



**FABIANO FERNANDES SERRANO BIRCHAL**

**PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO  
SITUACIONAL APLICADO À SEGURANÇA  
PÚBLICA EM LAVRAS/MG**

**LAVRAS - MG**

**2010**

**FABIANO FERNANDES SERRANO BIRCHAL**

**PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL APLICADO À  
SEGURANÇA PÚBLICA EM LAVRAS/MG**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, área de concentração em Organizações, Mudanças e Estratégias, para a obtenção do título de Mestre.

Orientador

Dr. André Luiz Zambalde

**LAVRAS - MG**

**2010**

**Ficha Catalográfica Preparada pela Divisão de Processos Técnicos da  
Biblioteca da UFLA**

Birchal, Fabiano Fernandes Serrano.

Planejamento estratégico situacional aplicado à Segurança Pública em Lavras/MG / Fabiano Fernandes Serrano Birchal. – Lavras : UFLA, 2010.

172 p. : il.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Lavras, 2010.

Orientador: André Luiz Zambalde.

Bibliografia.

1. Planejamento. 2. Estratégia. 3. Criminalidade. I. Universidade Federal de Lavras. II. Título.

CDD – 658.4012

**FABIANO FERNANDES SERRANO BIRCHAL**

**PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL APLICADO À  
SEGURANÇA PÚBLICA EM LAVRAS/MG**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, área de concentração em Organizações, Mudanças e Estratégias, para a obtenção do título de Mestre.

APROVADA em 21 de julho de 2010

Dr. Paulo Henrique de Souza Bermejo

UFLA

Dr. Elias Rodrigues de Oliveira

UFLA

Dr. Carlos Alberto da Costa Gomes

UNIFACS

Dr. André Luiz Zambalde  
Orientador

**LAVRAS – MG**

**2010**

## AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal de Lavras e ao Departamento de Administração e Economia, pela oportunidade concedida para realização do mestrado.

Aos professores do Departamento de Administração e Economia da UFLA, pelos ensinamentos transmitidos e disponibilidade.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – FAPEMIG, pelo apoio recebido, referente ao projeto “Planejamento Estratégico Situacional Aplicado à Segurança Pública – SHA – APQ-02102-08”.

Ao professor Dr. André Luiz Zambalde pela orientação, dedicação, apoio, amizade e confiança, fundamentais para a realização deste trabalho e para minhas futuras trajetórias acadêmicas e profissionais.

Ao professor Dr. Paulo Henrique de Souza Bermejo pela co-orientação, apoio e auxílio, sobretudo nos momentos iniciais do mestrado, possibilitando a continuidade de meus estudos.

À Rhaimá, pelo Amor, companheirismo, apoio, amizade e confiança fundamentais para a minha caminhada.

Aos colegas, amigos e familiares que, de alguma forma, contribuíram para a realização.

**“A Verdade é uma Terra sem Caminhos.”**

**Jiddu Krishnamurti**

## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo propor e discutir práticas de Planejamento Estratégico da Segurança Pública para o município de Lavras/MG, com base referencial no Método de Planejamento Estratégico Situacional (PES). Apresenta-se uma revisão bibliográfica sobre estratégia e planejamento, metodologias de planejamento estratégico, planejamento estratégico na administração pública, segurança pública e o método PES, possibilitando a definição das variáveis de pesquisa. No que diz respeito ao estudo de caso, este foi realizado na cidade de Lavras/MG, e buscou identificar os problemas, os nós críticos e as estratégias de melhorias da segurança pública no município. Mais além, analisou-se a visão de diferentes atores sociais (Polícia Civil, Polícia Militar, Poder Executivo, Poder Legislativo, Poder Judiciário, Sociedade Civil) sobre a criminalidade, suas causas e soluções propostas para a cidade, finalizando-se com a proposição de ações estratégicas relacionadas à segurança pública em Lavras/MG. Esta pesquisa constatou que a participação dos atores sociais, a partir da identificação e análise dos problemas relacionados à segurança pública, bem como da proposição de estratégias de melhoria, mostra-se como um caminho eficaz a ser seguido, no que diz respeito à formulação estratégica no contexto participativo. Concluiu-se, pois, que o método PES pôde contribuir para a proposição e discussão de práticas de planejamento estratégico da segurança pública, para o município de Lavras/MG, e que a participação dos seguimentos representativos da sociedade é de fundamental importância neste processo, potencializando soluções próximas e acessíveis à população.

Palavras-chave: Planejamento estratégico. Planejamento estratégico situacional. Segurança pública.

## **ABSTRACT**

This work was carried out with the objective of proposing and discussing Strategic Planning practices for Public Security in the city of Lavras/MG, on the ground of the Situational Strategic Planning (SSP) method. A theoretical review of strategy and planning, strategic planning methodologies, strategic planning in public administration, public security and the SSP method itself are presented, which allows the definition of research variables. The case study was performed in the city of Lavras/MG, and sought to identify the problems, the critical nodes and strategies for improvement of public security in that city. The views of different social actors (Civil Police, Military Police, the Executive, Legislative and Judiciary, Civil Society) on crime and its causes, as well as proposed solutions for the city were analyzed, and strategic actions regarding the public security in Lavras/MG were proposed. The results show that the participation of social actors in the process of strategy formulation through the identification and analysis of problems concerning public security, as well as the proposition of strategies for improvement, are an effective path to be followed towards strategy formulation on the participative context. It was concluded that the SSP method could contribute to both the proposition and the discussion of strategic planning practices of public security for the city of Lavras / MG, and that the participation of the society in this process is essential to empower solutions that come close and are available to the population.

Key-words: Strategic planning. Situational strategic planning. Public security.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1	Escolas de Estratégia.....	26
Quadro 2	Análise dos Nós-Críticos Seleccionados.....	123
Quadro 3	Planejamento Tradicional e PES.....	162
Gráfico 1	Número de Crimes Violentos em Lavras – 2005 a 2009.....	97

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Abordagens de planejamento.....	39
Figura 2	Desenho da pesquisa.....	83
Figura 3	Realização de grupo de foco: CONSEP de Lavras/MG.....	100
Figura 4	Cartelas utilizadas para identificação dos problemas, nos Grupos de Foco.....	101
Figura 5	Seleção de problemas – grupos de foco.....	109
Figura 6	Realização de grupo de foco: câmara dos vereadores de Lavras/MG.....	110
Figura 7	Identificação de estratégias de melhoria nos grupos de foco...	126
Figura 8	Cartelas para identificação de estratégias de melhoria.....	127
Figura 9	Realização de grupo de foco: CONSEP de Lavras/MG.....	128

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
1.1	Contextualização e motivação.....	14
1.2	Declaração do problema de pesquisa e objetivos.....	17
1.2.1	Formulação do problema de pesquisa.....	17
1.2.2	Objetivo geral.....	18
1.2.3	Objetivos específicos.....	18
1.3	Estrutura do trabalho.....	19
<b>2</b>	<b>PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO.....</b>	<b>21</b>
2.1	Planejamento e estratégia: definições.....	21
2.2	O planejamento estratégico.....	28
2.2.1	Contexto histórico.....	29
2.2.2	Definições de planejamento estratégico.....	30
2.2.3	Características dos modelos de planejamento estratégico.....	32
2.2.4	Críticas ao planejamento estratégico.....	34
<b>3</b>	<b>PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL (PES).....</b>	<b>37</b>
3.1	Introdução ao planejamento estratégico situacional (PES)...	37
3.2	Características do planejamento estratégico situacional (PES).....	42
3.3	O conceito de momento no PES.....	46
3.3.1	Momento explicativo: como explicar a realidade?.....	47
3.3.2	Momento normativo: como conceber o plano?.....	49
3.3.3	Momento estratégico: como tornar o plano viável?.....	50
3.3.4	Momento tático-operacional: como agir a cada dia de forma planejada?.....	51
3.4	O planejamento estratégico tradicional e o planejamento estratégico situacional.....	53
<b>4</b>	<b>PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO SETOR PÚBLICO.....</b>	<b>55</b>
4.1	Missão.....	58
4.2	Visão.....	58
4.3	Organização.....	59
4.4	Clientela.....	59
4.5	Propósito de atuação.....	59
4.6	Forma de atuação.....	60

<b>5</b>	<b>SEGURANÇA PÚBLICA.....</b>	<b>61</b>
<b>5.1</b>	<b>Segurança pública: definições.....</b>	<b>61</b>
<b>5.2</b>	<b>Segurança pública e planejamento.....</b>	<b>68</b>
<b>6</b>	<b>METODOLOGIA.....</b>	<b>78</b>
<b>6.1</b>	<b>Métodos de pesquisa.....</b>	<b>78</b>
<b>6.1.1</b>	<b>Natureza da pesquisa.....</b>	<b>78</b>
<b>6.1.2</b>	<b>Abordagem do problema da pesquisa.....</b>	<b>79</b>
<b>6.1.3</b>	<b>Caracterização dos objetivos da pesquisa.....</b>	<b>80</b>
<b>6.1.4</b>	<b>Procedimentos técnicos.....</b>	<b>81</b>
<b>6.2</b>	<b>Técnicas da pesquisa.....</b>	<b>82</b>
<b>6.2.1</b>	<b>Desenho da pesquisa.....</b>	<b>83</b>
<b>6.2.2</b>	<b>Etapas e atividades da pesquisa.....</b>	<b>84</b>
<b>6.2.2.1</b>	<b>Etapas de preparação.....</b>	<b>84</b>
<b>6.2.2.2</b>	<b>Etapas de definições.....</b>	<b>86</b>
<b>6.2.2.3</b>	<b>Etapas de estudo de caso.....</b>	<b>87</b>
<b>6.2.2.4</b>	<b>Etapas de realização final.....</b>	<b>89</b>
<b>6.3</b>	<b>Coleta de dados.....</b>	<b>90</b>
<b>6.4</b>	<b>Análise de dados.....</b>	<b>94</b>
<b>7</b>	<b>RESULTADOS E DISCUSSÃO.....</b>	<b>95</b>
<b>7.1</b>	<b>O município de Lavras/MG.....</b>	<b>95</b>
<b>7.2</b>	<b>A segurança pública em Lavras/MG: estatísticas.....</b>	<b>96</b>
<b>7.3</b>	<b>Resultados da aplicação da metodologia PES à segurança pública em Lavras/MG.....</b>	<b>98</b>
<b>7.3.1</b>	<b>Momento explicativo: explicando a realidade.....</b>	<b>98</b>
<b>7.3.1.1</b>	<b>Identificação dos problemas.....</b>	<b>98</b>
<b>7.3.1.1.1</b>	<b>Grupos de foco.....</b>	<b>101</b>
<b>7.3.1.1.2</b>	<b>Entrevistas.....</b>	<b>107</b>
<b>7.3.1.2</b>	<b>Seleção dos problemas.....</b>	<b>109</b>
<b>7.3.1.2.1</b>	<b>Problemas selecionados para estudo.....</b>	<b>110</b>
<b>7.3.1.3</b>	<b>Descrição dos problemas e identificação dos nós críticos.....</b>	<b>113</b>
<b>7.3.1.3.1</b>	<b>Problema 1.....</b>	<b>114</b>
<b>7.3.1.3.2</b>	<b>Problema 2.....</b>	<b>114</b>
<b>7.3.1.3.3</b>	<b>Problema 3.....</b>	<b>115</b>
<b>7.3.1.3.4</b>	<b>Problema 4.....</b>	<b>115</b>
<b>7.3.1.3.5</b>	<b>Problema 5.....</b>	<b>116</b>
<b>7.3.1.3.6</b>	<b>Problema 6.....</b>	<b>116</b>
<b>7.3.1.3.7</b>	<b>Problema 7.....</b>	<b>117</b>
<b>7.3.1.3.8</b>	<b>Problema 8.....</b>	<b>118</b>

7.3.1.3.9	Problema 9.....	118
7.3.1.3.10	Problema 10.....	119
7.3.1.3.11	Problema 11.....	119
7.3.1.3.12	Problema 12.....	120
7.3.1.3.13	Problema 13.....	120
7.3.2	Momento normativo: como conceber o plano?.....	121
7.3.2.1	Seleção dos nós críticos identificados.....	121
7.3.2.2	Análise dos nós críticos selecionados.....	122
7.3.2.3	Relação final dos nós críticos.....	124
7.3.2.4	Relação geral das estratégias de melhorias.....	124
7.3.2.4.1	Grupos de foco.....	129
7.3.2.4.2	Entrevistas.....	135
7.3.2.5	Seleção das estratégias de melhorias.....	137
7.3.3	Momento estratégico: como tornar o plano viável?.....	138
7.3.4	Análise crítica.....	140
7.3.4.1	Fatores intervenientes.....	140
7.3.4.1.1	A definição dos atores.....	141
7.3.4.1.2	A utilização de uma linguagem comum pelos atores sobre Os temas tratados.....	142
7.3.4.1.3	A participação dos atores na formulação estratégica.....	142
7.3.4.1.4	Análise crítica sobre as proposições dos atores.....	143
7.3.4.1.5	Participação dos atores na implantação estratégica.....	144
7.3.4.1.6	Controle e monitoramento.....	144
7.3.4.2	Sobre a aplicação do método PES para o planejamento estratégico da segurança pública em Lavras/MG.....	145
7.3.4.2.1	Etapa 1.....	145
7.3.4.2.2	Etapa 2.....	146
7.3.4.2.3	Etapa 3.....	149
7.3.4.3	Ações estratégicas em destaque, relacionadas à segurança pública, no município de Lavras/MG.....	150
7.3.4.3.1	Construção de cadeia ou presídio adequado à demanda da cidade.....	150
7.3.4.3.2	Construção de um centro de recuperação e integração de menores infratores e usuários de drogas.....	151
7.3.4.3.3	Atuação preventiva: realização de eventos e campanhas educativas na cidade, sobre temas relacionados à segurança pública.....	152
7.3.4.3.4	Realização de ações policiais diversas nos bairros, em parceria e integração com as lideranças comunitárias.....	152
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	154
	REFERÊNCIAS.....	164

## **1 INTRODUÇÃO**

A presente seção tem por propósito apresentar as motivações para a realização deste trabalho, bem como seu problema de pesquisa, objetivos geral e específicos, e estrutura.

### **1.1 Contextualização e motivação**

O planejamento é uma ferramenta fundamental para que o Estado alcance o seu fim último, que deve ser o bem-comum. Do ponto de vista administrativo e gerencial, tem o propósito de identificar objetivos e metas a serem cumpridas, para atendimento às necessidades da sociedade, e definir modos operacionais que garantam, no tempo adequado, a estrutura e os recursos necessários para a execução de ações. No plano teórico, postula-se que o planejamento constitua atividade de rotina, para cumprimento das funções governamentais.

Destaca-se que, ao longo do tempo, muitos foram os modelos de planejamento utilizados pelas organizações, privadas e públicas. Cada modelo postulava um conjunto próprio de características, abordando distintas concepções estratégicas. Tais modelos se sucederam ao longo do tempo, adicionando novos conceitos e ferramentas, reciclando idéias e subtraindo características que se tornaram obsoletas. Contudo, tanto no âmbito corporativo quanto na esfera pública, podem-se evidenciar algumas concepções de planejamento que se perpetuaram, a saber: foco determinista, centralização do processo de formulação estratégica, tentativa de prever o futuro, abordagem técnica, dentre outros. Tais proposições, embora tenham obtido resultados

concretos em determinados contextos, sempre foram – e ainda são – alvos de diversas críticas.

Com a eclosão de novos pensamentos, idéias e modos de ser e fazer no mundo, atualmente, apresentam-se formas distintas de se encarar o processo de planejamento estratégico, seja no âmbito corporativo, seja no panorama da administração pública. O processo de planejamento estratégico tradicional, visto como o cumprimento de um rito burocrático, que perpetua a distinção entre o planejar e o agir, bem como a exclusão de atores importantes e a centralização da formulação estratégica em poucos indivíduos ou grupos, tem-se mostrado fora de sintonia com as demandas atuais da sociedade.

Os novos tempos afirmam a importância de se cultivar uma nova cultura, na qual o processo de planejamento estratégico seja um trabalho feito com a participação dos diversos atores sociais envolvidos na realidade. Compartilhamento de percepções, discussão de idéias, identificação de problemas, investigação de suas causas, determinação de estratégias de melhoria, estudos de viabilidade e renovação constante do processo de formulação estratégica: demandas que representam o novo perfil necessário ao processo de planejamento.

Se por um lado, porém, a eclosão de novas idéias e modelos políticos, econômicos e sociais assinala no horizonte o desenvolvimento de soluções e de novas vias para as questões humanas, lançando aos ventos algumas boas esperanças em relação aos tempos vindouros, por outro emergem, desta mesma transformação, antigos problemas cujas soluções permanecem distantes.

É o caso da ampla desigualdade social e econômica que afeta a grande maioria da população mundial, que eleva as tensões entre as classes, alimentando movimentos que fomentam a marginalidade e a criminalidade. Neste particular, destaca-se também o crescimento populacional e o inchaço dos

grandes centros urbanos, que concorrem para elevar os problemas relacionados à segurança pública em seu próprio perímetro – as principais zonas de conflito – e nas pequenas cidades, outrora espaços de relativa tranquilidade neste aspecto, minando a liberdade da população e as próprias instituições democráticas.

Em uma sociedade em que se exerce a democracia, a segurança pública busca garantir a proteção dos direitos individuais e assegurar, com isso, o pleno exercício da cidadania. Desta feita, a segurança passa a ser um pré-requisito ao exercício da liberdade de cada ser humano, e, mais além, traduz-se em condição fundamental à edificação de novos paradigmas políticos, econômicos e sociais que privilegiem a qualidade de vida das pessoas.

No Brasil, destaca-se que a criminalidade urbana desenvolveu-se no mesmo compasso das intensas transformações ocorridas nas últimas décadas, em níveis sociais e econômicos, resultantes de uma transformação global. Tais mudanças atuaram como um catalisador, alimentando a criminalidade e dando origem a desafios mais decisivos para o setor de segurança pública.

Neste contexto, as instituições responsáveis pela segurança pública vêem-se diante do desafio de inibir, neutralizar ou reprimir a prática de atos socialmente reprováveis, assegurando a proteção coletiva e, por extensão, a proteção dos bens e dos serviços disponíveis às sociedades. É neste sentido, pois, que o estudo da administração da segurança pública e, mais especificamente, o estudo e aplicação prática do planejamento estratégico para a área de segurança pública, se mostram relevantes e fundamentais ao controle da violência e da criminalidade.

Trazendo como pano de fundo a emergência dos novos paradigmas sociais, econômicos e políticos em uma sociedade global, o presente trabalho irá tratar, em termos específicos, do planejamento estratégico aplicado à área de segurança pública. Para tanto, fará inicialmente um recorte teórico sobre o tema

planejamento estratégico e suas aplicações na gestão governamental, para depois apresentar o método de Planejamento Estratégico Situacional (PES), a partir da realização de um estudo de caso na cidade de Lavras/MG.

## **1.2 Declaração do problema de pesquisa e objetivos**

Esta seção tem por propósito apresentar o Problema de Pesquisa do presente trabalho, bem como seus objetivos, a saber: geral e específicos.

### **1.2.1 Formulação do problema de pesquisa**

O Planejamento Estratégico Situacional (PES) é uma metodologia proposta por Matus (1997), economista e ex-ministro do governo Allende, no Chile. O PES aborda o mundo real como sendo de natureza subjetiva, dando ênfase às percepções dos vários atores sociais que constroem e constituem a realidade analisada. O método encara a realidade como um jogo social, um processo de interação entre os atores, no qual cada um interpreta e interage com o seu próprio universo subjetivo, por meio da chamada explicação situacional.

O PES surge como uma crítica ao planejamento estratégico tradicional, normalmente aplicado no campo das organizações privadas e, por vezes, utilizado como base para ações da administração pública. Em termos gerais, o PES considera os modelos tradicionais de planejamento estratégico como inadequados ao estudo da realidade, sobretudo no campo da ação governamental e pública, e postula um conjunto de conceitos e ferramentas para possibilitar formulações e ações estratégicas adequadas a tal contexto.

Tendo como estímulo os conceitos, características e ferramentas do método PES, em relação à sua ação em vários campos da esfera pública, a presente pesquisa buscou analisar as contribuições desta metodologia de planejamento estratégico para o campo da segurança pública, a partir da realização de um estudo de caso em um município brasileiro, localizado no sul do estado de Minas Gerais. Diante deste contexto, o problema da pesquisa se resume à seguinte questão:

*O Método de Planejamento Estratégico Situacional (PES) poderia contribuir para a proposição e discussão de práticas de Planejamento Estratégico da Segurança Pública no município de Lavras / MG?*

### **1.2.2 Objetivo geral**

Propor e Discutir práticas de Planejamento Estratégico da Segurança Pública para o município de Lavras/MG, com base referencial no Método de Planejamento Estratégico Situacional (PES).

### **1.2.3 Objetivos específicos**

- a) Revisar a literatura sobre Planejamento Estratégico;
- b) Identificar, a partir das visões social e tecnológica, os problemas, os nós críticos e as estratégias de melhorias da segurança pública em Lavras/MG;
- c) Analisar a visão de diferentes atores sociais (Polícia Civil, Polícia

Militar, Poder Executivo, Poder Legislativo, Poder Judiciário, Sociedade Civil) sobre a criminalidade, suas causas e soluções propostas para a cidade de Lavras/MG;

- d) Propor ações estratégicas relacionadas à segurança pública no município de Lavras/MG, a partir da percepção de diferentes atores sociais do município, a saber: Polícia Civil, Polícia Militar, Poder Executivo, Poder Legislativo, Poder Judiciário, Sociedade Civil.

### **1.3 Estrutura do trabalho**

O presente trabalho divide-se em oito seções, conforme apresentadas a seguir:

- a) Seção 1: Introdução - tem como propósito apresentar a introdução do trabalho, incluindo contextualização e motivação, o objetivo principal e os objetivos específicos, a formulação do problema de pesquisa e a estrutura do trabalho;
- b) Seção 2: Planejamento Estratégico - o propósito desta seção é apresentar o planejamento estratégico, suas características e seus conceitos fundamentais, evidenciando suas contribuições e limitações;
- c) Seção 3: Planejamento Estratégico Situacional – nesta seção apresentam-se a natureza e as características do método PES, bem como o modo pelo qual este método é operacionalizado;
- d) Seção 4: Planejamento Estratégico no Setor Público – o propósito desta seção é fazer uma breve apresentação do planejamento estratégico no setor público, seus conceitos e características básicas;

- e) Seção 5: Segurança Pública - tem como propósito apresentar conceituações de “segurança pública” e temas próximos, como a violência; mais além, versa sobre a segurança pública e o planejamento;
- f) Seção 6: Metodologia - tem como propósito a apresentação da metodologia utilizada na condução da pesquisa;
- g) Seção 7: Resultados e Discussão – seção em que serão tratadas as seguintes questões: (i) a cidade de Lavras/MG, (ii) o planejamento estratégico situacional aplicado à segurança pública, (iii) os pontos críticos da segurança pública em Lavras/MG, (iv) propostas de estratégias relacionadas à segurança pública no município estudado, (v) proposição de práticas de planejamento estratégico para a segurança pública em Lavras/MG;
- h) Seção 8: Conclusões – nesta seção são apresentadas: (i) as respostas aos objetivos propostos, (ii) as contribuições da pesquisa para a sociedade e para a teoria do planejamento estratégico aplicado à área de segurança pública municipal.

## **2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO**

A presente seção apresentará definições e proposições para os termos “planejamento” e “estratégia”, bem como conceitos e modelos de Planejamento Estratégico. Serão abordadas, mais além, características, contribuições e limitações do planejamento estratégico em si.

### **2.1 Planejamento e estratégia: definições**

A palavra “planejamento” encerra um significativo volume de definições, que perpassam variadas áreas do conhecimento. Administradores, antropólogos, economistas, engenheiros, especialistas em marketing, dentre outros: cada qual materializa, por meio de definições teóricas, suas percepções sobre o que seria “planejamento”, em termos absolutos – ou seja, aplicáveis também a outras áreas do conhecimento – e particulares, focados em um determinado contexto. De modo geral, todavia, a identificação de pontos comuns neste mar de definições acadêmicas é relativamente simples, pois as muitas definições para a palavra “planejamento” pouco variam em seu corpo principal.

Sobre a palavra “estratégia”, pode-se afirmar que a situação seja um pouco diferente. Em termos etimológicos, muitos autores atribuem à palavra origem grega; outros destacam a existência de raízes na China antiga. Mais do que estas disparidades sobre sua origem, o próprio conceito varia razoavelmente nas definições de acadêmicos diversos e, mais além, nas concepções quotidianas, utilizadas pelas pessoas em seu dia-a-dia.

Na presente seção, pois, serão apresentadas algumas definições sobre as palavras “planejamento” e “estratégia”. O propósito não é, de forma alguma, investigar profundamente estes conceitos a partir de uma extensa revisão

literária, nem tampouco introduzir novos conceitos, mas proporcionar bases claras para que os temas “Planejamento Estratégico” e “Planejamento Estratégico Situacional (PES)” possam ser abordados em seções posteriores.

De acordo com o dicionário (MICHAELIS, 2010), planejamento pode ser definido como ato de projetar um trabalho, serviço ou mais complexo empreendimento. Outra definição desta mesma fonte seria determinação dos objetivos ou metas de um empreendimento, como também da coordenação de meios e recursos para atingi-los.

Ackoff (1976) afirma que planejamento é um processo de decisão que envolve “o que fazer” e “como fazer”, antecedendo a ação em si.

Para Heldman (2005), “planejamento” é o processo de formular ou revisar as metas e objetivos de determinado empreendimento, e de desenhar os planos que serão usados para cumprir os propósitos que este empreendimento se põs a atingir.

Matus (2007, p. 19) postula que:

Planejar significa pensar antes de agir, pensar sistematicamente, com método; explicar cada uma das possibilidades e analisar suas respectivas vantagens e desvantagens; propor-se objetivos. É projetar-se para o futuro, porque as ações de hoje terão sido eficazes, ou ineficazes, dependendo do que pode acontecer amanhã e do que pode não acontecer. O planejamento é a ferramenta para pensar e criar o futuro. É, portanto, uma ferramenta vital. É a mão visível que explora possibilidades em circunstâncias nas quais a “mão invisível” é incompetente, ou não existe.

Sobre a palavra “estratégia”, conforme dito anteriormente, não há um conceito único, definitivo, que descreva de forma imutável so seu significado. Isso porque o vocábulo assumiu vários sentidos, diferentes em sua amplitude e complexidade, ao longo dos tempos (CAMARGOS; DIAS, 2003). Porém, a linha de raciocínio seguida no presente trabalho se limitará a explorar as

definições mais usuais do termo, conforme autores da área de administração estratégica.

De acordo com Almeida e Giglio (1998) e Grant (2005), em uma perspectiva histórica, a palavra “estratégia” é proveniente do grego *strategia*, que literalmente significaria “chefe militar” (*stratos* = exército; *ago* = liderança ou comando). Segundo Bermejo (2009), “estratégia”, a princípio, referia-se a uma posição hierárquica no comando de um exército. Em tempos posteriores, contudo, o termo veio a designar a aplicação das capacidades e habilidades de um determinado líder militar no exercício de sua função, evoluindo de tal forma que passou a ser utilizado para descrever habilidades de administração, liderança, oratória e poder (MINTZBERG; QUINN, 1991).

Conforme o dicionário, “estratégia” é, numa concepção militar, a arte de combinar forças militares, morais, econômicas, políticas para a condução de uma guerra ou para a defesa de um Estado (AURÉLIO, 2010). Ainda segundo o dicionário, pode-se também entender “estratégia” como a arte de dirigir um conjunto de disposições específicas.

Partindo para concepções de estratégia edificadas para o contexto das organizações, podem-se citar as seguintes colocações:

Henderson (1989) postula que estratégia é uma busca deliberada por um plano de ação que irá gerar e desenvolver uma vantagem competitiva para uma determinada organização.

Ansoff (1980) considera que estratégia é um conjunto formado por regras e diretrizes para a tomada de decisão, que norteiam o processo de desenvolvimento de uma organização.

Certo e Peter (1993) postulam que estratégia é um curso de ação com vistas a garantir que a organização alcance seus objetivos.

Porter (1996a, 1996b) afirma que estratégia é a criação de uma posição única e valiosa que engloba um conjunto diferente de atividades realizadas de forma integrada pela organização, de modo a diferenciá-la das concorrentes.

Para Oliveira (1999), estratégia é a ação ou caminho mais adequado a ser executado para se alcançar os objetivos da empresa.

Bruce e Langdon (2000) consideram que estratégia consiste no mapeamento do futuro, a partir do posicionamento de quais produtos e serviços deverão ser fornecidos, em quais mercados a organização irá atuar e em como se dará esta atuação.

Meirelles e Gonçalves (2001) postulam que estratégia é a disciplina da administração que se ocupa da adequação da organização ao seu ambiente.

