Portaria Normativa nº 84/GM-MD pelo MD em 15/09/2020, destinada a viabilizar o implemento de uma comunicação estratégica padronizada, por meio do Portal de Inteligência Operacional (PIOp), em sintonia com os parâmetros definidos nas PND e nas END no Brasil.

5. A Evolução Normativa da PDN:

A criação da Política de Defesa Nacional (PDN) de 1995, realizada na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, foi embrionária, pois, o governo daquela época não deu continuidade ao processo de estabelecer documentos estratégicos de gestão, os quais fossem destinados a tratar sobre a defesa do Brasil, principalmente pela não existência à época de um órgão como o Ministério da Defesa,. E, antecipamos a informação que este Órgão somente foi criado no ano de 1999.

Em 1996 foi aprovada a PND como a primeira iniciativa destinada a orientar os esforços de toda a sociedade brasileira no sentido de reunir as capacidades - em nível nacional, à desenvolver as condições para garantir a soberania do Brasil, sua integridade e a consecução dos objetivos nacionais.

A criação do Ministério da Defesa - MD, no Decreto Federal nº 3.080/1999, concomitante a promulgação da Lei Complementar nº 97/1999, que estabeleceu as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das FA para atuarem sob a direção superior do MD. E, não basta existir uma PND; para atender aos objetivos, foi necessário atos legislativos complementares - um Decreto Federal nº6.703/2008 que definiu a END, concomitante a alteração da Lei Complementar nº 97/1999 pela Lei Complementar nº 136/2010 e criou o Estado-Maior Conjunto de Defesa, com a observância dos objetivos do art 3º e 4º da CRFB.

Verificamos uma significativa evolução normativa legal à garantir a governabilidade e a governança da Defesa Nacional, e respaldou legalmente aos gestores públicos o implemento de uma mudança de cultura organizacional, via uma integração vertical, com a delegação *'intra legis'* de competência à normatizar, além de uma integração horizontal de diversos atores públicos (civis e militares) - subordinados ao Ministério da Defesa, à implementarem a PND e END, em todos os níveis organizacionais (estratégica, intermediária e operacional).

A Lei Complementar nº 97/1999 foi modificada pela Lei Complementar nº 136/2010, estabeleceu, em seu Artigo 9º, §3º, a obrigatoriedade de o Poder Executivo apresentar ao Congresso Nacional, na primeira metade da sessão legislativa ordinária do ano de 2012, a primeira versão do Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) a ser revisado a cada quatro anos, foi um marco de transparência nos assuntos de DN, informando as ações em DN do Brasil e seus desafios nela.

Complementa o Decreto Federal n.º 9.203/2017 destina à consolidação da governança pública, à fortalecer os sistemas de gestão estratégica, de gestão de riscos, de monitoramento e de avaliação de programas e PP, com competência à Secretária de Gestão (SEGES) - órgão central do Sistema de Organização e Inovação Institucional (SIORG) nos órgãos e entidades do Poder Executivo.

O Decreto Federal n.º 9.739/2019 estabeleceu as medidas de eficiência organizacional no aprimoramento dos órgãos e entidades da APF, enquanto que a Lei Federal nº 13.844, atribui ao Ministério da Economia a competência de formular o planejamento estratégico nacional e elaborar subsídios para formulação de políticas públicas - de longo prazo, destinadas ao desenvolvimento nacional brasileiro, e, foi complementada pelo Decreto nº 9.745/2019, revogado pelo Decreto nº 11.344/2023, o qual foi revogado também pelo Decreto Federal nº 11.907/2024,mas manteve a END.

O Decreto Federal nº 11.856 aduz sobre a Política Nacional de Cibersegurança, destinada ao melhoramento na tomada de decisões na governança estratégica na Segurança da Informação com Ética de Dados, em conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados, a viabilizar a adoção de uma cultura de informação satisfatória, com a estratégia de dados do DoD, à apoiar a estratégia de DN.

A Portaria GM-MD nº3605/2021 define uma política de governança da administração pública federal (PG-MD 2020-2023), conjugando a ESD, aprovada pela Portaria Normativa nº 26/GM-MD,/2019, e determina no âmbito do MD, as ações estratégicas a serem implementadas à atingir os objetivos estabelecidos na PSD, com base na Portaria Normativa nº 25-GM/MD/2019 e no Planejamento Estratégico Setorial 2020-2031, o qual foi aprovado pela Resolução nº 2/CONSUG/MD/ 2019.

