

UNIVERSIDADE DE TAUBATÉ

Gustavo Carlos Ferreira

**PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL:
Metodologia de Diagnóstico das Ações da Polícia
Civil do Estado de Goiás**

Taubaté – SP

2018

Gustavo Carlos Ferreira

**PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL:
Metodologia de Diagnóstico das Ações da Polícia
Civil do Estado de Goiás**

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do Título de Mestre em Planejamento e Desenvolvimento Regional do Programa de Pós-Graduação em Administração do Departamento de Gestão e Negócios da Universidade de Taubaté.

Área de Concentração: Planejamento e Desenvolvimento Regional.

Orientador: Prof. Dr. Edson Aparecida de Araujo
Querido Oliveira

Taubaté – SP

2018

AGRADECIMENTOS

Primeiramente ao Prof. Dr. Edson Aparecida de Araujo Querido de Oliveira, Coordenador Geral do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da UNITAU, pela oportunidade de participar do mestrado e pela contribuição ao meu crescimento profissional. Em especial por ser meu orientador, um exemplo a ser seguido, e por colaborar imensamente para meu futuro profissional.

Aos docentes do Programa de Mestrado da UNITAU, pelo auxílio, cordialidade e disponibilidade em todos os encontros, o que contribuiu grandemente para meu crescimento tanto pessoal quanto profissional.

À Fundação de Ensino Superior de Goiatuba (FESG) pela parceria com a Universidade de Taubaté (UNITAU), o que possibilitou a realização de um sonho: ingressar no curso de mestrado.

Aos colegas de turma, por todos os momentos que passamos juntos no decorrer desta caminhada e que hoje me permite considerá-los amigos.

A todas as pessoas da minha família, que deram todo o amparo emocional para eu prosseguir no mestrado, incentivando-me a nunca desistir.

“Senhor, fazei-me um instrumento de Vossa paz”.

Oração de São Francisco

RESUMO

No atual cenário da sociedade, onde a violência e a criminalidade desafiam o Estado como um de seus mais graves problemas, a ferramenta do planejamento estratégico é básica no preparo e controle preventivo e repressivo. O Planejamento Estratégico Situacional (PES) é um instrumento de gestão que ao ser aplicado no âmbito da Administração Pública traz uma nova visão de prevenção e resposta social aos problemas e danos motivados pela violência e pela criminalidade urbana. Nesse contexto, este estudo tem como objetivo a aplicação do Planejamento Estratégico Situacional (PES) no âmbito da polícia civil do estado de Goiás, a partir de um fluxograma situacional que visa identificar os 'nós críticos', a causa do problema. Para tanto, realizou-se pesquisa exploratória com base bibliográfica e natureza qualitativa, e também um estudo de caso nas unidades policiais da Secretaria de Segurança Pública e na Administração Penitenciária do estado de Goiás. Verificou-se que a partir da aplicação do fluxograma foi possível elencar, além dos 'nós críticos', os pontos fracos e ameaças com os quais a polícia civil se depara no seu cotidiano funcional, possibilitando aos gestores despendere esforços na resolução dos problemas apontados. Dessa forma, considera-se que o Planejamento Estratégico Situacional é uma ferramenta de grande utilidade à gestão governamental para efetivamente atuar da forma esperada pela sociedade, com foco no cidadão, de maneira profissional, otimizando os recursos postos à sua disposição para a defesa da população.

Palavras-chave: Gestão. Planejamento. Desenvolvimento Regional. Segurança Pública. Planejamento Estratégico Situacional. Fluxograma Situacional.

ABSTRACT

In the current scenario of society, where violence and crime show the state as one of its most serious problems, the tool of strategic planning is basic in the preparation and preventive and repressive control. Situational Strategic Planning (PES) is a management tool that, when applied within the Public Administration, brings a new vision of prevention and social response to problems and damages motivated by violence and urban crime. In this context, this study has the objective of applying the Situational Strategic Planning (PES) within the scope of the Civil Police of the state of Goiás, based on a situational flowchart, which aims to identify the "critical nodes" (the cause of the problem). For that, an exploratory research was carried out, based on bibliography and qualitative nature and also a case study in the police units, in the Public Security Secretariat and in the Penitentiary Administration of the State of Goiás. It was verified that, from the application of the flowchart, it was possible to list, in addition to the 'critical nodes', the weaknesses and threats with which the Civil Police is confronted in its functional daily life, allowing managers to unburden their efforts in solving the problems pointed out. Thus, it is considered that the Situational Strategic Planning is a tool of great utility to the governmental management to effectively act in the way expected by society, with a focus on the citizen, in a professional way, optimizing the resources placed at their disposal for the defense of the population.

Key-words: Management. Planning. Regional Development. Public Security. Strategic Situational Planning. Situational Flowchart.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Organograma da polícia civil do estado de Goiás.....	32
Figura 2 – Metodologia integrada do planejamento estratégico na gestão pública...	41
Figura 3 – Planejamento estratégico situacional.....	45
Figura 4 – Os quatro momentos do PES.....	50
Figura 5 – Fluxograma situacional	51
Figura 6 – Premissas do PES	54
Figura 7 – Triângulo de governo	57
Figura 8 – Diferenciação entre planejamento tradicional e situacional.....	61
Figura 9 – Aplicação do PES no âmbito da polícia civil.....	66
Figura 10 – Mapa do Estado de Goiás e seus municípios	67
Figura 11 – Fluxograma situacional	76
Figura 11A – Descritores para espaço de governabilidade.....	78
Figura 11B – Descritores para espaço de influência de governabilidade.....	79
Figura 11C – Descritores para espaço fora do problema.....	79
Figura 12 – Árvore do problema com base nos resultados do VDP.....	84

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Órgãos e suas respectivas funções subordinados a SSPAP	28
Quadro 2 - Comparativo entre o PES e o Planejamento Estratégico Tradicional.....	45
Quadro 3 – Comparativo entre plano tradicional e o PES.....	59
Quadro 4 – Descritivos dos problemas com base no PES.....	73
Quadro 5 – Análise dos nós críticos selecionados	74
Quadro 6 – Plano de ação situacional para o problema, com base nos nós críticos	81
Quadro 7A – Gestão estratégica do plano de ação.....	86
Quadro 7B – Gestão estratégica do plano de ação (Cont.).....	87

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Índices de criminalidade no estado de Goiás	68
Tabela 2 – Indicador trimestral de criminalidade no estado de Goiás.....	69

LISTA DE SIGLAS

CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CPP	Código de Processo Penal
DEAMs	Delegacias da Mulher
GO	Goiás
GT3	Grupo Tático 3
NC	Nó Crítico
PE	Planejamento Estratégico
PES	Planejamento Estratégico Situacional
PIAPS	Plano de Integração e Acompanhamento dos Programas Sociais de Prevenção de Violências
PROCON	Superintendência de Proteção aos Direitos do Consumidor
SEAP	Superintendência Executiva de Administração Penitenciária
SSP	Secretaria de Segurança Pública
SSPAP	Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária
SPTC	Secretaria de Polícia Técnico Científico
VDP	Vetor de Descrição do problema

SUMÁRIO

RESUMO.....	5
LISTA DE QUADROS	8
LISTA DE TABELAS	9
LISTA DE SIGLAS	10
1.1 Problema.....	16
1.2 Objetivos do Trabalho.....	17
1.2.1 Objetivo Geral.....	17
1.2.2 Objetivos Específicos	17
1.3 Delimitação do Trabalho.....	17
1.4 Relevância do Trabalho	18
1.5 Organização do Trabalho	19
2.1 Segurança Pública	20
2.1.1 Organização da Segurança Pública do Brasil	22
2.2 Segurança Pública do estado de Goiás	26
2.3 Caracterização Geral da Polícia Civil do estado de Goiás	28
2.3.1 Polícia Civil do estado de Goiás	29
2.4 Gestão Pública da Polícia Civil do estado de Goiás.....	33
2.5 Administração Pública e o Planejamento	34
2.5.1 Funções da Administração Pública.....	37
2.6 Planejamento Estratégico.....	37
2.6.1 Planejamento Estratégico na Gestão Pública.....	40
2.6.2 Tipos de Planejamento Governamental	43
2.6.2.1 Planejamento Estratégico Situacional (PES).....	44
2.6.2.2 Características Básicas do Planejamento Estratégico Situacional	48
2.6.2.3 Aplicações do Planejamento Estratégico Situacional	55
2.6.3 Planejamento Tradicional versus Planejamento Estratégico Situacional.....	58
3.1 Proposta de Investigação	62
3.2 Tipo da Pesquisa	62
3.3 Coleta de Dados	64
3.3.1 Base de Dados.....	64

4.1 Estatísticas da Criminalidade no estado de Goiás	67
4.2 PES no Âmbito da Polícia Civil do estado de Goiás.....	69
4.2.1 Momento 1: explicativo.....	72
4.2.2 Momento 2: normativo.....	74
4.2.3 Momento 3: estratégico.....	80
4.2.4 Momento 4: tático - operacional	83
4.3 Resultados encontrados com base nos quatro momentos do PES.....	88
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	91
5.1 Sugestões para futuras pesquisas	94
REFERÊNCIAS.....	95

1 INTRODUÇÃO

Há uma crescente preocupação com a questão da mudança da máquina pública ou, mais precisamente, da Administração Pública no sentido de torná-la não apenas eficiente, mas também eficaz e passível de controle social, ou seja, os conceitos da eficiência e eficácia na gestão pública como vetor de desenvolvimento social que afeta diretamente a sociedade como um todo, contribuindo na melhoria dos serviços públicos prestados à sociedade.

Assim, eficácia e eficiência são consideradas fundamentais a qualquer organização pública ou privada, por serem vitais para o planejamento: determinar os objetivos certos e em seguida escolher os meios certos de alcançar esses objetivos.

O debate acerca da Administração Pública, segundo Kliksberg (1990), aponta para a integração necessária da esfera política ao planejamento e à administração, uma vez que não haverá acesso à saúde, educação, moradia, previdência, lazer e outros relevantes direitos da população se não houver a possibilidade de exercer o simples ir e vir do indivíduo com a certeza da manutenção da sua integridade física, do seu patrimônio e da sua liberdade.

As preocupações no campo da Administração Pública descritas por Kliksberg (1990) demonstram a necessidade de construção de um novo paradigma, já que as abordagens prescritivas das teorias tradicionais mostram-se inapropriadas frente aos desafios que se colocam na atualidade, em que se procura identificar uma gerência pública que se adapte às necessidades atuais e que seja capaz de administrar os problemas do futuro.

Nesse contexto, a efetividade da modernização da administração brasileira reside no seu caráter associativo entre racionalidade política e racionalidade administrativa dos sistemas burocráticos estatais, em que os processos e iniciativas de modernização da administração pública brasileira não podem, sob pena de tomarem-se disfuncionais, concentrar-se em medidas que visam aumentar a racionalidade funcional do sistema administrativo estatal, restrita a aspectos instrumentais (MARTINS, 1995).

Isso por que o Estado, cuja natureza é essencialmente política, requer, para legitimar-se, a formulação e implementação de políticas públicas efetivas, uma estrutura administrativa permeável e integrada ao sistema político, ao qual cabe,

pela prática democrática, a enunciação dos valores sociais da busca do bem (MARTINS, 1995).

Inúmeras são as mudanças que têm ocorrido na gestão pública, principalmente na construção das bases para a introdução de um pensamento gerencial sensivelmente distante dos valores que regem a Administração Pública tradicional, contudo, a existência da sociedade moderna, assim como está concebida, depende necessariamente de que as pessoas tenham a possibilidade de exercer seus direitos básicos.

A partir desse contexto revela-se a importância da segurança pública que alcança todos indiscriminadamente na sociedade, ao promover a manutenção de um modelo de ordem pública. Em contraposição à sua relevância, os recursos públicos estão cada vez mais escassos, o que justifica a adoção de medidas por parte do Estado para geri-los de forma mais eficiente.

A gestão estratégica, nesse contexto, ganha espaço na Administração Pública e na segurança pública e faz-se indispensável, porque é um direito que assegura o exercício dos demais direitos fundamentais do indivíduo.

Nos enfoques tradicionais, as abordagens aos problemas gerenciais encontram-se fortemente marcados por características prescritivas. A problemática acerca da construção de um novo paradigma abarca a compreensão da complexidade dos processos de mudança (resistências/conflitos), ressaltando as condições de incerteza e mudanças constantes presentes no contexto ambiental, apontando o componente político-estratégico como essencial.

A compreensão da gerência e do processo decisório está fortemente marcada pela valorização do componente estratégico, bem como pelo papel da inovação e criatividade imprescindíveis ao atual cenário de incertezas e mudanças intensas.

As transformações sociais, políticas e econômicas ocorridas no país introduziram uma nova dinâmica na administração das organizações, principalmente no setor público, onde as pessoas ganham força como atores sociais na elaboração de políticas públicas (FERREIRA, 2011).

Para atender a essas mudanças da sociedade contemporânea, mais organizada e consciente dos seus direitos, a profissionalização do quadro funcional público se torna estratégico para garantir atendimento e serviços públicos de qualidade (FERREIRA, 2011).

O Estado tem como uma de suas funções sociais resguardar os cidadãos contra a criminalidade com a implementação das políticas públicas e, concomitantemente, zelar para o desenvolvimento local, conforme a Constituição federal, em seu art. 144 (SAPORI, 2011).

Nesse contexto, a segurança pública tem sido um dos principais desafios dos gestores brasileiros, que elegem o combate à violência como uma das prioridades em seus programas. Dessa forma, a segurança pública caminha cada vez mais para a integração e articulação entre as forças diversas presentes no território (SAPORI, 2011).

A atuação das secretarias estaduais de segurança pública, delegacias regionais, bem como as secretarias estaduais de justiça tem como responsabilidade planejar, acompanhar e avaliar a implementação de programas do governo federal para a área de segurança pública, além de promover a cooperação, buscando a transparência, o controle externo, as avaliações e o monitoramento corretivo, além de promover condições para uma efetiva cooperação horizontal e vertical entre a União, os estados e municípios (LOPES, 2015).

A segurança pública, a despeito de sua singular importância, carece de recursos que viabilizem as ações que possam impedir a prática de crimes. O Estado é deficiente na geração de condições que garantam aos órgãos de segurança pública prover a sociedade da paz esperada (LOPES, 2015).

Como o planejamento estratégico é de responsabilidade dos níveis mais elevados da direção do Sistema de Segurança Pública, cabe a ele proceder a formulação de metas e objetivos a serem atingidos quanto à seleção dos cursos de ação a serem seguidos para sua consecução, considerando as condições externas e internas do Sistema e sua evolução esperada. O planejamento deverá ser formalizado, portanto, estabelecendo de forma clara qual a filosofia a ser adotada na aplicação da política de segurança pública (LOPES, 2015).

Nesse contexto, verificou-se que a gestão estratégica pode ser vista como uma ferramenta bastante útil na análise do controle preventivo e repressivo dos atuais índices de violência e criminalidade, uma vez que os métodos tradicionais de planejamento são muitas vezes inadequados para analisar e acompanhar sistemas complexos como os índices de violência e criminalidade de uma cidade ou Estado.

No cenário apresentado neste trabalho verificou-se oportuna a aplicação da teoria do planejamento estratégico bastante difundida na Administração Pública,

mas especificamente será apresentado o modelo do Planejamento Estratégico Situacional ou, abreviadamente PES, por tratar-se de organizar e analisar de maneira coletiva as necessidades de segurança pública.

O PES é uma metodologia criada pelo economista chileno Carlos Matus e tem como tema central os problemas públicos. É uma ferramenta que se adapta às constantes mudanças da situação real: revisa e redefine constantemente e não separa as funções de planejamento das de execução. É planejado com base em uma realidade construída por análises situacionais, pois muitas vezes a solução de um problema depende de seu correto entendimento e da formulação de um modelo adequado para interpretá-lo.

1.1 Problema

A necessidade de criar ferramentas de gestão estratégica à Administração Pública frente à deficiência de recursos para o provimento dos direitos sociais fundamentais da sociedade impõe que os gestores devem buscar, no intuito de oferecer à sociedade contribuinte, direitos constitucionais que lhe são garantidos, como saúde, educação, moradia e segurança pública.

A polícia civil apresenta-se como órgão integrante das forças de segurança pública, exercendo uma função relevante na sociedade na contenção da criminalidade que por diversas razões cresce exponencialmente nos âmbitos nacional, estadual e regional, e esse crescimento não é acompanhado com melhorias e investimentos na polícia.

A gestão desse órgão torna-se preponderante, visto que as atividades e funções diversas que exerce exigem a criação de uma ferramenta como o Planejamento Estratégico Situacional, que atua no processo de planejamento com base em uma realidade construída e realiza análises situacionais para orientar o dirigente no momento da ação.

Diante do exposto emerge o problema: o Planejamento Estratégico Situacional (PES) no âmbito da Polícia Civil do estado de Goiás pode ser uma ferramenta que auxilia no processo de melhoria da gestão?

1.2 Objetivos do Trabalho

1.2.1 Objetivo Geral

Aplicação do Planejamento Estratégico Situacional (PES) no âmbito da Polícia Civil do estado de Goiás a partir de um fluxograma situacional, visando a identificação dos 'nós críticos' e a elaboração de um plano de ação para resolução dos problemas apontados.

1.2.2 Objetivos Específicos

São os seguintes os objetivos a serem atingidos:

- descrever a organização da segurança pública no Brasil, no estado de Goiás e na Polícia Civil do estado de Goiás, bem como as bases teóricas do Planejamento Estratégico Situacional;
- apresentar dados estratégicos que propiciem a realização da análise situacional;
- aplicar o fluxograma estrutural situacional embasado no planejamento estratégico situacional a ser aplicado no âmbito da Polícia Civil do estado de Goiás; e
- propor um plano de ação para que o gestor de polícia, ao realizar o planejamento, elabore diagnósticos de cenários que poderão ser utilizados para a análise das causas de criminalidade, para que dessa forma possa promover a atuação da polícia de maneira eficiente e eficaz.

1.3 Delimitação do Trabalho

O trabalho limita-se à aplicação do planejamento estratégico situacional no âmbito da Polícia Civil do estado de Goiás como instrumento de gestão estratégica, pelo fato de auxiliar a gestão e a atuação da polícia.

O instrumento para aplicação do PES é o Fluxograma Estruturado Situacional, que possui uma série de atos sequenciais que permitem a identificação de pontos críticos, a elaboração de planos de ação e propor futuras melhorias no serviço público prestado à população.

1.4 Relevância do Trabalho

À medida que os índices de criminalidade aumentam no país há necessidade inerente e emergencial de suprimi-la, garantindo à sociedade maior segurança, o que influencia diretamente na qualidade de vida e nos direitos constitucionais. O sentimento de insegurança leva ao caos e priva a sociedade de ter um cotidiano mais harmonioso e livre do receio que ocorre com o crescimento de delitos (LOPES; LEMOS, 2011).

Assim, a segurança pública tende a buscar recursos e ferramentas que melhorem não só o exercício de sua função no combate ao crime, mas também na gestão administrativa, recursos humanos e até financeiros como variáveis para melhorar suas atividades.

Uma ferramenta importante é o planejamento que essas instituições devem traçar para cobrir áreas (zonas ou cidades), apontando pontos fracos e tentando buscar em hierarquias maiores e ligadas à segurança os recursos que permitam desenvolver suas funções com excelência.

Alves (2016) constata no âmbito da segurança pública, tendo como referência o sistema constitucional brasileiro, a existência de duas categorias de polícia: a administrativa e a judiciária.

A administrativa, como a polícia militar, tem desempenho visando a prevenção, operando antes que um delito venha ser cometido. A responsabilidade nela investida é a de evitar a ocorrência de infrações penais. A judiciária civil, estadual e federal, atua na questão repressiva, operando depois da ação de infração penal. É também responsável pela parte investigativa, apurando provas para responsabilizar criminalmente o infrator (ALVES, 2016).

A polícia civil, dentro do ordenamento jurídico, também é denominada polícia judiciária, fato que se deve ao seu exercício para o Estado. Desempenha a devida repressão em indivíduos que infringem as leis. O Estado utiliza-se do Poder Judiciário e de órgãos auxiliares para a coibição de crimes e contravenções que infligem às leis vigentes (ALVES, 2016).

Por essa razão, a polícia civil é um dos órgãos auxiliares que contribuem para diminuição da sensação de impunidade, mantendo como uma de suas missões primordiais a investigação dos fatos e a autoria dos delitos para a consequente

transformação em ações penais, penalizando quem descumpre as leis (OLIVEIRA FILHO, 2013).

1.5 Organização do Trabalho

Com o propósito de facilitar o entendimento, este trabalho está dividido em cinco seções. A primeira traz a introdução, o problema, os objetivos, a delimitação do trabalho, a relevância e sua organização.

A segunda seção apresenta a revisão de literatura, que aborda a organização da segurança pública no Brasil e no estado de Goiás, bem como na Polícia Civil do estado. Explicita, ainda, as bases conceituais do Planejamento Estratégico e o Planejamento Estratégico Situacional.

A terceira seção descreve a metodologia adotada, a proposta de investigação, a caracterização do tipo de pesquisa, a coleta de dados, as características metodológicas do trabalho e a metodologia aplicada na formulação do plano de ação situacional.

A quarta seção traz a aplicação do Planejamento Estratégico Situacional (PES) no âmbito da Polícia Civil do estado de Goiás e a quinta seção encerra o trabalho com as considerações finais.

2 REVISÃO DA LITERATURA

Constitui-se à revisão de literatura a exposição das bases teóricas relacionadas à segurança pública e ao Planejamento Estratégico Situacional (PES) com base na contextualização do histórico e realidade da segurança pública, relacionando-a ao PES.

À revisão apresentam-se quatro subseções, descritas na sequência: a primeira trata da organização da segurança pública no Brasil no plano da Constituição federal, na legislação ordinária e na estrutura organizacional. A subseção seguinte apresenta a organização da segurança pública em nível do estado de Goiás, as forças de segurança estaduais e como se estruturam.

A terceira subseção recorta as forças de segurança estaduais, expondo a Polícia Civil do estado de Goiás, instituição que será base para a aplicação do método PES. Por fim, a quarta e última subseção apresenta as bases teóricas do planejamento estratégico situacional.

2.1 Segurança Pública

A segurança pública é ação de responsabilidade permanente dos órgãos estatais, bem como de toda comunidade, com proposta de preservar os direitos da cidadania com a prevenção e controle de manifestações criminais e violentas (BRASIL, 2013).

Percebe-se, no conceito apresentado, que um dos objetivos da segurança pública é prevenir e controlar manifestações da criminalidade e da violência. Tal proposta requer entendimento das causas do crime e da violência.

De acordo com Skolnick (1998), historicamente numerosos fatores influenciaram a taxa de criminalidade, mesmo assim reluta-se em apontar uma só justificativa para crescimento ou declínio.

Como Oliveira (2008, p. 44), outros pensadores frequentemente apontam para causas centrais do crime os seguintes fatores: “pobreza, desigualdade, desemprego e segregação racial; enquanto os conservadores ressaltam a ‘pobreza moral’, ou seja, a maternidade na adolescência, uso de drogas, moral frouxa, instabilidade familiar, entre outros fatores”.

Salas (1998) cita que, em geral, é elaborado um modelo integrado para explicar a violência e os crimes e muitas vezes com enfoque nos níveis estrutural, institucional, interpessoal e individual.

Entender o que leva as pessoas a cometer crimes não é uma tarefa fácil e não há consenso sobre uma verdade, mesmo que se refira a uma determinada cultura ou em um dado momento histórico (OLIVEIRA, 2008).

Enquanto os criminalistas e os juristas discutem a respeito das causas para o crescimento da criminalidade, existe uma concordância a respeito do que é a 'impunidade' que caracteriza o sistema de justiça penal da América Latina. Essa é uma das principais causas para o aumento da criminalidade (SALAS, 1998).

O sistema criminal brasileiro não é eficiente. Verificam-se, pelos meios de comunicação, as incontáveis ocorrências de impunidade e aumento da violência urbana. Tem-se, assim, o aumento da violência urbana intimamente ligado à impunidade (VENTURA, 2015).

Para prevenir e controlar as manifestações da criminalidade e violência, os governos precisam fomentar políticas públicas voltadas à segurança, com foco no desenvolvimento de trabalhos a serem realizados na prevenção ao crime, como o Plano de Integração e Acompanhamento dos Programas Sociais de Prevenção da Violência (PIAPS) (SOARES, 2007).

Nas citações de Soares (2007),

o PIAPS tem como missão, a promoção da interação local e, portanto, o mútuo fortalecimento dos programas sociais implementados pelos governos federal, estadual e municipal, que, direta ou indiretamente, pudessem contribuir para a redução dos fatores, potencialmente, criminógenos. Já os objetivos do programa compreendem basicamente a articulação e atuação integrada das ações dos Programas Sociais Federais na prevenção da violência no médio e longo prazo (SOARES, 2007, p. 84).