Para Eisenhardt e Sull (2001), a definição de estratégia não é complexa: estratégias seriam regras simples a nortear as ações de uma empresa, de forma que esta se diferencie das concorrentes e oponentes.

Porter e Kramer (2006) afirmam que, para qualquer organização, estratégia é ir além das melhores práticas, tratando-se de fazer as coisas de modo diferente dos competidores de forma a reduzir custos ou melhor atender às particularidades de demanda dos clientes. Para os autores, estratégia pode ser entendida, também, como colocar-se em uma posição única, exclusiva.

Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000), consideram cinco definições básicas para estratégia:

- a) Estratégia como Plano: direção, guia, curso de ação ou planos para se atingir resultados consistentes com as missões e objetivos da organização;
- b) Estratégia como Padrão de Comportamento: consistência de comportamento ao longo do tempo;

- c) Estratégia como Posição: localização de determinados produtos em determinados mercados;
- d) Estratégia como Perspectiva: a maneira fundamental de uma organização fazer as coisas;
- e) Estratégia como Truque: uma manobra específica para enganar um oponente ou concorrente.

De acordo com Migliato (2004), a partir destas cinco definições, Mitzberg, Alhstrand e Lampel (2000) classificaram os processos de criação de estratégia que se desenvolveram ao longo das últimas quatro décadas em dez escolas de pensamento estratégico, divididas em três grupos, a saber:

- a) Escolas Prescritivas: maior ênfase em como as estratégias devem ser formuladas nas empresas. Fazem parte deste grupo as escolas de Design, Planejamento e Posicionamento;
- b) Escolas Descritivas: considera aspectos específicos do processo de formulação de estratégias e preocupa-se em saber, de fato, como as estratégias se formam nas organizações. Fazem parte deste grupo as escolas Empreendedora, Cognitiva, de Aprendizado, do Poder, Cultural e Ambiental;
- c) Grupo Único, formado pela Escola de Configuração que busca, em termos práticos, coligar idéias e ações de todas as outras escolas, em uma perspectiva mais flexível e adaptativa.

Todas estas escolas prescreveram, de alguma forma, seus modelos e conceitos a organizações dos mais diversos ramos de atividade, buscando atender em parte ou plenamente aos anseios estratégicos destas empresas em determinado momento de suas histórias.

REFERÊNCIAS: MINTZBERG (1994); MINTZBERG, ALHSTRAND E LAMPEL (2000); MINTZBERG E QUINN (2001).	ESCOLAS DE ESTRATÉGIA				
	DESIGN	PLANEJAMENTO	POSICIONAMENTO	EMPREENDEDORA	COGNITIVA
<b>1. PALAVRAS-CHAVE</b>	SWOT - abreviação do inglês "Strengths (forças), Weakness (fraquezas), Opportunities (oportunidades) and Threats (ameaças)".	Programação; Prevenção; Preparação; Orçamentação; Cenários.	Estratégias Genéricas; Análise Competitiva; Portfólio; Cadeia de Valor.	Visão; Empreendedor; Líder; Intuição.	Cognição; Conceito; Esquema; Percepção; Interpretação; Racionalidade.
<b>2. TIPO DE ESTRATÉGIA PREDOMINANTE (DELIBERADAS / EMERGENTES)</b>	Estratégias Deliberadas.	Estratégias Deliberadas.	Estratégias Deliberadas.	Estratégias Emergentes.	Estratégias Emergentes.
<b>3. RESPONSABILIDADE DA CONCEPÇÃO ESTRATÉGICA</b>	Centralizada: Principal Executivo da Organização.	Centralizada: Equipe (ou setor) de Planejadores.	Centralizada: Principais Executivos da Organização.	Centralizada: Empreendedor ou Líder.	Descentralizada: Gestores, Estrategistas, Profissionais.
<b>4. PRINCIPAIS EXPOENTES (AUTORES)</b>	Philip Selznick; Alfred D. Chandler; Kenneth Andrews.	Ansoff.	Michael Porter.	Schumpeter; Cole.	Simon; March e Simon.
<b>5. PRINCIPAIS CRÍTICAS</b>	a) separação entre o processo de formação e o processo de execução de estratégias; b) postura acentuadamente deliberada de concepção estratégica; c) a centralização da formulação de estratégia.	a) quantidade em detrimento da qualidade; b) excesso de formalismo; c) complexidade do processo de planejamento.	a) centralização da concepção estratégica; b) separação entre concepção e execução; c) método deliberado em detrimento do emergente.	a) Falta de conteúdo (qualidade) e quantidade de embasamento teórico (publicações); b) "Culto" ao empreendedor.	a) Contribuição concreta e objetiva é pequena; b) relativo negligenciamento do valor da experiência no processo de concepção estratégica.

Quadro 1 Escolas de Estratégia. Fonte: Adaptado de MINTZBERG, ALHSTRAND e LAMPEL (2000). "...continua..."

REFERÊNCIAS: MINTZBERG (1994); MINTZBERG, ALHSTRAND E LAMPEL (2000); MINTZBERG E QUINN (2001).	ESCOLAS DE ESTRATÉGIA				
	APRENDIZADO	PODER	CULTURAL	AMBIENTAL	CONFIGURAÇÃO
<b>1. PALAVRAS-CHAVE</b>	Aprendizado; Experimentação; Competência Essencial; Incrementalismo.	Poder; Influência; Jogo Político; Aliança; Estratégia Coletiva; Rede.	Cultura; Interação Social; Valores; Crenças; Ideologia; Simbolismo.	Ambiente; Liderança; Organização; Adaptação; Reação; Evolução; Contingência; Seleção; Nicho.	Contexto; Configuração; Transformação; Ciclo de Vida; Situação; Reformulação; Revitalização; Estabilidade.
<b>2. TIPO DE ESTRATÉGIA PREDOMINANTE (DELIBERADAS / EMERGENTES)</b>	Equilíbrio entre Deliberadas e Emergentes.	Deliberadas e Emergentes, a depender do contexto político vivenciado.	Deliberadas e Emergentes, a depender do contexto vivenciado. Tendência à perpetuação de traços culturais (passados).	Estratégias Emergentes: a organização se adapta às condições impostas pelo meio em que atua (nicho).	Equilíbrio entre Deliberadas e Emergentes.
<b>3. RESPONSABILIDADE DA CONCEPÇÃO ESTRATÉGICA</b>	Descentralizada: Todos os colaboradores da organização podem contribuir na concepção estratégica.	Centralizada em termos institucionais; Descentralizada nas alianças do dia-a-dia.	Descentralizada ou Centralizada: a depender da cultura dominante na organização e do contexto vivenciado.	Não há definições claras; poucas citações referem-se, porém, aos executivos.	Equilíbrio entre Centralização e Descentralização.
<b>4. PRINCIPAIS EXPOENTES (AUTORES)</b>	Lindblom; Cyert e March; Weick; Quinn; Prahalad e Hamel.	Allison; Pfeffer e Salanick; Astley.	Rhenman e Normann.	Hannan e Freeman.	Chandler; Mintzberg, Miller; Miles e Snow.
<b>5. PRINCIPAIS CRÍTICAS</b>	a) Falta de direcionamento mais específico e claro; b) baixa eficiência em crises acentuadas; c) fragmentação estratégica.	a) Desperdício de tempo, recursos e energia no jogo político; b) Perda de foco na operacionalização da estratégia.	a) Falta clareza e profundidade conceitual; b) Tendência à inflexibilidade; c) Baixa capacidade de inovação.	a) Determinismo do ambiente externo; b) falta de clareza conceitual.	a) Dificuldade em determinar formatos específicos da organização para cada contexto vivenciado.

Quadro 1 Escolas de Estratégia. Fonte: Adaptado de MINTZBERG, ALHSTRAND e LAMPEL (2000).

No Quadro 1, as “palavras-chave” apontam os principais conceitos tratados em cada escola, relacionando-se à concepção e execução estratégica. São símbolos que evocam um arcabouço conceitual próprio de cada vertente estratégica, pois.

O “tipo de estratégia predominante” aponta se, em determinada escola, a ênfase recai sobre estratégias deliberadas ou emergentes. De acordo com Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000), as estratégias deliberadas são as formuladas antecipadamente à sua execução, e cuja aplicação posterior segue basicamente a formulação original proposta. No caso das emergentes, são estratégias que surgem durante o próprio executar, o próprio fazer – padrões que emergem e se tornam novas direções. É importante ressaltar, todavia, que praticamente nenhuma estratégia é totalmente deliberada ou totalmente emergente – as estratégias organizacionais geralmente mesclam as duas formas, alternando-se entre controle (deliberadas) e aprendizado (emergentes).

Por “responsabilidade da concepção estratégica”, pretende-se apontar os atores responsáveis pela elaboração das estratégias empresariais, na visão de cada escola.

Em “principais expoentes”, apontam-se os autores principais a contribuir para a construção de referencial teórico em cada escola de estratégia.

Por fim, em “principais críticas”, citam-se as censuras e limitações de cada modelo, apresentadas pela comunidade científica.

## **2.2 O Planejamento estratégico**

A presente subseção tem por propósito apresentar, de forma breve, o contexto histórico, as principais definições, autores e modelos e críticas sobre o Planejamento Estratégico.

### 2.2.1 Contexto histórico

Discorrer sobre Planejamento Estratégico não é tarefa simples, dada a profícua literatura, tanto histórica como atual, dirigida ao tema. Mais além, cabe destacar que as origens do Planejamento Estratégico não são claras e não há consenso, dentre os diversos autores do tema, sobre esta questão.

Schendel e Hofer (1979 citados por MIGLIATO, 2004) cita que postulam que a evolução do conceito de estratégia empresarial culminou, em dado momento da história, na concepção do planejamento estratégico em si, se dando por meio de três fases distintas: o paradigma pré-estratégico; o paradigma da estratégia inicial; o paradigma da administração estratégica.

Para os autores, o paradigma pré-estratégico encerrava a preocupação das organizações em coordenar e integrar as suas diversas áreas funcionais, a partir da formulação de políticas e diretrizes, com foco operacional. Com a elevação do dinamismo dos mercados, e o crescimento experimentado por muitas organizações, contudo, este paradigma cedeu lugar a outro modelo de pensamento e conduta: o paradigma da estratégia inicial. Este teria sido influenciado pelas pesquisas de Alfred Chandler sobre estratégia e estrutura, no início da década de 60, que advogaram a necessidade de uma definição estratégica organizacional que estabelecesse metas e objetivos, alocação de recursos e planos de ação. Fazendo uma analogia com a definição das escolas estratégicas por Mintzberg, Alhstrand e Lampel (2000), pode-se argumentar que Alfred Chandler faria parte da escola de Design, acompanhado por outros autores, tais como Andrews (1971) e Selznick (1984) (ver Quadro 1).

A terceira fase, a do paradigma da administração estratégica, apresentou alternativas à demasiada formulação de estratégias – em detrimento de suas aplicações reais – das fases anteriores, introduzindo idéias acerca dos níveis em

que a estratégia deve ser formulada dentro de uma organização: corporativo, de negócio e funcional. Este paradigma pode ser entendido como o próprio modelo do planejamento estratégico em si (MIGLIATO, 2004).

Para Bertero (1985), o campo da estratégia organizacional passou por várias fases ao longo da história, cada qual assumindo um nome, dentre os quais planejamento estratégico.

Conforme Certo e Peter (1993), as origens do planejamento estratégico remontam aos cursos de política de negócios dos anos 50, patrocinados pela Ford Foundation e pela Carnegie Corporation.

De acordo com Mintzberg (1994), o planejamento estratégico teve sua origem na década de 1960, sob a influência das escolas de design e planejamento, e pouco demorou para que fosse adotado por lideranças corporativas como o melhor – e por vezes único – caminho a ser seguido pelas organizações, no sentido de identificar e implantar estratégias que iriam otimizar a competitividade de suas unidades de negócio.

### **2.2.2 Definições de planejamento estratégico**

Apesar das várias interpretações existentes para sua origem, o planejamento estratégico fez parte da vida de muitas organizações ao longo da segunda metade do século XX. De acordo com Kaplan e Norton (2004), o planejamento estratégico ainda hoje é largamente utilizado pelas corporações, sendo uma ferramenta gerencial importante para muitas delas.

Na seqüência, pois, seguem algumas definições sobre planejamento estratégico:

Conforme Ackoff (1976), o planejamento estratégico se caracteriza por ser um processo de longo prazo, que lida com decisões de efeitos duradouros e

que afetam as atividades da organização, na medida em que dizem respeito tanto à formulação de objetivos quanto à escolha dos meios mais adequados para atingi-los.

Para Fischmann e Almeida (1991), o planejamento estratégico é uma técnica administrativa que, por meio da análise do ambiente de uma organização, possibilita a criação de uma consciência acerca de seus pontos fortes e fracos, de suas oportunidades e ameaças, permitindo que se cumpra os objetivos estabelecidos na missão da organização.

Pagnoncelli e Vasconcellos (1992) destacam que planejamento estratégico é o processo por meio do qual a organização se mobiliza para alcançar o sucesso e construir o seu futuro, a partir de um comportamento pró-ativo, considerando seu contexto presente e futuro.

Maximiniano (1997) afirma que planejamento estratégico é o processo de desenvolver a estratégia, a relação pretendida da organização com o seu ambiente.

Kotler, Haider e Rein (1998) definem planejamento estratégico como processo gerencial que busca desenvolver e manter uma relação equilibrada entre os objetivos e recursos da organização e as oportunidades de mercado (o ambiente externo) em permanente modificação.

Para Bryson (1998), planejamento estratégico é um esforço disciplinado por originar decisões fundamentais que dêem forma e guiem uma organização.

Oliveira (1999) postula que a finalidade do planejamento estratégico é estabelecer os caminhos, cursos e programas de ação a serem seguidos para que a instituição alcance os objetivos e resultados por ela almejados.

Wright, Kroll e Parnell (2000) destacam que o planejamento estratégico refere-se aos planos da alta administração para alcançar resultados consistentes com a missão e objetivos gerais da organização.

Segundo Almeida (2001), o planejamento estratégico é uma atividade que identifica as oportunidades e ameaças para o cumprimento da missão da instituição, ao mesmo tempo em que estabelece os objetivos e direção que a organização deverá seguir para aproveitar as oportunidades e evitar ou minimizar os riscos.

Chiavenato (2004, p. 24) afirma que o “planejamento estratégico é um processo de formulação de estratégias organizacionais no qual se busca a inserção da organização e de sua missão no ambiente em que ela está atuando”.

### **2.2.3 Características dos modelos de planejamento estratégico**

Os muitos modelos de Planejamento Estratégico existentes, conforme estudiosos do tema, apresentam diversos pontos convergentes. Abaixo, serão explicitados alguns pontos comuns, bem citados seus respectivos defensores:

- a) Visão da Empresa: é o conjunto de aspectos intangíveis que servirão de orientação para os dirigentes da organização em suas decisões e ações (BECHTELL, 1995; CABRAL, 1998; COLLINS; PORRAS, 1996; HICKMANN; SILVA, 1984; MIGLIATO, 2004; SENGE, 1990; THOMPSON; STRICKLAND, 1995);
- b) Missão da Empresa: é a razão de ser da organização, seu propósito fundamental de existência (ALMEIDA, 2001; COLLINS; PORRAS, 1996; MIGLIATO, 2004; STEINER, 1979; THOMPSON; STRICKLAND, 1995);
- c) Análises dos Ambientes Interno e Externo: também conhecidas como análise SWOT (do inglês *Strength* – Força; *Weakness* – Fraqueza; *Opportunity* – Oportunidade; *Threat* – Ameaça), têm por propósito

- identificar como as forças do ambiente interno (pontos fortes e fracos da organização) e do ambiente externo (macroambiente e ambiente setorial) podem influenciar suas atividades (MIGLIATO, 2004; OLIVEIRA, 2001; STEINER, 1979; THOMPSON; STRICKLAND, 1995; WRIGHT; KROLL; PARNELL, 2000);
- d) Objetivos e Metas: alvos ou fins desejáveis para os quais as ações da organização estão direcionadas. É importante diferenciá-las: objetivos possuem caráter genérico; metas são normalmente quantificáveis e específicas quanto a valores e datas (FISCHMANN; ALMEIDA, 1991; MIGLIATO, 2004; THOMPSON; STRICKLAND, 1995; WRIGHT; KROLL; PARNELL, 2000);
- e) Planos: conjuntos de metas, atividades e recursos, cujo propósito é possibilitar a implementação de um determinado conjunto de ações (MIGLIATO, 2004; OLIVEIRA, 2001; THOMPSON; STRICKLAND, 1995; WRIGHT; KROLL; PARNELL, 2000);
- f) Implementação das estratégias: atividades cujos propósitos são a conversão de estratégias em ações, requerendo, normalmente, ajustes ao longo do processo (MIGLIATO, 2004; OLIVEIRA, 2001; THOMPSON; STRICKLAND, 1995; WRIGHT; KROLL; PARNELL, 2000);
- g) Controle: monitoramento, medição e avaliação das estratégias em implementação e implantadas, por meio da comparação de seus resultados com os objetivos e metas delineados pela organização (FISCHMANN; ALMEIDA, 1991; MIGLIATO, 2004; OLIVEIRA, 2001; WRIGHT; KROLL; PARNELL, 2000).

Apesar de todas as similaridades apresentadas, cabe destacar que, segundo Kaplan e Norton (2004), não existem duas organizações que pensem sobre estratégia da mesma maneira. Daí pode-se argumentar que as premissas e características adotadas por cada organização em seu planejamento estratégico podem variar de acordo com as peculiaridades da própria organização.

#### **2.2.4 Críticas ao planejamento estratégico**

De acordo com Mintzberg (1994), o Planejamento Estratégico foi encarado, por muitos líderes de organizações, como a melhor maneira de elevar a competitividade de seus negócios. Sua fundamental característica residia na separação entre o pensar e o fazer: profissionais especializados (os planejadores) identificariam pontos fortes e fracos de uma organização e de seu ambiente (CAMARGOS; DIAS, 2003), enquanto outros profissionais seriam os responsáveis pela aplicação das estratégias no dia-a-dia organizacional.

De acordo com Migliato (2004), o planejamento estratégico nunca funcionou como da maneira desejada por seus defensores. Isso porque há uma distinção entre planejamento estratégico e pensamento estratégico (MINTZBERG, 1994).

O planejamento estratégico pode ser interpretado como um processo analítico (no sentido de “quebrar”, dividir) que procura dividir objetivos ou um conjunto de intenções em passos formais, de modo que possam, posteriormente, ser implementados, com o propósito de antever determinadas situações e cenários, por meio de ações controladas.

O pensamento estratégico, de modo distinto, refere-se à síntese, envolvendo intuição e criatividade (MINTZBERG, 1994). O fruto do pensamento estratégico é um panorama não muito preciso da empresa, que

servirá para direcioná-la: referências, ao invés de certezas. Esta visão estratégica poderá ocorrer a qualquer momento, em qualquer parte da organização (MIGLIATO, 2004).

Para Mintzberg (1994), a grande falácia do planejamento estratégico reside no seguinte fato: pelo fato da análise englobar a síntese, planejamento estratégico significa ação estratégica. Esta falácia, em si, repousa em outros três pressupostos falaciosos:

- a) Predição: que o mundo pode esperar enquanto um dado planejamento está sendo desenvolvido e que permanecerá no curso previsto enquanto o plano estiver sendo implementado;
- b) Distanciamento: a estratégia tem de estar separada da tática e das operações; a formulação tem de estar separada da implementação; os planejadores devem estar separados dos implementadores; os estrategistas devem estar separados dos objetos de suas estratégias;
- c) Formalização: sistemas formais, mecânicos e analíticos são essenciais para a formulação de estratégias e do próprio planejamento estratégico em si.

Conforme Migliato (2004) e Mintzberg, Alhstrand e Lampel (2000), a grande falácia seria que o processo analítico de formulação de estratégias poderia conduzir a uma síntese. Destaca o autor que nenhum processo faria com que sistemas formais conseguissem prever discontinuidades ou criar novas estratégias. Em outras palavras, a análise não poderia substituir a síntese e planejamento estratégico, simplesmente, não seria o mesmo que pensamento e formulação de estratégias.

Outra crítica ao processo formal de planejamento estratégico residia no fato de que a imprevisibilidade cada vez maior do ambiente de negócios, que exigia uma postura mais dinâmica e integrada ao ambiente (CAMARGOS; DIAS, 2003) e a profusão de abordagens e métodos trouxe certa confusão em suas aplicações. Isso porque, ao dinamismo da realidade se contrapunha a formalidade e, por vezes, a insensibilidade do planejamento estratégico. Por fim, pode-se citar, também, que a extensa literatura sobre Planejamento Estratégico acrescentou muito mais quantidade de conteúdos do que exatamente substância qualitativa. E que, em muitos casos, o próprio processo de planejar tornou-se mais importante que a estratégia em si (MINTZBERG; ALHSTRAND; LAMPEL, 2000).

Apesar de todas estas críticas, há interpretações diferentes sobre o processo de planejamento estratégico. Para Matus (1997), o planejamento só é impossível e utópico se, no caso, for considerada a perspectiva única do planejamento tradicional e determinista, fundado no cálculo da predição. Para o autor, o planejamento é um cálculo que precede e preside a ação para criar o futuro, não para predizê-lo. Neste sentido, o planejamento seria indispensável (HUERTAS, 2004).

Esta importância é também afirmada por Chiavenato (2004), ao postular que o planejamento estratégico é de fundamental importância por designar as diretrizes para o estabelecimento das ações organizacionais.

### **3 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL (PES)**

A presente seção pretende apresentar as propostas do Planejamento Estratégico Situacional (PES), abordando suas características e conceitos fundamentais. Também será apresentada uma breve contraposição entre o método PES e os modelos tradicionais de planejamento estratégico.

#### **3.1 Introdução ao planejamento estratégico situacional (PES)**

Para Huertas (2004), planejar significa pensar antes de agir, pensar sistematicamente, com método, explicando cada uma das possibilidades e analisando suas respectivas vantagens e desvantagens. Para o autor, o planejamento é a ferramenta para pensar e criar o futuro: uma ferramenta vital, a mão visível, que explora as possibilidades em circunstâncias nas quais a mão invisível é incompetente ou não existe.

O planejamento é a tentativa de viabilizar a intenção que o ser humano tem de governar o próprio futuro, impondo às circunstâncias a força da razão humana. Neste sentido, não há mecanismo determinista e automático que irá resolver os problemas da sociedade (HUERTAS, 2004).

No atual panorama político, econômico e social, existem três abordagens de planejamento que devem ser diferenciadas: o planejamento tradicional, o planejamento estratégico-corporativo e a futurologia, prospectiva e análise de grande estratégica (HUERTAS, 2004).

No que diz respeito ao planejamento tradicional, de acordo com Matus (1997) este ignora todos os atores do processo social, possuindo um viés autoritário e tecnocrático, mostrando-se pobre e sem rigor científico. Restringe-se ao econômico, com projeções limitadas para o social, deixando de lado,

também, o mundo da política, sendo um simples prolongamento da teoria econômica positivista.

O planejamento estratégico corporativo é um enfoque heterogêneo, no qual se combinam contribuições de excelente qualidade e resíduos do mais simplório planejamento tradicional. Em seu contexto, destacam-se as ações com o propósito de fazer da corporação um elemento único e diferente das demais, de forma que se torne, assim, mais competitiva. No entanto, a organização que adere a este tipo de planejamento deve também considerar que está a competir com outras corporações que, por sua vez, também são adeptas de um planejamento estratégico de mesma natureza (HUERTAS, 2004).

Cabe destacar, ainda, que este tipo de planejamento – estratégico corporativo - lida com atores diversos, mas aparentemente definidos. Contudo, de natureza essencialmente determinista, na visão de Matus (1997), este tipo de planejamento é inadequado ao aparelho público não-empresarial, aos atores políticos e ao gestor público.

Sobre a futurologia, a prospectiva e a análise de grande estratégia, Matus (1997) sugere que sejam métodos que trabalham com prazos demasiadamente longos – 20, 30, 40 anos. Mais além, neste tipo de planejamento há certa indefinição nos atores envolvidos, dada sua amplitude temporal e, também, dado a grande variação de possibilidades apontadas por este modelo, decorrente do estudo de cenários. Por fim, a futurologia requer grande conhecimento do avanço das ciências, além de imaginação e muita criatividade. Apesar de não julgar esta abordagem como descartável – pois considera importante e complementar o trabalho com possibilidades – Matus (1997) argumenta que também é inadequada à esfera pública.

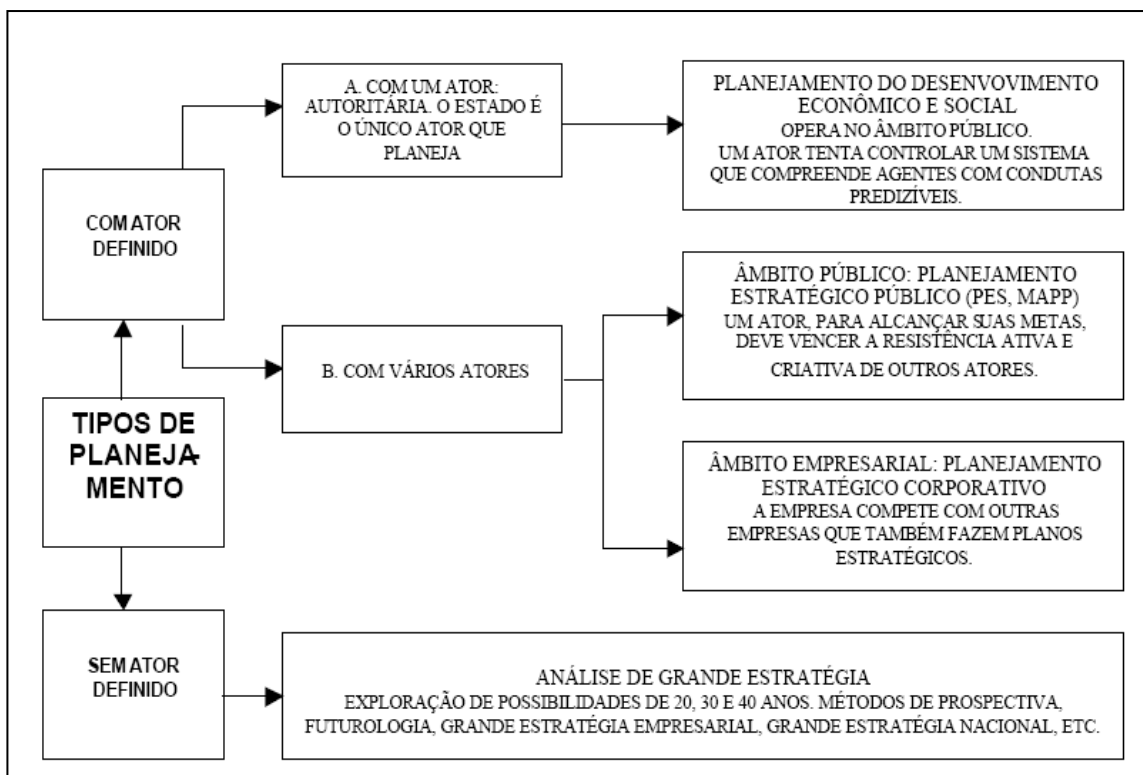


Figura 1 Abordagens de Planejamento  
Fonte: Huertas (2004, p. 20)

A proposta do planejamento estratégico situacional é uma elaboração que apresenta uma visão subjacente não fragmentada da sociedade, uma visão sistêmica que procura integrar e desenvolver as dificuldades que a ação social oferece – com as surpresas, as possibilidades, com as certezas e incertezas (MIGLIATO, 2004).

O Planejamento Estratégico Situacional não se enquadraria em nenhuma das abordagens supracitadas, apesar de apresentar alguns poucos pontos de convergência com o planejamento estratégico corporativo e com o modelo da futurologia. O PES é um método e uma teoria do Planejamento Estratégico Público, considerado pelo autor como o mais novo dos ramos do planejamento

estratégico. Foi concebido para servir aos dirigentes políticos, tanto no governo ou na oposição. Seu tema central são os problemas públicos, sendo também aplicável a qualquer órgão cujo centro de jogo não seja exclusivamente o mercado, mas o jogo político, econômico e social (HUERTAS, 2004).

Segundo Gonçalves (2005), a crítica ao planejamento tradicional seria o pano de fundo da elaboração do PES, servindo ao mesmo tempo como sustentação e valorização do método proposto. Neste particular, o Planejamento Estratégico Situacional é apresentado como um modelo pautado na democracia e na descentralização, no qual o plano é fruto de uma criação coletiva.

A metodologia do PES foi concebida a partir de uma visão crítica da abordagem tradicional de planejamento econômico-governamental, representando, atualmente, um importante instrumento de suporte a sistemas de alta direção. Sua metodologia significou a construção de um novo marco de referência sobre as formas de pensar o gerenciamento estratégico, para superar as conseqüências da crise do Estado contemporâneo (LIMA, 2004).