A importância das Forças Armadas no Setor Estratégico existe, pois, o Ministério do Estado de Defesa editou a Portaria Normativa nº 5.807/ GM-MD /2022, com o Manual de Mobilização Militar – MD41-M-02 (2ª Edição/2022), o qual estabelece os fundamentos doutrinários a orientar os processos relativos à Mobilização Militar pelo Ministério da Defesa e pelas Forças Singulares.

A Instrução Normativa da SEGES/ME nº 24/2020 dispõe sobre a elaboração, avaliação e revisão do planejamento estratégico institucional dos órgãos e das entidades da

administração pública federal, o Ministério do Estado de Defesa, ciente do exposto, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 87, parágrafo único, incisos I e II, da Carta Magna, observado o disposto no art. 22 da Lei nº 13.971, no Decreto nº 10.321, e no Decreto nº 9.203, acrescido das considerações do Processo Administrativo nº 60010.000040/2021-05, editou a Portaria Normativa nº 84/GM-MD/2020 e aprovou a Doutrina de Operações Conjuntas – MD30-M-01/Volumes 1 e 2 (2ª Edição/2020) para o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas., além de estabelecer os fundamentos doutrinários que orientam as FA no processo de planejamento, preparo e emprego em Operações Conjuntas, à viabilizar o implemento de uma comunicação por meio do PIOp.

Sobre o PIOp, a Marinha do Brasil tem um arquivo de um ofício encaminhado ao Chefe do Estado-Maior de Defesa do Ministério da Defesa, solicitando complementação de verbas à implementação do acesso ao Portal de Inteligência Operacional do Ministério da Defesa - documento identificado como RJDPHDM CIM-AM-F-OF EXT 118/2007. Este relata ter sido criado/implementado desta cooperação em 10/03/2014 nas Operações Conjuntas.

Acrescido da MD60-P-01/2023, aprovada via Portaria GM-MD nº 4.846, DE 29/09/2023, definiu a Política de Inteligência de Defesa (PID), com as suas diretrizes, nele não faz registro sobre a instrumentalização deste processo de integração estratégica de inteligência da PND.

6. A Conclusão:

Por meio da análise conjunta dos tópicos expostos neste artigo científico, não é possível alocar Política Nacional de Defesa (PND) e Estratégia Nacional de Defesa (END), numa perspectiva geral de política pública - com o intuito de que em algum momento poderá, ou deverá ser extinta; pois, a foi reiteradamente identificado que a Política Nacional de Defesa (PND) e Estratégia Nacional de Defesa (END) no Brasil, apresentam respectivamente peculiaridades próprias que tornam remota a extinção desta PP de DNI.

Reiteramos que o Ministério da Defesa foi criado pela Lei Complementar nº 97/91 para a organização, o preparo e o emprego das FA, no art. 142 da Constituição Federal (CRFB). Este no cumprimento de suas atribuições, é assessorado pelo Conselho Militar de Defesa e pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e o Conselho Militar de Defesa é composto pelos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica e pelo Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas.

A constante revisão do Livro Branco - a cada quatro anos, ainda que se utilize das etapas do ciclo das políticas públicas em PND, esta, para ser implementada, necessite de

coalizão de atores envolvidos na sua elaboração desta revisão, em detrimento da Lei Complementar nº 97/1999, modificada pela Lei Complementar nº 136/2010, que estabeleceu no Artigo 9º, §3º, a obrigatoriedade de o Poder Executivo apresentar ao Congresso Nacional.

A Defesa Nacional deve ser constituída como uma Política de Estado, e não uma Política de Governo, de forma contínua e independente dos ciclos de governo, o qual requer governança e governabilidade, orientadas aos objetivos estabelecidos no LBDN, esta ocorreu por meio de integração vertical e de forma impositiva. logo, é possível aprendermos que a adoção imediata da definição de governança pública, definida pelo Decreto Federal nº 9.203/2017, também propicia respaldo legal de mudança de cultura organizacional de governança, via uma integração horizontal aos atores públicos envolvidos nas PND e END,e, estão subordinados ao MD, inclusive as FA.

O exposto nos revela que O PIOp pode corresponder a solução tecnológica que permita lidar com esses dados diversos em grande volume (Big Data), a viabilizar as Operações Conjuntas das Forças Armadas, este com uma infraestrutura adequada à Política de Inteligência de Defesa (PID) em telecomunicações destinada a DN, mas, este requer uma mudança de cultura organizacional de governança, com uma adoção de cultura organizacional gradativa que preserve a estratégia e os objetivos de cada organização, mas, que também compartilhe dados com um filtro adequado em conformidade com a PID, e, com o uso adequado tecnológico a viabilizar certa padronização e convergência, a fim de implementar as soluções eficientes de cooperação por meio deste uso de tecnologia de forma coordenada pelo MD.