Ao explanar o assunto busca-se discutir a política de execução de medidas socioeducativas, tratando-se, conseqüentemente, da distribuição de competências e dos papéis de cada órgão federativo. Nota-se que a organização das políticas voltadas à infância e à juventude é norteadas por princípios que incidem, também, nos programas socioeducativos.

Além de ações preventivas é preciso utilizar estratégias coercitivas, que incluam uma polícia presente e permanente nas comunidades. A prática do policiamento comunitário tem sido implantado em todo o mundo (LOPES, 2015).

Essa estratégia tem como foco principal a cooperação entre as organizações policiais e a sociedade civil, podendo ser educativa como descreve Nev (2009, p. 63): “mediação de conflitos; ajuda solidária; educação de base; e rodas de conversa sobre problemas sociais e medidas de segurança”. Pode também ser técnica, com a criação de postos de policiamento, rondas a pé e vigilância quanto às ações de criminosos.

2.1.1 Organização da Segurança Pública do Brasil

Nas últimas décadas, a questão da segurança pública passou a ser considerada um problema fundamental e por isso transformou-se no principal desafio ao Estado, por que a sua configuração está na origem da própria formação sócio-político-cultural e na educação do Brasil.

Além disso, a segurança pública ganhou enorme visibilidade e tornou-se presente nos debates tanto de especialistas como do público em geral, dado o crescimento das taxas de criminalidade, o aumento da sensação de insegurança, sobretudo nos grandes centros urbanos, e a aparente ineficácia da ação policial na prevenção da violência criminal. Tais situações representam desafios para a segurança pública na perspectiva de consolidação política da democracia brasileira (SOUSA; MORAES, 2011).

Para Pedroso (2005), desde sua origem a atuação da organização policial dividiu-se em funções: as ações da polícia civil estavam voltadas para a repressão ao crime, enquanto a polícia militar identificava-se com a defesa do território e repressão aos movimentos de oposição política e insurreições. A ideologia, sob esse aspecto, tornou-se fundamental para a manutenção de um pensamento que respaldou a atuação do controle policial da população.

A organização, seja do país, estado ou município, foi retratada na Constituição federal de 1988, que traz em seu texto toda a estrutura que sustenta a Administração Pública. É por meio dela que os entes federativos - União, estados, Distrito Federal e municípios - norteiam seus planejamentos, gestão, ações e estratégias em benefício das pessoas e do próprio desenvolvimento do país (KNOERR; CARDOSO; MENDONÇA, 2015).

A forma como a Administração Pública se organiza reflete-se na evolução dos indicadores de desenvolvimento social, pois faz cumprir os direitos sociais, a

implementação de políticas públicas para resguardar ainda mais o direito fundamental que é a dignidade da pessoa humana (KNOERR; CARDOSO; MENDONÇA, 2015).

A história da sociedade brasileira reflete a própria evolução da Segurança Pública do Brasil, inicialmente restrita à ação das forças policiais – fase colonial, imperial, Primeira República e Era Vargas - e a partir da Constituição federal de 1988 houve a previsão legal de uma gestão compartilhada da segurança pública com a sociedade, com ênfase ao respeito aos Direitos Humanos (COSTA, 2004).

Dois períodos históricos, contudo, mudaram o rumo da questão da segurança pública (SOUSA; MORAIS, 2011):

- **1º) era Vargas (1930-1945):** as estruturas da polícia sofreram diversas modificações para adequar-se ao regime constitucional da época. A estrutura policial, com as reformas decorrentes do Decreto nº. 24.531/1934, chegou a suplantar o Ministério da Justiça, obtendo plenos poderes mediante a nova conjuntura formada que centralizava o controle nas mãos do Presidente; e
- **2º) ditadura militar (1964-85):** o regime era similar ao da era Vargas, com a polícia assumindo questões de controle em um regime autoritário e com censura. Se na era Vargas os delegados foram exonerados para serem substituídos por pessoas de confiança do Governo, no regime militar passou-se a ter leis que tinham o mesmo propósito, que era o controle total, autoritário, sem democracia e ainda com fiscalização da atuação dos militares. No período militar foi promulgada a Constituição de 1967, pelo Decreto Lei nº. 317/1967, criando a Inspeção-Geral das Polícias Militares, que em suma normatizava desde a questão curricular das academias até treinamentos e todos os aspectos inerentes à formação da polícia militar.

Ao longo de séculos a segurança pública brasileira foi banalizada, e a história relata que atribuição de mantê-la era da polícia controlada pelo governo (BRETAS; ROSEMBERG, 2013).

Francelin (2010) cita, em seu estudo, o histórico dos primórdios da segurança pública no Brasil ainda como Colônia:

Nos idos do século XVII temos o advento da Polícia Judiciária, onde os alcaides, também, conhecidos por oficiais de justiça da época, realizavam diligências. Estes, na companhia de um escrivão, o qual com fé pública

lavrava o auto de constatação de qualquer fato que ocorresse, geralmente, a prisão de infratores, solidificando assim o ato, que depois seria apresentado ao magistrado (FRANCELIN, 2010, p. 1).

Mediante essa afirmação, Francelin (2010) cita que no século XVII os alcaides tornavam-se os atores de apontamentos policiais que eram realizados nas regiões brasileiras em que se encontravam, fazendo diligências para a prisão e registrando os delitos cometidos. Os alcaides ocupavam nessa época um cargo subordinado ao governador, cuja função era liderar as tropas incumbidas da defesa do território.

A Proclamação da República, em 1889, estabeleceu novos paradigmas no que se refere à ordem política, havendo uma reorganização da ostentação repressiva estatal. Embora a condição de República não tenha constituído uma alteração essencial no arranjo da classe dominante, a nova ordem política transformou consideravelmente as relações entre as diferentes elites políticas e entre as classes dominantes e subalternas (FRANCELIN, 2010).

Os eventos ocorridos, como o fim do trabalho escravo, a organização de um federalismo com um caráter descentralizado e o grande crescimento demográfico das principais cidades brasileiras, demandaram intensas transformações nas instituições policiais brasileiras (SOUSA; MORAIS, 2011).

Para Freire (2009), a segurança pública ficou mais marginalizada com o advento da industrialização brasileira, quando aconteceram diversas modificações sociais, pois as cidades ganhavam maior êxito e importância no cenário nacional.

Em razão desse acelerado processo de êxodo rural, as grandes cidades brasileiras absorveram um elevado número de pessoas, favorecendo o crescimento urbano desordenado que não foi acompanhado pela infraestrutura urbana (emprego, moradia, saúde, educação, qualificação, entre outros); fato que desencadeou uma série de problemas sociais graves, obrigando uma reformulação no que se refere à vigilância ao sistema judiciário e às medidas de repressão (FREITAS, 2010).

Surgiu a violência urbana com assassinatos, furtos e roubos, manifestando-se particularmente nas grandes cidades, dada a atração das pessoas para essas regiões em busca de emprego. Com maior número de pessoas em um mesmo território aumentou o número de crimes, influenciando de forma negativa o convívio entre as pessoas e a qualidade de vida (NOVAIS, 2014).

Para Ballesteros (2014), a segurança pública está diretamente ligada aos fatores sociais, econômicos e culturais que envolvem toda sociedade. Sua evolução

pode ser percebida na história nacional com intensidades diferentes, porém similares.

Diante da promulgação da Constituição federal de 1988, as garantias e os direitos civis ficaram referidos de forma clara e inquestionável, apesar da sua constante dificuldade de aplicação. Foram criados o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Estatuto do Idoso e o Código de Defesa do Consumidor (SILVA, 2016).

A segurança pública começou a abdicar a ideia de medida repressiva e de punição, aproximando-se cada vez mais das dificuldades sociais e culturais da sociedade, passando a atuar com ações coerentes, já que em lugares onde não havia exclusão social, miséria, desemprego e falta de apoio à educação, os índices de criminalidade tendiam a ser mínimos e a segurança pública mantinha a ordem de uma forma simples e sem transtornos (SILVA, 2016).

A Constituição federal de 1988, em seu o artigo 5º, retrata a segurança pública como um direito fundamental que abarca a todos, garantindo aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País, sem distinção de qualquer natureza, o direito de ir e vir com segurança (BRASIL, 1988).

O artigo 144 da Constituição define a distribuição da segurança pública brasileira, bem como a sua função e determinação, suas denominações e o que cabe a cada um dos órgãos (BRASIL, 1988):

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) polícia civil; v) polícias militares e corpos de bombeiros militares (BRASIL, 1988, p. 48).

A Constituição federal de 1988 enumera as responsabilidades da União, dos estados e dos municípios quanto à segurança pública e dispõe a forma como cada ente se posiciona dentro da sociedade para que possa proteger a coletividade (BRASIL, 1988).

Grace (2011), corroborando com a prerrogativa constitucional de que a segurança pública é um direito indisponível e que cabe aos entes, como obrigação compulsória, criarem mecanismos que possibilitem o acesso efetivo a tal serviço, discorreu sobre o assunto em um determinado julgamento judicial em que define:

O direito à segurança é prerrogativa constitucional indisponível, garantido mediante a implementação de políticas públicas, impondo ao Estado a obrigação de criar condições objetivas que possibilitem o efetivo acesso a tal serviço. É possível ao Poder Judiciário determinar a implementação pelo

Estado, quando inadimplente, de políticas públicas constitucionalmente previstas, sem que haja ingerência em questão que envolve o poder discricionário do Poder Executivo - RE 559.646-AgR (GRACE, 2011, p. 1).

Com a chegada do século XXI, à medida que a criminalidade foi aumentando a população foi percebendo que algo deveria ser feito, porém de uma maneira diferente e efetiva (TEIXEIRA; SERRA, 2006). A segurança pública dentro da Constituição brasileira é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, e é exercida para a preservação da ordem pública brasileira.

2.2 Segurança Pública do estado de Goiás

Sousa e Moraes (2011) definem a instituição policial indicando suas funções, que vão se transformando no decorrer da história conforme o contexto socioeconômico cultural de cada sociedade.

Três elementos estão presentes na definição de polícia. São eles:

- **Estado:** na qualidade de elemento subjetivo, orgânico, instrumental, fonte de onde provém toda a organização que deve preservar a ordem.
- **Finalidade:** como elemento teleológico, que é a preservação da ordem, da segurança individual e coletiva, essencial para caracterizar a polícia.
- **Conjunto de restrições:** elemento objetivo, as limitações legais à expansão individual ou coletiva que possa perturbar vida em sociedade.

Como definição jurídica, a polícia é o conjunto de poderes coercitivos exercidos pelo Estado nas atividades do cidadão mediante restrições legais impostas a essas atividades quando abusivas, a fim de assegurar-se a ordem pública.

Meirelles (2016, p. 47) declara que a polícia pode ser conceituada como uma instituição que “tem a legitimidade de agir entre o instante da quebra da ordem pública que ocorrerá quando um ou mais dos seus elementos - segurança, tranquilidade e salubridade - for prejudicado”.

Mousinho (2016, p. 1) afirma que “polícia é uma organização administrativa, que tem por finalidade a atribuição de impor limitações à liberdade seja ela individual ou coletiva, na medida necessária a salvaguardar a manutenção e a ordem pública”.

Para Antunes (2014, p. 1), “a polícia é um órgão governamental presente em todos os países politicamente organizados, cuja função é a repressão e a

manutenção da ordem pública por meio do uso da força, ou seja, realiza o controle social”.

Todas as competências policiais apresentadas refletem a evolução desse serviço público que tem como função a manutenção da ordem pública e a implementação da segurança pública (GALVÃO, 2015).

Desse contexto, é possível para o pesquisador atingir a seguinte definição de polícia: conjunto de poderes coercitivos exercidos pelo Estado nas atividades do cidadão mediante restrições legais impostas a essas atividades, quando abusivas, a fim de assegurar-se a ordem pública.

Assim, o foco deste estudo é a organização no que tange à segurança pública do estado de Goiás, enfatizando a atuação da polícia civil na colaboração desse serviço público à população goiana. São serviços extremamente importantes dentro da sociedade.

O órgão responsável para gerenciar e administrar as polícias em todo o estado de Goiás é a Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária do Estado (SSPAP).

É de responsabilidade da SSPAP (2016): atribuir a formulação da política estadual de segurança pública, visando à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio; a execução de atividades voltadas para a proteção dos direitos humanos e do consumidor, de defesa do meio ambiente, de segurança do trânsito urbano ou em rodovias, ferrovias e aquavias estaduais, de identificação civil, de administração prisional e, especialmente, por intermédio dos órgãos a ela subordinados, a execução das seguintes funções definidas no Quadro 1, a seguir.

Quadro 1 – Órgãos e suas respectivas funções subordinados à SSPAP

Órgãos	Funções
Polícia Civil	Atividades de polícia judiciária e apuração das infrações penais, exceto as militares.
Polícia Militar	Policiamento ostensivo e preservação da ordem pública.
Corpo de Bombeiros Militar	Atividades de defesa civil e exercício do poder de polícia sobre instalações, visando à proteção contra incêndio e pânico.
PROCON	Atribuição para aplicar penalidades administrativas aos fornecedores que infringjam as normas de proteção ao consumidor, porém sua principal atividade é atuar em instância de resolução de conflitos advindos das relações de consumo.
Superintendência Executiva de Administração Penitenciária (SEAP)	Órgão responsável pela custódia de presos.
Superintendência de Polícia Técnico Científica (SPTC)	Tem como atividade coordenar/planejar/executar as atividades relacionadas à investigação Criminal Técnico – Científica.

Fonte: SSPAP (2016)

Órgãos que compõem a SSPAP do estado de Goiás, estruturada pela polícia civil, que exerce atividade de polícia judiciária, descrita na Constituição federal; polícia militar, que tem atribuição atividade ostensiva e preventiva; Corpo de Bombeiro Militar, atuando em atividades de defesa civil; PROCON, atuando em defesa do consumidor; a SEAP, responsável pela custódia de presos e a SPTC, órgão responsável por desenvolver atividades relacionadas à investigação criminal.

Dessa forma, a SSPAP tem como objetivo primordial a ordem pública. É administrada pelo Secretário de Segurança Pública, escolhido e nomeado pelo governador, chefiando toda organização policial.

2.3 Caracterização Geral da Polícia Civil do estado de Goiás

A Polícia Civil do estado de Goiás, dirigida pelo Delegado Geral de polícia civil, está subordinada ao governo do estado e tem como diretoria superior a Secretaria da Segurança Pública de Goiás.

Desenvolve os serviços públicos da sua competência basicamente nas delegacias de polícias, nas funções de polícia judiciária e de apuração das infrações penais, exceto as de natureza militar.

Essas delegacias estão distribuídas pelo território estadual e são, nas suas circunscrições, o centro das investigações e dos demais atos da polícia judiciária, além de pontos de atendimento e proteção à população.

Na atividade de investigação, a polícia civil busca indícios e evidências da materialidade do crime e a autoria. Todo o trabalho é consubstanciado num documento denominado inquérito policial. Este, por sua vez, entendendo estarem caracterizadas a materialidade e autoria do crime, apresentará denúncia contra o autor.

O papel do Estado na consecução da ordem pública se dá, portanto, por um fluxo de atividades concatenadas e sucessivas, realizadas por atores distintos que integram o “Sistema de Justiça Criminal composto, por sua vez, pelos subsistemas policial, judicial e prisional”. Os subsistemas têm características próprias e atuam de forma articulada, com divisão de trabalho e complementariedade de funções (SAPORI, 2007, p. 43).

As atividades desse sistema estão relacionadas à prevenção de crimes e investigação e coleta de provas, visando à identificação de autoria de crimes consumados e/ou tentados e julgamento dos autores para punição dos condenados quando considerados culpados (SAPORI, 2007).

Desse contexto observa-se que o Estado, além de prover saúde e educação dentre outros serviços, deve zelar pela preservação da integridade física e do patrimônio do cidadão. O enfrentamento da criminalidade se constitui, portanto, uma atribuição estatal estruturante.

2.3.1 Polícia Civil do estado de Goiás

Como mencionado, a polícia civil tem suas atribuições definidas no parágrafo 4º do artigo 144 da Constituição federal, sendo elas (BRASIL, 1988):

A polícia judiciária e a apuração de infração penal, atuando basicamente na repressão imediata. E as 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 (BRASIL, 1988, p. 27).

O artigo 144 da Carta Magna é taxativo ao afirmar que a segurança pública é dever do Estado. De acordo com a Constituição do estado de Goiás, no Art. 121:

A Segurança Pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para assegurar a preservação da ordem pública, a incolumidade das pessoas, do patrimônio e do meio ambiente e o pleno e livre exercício dos direitos e garantias fundamentais, individuais, coletivos, sociais e políticos, estabelecidos nesta e na Constituição da República (GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS, 1998, p. 14).

Para cumprir esses preceitos, a demanda ocorre pelo órgão da polícia civil, que segundo o Governo do Estado de Goiás (1988), é dirigida por delegados de polícia cuja carreira integra, para todos os fins, as carreiras jurídicas do Estado. Incumbe as funções de polícia judiciária e a apuração das infrações penais, exceto as militares e as de competência da União.

O Código de Processo Penal (CPP) também rege a atividade de polícia judiciária predominando seu caráter repressivo, pois sua principal função é punir os infratores das leis penais. Tem sua atuação no auxílio à Justiça, apurando as infrações criminais e as respectivas autorias.

De acordo com o Art. 4º do Código de Processo Penal, a polícia judiciária é exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e terá, por fim, a apuração das infrações penais e da sua autoria (BRASIL, 2010).

Nesse sentido, Missiunas (2009) destaca que o nome 'polícia judiciária' tem sentido na medida em que não cuida de uma atividade policial ostensiva, típica da polícia militar para a garantia da segurança nas ruas, mas investigatória, cuja função se volta a colher provas para o órgão acusatório e, na essência, para que o Judiciário avalie no futuro.

A polícia judiciária tem como primordial finalidade apurar as infrações penais e autorias por meio do inquérito policial, procedimento administrativo de caráter inquisitivo, que consiste na realização de uma investigação preliminar ao processo penal.

É dirigida pelo delegado-geral, que tem como incumbência desenvolver estratégias para investigação da criminalidade. A polícia civil, também conhecida como polícia judiciária, atua juntamente com o Poder Judiciário na contenção do crime, penalizando os indivíduos que desrespeitam as leis, protegendo toda a comunidade (SAPORI, 2011).

De acordo com a Secretaria da Segurança Pública do estado de Goiás-SSP-GO (2016), a atuação da polícia civil visa melhorar e apoiar o Poder Judiciário nas investigações criminais ao colaborar para efetividade da prestação do serviço público no que tange à segurança.

Foi instituído no ano de 1999 o Grupo Tático 3 (GT3), unidade de operações da Polícia Civil do estado de Goiás, que tem como objetivo o apoio operacional e técnico aos demais órgãos policiais, especialmente ao combate ao crime organizado e às associações criminosas de alto risco. O Grupo Tático atua em resgate de

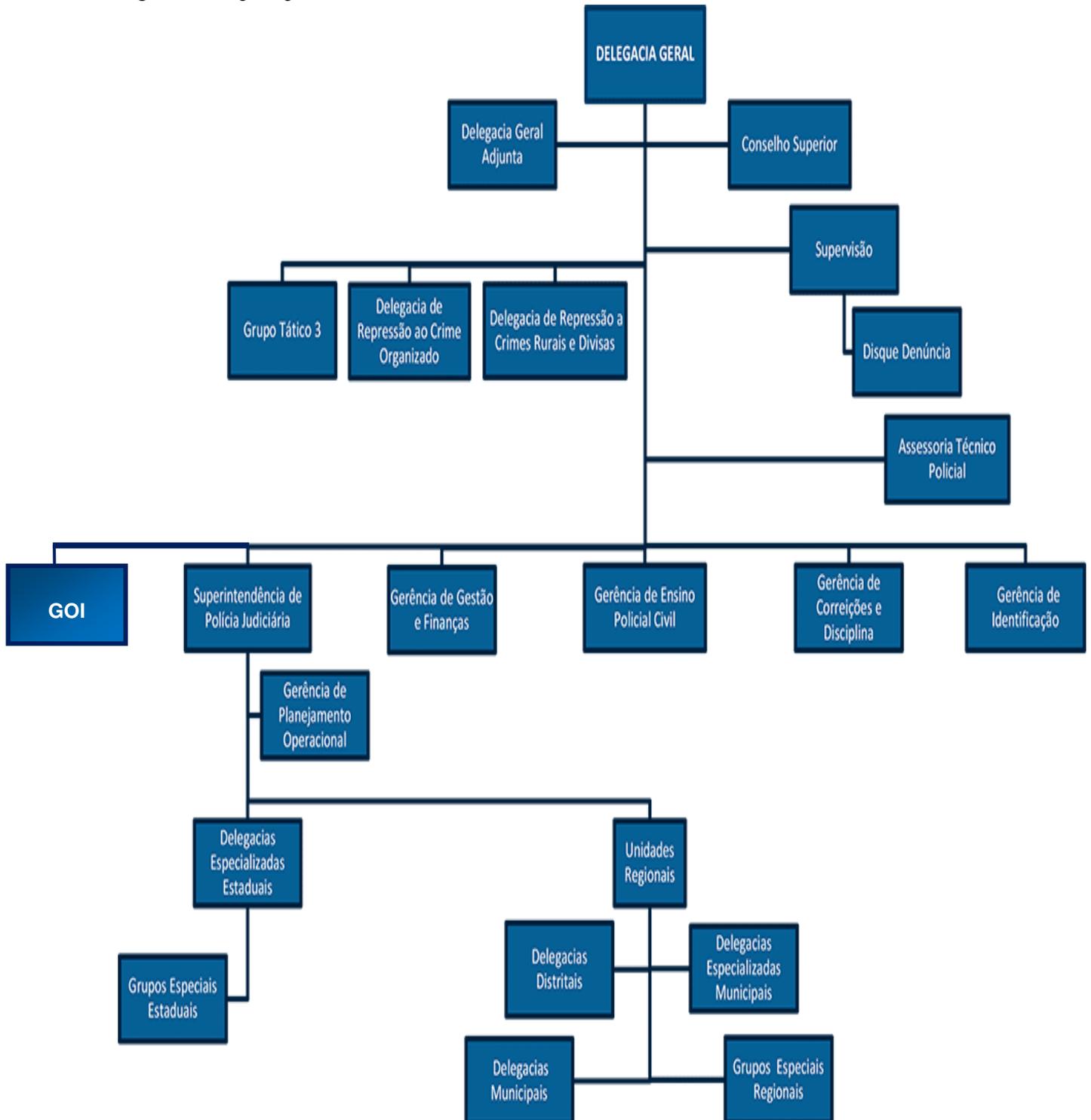
reféns, proteção à testemunha, escolta de presos e ações conjunta da SSPAP (SSPGO, 2016).

Os órgãos de segurança do estado têm por finalidade elaborar e instituir ações que resguardem o bem mais precioso, que é a vida. Nesse contexto, de resguardar a vida, coopera com as estratégias de combate à criminalidade contribuindo para o desenvolvimento, pois com mais segurança pública a população tende a ter bem-estar social (PEREIRA, 2015).

O fornecimento de serviços públicos por parte do Estado não é caridade, e sim obrigação de cumprir os direitos dos cidadãos. O bem-estar social (*welfare state*) ou estado assistencial pode ser definido, em primeira análise, como o “Estado que garante tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, segurança pública, habitação, educação e assegura a todo cidadão, não como caridade, o direito político” (MESQUITA, 2011, p. 1).

Na efetividade da prestação do serviço público pela polícia civil de Goiás, sua estrutura a partir de 1999 passou por mudanças em sua organização com a inserção do GT3, como pode ser visto na Figura 1.

Figura 1 - Organograma da Polícia Civil do estado de Goiás



Fonte: SSPGO (2016)

A estrutura básica da Polícia Civil do estado de Goiás é composta da seguinte forma:

- Conselho Superior da Polícia Civil.
- Gabinete do Delegado-Geral da Polícia Civil.
- Adjuntoria-Geral.

- Gerência de Administração e Finanças.
- Gerência de Assessoria Técnico-Policial.
- Departamento de Polícia Judiciária.
- Gerência de Planejamento Operacional.
- Delegacias Especializadas Estaduais.
- Delegacias Regionais.
- Delegacias Distritais.
- Delegacias Especializadas Municipais.

Essas unidades, pela importância do bem jurídico, agem na defesa da sociedade e preservação da ordem pública, promovendo e participando de medidas de proteção à sociedade e ao indivíduo, exercendo suas atribuições, ou seja, a apuração das infrações penais e a identificação de sua autoria, garantindo a segurança dos cidadãos.

2.4 Gestão Pública da Polícia Civil do estado de Goiás

A época em que a administração de entes públicos se embasava única e restritamente no conhecimento empírico de seus gestores está ultrapassada, quando se distanciavam de técnicas científicas para a elaboração de planos de ação (MINOZZO, 2010).