Conforme Matus (2000), a capacidade de governo encontra-se em crise, em contraste com o avanço das ciências naturais e com o crescimento, em complexidade e intensidade, dos problemas sociais. Gonçalves (2005) afirma que a prática cotidiana está marcada pela baixa qualidade governamental, pelo estilo primário de fazer política, pela pobreza teórica e pela carência de respostas dos estudiosos e pesquisadores aos problemas de governo.

O Planejamento Estratégico Situacional (PES), conforme definido por Carlos Matus (HUERTAS, 2004), é tanto um método quanto uma forma de governo. Desenhado como instrumento de planejamento público e político, um de seus pressupostos fundamentais consiste em dar, a qualquer dirigente, a livre escolha de seu projeto de governo, mas não das circunstâncias ou cenários em que estará inserido. Neste particular, a realidade a ser planejada é apresentada ao

planejador repleta de questões difusas, complexidades e conflitos entre atores sociais diversos, incertezas e escassez de recursos. Mais além, é informado ao planejador que nenhum ator social possui hegemonia para controlar todas as variáveis desta realidade – ou seja, o controle pleno, neste contexto, configura-se como grande ilusão a ser evitada pelo planejador (HUERTAS, 2004).

Cabe, mais além, destacar que o PES concentra as ações para uma realidade em constante alteração. Neste particular, o plano constitui-se em uma aposta. Pode-se planejar e não prever o futuro, porque a realidade está repleta de surpresas que inviabilizam a predição. Pode-se prever com algumas variáveis, mas os planos de contingência mostram-se indispensáveis para enfrentar as surpresas do caminho (MIGLIATO, 2004).

Com estas idéias, Matus (2000) propõe uma forma de planejar que, fundamentada na idéia de situação, faça uma articulação entre os procedimentos normativo (determinista) e estratégico (GONÇALVES, 2005). Para Migliato (2004), o planejamento é situacional porque trata de uma situação dinâmica, que se caracteriza por constantes mutações. Sendo assim, o PES permite a elaboração de planos dentro do contexto dinâmico da realidade social.

Ao conceber um plano com estas características, Matus (2000) mostrou-se atento ao dinamismo e mutabilidade da vida econômica, política e social. Neste sentido, deve-se destacar que o Planejamento Estratégico Situacional se identificaria com a realidade e giraria em torno de problemas, podendo ser reatualizado e alterado, com vistas ao seu próprio cumprimento, sempre que se mostrar necessário: surgimento de novos problemas, inviabilidade de certas soluções apontadas anteriormente, criação de novas possibilidades, dentre outros (GONÇALVES, 2005).

### 3.2 Características do planejamento estratégico situacional (PES)

Migliato (2004) faz uma ampla classificação das características do Planejamento Estratégico Situacional, classificando-a quanto a quatro diferentes temas:

#### 3.2.1 Quanto ao processo de produção social e à percepção da realidade

- a) Jogo Social: o processo de produção social, por meio do qual surgem ações econômicas e políticas, é visto como um jogo entre vários atores que possuem distintos interesses, motivações, valores e recursos. Esta comparação foi denominada, por Matus (1991), como *teoria do jogo social*;
- b) Conflito e Cooperação entre Atores: a limitação de recursos disponíveis no jogo pode resultar em ações cooperativas ou conflitantes entre os atores (MATUS, 1993);
- c) Percepção da Realidade: a realidade é um espaço de produção social onde tudo o que ocorre depende dos atores envolvidos e de sua interação entre si e entre o cenário que os envolve (MATUS, 1993);
- d) A explicação do Jogo é Situacional: os conflitos do jogo social só podem ser compreendidos à luz das diferentes explicações situacionais (HUERTAS, 2004);
- e) O Planejamento Situacional é Subjetivo: a realidade apresenta natureza subjetiva, dando ênfase às percepções individuais dos atores nela envolvidos (HUERTAS, 2004);

- f) A Realidade é Percebida por meio de Problemas: os problemas, considerados o eixo central do PES, surgem do processo de produção social desencadeado pelos diversos atores que atuam no jogo (HUERTAS, 2004; MATUS, 1993).

### **3.2.2 Quanto à teoria do planejamento**

- a) Definição de Planejamento: o ser humano se esforça para submeter, à sua vontade, o curso encadeado dos acontecimentos (MATUS, 1993);
- b) Os Atores Sociais e a Mudança Situacional: os atores sociais são os agentes da mudança situacional (MATUS, 1993);
- c) O Planejamento deve Promover Mudanças Situacionais: a mudança situacional fundamenta-se na explicação da situação inicial, tem seu alcance e sua direção definidas pela situação-objetivo e explicita seus círculos de ação a partir de uma seleção de projetos de ação (MATUS, 1993);
- d) A Mudança Situacional deve ser guiada por uma Situação-Objetivo: a situação-objetivo, um guia flexível e móvel, é a situação que proporciona a direção de uma estratégia; deve ser alterada, quando necessário, para possibilitar seu próprio cumprimento (MATUS, 1993);
- e) Os Projetos de Ação devem Promover a Mudança Situacional: os projetos de ação devem permitir aos atores a alteração das tendências situacionais, estimulando uma nova dinâmica que conduza à situação-objetivo (MATUS, 1993);
- f) O Processo de Mudança Situacional: avaliação constante entre o planejado e o alcançável, com aquilo que for obtido em cada situação. Tal processo pressupõe uma comparação permanente entre a situação

inicial e a situação imediatamente seguinte, produzida por meio de um projeto de ação; pressupões, mais além, uma comparação constante entre a situação inicial e a situação-objetivo (MATUS, 1993).

### **3.2.3 Quanto à interação entre atores**

- a) O Planejamento e a Oposição: o planejamento não pode ser limitado a um processo de formulação de planos e operações, mas deve considerar a viabilidade de execução desses planos frente às resistências impostas por planos de atores diferentes (MATUS, 1993);
- b) A Interatividade do Jogo Social: a ação de um ator é incompleta sem a ação anterior e posterior de outro ator. O jogo social, pois, consiste em uma associação entre dois ou mais atores que desenvolvem, entre si, relações de interesse e relações causais (MATUS, 1996);
- c) A Interatividade leva à Reflexão Estratégica: os diferentes atores que participam do jogo reagem de forma distinta à inviabilidade de seus planos e ações;
- d) O Conceito de Estratégia: o modo de lidar com o outro em um jogo social para vencer sua resistência ou obter sua colaboração;
- e) A Construção da Viabilidade: a construção se dá a partir da análise estratégica, implicando um distanciamento dos cálculos baseados em leis científicas rígidas, deterministas e objetivas (MATUS, 1993).

### **3.2.4 Quanto à baixa demanda por planejamento**

- a) Domínio da Improvisação sobre o Plano: pelo fato as gerências estarem normalmente ocupadas em resolver urgências e pequenos problemas

rotineiros, a improvisação passa a ter domínio sobre o plano, e as ações dos dirigentes passam a ter caráter emergencial; assim, para que o plano prevaleça, faz-se necessário que preencha um lugar ocupado pelas urgências (HUERTAS, 2004);

- b) Falta de Demanda por Planejamento: a falta de cobrança de desempenho ocasiona, por relação direta, uma falta de demanda por planejamento em organizações, o que aumenta o espaço ocupado pela improvisação na agenda dos dirigentes (HUERTAS, 2004);
- c) Separação entre Planejamento e Ação: a improvisação implica na dissociação entre ação e planejamento, pois se planeja algo que não será feito, e faz-se algo que não fora planejado. As conseqüências diretas desta dissonância são a acumulação angustiante de problemas e o sentido de incapacidade dos dirigentes para desempenharem uma administração com saldo positivo (HUERTAS, 2004);
- d) Mediação entre Pensamento e Ação: é necessária uma mediação entre o conhecimento obtido com o planejamento e a ação em si. Esta mediação se concretizará a partir da agenda do dirigente (MATUS, 1997);
- e) Sistema de Cobrança de Desempenho: a não-existência de um sistema de cobrança por desempenho provoca a improvisação que tende a dominar o planejamento (HUERTAS, 2004).

### **3.3 O conceito de momento no PES**

Em termos práticos, o processo de Planejamento Estratégico Situacional pode ser visto como uma articulação dinâmica de quatro momentos repetitivos, complementares e constantes, os quais permitem abordar de forma metodológica e sistemática os instrumentos práticos de planejamento (MATUS, 1993). Não

devem ser entendidos, todavia, como cortes definidos, lineares e rígidos, mas como possibilidades de reafirmação da complexidade dialética da dinâmica do processo de planejamento (GONÇALVES, 2005).

Para Matus (2005), o conceito de momento indica ocasião, circunstância ou conjuntura pela qual passa um processo contínuo, ou em cadeia, que não apresenta começo nem fim definidos. No caso do processo de planejamento, os momentos encadeiam-se e formam circuitos repetitivos para ajudarem-se mutuamente a passarem para uma situação distinta. Nenhum momento é, necessariamente, anterior a outro. Nenhum momento fecha ou termina o processo encadeado. Nenhum momento fica definitivamente para trás nem se esgota numa só instância; ele volta a se repetir, para dominar, transitoriamente, no futuro (LIMA, 2004).

De forma geral, em contraste com o conceito de etapas do planejamento estratégico tradicional, em que cada uma ocorre a seu devido tempo, os momentos estarão sempre presentes em qualquer ocasião (MIGLIATO, 2004). De modo sintético, o conceito de momento, conforme estruturado por Matus para o PES, permite a captação do processo de cálculo que precede e preside a ação, com suas descontinuidades e interações que rompem a linearidade direcionada. De modo abstrato, os momentos têm as seguintes características (LIMA, 2004):

- a) Não seguem uma seqüência linear pré-estabelecida;
- b) Formam uma cadeia contínua, sem começo nem fim definidos;
- c) Cada momento, quando dominante em dada situação, contém todos os outros momentos, sob os quais apóia seu cálculo;
- d) Os momentos se repetem constantemente, mas apresentando distintos conteúdos, propósitos, datas, ênfases e contextos situacionais;

- e) Em determinada data do processo de planejamento, os problemas e oportunidades enfrentados pelo plano encontram-se em diferentes momentos dominantes;
- f) Para cada momento existem instrumentos metodológicos que lhe são mais pertinentes, embora nenhum instrumento destine-se ao uso exclusivo de um momento específico.

Para Matus (1997), existem quatro distintos conceitos de momento: Momento Explicativo; Momento Normativo; Momento Estratégico; Momento Tático-Operacional.

### **3.3.1 Momento explicativo: como explicar a realidade?**

A questão principal nesse momento é entender e explicar como se apresenta a realidade do jogo na situação inicial do planejamento. Trata-se, pois, do momento em que o problema declarado é explicado e descrito em suas manifestações imediatas, suas causas e conseqüências. Isso é feito por meio da explicação situacional, que implica em levantar e analisar os problemas relevantes na conjuntura inicial (MATUS, 1993).

Para que se possa explicar como nascem e se desenvolvem os problemas, torna-se necessário que sejam descritos e que se enumerem suas causas. Este método descritivo é chamado de Vetor de Descrição do Problema (VDP), ou placar de um problema. De acordo com Matus, o VDP cumpre as seguintes funções (HUERTAS, 2004):

- a) Reúne em um único significado, para o ator que o analisa, as diferentes

- interpretações possíveis para o nome do problema;
- b) Determina o que deve ser explicado (as causas dos descritores);
  - c) Verifica o problema de modo monitorável, para que se possa acompanhar sua evolução;
  - d) Verifica a eficácia da ação para enfrentá-lo: se o problema melhora ou piora por causa do plano, melhora ou piora o VDP.

O VDP é formado por descritores (d1, d2, d3...) que devem satisfazer vários requisitos (HUERTAS, 2004):

- a) Têm de ser precisos e monitoráveis;
- b) Cada um dos descritores deve ser suficiente para conter, em uma única interpretação, as várias interpretações possíveis;
- c) Nenhum descritor deve referir-se a causas ou a conseqüências;
- d) Não deve haver relação causal entre os descritores;
- e) Nenhum descritor deve repetir, ainda que de outro modo, o que o outro já expressou.

Tão logo é estabelecido o VDP do problema, devem-se enumerar suas causas. Para tanto, faz-se necessário diferenciá-las quanto ao grau de relação com o problema e quanto ao grau de controle do planejador sobre as causas (MATUS, 1993). O grau de relação das causas com o problema pode ser classificado em (HUERTAS, 2004):

- a) Fluxos: as causas diretamente relacionadas ao problema;
- b) Acumulações: as capacidades para a produção dos fluxos;
- c) Regras: regulamentam a utilização dessas capacidades.

O propósito de todo este aparato é apresentar a explicação do problema como um modelo sistêmico causal, diferenciando e relacionando as causas.

### **3.3.2 Momento normativo: como conceber o plano?**

O momento normativo lida com a situação-objetivo e com o modo pela qual poderá ser alcançada (MATUS, 1997). De forma geral, para que se possa provocar uma mudança no VDP dos problemas, é preciso agir sobre cada nó crítico, procurando-se alterar o placar do jogo e contribuir para a mudança situacional pretendida em relação à situação-objetivo (MATUS, 1997).

Os nós críticos são as causas dos problemas, e devem satisfazer três condições (HUERTAS, 2004):

- a) A eliminação de sua carga negativa deve provocar um efeito significativo sobre o VDP do jogo
- b) A causa detectada não deve ser uma mera conseqüência de outra causa;
- c) Deve ser politicamente oportuno agir sobre a causa identificada.

É sobre os nós críticos que as operações e ações do plano irão atuar. A ferramenta utilizada pelo PES para enfrentar estes nós críticos é conhecida como programa direcional, que por sua vez é composto por operações, desenvolvidas por um determinado ator como meios de intervenção social, capazes de gerar uma mudança situacional na direção e na velocidade necessárias e suficientes para alcançar a situação-objetivo assumida como compromisso (MATUS, 1993).

### 3.3.3 Momento estratégico: como tornar o plano viável?

O momento estratégico é o momento responsável pela avaliação e construção da viabilidade de um plano (HUERTAS, 2004). Para tanto, este momento deve responder a quatro questões fundamentais (MIGLIATO, 2004):

- a) Quais são as operações inviáveis na situação inicial?
- b) Com que atores deve-se lidar na tentativa de construir viabilidade para as operações inviáveis?
- c) Quais os meios estratégicos que podem se aplicar às operações e aos atores para a criação de situações futuras favoráveis à viabilidade de meu plano?
- d) Qual é a seqüência e qual é o tempo em que se devem situar as operações e lidar com os adversários para tornar mais eficaz o processo de construção da viabilidade?

As quatro questões abordadas expõem os quatro componentes da estratégia (MIGLIATO, 2004):

- a) Atores: autores e sujeitos da estratégia, devem ser avaliadas as posições que assumem no jogo, mediante o declarado e o conhecido, de modo que seja possível a visualização das operações de consenso e das operações de conflito (HUERTAS, 2004);
- b) Operações: diferenciadas entre operações OP – aquelas que atacam diretamente os nós críticos, mudando o placar do jogo em direção ao objetivo desejado – e operações OK – novas operações. As operações

OP são jogadas excepcionais que não ocorrem todos os dias; em contrapartida, as operações OK fazem parte do jogo diário e tornam possíveis as primeiras. Em geral, não podem ser elaboradas como parte do plano formal, pois atendem a necessidades e oportunidades muito imediatas.

- c) Meios Estratégicos: conjuntos de operações OK que cumprem funções especializadas em relação ao processo de construção de viabilidade. Dão origem aos meios táticos que, quando usados em seqüência, originam os meios estratégicos;
- d) Tempo: desempenha um papel-chave no desenvolvimento da estratégia, na medida em que as operações só trarão os resultados esperados se forem desempenhadas no tempo e na seqüência oportunos.

#### **3.3.4 Momento tático-operacional: como agir a cada dia de forma planejada?**

O momento tático-operacional é o momento do jogo em si, a execução do plano simultaneamente à análise dos problemas emergentes. É o ponto central na mediação entre o conhecimento e a ação (MIGLIATO, 2004).

A dinâmica do momento tático-operacional envolve dois submomentos, que se necessitam e se reforçam mutuamente. São eles (MATUS, 1993):

- a) A avaliação da situação na conjuntura do conhecimento;
- b) A resolução sobre problemas e condução da ação.

A interação entre estes dois submomentos se faz de modo a não permitir que a improvisação domine o plano no momento da ação. Para que isso não

ocorra, deve haver uma demanda por planejamento, que pode ocorrer por meio de quatro sistemas (MATUS, 1997):

- a) Sistema Sensor, cujo propósito é alimentar o foco de atenção;
- b) Sistema Seletor e Formulador de Problemas, cujo propósito é filtrar as prioridades;
- c) Sistema Processador de Problemas, que tem por propósito selecionar propostas de ação;
- d) Sistema de Operação e Gestão, cujo propósito é atuar sobre a realidade.

Os sistemas garantem a eficácia do processo, à medida que se alternam em caso de falhas na efetivação de seus propósitos.

De acordo com Matus (1993) as principais propostas do método PES, enfim, podem ser enumeradas de forma resumida, a saber:

- a) Substituição dos diagnósticos por explicações situacionais;
- b) Criação da instância de análise por problemas.
- c) Substituição do plano-livro por uma estrutura baseada na identificação das operações que devem ser realizadas para enfrentar os problemas;
- d) Busca da interação entre o planejamento político e o planejamento econômico;
- e) Abordagem do problema da incerteza de forma racional, a partir da utilização, dentre outros, da técnica de cenários;
- f) Elaboração de um sistema de análise e acompanhamento das situações, problemas e operações, capaz de sustentar a tomada de decisões conjunturais;
- g) Montagem de um sistema de emergência para situações tensas e

inesperadas.

### **3.4 O planejamento estratégico tradicional e o planejamento estratégico situacional**

Para Gonçalves (2005), Matus demonstra, de um lado, uma determinada discordância em relação à utilização das idéias do planejamento estratégico tradicional, mais adequado ao contexto corporativo, em administrações públicas. Isso fica claro na fala do autor, ao mencionar que o

planejamento estratégico corporativo não é ferramenta adequada ao aparelho público não-empresarial, aos atores políticos e ao gestor público. Os problemas da empresa privada só em raros pontos assemelham-se aos problemas dos órgãos públicos, e há entre eles mais diferenças que semelhanças (HUERTAS, 2004, p. 20).

Por outro lado, Matus (1993) afirma que há uma parte de boa qualidade no planejamento estratégico corporativo aplicado às cidades e que o PES é uma variante – para o setor público – do planejamento estratégico. A diferença, para Matus (1993), encontra-se nos atores, já que o PES é uma ferramenta para ser utilizada na organização de máquinas administrativas públicas, envolvendo o público que atua dentro dessas máquinas, diferentemente do planejamento estratégico corporativo, no qual o autor considera que haveria o envolvimento de diversos atores sociais urbanos. Mais além, os próprios cenários se mostram muito diferentes: no PES, o cenário não é o mercado, e sim a política (GONÇALVES, 2005).

#### **4 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO SETOR PÚBLICO**

Em meados do século XX, as idéias de estratégia e planejamento estratégico foram trazidas do âmbito militar para as corporações e empresas. Posteriormente, passaram a ser aplicadas em cidades européias e norte-americanas e, gradativamente, chegaram aos países da América Latina, África e Ásia.

Em termos históricos, pode-se tratar um breve panorama da administração e planejamento estratégicos no contexto da gestão pública, nas nações em desenvolvimento latino-americanas. No estabelecimento da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), na segunda metade da década de 40 (século XX), a América Latina se beneficiou em termos de planejamento. O recém criado organismo se constituiu e se desenvolveu como uma verdadeira escola de pensamento econômico, formulando concepções teóricas para explicar o subdesenvolvimento dos países periféricos, bem como propondo alternativas para o desenvolvimento local. Seguindo estas tendências, propôs e incentivou a prática de planejamento nos governos, que ficou conhecida como planejamento econômico ou planejamento de desenvolvimento. Difundida em toda a América Latina, a abordagem do planejamento de desenvolvimento foi também adotada no Brasil, pelo governo da república, nas décadas de 1950 a 1970 (COSTA, 2002).

Apesar de ter proporcionado benefícios à nação brasileira durante longos anos, no campo da administração pública, este modelo de planejamento se demonstrou esgotado já nas décadas de 1980 e 1990. As diretrizes de substituição de importações preconizadas pela CEPAL, as crises econômicas mundiais sucessivas e as tendências de enxugamento das funções do Estado, trazidas pelo movimento neoliberal, contribuíram para que as atividades de

planejamento deste modelo perdessem substância e importância para os governos (COSTA, 2002; MATUS, 1996). Mais além, tal modelo desconsiderava as circunstâncias ambientais (internas, de cada nação e externas, da conjuntura mundial) em que seria executado.

Atualmente, com a reconfiguração da economia e da geopolítica mundial, a lógica do mercado e a racionalização econômica permeiam os discursos e visões de mundo que se impõem na esfera pública. Neste sentido, as técnicas e conceitos utilizados no âmbito das corporações são adaptados para que sejam aplicados na gestão pública, em um movimento emergente que lança novos desafios à teoria da administração pública (GONÇALVES, 2005).

Essa transposição de conceitos e modelos da esfera privada para a pública é alimentada pela crença de que o mundo mudou, apresentando-se caracterizado por grande incerteza. Tais mudanças e inseguranças contemporâneas justificariam, neste sentido, a utilização de novas abordagens, em termos gerenciais, na esfera pública. Assim, o planejamento estratégico passa a ser apresentado como um método adequado para o enfrentamento do atual contexto, sendo muitas vezes colocado como o único caminho possível para a obtenção de sucesso (GONÇALVES, 2005).

Seguindo esta linha de raciocínio, Ferlie et al. (1999) argumentam que o processo de planejamento estratégico na gestão pública está intimamente ligado ao movimento da nova administração pública, que pode ser visto como um sistema de pensamento ideológico caracterizado pela importação de idéias geradas em áreas do setor privado para dentro das organizações do setor público.

Coutinho e Campos (2001) afirmam, neste sentido, que o Estado é uma organização do setor de serviços que precisa ter lucro. Seu lucro, todavia, se traduz no retorno sobre o capital investido. Por retorno, entende-se o valor que suas políticas agregam ao desenvolvimento da sociedade, como a queda da

desigualdade de renda, diminuição do analfabetismo, diminuição dos índices de violência, dentre outros. Por capital investido, compreende-se o custo total da máquina administrativa, somados os impostos recolhidos e os empréstimos tomados.

Ferlie et al. (1999) ressaltam a importância das análises organizacionais e do processo de planejamento nas unidades do setor público especialmente porque na área pública há carência, tanto de teoria, quanto de comprovação. Neste particular, Pereira (2007) ratifica a importância do planejamento estratégico na esfera pública, postulando que este contribui para determinar a relevância das ações a serem desenvolvidas no âmbito público.

Apesar deste movimento, alguns autores demonstram suas preocupações com relação à transposição de conceitos e modelos da esfera privada para a pública, entendendo que esta pode não ser tão simples, como muitas vezes é apresentada. Para Aktouf (2002), os propósitos dos estados ou nações não podem ser reduzidos às pesquisas de vantagens, de ganhos e de aproveitamento concebidos em termos de indicadores de rentabilidade econômica e de concorrência.

Segundo Lima Júnior (2003), há diferenças fundamentais entre a aplicação do modelo estratégico no setor privado e no setor público. Conforme Lima Júnior (2003), concentrando-se em três aspectos distintos: a) na tradição cultural nacional; b) no modo com que cada setor lida com o espaço urbano; c) na diferença entre critérios de atuação do poder público e da iniciativa privada – enquanto no primeiro há a preocupação com equidade social, no segundo a preocupação reinante é a eficácia financeira.

Para Cabral (1996), o planejamento pode ser considerado como a formulação do programa de governo para atender às necessidades e aos ideais da sociedade. Neste particular, o planejamento do setor público não seria, na visão

do autor, um método de trabalho de natureza diferente daquele que se pratica nas organizações privadas. Contudo, se diversifica no que diz respeito aos objetivos, pois o gestor público deve se envolver continuamente com complexos problemas de interesse público, prestando contas acerca do que está sendo realizado com o patrimônio da comunidade. Neste sentido, percebe-se que a distinção máxima entre planejamento estratégico corporativo e entre planejamento estratégico para o setor público, na visão do autor, está relacionada aos objetivos.

Pfeiffer (2000) afirma que o planejamento estratégico no setor público é um instrumento de gerenciamento que, como qualquer outro, tem por propósito tornar a gestão pública mais eficiente. Neste sentido, porém, enquanto o planejamento estratégico corporativo valoriza o aspecto gerencial em seu sentido mais administrativo, no setor público o foco da gestão são as políticas públicas e o atendimento às necessidades básicas da população. Há na visão do autor, pois, seis distinções básicas entre os conceitos e modelos de planejamento estratégico corporativos e os aplicados ao setor público, a saber: Missão; Visão; Organização; Clientela; Propósito de Atuação; Forma de Atuação.

#### **4.1 Missão**

- a) Empresa Privada: normalmente limitada aos produtos e serviços oferecidos pela empresa ao mercado; delimitada pelos donos e/ou sócios;
- b) Setor Público: a missão é ampla e não específica; obrigatória na base de um mandato.

#### **4.2 Visão**

- a) Empresa Privada: normalmente a Visão é baseada na missão e na análise do ambiente e nas possibilidades da empresa;
- b) Setor Público: determinada pela política ampla demonstrando-se, muitas vezes, incoerência com os recursos disponíveis.

#### **4.3 Organização**

- a) Empresa Privada: tipo funcional, com linhas claras de decisão;
- b) Setor Público: parcialmente funcional; superposição de funções e política.

#### **4.4 Clientela**

- a) Empresa Privada: limitada ao campo de operação da empresa; relação definida por meio de compra ou contrato;
- b) Setor Público: ampla e diversificada; relações pouco definidas; cliente não é visto como “tal”.

#### **4.5 Propósito de atuação**

- a) Empresa Privada: realizar Lucro;
- b) Setor Público: servir ao público; servir à política, informalmente.

#### 4.6 Forma de atuação

- a) Empresa Privada: valorização máxima da eficiência e do dinamismo; avaliação de desempenho;
- b) Setor Público: normalmente lento e pouco dinâmico, com tendência à ineficiência; falta de avaliação de desempenho.

Trosa (2001) complementa, postulando que existe uma característica peculiar do setor público, que não é conhecida pelo setor privado: a coerência das políticas públicas, isto é, dos objetivos, que têm um sentido social, mesmo que pareçam ilógicos sob o ponto de vista gerencial. Segundo o autor, esta especificidade é que determina as diferenças entre o planejamento estratégico nas organizações públicas e privadas.

Na visão de Cabral (1996), o planejamento possui uma dimensão técnica e outra política. A técnica pressupõe o domínio de uma metodologia específica de trabalho e o apoio dos conhecimentos especializados de profissionais de áreas distintas. A política se constitui em um processo de negociação que procura conciliar valores, prioridades, necessidades e interesses divergentes e administrar conflitos entre os vários segmentos da sociedade que anseiam pelos benefícios da ação governamental.

Mais além, Rezende (2005) alerta para a existência da interferência dos fatores políticos no processo de planejamento, ainda que argumente que esta interferência seja cada vez menor, à medida que vão sendo disseminados os princípios da nova gestão pública.

## **5 SEGURANÇA PÚBLICA**

Esta seção tem por propósito apresentar conceituações de “segurança pública” e temas próximos, como a violência; mais além, versa sobre a segurança pública e o planejamento.

### **5.1 Segurança pública: definições**

Para Souza (2006), a segurança pública é um fenômeno social e, portanto, possui relação com outros fenômenos sociais como a educação, a saúde, a infra-estrutura urbana, dentre outros.

Uma outra visão acerca da Segurança Pública é assinalada pelo Washington Office on Latin America (WOLA). De acordo com a organização, a nova Declaração sobre Segurança Pública nas Américas, adotada pela Organização dos Estados Americanos (OEA), em outubro de 2003, postula que as ameaças, preocupações e outros desafios relacionados à Segurança Pública possuem natureza e escopo multidimensionais. Sendo assim, a abordagem e o conceito tradicionais de Segurança precisam ser expandidos para englobarem as novas e não-tradicionais ameaças, que se apresentam em caráter político, econômico, social, de saúde e de meio ambiente.

Em outras palavras, a definição de Segurança Pública adotada pela OEA em 2003 adiciona novos horizontes às tradicionais concepções. Neste sentido, são considerados, como desafios para a área de Segurança Pública: práticas terroristas, tráfico de drogas e armas, pobreza extrema e exclusão social, desastres naturais e provocados por ações antrópicas, doenças contagiosas, degradação ambiental, tráfico de pessoas, crimes virtuais, acidentes ambientais e armas de destruição em massa (CHILIER; FREEMAN, 2005).

Considerando-se, agora, o contexto específico da nação Brasileira, pode-se destacar que a segurança pública não é definida expressamente no texto da Constituição Federal Brasileira, sendo um conceito que se pressupõe entendido ou compreendido por todos (GOMES, 2010). Neste particular, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 144º estabelece a finalidade da Segurança Pública (BRASIL, 1988, p. 52):

A Segurança Pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

- I – Polícia Federal;
- II – Polícia Rodoviária Federal;
- III – Polícia Ferroviária Federal;
- IV – Polícias Civis;
- V – Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares.