Nesta toada, verificamos ainda a necessidade da efetiva padronização da comunicação para viabilizar uma integração horizontal dos atores públicos, envolvidos nesta PND e END, principalmente a FA em conjunto, com os outros atores da administração pública civil brasileira. E, com o uso desta tecnologia de informação e comunicação (TIC), por meio do PIOp espera-se que o MD, junto com as forças armadas e as interagências, em conjunto dêem respostas mais rápidas aos interesses da população brasileira, considerando que seu uso na esfera dos três poderes, tais soluções devem prover confiabilidade na informação padronizada, acrescido de uma velocidade, que seja compatível com o ritmo das tomadas de decisões esperada.

Não podemos esquecer que a PND se destina a assegurar o implemento dos parâmetros dos objetivos definidos pelo Livro Branco, conceitua como o conjunto de atitudes, medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, na defesa do

território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais, ou manifestas e coordenada pelo Ministério da Defesa, junto com a ação conjunta das forças armadas e as interagências.

Assim como a END busca definir as ações estratégicas de médio e longo prazos, atuando com vistas à ação interna das FA na promoção da Defesa Nacional, a PND tem como princípios a solução pacífica das controvérsias, a promoção da paz e da segurança internacionais, o multilateralismo e a integração sul-americana, a projeção do Brasil no concerto das nações e a ampliação de sua inserção em processos decisórios internacionais, precisa de permanente esforço de articulação diplomático-militar.

O artº 11 da Lei Complementar nº 97/1999, define que compete ao EMCFA, elaborar o planejamento do emprego conjunto das FA e assessorar o Ministro de Estado da Defesa nos seguintes temas - a condução dos exercícios conjuntos e atuação de forças brasileiras em operações de paz; políticas e estratégias nacionais e setoriais de defesa, de inteligência e contrainteligência; assuntos e atos internacionais e participação em representações e organismos, no País e no exterior, na área de defesa; logística, mobilização e tecnologia militar, geoinformação de defesa e aerolevantamento no território nacional; articulação e equipamento das FA; acompanhamento dos setores estratégicos nuclear, cibernético e espacial, além de outras atribuições que lhe forem estabelecidas pelo MD. E, o art. 10 do Anexo I, do Decreto 8.978/2017 apresenta essas mesmas competências para o EMCFA.

As modificações normativas impactam nas mudanças na estrutura organizacional da PND e da END, nas atribuições das áreas relacionadas às atividades de Inteligência Estratégica e de Inteligência Operacional no âmbito do MD, desde a sua criação, a PND, a END e os parâmetros e os limites de atuação da atividade de inteligência e de seus executores no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência, definidos na Política Nacional de Inteligência - vide o Decreto Federal nº 8.793/2016 e a terceira dimensão envolve a permeabilidade dos arranjos às especificidades territoriais, eles não são meros repositórios de investimentos, são estruturas sociais-econômicas, precisam serem consideradas, mobilizados na implementação de políticas públicas de DNP, à garantir sua efetividade e a sua preservação, como desdobramento da preservação da soberania brasileira.

O acesso ao PIOp existe, e, foi confirmado pela Marinha do Brasil, na data 10/03/2014, por meio do RJDPHDM CIM-AM-F-OF EXT 118/2007, mas, não localizamos um documento similar, junto a Aeronáutica, nem junto ao Exército Brasileiro. nem junto aos demais órgãos da administração pública federal, acrescido da Portaria GM-MD nº 4.846, de 29/09/2023, a qual definiu a PID, cujo conteúdo relaciona as suas diretrizes, contudo, não

fez registro sobre a instrumentalização/governabilidade deste processo de integração estratégica de inteligência da Defesa Nacional nas telecomunicações.

O PIOp existir como infra-estrutura, porém, não foi implementado uma PP de aprimoramento técnico contínuo dos gestores públicos subordinados aos atores envolvidos na PND e na END. Logo, a ausência de investimento contínuo na infra-estrutura à acompanhar as ameaças invisíveis, tende a comprometer a eficiência, eficácia da PND, de END e da PID, obstaculizando até a economicidade, eficiência e eficácia, as quais a PIOp poderia viabilizar em prol da Segurança Nacional.

Isto denota que, não basta uma integração vertical normativa à implementar uma PP, requer uma mudança de cultura organizacional dos integrantes dos atores que formularam e buscam implementar a PND, a END e a PID, sendo necessário definir de forma clara e viável as diretrizes, a captação de recursos públicos suficientes à atenderem a necessidade de investimento contínuo em infra-estrutura,e, na capacitação contínua dos integrantes dos atores participantes desta política pública, subordinados ao MD.