Os gestores públicos transmutam-se em profissionais cada vez mais técnicos e empenhados em descobrir alternativas responsáveis pela ampliação da capacidade de ação por parte do governo na sociedade.

Essa mudança no cenário da Administração Pública não ocorre ainda de forma eficaz, uma vez que diferentes ações governamentais em termos de gestão ainda se encontram fragmentadas, causando transtornos, falhas e gargalos na administração de diversos órgãos (MASCARENHAS, 2010).

Para solucionar esses problemas, torna-se necessário o correto entendimento e a formulação de um modelo que seja adequado para interpretá-los, pois, ao contrário, tratará apenas dos sintomas sem erradicar as suas causas ou resolvê-las parcialmente (BALLESTROSOS, 2014).

Como consequência, poderá significar desperdício de tempo e de recursos, e os problemas não resolvidos no momento adequado podem agravar-se no futuro,

gerando crises que passam a exigir providências urgentes. Isso demanda, de os gestores, cuidar a maior parte do tempo dessas urgências sem que o problema real seja solucionado (MASCARENHAS, 2010).

Assim, a criminalidade urbana vista como um problema complexo não pode ser resolvida com modelos demasiadamente simples. “É necessário usar modelos adequados, capazes de espelhar essa complexidade” (REINER, 2004, p. 6).

Os desafios mais decisivos para o setor de segurança pública estão centrados no fato de as instituições responsáveis pela segurança pública estarem diante do desafio de inibir, neutralizar ou reprimir a prática de atos socialmente reprováveis, assegurando a proteção coletiva e, por extensão, a proteção de bens e serviços disponíveis às sociedades (REINER, 2004).

Lisot (2012) considera que em um momento inicial é de suma relevância compreender que a atual segurança pública brasileira passa por um estágio de crescente processo degenerativo, de modo que seu atual estado de falência não seja capaz de atender às exigências e necessidades da sociedade com relação ao controle da violência e da criminalidade.

Sena e Guarnieri (2015) apontam que para sanar essa situação deve-se ter em mente que em relação aos novos desafios, como escassez de recursos financeiros e maior expectativa dos cidadãos, há uma grande tendência por parte de os gestores públicos buscarem meios e ferramentas para proporcionar melhorias, repensando e reorganizando seus processos internos no intuito de promover um serviço com maior qualidade.

2.5 Administração Pública e o Planejamento

A administração pública é todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas (MEIRELLES, 2016).

Segundo Mello (2007), gerir os serviços públicos significa não só prestar serviço e executá-lo, como também, dirigir, governar, exercer à vontade com o objetivo de obter um resultado útil.

Mello (2007, p. 37) cita ainda que administração pública é um conceito da área do direito que descreve “o conjunto de agentes, serviços e órgãos instituídos pelo Estado com o objetivo de fazer a gestão de certas áreas de uma sociedade,

como Educação, Saúde, Cultura, entre outros”. Representa, também, o conjunto de ações que compõem a função administrativa.

No Brasil, ao longo dos séculos, a condução dos negócios públicos passou por três fases denominadas sistemas: i) o sistema patrimonialista, na era do Império; ii) burocrático, na era Vargas; e iii) gerencial ou gerencialista, uma fase mais recente (SILVA, 2002).

Sem ater ao sistema patrimonialista, que ficou na história, a burocracia era a principal característica das entidades responsáveis pela administração da coisa pública. Assim, burocracia correspondia a uma empresa, uma organização estatal ou mesmo ao exército (SILVA, 2002).

Mais recentemente tem-se o novo sistema denominado gerencialista, que agrega uma terminologia peculiar de onde se extraem termos como o ‘estado inteligente’, o governo empreendedor e o estado empresa, norteando para novas características de se governar como quem administra uma empresa, já que é por intermédio das entidades públicas, seus órgãos descentralizados, que o governo chega até o cidadão (SILVA, 2002).

Nesse contexto, a Administração Pública, de acordo com Aktouf (1996),

é uma estrutura administrativa, uma entidade jurídica, uma prática, uma ação concreta, contínua, e o gestor é um ente de ação. O gestor é alguém que se baseia (idealmente) num máximo de saberes (científico ou tirados da reflexão sobre experiências) para melhor assentar sua percepção das situações e melhor fundar as instituições que guiarão no exercício, o mais adequado possível, de sua atividade (AKTOUF, 1996, p. 26).

A Administração Pública está vivenciando uma mudança na condução dos negócios públicos que se dá por meio do modelo de Administração Pública Gerencial, ou seja, a adoção do planejamento como uma ferramenta que contribui na execução de planos de ação, objetivando o alcance de resultados coletivos.

Com a adoção do planejamento, o ambiente político (externo) e o ambiente administrativo (interno) passam por mudanças, empregando uma variedade de técnicas gerenciais antes não utilizadas (GRAHAM JUNIOR; HAYS, 1994).

O planejamento, ao ser considerado a principal ferramenta de gerenciamento de uma organização, seja ela pública ou privada, necessita de revisões periódicas que possam ajustá-lo à realidade num mundo globalizado em que as mudanças das metas e objetivos governamentais impossibilitam a sua eficácia (GRAHAM JUNIOR; HAYS, 1994).

De forma genérica, planejar significa que a organização seleciona objetivos e determina os meios para atingi-los. Os planos visam obter a melhor utilização dos recursos (GRAHAM JUNIOR; HAYS, 1994).

Uma das ferramentas na questão da administração é o planejamento, principalmente quando se refere a questões futuras. No processo de trabalho gerencial, o planejamento pode ser definido como um importante instrumento que favorece fazer escolhas e a elaboração de planos que ajudam a enfrentar os processos de mudança (GRAHAM JUNIOR; HAYS, 1994).

O planejamento compreende um conjunto de conhecimentos teóricos e práticos ordenados de modo a possibilitar a interação com a realidade, programar as estratégias e as ações necessárias para alcançar os objetivos e as metas preestabelecidas. É, portanto, um processo contínuo que permite uma postura ativa dos gestores de uma organização ou uma cidade (GRAHAM JUNIOR; HAYS, 1994).

Para Viotto (2009), o processo de planejamento pode ser conceituado e ou compreendido de diversas maneiras: pondera-se na definição de objetivos ou resultados almejados; aos meios de como alcançá-los; e a transição de um momento presente a um rumo futuro no intuito de buscar melhorias.

Nesse contexto, o planejamento é a forma de programar e administrar o futuro pensando nas consequências e adaptações à realidade e aos fatos físicos, orçamentários, financeiros e históricos que intervenham no decorrer de uma ação e que podem influenciar resultados esperados (DANTAS, 2011).

Tal procedimento parte de premissas pré-definidas ou estimadas que serão administradas mediante controles adequados, com capacidade de formalizar registros e de promover segurança, garantia, eficácia, eficiência, quantificação, qualificação, avaliação e certamente tomada de decisão sensata (DANTAS, 2011).

O planejamento está, portanto, ligado intimamente ao controle das ações governamentais, pois a administração pública é embasada nas peças de planejamento e contabilidade, no controle interno, como também no atendimento às normas legais. É, então, um dos instrumentos que mais se destacam e se consolidam como diferenciais da administração formal, pautada no profissionalismo e na conformidade legal.

2.5.1 Funções da Administração Pública

Administração Pública é o conjunto de órgãos, serviços e agentes do Estado que procura satisfazer as necessidades da sociedade, tais como educação, cultura, segurança, saúde, dentre outras áreas. Em outras palavras, Administração Pública é a gestão dos interesses públicos por meio da prestação de serviços públicos.

Em síntese, pode-se defini-la como o conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado.

A Administração Pública tem como objetivo trabalhar em favor do interesse público e dos direitos e interesses dos cidadãos que administra. Nela estão duas atividades distintas: a superior, de planejar e a inferior, de executar. “Administrar significa não só prestar serviço executá-lo como, igualmente, dirigir, governar, exercer a vontade com o objetivo de obter um resultado útil” (DI PIETRO, 2017, p. 44).

A doutrina de Justen Filho (2005) define da seguinte maneira a função administrativa:

A função administrativa é o conjunto de poderes jurídicos destinados a promover a satisfação de interesses essenciais, relacionados com a promoção de direitos fundamentais, cujo desempenho exige uma organização estável e permanente e que se faz sob regime jurídico infra legal e submetido ao controle jurisdicional (JUSTEN FILHO, 2005, p. 29).

A função administrativa compreende desde o fornecimento de utilidades materiais de interesse comum até a atuação jurídica e imaterial e, ainda, a compreensão de litígios.

2.6 Planejamento Estratégico

O planejamento estratégico (PE) é um processo contínuo de, sistematicamente e com o maior conhecimento possível do futuro contido, tomar decisões atuais que envolvam riscos; organizar sistematicamente as atividades necessárias à sua execução (DRUCKER, 1984).

O PE possibilita que todos os outros planos da organização, tanto os táticos quanto os operacionais, sejam ordenados de maneira integrada, envolvendo a

organização como um todo e promovendo maior interação entre a organização e os seus ambientes interno e externo (BERNARDONI; CRUZ, 2008, p. 29).

Segundo os mesmos autores, o processo do planejamento estratégico será mais abrangente se for elaborado pela alta administração, pelo nível hierárquico mais alto, determinando o caminho a percorrer para alcançar os objetivos e metas estabelecidos, apresentando planos dinâmicos que visam à contínua adaptação à realidade.

Para Pfeiffer (2000), a definição de planejamento estratégico consiste em dois propósitos:

Por um lado, pretende concentrar e direcionar as forças existentes dentro de uma organização de tal maneira que todos os seus membros trabalhem na mesma direção; por outro lado, procura analisar o entorno da organização e adaptá-la a ele, para que seja capaz de reagir adequadamente aos desafios que tiver (PFEIFFER, 2000, p. 8).

Assim, o traçado do planejamento estratégico numa organização abrange um contexto amplo, exigindo dos gestores um discernimento que vai além da questão do estabelecimento de metas e objetivos a questões organizacionais, uma vez que pode exigir modificações na rotina da organização para que resultados esperados sejam alcançados e as deficiências apresentadas possam ser solucionadas (LACARDA; PEREIRA, 2011).

O planejamento estratégico “deve ter como sua gênese, a metas e objetivos aos quais se deseja alcançar por uma organização, buscando sistematizar a partir da visão da empresa, com o intuito de se atingir os resultados esperados” (ALBERTINI; *et al*, 2014, p. 53). Isso é prever os panoramas prováveis, determinar os objetivos e meios de atingi-los, analisar avanços e, assim, posicionar meios que lhe garantam maior competitividade no mercado.

Ao conceituar o planejamento estratégico, Lacarda e Pereira (2011) apresentam dois pontos de vista diferentes:

- centra-se num procedimento que deve ser realizado analisando o ambiente da empresa, diagnosticando as oportunidades apresentadas, seus pontos fortes, e as ameaças, seus pontos fracos, que tendem a prejudicar a organização para que possa atingir a missão proposta; e
- delimita-se apenas como uma ferramenta de tomada de decisão pela alta administração, para que situações futuras sejam distintas das do passado, estabelecendo novos paradigmas nas tomadas de decisão.

Kich e Pereira (2014) elencam que o planejamento estratégico tende a gerar uma concordância entre os estrategistas para determinar quais os caminhos que os gestores da organização precisam adotar, assim como os recursos que podem ser realocados para que a empresa tenha um prosseguimento na direção instituída.

Com isso gera-se uma das condenações mais corriqueiras ao planejamento estratégico, por preocupar-se mais com questões inerentes ao presente e ao passado, deixando por diversas vezes de voltar à ótica para o futuro e tentar reinventá-lo.

Apesar das contradições, da falta de informações e delimitação do que seja o planejamento estratégico, Stoner (1985) menciona que ele vem se apresentando como uma ferramenta ascendente nas organizações.

Dentre as várias justificativas desse crescimento atual pode-se alegar que o clima de praticamente todas as organizações não é estático e a dinâmica de mudança torna-se cada vez mais rápida, o que demanda que as organizações desenvolvam e prosperem os devidos ajustes às novas situações.

Como conceito, o planejamento estratégico encontra-se na seguinte descrição de Fava e Andion (2002):

Ele é um importante instrumento de gestão para as organizações na atualidade e constitui uma das mais importantes funções administrativas e é através dele que o gestor e sua equipe estabelecem os parâmetros que vão direcionar a organização da empresa, a condução da liderança, assim como o controle das atividades (FAVA; ANDION, 2002, p. 27).

Pfeiffer (2000, p. 7) entende que “o planejamento estratégico tem um único propósito, o de tornar o trabalho da organização mais eficiente”, contribuindo para melhorar o seu empenho. Para um perfeito entendimento do conceito de planejamento estratégico torna-se necessário definir o que é estratégia.

De acordo com Pfeiffer (2000, p. 13), significa o “melhor caminho a ser trilhado para alcançar o objetivo”. Entende-se, dessa forma, que diante dos desafios que a Administração enfrenta a estratégia é o caminho que define prioridades e os meios para superá-los.

Por fim, diante das definições Stoner (1985) traz a melhor definição, em acordo com o pesquisador, em que define o planejamento estratégico como o processo por meio do qual a empresa se mobiliza para atingir o sucesso e construir o seu futuro, com um comportamento proativo, considerando seu ambiente atual e futuro.

Quanto à estratégia, Santos (2012, p. 1) a define como a sistematização das operações administrativas e sugere que para o planejamento estratégico ter eficácia devem-se observar quatro princípios gerais, que apontam que o planejamento procura proporcionar uma situação de eficiência, eficácia e efetividade:

- **princípio da contribuição aos objetivos:** o planejamento deve sempre visar aos objetivos máximos da empresa. Em seu processo devem se hierarquizar os objetivos estabelecidos e procurar alcançá-los em sua totalidade, tendo em vista a integração entre eles;
- **princípio da precedência do planejamento:** corresponde a uma função administrativa que vem antes das outras, obedecendo ao princípio da organização, direção e controle;
- **princípio de maior penetração e abrangência:** o planejamento pode provocar uma série de modificações nas características e nas atividades da empresa; e
- **princípios gerais do planejamento:** contemplam o princípio da maior eficiência, eficácia e efetividade, maximizando os resultados e minimizando as deficiências.

Portanto, se estratégia é a mobilização de todos os recursos da empresa no âmbito global, visando atingir objetivos em longo prazo, Stoner (1985) cita que estratégia empresarial é o conjunto dos objetivos, finalidades, metas, diretrizes fundamentais e os planos para atingir esses objetivos.

2.6.1 Planejamento Estratégico na Gestão Pública

O planejamento estratégico no setor público é caracterizado como um processo ágil que apresenta dinamismo quanto à definição dos objetivos, estratégias e ações na gestão pública, elaborado por diferentes técnicas que se complementam com total envolvimento dos atores sociais (REZENDE, 2006, p. 199).

De acordo com autor, as funções administrativas - planejar, organizar, direcionar e controlar - acham-se consideradas num planejamento estratégico municipal, contudo, o pensamento estratégico deve ser vivenciado na sua elaboração.

Segundo Saldanha; *et al* (2006),

a prática do planejamento estratégico tem como objetivo corrigir distorções administrativas, alterar condições indesejáveis para a coletividade, remover empecilhos institucionais e assegurar a viabilização de objetivos e metas que se pretende alcançar (SALDANHA; *et al*, 2006, p. 1).

Para os autores, é indiscutível que o administrador público responsável busque a efetividade do planejamento estratégico para assegurar serviços eficientes aos cidadãos e eficácia administrativa, dessa forma pode-se afirmar que a qualidade do planejamento mostra a direção para uma boa ou má gestão.

Fidelis (2006, p. 17) considera o planejamento na esfera governamental “indispensável para permitir a aplicação responsável dos recursos públicos e impedir que as ações governamentais sejam definidas no imediatismo, além de possibilitar a realização das ações dentro da capacidade de cada local”.

Giacobbo (1997, p. 101) menciona que o planejamento tem se mostrado vulnerável e sujeito a diferentes influências e desafios políticos. A sua prática, no âmbito da administração pública, tem repousado mais nas características pessoais e nas tendências próprias dos administradores do que num sistema racional de gestão.

Com isso, pode-se entender que existe uma convergência do conceito de planejamento estratégico para a crescente necessidade do seu uso na gestão pública, por oferecer aos gestores a possibilidade de lidar com incertezas e riscos, de forma que possam estabelecer relações de colaboração entre os atores possibilitando gerirem com efetividade os recursos limitados, visando não apenas atingir suas metas e objetivos, mas garantirem a continuidade do processo.

Saldanha; *et al* (2006, p. 2) sugerem uma metodologia, dentre outras, para em duas fases implementar o planejamento estratégico na gestão pública: “análises estratégicas e diretrizes estratégicas”, como demonstra a Figura 2.



Fonte: adaptada de Saldanha; *et al* (2006, p. 2)

De acordo com Saldanha; *et al* (2006, p. 2), cada fase pode ser definida da seguinte forma:

- **análises estratégicas:** procuram identificar qual a real situação da federação, seja estado, cidade ou município, de seu entorno e de sua administração, incluindo variáveis internas e externas.
- **diretrizes estratégicas:** procuram estabelecer os objetivos ou caminhos da federação, com programas de atividades, conjuntos de instruções, indicação de ação e com normas ou procedimentos, levando em consideração os interesses dos munícipes, os principais potenciais e a missão da administração local.
- **estratégias e ações:** definidas pela cidade que deve planejar para atender aos seus respectivos objetivos. As estratégias são as atividades que realizam os objetivos municipais definidos pela cidade e as ações municipais detalham como as estratégias municipais serão implementadas.

Os controles municipais e gestão do planejamento procuram estabelecer os controles estratégicos, táticos e operacionais do planejamento estratégico municipal por padrões de medição de desempenho, acompanhamento e correção de desvios.

Também procuram definir formas de gestão para lidar com os recursos humanos, materiais, financeiros e tecnológicos que são requisitados pelo planejamento estratégico municipal.

Conforme descreve Giacobbo (1997, p. 78), existem “diversos enfoques conceituais, abordagens metodológicas e formas de execução do planejamento estratégico”. O gestor de cada município poderá analisar os diversos enfoques atribuídos e assim aplicar a que mais se ajusta à sua realidade, considerando as características e potencialidades que lhe são inerentes.

Diante desse contexto, cabe reafirmar que a metodologia escolhida deverá adaptar-se à gestão, considerando os anseios da sociedade, a interação com os ambientes interno e externo, para que o processo possa garantir agilidade, dinamismo e adaptabilidade. A definição de prioridade é, portanto, fundamental para se alcançar o objetivo e decidir qual medida se deve utilizar para diminuir os obstáculos.

Então, na visão do pesquisador, uma administração pública coerente, responsável e transparente, que vise benefícios sociais para atender à sociedade de

forma satisfatória, deverá priorizar o planejamento, como um esforço dos objetivos da administração e obter os resultados com seus clientes diretos, que no que concerne à gestão pública são os seus usuários, a população em geral, ou, mais especificamente, aqueles que pagam os impostos.

2.6.2 Tipos de Planejamento Governamental

Para Santos (2009, p. 17), o planejamento pode ser entendido como “o exercício de escolha consciente de ações que aumentem as chances de obter um resultado específico”. É uma atividade dinâmica que se opõe ao imprevisto total, buscando orientar as decisões a partir das informações disponíveis.

Cardoso Junior (2011) descreve que o planejamento governamental visa a adequada prestação de serviços à sociedade, mas para realizá-lo é preciso conhecimento das razões do estágio de desenvolvimento nacional, as formas de operação do Estado e as circunstâncias e possibilidades políticas de atuação.

É considerado por Cardoso Junior (2011) como um método coerente e compreensivo de formação e implementação de diretrizes, com um controle central de órgãos e instituições interdependentes, viabilizados por conhecimentos científicos e metodológicos.

A ação planejadora do Estado vai além da simples produção econômica, alcançando também o que Cardoso Junior define como ‘produção social’, que tem um sentido mais amplo do que produção econômica, envolvendo diversos aspectos da vida social da população (MATUS, 1987).

O planejamento tradicional, conforme Freitas (1980, p. 11) descreve, “é o processo de decisão que objetiva uma combinação ótima de atividades em uma área específica”, e por meio desse planejamento a utilização dos instrumentos de política será coordenada, considerando os objetivos do sistema e as limitações impostas pelos recursos disponíveis.

Já Santos (2006, p. 26) define o planejamento tradicional como aquele que tende a “assumir um ponto de vista estático, mesmo a longo prazo”. Ele se baseia em uma análise da estrutura e funcionamento interno da organização, não considerando as alterações do meio exterior nem adequação da organização às solicitações atuais e futuras desse meio.

Quanto ao planejamento estratégico, Santos (2006, p. 26) o define como um processo contínuo e sistemático de tomadas de decisão, em que os planos são permanentemente revistos conforme as circunstâncias vão evoluindo, e não segundo um calendário preestabelecido.

Oliveira (2008, p. 29) identifica as etapas do planejamento estratégico como: “a identificação e definição da missão e objetivos; análise dos pontos fortes e pontos fracos; delineamento de estratégias; execução, avaliação e controle”.

O planejamento situacional, segundo Matus (1994, p. 30), critica não a racionalidade ou a interação entre os agentes políticos considerados pelos demais modelos, mas sim “a forma pela qual o processo do planejamento é efetuado”.

Santos (2006, p. 30), entretanto, concebe o planejamento como proposta de solução de problemas inter-relacionados ou não, mas que se apresentam em diferentes momentos, estando sujeitos a forças de distintas naturezas em função dos agentes envolvidos e da situação do ambiente.

Para Oliveira (2008, p. 32), o planejamento participativo “constitui um processo político, um contínuo propósito coletivo, uma deliberada construção do futuro da comunidade”, da qual participa o maior número possível de membros de todas as categorias que a constituem.

2.6.2.1 Planejamento Estratégico Situacional (PES)

O Planejamento Estratégico Situacional (PES) foi idealizado pelo economista chileno Carlos Matus a partir da década de 1970, de sua vivência como Ministro da Economia do governo Salvador Allende (1970-1973) e da análise de outras experiências de planejamento normativo ou tradicional na América Latina, cujos fracassos e limites instigaram um profundo questionamento quanto aos enfoques e métodos utilizados (ARTMANN, 1995).

O PES foi pensado por Carlos Matus como uma ação política (Figura 3).

Figura 3 – Planejamento estratégico situacional

Fonte: adaptada de Matus (1972, p. 28)

Para Matus (1972), todas as forças sociais governam, podem e devem planejar intervenções inteligentes dos fatos sociais, por isso o PES refere-se à arte de governar em situações de poder compartilhado, nas situações da realidade da sociedade.

O método tem por objetivo servir à gestão pública ou a quaisquer órgãos que não tenham o mercado como alvo exclusivo e em que seja inerente o jogo político, econômico e social (HUERTAS, 1996).

O PES caracteriza-se pelo fato de sua aplicação ser delineada exclusivamente para a gestão pública e, assim, conforme Huertas (1996), foi concebido para servir aos dirigentes políticos. Tem-se como tema central os problemas públicos econômicos e social e é também aplicável a qualquer órgão.

O autor cita ainda que esse método se distingue de outro tipo de planejamento estratégico, denominado tradicional, principalmente pela forma de responder a quatro questões básicas demonstradas no Quadro 2.

Quadro 2 - Comparativo entre o PES e o Planejamento Estratégico Tradicional

Questões do planejamento estratégico tradicional	PES
Como explicar a realidade?	Diagnóstico apreciação situacional
Como conceber o plano?	Cálculo paramétrico
Como tornar viável o plano necessário?	Consulta política análise estratégica
Como agir a cada dia de forma planejada?	Execução do plano cálculo ação e correção

Fonte: adaptado Huertas (1996)

Gonçalves (2005) aponta que a concepção do PES provém de uma alternativa ao planejamento estratégico tradicional e é pautada na democracia e na descentralização, tendo como resultado a criação coletiva.

Para Migliato (2004), o planejamento estratégico situacional concentra as ações para uma realidade em constante alteração. Nesse sentido, o plano constitui-se em uma aposta, pois pode-se planejar e não prever o futuro, por que a realidade está cheia de surpresas que impedem a predição. Pode-se prever com algumas variáveis, mas os planos de contingência são indispensáveis para enfrentar as surpresas.

Matus (1994 *apud* HUERTAS, 2004) cita que 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 enfoque do PES surge, então, no âmbito mais geral do planejamento econômico-social e vem sendo crescentemente adaptado e utilizado em áreas como saúde, educação e planejamento urbano, por exemplo.

Esse enfoque parte do reconhecimento da complexidade, da fragmentação e da incerteza que caracterizam os processos sociais que se assemelham a um sistema de final aberto e probabilístico, em que os problemas se apresentam, em sua maioria, não estruturados e o poder se encontra compartilhado. Nenhum ator detém o controle total das variáveis que estão envolvidas na situação (ARTMANN, 1995).