Já a Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP – vinculada ao Ministério da Justiça, expressa a compreensão doutrinária da Segurança Pública como:

A Segurança Pública é uma atividade pertinente aos órgãos estatais e à comunidade como um todo, realizada com o fito de proteger a cidadania, prevenindo e controlando manifestações da criminalidade e da violência, efetivas ou potenciais, garantindo o exercício pleno da cidadania nos limites da lei.

Desta definição decorre-se a necessidade, pois, de se definir “violência”, no contexto da própria Segurança Pública.

Para Minayo (1994), a violência é um recorrente problema da teoria social e da prática política e relacional das sociedades humanas, que se faz presente em qualquer sociedade. A inquietação do ser humano em entender o

fenômeno da violência, no que tange à sua natureza, suas origens e formas de manifestação, com o propósito de abrandá-la, antecipá-la, e suprimi-la da convivência social, existe desde os tempos mais remotos.

Há de se reconhecer, mais além, que a compreensão do fenômeno da violência se mostra como ampla empreitada, na medida em que seu espaço de criação e desenvolvimento é a vida em sociedade. Neste sentido, conclui-se que na configuração da violência se cruzam problemas da política, economia, da moral, do direito, da psicologia, das relações humanas e institucionais e do plano individual (MINAYO, 1994).

Com o propósito de compreender este fenômeno, Minayo (1994) propõe que a violência pode ser agrupada em três blocos:

- a) Violência estrutural;
- b) Violência de resistência;
- c) Violência da delinquência.

A violência estrutural é aquela decorrente das estruturas organizadas e institucionalizadas, como a família, os sistemas econômicos, os costumes e a estrutura política. As ações dessas instituições resultam na opressão de indivíduos, grupos ou tribos com base em padrões de etnias, de religião, de origem, de classe econômica e orientação sexual. Com bases em critérios semelhantes aos aplicados ao indivíduo, perpetuam-se violências contra grupos, classes e até nações. A estes indivíduos componentes destes conjuntos são negadas conquistas da sociedade, e os próprios indivíduos são assinalados como vítimas desta situação (MINAYO, 1994).

Para Gomes (2008), a questão da violência estrutural chega a ser naturalizada como cultura, ao ponto da sociedade aceitar ou mesmo infligir toda

sorte de ações contrárias ao que é justo e ao que é de direito, segundo o seu papel nesta estrutura e de forma aceita pelo conjunto. A violência, neste sentido, acaba sendo vista como natural e comum.

A violência de resistência é a resposta dos grupos, classes, nações e indivíduos oprimidos à violência estrutural, porém não é aceita pela estrutura, não é percebida como natural; ao contrário, é reprimida pela estrutura que a ela está ligada pela violência estrutural – os detentores dos poderes político, econômico e cultural (MINAYO, 1994).

De acordo com Gomes (2008), trata-se de uma explicação do fenômeno da violência que não é pacificamente aceita pelo senso comum, por cientistas sociais ou por políticos em decorrência da questão implícita: é justo responder a violência com mais violência? A justiça, onde se localiza neste contexto? Existe neste ponto um dilema, uma verdadeira dialética social que envolve a quebra da estrutura que violenta e que estabelece ao mesmo tempo o que é “natural”.

Por fim, apresenta-se a violência da delinqüência, aquela que mais de perto está relacionada com as questões atuais de segurança vividas pelas sociedades. A violência da delinqüência se revela nas ações contra a lei e não apresenta um arcabouço moral (comum às duas anteriores). Ela é realizada única e exclusivamente com o objetivo de alcançar vantagens pessoais (GOMES, 2008). Está intimamente ligada aos demais grupos ou categorias de violência, compreendendo-se a implicação da violência estrutural, que provoca, degrada, corrompe e apresenta o crime como uma saída para a desigualdade.

São causas deste tipo de violência: a falta de trabalho; a falta de resolução de conflitos, a justiça que não atua; a reação social como uma espécie de forma de menosprezo aos valores e normas da “estrutura”; a lógica em função do lucro sem risco – devido à incapacidade do aparato de segurança; o culto ao consumo; o culto à força e o culto ao machismo. Ela é a raiz do sentimento de

insegurança devido à imoralidade dos atos geradores e os defeitos danosos sobre a vítima.

Para Gomes (2010), é indispensável admitir que os três tipos de violência mencionados por Minayo (1994) estão intimamente ligados. Conforme o autor, as prováveis causas da elevação da violência caracterizam de fato uma violência estrutural (falta de educação, trabalho, saúde, moradia, outros). Todavia, cabe destacar que as reações advindas da questão estrutural, no que diz respeito a atos violentos (violência da delinquência) são também fruto do livre arbítrio individual, gerando o sentimento de insegurança (medo).

Após esta breve introdução ao tema da violência, que diretamente se relaciona ao tema principal deste estudo, pode-se, pois, voltar para a definição sumária de “Segurança Pública”. Neste particular, para Gomes (2010), Segurança Pública pode ser definida como um sistema de medidas pró-ativas, preventivas e repressivas para manter a todos livres da violência (da delinquência).

As medidas pró-ativas visam proporcionar ao indivíduo condições mínimas que lhe permitam adquirir capacitação para o exercício pleno da cidadania. As medidas preventivas são aquelas realizadas com a finalidade de evitar a vitimização por meio da preservação da ordem e dos direitos individuais e coletivos, tais como policiamento ostensivo, orientação, fiscalização, controle do trânsito, dentre outros. As medidas repressivas, por sua vez, são as ações desencadeadas, até com o uso da força, cuja finalidade é obrigar o cidadão, ou um conjunto de cidadãos, a cumprir leis, posturas ou normas legais ou capturar, processar e penalizar indivíduos ou grupos que cometam crimes, também com o propósito de prepará-los para voltar à sociedade.

Todas as medidas supracitadas seriam, conforme Gomes (2010), as medidas pró-ativas, ou seja, aquelas a favor da segurança pública por tratarem de

fatores identificados em todo o mundo como contribuintes para o aumento da criminalidade.

Já no que diz respeito às medidas preventivas, estas podem ser identificadas no artigo 144º da Constituição Brasileira, §1º§2º§3º§5º e §8º, a saber (BRASIL, 1988, p. 52):

§1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a (Redação dada pela Emenda Constitucional nº19, de 1988):

II – prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

§2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais (Redação dada pela Emenda Constitucional nº19, de 1988);

§3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais (Redação dada pela Emenda Constitucional nº19, de 1988);

§5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil;

§8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

As medidas repressivas constam, também, do artigo 144º, §1º e §4º:

§1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a (Redação dada pela Emenda Constitucional nº19, de 1988);

I – Apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II – Prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III – Exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras (Redação dada pela Emenda Constitucional nº19, de 1988);

IV – Exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

Considera-se, neste contexto, que a Segurança Pública é um sistema composto por medidas pró-ativas, preventivas e repressivas com o propósito de manter a todos livres da violência da delinquência.

## 5.2 Segurança pública e planejamento

O mundo contemporâneo, marcadamente dinâmico, mutável e competitivo, fez da informação, do conhecimento e da comunicação alguns de seus mais valiosos bens, numa perspectiva organizacional e mercadológica. Os recursos de produção tradicionais - financeiros, estruturais, de matéria-prima e mão-de-obra - não deixaram de existir, mas ganharam uma nova significância nos tempos atuais: não são mais fatores absolutamente determinantes ao sucesso comercial e organizacional como o foram há algumas décadas (DRUCKER, 2002).

Este contexto de transformação pode ser explicado por alguns condicionantes, tais como: o fortalecimento da democracia; o fenômeno da globalização, que ocasionou a integração entre países, mas também acirrou a competição entre os mesmos; a revolução tecnológica; o Estado e o debate sobre sua crise contemporânea e sobre a busca de uma nova identidade e incorporação de novos papéis em detrimento de outros (MARINI, 2003).

De acordo com Wosniak e Rezende (2008), uma das decorrências marcantes da época de crise que atravessamos é a redescoberta da influência que o município pode ter na vida dos cidadãos. No mundo inteiro, a maioria da população vive atualmente em grandes centros urbanos que devem oferecer os serviços básicos que ela espera receber. De modo distinto do que ocorre nas instâncias regionais, nacionais e mais recentemente supranacionais, nas quais é possível refugiar-se impunemente na abstração, a proximidade dos cidadãos no nível municipal não permite espaços para fugas (FACHIN; CHANLAT, 1998).

Neste particular, o espaço local se transformou em função da emergência de fluxos globais, condicionando a liberdade de sua sociedade na definição de suas políticas, ao mesmo tempo em que lançou novos desafios e

demandas. Ao final do século XX, o mundo sofreu um processo de transformações gerado principalmente pela globalização, originando perspectivas de progresso e de desenvolvimento nunca antes sonhados, ao mesmo tempo em que determinou uma nova gama de problemas e conflitos (CATELLI; SANTOS, 2001; FERNANDES, 1999; LOPES, 1998).

O presente século XXI parece estar se dirigindo para uma reabilitação da cidade. Neste sentido, a gestão municipal precisa de acompanhar as tendências, atuando de forma eficaz e democrática junto aos desafios urbanos e às demandas da população. Em um contexto geralmente difícil, as cidades que compreenderem que se tornaram o centro de gravidade das atividades econômicas, culturais, sociais, políticas e, ao mesmo tempo, chegarem a adotar, tanto no plano político como no administrativo, as estruturas e os modelos à altura de suas novas responsabilidades, contribuirão de maneira tangível e significativa para o bem estar dos seus munícipes (FACHIN; CHANLAT, 1998).

Toda esta transformação na estrutura da sociedade e da economia, que reforça a vida urbana e o papel dos municípios para proporcionar condições de vida adequadas aos cidadãos, traz consigo, todavia, desafios diversos. As taxas de crescimento populacional, as migrações internas e a ocupação do espaço pelas metrópoles estão são crescentes. Os governos locais estão sofrendo crescentes pressões no sentido de adequar suas instituições e modos de agir a este novo contexto de um mundo cada vez mais globalizado, competitivo e interdependente (WOSNIAK; REZENDE, 2008).

Para Singer (1998), as grandes cidades brasileiras enfrentam, atualmente, desafios que em grande parte são decorrentes das mudanças pelas quais a economia mundial está passando. Neste contexto, um dos principais desafios a serem enfrentados pelas cidades está na área de segurança pública.

No Brasil, a criminalidade urbana evoluiu ao sabor das intensas transformações demográficas e sociais ocorridas nas últimas décadas, resultantes de uma mudança global. Tais transformações funcionaram como um vetor de alimentação e propagação da criminalidade em si, originando desafios mais contundentes para o setor de segurança pública nos municípios.

Para Cerqueira, Lobão e Carvalho (2005), a falência do sistema de justiça criminal fez ruir um dos principais pilares do Estado de Direito, premiando a impunidade e, no limite, levando ao estado de anarquia. Estes condicionantes estruturais permitiram o estabelecimento de condições ideais para o crescimento do crime organizado:

- a) Espaços urbanos com elevado nível de complexidade;
- b) Grande contingente de jovens sem supervisão e orientação, radicalmente seduzidos pela cultura do consumo, mas excluídos dos meios econômicos para satisfazerem seus desejos;
- c) Grande difusão e descontrole do acesso a elementos como armas, drogas e bebidas alcoólicas;
- d) Perspectiva de impunidade, face à falência do sistema de justiça criminal.

Diante deste quadro, as autoridades basicamente têm reagido com a usual retórica e a não menos usual replicação de uma estrutura burocrática e ineficaz de justiça criminal, que se encontra longe de atender às demandas das complexas sociedades urbanas dos tempos contemporâneos.

Sapori (2007) busca entender as causas da deterioração da ordem pública nas cidades e o porquê das políticas públicas tão pouco eficazes no

combate a criminalidade. No entanto, sua abordagem não tem foco em um novo modo de Planejar a segurança pública com a participação da comunidade.

O autor questiona ainda a eficácia das políticas públicas no que se relaciona à provisão dos serviços de educação, saúde, habitação e emprego. Entende que, se o poder público fosse mais eficiente nestes contextos, haveria uma redução da criminalidade. No mesmo texto, Saporì (2008) chama a atenção para a necessidade da presença e da participação da sociedade nos processos de planejamento público. Ainda de acordo com o autor, com a participação da sociedade civil seria possível implementar ações governamentais mais eficientes no controle da violência.

Ferreira (2008), afirma que, no atual cenário da sociedade, onde a violência e a criminalidade perseguem o Estado como um de seus mais graves problemas, a ferramenta do planejamento estratégico é básica ao preparo e controle preventivo e repressivo. Na visão do autor, torna-se necessária uma nova visão de prevenção e resposta social aos problemas e danos motivados pela violência e pela criminalidade urbanas, que possa proporcionar uma ferramenta de grande utilidade à gestão governamental.

Para Ferreira (2008, p. 59),

fenômenos como a globalização e até, alguns casos de despersonalização do lugar, podem gerar uma sábia política de revalorização do território e da territorialidade, a partir de suas diferenças e especificações socioculturais, políticas e econômicas, tornando possível a implementação de estratégias e ações que visam fortalecer territorialidades, fomentando o dinamismo socioeconômico local a exemplo da cidade de New York com a aplicabilidade da doutrina da Tolerância Zero, pautada estritamente no conceito de território, territorialidade e gestão pública.

Como forma de construir soluções para os problemas apontados, o autor prepara uma investigação importante sobre o Planejamento Estratégico convencional, que normalmente é realizado por algumas instituições militares,

no contexto da segurança pública. No entanto, percebe-se que as iniciativas alicerçadas no planejamento estratégico tradicional desconsideram a participação da sociedade civil na identificação de prioridades de ação e na definição das estratégias.

Assim, o sistema de planejamento convencional adotado por Ferreira (2008), apesar de trazer questões relevantes aos sistemas de segurança pública, como a determinação de objetivos e metas, a análise das condições internas e externas, dos pontos fortes e fracos, das ameaças e oportunidades, dentre outros, desconsidera a existência de diversos atores sociais presentes no jogo.

De acordo com Kahn e Zanetic (2005), até recentemente no Brasil o problema da segurança pública era compreendido como algo que diz respeito apenas ao governo estadual e, dentro dele, especificamente aos órgãos do sistema de justiça criminal: polícia, ministério público, judiciário e administração prisional.

Ainda conforme os autores, o argumento principal para o não envolvimento na questão da segurança era o de que o artigo 144 da Constituição atribui ao governo Estadual a responsabilidade pelas polícias civis e militares. Desta feita, a partir de uma concepção limitada de segurança, trazida pela própria Constituição Federal, a atuação federal e municipal ficava comprometida.

Sobre o envolvimento federal nas questões de segurança, este se resumia nas ações da Polícia Federal, ao controle de algumas atividades – armas, empresas de segurança privada, etc – bem como na elaboração de Projetos de Lei no âmbito criminal e penal. No que diz respeito ao âmbito municipal, algumas poucas prefeituras mantinham Guardas Civis para a vigilância dos prédios municipais, enquanto outras ajudavam de forma ineficaz as polícias

estaduais, contribuindo com combustível, equipamentos ou empréstimo de imóveis.

Para Kahn e Zanetic (2005), na última década, contudo, parece ter ocorrido um alargamento da questão de segurança pública, tanto do ponto-de-vista conceitual quanto do ponto-de-vista administrativo: de problema estritamente policial passou a figurar como questão multidisciplinar, envolvendo diversos níveis e instâncias administrativas. Em nível federal, são considerados marcos desse processo de alargamento a criação da SENASP - Secretaria Nacional de Segurança Pública em 1995, a criação do INFOSEG, do CONASP – Conselho Nacional de Segurança Pública e a elaboração do Plano Nacional de Segurança Pública em 2000 – que trouxe consigo o estabelecimento do Fundo Nacional de Segurança Pública – com recursos anuais para investimento em recursos humanos e materiais das polícias.

No que tange ao Fundo Nacional de Segurança Pública, pode-se argumentar que abriu a possibilidade para que não apenas as polícias estaduais, mas também os municípios – apenas aqueles com Guarda Municipal – requisitassem recursos do governo federal para projetos de segurança. Em termos práticos, isso significou que o governo federal considerou como legítima e procurou incentivar deste então a atuação dos governos locais (KAHN; ZANETIC, 2005).

Os anos 90 marcaram o envolvimento maior dos municípios na esfera da segurança, através da criação ou ampliação das Guardas Cíveis, de Secretarias e Planos Municipais de Segurança ou da regulamentação – através de Leis e Decretos Municipais de aspectos relevantes para a segurança, como o controle de bebidas alcoólicas, e a divulgação de serviços como o Disque Denúncia. Particularmente relevantes foram os investimentos municipais em programas sociais de caráter preventivo, focados especificamente na questão da

criminalidade e da violência. Ou então o redirecionamento dos investimentos dos projetos sociais tradicionais para as áreas e grupos de risco, ou seja, levando explicitamente em conta o potencial preventivo das políticas públicas municipais (KAHN; ZANETIC, 2005).

. Esta tendência de crescimento da participação dos municípios na segurança coincide internacionalmente com o aparecimento no campo da segurança de teorias como *broken windows* e policiamento comunitário e orientado a problema – teorias que apontam também para a necessidade de incluir outros recursos – além dos tipicamente policiais – para a solução de problemas criminais (KAHN; ZANETIC, 2005).

Hodiernamente, muitos foram os municípios que perceberam o potencial amplo de atuação das prefeituras: benfeitorias urbanas; medidas para ampliar a educação, cultura, esportes e lazer para os jovens, especialmente na periferia; atuação em parceria com o governo Estadual; criação de conselhos de segurança com a participação da comunidade e descentralização das ações; campanhas de mobilização, conscientização e informação cidadã contra armas, discriminação e violência; fiscalização e concessão de alvarás para estabelecimentos que têm envolvimento freqüente com crimes e contravenções, como bares, desmanches e bordéis; reorientação da GCM no sentido de uma polícia comunitária, frisando aspectos como policiamento preventivo, a pé, recrutamento na comunidade e integração com a comunidade (KAHN; ZANETIC, 2005).

A enumeração destas propostas mostra que a prefeitura tem em seu poder instrumentos eficazes para lidar com a criminalidade. A teoria criminológica moderna vem insistindo na relação estreita entre as ações voltadas para a melhoria da qualidade de vida e a redução da criminalidade mais grave. Neste particular, concentram-se nas mãos do poder municipal muitas das atribuições e recursos para melhorar a qualidade de vida da população.

Para Kahn e Zanetic (2005), em contraposição ao modelo tradicional de segurança pública, surgiram novas propostas de intervenção em âmbito municipal que apresentam uma abordagem alternativa da questão da segurança, enfatizando o caráter interdisciplinar, pluriagencial e comunitário na problemática. Tal modelo defende a visão de que segurança deve deixar de ser competência exclusiva das polícias para converter-se em tema transversal do conjunto das políticas públicas municipais, uma vez que a ação policial é somente uma das formas de se abordar uma conduta anti-social. Grosso modo, isso significa que segurança pública é função do poder público, mas exercida em conjunto com a comunidade, tanto no planejamento como na execução de programas preventivos.

Mais além, para os autores, uma aposta consistente de prevenção ao crime baseia-se no desenvolvimento e implementação de planos estratégicos, que possuam as características a seguir:

- a) Diagnóstico Preciso: para identificação dos desafios, riscos e recursos de cada situação a ser tratada;
- b) Plano de Ação: para o estabelecimento de prioridades e definição de objetivos e metas;
- c) Implementação: incluindo treinamento, coordenação e monitoramento das atividades planejadas;
- d) Avaliação: retroalimentação sobre os processos em desenvolvimento e os resultados obtidos;
- e) Integração: coalizão de atores em todas as etapas do projeto;
- f) Comunicação: mobilização e integração de atores sociais diversos.

Para Kahn e Zanetic (2005), estes elementos são, em linhas gerais, fundamentais ao sucesso de planejamentos voltados para a segurança pública.

Conforme o Relatório de Gestão do Ministério da Justiça Brasileiro (BRASIL, 2007), a busca pela construção da paz depende da adoção de uma transformação estrutural nas ações de segurança pública: o enfoque privilegiado na lógica da prevenção e da gestão. A intervenção efetivamente capaz de reduzir a violência e criminalidade é aquela que envolve ações em duas frentes: uma primeira, que busca alterar as condições propiciatórias imediatas, isto é, as condições diretamente ligadas às práticas que se deseja eliminar, e uma segunda, voltada para mudanças estruturais, cujos efeitos somente exercerão impacto futuro na desaceleração das dinâmicas criminais.

Para tanto, conforme consta no relatório, faz-se necessário que as ações obedeçam aos seguintes princípios de gestão:

- a) O diagnóstico das dinâmicas criminais e dos fatores de risco local e geral – sensível às variações ditadas pelas circunstâncias e conjunturas;
- b) A elaboração de um plano de ação capaz de formular uma agenda, identificar prioridades e recursos e estipular metas;
- c) A avaliação de resultados e processos;
- d) O monitoramento, que consiste na correção de rumos ditada pela constatação dos erros.

A questão da segurança pública deve estar associada, pois, à constituição de um novo ângulo de abordagem de sua problemática, que inclui desde a formação de um novo profissional para a gestão da política de segurança, quanto – e principalmente - à realização de uma aliança, de um pacto com a sociedade, possibilitando a identificação dos pontos críticos e dos pontos favoráveis para o

*planejamento da segurança pública* local. Neste contexto, pode-se apontar que o sentido da segurança cidadã se traduz pela parceria dos órgãos de segurança com as comunidades na análise, *planejamento* e controle das intervenções. Atribui-se, assim, um papel fundamental à cidadania no funcionamento das organizações de segurança pública, controlando o cumprimento de metas, a lisura administrativa e, principalmente, a efetivação da justiça (BRASIL, 2007).

Neste particular, a área de Segurança Pública apresenta-se como um campo fértil à abordagem Situacional de Planejamento Estratégico (PES), que, conforme já observado em Huertas (2004), inclui os atores sociais, bem como evoca a participação das entidades representativas da sociedade, a adoção de uma abordagem política e social, o abandono do viés tecnocrático e autoritário, levando em consideração a diversidade de opiniões, projetos e representantes dos segmentos sociais especializados.

## **6 METODOLOGIA**

A metodologia de pesquisa define o que foi pesquisado no projeto de dissertação e como foi realizado o trabalho por completo, desde a concepção até a conclusão. A seguir, são apresentados os procedimentos metodológicos para a consecução dos objetivos propostos.

### **6.1 Métodos de pesquisa**

O método científico de uma pesquisa corresponde a um caminho para se chegar ao fim de um determinado trabalho (GIL, 1999). Há diversas maneiras de se classificar uma pesquisa. As mais tradicionais evidenciam os seguintes pontos: a natureza da pesquisa (básica ou aplicada), a forma de abordagem do problema (quantitativa e qualitativa), os seus objetivos (exploratória, descritiva e aplicada) e seus procedimentos técnicos (SILVA; MENEZES, 2000).

#### **6.1.1 Natureza da pesquisa**

No que diz respeito à sua natureza, a presente pesquisa pode ser classificada como aplicada ou tecnológica (APPOLINÁRIO, 2004; SILVA; MENEZES, 2000). Tal classificação é descrita por Silva e Menezes (2001) como uma pesquisa cujo propósito seja gerar conhecimentos para aplicação prática, os quais sejam apontados à solução de problemas específicos, envolvendo fatos e interesses locais. Appolinário (2004) postula que esse tipo de pesquisa tenciona resolver um problema concreto e imediato da sociedade.

### **6.1.2 Abordagem do problema da pesquisa**

Quanto à forma de abordagem ou natureza do problema, pode-se enquadrar esta investigação como sendo qualitativa (APPOLINÁRIO, 2004; JUNG, 2004; MARTINS, 2004; SILVA; MENEZES, 2000).

Silva e Menezes (2000) afirmam que, nesse tipo de pesquisa, o processo e os seus significados são os focos principais da abordagem. Neste particular, o presente trabalho utiliza-se como base a metodologia de Planejamento Estratégico Situacional (PES), contemplando processos, métodos e fatores relacionados.

Martins (2004) afirma que a pesquisa qualitativa é definida como aquela que privilegia a análise de microprocessos, por meio do estudo das ações sociais individuais e grupais, realizando um exame intensivo dos dados e caracterizada pela heterodoxia no momento da análise. Mais além, para a autora, destaca-se a necessidade do exercício da intuição e da imaginação pelo pesquisador, visto não apenas como condição para o aprofundamento da análise, mas também para possibilitar a própria liberdade intelectual.

Jung (2004) postula que, na pesquisa qualitativa, admite-se a interferência dos valores do pesquisador e considera-se a existência de múltiplas realidades. Para Appolinário (2004), na pesquisa qualitativa o pesquisador normalmente prevê a coleta dos dados a partir de interações sociais com o fenômeno pesquisado e, mais além, executa a análise desses dados a partir da hermenêutica ou a partir de sua própria interpretação.

### **6.1.3 Caracterização dos objetivos da pesquisa**

Em relação aos objetivos da pesquisa, esta pode ser classificada como dos tipos Descritiva e Exploratória.

Para Vieira (2002), a pesquisa exploratória visa a proporcionar ao pesquisador uma maior familiaridade com o problema em estudo. Segundo Malhotra (2001), o objetivo principal é possibilitar a compreensão do problema enfrentado pelo pesquisador. A pesquisa exploratória é utilizada em casos nos quais é necessário determinar o problema com maior exatidão e identificar cursos relevantes de ação, ou mesmo para obter dados adicionais antes que se possa desenvolver uma determinada abordagem. Conforme Boone e Kurtz (1998), a pesquisa exploratória é utilizada para descobrir a causa de um problema, utilizando-se, para tanto, de métodos bastante amplos e versáteis, saber: levantamentos em fontes secundárias (bibliográficas, documentais etc.), levantamentos de experiência, estudos de casos selecionados e observação informal.

O presente trabalho, neste contexto, evidencia-se como pesquisa de caráter exploratório, pois procura explorar uma determinada situação, em busca de critérios e compreensão, utilizando-se, para tanto, de levantamentos bibliográficos (revisão de literatura), documentais (estatísticas da criminalidade de Lavras/MG) e estudo de caso.

A pesquisa descritiva tem por propósito conhecer e interpretar a realidade sem nela interferir (CHURCHILL JUNIOR, 1987). Cabe destacar que possui como objetivos descobrir e observar fenômenos, procurando descrevê-los, classificá-los e interpretá-los. Mais além, a pesquisa descritiva expõe as características de determinada população ou de determinado fenômeno, mas não

tem o compromisso de explicar os fenômenos que descreve, embora sirva de base para tal explicação.

As pesquisas descritivas compreendem grande número de métodos de coleta de dados, entre os quais: entrevistas pessoais, entrevistas por telefone, questionários pelo correio, questionários pessoais e observação (VIEIRA, 2002).

Neste contexto, o presente trabalho também se enquadra como pesquisa descritiva, na medida em que possui o propósito de conhecer e interpretar uma determinada realidade – a segurança pública em Lavras/MG - utilizando-se, para tanto, de entrevistas pessoais e questionários semi-estruturados.

#### **6.1.4 Procedimentos técnicos**

Do ponto de vista dos procedimentos técnicos, a pesquisa pode ser classificada como “estudo de caso” (JUNG, 2004; SILVA; MENEZES, 2000).

Conforme Jung (2004), o estudo de caso é uma ferramenta importante para os pesquisadores e tem por finalidade entender “como” e “por que” funcionam as “coisas”.

Segundo Campomar (1991), o estudo de um caso permite a descoberta de relações que não seriam encontradas de outra forma, sendo as análises e inferências em estudos de caso feitas por analogia de situações.

Para Godoy (1995), no estudo de caso o pesquisador geralmente se utiliza de uma variedade de dados coletados em momentos distintos, por meio de diversas fontes de informação. Apresenta como técnicas fundamentais de pesquisa a observação (não-participante, no presente estudo) e a entrevista. Produz relatórios de estilo mais informal, narrativo, ilustrado com citações, exemplos e descrições fornecidos pelos sujeitos, podendo ainda utilizar fotos,

desenhos, colagens ou qualquer outro tipo de material que o auxilie na transmissão do caso.

Segundo Yin (2001), o estudo de caso é uma forma de se fazer pesquisa social empírica ao investigar-se um fenômeno atual dentro de seu contexto de vida real, no qual os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente definidos e na situação em que múltiplas fontes de evidências são usadas.

Ainda de acordo com Yin (2001), o estudo de caso como ferramenta de investigação científica é utilizado para a compreensão de processos na complexidade social em que estes se manifestam, seja em situações problemáticas, seja em situações bem-sucedidas, para avaliação de modelos exemplares. Mais além, metodologia de estudo de caso pressupõe, em determinadas situações, a existência de uma teoria prévia, que será testada no decorrer da própria investigação.