E neste contexto, compreendemos serem os desafios a serem enfrentados pelo MD, em conjunto com as forças armadas, nas relações com as interagências, por meio do PIOp, tornar a informação confiável como um ativo relevante na tomada de decisão, gerar um efetivo valor ao reduzir o tempo decisório, a fim de majorar a eficácia de suas ações, a ausência de padrões, procedimentos, normativas e doutrinas, a comunicação (interoperabilidade semântica), a cultura organizacional dos atores deve ser melhorada em prol da ação conjunta com confiança entre agências e pessoas, diante de um orçamento público limitado, é natural que ocorra a disputas por poder e os recursos, melhorar um compartilhamento de informações padronizada com confiabilidade, junto com contínuo melhoramento nestes processos, além de um rigor maior no implemento de processo de aprendizagem e treinamento (com as boas práticas) e uma cultura organizacional que garanta uma governança multinível e governança colaborativa.

Dessume-se do exposto que a complexidade das políticas públicas no mundo moderno requer cada vez mais o intercâmbio de conhecimento e a atuação em rede dos atores envolvidos, por meio da integração, e, por meio de interoperação de vários órgãos e/ou setores públicos, a lógica dessa dinâmica de formulação de política pública ganha complexidade e se revelou um caminho sem volta, com a implementação e a utilização das novas tecnologias, dentre eles o PIOp.

Alertamos que embora o processo de tomada de decisão de formulação de políticas publicas brasileira de PND, de END e de PID, sigam a tratativa da agenda pública, como ocorre com as demais políticas públicas interna, ela requer uma Política de Estado, com o

foco específico em Segurança Nacional. E, os dados coletados com confiabilidade e padronização - via PIO são um ativo valioso, coletado por meio da MD, junto com as interagências e as forças armadas em conjunto, pois, ele pode e deve ser utilizado na implementação de política pública da PID e na formulação de políticas públicas mais fidedignas com a realidade brasileira, os quais afetam diretamente a Defesa Nacional, em prol do aprimoramento das políticas públicas, este com foco em PND e END.

Porém, diante do orçamento limitado em investimentos com política pública em PND, em PID e em END, acrescido das dificuldades inerente da necessidade de mudança de cultura organizacional de todos os atores públicos brasileiros envolvidos, a realidade da governança cibernética brasileira requer atenção por meio de estudo científico, a fim de mensurar o impacto - nos últimos vinte anos, quão a falta de investimento contínuo e macisso em tecnologia cibernética atrelada a Base Industrial de Defesa pode ou não vulnerabilizar o Brasil a ameaças invisíveis e aquém da evolução tecnológica comparado aos demais países do mundo globalizado.

3. Referências Bibliográficas :

ALMEIDA, Lia de Azevedo e GOMES, Ricardo Corrêa. **Processo Das Políticas Públicas**: revisão de literatura, reflexões teóricas e apontamentos para futuras pesquisas. Cadernos EBAPE.BR [online], v.16, n.3, p.455, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1679-395164108. Acesso em: 23 mar. 2024.

BÖRZEL, Tanja. **Organizando Babel: Redes De Políticas Públicas**. In: Duarte, F.; Quandt, C.; Souza, Q. (Orgs.). O tempo das redes.São Paulo: Perspectiva, 2008. FREY, K. **Políticas Públicas: Um Debate Conceitual E Reflexões Referentes À Prática Da Análise De Políticas Públicas No Brasil.** Planejamento e políticas públicas, Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), n. 21, p. 211-259, ISSN 0103-138, jun 2000.

PINTO, Isabela Cardoso de Matos. Mudanças nas Políticas Públicas: a perspectiva do ciclo de política. Revista de Políticas Públicas, v. 12, n. 1, jan./jun., p. 27-36, 2008. RAEDER, Savio. **Ciclo De Políticas: Uma Abordagem Integradora Dos Modelos Para Análise De Políticas Públicas. Perspectivas Em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v. VII, n. 13, p. 121-146, jan/jun. 2014.

SANCHEZ-Badin, MICHELLE, Ratton; MORAIS, Ana Maria; BONINI, Carolina Bianchini. **Instrumentos De Avaliação De Investimento Externo E O Debate Legislativo No Brasil.** Boletim de Economia e Política Internacional, n. 31, 2021. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11142/1/bepi_31_instrumentos_avaliacao.pdf. Acesso em: 29 mai. 2024.

SARAIVA, Maria Francisca. **Governance**: Um Caminho Para A Segurança Cooperativa / Maria Francisca Saraiva. Portugal: Lisboa. ISCSP, 2001.482 p. ISBN 972-9229-90-2.