Ao conceber um plano com essas características, Matus (1977 *apud* GONÇALVES, 2005) relata que ele se mostrou atento ao dinamismo e mutabilidade da vida econômica, política e social. Nesse sentido, deve-se destacar que o PES 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, com o surgimento de novos problemas, inviabilidade de certas soluções apontadas anteriormente e criação de novas possibilidades, entre outros.

O PES torna-se, portanto, uma ferramenta útil aos gestores, visto que sua origem advém justamente para atender questões correlacionadas à administração pública (BIRCHAL; ZAMBALDE; BERMEJO, 2011).

Esse planejamento é visto como uma ferramenta de planejamento público e político. Uma de suas conjecturas basais incide em oferecer, a qualquer

administrador, a autonomia na decisão do seu projeto de governo, mas não das conjunturas ou cenários em que estará implantado (MOTTA, 1997).

O planejamento estratégico situacional é um método de planejamento por problemas e trata, principalmente, dos que são mal estruturados e complexos para os quais não existe solução normativa ou previamente conhecida, como no caso daqueles bem estruturados (AGUIAR, 2006).

Os problemas são sempre abordados nas múltiplas dimensões - política, econômica, social, cultural - e suas causas não se limitam ao interior de um setor ou área específicos e sua solução depende, muitas vezes, de recursos extrasetoriais e da interação dos diversos atores envolvidos na situação (RIVERA, 1992).

O planejamento estratégico situacional surgiu, no campo das políticas públicas, a partir da rejeição da ideia de uma só racionalidade - a econômica - para a solução das questões políticas e sociais e, também, do reconhecimento da pluralidade de atores sociais em conflito numa realidade complexa e dinâmica. É um instrumento de gestão voltado para a resolução de problemas, no qual os atores sociais participam efetivamente do processo (RIVERA, 1992).

Com essas ideias, Matus (1977 *apud* MOTTA, 1997) propõe uma forma de planejar que, fundamentada na ideia de situação, faça uma articulação entre os procedimentos normativo (determinista) e estratégico.

Já para Migliato (2004), o planejamento é situacional porque trata de uma situação dinâmica, que se caracteriza por constantes mutações. Assim, o PES permite a elaboração de planos dentro do contexto dinâmico da realidade social.

Matus (1984 *apud* MATTUS, 2010) ressalta que a metodologia tem a seguinte característica:

Na tentativa de oferecer tal mediação, a metodologia empreende dois movimentos. O primeiro, voltado para dar conta da necessidade do que chama de totalidade analítica, consistirá na proposta da noção de situação. A segunda, tomada a partir da convicção de que o planejamento necessita de modelos que correspondam à realidade, levará o autor a tentar desenvolver uma teoria da produção social (MATUS, 1984 *apud* MATTUS, 2010, p. 23).

Para Mattus (2010), o planejamento é um processo técnico-político resultante do jogo de atores em interação, conflito, cooperação e alianças, que tem suas próprias estratégias e sua particular visão da realidade. O planejamento é, desse modo, uma atividade de cunho nitidamente político.

Nas menções de Mattus (2010), o modelo foi construído como um jogo semicontrolado, em que outros atores também participam com objetivos cooperativos e conflitivos. A partir dessa concepção básica ele busca dar conta, uma a uma, das insuficiências que aponta no modelo normativo.

Em primeiro lugar, ao reconhecer a existência de outros atores que não têm comportamento previsível, ele reconhece também a existência de mais de uma explicação, que, por conseguinte, implica que não há uma única apreciação da realidade. O segundo elemento fica automaticamente considerado, visto que outros atores vão considerar o recurso e o 'poder' passa a ser escasso.

Em relação ao terceiro elemento, o planejamento estratégico situacional considera a complexidade do sistema social, portanto a análise econômica não é a preponderante na explicação da realidade e na elaboração do plano.

O quarto elemento também é levado em conta por essa concepção, na medida em que propugna como essencial analisar a viabilidade política do plano, ou seja, integrar o técnico e o político no âmbito do planejamento que tem a máxima matusiana 'planeja quem governa'.

Por fim, esse modelo não se propõe a adivinhar ou predizer o futuro, mas, a preparação para que se tente criar o futuro com imaginação a partir de possibilidades que sejam capazes de imaginar e descobrir (GONÇALVES, 2005).

2.6.2.2 Características Básicas do Planejamento Estratégico Situacional

O PES apresenta três características básicas (RIEG; ARAÚJO FILHO, 2002):

- A primeira delas é que no PES planeja-se a partir de problemas e não a partir de objetivos, como ocorre nas metodologias convencionais de planejamento. Busca-se entender, sob a ótica dos envolvidos com a problemática em questão, quais são os elementos que a constituem e as suas causas, para estabelecer um plano de ação e solucioná-la.

Cabe destacar que no PES tem-se um problema quando o ator (planejador) não se encontra satisfeito com uma dada situação e ao mesmo tempo considera que é possível remediá-la (HUERTAS, 1996).

- A segunda característica do PES é a subjetividade. Ele aborda a realidade de forma subjetiva, voltando-se para as percepções e pontos de vista dos

indivíduos envolvidos com a situação problemática sob investigação, com o intuito de identificá-la e analisá-la.

Faz isso por que reconhece que cada indivíduo envolvido com o problema tem características próprias e, conseqüentemente, a sua interpretação e forma de agir depende de seus conhecimentos, experiências e crenças (HEREDIA; *et al*, 2011).

Matus (1996 *apud* HUERTAS, 1996) afirma que a realidade não pode ser explicada por uma simples descrição, mas pelas diferentes interpretações dadas pelos diferentes atores, portanto, o termo situacional vem do conceito 'situação', que é a chave para entender os outros atores e sua interpretação da realidade, permitindo agir mais eficazmente no problema.

- A terceira característica básica do PES é que ele reconhece que o futuro é incerto e que por isso não se pode predizê-lo. Ele não prediz o futuro e sim tenta criá-lo a partir das possibilidades que o indivíduo que declara o problema consegue visualizar. Por sua vez, cada uma dessas possibilidades de futuro é chamada de cenário e o plano gerado no PES irá ser implementado caso ele ocorra (HEREDIA; *et al*, 2011).

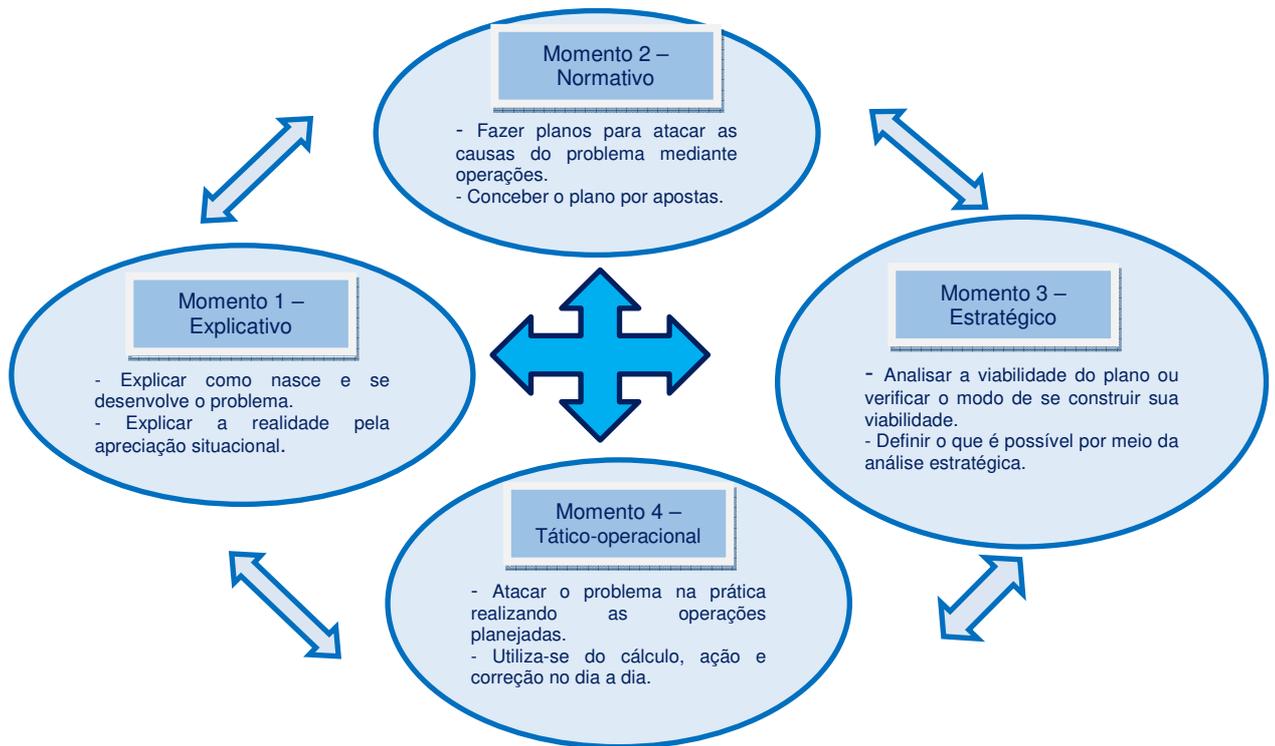
Assim, o PES consiste em quatro etapas (HUERTAS, 1996):

- a apreciação situacional por meio da explicação da realidade;
- as apostas em cenários na concepção do plano;
- a análise estratégica para viabilizar o plano; e
- cálculo, ação e correção para atuar no cotidiano.

Para explicar a realidade, Matus (1996) descreve que essa etapa se dá por meio de diagnóstico ou na explicação situacional. Para tanto, analisa-se o ambiente social considerando as dimensões da ação humana, inclusive as percepções que os atores têm em relação a um determinado problema.

Em termos estruturais, o Planejamento Estratégico Situacional é composto por quatro momentos interativos: momento 1 – explicativo: é explicar a realidade; momento 2 – normativo: é conceber um plano de ação; momento 3 – estratégico: as decisões convertem-se em ações; e momento 4 - tático-operacional: monitoramento da ação, como representado na Figura 4 (MATUS, 1996).

Figura 4 – Os quatro momentos do PES



Fonte: adaptada de Migliato (2004, p. 12)

Migliato (2004) descreve que ao se processar problemas a abordagem, em quatro momentos, deve adotar os seguintes procedimentos:

- momento explicativo: explicar como nasce e como se desenvolve o problema;
- momento normativo: fazer planos para atacar as causas do problema mediante operações;
- momento estratégico: analisar a viabilidade política do plano ou verificar o modo de construir sua viabilidade; e
- momento tático-operacional: atacar o problema na prática, realizando operações planejadas.

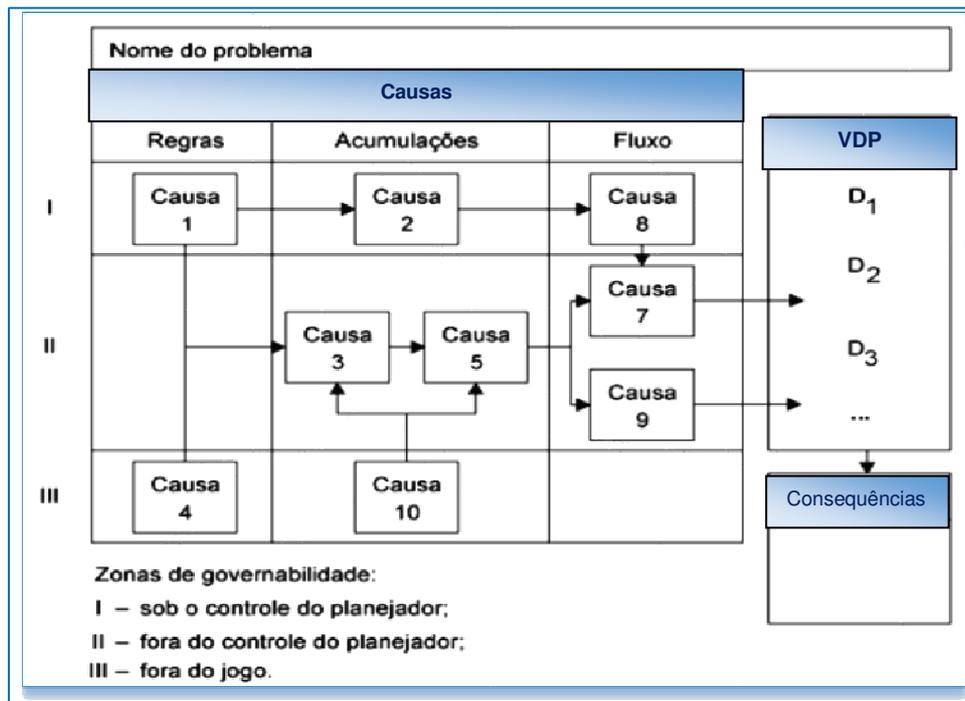
Essas etapas funcionam da seguinte forma (MIGLIATO, 2004).

- **momento 1 – explicativo:** busca-se identificar o problema em termos de conteúdo e causas, justificando os porquês da situação que está sendo investigada. Faz-se isso, como já exposto, pela apreciação situacional, percepções e pontos de vista dos indivíduos envolvidos com a situação problemática.

Para definir o conteúdo de um problema faz-se uso do Vetor de Descrição do Problema (VDP), constituído de descritores que expõem os fatos que demonstram a sua existência. O número de descritores deve ser o suficiente para dar precisão ao problema. É necessário destacar, também, que nenhum descritor deve se referir a causas ou consequências de outro descritor (MIGLIATO, 2004).

Uma vez definido o VDP são enumeradas, primeiramente, as suas consequências e posteriormente suas causas. O VDP, as consequências e as causas relacionadas entre si vão compor o chamado ‘fluxograma situacional’, como demonstrado na Figura 5, que é uma representação gráfica do problema.

Figura 5 – Fluxograma situacional



Fonte: adaptada de Matus (1996, p. 42)

Apresenta-se, na Figura 5, um fluxograma situacional genérico, que permite distinguir os tipos de causas e os tipos de governabilidade do planejador sobre elas. Quanto aos tipos de causas, têm-se fluxos, acumulações e regras.

Os fluxos são as causas adjacentes ao VDP, aquelas diretamente relacionadas aos descritores do problema: jogadas, ações e realizações. As acumulações são as capacidades ou incapacidades que produzem os fluxos, tais como poder, influência política, condição financeira. Já as regras são aquelas

causas que dão legitimidade aos fluxos e às acumulações no jogo social, como regulamentos, leis, estímulos e proibições (HUERTAS, 1996).

Quanto aos graus de controle do planejador sobre as causas, o Planejamento Estratégico Situacional reconhece três zonas de governabilidade:

- sob o controle do planejador;
- fora do controle do planejador; e
- além do jogo social.

Quando as causas se encontram além do jogo social encontram-se também fora do controle do planejador (MATUS, 1996).

Depois da conclusão do fluxograma passa-se à identificação dos chamados 'Nós Críticos', que "são aquelas causas sobre as quais o ator tem condições de atuar com eficácia e que têm influência direta sobre o VDP do problema" (RIEG, 1999, p. 22).

Após a definição dos nós críticos constrói-se uma versão simplificada do fluxograma situacional chamada árvore do problema, na qual figuram apenas os descritores do problema e os nós críticos relacionados entre si, finalizando o momento explicativo.

- **momento 2 – normativo:** define-se a forma de ataque às causas (GONÇALVES, 2005). É no momento 2 que se estabelece o que se deseja fazer e que se definem as ações para atacar os nós críticos do problema em um contexto de incertezas e surpresas.

Com as incertezas trabalha-se com os cenários identificados como teto, piso e centro. O cenário teto é aquele que traz as melhores condições quanto ao futuro que o planejador consegue enxergar, e o cenário piso é o que traz as piores condições. Por sua vez, o cenário centro é aquele que é o mais provável na visão do planejador (MATUS, 1984).

Para cada um desses cenários é construído um plano de ação para atacar os nós críticos identificados no momento explicativo. Por fim, para lidar com as 'surpresas vislumbradas' pelo planejador como possíveis, são elaborados planos de contingência (MELLEIRO; TRONCHIN; CIAMPONE, 2005).

- **momento 3 – estratégico:** analisa-se a viabilidade política das ações planejadas e para isso constrói-se o que o Planejamento Estratégico Situacional chama de matriz de motivações. Essa matriz apresenta a posição dos diferentes atores em relação às ações (favorável,

desfavorável ou indiferente). Sequencialmente, analisa-se a afinidade entre os atores (relações de amizade e inimizade), verificando quais apoios ou rejeições são independentes do conteúdo das ações propostas (RIEG, 1999).

Um bom indicador das afinidades é a interseção dos seus 'marcos ideológicos', que permitem delimitar o que é admissível ou não na visão do ator com relação a planos, ideias e ações (HUERTAS, 1996).

Posteriormente, avaliam-se os recursos indispensáveis à realização de cada ação e a governabilidade dos atores em relação a eles, a matriz dos recursos necessários para as operações e a matriz do controle dos atores nos recursos.

Essas informações referentes aos recursos necessários e à governabilidade dos atores sobre eles permitem identificar as forças dos atores que respaldam os apoios, as rejeições e as indiferenças (RIEG, 1999). Por sua vez, a combinação da motivação e da força gera a pressão que o ator exerce sobre uma ação.

A viabilidade inicial dessa ação depende da pressão que os diversos atores exercem sobre ela. Dessa forma, a motivação tem que ter amparo na força e vice-versa para que se possa exercer uma pressão de apoio ou rejeição significativa (HUERTAS, 1996).

Por fim, a combinação das três matrizes anteriores, da motivação, dos recursos necessários à operação e do controle dos atores sobre os recursos resulta na 'matriz do balanço de viabilidade de uma determinada operação na situação inicial'.

Se após essas análises concluir-se que uma dada ação não é viável, "é necessário propor estratégias capazes de mudar a realidade atual para torná-la viável". Esse é o momento de maior complexidade do PES, requerendo grande quantidade de informações para a realização de todas as análises previstas (RIEG, 1999, p. 32).

Além disso, no momento 3 define-se qual deve ser a sequência das ações no tempo. De acordo com o exposto, pode-se ponderar que os três momentos voltam-se para o acúmulo de conhecimentos da situação a ser enfrentada (RIEG; ARAÚJO FILHO, 2002).

Conforme descreve Matus (1996), quando um problema passa por esses três momentos só muda o conhecimento que a equipe de governo tem sobre ele, mas a realidade continua à espera da ação.

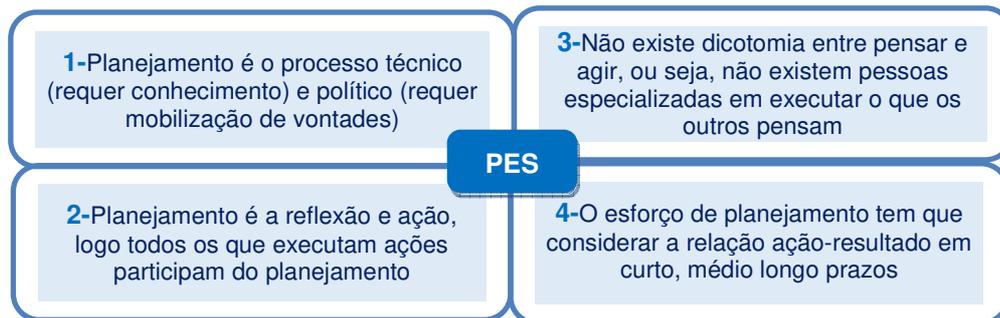
É nesse contexto que o PES “define o momento quatro como ‘tático operacional’, o momento que trata da ação, tendo como suporte o plano”. Nesse momento deve-se também recalculer o plano e aprimorá-lo frente às circunstâncias que definem o momento de sua implementação (MATUS, 1996, p. 62).

- **momento 4 - tático operacional:** nesse contexto é que o Planejamento Estratégico Situacional trata da ação, tendo como suporte o plano. Deve-se também recalculer o plano e aprimorá-lo frente às circunstâncias que definem o momento de sua implementação (MIGLIATO, 2004).

Nesse momento executa-se o plano sob uma determinada gerência, com a realização da prestação de contas, supervisão, acompanhamento e avaliação. É o momento de monitorar as operações e fazer uma avaliação contínua.

Em síntese, há quatro premissas das quais não se pode prescindir ao realizar o PES (Figura 6):

Figura 6 – Premissas do PES



Fonte: adaptada de Artmann (1995, p. 47)

Com relação às premissas, o ato de planejar requer a reflexão e mobilização em torno da definição de valores, princípios, significados e concepção de práticas inerentes ao planejamento. Em dimensão mais ampla, o planejamento requer integralização e articulação das ações norteadas pelo projeto (ARTMANN, 1995).

- 1- O planejamento é considerado um processo técnico e político, em que o técnico define o conjunto de normas que é necessário para o cidadão na sociedade onde vive, havendo modificações dessas mesmas. Já o político é o processo contínuo de tomadas de decisão políticas, que envolvem disputas para defender os interesses de várias pessoas envolvidas no processo de planejamento.
- 2- O planejamento compreende um processo de ação-reflexão-ação de pessoas que têm diferentes saberes e vivências.

- 3- O ator reconhece que o seu modo de explicar a realidade não é único. Esse reconhecimento implica em admitir a existência de outros atores. Destaca-se, então, a importância da política e da intervenção dos diferentes atores sociais, uma vez que os atores que planejam não controlam por si só a realidade planejada.
- 4- Ao considerar a relação ação-resultado em curto, médio e longo prazos é possível estabelecer uma distinção entre ação e decisão. Os prováveis caminhos dentro da realidade estão pautados nas opções ou nas possíveis decisões que se imagina. Busca-se construir a viabilidade da ação articulando seus aspectos técnicos e políticos, bem como visualizar as oportunidades de realizá-la, para que suas ações possam alcançar níveis crescentes de eficiência técnica e viabilidade política, de modo a expandir sua governabilidade.

2.6.2.3 Aplicações do Planejamento Estratégico Situacional

O PES estabelece como princípio básico “que um plano se expresse integralmente em operações, projetos de ação e módulos operacionais”. Dessa maneira, é possível utilizar o plano como “um instrumento de organização para a ação, a partir da qual os mecanismos de direção estratégica podem se desenvolver (HUERTAS, 1996, p. 104).

O Planejamento Estratégico Situacional realiza a gerência por operações e implementa uma administração por objetivos, descentralizando a execução do plano mediante a definição de responsabilidades precisas dos órgãos encarregados de executá-los. Para isso deve-se aliar o mecanismo de gerenciamento ao de orçamento por programas, que formaliza a definição de recursos orçamentários aos módulos operacionais do plano (BELCHIOR, 1999).

Os dois mecanismos são fundamentais para a efetivação do terceiro, que são petições e prestações de contas que estabelecem, antes da definição dos responsáveis e do desenvolvimento dos módulos operacionais, os procedimentos e critérios de avaliação que se exigirão na prestação de contas. Esse último mecanismo permite acumular informação dos resultados da gestão (BELCHIOR, 1999).

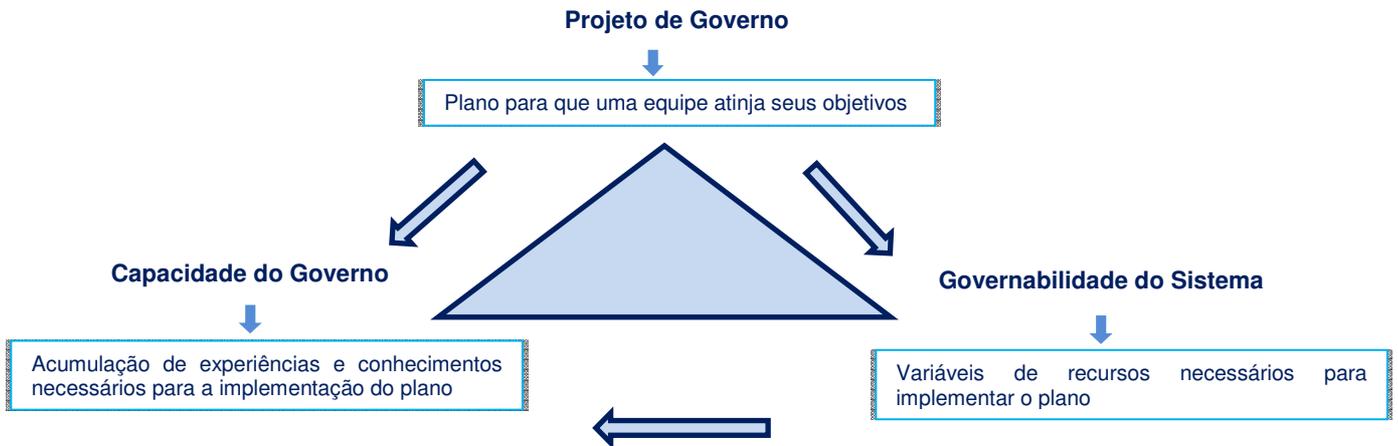
Como já relatado, o PES tem como característica ser uma ferramenta de planejamento voltada à gestão pública, que baseia-se no conceito de Triângulo de Governo formado pelo tripé: i) projeto de governo; ii) governabilidade do sistema; e iii) capacidade de governo.