Neste sentido, evidencia-se que a presente pesquisa pode ser classificada como um “estudo de caso”.

## **6.2 Técnicas da pesquisa**

A metodologia da pesquisa pode ser mais bem esclarecida na medida em que são apresentados os seus detalhes nas fases do seu desenvolvimento, nas técnicas e nos instrumentos de coleta e análise dos dados (BERMEJO, 2009).

### 6.2.1 Desenho da pesquisa

O desenho da pesquisa contempla os seus componentes que são demonstrados em seqüências lógicas (YIN, 2005). A representação gráfica do desenho da pesquisa pode ser visualizada na Figura 2.

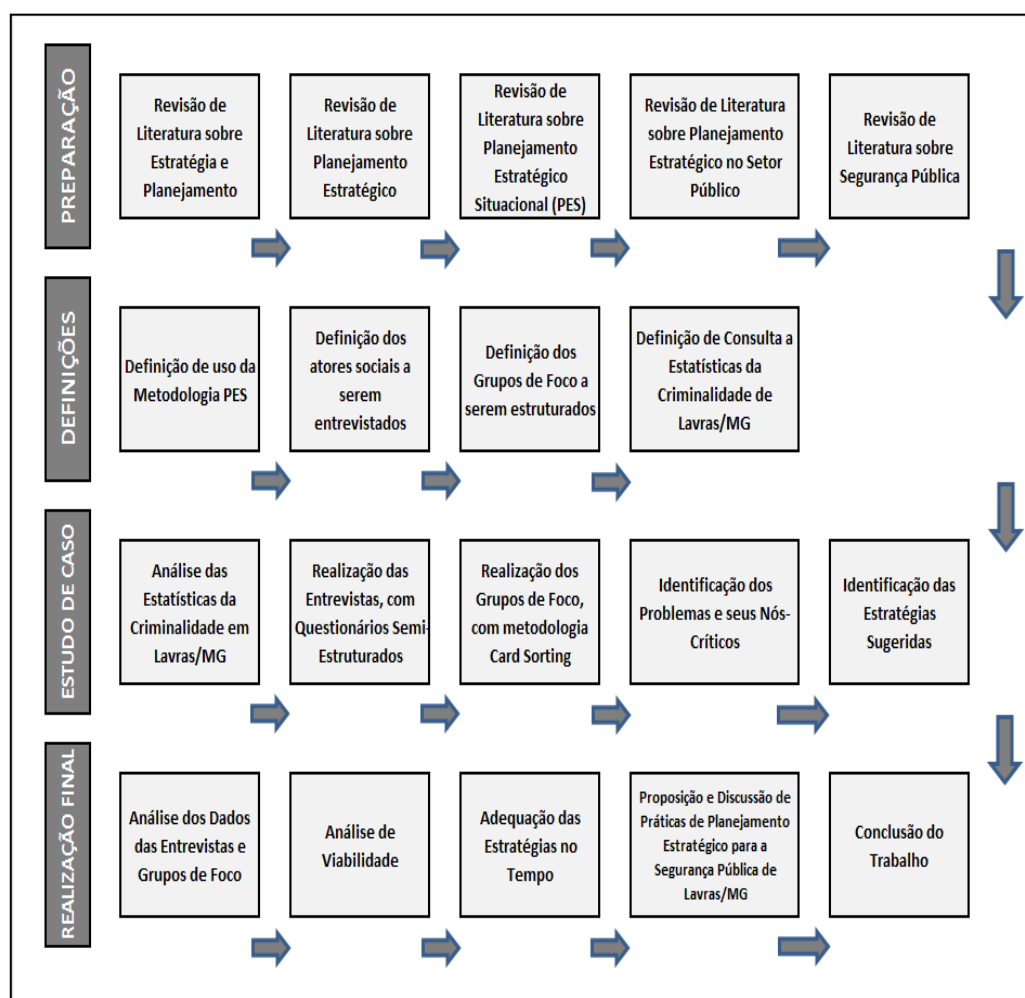


Figura 2 Desenho da Pesquisa

Conforme pode ser observado na Figura 2, a pesquisa foi realizada em quatro etapas: (1) preparação; (2) definições; (3) estudo de caso; e (4) realização final. A descrição de cada etapa e de suas atividades é apresentada na seção seguinte.

## **6.2.2 Etapas e atividades da pesquisa**

A seguir, apresenta-se a descrição das atividades correspondentes a cada etapa da pesquisa, conforme mencionadas na Figura 2.

### **6.2.2.1 Etapa de preparação**

A etapa de preparação foi formada por cinco atividades principais, a saber:

- a) Revisão de literatura sobre Estratégia e Planejamento: coleta de materiais bibliográficos, revisão conceitual sobre estratégia e planejamento, estudo e análise das escolas de estratégia (MINTZBERG; ALHSTRAND; LAMPEL, 2000);
- b) Revisão de literatura sobre Planejamento Estratégico: coleta de materiais bibliográficos, revisão histórica e conceitual sobre planejamento estratégico, estudo das características e das críticas a modelos de planejamento estratégico;
- c) Revisão de literatura sobre Planejamento Estratégico Situacional (PES): coleta de materiais bibliográficos, revisão sobre críticas apresentadas pelo PES aos métodos tradicionais de planejamento, revisão conceitual

sobre o método e as características do PES, estudo dos conceitos de momento e das relações entre o PES e o planejamento estratégico corporativo;

- d) Revisão de literatura sobre Planejamento Estratégico no Setor Público: coleta de materiais bibliográficos, revisão conceitual, estudo das características fundamentais do planejamento estratégico no setor público e suas relações com o planejamento estratégico do setor privado;
- e) Revisão de literatura sobre Segurança Pública: coleta de materiais bibliográficos, revisão conceitual sobre segurança pública e violência, estudo de tendências do planejamento na área de segurança pública. Cabe destacar que, durante a realização desta atividade, foram encontrados poucos artigos a respeito do tema “Planejamento Estratégico de Segurança Pública”, conforme pode ser observado na revisão de literatura. Isso demonstra a escassez de trabalhos nessa área e aponta um horizonte fértil para a exploração deste tema no meio acadêmico.

### 6.2.2.2 Etapa de definições

A etapa de definições foi formada por quatro atividades principais, a saber:

- a) Definição de uso da Metodologia PES: Saporì (2007) chama a atenção para a necessidade da presença e da participação da sociedade nos processos de planejamento público. Para a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), a segurança pública é uma atividade pertinente aos órgãos estatais e à comunidade como um todo. Neste sentido, verifica-se que a questão da segurança pública envolve a participação de diversos atores sociais em sua análise, planejamento e ações. Para Matus (1993), os atores sociais são os agentes da mudança situacional, sendo, neste contexto, o planejamento estratégico corporativo inadequado ao aparelho público não-empresarial, aos atores políticos e ao poder público. Assim, a partir do estudo e análise da literatura revisada, definiu-se o uso da metodologia PES para o presente trabalho;
- b) Definição dos atores sociais a serem entrevistados: conforme definição do artigo 144º da Constituição Federal de 1988, a segurança pública é um dever do Estado e direito e responsabilidade de todos – poder público e sociedade civil. Neste sentido, e por se tratar de estudo de caso realizada em âmbito municipal, o presente trabalho selecionou atores sociais diretamente envolvidos no planejamento e ações de segurança pública na cidade de Lavras/MG, a saber: i) Polícia Militar; ii) Polícia Civil; iii) Poder Judiciário; iv) Poder Legislativo; v) Poder Executivo; vi) Sociedade Civil;

- c) Definição dos grupos de foco a serem estruturados: a partir da definição dos atores sociais a serem entrevistados, estabeleceu-se a necessidade de contato com membros de cada um dos atores definidos. Neste caso, foi também necessário considerar a disponibilidade de cada grupo de atores para a realização das interações. Neste sentido, definiu-se pela realização de: i) Entrevistas pessoais com membros da Polícia Civil, Poder Judiciário e Poder Executivo; ii) Grupos de Foco com membros da Polícia Militar, Poder Legislativo e Sociedade Civil;
- d) Definição de consulta a estatísticas da criminalidade de Lavras/MG: definiu-se por consultar as estatísticas da criminalidade de Lavras/MG como forma de se conhecer mais profundamente a realidade estudada no presente trabalho – a segurança pública em Lavras/MG.

### **6.2.2.3 Etapa de estudo de caso**

A etapa de estudo de caso foi formada por cinco atividades principais, a saber:

- a) Análise das estatísticas da criminalidade em Lavras/MG: como citado anteriormente, definiu-se por consultar as estatísticas da criminalidade em Lavras/MG como forma de se conhecer mais profundamente a realidade da segurança pública na cidade. Neste particular, foram observados os crimes violentos ocorridos na cidade, entre os anos de 2005 e 2009;

- b) Realização das entrevistas, com questionários semi-estruturados: definiu-se pela utilização de questionários semi-estruturados, como forma de permitir, a cada ator social envolvido, a declaração de: i) principais problemas da segurança pública em Lavras/MG (dois problemas por entrevistado), ii) proposição de estratégias de melhoria (duas estratégias por entrevistado). Outros detalhes no item 6.3 – Coleta de dados – da presente pesquisa;
- c) Realização de grupos de foco, com metodologia *Card Sorting*: definiu-se pela realização de grupos de foco com determinados grupos de atores sociais, como forma de se obter uma percepção ampliada de: i) principais problemas da segurança pública em Lavras/MG (dois problemas por entrevistado), ii) proposição de estratégias de melhoria (duas estratégias por entrevistado). Mais além, definiu-se a metodologia de *Card Sorting* como a mais adequada a este estudo, pela facilidade que apresenta na condução dos trabalhos, pelo pesquisador, e no entendimento dos objetivos propostos, pelos participantes. A metodologia *Card Sorting* (detalhada no item 6.3 – Coleta de dados – da presente pesquisa) consiste de uma técnica rápida e fácil, empregada quando há necessidade de se organizar informações (KUNIAVSKY, 2003);
- d) Identificação dos problemas e de seus nós-críticos: a partir da realização de grupos de foco e de entrevistas, foram identificados os principais problemas da segurança pública em Lavras/MG, pelos atores sociais participantes. Cabe destacar que, conforme a metodologia PES, a realidade é percebida por meio de Problemas, que surgem do processo de produção social desencadeado pelos diversos atores sociais (MATUS, 1993). No que diz respeito aos nós críticos - as causas dos

problemas (MATUS, 1997) – estes foram identificados pelo pesquisador, a partir tanto da relação dos próprios problemas pelos atores sociais (pois alguns dos problemas identificados evidenciaram-se como possíveis causas de outros), quanto pela interação empírica com estes atores ao longo das entrevistas e grupos de foco;

- e) Identificação das estratégias sugeridas: a partir da realização de grupos de foco e de entrevistas, foram identificadas as principais estratégias de melhoria para os problemas da segurança pública em Lavras/MG, pelos atores sociais participantes.

#### **6.2.2.4 Etapa de realização final**

A etapa de realização final foi formada por cinco atividades principais, a saber:

- a) Análise dos dados das entrevistas e grupos de foco: esta atividade utilizou-se da Análise de Conteúdo (explicada em detalhes na seção 3.4 – “Análise de Dados”);
- b) Análise de viabilidade: a análise de viabilidade é parte integrante do conceito de “Momento Estratégico” da metodologia PES. Tal atividade consiste, neste particular, em avaliar a viabilidade das estratégias elencadas pelos atores sociais, levando em consideração quatro pontos:
  - i) Atores sociais envolvidos, ii) Operações necessárias à consecução da estratégia, iii) Meios estratégicos (recursos), iv) Tempo.

- c) Adequação das estratégias no tempo: a adequação das estratégias no tempo também faz parte do conceito de “Momento Estratégico” da metodologia PES. Conforme Migliato (2004), trata-se da identificação e disposição temporal da seqüência a ser seguida por cada estratégia previamente considerada como viável.
- d) Proposição e discussão de práticas de planejamento estratégico para a segurança pública de Lavras/MG: esta atividade consiste na proposição e na discussão de práticas de planejamento estratégico, considerando-se os estudos anteriores, acerca dos problemas, nós-críticos, estratégias de melhoria, análise de viabilidade e adequação de estratégias no tempo;
- e) Conclusão do trabalho: esta atividade consiste na documentação final do trabalho, incluindo “considerações finais”, revisão, análise e síntese do texto da dissertação.

### **6.3 Coleta de dados**

Na pesquisa qualitativa a coleta de dados é realizada a partir de interações sociais com o fenômeno pesquisado (APPOLINÁRIO, 2004). As interações realizadas neste trabalho foram feitas utilizando-se os seguintes instrumentos: (i) Entrevistas, (ii) Grupos de Foco, (iii) Levantamento Documental.

A entrevista é um dos métodos de coleta de dados mais empregados nas pesquisas sociais, podendo ser empregado como técnica principal de um estudo ou combinada com outras técnicas – caso do presente trabalho. No presente trabalho, as entrevistas foram realizadas com base em questionários do tipo semi-estruturado (JUNG, 2004). Para cada participante, foram realizadas as seguintes perguntas:

- a) Quais os problemas da segurança pública em Lavras/MG?
- b) Quais as estratégias de melhoria para os problemas da segurança pública em Lavras/MG?

Cabe destacar que cada entrevistado teve de selecionar duas respostas para cada uma das perguntas, ou seja: dois problemas da segurança pública e duas estratégias de melhoria para os problemas da segurança pública em Lavras/MG.

Foram realizadas quatro entrevistas com pessoas que estavam diretamente relacionadas ao contexto da Segurança Pública no município de Lavras/MG. Neste particular, foram entrevistados:

- a) Prefeita e Vice-Prefeito da cidade de Lavras/MG: representando o Poder Executivo;
- b) Presidente do Conselho Comunitário de Segurança Pública – CONSEP: representando a comunidade;
- c) Delegado de Polícia Civil: representando a Polícia Civil;
- d) Juíza da Vara Criminal: representando o poder judiciário.

O grupo focal, segundo Vergara (2006), consiste em um método de coleta de dados por meio de entrevistas em grupo, conduzidas por um moderador, cujo objetivo é a discussão de um assunto específico. O grau de envolvimento do moderador pode ser alto ou baixo, conforme os objetivos da pesquisa.

De acordo com Figueiredo (2009), a vantagem de utilização do grupo de foco está em poder confrontar as percepções dos participantes a respeito do tema

abordado. A partir da introdução dos tópicos de discussão pelo moderador, pode surgir ampla variedade de opiniões (explicitadas / escritas em cartelas), a partir das interpretações individuais sobre o problema que, muitas vezes, polarizam-se ao serem expostas ao coletivo.

As reuniões de grupo focal contaram com a participação dos seguintes setores da sociedade lavrense:

- a) Polícia Militar;
- b) Conselho Comunitário de Segurança Pública – CONSEP – representando a sociedade civil;
- c) Poder Legislativo.

Ao todo foram realizadas três reuniões. O número de participantes nestas variou entre 9 e 28 pessoas. Cabe destacar que, nos grupos de foco, utilizou-se a metodologia de *Card Sorting*. Esta metodologia, amplamente utilizada em áreas ligadas a ciências da computação, também pode ser adaptada às Ciências Humanas e Sociais. O processo envolve o sorteamento de uma série de cartelas, cada qual destinada a uma funcionalidade específica, para um determinado grupo de participantes. Nos espaços em branco das cartelas, cada participante fará uma descrição pessoal sobre o tema em estudo, registrando, desta forma, um determinado padrão mental sobre o assunto tratado (MAURER; WARFEL, 2010).

Cada conjunto de Cartelas distribuído possui cores diferentes, relacionadas com um ponto que se deseja tratar com os participantes. No presente trabalho, foram utilizadas:

- a) Cartelas Rosas: nas quais os participantes preencheram os problemas da Segurança Pública em Lavras/MG;
- b) Cartelas Amarelas: nas quais os participantes preencheram as estratégias de melhorias para os problemas da Segurança Pública em Lavras/MG.

Cabe destacar que cada participante teve de selecionar duas respostas para cada uma das questões, ou seja: dois problemas da segurança pública e duas estratégias de melhoria para os problemas da segurança pública em Lavras/MG.

Após o registro das impressões dos participantes sobre o tema estudado, efetuou-se o recolhimento das cartelas e a montagem de um painel geral de impressões. Neste painel, participantes e pesquisadores tiveram a oportunidade de observar as impressões do grupo participante como um todo.

Posteriormente à montagem do painel e à finalização da atividade com o grupo de foco, as cartelas foram recolhidas pelo pesquisador, para posterior análise e interpretação (FARIA, 2010).

No que diz respeito ao levantamento documental, foram levantadas as estatísticas referentes à segurança pública da cidade de Lavras/MG, no período 2005-2009, com a finalidade de uma maior compreensão sobre o tema pesquisado. Tais estatísticas foram fornecidas pelo 8º Batalhão de Polícia Militar de Minas Gerais.

#### **6.4 Análise de dados**

Segundo Appolinário (2004), na pesquisa qualitativa a análise ocorre a partir da hermenêutica ou da interpretação do próprio pesquisador. Conforme Capelle, Melo e Gonçalves (2003), a transformação de dados coletados, ainda no seu estado bruto, em resultados de pesquisa, envolve a utilização de procedimentos específicos para tornar possível sua análise por parte do pesquisador.

Neste panorama, após a coleta de dados (já descrita em seção anterior), foi realizada a análise sobre os resultados das entrevistas e dos grupos de foco, bem como das estatísticas a respeito da segurança pública em Lavras/MG. Utilizou-se, nesta etapa, a “análise de conteúdo”. De acordo com Bardin (1979), a análise de conteúdo se constituiu em um conjunto de técnicas de análise de comunicação cujo propósito é obter, a partir de processos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, apontadores que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção e/ou recepção destas mensagens.

Os resultados da análise foram utilizados, no presente contexto, para a proposição de práticas de planejamento estratégico para a segurança pública em Lavras/MG.

## **7 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Esta seção tem por propósito a exposição e análise dos dados coletados durante o trabalho de campo. Mais além, busca-se, na presente seção, a correlação dos dados coletados e analisados com a metodologia PES.

### **7.1 O município de Lavras / MG**

O município de Lavras está localizado no sul do Estado de Minas Gerais. Sua população é estimada em 93 mil habitantes. Aproximadamente 94% deste total reside em áreas urbanas (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE, 2009). A cidade foi fundada por volta de 1720, quando os bandeirantes passaram pelo local. Pertencendo ao município de São João Del Rei e à freguesia de Carrancas, sua denominação pioneira foi Campos de Santana das Lavras do Funil. Em 19 de junho de 1813, a localidade foi transformada em freguesia e, em 13 de outubro, elevou-se à condição de município, recebendo sua denominação definitiva.

No início do século XX, Lavras destacou-se por sua dinâmica comercial. A instalação do telégrafo e a disponibilidade de uma estrada de ferro atraíram indústrias e incentivaram a implantação da agricultura. Já nessa época a rede de instituições de ensino da cidade era digna de nota (OLIVEIRA; PEREIRA; OLIVEIRA, 2007).

Conforme IBGE (2009), no cenário da segurança pública no Estado de Minas Gerais, Lavras é sede do 8º Batalhão da Polícia Militar (8º BPM) e do 6º Comando Regional da Polícia Militar (6º CRPM). A cidade possui, ainda, uma

unidade da Polícia Federal e uma unidade regional da Polícia Civil (30ª Regional Lavras).

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Lavras, relativo a 2000, situa o município na 239ª posição nacional, em um total de 4916 municípios citados no ranking. No Estado de Minas Gerais, Lavras é classificado em 14º lugar. O IDH é um indicador elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), busca contemplar múltiplas dimensões, além da econômica.

O IDH corresponde à média de três variáveis: educação, longevidade e renda. A primeira expressa a taxa de alfabetização de pessoas com mais de 15 anos e o percentual de frequência escolar. A segunda considera a esperança de vida ao nascer e estima as condições locais de saúde, segurança e salubridade. A terceira reflete o rendimento *per capita* local (OLIVEIRA; PEREIRA; OLIVEIRA, 2007). Destaca-se, neste particular, a influência do aspecto Segurança Pública na determinação do IDH.

## **7.2 A segurança pública em Lavras / MG: estatísticas**

As estatísticas da criminalidade de Lavras/MG, fornecidas pela Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), são apresentadas como forma de contextualizar a atual situação da Segurança Pública no município.

Conforme as estatísticas, a criminalidade em Lavras/MG apresentou-se em declínio nos últimos dois anos (2008 e 2009), no que diz respeito aos crimes violentos cometidos por grupo de 100 mil habitantes. Enquadram-se, na categoria de “crimes violentos”: homicídios consumados, tentativas de homicídios, estupros e roubos. O Gráfico 1 evidencia esta realidade:

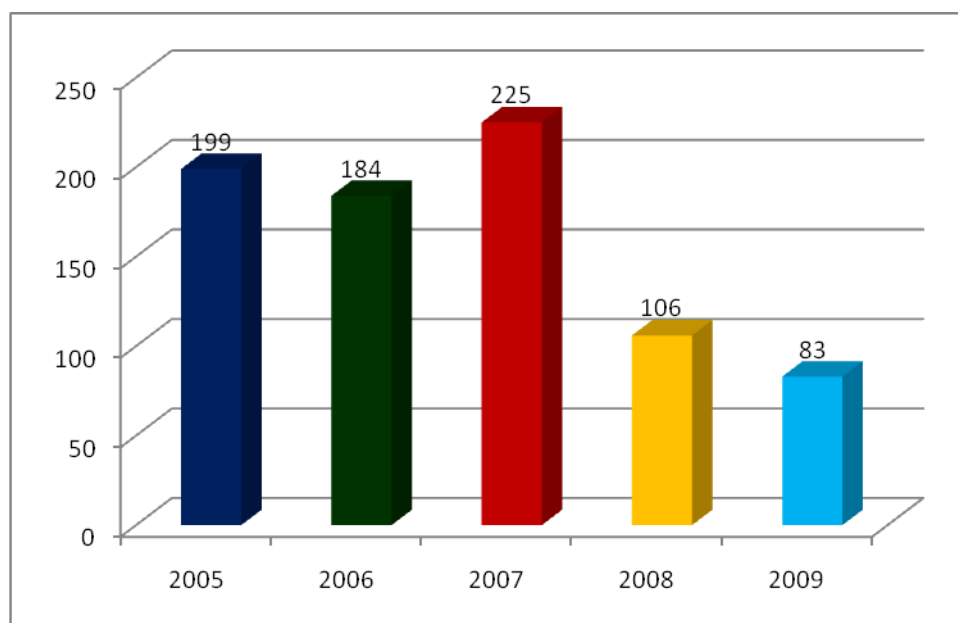


Gráfico 1 Número de Crimes Violentos em Lavras – 2005 a 2009  
Fonte: 8º Batalhão da Polícia Militar de Minas Gerais, Lavras, 2010

Uma das causas da diminuição deste índice, segundo a Fundação João Pinheiro (2010), é a Integração da Gestão em Segurança Pública (IGESP), que permite mais interação e agilidade nos procedimentos, bem como economia de recursos humanos e financeiros.

Apesar da sensível melhoria nos índices de crimes violentos, no período 2008-2009, em relação ao período 2006-2007, por exemplo, a cidade de Lavras/MG apresenta espaços para melhorias no campo da segurança pública.

### **7.3 Resultados da aplicação da metodologia PES à segurança pública em Lavras/MG**

O planejamento deve promover Mudanças Situacionais: a mudança situacional fundamenta-se na explicação da *Situação Inicial*, tem seu alcance e sua direção definidas pela *Situação Objetivo* e Explicita seus círculos de ação a partir de uma *Seleção de Projetos de Ação* (MATUS, 1993).

Tendo como referência a Teoria do Planejamento Estratégico Situacional (PES), conforme postulado por Carlos Matus, a presente seção apresentará o estudo de caso realizado no município de Lavras / MG.

#### **7.3.1 Momento explicativo: explicando a realidade**

No Momento Explicativo busca-se entender e explicar como se apresenta a realidade do jogo na situação inicial do planejamento. Trata-se, pois, do momento em que o problema declarado é explicado e descrito em suas manifestações imediatas e causas, ou nós-críticos.

##### **7.3.1.1 Identificação dos problemas**

A realização da presente pesquisa contou com a participação de distintos atores, cada qual representando grupos diferentes de interesses, motivações, valores e recursos, em meio ao processo de produção social – ou, utilizando-se de vocabulário próprio da metodologia PES, em meio ao jogo social.

No panorama da segurança pública em Lavras/MG, no que diz respeito ao presente projeto, diversos problemas foram identificados por esses atores sociais. Utilizando-se o PES como lente, pode-se considerar que cada um dos

problemas elencados é fruto da percepção individual destes atores, do modo como cada um se relaciona consigo e com o ambiente que o circunda, no que se inclui, também, a percepção que cada ator possui de outros atores sociais presentes no jogo.

Neste sentido, pode-se evidenciar que os problemas identificados nas entrevistas e nos grupos de foco transfiguram-se como problemas reais, observados, vivenciados, negados, prevenidos, combatidos e monitorados pela população da cidade – no que se incluem os Policiais Militares e Cíveis; os membros dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo; a Sociedade Civil, dentre outros. Assim, evidencia-se aqui um ponto bastante característico do método PES: a participação dos vários atores sociais envolvidos na situação-objetivo, no processo de planejamento.

Na Figura 3 apresenta-se a realização de Grupo de Foco no CONSEP de Lavras/MG. Na Figura 4, destacam-se as cartelas utilizadas nos Grupos de Foco para identificação de problemas pelos atores sociais.





Figura 4 Cartelas utilizadas para identificação dos Problemas, nos Grupos de Foco

#### 7.3.1.1.1 Grupos de foco

- a) Grupo de Foco – Polícia Militar: o grupo de foco foi realizado no dia 22 de agosto de 2008, na sede da 54ª Cia da PMMG. Ao todo, houve a participação de 28 (vinte e oito) membros da PMMG;

Problemas da Segurança Pública de Lavras / MG apontados pelos participantes:

1. Impunidade,
2. Pouca participação da sociedade lavrense,

3. Deficiência da Polícia Judiciária,
4. Falta de apoio de demais autoridades,
5. Lentidão nas delegacias,
6. Falta de continuidade do trabalho da Polícia Militar pela Polícia Civil,
7. Tratamento inadequado dos policiais em relação à comunidade,
8. Falta de cumprimento das leis,
9. Apoio e confiança da comunidade nas autoridades policiais,
10. Falta de Planejamento de ações preventivas em médio e longo prazos,
11. Falta de gerentes nos setores da Polícia,
12. Desvio de efetivo operacional para outras funções,
13. Grande número de militares trabalhando na administração,
14. Ausência de ações conjuntas entre policiais civis e militares,
15. Estrutura física de combate ao crime,
16. Iluminação dos locais mais perigosos,
17. Lentidão no atendimento a emergências,
18. Falta de policiamento nos bairros,
19. Ausência de punição para crimes cometidos por menores de 12 anos,
20. Falta de apoio de outras autoridades,
21. Ausência de punição para condutores de veículos em estado de embriaguez,
22. Atuação da Polícia Civil,
23. Baixo número de Policiais Militares,
24. Falta de divulgação das ações policiais realizadas,
25. Dificuldade para pesquisa de dados de pessoas suspeitas,
26. Falta de apoio interno,
27. Falta de empenho de outros órgãos ligados à Segurança Pública na cidade,

28. Efetivo pequeno,
29. Ausência de estrutura física adequada,
30. Demora no atendimento das ocorrências,
31. Falta de apoio de outros órgãos envolvidos com a Segurança Pública na cidade,
32. Efetivo pequeno,
33. Ausência de estudos qualitativos sobre as causas da criminalidade,
34. Baixo efetivo,
35. Baixo número de câmeras eletrônicas de segurança no município,
36. Baixo efetivo,
37. Falta apoio do Judiciário,
38. Baixo efetivo,
39. Falta apoio dos demais órgãos envolvidos com a Segurança Pública no município,
40. Violência no trânsito,
41. Leis ineficientes,
42. Tráfico e consumo de drogas,
43. Falta de recursos,
44. Baixo efetivo,
45. Rigor na aplicação das leis,
46. Demora no atendimento à população,
47. Falta de apoio do Poder Judiciário,
48. Lentidão no atendimento às demandas da população,
49. Muitas cobranças e ausência de elogios,
50. Falta de estrutura física adequada,
51. Falta de ações policiais específicas nos bairros periféricos,
52. Desmotivação,

53. Falta de apoio do Judiciário,
54. Falta de treinamentos táticos,
55. Falta de integração e união entre colegas,
56. Falta de apoio do Judiciário.

b) Grupo de Foco – CONSEP (Conselho Comunitário de Segurança Pública): o grupo de foco foi realizado no dia 27 de abril de 2010, na sede do CONSEP Lavras. Ao todo, houve a participação de 14 (quatorze) pessoas, dentre as quais:

- Membros da Polícia Militar de Minas Gerais,
- Lideranças das Polícias Civil e Militar de Lavras,
- Membros do Corpo de Bombeiros,
- Membros da Comunidade.

Problemas da segurança pública de Lavras / MG apontados pelos participantes:

1. Defasagem de material humano, principalmente na Polícia Civil, que interfere e prejudica nas investigações,
2. Trânsito precário,
3. Transformação do Pelotão de Bombeiros de Lavras em Companhia para atender com mais eficácia a demanda da cidade,
4. Ineficiência na análise pontual da criminalidade,
5. Falta de contingente,
6. Falta de compromisso de determinados setores do sistema de defesa social,

7. Falta de efetivo para um policiamento eficaz na 54ª Cia PM,
8. Falta de presídio,
9. Falta de Visão,
10. Falta de viaturas,
11. Falta de Viaturas,
12. Municipalização do trânsito,
13. Efetivo desproporcional para fazer frente à criminalidade,
14. Efetivo de policial aquém do necessário,
15. Impunidade, devido a leis pouco efetivas,
16. Falta de consciência da população,
17. Falta de polícia nos bairros,
18. Baixo nível de envolvimento do cidadão com as causas relacionadas à segurança pública,
19. Falta de preparação dos policiais,
20. Ausência de um presídio maior, com maior capacidade na comarca e nas cidades vizinhas,
21. Demora no julgamento dos processos,
22. Baixo nível de envolvimento dos Poderes Constituídos (em especial Executivo e Legislativo) com as causas da Segurança Pública na cidade,
23. Necessidade de maior interação e linguagem única entre os órgãos de defesa social,
24. Falta de preparo dos policiais, acusando necessidade de reciclagem,
25. Falta de equipamento das polícias,
26. Tempo de resposta para o atendimento aos cidadãos, seja das Polícias, dos Bombeiros ou mesmo da atuação dos órgãos municipais,
27. Falta de contingente,
28. Falta da realização de trabalhos comunitários e educativos para jovens

pela Polícia Militar.

- c) Grupo de Foco – Câmara dos Vereadores: o grupo de foco foi realizado no dia 19 de abril de 2010, na Câmara dos Vereadores de Lavras. Ao todo, houve a participação dos 9 (nove) vereadores da cidade;

Problemas da Segurança Pública de Lavras / MG apontados pelos participantes:

1. Não-cumprimento da “Lei Seca”,
2. Atraso no atendimento em ocorrências nos bairros,
3. Falta de policiamento ostensivo nos bairros e na zona rural,
4. O sistema de vídeo da vigilância só engloba o centro da cidade,
5. Falta de policiamento intensivo nos bairros,
6. Policiamento insuficiente para o tamanho do município,
7. Grande número de viciados em “crack”,
8. Falta de assistência e de centro de recuperação para drogados,
9. Falta de policiamento noturno,
10. Número reduzido de policiais militares,
11. Baixos salários recebidos pelos policiais,
12. Falta APAC: Associação de Proteção e Assistência aos Condenados,
13. Falta de câmeras de vigilância,
14. Número reduzido de policiais nas ruas da cidade,
15. Falta de segurança nos bairros,
16. Número reduzido de policiais civis e militares na cidade,
17. Ausência de postos policiais nos bairros,

18. Baixo número de policiais para cuidar da população.

#### **7.3.1.1.2 Entrevistas**

- a) Entrevista – Prefeita e Vice-Prefeito: a entrevista foi realizada no dia 27 de abril de 2010, na sede da Prefeitura Municipal de Lavras / MG.  
Prefeita: Jussara Menicucci de Oliveira  
Vice-Prefeito: Cassimiro Silva  
Partido: Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)  
Gestão: 2009-2012

Problemas da Segurança Pública de Lavras / MG apontados pelos entrevistados:

1. Estrutura prisional não comporta a necessidade do município,
  2. Carência de estrutura e educação familiar adequadas.
- b) Entrevista – Presidente do CONSEP: a entrevista foi realizada no dia 22 de abril de 2010, na sede do CONSEP – Conselho Comunitário de Segurança Pública de Lavras / MG.  
Presidente: Wagner Raimundo Gonçalves

Problemas da Segurança Pública de Lavras / MG apontados pelo entrevistado:

1. Lentidão na apuração de processos criminais,
  2. Estrutura prisional não atende às necessidades da cidade.
- c) Entrevista – Delegado da Polícia Civil: a entrevista foi realizada no dia 18 de junho de 2010, na Delegacia de Polícia Civil de Lavras / MG.  
Delegado: Dr. Cléber José Pevidor da Silva

Problemas da Segurança Pública de Lavras / MG apontados pelo entrevistado:

1. Crescimento no uso de “Crack”,
  2. Estrutura prisional não atende às necessidades da cidade.
- d) Entrevista – Juíza da Justiça Criminal: a entrevista foi realizada no dia 30 de junho de 2010, no Fórum da cidade de Lavras/MG.  
Juíza: Dra. Zilda Maria Yossef Murad

Problemas da Segurança Pública de Lavras / MG apontados pela entrevistada:

1. A falta de local adequado para cumprimento das penas e medidas sócio educativas, em todas as suas modalidades,
2. Falta de instituições públicas para tratamento de dependentes químicos.

### 7.3.1.2 Seleção dos problemas

Dentre os Problemas apontados pelos diversos atores sociais participantes nos Grupos de Foco e Entrevistas, muitos se assemelham. No presente procedimento, foram destacados os Problemas semelhantes em conteúdo (apesar das diferenças textuais) e excluídos todos os Problemas que não apresentaram mais de uma manifestação pelos participantes.

Na Figura 5 apresenta-se a realização de Grupo de Foco no CONSEP de Lavras/MG.



Figura 5 Seleção de Problemas – Grupos de Foco

Na Figura 6 apresenta-se a realização de Grupo de Foco na Câmara dos Vereadores de Lavras/MG.



Figura 6 Realização de Grupo de Foco: Câmara dos Vereadores de Lavras/MG

#### **7.3.1.2.1 Problemas selecionados para estudo**

1. A impunidade (ausência de punição) é considerada como um problema crítico pelos atores sociais participantes,
2. A falta de apoio do Poder Judiciário, com relação às Polícias Civil e Militar é considerada como um problema crítico pelos atores sociais participantes,
3. A falta de apoio de autoridades policiais e municipais (poderes executivo, legislativo e judiciário), de forma geral, com relação às questões da segurança pública no município de Lavras/MG, é considerada como problema pelos atores sociais participantes,

4. Considerou-se como problema o elevado número de Policiais Militares atuando diretamente na área administrativa, quando deveriam, na visão dos participantes, atuar diretamente em campo,
5. Os participantes consideraram a estrutura física para combate ao crime, no município de Lavras/MG, como deficitária,
6. A lentidão no atendimento a chamados de emergência da população, pelas Polícias Civil, Militar e pelos Bombeiros, foi considerada como problema pelos participantes,
7. Os participantes consideraram como problema, a falta de policiamento adequado nos bairros, zonas periféricas e zonas rurais do município de Lavras/MG,
8. A disponibilidade de Recursos Humanos é menor do que a necessária, para atendimento às demandas da Segurança Pública na cidade,
9. O sistema de vigilância por câmeras de vídeo é insuficiente, por abranger poucos pontos na cidade,
10. Elevação do tráfico e consumo de drogas, em especial do Crack,
11. Ausência de Presídio com capacidade suficiente para atender as atuais e futuras demandas da Segurança Pública na cidade,
12. Os policiais, de forma geral são considerados despreparados para o cumprimento de suas funções,
13. O julgamento dos processos criminais é considerado lento.

No conjunto dos problemas apresentados percebeu-se a existência de limitações de recursos diversos: materiais; estruturais; humanos; informacionais; financeiros. O reconhecimento destas limitações, descritas pelos atores sociais participantes, é um ponto característico do método PES, que postula que as

limitações acabam por resultar em ações conflitantes e/ou cooperativas entre os mesmos atores. No que tange a ações conflitantes, por exemplo, pode-se destacar a baixa integração e cooperação entre os poderes constituídos (Executivo, Judiciário e Legislativo) entre si, ou entre os mesmos poderes e as Polícias (Civil e Militar), ou ainda entre todos os atores citados e a sociedade civil, tão destacada entre os problemas identificados na pesquisa. Sobre ações cooperativas, pode-se citar a integração existente entre as Polícias Civil e Militar, recentemente ocorrida em termos institucionais no estado de Minas Gerais e já atuante no município de Lavras.

Em ambos os casos, porém, percebe-se uma característica comum: a interatividade do jogo social, a demonstrar que a ação de um determinado ator é incompleta sem a ação anterior e posterior de outro ator, em um relacionamento causal – mais uma característica do método PES.

Neste contexto, a realização das entrevistas e dos grupos de foco possibilitou a observância da necessidade de reflexão, pelo conjunto dos atores sociais, sobre o tema segurança pública na cidade. Relatos dos participantes evidenciaram que iniciativas semelhantes ou próximas mostravam-se escassas ou mesmo inexistentes, e que a não-realização de práticas promotoras de interação entre os atores no processo de formulação de estratégias para a segurança pública na cidade, privilegiava a formulação estática de planos e operações, que por vezes consideram apenas a percepção de um pequeno e restrito grupo de atores planejadores.

Assim, a interatividade entre os atores, a partir da manifestação de pontos de vista comuns e distintos sobre um mesmo tema, fomentou a reflexão estratégica, permitindo a clara identificação de problemas da segurança pública em Lavras/MG.

### **7.3.1.3 Descrição dos problemas e identificação dos nós críticos**

Dando prosseguimento ao mesmo raciocínio, deve-se relatar que não apenas os problemas foram devidamente identificados pelos atores sociais: também algumas de suas causas foram apontadas. Para a realização de tal intento, lançou-se mão da ferramenta VDP (Vetor de Descrição de Problema), que, conforme citado no item 3.3 do presente trabalho, possibilita a descrição sumária de cada problema apontado por meio de descritores específicos, bem como a investigação de suas possíveis causas – os nós críticos, conforme terminologia do PES.

Cabe destacar que os nós-críticos elencados na pesquisa foram derivados de pontos assinalados como problemas pelos próprios atores sociais nos grupos de foco e entrevistas. Mais além, que, a exemplo do que foi realizado nas entrevistas e grupos de foco, nos quais a cada participante foi facultado o direito de registrar apenas dois problemas da segurança pública em Lavras/MG, também serão elencados no máximo dois nós-críticos para cada problema selecionado, de forma a se manter um padrão.

Neste particular, a descrição dos principais problemas apontados pelos atores, acompanhada do estudo de suas causas, possibilitou uma visualização mais apurada da real situação da segurança pública em Lavras/MG, na percepção dos participantes das entrevistas e grupos de foco. Mais uma vez, destaca-se a participação dos atores sociais – os agentes da mudança situacional - no processo de reflexão e construção estratégica.

#### **7.3.1.3.1 Problema 1**

A impunidade (ausência de punição) é considerada como um problema crítico pelos atores sociais participantes.

- a) Descritor: muitos dos crimes cometidos não geram penalidades para os criminosos, o que realimenta o comportamento criminoso;
- b) Nós críticos (possíveis causas):
  - Leis ineficientes,
  - Demora no julgamento de processos pelo Judiciário.

#### **7.3.1.3.2 Problema 2**

A falta de apoio do Poder Judiciário, com relação às Polícias Civil e Militar é considerada como um problema crítico pelos atores sociais participantes.

- a) Descritor: os participantes consideraram a relação entre Poder Judiciário e Polícias (Civil e Militar) ineficiente, do ponto de vista de integração e colaboração;
- b) Nós críticos (possíveis causas):
  - Há poucos esforços de interação e cooperação entre os órgãos ligados à segurança pública na cidade.

### **7.3.1.3.3 Problema 3**

A falta de apoio de autoridades policiais e municipais (poderes executivo, legislativo e judiciário), de forma geral, com relação às questões da segurança pública no município de Lavras/MG, é considerada como problema pelos atores sociais participantes.

- a) Descritor: os participantes consideraram que os poderes constituídos no município – Executivo, Legislativo e Judiciário – são pouco atuantes nas questões relacionadas à segurança pública;
- b) Nós críticos (possíveis causas):
  - Há poucos esforços de interação e cooperação entre os órgãos ligados à segurança pública na cidade.

### **7.3.1.3.4 Problema 4**

Considerou-se como problema o elevado número de Policiais Militares atuando diretamente na área administrativa, quando deveriam, na visão dos participantes, atuar diretamente em campo.

- a) Descritor: os participantes consideraram que há um número excessivo de policiais militares exercendo funções de cunho administrativo no Batalhão da cidade, o que impossibilita a estes mesmos profissionais de atuarem em campo, no que diz respeito à segurança pública da cidade;

- b) Nós críticos (possíveis causas):
  - Número de policiais militares na cidade está aquém do necessário para o adequado desempenho de suas funções, e profissionais têm de ser deslocados para atender demandas administrativas da Polícia Militar,
  - Falta de recursos a serem aplicados na contratação de novos Policiais.

#### **7..3.1.3.5 Problema 5**

Os participantes consideraram a estrutura física para combate ao crime, no município de Lavras/MG, como deficitária (armamentos e viaturas).

- a) Descritor: a estrutura material para prevenção e combate ao crime na cidade não atende às necessidades do município de Lavras/MG: faltam viaturas e armamentos;
- b) Nós críticos (possíveis causas):
  - Falta de recursos a serem aplicados na contratação de novos Policiais,
  - Há poucos esforços de interação e cooperação entre os órgãos ligados à segurança pública na cidade.

#### **7.3.1.3.6 Problema 6**

A lentidão no atendimento a chamados de emergência da população, pelas Polícias Civil, Militar e pelos Bombeiros, foi considerada como problema pelos participantes.

- a) Descritor: o atendimento às demandas de Segurança da população é considerado lento, no que diz respeito a ocorrências policiais (Civil, Militar e Bombeiros), sobretudo nos bairros periféricos e na zona rural;
- b) Nós críticos (possíveis causas):
  - Número de policiais (civis e militares) na cidade está aquém do necessário para o adequado desempenho de suas funções,
  - Falta de preparo dos policiais, acusando necessidade de treinamento e reciclagem.

#### **7.3.1.3.7 Problema 7**

Os participantes consideraram como problema, a falta de policiamento adequado nos bairros, zonas periféricas e zonas rurais do município de Lavras/MG.

- a) Descritor: os bairros mais distantes da região central da cidade, as zonas periféricas e também a zona rural do município, enfrentam problemas de Segurança relacionados ao baixo policiamento;
- b) Nós críticos (possíveis causas):
  - Número de policiais (civis e militares) na cidade está aquém do necessário para o adequado desempenho de suas funções,
  - Falta de recursos a serem aplicados na aquisição de novos equipamentos.

#### **7.3.1.3.8 Problema 8**

A disponibilidade de Recursos Humanos é menor do que a necessária, para atendimento às demandas da Segurança Pública na cidade.

- a) Descritor: a cidade de Lavras, com cerca de 93 mil habitantes, não possui efetivo policial (Polícias Civil e Militar) suficiente para as demandas de criminalidade que enfrenta atualmente. Conforme citações dos atores sociais envolvidos, faltam policiais para Ronda e Patrulha (sobretudo Polícia Militar), bem como Profissionais da área de Investigação (Polícia Civil);
- b) Nós críticos (possíveis causas):
  - Falta de recursos a serem aplicados na contratação de novos Policiais,
  - Impunidade, o que eleva a quantidade de crimes cometidos na cidade.

#### **7.1.3.1.9 Problema 9**

O sistema de vigilância por câmeras de vídeo é insuficiente, por abranger poucos pontos na cidade.

- a) Descritor: existem poucas unidades de câmeras eletrônicas de segurança nas ruas da cidade. Mais além, as câmeras atuais estão localizadas, sobretudo, na região central do município, não atendendo aos demais bairros e zona rural. As câmeras de segurança são vistas como ferramentas preventivas, importantes para tanto para a inibição de delitos, quanto para a identificação de suspeitos e criminosos;

- b) Nós críticos (possíveis causas):
  - Falta de recursos a serem aplicados na aquisição de novas câmeras eletrônicas de segurança.

#### **7.1.3.1.10 Problema 10**

Elevação do tráfico e consumo de drogas, em especial do Crack.

- a) Descritor: participantes apontaram um elevado aumento no consumo de drogas na cidade, com destaque para o Crack, considerada droga bastante nociva e acessível aos usuários;
- b) Nós críticos (possíveis causas):
  - Impunidade, o que eleva a quantidade de crimes cometidos na cidade,
  - Carência de estrutura e educação (familiar e escolar) adequadas.

#### **71.3.1.11 Problema 11**

Ausência de Presídio com capacidade suficiente para atender as atuais e futuras demandas da Segurança Pública na cidade.

- a) Descritor: O único presídio do município, inaugurado em 1983, está com sua capacidade de lotação esgotada e superada. Do total de pouco mais de 50 vagas previstas, o local se encontra com mais de 220 pessoas instaladas. Mais além, não há, na vizinha, facilidade para o acolhimento dos detentos em outros presídios e instalações correlatas;

- b) Nós críticos (possíveis causas):
  - Impunidade, o que eleva a quantidade de crimes cometidos na cidade,
  - Falta de recursos a serem aplicados na construção de novas instalações prisionais.

#### **7.1.3.1.12 Problema 12**

Os policiais, de forma geral, são considerados despreparados para o cumprimento de suas funções.

- a) Descritor: a preparação dos Policiais (Civis e Militares) é questionada, no sentido do cumprimento de suas funções e no relacionamento com a população;
- b) Nós críticos (possíveis causas):
  - Número de policiais (civis e militares) na cidade está aquém do necessário para o adequado desempenho de suas funções, tornando excessivo o trabalho dos policiais em atividade,
  - Falta de treinamentos para os policiais, para que possam aprimorar suas habilidades e desenvolver novas competências táticas.

#### **7.1.3.1.13 Problema 13**

O julgamento dos processos criminais é considerado lento.

- a) Descritor: a apuração dos processos criminais é considerada lenta por alguns atores sociais envolvidos, que acusam que este fato eleva a

criminalidade e acentua o sentimento e percepção de impunidade, tanto pelos criminosos, quanto pelo restante da população do município;

- b) Nós Críticos (Possíveis Causas):
- Impunidade, o que eleva a quantidade de crimes cometidos na cidade, e provoca excesso de processos a serem examinados e julgados pelo Poder Judiciário,
  - Defasagem de material humano, principalmente na Polícia Civil, que interfere e prejudica nas investigações.

### **7.3.2 Momento normativo: como conceber o plano?**

O momento normativo lida com a situação-objetivo e com o modo pela qual poderá ser alcançada. Neste particular, tanto seleciona os nós-críticos por meio de metodologia específica, quanto identifica as estratégias de melhorias.

#### **7.3.2.1 Seleção dos nós críticos identificados**

Dentre os Nós-Críticos indicados, muitos se assemelham. No presente procedimento, foram destacados os Nós-Críticos semelhantes em conteúdo (apesar das diferenças textuais) e excluídos todos aqueles que não apresentaram mais de uma manifestação pelos participantes.

1. Leis ineficientes;
2. Demora no julgamento de processos pelo Judiciário;
3. Há poucos esforços de interação e cooperação entre os órgãos ligados à

- segurança pública na cidade;
4. Número de policiais militares na cidade está aquém do necessário para o adequado desempenho de suas funções;
  5. Falta de recursos a serem aplicados na contratação de novos Policiais;
  6. Falta de preparo dos policiais, acusando necessidade de treinamento e reciclagem;
  7. Falta de recursos a serem aplicados na aquisição de novos equipamentos para a segurança pública no município;
  8. Impunidade, o que eleva a quantidade de crimes cometidos na cidade;
  9. Carência de estrutura e educação (familiar e escolar) adequadas;
  10. Falta de recursos a serem aplicados na construção de novas instalações prisionais.

#### **7.3.2.2 Análise dos nós críticos selecionados**

Os nós críticos são as causas dos problemas, e devem satisfazer três condições (HUERTAS, 2004):

- a) A eliminação do nó crítico deve provocar em efeito significativo no problema;
- b) A causa detectada não deve ser uma mera conseqüência de outra causa;
- c) Deve ser politicamente oportuno agir sobre a causa identificada.

No Quadro 2 observa-se o processo de análise dos nós-críticos identificados pelos atores sociais participantes.

<b>Texto Síntese do Nó Crítico</b>	<b>Impacto no Problema</b>	<b>Conseqüência Direta de Outra Causa?</b>	<b>Oportuno?</b>
1. Leis ineficientes	SIM	NÃO	NÃO
2. Demora no julgamento de processos pelo Judiciário	SIM	NÃO	SIM
3. Há poucos esforços de interação e cooperação entre os órgãos ligados à segurança pública na cidade	SIM	NÃO	SIM
4. Número de policiais militares na cidade está aquém do necessário para o adequado desempenho de suas funções	SIM	SIM	SIM
5. Falta de recursos a serem aplicados na contratação de novos Policiais	SIM	NÃO	NÃO
6. Falta de preparo dos policiais, acusando necessidade de treinamento e reciclagem	SIM	NÃO	SIM
7. Falta de recursos a serem aplicados na aquisição de novos equipamentos para a segurança pública no município	SIM	NÃO	SIM
8. Impunidade, o que eleva a quantidade de crimes cometidos na cidade	SIM	SIM	NÃO
9. Carência de estrutura e educação (familiar e escolar) adequadas	SIM	NÃO	SIM
10. Falta de recursos a serem aplicados na construção de novas instalações prisionais	SIM	NÃO	SIM

Quadro 2 Análise dos nós-críticos selecionados

Os nós-críticos que não satisfizeram as condições estabelecidas pela metodologia PES foram excluídos da Relação Final dos Nós-Críticos.

### **7.3.2.3 Relação final dos nós críticos**

1. Demora no julgamento de processos pelo Judiciário;
2. Há poucos esforços de interação e cooperação entre os órgãos ligados à segurança pública na cidade;
3. Número de policiais militares na cidade está aquém do necessário para o adequado desempenho de suas funções;
4. Falta de preparo dos policiais, acusando necessidade de treinamento e reciclagem;
5. Falta de recursos a serem aplicados na aquisição de novos equipamentos para a segurança pública no município;
6. Carência de estrutura e educação (familiar e escolar) adequadas;
7. Falta de recursos a serem aplicados na construção de novas instalações prisionais.

### **7.3.2.4 Relação geral das estratégias de melhorias**

O planejamento, conforme a metodologia PES, é um processo situacional construído continuamente; não é estático, mas dinâmico. Neste sentido, o próprio processo de planejar já se configura como oportunidade de mudança. Tal mudança fundamenta-se na explicação da situação inicial – a identificação dos problemas e a determinação dos nós-críticos – tem seu alcance e sua direção definidas pela situação objetivo – as estratégias de melhorias – e

explicita seus campos de ação a partir de uma seleção de projetos, devidamente avaliados quanto à sua viabilidade.

Assim, após a identificação dos problemas e nós-críticos pelos atores sociais, bem como a análise dos próprios nós-críticos, conforme metodologia PES, seguiu-se a identificação de estratégias de melhorias, para a configuração de uma situação objetivo. Neste particular, o conhecimento sobre a percepção dos outros atores sobre as questões da segurança pública em Lavras/MG, tanto ampliou o cabedal de idéias dos atores participantes, quanto fortaleceu suas próprias percepções sobre o tema. Neste sentido, foi possível verificar que o compartilhamento de visões mostrou-se positivo e frutífero para a geração de estratégias de melhorias.

Com relação à teoria do planejamento, constatou-se que as estratégias devem ser baseadas nas necessidades e nos problemas existentes, buscando atingir as causas destes. Neste sentido, tanto as ações de combate quanto os atos de prevenção mostraram-se relacionados às decisões tomadas sobre problemas identificados pelos atores sociais.

Na Figura 7 apresenta-se a realização de Grupo de Foco na Câmara dos Vereadores de Lavras/MG; na Figura 8, apresentam-se as cartelas utilizadas em grupos de foco, para identificação de estratégias de melhorias; na Figura 9, mais uma vez apresenta-se a realização de Grupo de Foco no CONSEP de Lavras/MG.



Figura 7 Realização de Grupo de Foco: Câmara dos Vereadores de Lavras/MG

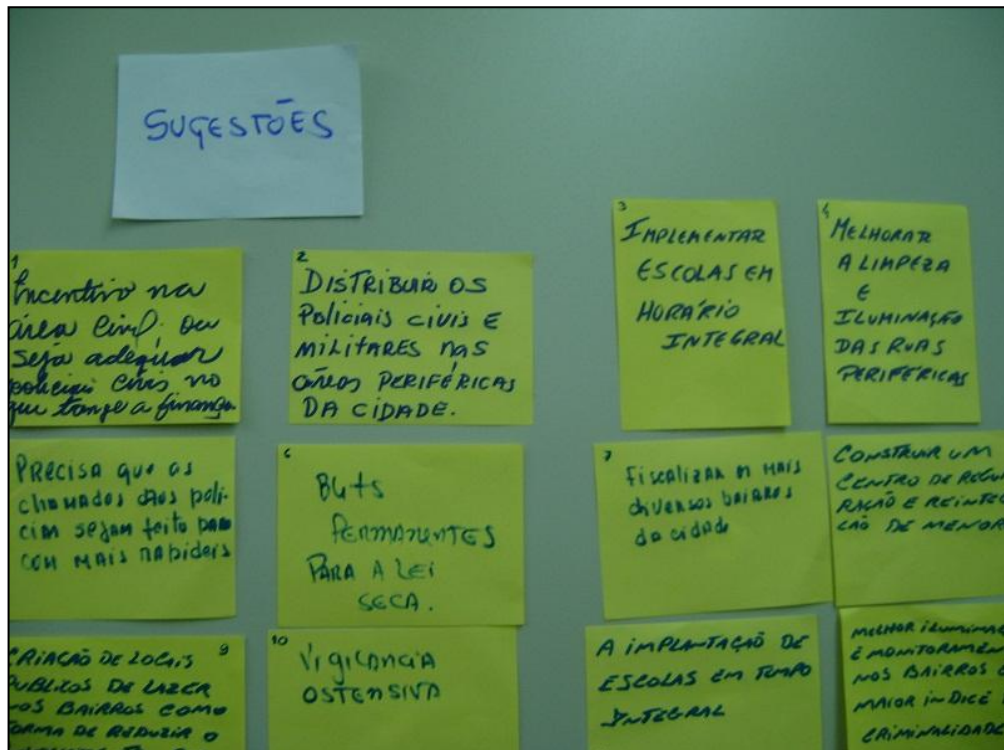


Figura 8 Cartelas utilizadas para identificação de estratégias de melhoria, nos

Grupos de Foco



Figura 9 Realização de Grupo de Foco: CONSEP de Lavras/MG

#### 7.3.2.4.1 Grupos de foco

a) Grupo de foco – Polícia Militar;

Estratégias de Melhorias para a Segurança Pública de Lavras / MG apontadas pelos participantes:

1. Valorização do serviço dos policiais,
2. Apoio nas ações do dia-a-dia,
3. Apoio,
4. Maior envolvimento dos demais órgãos ligados à Segurança Pública na Cidade,
5. Setorização dos bairros,
6. Foco em Direitos Humanos,
7. Realização de trabalho educacional junto às famílias,
8. Criação de Polícia Comunitária,
9. Melhorar as condições dos materiais de trabalho das Polícias,
10. Melhorar o armamento,
11. Valorização do profissional militar,
12. Maior confiança da população no trabalho da Polícia Militar,
13. Melhorar a ação policial no cotidiano,
14. Integração entre os órgãos relacionados à Segurança Pública na cidade,
15. Elevação do número de ações policiais,
16. Leis mais eficientes,
17. Mobilização e participação dos órgãos públicos existentes,
18. Melhoria no armamento e no treinamento para utilização das armas,
19. Aumento do efetivo,

20. Criação de uma Cia especial na cidade,
21. Participação da Polícia Militar nas decisões importantes para a cidade,
22. Criação de um Plano de Recompensas para motivar os Policiais,
23. Melhorar os recursos materiais de trabalho,
24. Realização de ações policiais nos bairros, em parceria com as lideranças comunitárias,
25. Determinação de folgas para os Policiais que se destacarem no cumprimento do dever,
26. Aumento do número de viaturas,
27. Melhoria na estrutura material de trabalho,
28. Aumentar o empenho e participação dos demais órgãos relacionados à Segurança Pública na cidade,
29. Reconhecimento da população,
30. Diminuição das cobranças internas,
31. Setorização,
32. Criação de ações de conscientização da população,
33. Determinação de recompensas para as ações policiais realizadas,
34. Integração e união entre os órgãos relacionados com a Segurança Pública na cidade,
35. Integração e união entre os profissionais relacionados com a Segurança Pública na cidade,
36. Cobranças condizentes com a realidade e possibilidade de atuação policial,
37. Proporcionamento de segurança aos policiais, para que possam atuar melhor,
38. Diversificação das ações policiais,
39. Estímulos a ações sociais, visando atingir os problemas em suas origens,

40. Criar sistema de rodízio de automóveis na cidade, para melhorar o trânsito,
41. Aumentar a participação da população,
42. Incentivar o estudo e a educação,
43. Aumentar o efetivo,
44. Participação da Polícia em projetos comunitários nos bairros,
45. Aumentar a participação do poder Judiciário,
46. Buscar o apoio de outros órgãos competentes, no combate ao crime organizado,
47. Participação dos policiais e dos moradores no planejamento da Segurança Pública,
48. Realização mensal de palestras e reuniões sobre o tema Segurança Pública, abertas ao público,
49. Implantação de ações ou projetos com a participação da Polícia e da Comunidade,
50. Aumentar o envolvimento da comunidade com as causas da Segurança Pública na cidade,
51. Realização de nova divisão dos setores,
52. Melhorar a capacitação dos Policiais,
53. Instalação de mais câmeras de vídeo para vigilância eletrônica,
54. Melhorar o policiamento comunitário,
55. Criação de projetos de combate ao desemprego,
56. Criação de casa de recuperação de viciados em drogas químicas.