De acordo com Matus (1996), a arte de governar implica equacionar simultaneamente três macrovariáveis que se condicionam mutuamente.

- **Programa de governo:** refere-se ao conteúdo dos projetos de ação que um ator se propõe a realizar para alcançar seus objetivos. Ficam no âmbito desse vértice questões como os valores que o condicionam; a seleção dos problemas que se pretende equacionar ou minorar; a maturação, o *timing* e o impacto dos projetos, entre outras.
- **Governabilidade do sistema:** corresponde à relação entre as variáveis que o ator controla e as que escapam do seu controle. Quanto mais variáveis decisivas um ator controla, maior sua liberdade de ação e, em consequência, a governabilidade do sistema. Por essa razão, um mesmo sistema pode ter governabilidade diferente, dependendo do ator que planeja e em função da proporção de variáveis que ele seja capaz de controlar.
- **Capacidade de governo:** consiste no conjunto de técnicas, métodos e habilidades de um governante e sua equipe de governo para conduzir o processo rumo aos objetivos declarados. Em síntese, o programa de governo corresponde ao conjunto de propostas de ação. A governabilidade do sistema refere-se à possibilidade de ação e à capacidade de realização e controle das ações pelo governo.

A Figura 7 apresenta o triângulo para explicar importantes fundamentos do PES: Projeto de Governo, Governabilidade e Capacidade de Governo.

Figura 7 – Triângulo de governo



Fonte: adaptada de Belchior (1999, p. 17)

Esses três pontos devem ser vistos numa inter-relação dinâmica e a análise do equilíbrio entre os três vértices do triângulo permite avaliar as fragilidades da gestão orientando os ajustes necessários, ou seja, se é preciso trabalhar melhor o plano ou se é preciso aumentar a governabilidade ou a capacidade de governo.

Os três vértices do Triângulo de Governo são interdependentes. A governabilidade é dependente da complexidade do programa de governo: quanto mais ambicioso for, menos governável será o sistema e vice-versa. Ela também depende da capacidade de atuação do governo, já que o sistema será mais governável quanto mais alta for a capacidade (BELCHIOR, 1999).

Para Belchior (1999), uma baixa capacidade de governo com uma alta governabilidade do sistema causada pela desorganização das forças sociais opositoras permite um programa de governo pouco conflitivo e pouco renovador, mas suficientemente eficaz para manter a estabilidade do sistema.

Além disso, o conceito de Triângulo de Governo é dinâmico, porque a cada mudança situacional em relação aos três vértices pode se alterar. Ao considerar a interdependência entre os três vértices e sua condição situacional, Matus (1996) considera que para se atingir os objetivos gerais do governo é necessário governar com a melhor utilização desses elementos.

Nesse contexto, é fundamental o equilíbrio entre os três vértices e isso aponta para a necessidade de estabelecer um plano que permita compatibilizar as propostas de ação (programa de governo) com a possibilidade de ação

(governabilidade do sistema) e a geração e o controle dessas ações (capacidade de governo) (BELCHIOR, 1999).

2.6.3 Planejamento Tradicional *versus* Planejamento Estratégico Situacional

Ilda (1993, p. 114), ao se basear na teoria de Carlos Matus, afirma que os métodos tradicionais de planejamento foram bastante aplicados e difundidos na América Latina, a partir da década de 50, pela Cepal e por outros órgãos que apresentaram conteúdo tecnocrático e determinístico e métodos ultrapassados que se baseavam nas seguintes premissas:

- o futuro é projetado a partir de um diagnóstico do passado: o plano assume implicitamente que a trajetória passada se repetirá no futuro com poucas mudanças;
- o objeto do plano é estático: pressupõe-se que quem elabora o plano tem todos os poderes para atuar no objeto do plano; e
- há uma separação entre a equipe de planejamento e a de execução no momento da ação: o plano acaba sendo esquecido ou abandonado porque não oferece orientações seguras.

Essa pouca possibilidade de antever variações no futuro torna impossível trabalhar a complexidade dos problemas sociais que, por si, tem uma série de variáveis a afetar o resultado final de um planejamento.

Nas descrições de Ilda (1993), o planejamento tradicional é do tipo normativo, prescritivo e genérico e o Planejamento Estratégico Situacional, elaborado sempre do ponto de vista de um determinado ator, consiste em uma cadeia de acontecimentos que dependem das circunstâncias. A figura de planejador não existe no Planejamento Estratégico Situacional por se confundir com o próprio ator das ações. Nem tampouco existe um plano acabado.

Ilda (1993) menciona ainda que no momento da ação é que se decide a prática do Planejamento Estratégico Situacional, de modo que o plano só se completa na ação e o diagnóstico do planejamento tradicional é substituído pela apreciação situacional, que é realizada continuamente ao longo do plano.

Essa apreciação é feita pelo próprio ator ou por uma assessoria tecnopolítica especializada, abrangendo não apenas a análise da situação, mas também conjecturas das possíveis reações do outro.

O Quadro 3 apresenta um resumo dessas diferenças.

Quadro 3 – Comparativo entre plano tradicional e o PES

Fator	Plano Tradicional	PES
Objeto do plano	Passivo	Ativo e complexo
Explicação da realidade	Baseada em diagnósticos	Apreciação situacional
Concepção do plano	Normativo-prescritivo	Jogadas sucessivas
Análise estratégica	Consultas e especialistas	Análise da viabilidade
Fatores	Genéricos	Específico
Operação	Ação separada do plano	Mediação entre o plano e a ação

Fonte: adaptado de Ilda (1993, p. 117)

Segundo Ilda (1993), o planejamento tradicional falha justamente ao considerar o outro como estático ou de comportamento determinístico, e que o planejador tem poderes para realizar tudo que imaginar. Diferentemente do plano tradicional, que é do tipo normativo-prescritivo e genérico, o Planejamento Estratégico Situacional é elaborado do ponto de vista do ator e não existe plano acabado nem planejador e executor.

Há uma figura única, pois no Planejamento Estratégico Situacional o planejamento estático é substituído pelo situacional, que vai mudando ao longo do tempo. Essa apreciação nas citações de Ilda (1993) é verificada pelo jogador ao longo do tempo, quando considera as variáveis que o afetam.

A superação da visão tradicional requer uma mudança de postura intelectual e governamental: compreender que não cabe ao planejamento predizer o futuro, mas buscar viabilidade para criar o futuro como uma ferramenta que amplia o arco de possibilidades humanas, um instrumento de liberdade (HUERTAS, 1996).

Assim, surge o Planejamento Estratégico Situacional como ferramenta a ser aplicada no setor público e como uma alternativa ao planejamento tradicional.

Para Birchal, Zambalde e Bermejo (2011):

O PES é um método e uma teoria do planejamento estratégico público, considerado pelo autor o mais novo dos ramos do planejamento estratégico. Foi concebido para servir aos dirigentes políticos, tanto no governo como 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 (BIRCHAL; ZAMBALDE; BERMEJO, 2011, p. 525).

Segundo os autores, o planejamento tradicional se figurava ineficiente face às complexidades que demandavam um novo perfil de planejamento relacionado ao setor público. Distingue-se também daquele planejamento estratégico voltado ao

setor empresarial, pois deve-se considerar em sua aplicação características não lineares, existentes somente no setor público.

Nas descrições de Gonçalves (2005), a elaboração do PES estaria fundamentada na crítica ao planejamento tradicional, sustentando e valorizando o método proposto por Carlos Matus ao perceber que a complexidade dos problemas sociais era crescente, mas, os governantes mantinham um padrão de gestão estática, pobre em ciência, pautado mais por ações empíricas e desprovidas de qualquer embasamento técnico.

A ciência deveria, portanto, ser incorporada à gestão pública, exigindo reavaliações das ciências administrativas para melhor entender às demandas sociais, passando da teoria de caracteres, de subjetivismo, de criatividade, de substituição do diagnóstico pela análise situacional em contraposição à ordem determinística (MATUS, 1996).

Além disso, no diagnóstico não há interação entre os atores sociais, enquanto na análise situacional o que vale é a interação humana tanto nos conflitos como nas cooperações (RIEG; *et al*, 2014).

Gonçalves (2005, p. 23), ao conceituar o termo situacional ligado à ideia de relação entre sujeitos, cita “ser fundamental considerar o papel dos outros atores e procurar entender a explicação de cada um”. No que tange à questão do planejamento estratégico existem duas vertentes a se considerar.

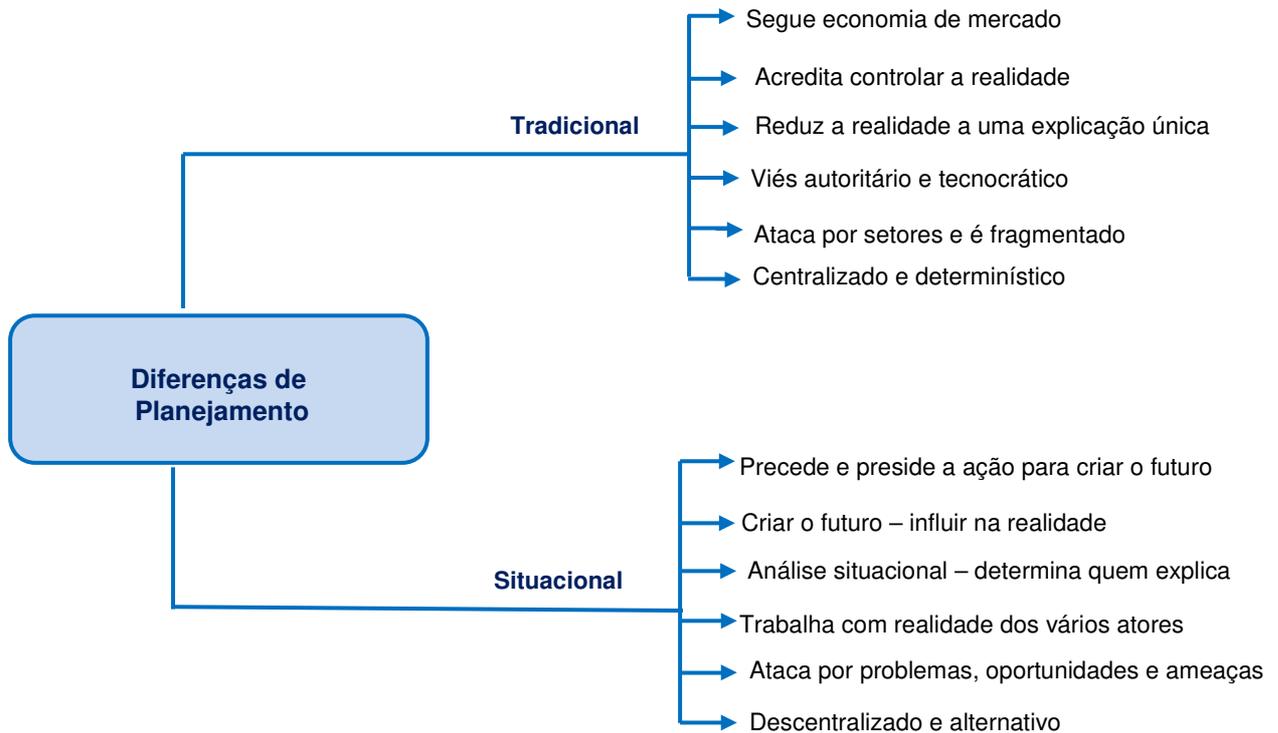
Na descrição de Geraldo (2013):

O planejamento o tradicional pressupõe que a economia de mercado seja suficiente enquanto mecanismo automático de regulação, cabendo ao Estado por meio do Governo utilizar o planejamento como instrumento que complementa ou corrige as deficiências de mercado. Já o PES é um cálculo que precede e preside a ação para criar o futuro não para predizê-lo, mas para aumentar a limitada capacidade de previsão (GERALDO, 2013, p. 1).

O planejamento tradicional acredita controlar a realidade e o PES pretende apenas influir na realidade, por acreditar ser possível.

A Figura 8 aponta duas vertentes no que se refere ao planejamento estratégico: uma proveniente da forma tradicionalista relacionada aos mercados, controle e forma centralizada, e outra de suposições de ações preventivas, suas governanças e maior abertura quanto aos atores envolvidos. É descentralizada e alternativa. São diferenças entre um modelo que parte do princípio da necessidade de organizações privadas e outras públicas.

Figura 8 – Diferenciação entre planejamento tradicional e situacional



Fonte: Geraldo (2013, p. 1)

- planejamento tradicional: rígido e estrutural, com poucas possibilidades de adaptação às mudanças e representa, geralmente, a visão dos autores do plano; e
- planejamento situacional: se revisa e se redefine constantemente, muda e se modifica a partir das mudanças que ocorrem no entorno; e considera os diferentes olhares da realidade, contemplando a participação cidadã como elemento fundamental para o planejamento.

Matus (1994) propõe passar de um planejamento tradicional tecnocrático, comportamental, rígido, centrado no planejador, em que os problemas são técnicos e o plano é um produto, para um planejamento estratégico com uma visão político-técnico-social participativa, flexível, centrada nos decisores, no qual os problemas são das pessoas e o planejamento é um processo.

Após efetuar o levantamento do referencial teórico referente aos conceitos de planejamento, principalmente do método PES proposto por Carlos Matus, o presente trabalho, na próxima seção, discorre sobre o aporte metodológico utilizado na pesquisa.

3 METODOLOGIA DE PESQUISA

No desenvolvimento eficaz de uma pesquisa, Silva e Menezes (2000) destacam a necessidade de um planejamento que traga reflexões conceituais sólidas e conhecimentos estabelecidos.

Nesse sentido, a metodologia de pesquisa desempenha o papel de mostrar o caminho adequado a ser seguido, instigando uma visão indagadora e crítica a respeito de diversos conceitos. Acrescentam ainda que o método define, de forma detalhada, precisa, o caminho a ser perseguido, auxiliando os pesquisadores nas suas decisões.

3.1 Proposta de Investigação

Esta pesquisa tem como proposta de investigação a aplicação do Planejamento Estratégico Situacional (PES) à polícia civil do estado de Goiás como mecanismo articulador das políticas públicas, permitindo visualizar o comprometimento dos agentes internos e externos em torno de um plano estratégico.

Além de abordar o tema da segurança pública e sua relevância social, apresenta-se o fluxograma situacional estruturado como instrumento para aplicação do PES. Diante das investigações para a conclusão deste trabalho verificou-se o embasamento do planejamento estratégico tradicional e o PES para propor o melhor método para atender ao objetivo deste estudo.

Nesse contexto, os aspectos fundamentais para o tema relacionados à importância da Segurança Pública e à deficiência de recursos para sua efetivação são as justificativas para se fomentar a adoção da gestão estratégica no âmbito da segurança, visando a otimização dos recursos para sua máxima eficiência.

3.2 Tipo da Pesquisa

Quanto ao tipo esta pesquisa pode ser considerada a partir de dois critérios básicos: quanto aos seus objetivos e quanto aos procedimentos técnicos (VERGARA, 1997).

Em relação aos objetivos trata-se de uma pesquisa exploratória e bibliográfica, na medida em que procurou analisar a questão da segurança pública no âmbito da polícia civil do estado de Goiás por meio da adoção da ferramenta denominada Planejamento Estratégico Situacional, que pode auxiliar no processo de melhoria da gestão estratégica e dessa forma otimizar os recursos, favorecendo a população.

A pesquisa exploratória com base na bibliografia levantou aspectos quanto ao surgimento da pesquisa idealizada pelo economista chileno Carlos Matus, que criou a ferramenta do Planejamento Estratégico Situacional como um instrumento para gerir a Administração Pública de forma eficiente, considerando as especificidades de cada órgão.

Quanto à natureza a pesquisa é qualitativa, uma vez que compreende atividades ou investigação que podem ser denominadas específicas. No caso deste estudo baseou-se nos dados criminais do estado de Goiás. Em relação aos procedimentos técnicos de investigação, a pesquisa apresenta uma ampla classificação (VERGARA, 1997):

- **estudo de caso:** ocorrido na polícia civil e com os gestores da polícia por conduzirem o processo do início ao fim. Dentro do quadro atual centrou-se no delegado geral, delegado geral adjunto, superintendente da polícia judiciária, gerente de planejamento operacional, gerente de gestão e finanças e no coordenador do núcleo de análise criminal. São aqueles que têm as funções de direção e assessoramento e a responsabilidade de determinar as ações a serem realizadas, bem como nos executores das ações, atualmente os delegados regionais e titulares de delegacias especializadas estaduais.
- **bibliográfica:** materiais que descrevem os assuntos abordados na revisão de literatura.
- **documental:** por que se valeu dos mais diversos tipos de documentos disponibilizados pela Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária do estado de Goiás para levantar dados atualizados dos índices criminais referentes aos crimes prioritários, assim definidos pela Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária do estado de Goiás como homicídio, estupro, roubos a comércio, transeunte, residência e roubo de veículo.

Como estratégia de investigação, a pesquisa valeu-se primordialmente do levantamento dos dados estratégicos das unidades policiais, que são aqueles relacionados aos índices de criminalidade, à produção operacional e cartorária da unidade policial, bem como às estruturas materiais e de pessoal à disposição do pesquisador.

3.3 Coleta de Dados

A coleta de dados é uma tarefa importante na pesquisa por envolver diversos passos, como a determinação da população a ser estudada, a programação da coleta e também os dados e a própria coleta (CERVO; BERVIAN, 1996).

A população utilizada na pesquisa ficou restrita aos gestores da polícia civil, tais como: delegado geral, delegado geral adjunto, superintendente da polícia judiciária, gerente de planejamento operacional, gerente de gestão e finanças, coordenador do núcleo de análise criminal, delegados regionais e titulares de delegacias especializadas estaduais.

3.3.1 Base de Dados

Inicialmente realizou-se o levantamento dos dados estratégicos de crimes no estado de Goiás referentes ao ano de 2016, para posteriormente aplicar o método PES à Polícia Civil do estado de Goiás. Os dados referem-se aos fatos ocorridos no ano de 2016, uma vez que são utilizados na produção do plano de ação para o ano seguinte, no caso 2017.

Sequencialmente, a obtenção desses dados permitiu a realização de uma prospecção de cenários futuros relativos ao prazo de aplicação do método. Esses dados estratégicos e o resultado da prospecção dos cenários futuros formam a base para a realização de análise situacional.

Realizado o levantamento dos dados, a análise e a confecção do PES possibilitam estabelecer as ações que poderão ser utilizadas como ferramentas de gestão. O plano terá um caráter flexível, passivo de ser revisado semestralmente e avaliado ao final de um ano, no intuito de propor melhorias e verificar a sua eficácia na polícia civil.

3.4 Formulação do Plano de Ação Situacional

O fluxograma estruturado situacional elaborado considera os índices de criminalidade e os dados elementares de cada unidade policial contrapostos às carências que cada unidade apresenta, produzindo um plano que contém as ações a serem desenvolvidas, objetivando a otimização dos recursos com a máxima eficiência no combate à criminalidade.

Os índices de criminalidade foram colhidos da gerência do Observatório de Segurança Pública do estado de Goiás, órgão público responsável pela exposição de tais dados, que são oficiais, à sociedade.

Os dados quanto à produção de procedimentos policiais da Polícia Civil de Goiás ocorrem pelos portais de transparência institucionais. O recorte temporal se dá na coleta de dados referentes ao ano anterior, no caso 2016, a fim de se ter uma referência que propicia a comparação em futuras pesquisas.

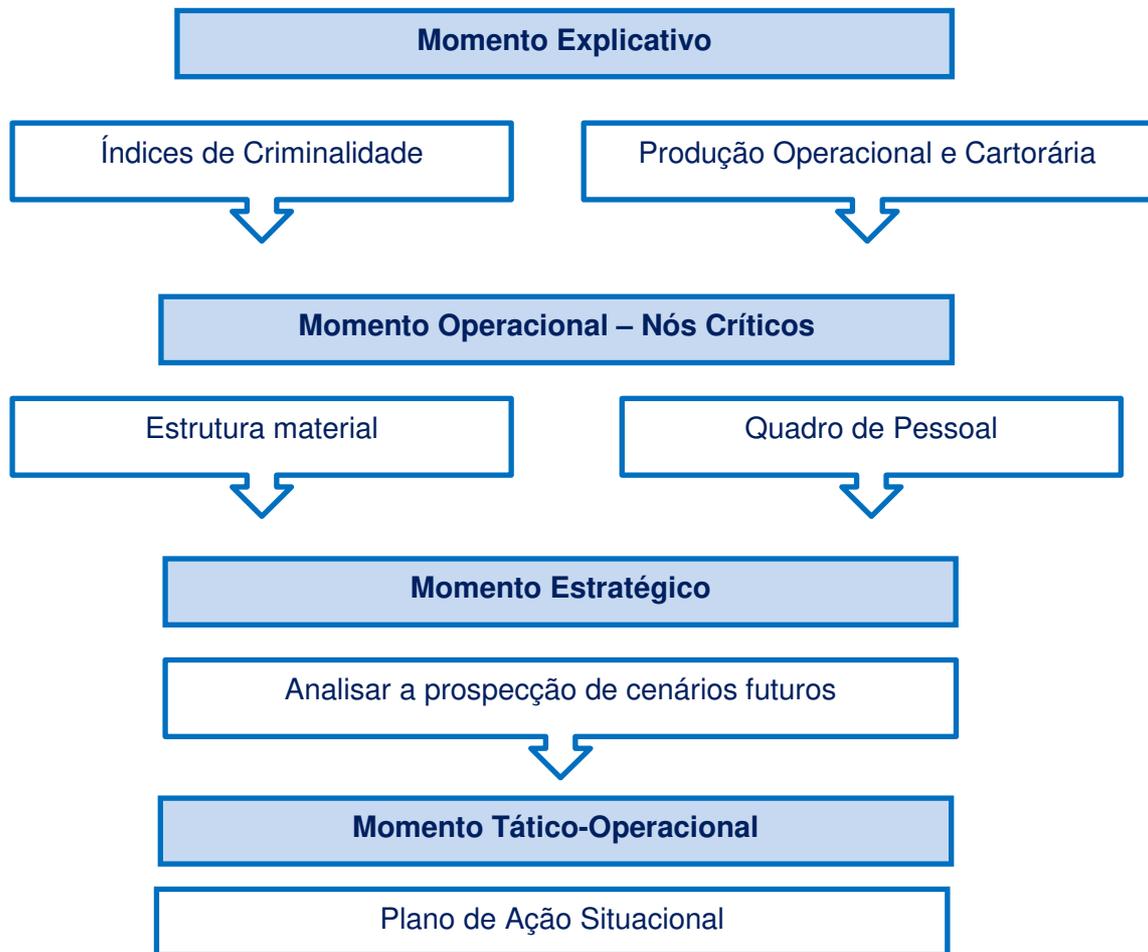
Faz-se, então, uma análise situacional da unidade policial tendo como atores os gestores da polícia civil e o titular responsável pela unidade policial.

Em relação à metodologia empregada, trata-se de uma técnica bastante utilizada na busca por soluções, em que se reúnem todos os atores e inicia-se a exposição das ideias principais e dos elementos fáticos específicos da unidade policial. Os gestores analisam os índices criminais e a produção de operações e de cartório levantados do ano anterior. Consideram-se, ainda, os obstáculos à consecução das ações, como a estrutura material e de pessoal da unidade policial.

Na análise situacional é realizada, também, a prospecção de cenários futuros vislumbrando os benefícios e entraves em médio prazo e que podem interferir na execução das ações, resultando no Plano de Ações Situacionais a ser reavaliado em uma nova análise situacional em seis meses e definitivamente ao final de 12 meses.

A Figura 9 demonstra como se propõe aplicar o PES no âmbito da polícia civil do estado de Goiás.

Figura 9 – Aplicação do PES no âmbito da polícia civil



A metodologia do Planejamento Estratégico Situacional apoia-se na busca da melhoria do serviço da Polícia Civil no estado de Goiás, que no Estatuto de sua Lei Orgânica nº 16.901/2010 prevê no Art. 4º, item II, a questão da sua competência, visando manter um planejamento estratégico e sistêmico na sua atuação (GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS, 2010).

O PES pode oferecer à polícia civil a melhoria em seu desempenho, atuando no diagnóstico interno e externo, expondo pontos fracos e ameaças que devem ser sanadas para melhorar a segurança pública, assim como a questão da qualidade e salubridade da vida dos policiais.

Apresentado o método, a próxima seção deste estudo explicará a aplicação do Planejamento Estratégico Situacional (PES) no âmbito da Polícia Civil do estado de Goiás.

A cidade de Goiânia passou a ser a capital do estado em 1942. Goiás possui extensão territorial de 340.103,467 quilômetros quadrados e sua população totaliza 6.003.788 habitantes. Apresenta crescimento demográfico de 1,8% ao ano.