- b) Grupo de foco – CONSEP (Conselho Comunitário de Segurança Pública);

Estratégias de Melhorias para a Segurança Pública de Lavras / MG apontadas pelos participantes:

1. Modificar o plano de articulação do 8º Batalhão de Polícia Militar, aumentando o efetivo policial na cidade, atendendo as áreas de policiamento urbano e rural,
2. Aumentar o número de viaturas na cidade,
3. Colaboração entre os órgãos de defesa social para planejamentos e decisões compartilhadas,
4. Realização de reuniões na periferia da cidade, envolvendo sociedade e policiais capacitados,
5. Aquisição de mais dois veículos táticos móveis,
6. Realização de Blitz policial diuturna nas principais vias da cidade e na região central,
7. Aumentar a união dos órgãos competentes,
8. Melhorar a estrutura de segurança da cidade,
9. Melhorias salariais e aumento do número de policiais, delegados e juízes na cidade,
10. Alargamento do túnel que dá acesso ao shopping e ao bairro centenário,
11. Participação de empresários e comerciantes em palestras e encontros sobre a Segurança Pública na cidade,
12. Maior efetividade nas prisões, com critérios de ressocialização,
13. Aumentar policiamento nos bairros periféricos,
14. Maior integração entre os órgãos de defesa social,

15. Maior envolvimento e compromisso do cidadão com as causas da Segurança Pública,
16. Maior envolvimento dos poderes constituídos (em especial Executivo e Legislativo) com as causas da Segurança Pública,
17. Aumentar a divulgação dos trabalhos realizados pelas Polícias Civil e Militar,
18. Realização de ostensiva campanha educativa sobre o uso de drogas,
19. Realização de Grupo de Focos, cursos e outras atividades educativas nos bairros mais carentes da cidade,
20. Tratamento de pessoas sem distinção de poder,
21. Maior empenho estratégico no combate ao crime,
22. Treinamento dos servidores de Segurança Pública e efetivo acompanhamento de seu desempenho profissional,
23. Modificação do plano de articulação do Corpo de Bombeiros de Lavras, transformando a Cia para poder atender a cidade com maior eficiência,
24. Mobilizar a sociedade e os políticos na construção de um novo presídio e na distribuição de mais policiais para a cidade de Lavras,
25. Fortalecimento do relacionamento da comunidade com os órgãos de defesa do sistema de Defesa Social,
26. Treinamento de Policiais e demais envolvidos com a Segurança Pública na cidade,
27. Presença de Policiamento em diversos pontos da cidade,
28. Disponibilização de equipamentos modernos para a segurança pública da cidade.

## c) Grupo de Foco – Câmara dos Vereadores;

Estratégias de Melhorias para a Segurança Pública de Lavras / MG  
apontadas pelos participantes:

1. Disponibilização de mais agentes na rua, advindos das sedes Administrativas,
2. Policiamento na zona rural e nos bairros periféricos,
3. Necessidade local para cumprir mandados de prisão – unidade Profissional,
4. Criação de unidades para tratamento e recuperação de usuários de “crack”,
5. Distribuir os policiais civis e militares nas áreas periféricas da cidade,
6. Construção de cadeia ou presídio adequado à demanda da cidade,
7. Criação de locais públicos de lazer nos bairros como forma de reduzir o envolvimento dos jovens com drogas,
8. Aumentar a velocidade de atendimento aos chamados dos policiais,
9. Construção de um centro de recuperação e reintegração de menores infratores e usuários de drogas,
10. Incentivos financeiros para a Polícia Civil,
11. Implantar, com apoio da PM, câmeras de vigilância nos pontos de maior índice de criminalidade: Câmara Municipal; Rodoviária; Água Limpa; Novo Horizonte,
12. Presença de unidades de segurança pública em áreas de risco, com maior índice de violência,
13. Criação de Guarda Municipal para permanência em escolas durante a noite,

14. Melhorar o policiamento nos bairros,
15. Melhorar a limpeza e iluminação das ruas periféricas,
16. Implantação de escolas em tempo integral,
17. Melhorar a iluminação e o monitoramento nos bairros com maior índice de criminalidade,
18. Realizar patrulhamentos permanentes para a “Lei Seca”.

#### **7.3.2.4.2 Entrevistas**

- a) Entrevista – Prefeita e Vice-Prefeito;

Estratégias de Melhorias para a Segurança Pública de Lavras / MG apontadas pelos entrevistados:

1. Aumento do efetivo da Polícia nas ruas,
2. Aumento do número de câmeras eletrônicas de vigilância nas ruas do município.

- b) Entrevista – Presidente do CONSEP;

Estratégias de Melhorias para a Segurança Pública de Lavras / MG apontadas pelo entrevistado:

1. Investimento municipal em educação básica, resgatando a presença da família nas escolas, de modo a prevenir que crianças e jovens ingressem na via criminosa,

2. Construção de um novo presídio ou cadeia que possa atender à demanda do município.
- c) Entrevista – Delegado da Polícia Civil;

Estratégias de Melhorias para a Segurança Pública de Lavras / MG apontadas pelo entrevistado:

1. Atuação Preventiva: investimento na educação básica, como forma de prevenir e evitar o ingresso na criminalidade,
  2. Construção de um novo presídio ou cadeia que possa atender à demanda do município.
- d) Entrevista – Juíza da Vara Criminal;

Estratégias de Melhorias para a Segurança Pública de Lavras / MG apontadas pela entrevistada:

1. É urgente que sejam construídas casas para tratamento de dependentes químicos (menores e adultos), mantidas pelo Poder Público,
2. Construção de um novo presídio ou cadeia que possa atender à demanda do município.

### 7.3.2.5 Seleção das estratégias de melhorias

Dentre as Estratégias de Melhorias apontadas pelos diversos atores sociais participantes nos Grupos de Foco e Entrevistas, muitas se assemelham. No presente procedimento, foram destacadas aquelas semelhantes em conteúdo (apesar das diferenças textuais) e excluídas todas as Estratégias de Melhorias que não apresentaram mais de uma manifestação pelos participantes:

1. Aumentar o efetivo policial na cidade;
2. Melhorar as condições materiais de trabalho da Polícia;
3. Maior envolvimento dos órgãos ligados à Segurança Pública e da própria Comunidade;
4. Aumento de policiamento nos bairros e na zona rural;
5. Atuação preventiva: realização de eventos e campanhas educativas, na cidade, sobre temas relacionados à Segurança Pública;
6. Treinamento dos servidores de Segurança Pública no município;
7. Construção de cadeia ou presídio adequado à demanda da cidade;
8. Construção de um centro de recuperação e reintegração de menores infratores e usuários de drogas;
9. Aumento do número de câmeras eletrônicas de vigilância em pontos estratégicos do município;
10. Melhorar o serviço de iluminação nas regiões de maior índice de criminalidade do município;
11. Estabelecimento de um Plano de Reconhecimento e Recompensa para os Policiais, baseado em Meritocracia;
12. Realização de ações policiais diversas nos bairros, em parceria e integração direta com as lideranças comunitárias;

13. Cobranças de resultados condizentes com a realidade e possibilidade de atuação policial;
14. Realização de nova divisão setorial da cidade, para a atuação policial;
15. Integração e Colaboração entre órgãos de defesa social, no que tange a planejamento e decisões.

Sobre as estratégias para melhorias da segurança pública em Lavras/MG, mais uma vez o relato chegou a cento e dez descrições, pelos atores sociais. De modo análogo ao ocorrido com o relato dos problemas, houve grande repetição de temas e descrições. Deste modo, ao final da análise das estratégias sugeridas, chegou-se ao número de quinze estratégias selecionadas, todas distintas em conteúdo umas das outras, embora diretamente relacionadas. Tais estratégias representam, na visão dos atores sociais participantes, possibilidades de ação para a solução dos nós-críticos e problemas por eles identificados.

### **7.3.3 Momento estratégico: como tornar o plano viável?**

O momento estratégico é o momento responsável pela avaliação e construção da viabilidade do plano que será efetivado pelos atores envolvidos. Trata-se de um estudo final acerca da possibilidade de cada ação estratégica selecionada ser, de fato, aplicada na prática. Neste sentido, quatro pontos fundamentais devem ser considerados nesta etapa:

- a) Operações;
- b) Atores sociais participantes;
- c) Meios estratégicos que podem se aplicar às operações e aos atores para a criação de situações futuras favoráveis à viabilidade do plano;

- d) Seqüência e tempo em que se devem situar as operações e lidar com as adversidades.

No que diz respeito à viabilidade estratégica, procurou-se efetuar a análise de viabilidade de cada estratégia selecionada pelos atores, de acordo com os critérios estabelecidos pela metodologia PES. Neste âmbito, torna-se muito importante a participação dos atores sociais na avaliação do que é, ou não, viável, em termos de estratégias de melhoria. Isso porque, ao mesmo tempo em que possibilita a determinação da viabilidade da estratégia, esta etapa também edifica as operações, os meios estratégicos e os atores envolvidos na consecução de cada uma.

Ou seja, a análise de viabilidade é também parte integrante da construção de projetos de ação. E, no que diz respeito à teoria do PES, ressalta-se que os projetos de ação devem promover a mudança situacional, permitindo aos atores a alteração das tendências situacionais, estimulando uma nova dinâmica que conduza à situação-objetivo.

Cabe destacar, aqui, a impossibilidade de, na presente pesquisa, se realizar completamente a análise de viabilidade de cada estratégia sugerida, bem como de adequar e situar cada estratégia considerada como viável em termos temporais. Na metodologia PES, as análises devem ser realizadas pelos próprios atores sociais participantes de todo o processo. Neste particular, como a análise de viabilidade se mostra como um estudo final para a aplicação da metodologia na realidade cotidiana da Segurança Pública em Lavras, e como o presente trabalho não pretende participar, acompanhar e monitorar tal aplicação, a conclusão das análises – considerando as estratégias elencadas pelos atores sociais participantes como “viáveis” ou “não-viáveis” – se mostraria incoerente com a proposta deste estudo.

Reforçando ainda mais este fato – a não realização de uma análise de viabilidade completa pelo presente trabalho – pode-se enfatizar que fatores como “tempo”, “disponibilidade de recursos materiais” e “disponibilidade de pessoas”, que são fundamentais à determinação de viabilidade das estratégias, fogem à possibilidade de atuação do pesquisador, por serem domínio dos próprios atores sociais envolvidos na pesquisa (Polícia Civil, Polícia Militar, Poder Executivo, Poder Legislativo, Poder Judiciário, CONSEP e Sociedade Civil), e estarem, assim, submetidos às suas possibilidades e prioridades.

Destaca-se ainda que a análise de viabilidade completa das estratégias selecionadas pelos atores sociais, bem como a participação, acompanhamento e monitoramento de sua aplicação na realidade da segurança pública em Lavras/MG, poderá ser objeto de estudos acadêmicos posteriores.

#### **7.3.4 Análise crítica**

Sobre o estudo de caso realizado, cabe destacar algumas considerações críticas, as quais seguem.

##### **7.3.4.1 Fatores intervenientes**

O estudo de caso realizado no município de Lavras/MG evidenciou as possibilidades de contribuição da metodologia de Planejamento Estratégico Situacional para o campo da segurança pública na cidade, a partir das percepções e participações dos atores sociais envolvidos.

Contudo, devem-se também elencar possíveis fatores intervenientes da metodologia adotada, em uma perspectiva crítica. Neste caso, foram

identificados: a) a definição dos atores; b) a utilização de uma linguagem comum pelos atores sobre os temas tratados; c) a participação dos atores na formulação estratégica; d) a análise crítica sobre as proposições dos atores; e) a participação dos atores na implantação estratégica; f) o controle e o monitoramento.

#### **7.3.4.1.1 A definição dos atores**

Sobre o processo de definição dos atores, tanto no que diz respeito à presente pesquisa, quanto a iniciativas semelhantes ou posteriores para o planejamento estratégico da Segurança Pública, cabe fazer a seguinte pergunta: quais atores sociais devem realmente participar do processo?

Neste trabalho, foram considerados como atores sociais relevantes a Polícia Civil e a Polícia Militar, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e a Sociedade Civil, representada pelo Conselho Comunitário de Segurança Pública – CONSEP. Todavia, outros atores sociais poderiam também ter sido consultados: os detentos da cidade de Lavras/MG; os secretários municipais, como, por exemplo, das Secretarias de Educação e Saúde; o Corpo de Bombeiros Militar; vítimas da violência e criminalidade, tanto de forma geral quanto específicas: mulheres, crianças e idosos, por exemplo; dentre outros atores.

Sendo a realidade, conforme a teoria do Planejamento Estratégico Situacional, um jogo social construído pelas percepções dos diferentes atores sociais sobre o mundo que os rodeia e sobre o relacionamento com outros atores, além da percepção que possuem de si mesmos, é de se esperar que, à medida que novos atores participem da dinâmica de realização do PES, o leque de problemas e soluções apontados seja ampliado.

Assim, a definição dos atores sociais, por si só, já limita a possibilidade de visualização dos problemas e do desenvolvimento de soluções para os mesmos, sendo, portanto, um fator interveniente neste processo.

#### **7.3.4.1.2 A utilização de uma linguagem comum pelos atores sobre os temas tratados**

Para que se trate adequadamente de um determinado assunto, em meios coletivos, é necessário que os diferentes participantes possuam uma compreensão convergente sobre os pontos a tratar, para que as diferentes interpretações não conduzam os atores para desnecessárias situações conflitantes. Ou seja, uma linguagem comum, em termos de significados, deve ser adotada.

Por exemplo, o próprio conceito de Segurança Pública pode assumir diferentes concepções para os participantes, sobretudo no que diz respeito aos propósitos da segurança pública em si. Desta feita, é necessário que se estabeleça um consenso inicial, com o fito de que todos tratem exatamente do mesmo tema.

#### **7.3.4.1.3 A participação dos atores na formulação estratégica**

Não apenas deve ser realizada uma adequada identificação dos atores a participar do processo de formulação estratégica; estes atores devem, necessariamente, acordar em participar efetiva e ativamente do procedimento. Isso, porém, pode se mostrar falho em casos nos quais interesses conflitantes entre atores se mostrem muito acentuados, em três sentidos: da omissão; da suavização; da invenção e do exagero, sobre os problemas e estratégias

elencados pelos atores sociais participantes do processo. Deve-se, pois, considerar que o caráter subjetivo do jogo social apresenta esta possibilidade. E isso leva à questão seguinte:

#### **7.3.4.1.4 Análise crítica sobre as proposições dos atores**

Na presente pesquisa, muitas das proposições – de problemas, nós-críticos e estratégias de melhoria – manifestadas pelos atores sociais participantes se assemelharam em forma e conteúdo. Mais além, muitas destas manifestações também apresentaram outro ponto comum: superficialidade. Assim, algumas das causas de problemas e suas aparentes soluções mostraram-se como par de opostos, a saber, por exemplo:

Problema: ausência de presídio com capacidade adequada às demandas da cidade;

Nó-Crítico: falta de recursos financeiros para a construção de um novo presídio;

Estratégia de Melhoria: construção de presídio para atender a demanda da cidade.

Nota-se, neste exemplo, que a dita estratégia de melhoria representou uma simples oposição ao problema identificado e que, mais além, não apresentou nenhuma alternativa viável à mitigação da causa deste mesmo problema. Ou seja, neste caso – e em vários outros – os atores sociais participantes das entrevistas e grupos de foco não realizaram análises profundas, o que poderia dificultar, ou mesmo impossibilitar, a solução efetiva do problema.

Neste sentido, mostra-se necessária a realização de uma análise crítica, pelos próprios participantes, sobre suas manifestações, para que a utilização da metodologia PES, no contexto da Segurança Pública, se mostre efetiva.

#### **7.3.4.1.5 Participação dos atores na implantação estratégica**

De forma análoga à análise crítica identificada como necessária à efetividade da metodologia PES, também a própria atuação dos participantes do jogo social na implantação prática das estratégias selecionadas, mostra-se essencial. Caso contrário, cai-se em um dos pontos de crítica do método PES aos modelos tradicionais de planejamento estratégico, que é justamente a separação entre planejadores e aplicadores de estratégia. A necessidade de ação vai mais além: atuando diretamente na implantação, os autores das estratégias podem efetuar as devidas adequações e correções de rota em “tempo real”, evitando outro ponto de crítica do método PES aos modelos tradicionais de planejamento: a falta de dinamismo e o aspecto preditivo, em detrimento do perceptivo.

#### **7.3.4.1.6 Controle e monitoramento**

A participação dos atores planejadores no processo de implantação das estratégias estabelece e atende naturalmente a demanda pelo controle e monitoramento. Para que se evite a realização daquilo que não foi planejado, ou mesmo o planejamento daquilo que não será feito, há a necessidade constante de se monitorar o dia-a-dia do jogo social. Trata-se de uma perspectiva comparativa, entre as situações iniciais e as situações-alvo, de modo a se evitar a improvisação, nefasta à metodologia PES.

Ou seja, sem o adequado controle e monitoramento cotidiano, pode o planejamento estratégico situacional também se mostrar inadequado, enquanto metodologia, para a área da segurança pública.

#### **7.3.4.2 Sobre a aplicação do método PES para o planejamento estratégico da segurança pública em Lavras/MG**

Como forma de possibilitar a continuidade do processo estratégico pelos atores sociais participantes no presente trabalho, propõe-se alguns passos para dar continuidade aos esforços já apresentados, tendo como base referencial o Planejamento Estratégico Situacional (PES) e a própria realização do estudo de caso em Lavras/MG, sobre a segurança pública no município. Cabe destacar que as proposições que seguem partem do início do processo – a identificação dos atores sociais, percorrendo todo o processo de reflexão estratégica, passando pela análise de viabilidade e seleção das estratégias finais a serem implantadas, bem como pelo processo de implantação e constante monitoramento e avaliação das práticas. Eis na seqüência, pois, tais proposições:

##### **7.3.4.2.1 Etapa 1**

Identificação dos atores participantes do jogo social, no que diz respeito à situação-tema: a segurança pública em Lavras/MG.

Esta etapa mostra-se como essencial à metodologia PES, na medida em que a realidade é construída e vivenciada pelos atores.

#### 7.3.4.2.2 Etapa 2

Realização de interações entre os atores identificados. A realidade, o jogo social, é um conjunto dinâmico de interações entre os atores; neste sentido, o processo de planejamento deve considerar a interação entre estes jogadores, para acessar seus conteúdos de estudo.

a) Interação 1: identificação e seleção de problemas;

Realização de grupos de foco entre os membros de um mesmo grupo:

- Resultados esperados: seleção dos principais problemas da segurança pública, na percepção de cada grupo,
- Metodologia: Card Sorting (descrita no item 6.3 – Coleta de Dados, do presente trabalho),
- Exemplo: Grupo de Foco da Polícia Civil; Grupo de Foco dos Vereadores do município; Grupo de Foco dos Secretários Municipais.

Realização de Entrevistas com Lideranças Representativas dos atores sociais identificados:

- Resultados esperados: seleção dos principais problemas da segurança pública, na percepção de cada entrevistado,
- Metodologia: questionário semi-estruturado (descrita no item 6.3 – Coleta de dados, do presente trabalho),
- Exemplo: entrevista com o Prefeito e Vice-Prefeito; entrevista com Juiz da Vara Criminal.

Realização de Grupo de Foco entre membros de grupos distintos, com participação das lideranças representativas entrevistadas anteriormente:

- Resultados esperados: seleção dos problemas comuns e dos problemas mais críticos, dentre todos os relatados por cada grupo e por cada liderança,
- Metodologia: Card Sorting, com montagem de painel dos problemas selecionados pelo grupo.

b) Interação 2: identificação e seleção dos nós-críticos;

Realização de Grupo de Foco entre os atores sociais participantes da Interação 1:

- Resultados esperados: identificação das causas dos problemas (os nós críticos) selecionados na etapa anterior; análise e seleção dos nós-críticos,
- Metodologia: utilização do VDP (vetor descritor de problema) para identificação dos nós-críticos; análise dos nós-críticos identificados, segundo suas condições fundamentais propostas pelo método PES.

c) Interação 3: identificação e seleção de estratégias;

Realização de Grupo de Foco entre os atores sociais participantes da Interação 2:

- Resultados esperados: identificação e seleção de estratégias para solucionar os nós-críticos selecionados na etapa anterior, pelos atores sociais. Cabe destacar, aqui, que a “seleção” mencionada não é ainda uma análise de viabilidade, mas apenas uma triagem, para seleção das

principais estratégias identificadas pelos atores participantes do grupo de foco,

- Metodologia: Card Sorting.

d) Interação 4: análise de viabilidade das estratégias e construção do plano;

Realização de Grupo de Foco entre os atores sociais participantes da Interação 3, tendo, como resultados esperados:

- Determinação dos Atores Sociais envolvidos na efetivação das estratégias selecionadas na etapa anterior, bem como de suas responsabilidades referentes a cada estratégia,
- Determinação das operações estratégicas que atacarão diretamente os nós-críticos, tendo como referência base as estratégias selecionadas na etapa anterior,
- Determinação dos meios estratégicos necessários para a efetivação das ações determinadas,
- Determinação do tempo adequado à realização de cada operação estratégica, bem como da ordem sequencial a ser seguida em sua aplicação prática. Basicamente, determinação de quando fazer e de “quem” virá primeiro,
- Construção do plano estratégico, a partir da seleção das estratégias consideradas como viáveis pelos atores sociais participantes,
- Metodologia: observação do método PES, no que tange ao “momento estratégico” (item 3.3 deste trabalho).

e) Interação 5: execução do plano estratégico;

A execução do Plano Estratégico é o momento do jogo em si. Contudo, de forma distinta de outras metodologias de Planejamento Estratégico (tradicionais), o PES considera que a execução do plano ocorre simultaneamente à análise de problemas emergentes. Ou seja, a execução do plano não envolve apenas a consecução prática de todas as operações determinadas pelos atores sociais nas interações anteriores, mas também a realização de novas interações para identificação e seleção de problemas, determinação e análise de nós-críticos, bem como a formulação de novas estratégias, incluindo-se a análise de suas viabilidades. Evidencia-se, assim, o caráter dinâmico e situacional das propostas estratégicas tratadas, tendo, como resultados esperados:

- Solução dos nós-críticos dos problemas identificados pelos atores sociais Participantes,
- Identificação constante de novos problemas.

### **7.3.4.2.3 Etapa 3**

Todo o processo realizado deverá ser continuamente refeito. O método PES, conforme já disposto, não é uma ferramenta pontual e estática, que busca apenas dar solução a problemas. Trata-se de um sistema de análise e acompanhamento das situações, problemas e operações vivenciadas pelos atores no jogo social, que lida com incertezas, escassez de recursos e dinamismo.

Neste particular, a presente etapa tem por propósito a continuidade de todo o processo, a todo tempo, a partir da contínua interação entre os atores sociais, sobre o tema segurança pública, para o município estudado.

As proposições apresentadas evidenciam aspectos do método PES considerados como adequados ao estudo da segurança pública em Lavras/MG. Considerou-se, pois, que todos os passos apontados podem contribuir efetivamente para o processo de planejamento estratégico da segurança pública no município estudado.

#### **7.3.4.3 Ações estratégicas em destaque, relacionadas à segurança pública, no município de Lavras/MG**

Das várias propostas de ações estratégicas registradas pelos atores sociais participantes, destacam-se quatro que obtiveram maior número de manifestações. Estas quatro propostas, pois, serão apresentadas na seqüência, cada qual com comentários críticos específicos.

##### **7.3.4.3.1 Construção de cadeia ou presídio adequado à demanda da cidade**

Considerada necessária pelos atores participantes para solucionar o problema do excesso de detentos na atual cadeia da cidade, permitindo um tratamento humano digno aos presos e possibilitando a reinserção dos infratores da lei no seio da sociedade. Mais além, para possibilitar o adequado cumprimento de mandados de prisão pelas Polícias.

Porém, os atores sociais participantes ignoraram o possível impacto social da construção de um novo presídio para os cidadãos lavrenses, de forma geral, bem como a possibilidade de se expandir o atual presídio (ao invés de construir um novo), ou mesmo de se buscar alternativas à detenção (como utilização de pulseiras eletrônicas pelos “detentos”, ou prisões em regime aberto, dentre outros).

É importante destacar, mais além, que seria mais adequado considerar a construção de um presídio como meta física a ser cumprida, e não como uma estratégia, no sentido estrito do termo, conforme definido na presente pesquisa.

#### **7.3.4.3.2 Construção de um centro de recuperação e reintegração de menores infratores e usuários de drogas**

Atuante em caráter reativo e preventivo, a construção deste centro foi considerada necessária tanto para recuperar e integrar os menores infratores e usuários de drogas na sociedade, quanto para evitar novas inserções destes no meio da criminalidade. Mais além, dada a escalada no consumo de crack, conforme expresso por diversos atores participantes, a construção do centro poderia atuar como medida de combate à proliferação desta droga.

Cabe destacar que alguns atores sociais manifestaram a possibilidade de estabelecimento de parcerias com entidades que já prestam tais serviços em outras cidades brasileiras e da região, em contraponto à idéia única de construção de uma totalmente nova estrutura física e humana, pelo município, para atender aos menores infratores e usuários de drogas.

Destaca-se que, também neste caso, seria mais adequado considerar a construção do centro de recuperação e reintegração como meta física a ser cumprida, e não como uma estratégia, no sentido estrito do termo, conforme definido na presente pesquisa.

#### **7.3.4.3.3 Atuação preventiva: realização de eventos e campanhas educativas na cidade, sobre temas relacionados à segurança pública**

Alternativa considerada como eficaz e barata (do ponto de vista financeiro) pelos atores sociais durante a realização dos grupos de foco e entrevistas, a realização de eventos e campanhas educativas na cidade, sobre diversos temas relacionados à segurança pública, apresenta caráter preventivo, na medida em que atua na informação e educação dos cidadãos para as questões da criminalidade: suas causas, características e conseqüências.

Destaca-se, neste sentido, que tal alternativa poderia estar focada, sobretudo, nas áreas em que os índices de criminalidade são mais elevados, de forma a se conter a expansão das atividades criminosas para outros pontos da cidade. Mais além, que poderia atuar em três frentes distintas: crianças; jovens e adultos, pois cada grupo possui um determinado perfil de relacionamento com a questão da criminalidade.

#### **7.3.4.3.4 Realização de ações policiais diversas nos bairros, em parceria e integração com as lideranças comunitárias**

A integração entre as Polícias Civil e Militar com as associações de bairro e lideranças comunitárias foi considerada importante pelos atores, na medida em que possibilitaria a realização de ações policiais em aspectos da segurança pública, nos bairros e zonas periféricas, considerados como falhos pela comunidade. Mais além, a aproximação entre policiais e membros da sociedade civil foi considerada como positiva pelos participantes, no sentido de estreitar as relações de confiança e colaboração entre as partes. Neste aspecto, o

intercâmbio de experiências com município brasileiros e estrangeiros que buscaram soluções semelhantes poderia se mostrar útil.

## **8 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este trabalho pretendeu contribuir com o desenvolvimento do processo estratégico na área de administração e, de uma forma particular, na área de segurança pública. Para tanto, teve como objetivo propor e discutir práticas de planejamento estratégico da segurança pública para o município de Lavras/MG, com base referencial no método de planejamento estratégico situacional (PES).

Este objetivo foi proposto com a finalidade de se responder ao seguinte problema de pesquisa: o método de planejamento estratégico situacional (PES) poderia contribuir para a proposição e discussão de práticas de planejamento estratégico da segurança pública no município de Lavras/MG?

A pesquisa desenvolvida por meio deste trabalho constatou que existe a possibilidade de que o método PES venha a trazer contribuições e benefícios para a proposição e discussão de práticas de planejamento estratégico da segurança pública para o município de Lavras/MG. Tais contribuições evidenciam-se, de forma geral, em três pontos: a participação dos vários atores sociais envolvidos no processo de planejamento; a teoria de planejamento; o processo de viabilidade estratégica.