Os índices divulgados mostram o trabalho realizado pela Secretaria de Segurança Pública em alguns setores, como na intensificação da atuação preventiva e ostensiva, atividades conjuntas das forças policiais, investimentos em inteligência e tecnologia.

As ações têm apresentando redução, no primeiro trimestre, nas modalidades criminais de alta prioridade que são controladas pela Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária (SSPAP).

As 12 modalidades de crimes monitoradas pela SSPAP em Goiás estão demonstradas na Tabela 1:

Tabela 1 – Índices de criminalidade no estado de Goiás

Indicadores	Ano 2013	Ano 2014	Ano 2015	Ano 2016	Variação % 2016 e 2015
Homicídio doloso	2.578	2.669	2.731	2.493	-9
Tentativa de homicídio	4.618	4.716	4.162	3.072	-26
Latrocínio	160	162	136	163	20
Roubo a transeunte	28.028	36.368	46.367	53.786	16
Roubo a comércio	9.801	8.548	9.045	9.231	2
Roubo a veículo	11.549	12.714	16.297	17.189	5
Roubo a residência	2.316	3.414	4.406	4.613	5
Furto a transeunte	5.238	5.805	6.002	5.173	-14
Furto a comércio	11.054	11.241	10.787	10.751	0
Furto de veículo	9.627	10.209	11.959	12.099	1
Furto em residência	25.705	27.559	27.484	29.573	8
Estupro	494	573	529	671	27
TOTAL	11.168	123.978	139.905	148.814	6

Fonte: SSPAP (2017)

Os resultados descritos pela SSPAP (2017) e apresentados na Tabela 1 trazem uma sequência de índices negativos com aumento principalmente nos indicadores de estupro, com variação de 2016 e 2015 com 27%; latrocínio 20%; e roubo a transeunte com 16%. Os demais indicadores estão com números abaixo de 10%.

Já os indicadores positivos se relacionam à tentativa de homicídio com -26% furto a transeunte com -14%; e homicídio doloso com -9%. O furto ao comércio apresentou queda entre os anos 2014, 2015 e 2016.

As estatísticas por trimestre de 2016 e 2017 estão demonstradas na Tabela 2.

Tabela 2 – Indicador trimestral de criminalidade no estado de Goiás

Indicadores	Ano 2016				Ano 2017				Variação % 2017 e 2016
	1º Trim.	2º Trim.	3º Trim.	Total	1º Trim.	2º Trim.	3º Trim.	Total	
Homicídio doloso	712	583	553	1.848	583	591	565	1.739	-6
Tentativa de homicídio	965	742	696	2.403	660	618	591	1.869	-22
Latrocínio	65	38	37	140	26	27	20	73	-48
Roubo a transeunte	14.452	13.613	13.308	41.373	11.313	10.808	9.207	31.328	-24
Roubo a comércio	2.530	2.458	2.232	7.220	1.757	1.760	1.315	4.832	-33
Roubo a veículo	5.151	4.231	4.044	13.426	3.407	3.423	3.009	9.839	-27
Roubo em residência	1.345	1.053	1.151	3.549	937	978	886	2.801	-21
Furto a transeunte	1.210	1.386	1.321	3.917	979	1.014	1.051	3.044	-22
Furto a comércio	3.003	2.711	2.386	8.100	2.608	2.321	2.035	6.964	-14
Furto de veículo	3.612	2.969	2.861	9.442	2.713	2.732	2.527	7.972	-16
Furto em residência	7.103	7.298	7.497	21.898	7.569	7.465	6.559	21.593	-1
Estupro	163	156	179	498	135	157	136	428	-14
TOTAL	40.311	37.238	36.265	113.814	32.687	31.894	27.901	92.482	-19

Fonte: SSPAP (2017)

O comparativo do primeiro trimestre de 2016 com 2017 demonstraram queda nas 12 modalidades criminais em todo o estado, contudo, as mais significativas estão relacionadas a latrocínio, -48%; roubo a comércio, -33%; roubo a veículo, -27%; e roubo a transeunte -22%.

4.2 PES no Âmbito da Polícia Civil do estado de Goiás

O PES é um modelo centralizado na análise dos problemas existentes, em especial daqueles mal estruturados e complexos, em que o ator principal não tem controle sobre as variáveis intervenientes. Esse sistema fica centrado na identificação dos problemas, dos atores envolvidos, da situação existente e da capacidade de produção social (RIEG; *et al*, 2014).

Esse sistema significa um avanço na democratização dos processos de planejamento e gestão ao valorizar a interpretação de cada indivíduo/ator da situação problema mediante suas crenças, experiências, percepções, atitudes e comportamentos e a progressão do modo de pensar, de agir e sua posição no jogo social (RIEG; *et al*, 2014).

Segundo Gentili (2004)

Ele possibilita a explicação de um problema a partir da visão do ator que o declara, a identificação das possíveis causas e a busca por diferentes modos de abordar e propor soluções. Logo, processar problemas implica em explicar como ele nasce e como se desenvolve, fazer planos para atacar as suas causas, analisar e construir a viabilidade política do plano, o que corresponde a ter uma visão real dos problemas locais sem generalizá-los na descrição e nas propostas de solução (GENTILINI, 2014, p. 102).

A questão da segurança pública tornou-se um problema fundamental e um dos principais desafios do Estado diante de seus reflexos nos mais diversos setores, como os sociais, econômicos, tecnológicos, habitacionais, de saúde, transporte e lazer, entre outros.

O tema, portanto, está diretamente relacionado à importância do planejamento nas atividades policiais, em especial as ações voltadas para a preservação da ordem pública e redução dos indicadores criminais.

Assim, a aplicação do PES no âmbito da Polícia Civil do estado de Goiás justifica-se na necessidade cada vez mais presente de otimização das ações operacionais da instituição, posto que os desafios sejam cada vez mais difíceis no campo da segurança pública.

A aplicação dessa ferramenta poderá apresentar análises mais aproximadas da realidade, detalhando as causas do aumento da criminalidade, levando em conta, os fenômenos sociológicos da região em pauta, que deverão ser conhecidos rotineiramente pelos responsáveis pelo planejamento operacional das unidades.

Dessa forma, norteará a elaboração dos planos de ação consequentes, visando não somente a prevenção ou redução dos índices criminais, mas também o aumento da sensação de segurança das pessoas.

Esse diagnóstico, o de identificar e conhecer os fenômenos, proporcionará à polícia uma valiosa ferramenta de análise de cenários, permitindo identificar as causas do avanço criminal e diagnosticar com mais precisão as causas da incidência criminal.

É nesse sentido que este estudo da aplicação prática do PES na área de segurança pública se mostra relevante e fundamental no controle da violência e da criminalidade.

O PES é dividido em quatro momentos: explicativo; normativo; estratégico e tático-operacional, que indicam circunstâncias de um processo contínuo em que nenhum momento está isolado dos demais (GENTILINI, 2014).

Com o PES utilizado como lente pode-se considerar que cada um dos problemas elencados é fruto da percepção individual dos atores, que nesta pesquisa são os gestores da polícia civil e o titular responsável pela unidade policial, aqueles que têm o poder de gestão e por consequência de decisão na análise e determinação de ações, 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 tem de outros atores sociais.

Nesse sentido, pode-se evidenciar que os problemas identificados pelos atores transfiguram-se como fatos reais, observados, vivenciados, negados, prevenidos, combatidos e monitorados pelos gestores da polícia civil.

Isso evidencia um ponto bastante característico do método PES: a participação dos vários atores sociais envolvidos na situação-objetivo no processo de planejamento. Como já descrito, o PES idealizado por Matus (1994) é composto no plano geral por quatro grandes passos denominados momentos, formulados para superar a ideia de etapas, muito rígidas no planejamento tradicional, e traz uma visão dinâmica ao processo de planejamento.

A criminalidade urbana evoluiu com base nas transformações demográficas e sociais ocorridas nas últimas décadas, resultantes de uma mudança global. Tais transformações funcionam como vetor de alimentação e propagação da criminalidade em si, originando desafios mais contundentes para o setor de segurança pública no estado de Goiás. Esses condicionantes estruturais permitiram o estabelecimento de condições ideais para o crescimento do crime.

Por se tratar de um estudo de caso realizado no âmbito da polícia civil, os atores sociais diretamente envolvidos no planejamento e ações de segurança pública no estado de Goiás participaram do grupo de discussão, visando definir a percepção ampliada dos principais problemas e de seus nós-críticos, a partir registros das impressões dos participantes quanto ao tema criminalidade.

No que diz respeito ao levantamento documental, foram coletadas as estatísticas referentes à criminalidade no estado de Goiás. Os resultados podem ser verificados na sequência.

4.2.1 Momento 1: explicativo

No momento 1 explica-se como nascem e se desenvolvem os problemas. É necessário que sejam descritos e se enumere suas causas.

- **Descrição do problema:** aumento da criminalidade no estado de Goiás.
- **Explicação dos problema:**
 1. carência de efetivo policial, com elevado número de policiais atuando diretamente na área administrativa quando deveriam atuar diretamente em campo;
 2. estrutura física deficitária para combate ao crime;
 3. elevação do tráfico e consumo de drogas, em especial do *crack*; e
 4. aumento das facções que estão mais bem equipadas.

No conjunto de problemas apresentados percebe-se a limitação de recursos diversos: materiais, estruturais, humanos, informacionais e financeiros. A identificação dos nós críticos elencados na pesquisa ocorreu após a identificação de problemas e também foram apontadas algumas de suas causas.

Para isso utilizou-se a ferramenta Vetor de Descrição de Problema (VDP), que possibilita a descrição sumária de cada problema apontado por descritores específicos, bem como a investigação de suas possíveis causas, isto é, os nós críticos.

Na sequência, o Quadro 4 traz o descritivo sumariado dos quatro problemas, com a sua identificação e a dos nós críticos a partir da relação dos próprios problemas.

Quadro 4 – Descritivos dos problemas com base no PES

Problemas	(VDP) Descritor	Descritivo dos problemas	Nós críticos (possíveis causas)
1. Carência de efetivo policial	O elevado número de policiais atuando diretamente na área administrativa, quando deveriam, na visão dos participantes, atuar diretamente em campo.	Consideraram que há um número excessivo de policiais exercendo funções de cunho administrativo, isto é, 32%, o que os impossibilita de atuarem em campo no que diz respeito à segurança pública do estado.	<ul style="list-style-type: none"> • Número de policiais está aquém do necessário para o adequado desempenho de suas funções, e profissionais têm de ser deslocados para atender demandas administrativas. O estado possui um policial para cada 538 habitantes. A média é de um policial para cada 450 habitantes.
2. Estrutura física deficitária para combate ao crime (Falta de armamento e viaturas)	A estrutura material para prevenção e combate ao crime não atende às necessidades do Estado, pois faltam viaturas e armamento.	<p>A estrutura física do imóvel sede da unidade policial não é adequada ao serviço policial, tanto no que se refere à recepção das pessoas que demandam atendimento quanto à parte operacional da unidade onde são realizados os serviços operacionais.</p> <p>Em geral, as edificações onde se encontram os postos policiais estão desatualizadas e em péssimo estado de conservação. A estrutura física apresenta condições inadequadas ao ambiente de trabalho administrativo e não oferece espaço adequado para reuniões com a população.</p> <p>A estrutura material, que abrange a quantidade de viaturas à disposição, assim como os equipamentos de proteção individual do policial, armas e coletes, são considerados ultrapassados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Não há recursos a serem aplicados na contratação de novos policiais. • O Estado tem investido uma média de R\$ 237,34 por habitante, mas a média nacional é de R\$ 388,00.
3. Elevação do tráfico e do consumo de drogas, em especial do crack.	Elevado aumento no consumo de drogas, com destaque para o crack, considerada droga bastante nociva e acessível aos usuários.	O crack chegou ao Brasil nos anos 1990 e devido ao seu baixo preço disseminou-se rapidamente entre usuários que não podiam comprar cocaína, atingindo de forma devastadora uma grande massa de jovens. Droga de efeito rápido e intenso, o crack leva o usuário rapidamente à dependência.	<ul style="list-style-type: none"> • Impunidade, o que eleva a quantidade de crimes cometidos. • Carência de estrutura e educação, familiar e escolar, adequadas.
4. Aumento das facções que estão cada vez melhor equipadas	Controle das rotas internacionais de tráfico de drogas para o Brasil e alteração da lei que possa criar um regime de cumprimento de sentenças no qual detentos suspeitos de liderar facções fiquem efetivamente isolados.	As quadrilhas estão brigando cada vez mais entre elas. A conduta violenta pode ser verificada, principalmente, em duas situações: na utilização de armamento pesado muitas vezes oriundo do tráfico internacional de drogas e na prática de homicídio	<ul style="list-style-type: none"> • Não há recursos a serem aplicados na contratação de novos policiais na fiscalização de fronteiras e nos aeroportos para evitar as remessas de armamento para o Brasil. • Impunidade, o que eleva a quantidade de crimes cometidos, e defasagem de material humano, que interfere e prejudica as investigações.

4.2.2 Momento 2: normativo

São as causas em relação às quais é possível atuar com a situação-objetivo e com o modo pela qual poderá ser alcançada. Nesse contexto, tanto seleciona os nós críticos por meio de metodologia específica quanto identifica as estratégias de melhoria.

Dentre os nós críticos apresentados observou-se que alguns são semelhantes em conteúdo apesar das diferenças textuais, diminuindo o quantitativo de nós críticos descritos. Destacam-se os seguintes:

1. Número de policiais está aquém do necessário para o adequado desempenho de suas funções, e profissionais têm de ser deslocados para atender demandas administrativas.
2. Falta de recursos a serem aplicados na contratação de novos policiais.
3. Impunidade, o que eleva a quantidade de crimes cometidos.
4. Carência de estrutura e de educação familiar e escolar adequadas.
5. Falta de recursos a serem aplicados na contratação de novos policiais na fiscalização de fronteiras e nos aeroportos para evitar as remessas de armamento para o Brasil.
6. Defasagem de material humano, que interfere e prejudica as investigações.

Apresenta-se, no Quadro 5, o processo de análise dos nós críticos identificados pelos atores participantes.

Quadro 5 – Análise dos nós críticos selecionados

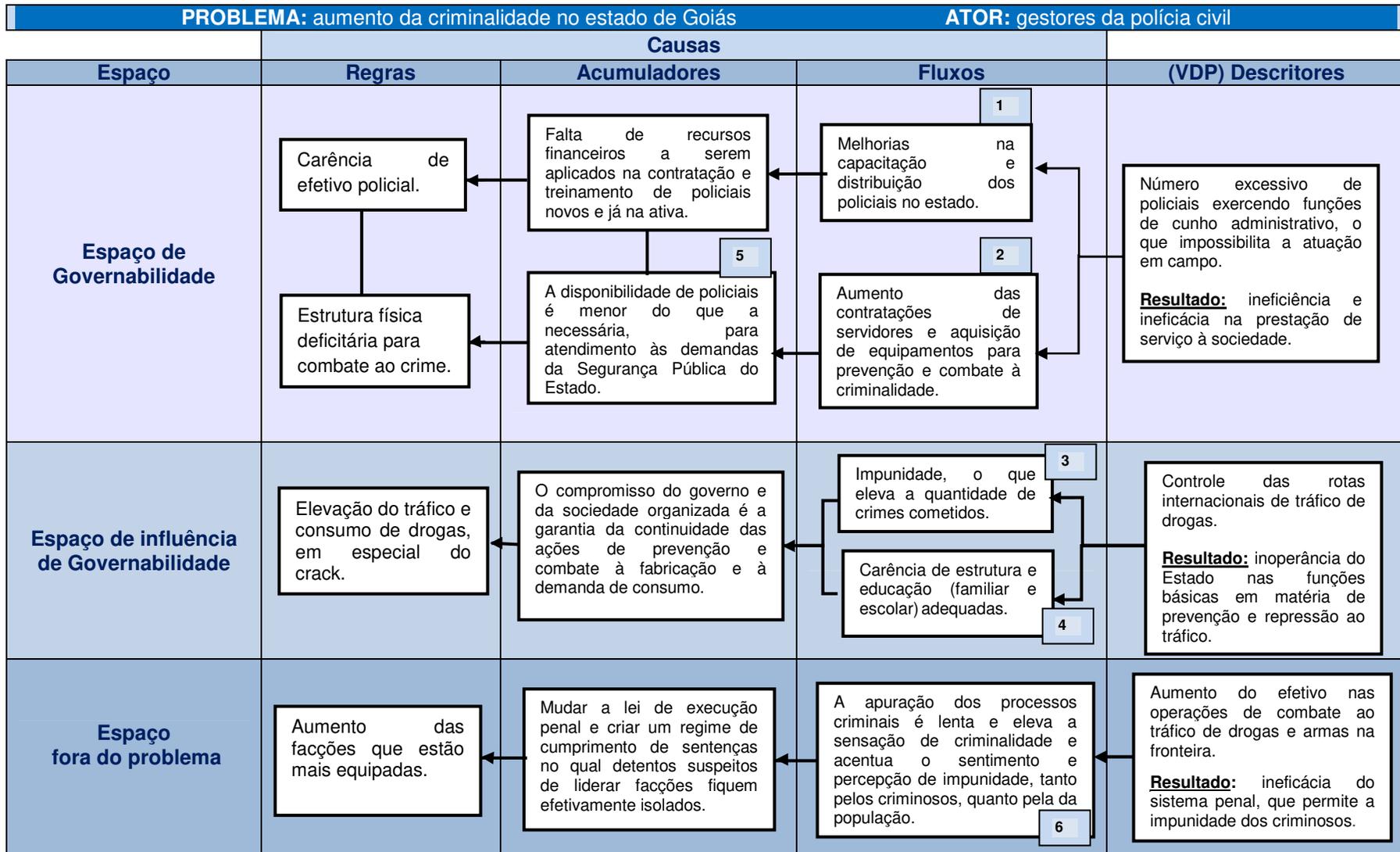
Texto Síntese dos Nós Críticos (NC)	Impacto no Problema	Consequência Direta de Outra Causa?	Oportuno?
NC 1- Número de policiais está aquém do necessário para o adequado desempenho de suas funções, e profissionais têm de ser deslocados para atender demandas administrativas.	Sim	Sim	Sim
NC 2- Falta de recursos a serem aplicados na contratação de novos policiais.	Sim	Não	Não
NC 3- Impunidade, o que eleva a quantidade de crimes cometidos.	Sim	Sim	Não
NC 4- Carência de estrutura e educação (familiar e escolar) adequadas.	Sim	Não	Sim
NC 5- Falta de recursos a serem aplicados na contratação de novos policiais na fiscalização de fronteiras e nos aeroportos para evitar as remessas de armamento para o Brasil.	Sim	Não	Sim
NC – 6- Defasagem de material humano, o que interfere e prejudica as investigações.	Sim	Não	Sim

Com esses nós críticos elencados foram elaboradas propostas de ação. Na seleção dos nós críticos observam-se três critérios representados pelas seguintes perguntas, que devem ser aplicadas a cada causa do problema. Quando todas as três questões são respondidas afirmativamente, o nó deve ser um ponto de enfrentamento.

- 1ª A intervenção nessa causa trará um impacto representativo nos descritores do problema, no sentido de modificá-los positivamente?
- 2ª A causa constitui-se num centro prático de ação, ou seja, há possibilidade de intervenção direta no nó causal, mesmo que não seja pelo ator que o explica?
- 3ª É oportuno politicamente intervir?

Com a definição dos nós críticos, a Figura 11 traz a representação gráfica do problema no fluxograma situacional chamado *Árvore do Problema*, na qual figuram apenas os descritores e os nós críticos relacionados entre si.

Figura 11 – Fluxograma situacional



Na construção do fluxograma situacional, apresentado na Figura 11, foram identificadas as causas do VDP. Cada causa é denominada nó explicativo e cada uma tem três planos de determinação/produção social (RIVERA, 1994):

1. **regras - leis e normas:** ordenamentos básicos que condicionam a variedade possível das acumulações/normas;
2. **acumuladores, causas com caráter cognitivo:** atores e sua capacidade de produção ou estoque de recursos. As acumulações incluem as características dos sistemas técnicos de produção e dos sistemas organizativos entre outros; e
3. **fluxos, que representam ações:** resultado do processo de produção dos atores e da organizações sociais por eles controladas.

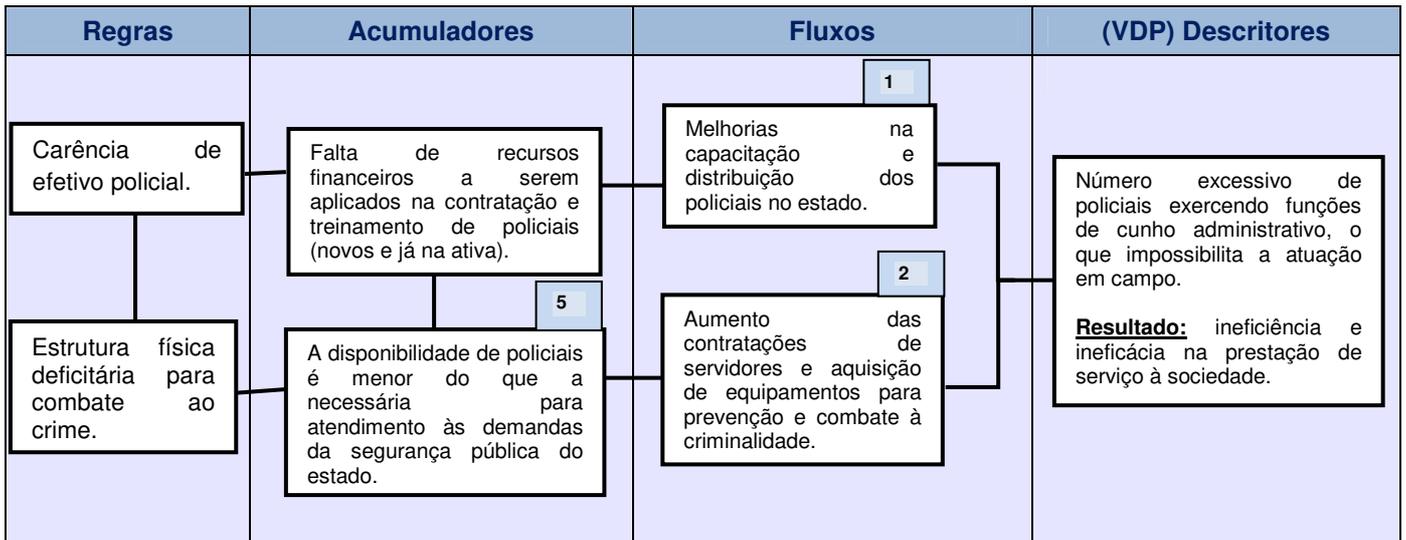
As causas do VDP apresentadas no Figura 11 e os nós explicativos para os três tipos descritivos - regras, acumuladores e fluxos - estão subdivididos para as três áreas de atuação dos atores envolvidos:

- **espaço de governabilidade:** em que o controle total é do ator, no caso a Secretaria de Segurança Pública do Estado, que declara o problema;
- **espaço de influência de governabilidade:** espaço em que o ator, Polícia Civil do estado, tem capacidade de influenciar, mesmo que no momento atual essa influência seja zero; e
- **espaço de fora do problema:** área na qual o ator não tem qualquer controle sobre as causas do problema.

Dada a complexidade do fluxograma apresentado na Figura 11 tem-se, na sequência, o seu desmembramento nas Figuras 11A, 11B e 11C, que representam cada área de atuação dos três espaços de controle/atuação dos atores envolvidos.

A Figura 11A demonstra as seguintes informações para o espaço de governabilidade:

Figura 11A – Descritores para espaço de governabilidade

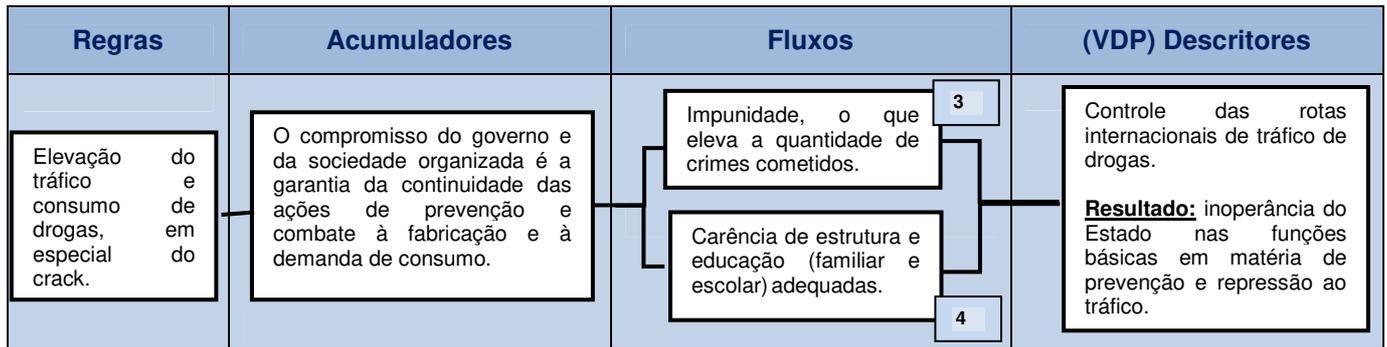


- **VDP para a área espaço de governabilidade:** número excessivo de policiais exercendo funções de cunho administrativo, o que impossibilita a atuação em campo. Esse VDP apresenta duas regras:

 - **Regra 1** - Carência de efetivo policial.
 - **Acumuladores:** falta de recursos financeiros a serem aplicados na contratação e treinamento de policiais novos e já na ativa.
 - **Fluxos:** melhoria na capacitação e distribuição dos policiais para o estado.
 - **Regra 2** - Estrutura física deficitária para combate ao crime.
 - **Acumuladores:** a disponibilidade de policiais é menor do que a necessária para atendimento às demandas da Segurança Pública do Estado.
 - **Fluxos:** aumento das contratações de servidores e aquisição de equipamentos para prevenção e combate à criminalidade.