A primeira contribuição, a participação dos vários atores sociais envolvidos no processo de planejamento, vai de encontro a críticas realizadas sobre os processos tradicionais de formulação de estratégias utilizados comumente nos meios corporativos, por diversas escolas de pensamento estratégico, sobre a distinção entre planejadores e executores de estratégia.

No método PES, todos os atores sociais são considerados como elementos essenciais ao processo de planejamento, cada qual carregando um determinado conjunto de valores e interesses, bem como visões de mundo, problemas, propósitos e idéias. As ações de cada ator surgem em meio a um jogo

criativo e conflitante entre diversos outros atores com distintos interesses, motivações e recursos. Por intermédio de suas ações, um ator – ou jogador – pode construir relações de cooperação com uns e entrar em conflito com outros.

Cabe destacar que as ações assumidas por cada ator social são decorrentes de suas percepções sobre si mesmo, sobre o ambiente que o circunda e sobre os outros atores. Mais além, que a realidade de cada ator é formada a partir de todas estas percepções e que, assim, cada ator pode possuir uma visão única da realidade, mesmo que, aparentemente, todos estejam inseridos em um mesmo contexto – no caso, a segurança pública em Lavras/MG.

Esta característica do método PES, de participação de todos os atores no processo de produção social e, conseqüentemente, de planejamento, contribui também para a diminuição da dicotomia entre o ideal e o real presente em muitos modelos estratégicos, na medida em que socializa o processo de formulação das estratégias, permitindo que a realidade que se pretende abarcar seja abordada de forma mais ampla e fiel – fugindo das corriqueiras idealizações de planejadores que apenas conhecem a realidade por meio de análises estatísticas, modelos matemáticos e demais impressões reducionistas.

Em um modelo de planejamento tradicional apenas alguns poucos atores sociais seriam envolvidos nos processos de formulação estratégica. Normalmente tais processos são dominados por grupos de diretores e alta gerência, com pouca participação de níveis operacionais – que representam, geralmente, o maior volume de pessoas das organizações. As críticas a tais modelos, por si só, já evidenciam que a eficácia destes é comprometida. Mais além, o elevado descrédito sobre as práticas tradicionais de planejamento estratégico também somam pontos negativos.

Neste sentido, o estudo de caso levantou algumas evidências. Diferentes atores sociais postulando sobre a segurança pública em Lavras/MG mostraram

visões distintas em alguns pontos e semelhantes em outros, criando situações de cooperação e conflito. De forma geral, todos os atores sociais envolvidos na análise estratégica concorriam para um objetivo comum, o que incentivava as situações de cooperação: aprimorar a segurança pública na cidade. Porém, em alguns casos evidenciou-se que o problema apontado por um ator era, na prática, a própria atuação de outro ator, no dia-a-dia de suas atividades – ou seja, uma situação de conflito.

Se as situações de cooperação foram acentuadas pelo compartilhamento de visões de mundo pelos atores, as situações de conflito caminharam em sentido oposto: ao manifestarem suas percepções sobre os problemas da segurança pública na cidade, cada qual ponderando sobre as causas destes problemas, dentro de um contexto que beneficiava a integração e cooperação – os grupos de foco, no caso – os atores sociais passaram não mais a acentuar as diferenças, mas a buscar alternativas de solução para estas mesmas diferenças, a partir da busca por estratégias de melhorias.

Percebe-se, assim, que a metodologia PES, neste caso, mostrou-se bastante adequada para a proposição e discussão de práticas de planejamento estratégico da segurança pública, para o município de Lavras/MG.

A segunda contribuição refere-se à teoria do planejamento, que lida com a realidade por meio de problemas. No desenvolvimento do processo estratégico, são considerados os problemas de mudanças, ou seja, aqueles que, uma vez resolvidos, têm capacidade para conduzir a área de segurança pública de uma situação inicial indesejada a uma situação futura desejada, conforme percebida e identificada pelos atores sociais.

Destaca-se, nessa abordagem, a necessidade de focalizar a ação tendo como base os problemas, numa perspectiva transdisciplinar, em contrapartida à visão tradicional dos processos de formulação e planejamento estratégico, que

segmentam de forma setorial ou funcional a explicação da realidade a ser transformada. Mais além, ressalta-se o estudo aprofundado sugerido pela metodologia PES para as causas dos problemas identificados – chamadas de nós-críticos.

Cada problema se constitui em uma conseqüência de uma causa anterior. Neste sentido, o conhecimento da causa auxilia na compreensão do problema e, por decorrência, na elaboração de uma estratégia para resolvê-lo. No estudo de caso realizado em Lavras/MG, não apenas os problemas foram identificados pelos atores sociais nas entrevistas e grupos de foco realizados, mas também suas causas foram estudadas. Assim, conseguiu-se obter informações mais aprofundadas sobre as questões da segurança pública no município, possibilitando uma posterior seleção das estratégias mais adequadas a cada nó-crítico identificado.

Em comparação com as metodologias tradicionais e corporativas de planejamento estratégico, a etapa de identificação de problemas e estudo de nós-críticos, no entanto, não se demonstra como pioneira e exclusiva. Uma forma de identificação e análise de problemas é a própria matriz SWOT, que busca identificar ameaças (ambiente externo) e fraquezas (ambiente interno) das organizações – que não deixam de ser problemas, embora nem sempre encarados como tal no processo de formulação estratégica, que, assim, acabam por não abordar todas as questões relevantes envolvidas nos problemas com a mesma intensidade. Deste modo, deve-se destacar que, na metodologia PES – corroborado pelo estudo de caso em Lavras/MG – os problemas são o principal foco do processo de planejamento, o que não acontece com as outras metodologias e escolas apresentadas neste estudo.

A terceira contribuição adotada como resposta ao problema desta pesquisa refere-se ao processo de construção de viabilidade estratégica, do

método PES. O meio no qual o planejamento é normalmente desenvolvido apresenta antagonismos, oposições e conflitos, provenientes da diversidade de atores que atuam no jogo social com diferentes visões, interesses, recursos e influência, e que muitas vezes identificarão problemas específicos de suas realidades de vida e realizarão planejamentos particulares para resolvê-los. Ou seja, o meio certamente apresentará conflitos e cooperações.

Desta maneira, nem todas as estratégias formuladas no planejamento serão consideradas como viáveis na situação inicial, o que significa dizer que nem todas as estratégias poderão ter sua execução iniciada em um primeiro momento. Muitas delas, sobretudo aquelas que necessitam da cooperação de diversos atores sociais de realidades distintas para serem colocadas em prática, precisam ter sua viabilidade analisada e, se necessário, construída ao longo do tempo.

Não se trata, pois, de uma análise de viabilidade apenas material, estrutural ou financeira, como é comum em planejamentos estratégicos em organizações privadas. Trata-se de um trabalho mais amplo, a envolver as relações entre os diversos atores envolvidos no jogo social.

Neste contexto, o presente estudo de caso, sobre a segurança pública em Lavras/MG, evidenciou que, sem a adequada participação dos atores sociais no processo de análise de viabilidade, no que diz respeito, sobretudo, ao fornecimento de informações sobre sua disponibilidade e possibilidade de ação ao longo do tempo, torna-se impossível a análise de viabilidade das estratégias de ação sugeridas, para melhorias ou solução dos problemas. Foi, pois, o caso ocorrido, em que as entrevistas e os grupos de foco realizados não puderam contemplar tal aspecto na prática, evidenciando, em contrapartida, a importância da análise de viabilidade para a consecução prática das estratégias.

Após esta análise inicial sobre as três contribuições do PES, no que diz respeito à segurança pública em Lavras/MG, identificadas pela pesquisa, faz-se necessário, ainda, tecer algumas considerações sobre o planejamento estratégico situacional na área de segurança pública, em contraposição à utilização de um modelo tradicional de planejamento estratégico.

A segurança pública é um fenômeno social e, portanto, possui relação com outros fenômenos como a educação, a saúde, a infra-estrutura urbana, a pobreza, o desemprego, a exclusão social e a desigualdade econômica, dentre outros. Mais além, na configuração da criminalidade e da violência, também se cruzam problemas de ordem política, econômica, moral, do Direito, da psicologia e institucional (da administração pública).

Percebe-se, pois, que o tema da segurança pública envolve uma série de atores sociais, que percebem a realidade a partir de seu próprio conjunto de valores, recursos e interesses, e que, assim, vivenciam em seu dia-a-dia problemas distintos – pela própria diferença entre os atores - e semelhantes – pelo fato de todos os atores relacionarem-se entre si, dentro de um mesmo jogo social. Assim, evidencia-se a importância da participação dos diversos atores sociais no processo de construção da realidade e, no contexto do presente trabalho, no processo de construção da segurança pública no município de Lavras/MG.

O atual cenário da sociedade, no qual a violência e a criminalidade mostram-se como realidades constantes no cotidiano das pessoas, aponta para uma nova visão de prevenção e resposta social a estas mazelas. Neste particular, a ferramenta do Planejamento Estratégico mostra-se como alternativa útil e adequada ao preparo e controle preventivo e repressivo. Contudo, conforme foi possível observar na revisão de literatura realizada no presente estudo, nem todos os tipos de conceitos e metodologias de planejamento estratégico são

adequados à esfera da administração pública e, mais além, à esfera da própria segurança pública municipal.

As alternativas tradicionais de Planejamento Estratégico apresentam, em sua maioria, natureza determinista e preditiva, considerando a realidade como um modelo estático, composto por relações lineares e previsíveis entre seus vários componentes sociais, políticos, econômicos e técnicos.

Mais além, os modelos tradicionais de planejamento estratégico centralizam o processo de formulação estratégica em um indivíduo ou grupo específico de indivíduos, que muitas vezes não vivenciam intimamente os próprios problemas que se pretende resolver ou os objetivos a atingir, ou mesmo não conhecem a disponibilidade ou escassez de recursos (materiais, humanos, técnicos, financeiros, dentre outros) presentes no universo que se pretende abarcar com o planejamento.

Assim, normalmente o planejamento tradicional parte para as técnicas de predição, assumindo uma distância entre o planejar e o fazer, entre o ideal e o real, bem como admitindo que a realidade percebida pelo grupo centralizado de planejadores será, de fato, a mesma realidade percebida por todos os outros atores existentes no palco da vida, mas ausentes e normalmente desconsiderados no processo de formulação estratégica.

Outra característica do planejamento estratégico tradicional é a concentração do processo de formulação estratégica em setores funcionais, o que ocasiona certa miopia para o que de fato importa: os problemas. Neste sentido, ao desconsiderar os problemas como foco principal de atuação, o planejamento tradicional se desvirtua das reais necessidades do processo estratégico, partindo de um conjunto estático de certezas metodológicas para analisar tecnicamente a realidade.

Partindo para outra via de formulação estratégica, o método PES apresenta características bastante distintas dos modelos de planejamento estratégico tradicionais. Inicialmente pode-se contemplar que, no PES, a análise da realidade é situacional e circunstancial, deixando de lado o caráter determinista e estático. Cada situação é considerada como única e, neste sentido, deve ser percebida à luz do momento presente, e não a partir de conceitos construídos no pretérito e utilizados como universais para qualquer situação.

Outra característica do método PES, que o habilita como o mais adequado para o planejamento estratégico da segurança pública, no contexto estudado pelo presente trabalho, trata do reconhecimento da existência de diversos atores sociais no ambiente de análise estratégica, e das influências que cada um destes atores possui na realidade examinada. Não se trata, pois, de um processo de planejamento restrito às percepções de um dado grupo de planejadores, mas de uma concepção estratégica que busca abarcar a percepção de todos – ou dos principais – atores sociais envolvidos na realidade a ser compreendida pelo planejamento estratégico.

Essa característica, mais além, demonstra que o método PES não postula a predição da realidade; ao contrário, o planejamento configura-se como um processo de percepção da realidade a partir dos problemas que esta apresenta, e que estão diretamente relacionados com as demandas presentes dos atores sociais participantes de todo o processo estratégico. Ou seja, o método PES não tem foco principal na esfera do vir a ser, mas concentra seu foco naquilo que já é: os problemas.

Por fim, cabe destacar que o método PES possui abordagem tecnopolítica e não apenas técnica, por considerar as influências que os interesses de cada ator social participante possui no processo de formulação estratégica, tanto na criação de alternativas de cooperação, quanto na

determinação de situações de conflito. Assim, trabalha-se não com um conjunto de certezas teóricas e técnicas, mas com um conjunto de incertezas próprio da realidade dinâmica do jogo social.

Como forma de exposição didática para que o foi discutido, no Quadro 3 se evidenciam, em perspectiva comparativa, características do Planejamento Estratégico tradicional, normalmente aplicado no contexto corporativo – as organizações privadas, e características do Planejamento Estratégico Situacional, cujo cenário de atuação é a administração pública.

<b>PLANEJAMENTO TRADICIONAL</b>	<b>PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL</b>
Determinista	Situacional – Circunstancial
Centralização do planejamento em um indivíduo ou grupo específico	Vários atores sociais participam do processo de planejamento
Predição da realidade	Percepção da realidade
Foco em setores	Foco em problemas
Abordagem técnica	Abordagem tecnopolítica
Certeza	Incerteza

Quadro 3 Comparação entre Planejamento Tradicional e Planejamento Estratégico Situacional

Finalmente, pode-se concluir que no presente estudo evidenciaram-se as contribuições do planejamento estratégico situacional para a proposição e discussão de práticas estratégicas da segurança pública em Lavras/MG. Neste sentido, este trabalho realizou diversas contribuições teórico-empíricas para o

desenvolvimento de estudos acadêmicos posteriores, mais aprofundados, sobre o contexto do Planejamento Estratégico em Segurança Pública.

## REFERÊNCIAS

- ACKOFF, R. L. **Planejamento empresarial**. Rio de Janeiro: LTC, 1976. 103 p.
- AKTOUF, O. Governança e pensamento estratégico: uma crítica a Michael Porter. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 42, n. 3, p. 43-53, jul./set. 2002.
- ALMEIDA, M. I. R. **Manual de planejamento estratégico**. São Paulo: Atlas, 2001. 168 p.
- ALMEIDA, M. I. R.; GIGLIO, E. M. O planejamento estratégico no ramo imobiliário: um estudo exploratório. In: SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO, 3., 1998, São Paulo. **Anais...** São Paulo: FEA-USP, 1998. 1 CD-ROM.
- ANDREWS, K. R. **The concept of corporate strategy**. Homewood: J. Irwin, 1971. 152 p.
- ANSOFF, I. Strategic issue management. **Strategic Management Journal**, Sussex, v. 1, n. 2, p. 131-150, 1980.
- APPOLINÁRIO, F. **Dicionário de metodologia científica: um guia para a produção do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2004. 300 p.
- AURÉLIO. Disponível em: <<http://www.dicionariodoaurelio.com/>>. Acesso em: 10 abr. 2010.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979. 229 p.
- BECHTELL, M. L. **The management compass: steering the corporation using hoshin planning**. New York: AMA, 1995. 157 p.
- BERMEJO, P. H. S. **Planejamento estratégico de tecnologia da informação com ênfase em conhecimento**. 2009. 250 p. Tese (Doutorado em Engenharia e Gestão do Conhecimento) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.
- BERTERO, C. O. Rumos da estratégia empresarial. **RAE Light**, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 20-25, 1985.

BOONE, C. E.; KURTZ, D. L. **Marketing contemporâneo**. 8. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1998. 832 p.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Relatório de gestão**. Brasília, 2007. 76 p.

BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 2004. 438 p.

BRUCE, A.; LANGDON, K. **Strategy thinking**: brainstorming systems, logic techniques, goals, initiating planning tactics, solving action plans e analyzing. London: Dorling Kindersley, 2000. 72 p.

BRYSON, J. M. **Strategic planning for public and nonprofit organizations**. San Francisco: Jossey-Bass, 1988. 464 p.

CABRAL, A. C. A. A evolução da estratégia: em busca de um enfoque realista. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 22., 1998, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu: ANPAD, 1998. 1 CD-ROM.

CABRAL, J. B. **O município e a cidadania**: seleção de textos para o administrador público e o cidadão. Brasília: Senado Federal, 1996. 484 p.

CAMARGOS, M. A.; DIAS, A. T. Estratégia, administração estratégica e estratégia corporativa: uma síntese teórica. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 27-39, jan./mar. 2003.

CAMPOMAR, M. C. Do uso de “estudo de caso” em pesquisas para dissertações e teses em administração. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 26, n. 3, p. 95-97, jul./set. 1991.

CAPPELLE, M. C. A.; MELO, M. C. O. L.; GONÇALVES, C. A. Análise de conteúdo e análise do discurso nas ciências sociais. **Revista de Administração da UFLA**, Lavras, v. 5, n. 1, p. 69-85, jan./jun. 2003.

CATELLI, A.; SANTOS, E. S. Mensurando a criação de valor na gestão pública. In: ASIAN PACIFIC CONFERENCE ON INTERNATIONAL ACCOUNTING ISSUES, 13., 2001, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: UFRJ, 2001. 1 CD-ROM.

CERQUEIRA, D.; LOBÃO, W.; CARVALHO, A. X. **O jogo dos sete mitos e a miséria da segurança pública no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2005. 30 p. (Texto para Discussão, 1144).

CERTO, S. C.; PETER, J. P. **Administração estratégica**: planejamento e implantação da estratégia. São Paulo: Makron Books, 1993. 492 p.

CHIAVENATO, I. **Planejamento estratégico**: fundamentos e aplicações. Rio de Janeiro: Campus, 2004. 452 p.

CHILIER, G.; FREEMAN, L. **Potential threat**: the new OAS concept of hemispheric security. Washington: WOLA, 2005. 12 p.

CHURCHILL JUNIOR, G. A. **Marketing research**: methodological foundations. Chicago: The Dryden, 1987. 700 p.

COLLINS, J. C.; PORRAS, J. I. Building your company's vision. **Harvard Business Review**, Boston, v. 74, n. 5, p. 65-77, Sept./Oct. 1996.

COSTA, E. **Gestão estratégica**. São Paulo: Saraiva, 2002. 424 p.

COUTINHO, V.; CAMPOS, M. T. **Brasil século XXI**: a construção de um estado eficaz. Brasília: ENAP, 2001. 24 p. (Texto para Discussão, 7).

DRUCKER, P. F. **O melhor de Peter Drucker**: o homem, a administração, a sociedade. São Paulo: Nobel, 2002. 574 p.

EISENHARDT, M. K.; SULL, D. N. Strategy as simple rules. **Harvard Business Review**, Boston, v. 79, n. 1, p. 107-116, Jan. 2001.

FACHIN, R.; CHANLAT, A. **Governo municipal na América Latina**: inovações e perplexidades. Porto Alegre: Sulina; UFRGS, 1998. 182 p.

FARIA, M. M. Card sorting: noções sobre a técnica para teste e desenvolvimento de categorizações e vocabulários. **Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação**, Campinas, v. 7, n. 2, p. 1-9, jan./jun. 2010.

FERLIE, E. et al. **A nova administração pública em ação**. Brasília: UnB, 1999. 468 p.

FERNANDES, M. Política urbana para as cidades globais: Rio de Janeiro e São Paulo. In: \_\_\_\_\_. **Rio-São Paulo cidades mundiais: desafios e oportunidades**. Brasília: IPEA, 1999. p. 75-89.

FERREIRA, N. J. C. **Planejamento estratégico em segurança pública**. Disponível em: <<http://www.observatorioseguranca.org>>. Acesso em: 10 maio 2008.

FIGUEIREDO, C. **Aplicação do método technology of roadmapping em empresas de software: um estudo de caso**. 2009. 134 p. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2009.

FISCHMANN, A. A.; ALMEIDA, M. I. R. **Planejamento estratégico na prática**. São Paulo: Atlas, 1991. 164 p.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Núcleo de Estudos em Segurança Pública – NESP**. Disponível em: <<http://www.fjp.gov.br/>>. Acesso em: 2 jun. 2010.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999. 207 p.

GODOY, A. S. A pesquisa qualitativa e sua utilização em administração de empresas. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 4, p. 65-71, jul./ago. 1995.

GOMES, C. A. da C. Desafio da segurança pública para a Bahia: como vai a criminalidade? In: SEMINÁRIO DE APRESENTAÇÃO DE DADOS E DISCUSSÃO SOBRE A CRIMINALIDADE, 5., 2010, Salvador. **Anais...** Salvador: Universidade de Salvador, 2010. 1 CD-ROM.

\_\_\_\_\_. **Segurança e educação**. Salvador: Bureau, 2008. 14 p.

GONÇALVES, R. G. **Modelos emergentes de planejamento: elaboração e difusão: um estudo do planejamento estratégico situacional**. 2005. 201 p. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

GRANT, R. M. **Contemporary strategy analysis**. 5. ed. Oxford: Blackwell, 2005. 516 p.

HELDMAN, K. **Gerência de projeto: fundamentos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. 324 p.

HENDERSON, B. D. The origin of strategy. **Harvard Business Review**, Boston, v. 67, n. 6, p. 139-143, Nov./Dec. 1989.

HICKMAN, C.; SILVA, M. **Creating excellence: managing corporate culture, strategy, and change in the new age**. New York: NAL Books, 1984. 305 p.

HUERTAS, F. **Entrevista com Matus: o método PES**. São Paulo: FUNDAP, 2004. 139 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Banco de Dados: Cidades@**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 2 abr. 2010.

JUNG, C. F. **Metodologia para pesquisa & desenvolvimento: aplicada a novas tecnologias, produtos e processos**. Rio de Janeiro: Axcel Books do Brasil, 2004. 328 p.

KAHN, T.; ZANETIC, A. **O papel dos municípios na segurança pública: relatório final**. Brasília: SENASP, 2005. 83 p.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **Mapas estratégicos**. Rio de Janeiro: Campus, 2004. 204 p.

KOTLER, P.; HAIDER, D. H.; REIN, I. **Marketing público**. São Paulo: Makron Books do Brasil, 1994. 398 p.

KUNIAVSKY, M. **Observing the user experience: a practitioner's guide to user research**. San Francisco: M. Kauffman, 2003. 576 p.

LIMA, J. T. T. **O planejamento estratégico situacional como instrumento de gestão útil à administração de recursos materiais e patrimoniais do Tribunal Superior do Trabalho**. 2004. 50 f. Monografia (MBA em Planejamento, Orçamento e Gestão) - Fundação Getúlio Vargas, Brasília, 2004.

LIMA JÚNIOR, P. L. **Uma estratégia chamada 'Planejamento Estratégico': deslocamentos espaciais e atribuição de sentido na teoria do planejamento urbano**. 2003. 279 p. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

LOPES, R. **A cidade intencional**: o planejamento estratégico de cidades. Rio de Janeiro: Mauad, 1998. 181 p.

MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de marketing**: uma orientação aplicada. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001. 719 p.

MARINI, C. **Gestão pública**: o debate contemporâneo. Salvador: Fundação Luiz Eduardo Magalhães, 2003. 104 p.

MARTINS, H. H. T. S. Metodologia qualitativa de pesquisa. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 289-300, maio/ago. 2004.

MATUS, C. **Adeus, senhor presidente**. São Paulo: FUNDAP, 2007. 381 p.

\_\_\_\_\_. **Chimpanzé, Maquiavel e Ghandi**: estratégias políticas. São Paulo: FUNDAP, 1996. 219 p.

\_\_\_\_\_. **O líder sem estado maior**. São Paulo: FUNDAP, 2000. 206 p.

\_\_\_\_\_. **O método PES**: roteiro de análise teórica. São Paulo: FUNDAP, 1997. 154 p.

\_\_\_\_\_. O plano como aposta. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 5, n. 4, p. 28-42, out./dez. 1991.

\_\_\_\_\_. **Política, planejamento e governo**. Brasília: IPEA, 1993. 591 p.

\_\_\_\_\_. **Teoria do jogo social**. São Paulo: FUNDAP, 2005. 524 p.

MAURER, D.; WARFEL, T. **Card sorting**: a definitive guide. Disponível em: <[http://www.boxesandarrows.com/view/card\\_sorting\\_a\\_definitive\\_guide](http://www.boxesandarrows.com/view/card_sorting_a_definitive_guide)>. Acesso em: 10 jul. 2010.

MEIRELLES, A. M.; GONÇALVES, C. A. O que é estratégia: histórico, conceito e analogias. In: GONÇALVES, C. A.; REIS, M. T.; GONÇALVES, C. (Org.). **Administração estratégica**: múltiplos enfoques para o sucesso empresarial. Belo Horizonte: UFMG/CEPEAD, 2001. p. 21-33.

MICHAELIS. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/>>. Acesso em: 10 abr. 2010.

MIGLIATO, A. L. T. **Planejamento estratégico situacional aplicado à pequena empresa:** estudo comparativo de casos de empresas do setor de serviço (hoteleiro) da região de Brotas, SP. 2004. 223 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

MINAYO, M. C. S. A violência social sob a perspectiva da saúde pública. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 7-18, 1994. Suplemento.

MINTZBERG, H. **The rise and fall of strategic planning.** New York: Free, 1994. 458 p.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safári de estratégia.** São Paulo: Bookman, 2000. 392 p.

MINTZBERG, H.; QUINN, J. B. **O processo da estratégia.** 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001. 496 p.

\_\_\_\_\_. **The strategy process:** concepts, contexts and cases. 2. ed. Englewood Cliffs: Prentice-Hall International, 1991. 489 p.

OLIVEIRA, D. P. R. **Excelência na administração estratégica:** a competitividade para administrar o futuro das empresas. 4. ed. rev. São Paulo: Atlas, 1999. 224 p.

\_\_\_\_\_. **Planejamento estratégico:** conceitos, metodologias e práticas. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2001. 303 p.

OLIVEIRA, V. A. R.; PEREIRA, J. R.; OLIVEIRA, V. C. S. O conselho de segurança pública no âmbito da administração pública municipal. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, ano 1, n. 2, p. 64-80, 2007.

PAGNONCELLI, D.; VASCONCELLOS, P. **Sucesso empresarial planejado.** Rio de Janeiro: Qualitymark, 1992. 414 p.

PEREIRA, J. M. **Manual de gestão pública contemporânea.** São Paulo: Atlas, 2007. 292 p.

PFEIFFER, P. **Planejamento estratégico municipal no Brasil:** uma nova abordagem. Brasília: ENAP, 2000. 38 p. (Texto para Discussão, 37).

PORTER, M. **Competição: estratégias competitivas essenciais**. Rio de Janeiro: Campus, 1996a. 518 p.

\_\_\_\_\_. What is strategy? **Harvard Business Review**, Boston, v. 74, n. 6, p. 61-78, Nov./Dec. 1996b.

PORTER, M.; KRAMER, M. Strategy and society: the link between competitive advantage and corporate social responsibility. **Harvard Business Review**, Boston, v. 84, n. 12, p. 78-92, Dec. 2006.

REZENDE, F. C. Tendências da gestão pública nos países da OCDE. In: LEVY, E.; DRAGO, P. A. (Org.). **Gestão pública no Brasil contemporâneo**. São Paulo: FUNDAP, 2005. p. 29-39.

SAPORI, L. F. **Segurança pública no Brasil**. São Paulo: FGV, 2007. 208 p.

SAPORI, L. F.; ANDRADE, S. C. P. Integração policial em Minas Gerais: desafios da governança da política de segurança pública. **Civitas**, Porto Alegre, v. 8, n. 3, p. 428-453, set./dez. 2008.

SELZNICK, P. **Leadership in administration: a sociological interpretation**. Davis: University of California, 1984. 162 p.

SENGE, P. **The fifth discipline: the art and practice of the learning organization**. London: Century Business, 1990. 432 p.

SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. Florianópolis: UFSC, 2000. 118 p.

\_\_\_\_\_. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. Florianópolis: UFSC, 2001. 118 p.

SINGER, P. Desafios com que se defrontam as grandes cidades brasileiras. In: SOARES, J. A.; CACCIA-BAVA, S. (Org.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 1998. p. 97-141.

SOUZA, R. S. R. Políticas públicas e violência. **Democracia Viva**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 4, p. 38-43, out./dez. 2006.

STEINER, G. A. **Strategic planning**: what every manager must know. New York: The Free, 1979. 383 p.

THOMPSON, A.; STRICKLAND, A. **Strategic management**: concepts and cases. 8. ed. Chicago: Irwin, 1995. 418 p.

TROSA, S. **Gestão pública por resultados**: quando o estado se compromete. Brasília: ENAP, 2001. 316 p.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006. 287 p.

VIEIRA, V. A. As tipologias, variações e características da pesquisa de marketing. **Revista FAE**, Curitiba, v. 5, n. 1, p. 61-70, jan./abr. 2002.

WOSNIAK, F. L.; REZENDE, D. A. **Gestão pública municipal e administração estratégica**: estudo de caso na Prefeitura Municipal de Curitiba, governo 2001-2004. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 12., 2008, Buenos Aires. **Anais**. Curitiba: Instituto Municipal de Administração Pública, 2008. p. 1-25.

WRIGHT, P.; KROLL, M. J.; PARNELL, J. **Administração estratégica**: conceitos. São Paulo: Atlas, 2000. 442 p.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001. 205 p.