Para o espaço de influência de governabilidade, o desmembramento do fluxograma apresentado está descrito da seguinte forma (Figura 11B):

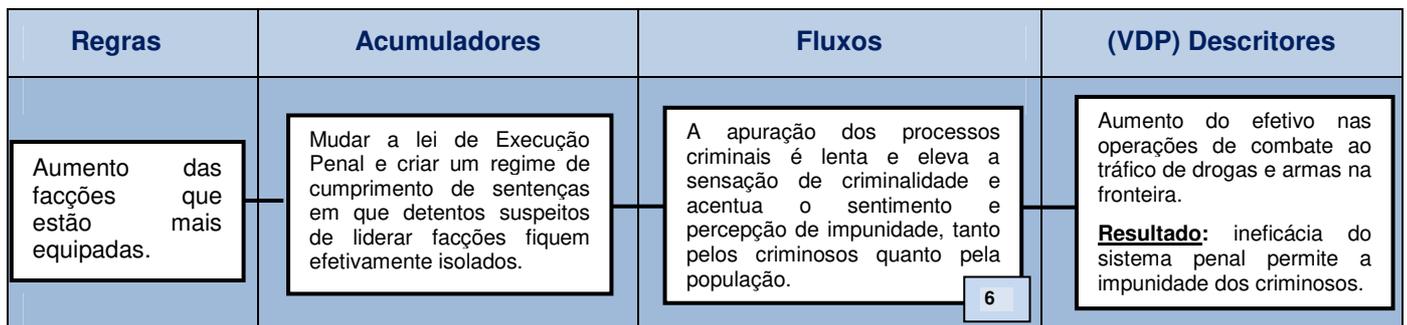
Figura 11B – Descritores para espaço de influência de governabilidade



- **VDP 2 para o espaço de influência de governabilidade:** controle das rotas internacionais de tráfico de drogas.
 - **Regras:** elevação do tráfico e consumo de drogas, em especial do crack.
 - **Acumuladores:** o compromisso do governo e da sociedade organizada é a garantia da continuidade das ações de prevenção e combate à fabricação e à demanda de consumo.
 - **Fluxos:** impunidade, o que eleva a quantidade de crimes cometidos e carência de estrutura e educação (familiar e escolar) adequadas.

O espaço fora do problema traz o desmembramento do fluxograma, como demonstrado na Figura 11C:

Figura 11C – Descritores para espaço fora do problema



- **VDP 3 para o espaço fora do problema:** aumento do efetivo nas operações de combate ao tráfico de drogas e armas na fronteira.
 - **Regras:** aumento das facções que estão mais bem equipadas.

- **Acumuladores:** mudar a lei de execução penal e criar um regime de cumprimento de sentenças em que detentos suspeitos de liderar facções fiquem efetivamente isolados.
- **Fluxos:** a apuração dos processos criminais é lenta, eleva a sensação de criminalidade e acentua o sentimento e a percepção de impunidade, tanto pelos criminosos quanto pela população.

As relações de causalidade entre os nós explicativos são representadas por linhas sequenciais. Alguns nós explicativos são críticos para a alteração dos descritores do problema, os denominados nós críticos, sobre os quais serão elaboradas as propostas de ação.

4.2.3 Momento 3: estratégico

A análise de viabilidade do plano tem três dimensões: política, econômica e tecnológica. Essa análise parte de dois níveis:

- análise da motivação dos atores frente às operações do plano; e
- análise do grau de controle dos recursos necessários à implementação das operações e ações por parte do conjunto de atores que apoia e dos que rejeitam.

O plano é constituído por operações destinadas a mudar o VDP de cada problema até alcançar as metas propostas. As operações são selecionadas por sua capacidade de atacar as causas críticas, os nós críticos dos problemas, e produzir resultados que se aproximem das metas.

Além disso, surgem três grandes opções estratégicas: i) de cooperação, que supõe negociação e acordo, em que cada parte cede em troca de benefícios mútuos; ii) de cooptação, quando uma parte ganha a adesão da outra parte (ator ou atores) aplicando seu peso, domínio de recursos e/ou força no projeto ideológico; e iii) de conflito, utilizando o conflito entre os atores.

Na definição do problema foi elaborado o plano de ação: foram definidas as ações para combater as causas identificadas como nós críticos, como apresentado no Quadro 6:

Quadro 6 – Plano de ação situacional para o problema, com base nos nós críticos

Nós críticos (NC)	Plano de ação	Atores que o controlam	Prazo
NC 1 - Número de policiais está aquém do necessário para o adequado de desempenho de suas funções, e profissionais têm que ser deslocados para atender às demandas administrativas.	Contratação de novos policiais e de servidores para atuar na área administrativa.	Governo do Estado	Mensal
	Desvio do efetivo operacional para outras funções.	Delegado	Mensal
	Deslocamento de servidores municipais/estaduais para atuar no administrativo nas delegacias.	Secretaria de Segurança Pública	Mensal
NC 2 - Falta de recursos a serem aplicados na contratação de novos policiais.	A solicitação de maiores recursos financeiros ao governo.	Secretaria de Segurança Pública	Trienal
	Falta de empenho de outros órgãos ligados à segurança pública.	Governo do Estado	
NC 3 - Impunidade, o que eleva a quantidade de crimes cometidos.	Mudança na legislação brasileira	Juiz da Vara Criminal	Anual
	Falta de apoio do judiciário.	Governo do Estado	Anual
	Falta de cumprimento das leis, dadas a sua ineficiência.	Segurança Pública	Anual
NC 4 - Carência de estrutura e educação (familiar e escolar) adequadas.	Contribuição do governo para criação de projetos que possam integrar a família e a escola como forma de prevenção do fracasso escolar.	Governo do Estado	Anual
	Falta de realização de trabalhos comunitários e educativos para jovens.	Governo do Estado	Mensal
	Falta de consciência da população.	Segurança Pública	Mensal
NC 5 - Falta de recursos a serem aplicados na contratação de novos policiais na fiscalização de fronteiras e nos aeroportos para evitar as remessas de armamento para o Brasil.	Alteração do orçamento do Estado e solicitação de maiores recursos do governo federal para atuar nos aeroportos e fronteiras.	Secretaria de Segurança Pública	Trienal
	Falta de ações policiais específicas no combate a esse tipo de crime.	Delegado	Mensal
	Falta de assistência na recuperação de drogados.	Governo do Estado	Mensal
NC – 6 - Defasagem de material humano, que interfere e prejudica as investigações.	Novos concursos e capacitação dos existentes com técnicas mais avançadas de combate ao crime.	Secretaria de Segurança Pública	Anual
	Falta de preparo dos policiais, necessitando de reciclagem	Secretaria de Segurança Pública	Anual
	Baixos salários recebidos pelos policiais.	Governo do Estado	Anual

O Quadro 6 elenca a busca de estratégias pelos atores responsáveis pelo plano de ação, visando a construção de viabilidade para as operações. Além disso, traz os nós críticos, as ações, os responsáveis e o prazo de implementação. Para cada nó crítico deve ser elaborada uma ou mais operações, que correspondem às propostas de intervenção.

A estratégia e planos de ação são essenciais para a gestão desse projeto, por proporcionar rumo, orientação, direção e influência tanto em aspectos comportamentais quanto na execução de atividades.

Desse contexto têm-se as seguintes estratégias:

- **NC 1:** o número de policiais está aquém do necessário para o adequado desempenho de suas funções, e profissionais têm de ser deslocados para atender demandas administrativas.
 - **Ações propostas:** contratação de novos policiais e de servidores para atuar na área administrativa ou, ainda, deslocar servidores municipais/estaduais para atuar na área administrativa nas delegacias.
- **NC 2:** falta de recursos a serem aplicados na contratação de novos policiais.
 - **Ações propostas:** solicitação de mais recursos financeiros ao governo estadual e federal, pois os 11% do orçamento do Estado que foram gastos com segurança no ano de 2016, demonstraram ser insuficientes.
- **NC 3:** a impunidade aumenta a quantidade de crimes cometidos.
 - **Ações propostas:** primeiramente efetuar uma mudança na legislação brasileira.
- **NC 4:** Carência de estrutura e educação (familiar e escolar) adequadas.
 - **Ações propostas:** atuação do governo para criação de projetos que possam integrar a família e a escola como forma de prevenção do fracasso escolar, bem como realizar trabalhos comunitários e educativos para jovens.
- **NC 5:** falta de recursos a serem aplicados na contratação de novos policiais na fiscalização de fronteiras e nos aeroportos para evitar as remessas de armamento para o Brasil.
 - **Ações propostas:** para minimizar a vulnerabilidade e a fragilidade da segurança nas fronteiras, que permitem a entrada de armas e drogas facilitando o crescimento das facções criminosas, é necessária a criação de um plano estratégico que una esforços das Forças Armadas, Polícia Federal e outros órgãos governamentais.
- **NC 6:** Defasagem de material humano, que interfere e prejudica as investigações.

- **Ações propostas:** como sugestão tem-se os seguintes itens: novos concursos para contratação de policiais; capacitação com técnicas avançadas de combate ao crime e aos baixos salários. O treinamento é insuficiente: uma pessoa que é aprovada em concurso passa alguns meses em preparação e logo depois recebe uma arma e vai às ruas sem noção ampla e experiência. Demanda um treinamento mais intensivo e constante durante toda sua carreira, não somente uma preparação física, como também psicológica, e ainda a prioridade que é receber uma educação em direitos humanos e tolerância.

A partir dessa descrição têm-se algumas medidas propostas pelos gestores da polícia civil a fim de minimizar o problema do aumento da criminalidade no estado de Goiás. Para superar e transformar nós críticos há limitações de recursos diversos: materiais, estruturais, humanos; informacionais e financeiros. O reconhecimento dessas limitações acaba por resultar em ações conflitantes.

4.2.4 Momento 4: tático - operacional

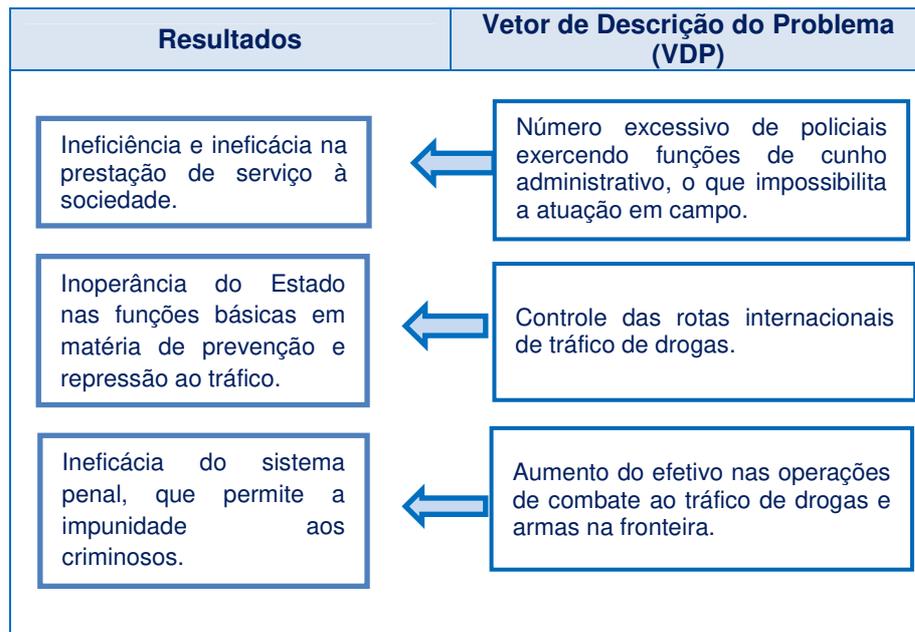
Esse é momento de execução do plano sob uma determinada gerência e organização do trabalho, com prestação de contas, supervisão, acompanhamento e avaliação. É o momento de monitorar as operações e avaliar continuamente; é a ação com o suporte do plano, seus resultados e o modo como garantir a sua execução.

Esse momento tem como principal finalidade designar os responsáveis pelas operações/projetos, além de estabelecer prazos. Seguem as seguintes premissas:

- **Definição dos atores**
 - Neste estudo foram considerados atores, os gestores da polícia civil e o titular responsável pela unidade policial. Os gestores atuarão como gerente de operação e terão a responsabilidade pelo acompanhamento da execução de todas as ações definidas. Sua principal função é garantir que todas as ações sejam executadas de forma coesa, coerente e sincronizada, prestando contas do andamento do projeto.
- **Identificação do problema**
 - Aumento da criminalidade no estado de Goiás.
- **Seleção dos problemas com base nos resultados do VDP**

A utilização do VDP ocorre por permitir uniformizar a descrição e a compreensão do problema entre os atores interessados em sua solução. Além disso, é fundamental para o monitoramento do problema, pois a partir da seleção dos resultados apontados elaborou-se a árvore do problema apresentada na Figura 12.

Figura 12 – Árvore do problema com base nos resultados do VDP



A partir da árvore do problema, como referência, foi criado o plano de ação que tem a execução e a conjuntura monitoradas pelos gestores responsáveis pelas correções dos possíveis erros de condução e/ou de antecipar problemas não previstos.

O plano de ação é composto por operações desenhadas para enfrentar e impactar as causas mais importantes ou os nós críticos do problema selecionado. As operações são conjuntos de ações que devem ser desenvolvidas durante a execução do plano.

Essas operações consomem os seguintes recursos:

- **econômicos, ou financeiros;**
- **organizacionais:** estrutura física, recursos humanos, equipamentos;
- **cognitivos:** conhecimento acumulado; e
- **de poder:** também denominado recurso político.

Tradicionalmente o mais valorizado é o recurso financeiro, entretanto, as demais operações são fundamentais para o sucesso do plano. O Quadro 7A e 7B (continuação) descreve a gestão estratégica do plano de ação com base na VDP e nós críticos já elencados.

- **Determinação dos meios estratégicos necessários para a efetivação das ações:**
 - Infraestrutura adequada para atender às operações: homens, equipamentos e apoio logístico concentrados nas tarefas de inteligência e investigação para enfrentar o aumento da criminalidade.
 - Na atualidade a polícia tem metade do seu efetivo envolvido com atividades administrativas e a outra metade para lidar com os muitos inquéritos policiais.
 - Para tornar mais eficiente e confiável a gestão das forças de segurança é preciso treinamento e respeito, o que inclui o pagamento de melhores salários.
- **Determinação do tempo adequado à realização de cada operação:**
 - Duração de um ano, por entender-se que se trata de um tempo razoável para a implantação de um conceito de gestão e a efetividade das ações.
 - Revisão após o primeiro semestre do início das ações, visando adaptá-las às mudanças nos dados estratégicos, nós críticos ou nos cenários específicos da unidade policial que onde ocorreram nesse período.
 - Ao término do período de aplicação do plano cabe aos gestores e executores uma avaliação das ações realizadas, contextualizando-as aos fatores endógenos e exógenos, uma vez que servirão de parâmetro para a realização de novo fluxograma estrutural situacional, que terá como objetivo o ano seguinte.

Quadro 7A – Gestão estratégica do plano de ação

Vetor de Descrição do Problema (VDP)	Nós críticos (NC)	Recursos Críticos	Controle dos recursos críticos	Operações estratégicas
			Ator Responsável	
Número excessivo de policiais exercendo funções de cunho administrativo, o que impossibilita a atuação em campo.	<p>NC 1 - Número de policiais está aquém do necessário para o adequado desempenho de suas funções, e profissionais têm de ser deslocados para atender às demandas administrativas.</p>	<p>- Político: aquisição de recursos do governo.</p> <p>- Organizacional: realocação de servidores.</p> <p>- Econômico: recursos para contratação de novos policiais.</p>	<p>- Delegados.</p> <p>- Governo.</p> <p>- Secretaria de Segurança Pública.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Realização de um levantamento do efetivo necessário para cobrir áreas com maiores índices de criminalidade. Estas podem ser definidas como setores, zoneamento ou mesmo por macro ou microrregião. • Elaboração de um relatório dos pontos mais críticos do estado para elaborar a demanda de servidores em cada área. • Buscar, nos órgãos competentes, que não estando na governabilidade têm como função dar apoio, tais como: <ul style="list-style-type: none"> – contratação de servidores para suprir a demanda; – investimentos na melhoria do desempenho dos servidores (capacitação e aperfeiçoamento); – investimentos/repasse dos recursos financeiros necessários para melhorar as ferramentas de tecnologia de informação bem como insumos necessários para o exercício dos servidores; e – concurso público.
	<p>NC 2 - Falta de recursos a serem aplicados na contratação de novos policiais.</p>	<p>- Político: aquisição de recursos do governo.</p> <p>- De poder: ação conjunta dos governos estadual e federal.</p> <p>- Econômico: recursos para contratação de novos policiais.</p>		

Quadro 7B – Gestão estratégica do plano de ação (Cont.)

VDP	Nós críticos (NC)	Recursos Críticos	Controle dos recursos críticos	Operações estratégicas
			Ator Responsável	
Controle das rotas internacionais de tráfico de drogas.	<p>NC 3 - Impunidade, o que eleva a quantidade de crimes cometidos.</p>	<p>- De poder: ação do governo federal.</p> <p>- Político: criação de leis.</p>	<p>- Juiz da Vara Criminal.</p> <p>Governo.</p> <p>- Secretaria de Segurança Pública.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A ação de combate ao tráfico de drogas e de armas com apoio dos militares, visando reforçar o trabalho de fiscalização de pedestres e veículos que entram no país, com foco no combate aos crimes transfronteiriços, principalmente, a entrada de drogas, armas e munição pela fronteira oeste do país.
	<p>NC 4 - Carência de estrutura e educação (familiar e escolar) adequadas.</p>	<p>- Político: investimento em educação.</p> <p>- De poder: ação do governo estadual.</p> <p>- Econômico: investimento em educação.</p>	<p>- Governo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Criação de políticas públicas específicas na área da educação, saúde e assistência social. Para isso é necessário incentivar a permanência do adolescente na escola, com reforço para cursos profissionalizantes, programas para tratamento de drogadição e sua reinserção na sociedade, assim como acompanhamento da família do viciado. • Programas de medidas socioeducativas que realmente cumpram o papel de reeducar, além de demonstrar que o processo de aprendizagem se dá quando a família e a instituição escolar têm responsabilidades claras e definidas sobre educação.
Aumento do efetivo nas operações de combate ao tráfico de drogas e armas na fronteira.	<p>NC 5 - Falta de recursos a serem aplicados na contratação de novos policiais na fiscalização de fronteiras e nos aeroportos para evitar as remessas de armamento para o Brasil.</p>	<p>- Econômico: recursos financeiros para realizar investimentos.</p> <p>- Organizacional: aquisição de equipamentos.</p> <p>- De poder: ação conjunta entre governo federal e estadual.</p>	<p>- Governo.</p> <p>- Secretaria de Segurança Pública.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Atuação conjunta no auxílio às polícias militar, civil, rodoviária e federal, à Força Nacional e à Receita Federal e ocorrência em pontos estratégicos durante o dia e à noite.

- **Construção do plano estratégico**

- Para enfrentar as mudanças na sociedade, a dinâmica social e conseqüentemente a delitual, que se encontram em contínua mutação, os gestores de polícia têm que se atualizarem rotineiramente, para serem capazes de acompanhar essa rápida evolução e melhor planejar suas ações para o adequado enfrentamento criminal. Tornam-se necessárias, portanto, transformações nas estratégias a serem adotadas pela gestão das forças de segurança e para enfrentar tal conjuntura. As novas formas de gestão devem ser flexíveis, adaptativas e responder às necessidades dos atores sociais que as influenciam.
- Torna-se necessário também, um plano de ação bem formulado e com garantia de recursos, pois o enfrentamento do problema passa pelo avanço da educação, saúde e emprego. É preciso um sistema de gestão que dê conta de coordenar e acompanhar a execução das operações/projetos, indicando as correções de rumo necessárias. Esse sistema deve ainda garantir o uso eficiente dos recursos, promovendo a comunicação entre todos envolvidos no projeto.

Para tanto, torna-se premente a necessidade de elaborar processos formais, mas flexíveis, de planejamento estratégico a fim de melhor gerenciar o processo de gestão, gerando resultado para toda a sociedade.

4.3 Resultados encontrados com base nos quatro momentos do PES

Na elaboração do PES, os dados elencados apontam o problema neste estudo como 'aumento da criminalidade no estado de Goiás', e com base na filosofia do PES apresenta-se, na sequência, o resumo dos momentos com os resultados encontrados.

O PES propriamente dito inclui o gerenciamento indissociável da busca de resultados com a realização de um plano de ação, a avaliação dentro da lógica de planejamento, monitoramento e posterior avaliação.

- **No momento 1 – explicativo:** identificaram-se na visão dos atores, os gestores da polícia civil, os seguintes problemas:

1. carência de efetivo policial, com elevado número de policiais atuando diretamente na área administrativa, quando deveriam atuar diretamente em campo;
2. estrutura física deficitária para combate ao crime;
3. elevação do tráfico e consumo de drogas, em especial do crack; e
4. aumento das facções que estão mais bem equipadas.

No conjunto dos problemas apresentados percebeu-se a existência de limitações de recursos diversos – materiais, estruturais, humanos, informacionais e financeiros, contudo, concentrou-se nas questões do fator humano e de recursos financeiros para a melhoria do trabalho da polícia civil e, conseqüentemente, da segurança pública do estado.

- **No momento 2 - normativo:** as estratégias de melhorias apontadas pelos atores sociais participantes relacionam as seguintes ações:
 - contratação de novos policiais e de servidores para atuar na área administrativa;
 - desvio do efetivo operacional para outras funções;
 - deslocamento de servidores municipais/estaduais para atuar no administrativo nas delegacias;
 - solicitação de maiores recursos financeiros ao governo;
 - inexistência de empenho de outros órgãos ligados à segurança pública;
 - mudança na legislação brasileira;
 - inexistência de apoio do judiciário;
 - inexistência de cumprimento das leis, dada a sua ineficiência;
 - contribuição do governo para criação de projetos que possam integrar a família e a escola, como forma de prevenção do fracasso escolar;
 - inexistência de realização de trabalhos comunitários e educativos para jovens;
 - inexistência de consciência da população;
 - alteração do orçamento do estado e solicitação de maiores recursos do governo federal para atuar nos aeroportos e fronteiras;
 - inexistência de ações policiais específicas no combate e esse tipo de crime;
 - inexistência de assistência na recuperação de drogados;

- novos concursos e capacitação dos existentes com técnicas mais avançadas de combate ao crime;
 - inexistência de preparo dos policiais, necessitando de reciclagem; e
 - baixos salários recebidos pelos policiais.
- **Momento 3 - estratégico:** é o momento responsável pela avaliação e construção da viabilidade do plano que será efetivado pelos atores envolvidos.

Nesse contexto, o estudo final acerca da possibilidade de cada ação estratégica selecionada ser, de fato, aplicada na prática, observou-se a existência de limitações de recursos diversos, como: materiais, estruturais, humanos, informacionais e financeiros. O reconhecimento dessas limitações acaba por resultar em ações conflitantes.

Isso acabou por inviabilizar, no presente estudo, uma análise de viabilidade completa de cada estratégia sugerida, bem como de adequar e situar cada estratégia considerada como viável em termos temporais, dados os prazos para realizar cada plano de ação que foram identificados como de médio e longo prazos, bem como dos atores sociais envolvidos no processo de planejamento.

- **Momento 4 – tático-operacional:** contribuiu para a programação da implementação das propostas, incluindo os atores responsáveis pelo controle dos recursos e execução.

Apresenta-se, no momento 4, o plano que é um compromisso que prevê ações visando o alcance de resultados, ou seja, impactos favoráveis nos problemas selecionados cujo processo exige formas adequadas de gerenciamento e monitoramento, dado o envolvimento de diversos atores, como: delegados, governo, Secretaria de Segurança Pública e Juiz da Vara Criminal. Já os recursos críticos, muitas vezes estão relacionados ao político, organizacional e econômico ao mesmo tempo.

Além disso, é necessário observar os obstáculos e oportunidades internas e externas, bem como o tempo que a resolução dos problemas requer e o tempo próprio do período da implantação da gestão estratégica. Encerrada a discussão, a próxima seção destina-se às considerações finais, seguidas pelas referências utilizadas neste estudo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na atualidade a sociedade busca, por meio da segurança pública, garantir a proteção dos direitos individuais e assegurar o pleno exercício da cidadania, tornando-o um pré-requisito ao exercício da liberdade do indivíduo, e, mais além, traduzindo-se em condição fundamental à edificação de novos paradigmas políticos, econômicos e sociais que privilegiem a qualidade de vida das pessoas.

No Brasil, a criminalidade urbana desenvolveu-se no mesmo compasso das intensas transformações ocorridas nas últimas décadas nos níveis social e econômico, resultantes de uma transformação global. Tais mudanças atuaram como um catalisador, alimentando a criminalidade e dando origem a muitos desafios ao setor de segurança pública.

Essa realidade fragmentada é permeada por questões complexas em que os problemas sociais se multiplicam e exigem o posicionamento dos diferentes atores e da comunidade organizada no exercício de sua cidadania na busca de soluções integrais.

Torna-se necessário, então, um planejamento abrangente e participativo, que possa dar conta dessa complexidade e que favoreça a articulação dos distintos setores no enfrentamento dos problemas relacionados à segurança da população. A adoção de um instrumento de gestão que tem sido aplicado eficazmente no âmbito da Administração Pública é o Planejamento Estratégico Situacional (PES), que foi criado por Carlos Matus, um economista chileno.

O método é visto como uma teoria do planejamento estratégico público, com intuito de servir de orientação aos dirigentes políticos e é aplicável a qualquer órgão, seja ele político, econômico ou social.

O estudo da aplicabilidade do PES se dá pelo fato de que até recentemente, no Brasil, o problema da segurança pública era compreendido como algo que dizia respeito apenas ao governo estadual e, dentro dele, especificamente aos órgãos do sistema de justiça criminal: polícia, Ministério Público, judiciário e administração prisional.

Trata-se de 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, e garantindo o exercício pleno da cidadania nos limites da lei.

O abrupto crescimento das cidades e a complexidade das relações sociais nos aglomerados urbanos desafiam as concepções históricas de atuação dos organismos integrantes da persecução penal. As instituições responsáveis pela segurança pública veem-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 nesse sentido que este estudo sobre segurança pública objetiva a aplicação do Planejamento Estratégico Situacional (PES) no âmbito da polícia civil do estado de Goiás a partir do desenvolvimento de um fluxograma situacional, visando a identificação dos nós críticos e a elaboração do plano de ação na resolução dos problemas apontados.

Com o desenvolvimento do fluxograma situacional é possível identificar:

- as relações de determinação entre as causas e entre elas e o problema tal como descrito, sob a forma de indicadores (descritores);
- as causas de maior poder de determinação;
- o grau de governabilidade das causas, correspondendo aquelas situadas no espaço de governabilidade às causas controladas pelo ator do plano;
- as causas localizadas no espaço-fronteira, que se referem às causas diretamente relacionadas com o problema controlado por outros atores; e
- as causas situadas no espaço fora do problema, que se relacionam a aquelas que condicionam o problema, mas não fazem parte dele diretamente, são causas também de outros problemas.

A partir da elaboração do fluxograma foi possível elencar os pontos fracos e ameaças com os quais a polícia civil se depara no seu cotidiano funcional, mostrando os nós críticos para que os gestores possam despende esforços na resolução dos problemas apontados.

Diante do exposto questiona-se, neste estudo, se o PES pode ser uma ferramenta que auxilia o processo de melhoria da gestão da segurança pública no âmbito da Polícia Civil do estado de Goiás. Nesse sentido, a metodologia do PES apresenta algumas premissas essenciais.

O planejamento focaliza problemas de uma realidade na qual se pretende agir, cuja delimitação considera a perspectiva dos atores que os vivenciam e

reconhecem que há modos diversos de perceber e explicar a realidade, o que confere diferentes sentidos e graus de relevância aos problemas identificados.

Para elaborar o PES é necessário ter informações que demonstrem exatamente a realidade da polícia civil e os problemas de criminalidade que necessitam ser superados.

Assim, a resolução dos problemas depende da disponibilidade e do acesso a recursos, mas também da viabilidade política, de quanto os atores reconhecem a necessidade de mudança e de quanto eles estão abertos e se comprometem em sua efetivação.

O PES considera a realidade social complexa e imprevisível, o que requer leituras e intervenções de natureza interdisciplinar e intersetorial. Ao mesmo tempo, reconhece especificidades inerentes à localização espaço-temporal de cada problema, o que lhe confere dinâmicas e significados particulares, exigindo formas próprias de abordagem.

Essas premissas requerem abertura e flexibilidade do gestor além de competência técnica e política, na medida em que ressalta a necessidade de partilhar decisões quanto às ações a serem implementadas para contar com a adesão e o apoio dos envolvidos, sejam executores ou usuários.

Quanto maior for a participação dos atores em todas as etapas do planejamento, maior será o sentimento de pertencimento e, por meio deste, o engajamento ao processo.

O PES pode ser visto como uma metodologia que auxilia no processo de melhoria da gestão da segurança pública no âmbito da Polícia Civil do estado de Goiás, ao possibilitar o exercício de competências de comunicação, as tomadas de decisão e liderança. Além disso, é flexível e adequado para explicar a realidade complexa dos problemas de aumento da criminalidade no estado de Goiás.

O planejamento estratégico situacional trouxe uma nova visão de gestão pública voltada à solução dos problemas e fez as adaptações estruturais às condições reais dos problemas apresentados no levantamento de dados referentes ao aumento da criminalidade no estado.

Nesse particular, a área de segurança pública apresenta-se como um campo fértil à abordagem PES, pelo fato de incluir os atores sociais e de evocar a participação das entidades representativas da sociedade com 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.

5.1 Sugestões para Futuras Pesquisas

Tendo em vista os resultados obtidos neste estudo, sugere-se ainda a utilização do fluxograma situacional para dimensionar os meios técnicos, organizacionais e humanos, obtendo o foco central na determinação dos nós críticos e criando um plano de ação a fim de apresentar soluções ou respostas focadas nas causas que os geram, com vista a eliminar ou reduzir os problemas apresentados de forma efetiva.

Para futuras pesquisas sugere-se a implantação do fluxograma situacional em cada distrito policial para que obtenha soluções personalizadas a cada demanda da sociedade pertencente a este distrito, uma vez que cada um destes distritos possui atores e problemas diferenciados, dada a geografia local, as desigualdades sociais e a demanda populacional.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, S. **Integração das ferramentas da qualidade ao PDCA e ao Programa Seis Sigma**. Belo Horizonte: INDG, 2006.
- AKTOUF, O. **Governo e pensamento estratégico: uma crítica a Michael Porter**. *In: Revista de Administração de Empresas*, v. 2, n. 3. São Paulo: USP, 1996.
- ALBERTINI, C. E; *et al.* **Planejamento estratégico-situacional no nível local**. *In: Cadernos da Oficina Social 3*. Rio de Janeiro: COEP/UFRJ, 2014.
- ALVES, W. D. B. G. **O conceito de “autoridade policial” na legislação brasileira**. *In: Revista da Defesa Social & Portal Nacional dos Delegados*. 2016. Disponível em: <<http://www.delegados.com.br/juridico/o-conceito-de-autoridade-policial-na-legislacao-brasileira#sthash.jwEqkRPb.dpuf>>. Acesso em: 02/04/2017.
- ANTUNES, D. A. **Segurança pública e polícia: breves comentários**. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/30017/seguranca-publica-e-policia-breves-comentarios>>. Acesso em: 25/03/2017.
- ARTMANN, E. **O planejamento estratégico situacional: a trilogia Malthusiana e uma proposta para o nível local de saúde (uma abordagem comunicativa)**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1995.
- BALLESTEROS, P. R. **Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios**. *In: Revista Brasileira Segurança pública*. São Paulo: v. 8, n. 1, 2014.
- BELCHIOR, M. **A aplicação do planejamento estratégico situacional em governos locais: possibilidades e limites**. 153 f. 1999. Dissertação (Mestrado em Administração) São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- BERNARDONI, D. L.; CRUZ, J. A. W. **Planejamento e orçamento na administração pública**. 2 ed. Curitiba: Ibpex, 2008.
- BIRCHAL, F. F. S; ZAMBALDE, A. L.; BERMEJO, P. H. S. **Planejamento estratégico situacional aplicado à segurança pública em Lavras (MG)**. *In: Revista Brasileira de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 46(2), 2011. Disponível em: <http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/42286462/Situational_strategic_planning_applied_i20160207>. Acesso em: 01/03/2017.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf?sequence=1?concurso=CFS%202%202018>. Acesso em: 07/02/2017.

_____. **Competência da segurança pública**. 2013. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica>>. Acesso em: 13/05/2017.

_____. **CPP - Código de Processo Penal**. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689.htm>. Acesso em: 15/05/2017.

BRETAS, M. L.; ROSEMBERG, A. **A história da polícia no Brasil: balanço e perspectivas**. *In*: Revista Topoi, vol.18, n. 4, 2013. Disponível em: <<http://www.revistatopoi.org/>>. Acesso em: 05/05/2017.

CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia científica**. 4. ed. São Paulo: Makron Books, 1996.

COSTA, A. T. M. **Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas Polícias do Rio de Janeiro e Nova York**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

DANTAS, C. S. **O planejamento na administração pública**. 2011. Disponível em: <http://www.gestor.com.br/opinioao/planejamento_administracao_publica>. Acesso em: 13/04/2017.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 30. ed. Rev., Atual. e Ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DRUCKER, P. **Introdução a administração**. São Paulo: Pioneira, 1984.

FAVA, R.; ANDION, M. C. **Planejamento estratégico**. Curitiba: Associação Franciscana de Ensino Senhor Bom Jesus, 2002.

FERREIRA, N. J. C. **Planejamento estratégico em segurança**. Brasília: IPEA, 2011.

FIDELIS, J. **Instrumentos de planejamento e suas contribuições na gestão municipal: Estudo de caso em três municípios**. 129 f. 2006. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana) – Programa de Pós-Graduação do Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia – CCET da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba: PUCPR, 2006.

FRANCELIN, A. E. **Com duzentos anos, polícia civil já foi judiciária**. 2010. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2010-ago-09/duzentos-anos-historia-policia-civil-foi-policia-judiciaria>>. Acesso em: 28/03/2017.

FREIRE, M. D. **Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias**. *In*: Revista Brasileira de Segurança Pública, ano 3, ed. 5, 2009.

FREITAS, E. **Violência urbana no Brasil**. 2010. Disponível em: <<http://mundoeducacao.bol.uol.com.br/geografia/violencia-urbana-no-brasil.htm>>. Acesso em: 12/10/2017.

FREITAS, B. L. **Implantando a administração estratégica**. São Paulo: Atlas, 1980.

GALVÃO, R. B. **Direito Constitucional e segurança pública: evolução histórica e análise do atual modelo**. 2015. Disponível em: <<https://rblancog.jusbrasil.com.br/artigos/151841294/direito-constitucional-e-seguranca-publica-evolucao-historica-e-analise-do-atual-modelo>>. Acesso em: 25/03/2017.

GENTILINI, H. **A gestão da segurança pública**. *In*: Revista Dinâmica Pública, v. 1, n. 4, Rio de Janeiro: UFRJ, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-21002005000200008>. Acesso em: 12/03/2017.

GERALDO, R. **Planejamento Estratégico Situacional: triângulo de governo**. Disponível em: <http://gestaodepessoas-reinaldo.blogspot.com.br/2013/08/planejamento-estrategico-situacional_16.html>. Acesso em: 20/03/2017.

GIACOBBO, M. **O desafio da implementação do planejamento estratégico nas organizações públicas**. *In*: Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, v.28, n.74, out.-dez./1997.

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

GOOGLE MAPS. **Mapa do estado de Goiás**. 2017. Disponível em: <<https://mapasapp.com/satelite/goias/>>. Acesso em: 27/10/2017.

GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS. **Da organização do estado**. 1988. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/constituicoes/constituicao_1988.htm>. Acesso em: 07/03/2017.

_____. **Lei nº 16.901, de 26 de janeiro de 2010**. 2010. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/2010/lei_16901.htm>. Acesso em: 14/05/2017.

GRACE, H. **Direito a segurança pública**. 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000238288&base=baseMonocraticas>>. Acesso em: 21/04/2017.

GRAHAM JUNIOR, C. B.; HAYS, S. W. **Para administrar a organização pública**. Trad. Brita Lemos de Freitas. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

HEREDIA, H.; *et al.* **Priorización y análisis de problemas de salud con una mirada desde la equidad: experiencia en el nivel local en Venezuela.** *In:* Ciência & Saúde Coletiva, v. 16, n. 3, 2011.

HUERTAS, C. **Entrevista com Matus: o método PES.** São Paulo: Fundap, 1996.

_____. **Entrevista com Matus: o método PES.** 2. ed. São Paulo: Fundap, 2004.

IIDA, I. **Planejamento estratégico situacional.** *In:* Revista Produção: v.3, 1993. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/prod/v3n2/v3n2a04.pdf>>. Acesso em: 22/05/2017.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo.** São Paulo: Saraiva, 2005.

KICH, J.; PEREIRA, M. F. **A influência da liderança, cultura, estrutura e comunicação organizacional no processo de implantação do planejamento estratégico.** *In:* Cadernos EBAPE.BR, v. 9, nº 4, Rio de Janeiro, 2014.

KLIKISBERG, B. **A gerência na década de 90.** *In:* Revista de Administração Pública, ano 22, 1990.

KNOERR, F. G.; CARDOSO, H. R.; MENDONÇA, M. L. C. A. **Direito e administração pública.** *In:* XXIV Encontro Nacional do CONPEDI - UFS. 2015. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/publicações/c178h0tg/405y75l2>>. Acesso em: 08/07/2016.

LACARDA, J. L.; PEREIRA, A. C. **Planejamento estratégico: uma sociedade segura.** *In:* Revista São Paulo em Perspectiva, v. 18, n. 1, 2011.

LISOT, A. **Os princípios da governança corporativa no processo de modernização da gestão da segurança pública no Brasil.** *In:* Revista Ordem Pública. vol. 5, n. 1, Semestre I: 2012. Disponível em: <<https://rop.emnuvens.com.br/rop/article/view/45/44>>. Acesso em: 28/03/2017.

LOPES, C. A. **Segurança cidadã: desafios de um novo paradigma.** Curitiba: Appris, 2015.

LOPES, H. R.; LEMOS, N. S. **Aspectos constitucionais da segurança pública.** *In:* Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIV, n. 93, out./2011. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10490&revista_caderno=9>. Acesso em: 13/04/2017.

MARTINS, H. F. **A modernização da administração pública brasileira no contexto do estado.** 1995. 206 f. Escola Brasileira de Administração Pública. Departamento de Ensino Curso de Mestrado em Administração Pública. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1995.

MASCARENHAS, M. **A nova gestão pública: seus desafios, tendências e objetivos.** 2010. Disponível em:

<<http://expertisegestaopublica.blogspot.com.br/2010/05/nova-gestao-publica-seusdesafios.html>>. Acesso em: 13/05/2017.

MATTUS, R. A. **(Re)visitando alguns elementos do enfoque situacional:** Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro: uma história a partir das percepções e reflexões do gestor responsável por sua implantação. *In:* Rev. Adm. Pública - Rio de Janeiro 49(2):493-518, mar.-abr./2010. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/46664/44470>>. Acesso em: 28/03/2017.

MATUS, C. **Estratégias políticas:** Chimpanzé, Maquiavel e Gandhi. São Paulo: Fundap, 1996.

_____. **El PES en la práctica.** Caracas: Fundación ALTADIR, 1994.

_____. **Estrategia y plan.** Santiago, Chile: Editorial Universitaria, 1972.

_____. **Política y plan.** Caracas: Iveplan, 1984.

_____. **Planificación y gobierno.** Caracas: Fundación Altadir, 1987.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro.** 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLEIRO, M. M., TRONCHIN, D. M. R., CIAMPONE, M. H. T. **O planejamento estratégico situacional no ensino do gerenciamento em enfermagem.** 2005. Disponível em: <<http://www2.unifesp.br/acta/pdf/v18/n2/v18n2a8.pdf>>. Acesso em: 11/04/2017.

MELLO, O. A. B. **Princípios gerais de direito administrativo.** São Paulo: Malheiros, 2007.

MESQUITA, J. L. **Anistia e direitos humanos no Brasil:** uma reflexão acerca de uma "cidadania universal". *In:* III Seminário de iniciação científica da FESP SP, de 05 a 09 de dezembro de 2011. Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo. Anais...2011. Disponível em: <<http://www.fespsp.org.br/sic/papers/2011/SOC/AnistiaeDireitosHumanosnoBrasil.pdf>>. Acesso em: 27/03/2017.

MIGLIATO, A. L. T. **Planejamento estratégico situacional aplicado à pequena empresa:** estudo comparativo de casos em empresas do setor de serviços (hoteleiro) da região de Brotas-SP. 117 f. 2004. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2004. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/de18-18140/tde>>. Acesso em: 20/08/2016.

MINOZZO, E. **Modelos de gestão pública no Brasil.** 2010. Disponível em: <<http://elisandraminozzo.blogspot.com.br/2010/05/modelos-de-gestao-publica-nobrasil.html>>. Acesso em: 13/05/2017.

MISSIUNAS, R. C. **As polícias judiciárias e as administrativas no Brasil. In: Âmbito Jurídico.** Rio Grande, XII, n. 62, mar./2009. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5950>. Acesso em: 27/03/2017.

MOUSINHO, P. R.C. **Autonomia gerencial e financeira à polícia judiciária civil.** 2016. Disponível em: <<https://preyner.jusbrasil.com.br/artigos/307653895/autonomia-gerencial-e-financeira-a-policia-judiciaria-civil>>. Acesso em: 25/03/2017.

MOTTA, Paulo R. **Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente.** Rio de Janeiro: Record, 1997.

NEV, P. S. **Manual de policiamento comunitário: polícia e comunidade na construção da segurança.** São Paulo: USP, 2009.

NOVAIS, L. **Violência urbana.** 2014. Disponível em: <<http://violenciaurbana.blogspot.com.br/>>. Acesso em: 20/11/2017.

OLIVEIRA FILHO, R. G. O. **Polícia judiciária: instrumento de garantia do estado democrático de direito.** 2013. Disponível em: <<https://www.campograndenews.com.br/artigos/policia-judiciaria-instrumento-de-garantia-do-estado-democratico-de-direito>>. Acesso em: 02/04/2017.

OLIVEIRA, D. P. R. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologias e práticas.** São Paulo: Atlas, 2008.

PEDROSO, R. C. **Estado autoritário e ideologia policial.** São Paulo: Associação Editorial Humanitas, 2005.

PEREIRA, J. M. **Manual de gestão pública contemporânea.** São Paulo: Atlas, 2015.

PFEIFFER, P. **Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem.** Brasília: ENAP, 2000.

RIEG, D. L. **Planejamento estratégico: uso das metodologias “Mapeamento Cognitivo e Planejamento Estratégico Situacional” em uma situação concreta.** 206 f. 1999. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Departamento de Engenharia de Produção, Universidade Federal de São Carlos. São Carlos: UFSCar, 1999.

RIEG, D. L.; ARAÚJO FILHO, T. **O uso de metodologias planejamento estratégico situacional e mapeamento cognitivo. In: Gestão e Produção,** v. 9, 2002.

RIEG, D. L.; *et al.* **Modelo para formulação de estratégia de operações em serviços: um estudo de caso em uma empresa de Contact Center. In: Revista Eletrônica Sistemas & Gestão,** 2014.

REINER, C. A. **Políticas públicas e o financiamento da segurança**. São Paulo: Pioneira, 2004.

REZENDE, D. A. **Planejamento estratégico municipal como proposta de desenvolvimento local e regional de um município paranaense**. *In*: Revista FAE, Curitiba, v.9, n.2, jul.-dez./2006.

RIVERA, F. J. U. **Planejamento e programação em saúde: um enfoque estratégico**. São Paulo: Cortez-Abrasco, 1992.

SALAS, L. P. **Justiça penal na América Latina: reformas e desafios**. Série debates sobre Segurança Pública como tarefa do estado e da sociedade da Fundação Konrad Adenauer. n. 18, 1998.

SALDANHA, G. S.; *et.al.* **Planejamento estratégico na administração pública municipal**. *In*: Slade Brasil/2006 & Encontro Luso-Brasileiro de Estratégia. Balneário Camboriú, 2006. Disponível em: <<http://www.ead.fea.usp.br/eadonline/grupodepesquisa/index.htm>>. Acesso em: 13/09/2016.

SANTOS, T. R. **A contabilidade e o planejamento estratégico**. 2012. Disponível em: <<http://www.contabeis.com.br/artigos/960/a-contabilidade-e-o-planejamento-estrategico/>>. Acesso em: 22/05/2017.

SANTOS, C. S. **Introdução a gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SANTOS, R. S. **A administração política como campo do conhecimento**. Salvador-São Paulo: Hucitec, 2009.

SAPORI, L. F. **Segurança pública**. *In*: Em debate. Belo Horizonte, v.3, n.1, 2011. Disponível em: <[http://www.opiniaopublica.ufmg.br/emdebate/\(2\)Artigo_Luis_Sapori\[1\].pdf](http://www.opiniaopublica.ufmg.br/emdebate/(2)Artigo_Luis_Sapori[1].pdf)>. Acesso em: 06/09/2016.

_____. **Segurança pública**. São Paulo: FGV, 2007.

SENA, A. S.; GUARNIERI, P. **Enterprise Resource Planning governamental: a percepção dos servidores atuantes no Projeto Ciclo do Ministério da Justiça quanto à implementação**. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v49n1/0034-7612-rap-49-01-00207.pdf>>. Acesso em: 03/04/2017.

SILVA, L. C. **A entrevista nos processos de trabalho da acadêmica do curso de serviço social no presídio regional de Santa Cruz do Sul**. 55 f. 2002. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Serviço Social). Santa Cruz do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul, 2002.

SILVA, G. G. **Planejamento estratégico na administração pública**. 2016. Disponível em: <http://ice.edu.br/ice/pag_arquivos/pdf/Artigo_-_Planejamento_Estrategico_na_Adm._Publica.pdf>. Acesse em: 13/04/2017.

SILVA, E. L., MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 2000, 118f. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

SKOLNICK, J. **A experiência dos Estados Unidos em matéria de justiça penal**. Série debates sobre Segurança Pública como tarefa do estado e da sociedade da Fundação Konrad Adenauer. n. 18, 1998.

SOARES, L. E. **A política nacional de segurança pública: histórico, dilemas e perspectivas**. São Paulo: USP, 2007.

SOUSA, R. C.; MORAIS, M. S. A. **Polícia e sociedade: uma análise da história da segurança pública Brasileira**. *In*: V Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luís Maranhão: Estado, Desenvolvimento e Crise do Capital, 2011. Disponível em:

<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/cdvjornada/jornada_eixo_2011/poder_violencia_e_politicas_publicas/policia_e_sociedade_uma_analise_da_historia_da_seguranca_publica_brasileira.pdf>. Acesso em: 13/11/2016.

SSPGO-SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DE GOIÁS.

Atuação da polícia civil: o GT3. 2016. Disponível em:

<<http://www.policiacivil.go.gov.br/tag/gt3>>. Acesso em: 07/10/2016.

SSPAP - SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA E ADMINISTRAÇÃO

PENITENCIÁRIA. **A política estadual de segurança pública**. 2016. Disponível em:

<<http://www.ssp.go.gov.br/>>. Acesso em: 01/05/2017.

_____. **Índices de criminalidade no estado de Goiás**. 2017. Disponível em: <<http://www.casacivil.go.gov.br/post/ver/221548/indices-de-criminalidade-em-goias-apresentam-queda>>. Acesso em: 13/11/2017.

STONER, J. A. **Administração**. Rio de Janeiro: Prentice-Hall do Brasil, 1985.

TEIXEIRA, E. C.; SERRA, M. A. **O impacto da criminalidade no valor da locação de imóveis: In**: Economia e Sociedade. Campinas, v. 15, n. 1 (26), jan.-jun./2006.

Disponível em: <file:///C:/Users/pontofrio/Downloads/08_criminalidade_curitiba.pdf>. Acesso em: 11/04/2017.

VENTURA, T. **Sistema criminal brasileiro e a impunidade que gera o aumento da violência**. 2015. Disponível em:

<<https://taninhaventura.jusbrasil.com.br/artigos/261003643/sistema-criminal-brasileiro-e-a-impunidade-que-gera-o-aumento-da-violencia>>. Acesso em: 11/04/2017.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 1997.

VIOTTO, P. J. **Planejamento estratégico**. Lins: Unilins, 2009.