

UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MINAS GERAIS (UEMG)
FACULDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DE NEGÓCIOS (FaPPGEN)
MESTRADO PROFISSIONAL EM SEGURANÇA PÚBLICA E CIDADANIA

Leandro Henrique Batista Almeida

O Planejamento Estratégico Situacional na Gestão da Política de Segurança
Pública do Estado de Minas Gerais: Estudo de Caso quanto aos limites da
aplicabilidade nos últimos 8 anos.

FaPPGEN/UEMG

Belo Horizonte

2022

Leandro Henrique Batista Almeida

Planejamento Estratégico Situacional na Gestão da Política de Segurança Pública do Estado de Minas Gerais: Estudo de Caso quanto aos limites da aplicabilidade nos últimos 8 anos.

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública e Cidadania (PPGSPCid), da Faculdade de Políticas Públicas e Gestão de Negócios (FaPPGEN), da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Segurança Pública e Cidadania.

Linha de Pesquisa: Gestão e Políticas Públicas

Orientadora: Profa. Dr.^a Júnia Fátima do Carmo Guerra

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, pela força em cada etapa da vida;

Aos meus pais pela formação, amor e ensinamentos.

À Brenda pelo incondicional apoio e compreensão nos momentos de ausência; Às minhas filhas pelo amor genuíno.

Aos integrantes do Sistema Integrado de Segurança pública de Minas Gerais. A dedicação dos homens e mulheres da que diariamente dedicam suas vidas no trabalho pela segurança da sociedade mineira;

Aos professores e alunos da segunda turma do primeiro Mestrado em Segurança Pública e Cidadania do Estado de Minas Gerais, que tanto contribuíram neste processo de aprendizagem.

Em especial à orientadora Professora Doutora Júnia, cuja dedicação, cuidado, capacidade profissional, exemplo de dedicação foram base deste trabalho.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar os limites da aplicabilidade da metodologia de planejamento estratégico situacional na gestão da segurança pública do Estado de Minas Gerais. Ao longo das discussões apresenta-se o conceito e o histórico do planejamento no setor público, abordando a trajetória da metodologia do planejamento no setor Público do Brasil. No cenário Mineiro, observou-se que a Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (SEJUSP) possui estrutura preconizada pelas legislações Estaduais que regulamentam sua organização e funcionalidade. Este órgão se configura como pilar central do planejamento e da coordenação das políticas públicas de Segurança no Estado de Minas Gerais. Em análise desta estrutura, foram observadas inconsistências quanto aos planos estratégicos situacionais estruturados para orientação das equipes e atores que executam as políticas públicas sob sua responsabilidade. De cunho qualitativo esse estudo se apoiou na pesquisa, bibliográfica, documental e em um *survey* para a análise da percepção dos servidores que estão envolvidos diariamente com o desafio de pensar e executar o planejamento estratégico desta secretaria. Os achados da pesquisa indicam que embora existam práticas de planejamento no órgão, estas se apresentaram como práticas isoladas e ou pautadas por aspectos do planejamento tradicionalista, ainda distante dos anseios daqueles que executam as políticas públicas e mais distante ainda das expectativas da população com resultados realmente capazes de ressignificar realidades.

Palavras chaves: Segurança Pública; Planejamento Estratégico Tradicional; Planejamento Estratégico Situacional.

ABSTRACT

The present work aims to analyze the applicability limits of the situational strategic planning methodology in the management of public security in the State of Minas Gerais. Throughout the discussions, the concept and history of planning in the public sector are presented, addressing the trajectory of the planning methodology in the public sector in Brazil. In the Minas Gerais scenario, it was observed that the State Secretariat of Justice and Public Security (SEJUSP) has a structure recommended by the State legislation that regulates its organization and functionality. This body is configured as a central pillar of the planning and coordination of public security policies in the State of Minas Gerais. In the analysis of this structure, inconsistencies were observed regarding the situational strategic plans structured to guide the teams and actors that execute the public policies under their responsibility. Qualitatively, this study was based on research, literature, documents and a survey to analyze the perception of employees who are involved daily with the challenge of thinking and executing the strategic planning of this secretariat. The findings of the research indicate that although there are planning practices in the agency, these are presented as isolated practices and/or guided by aspects of traditionalist planning, still far from the desires of those who execute public policies and even farther from the expectations of the population with really good results. capable of reframing realities.

Keywords: Public Security; Traditional Strategic Planning; Situational Strategic Planning.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Ciclo das Políticas Públicas.....	14
Figura 2: Momentos do Planejamento Estratégico Situacional.....	42
Figura 3: Triângulo de Governo.....	44

LISTA DAS SIGLAS

SEJUSP	Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública
PES	Planejamento Estratégico Situacional
PMMG	Polícia Militar de Minas Gerais
PCMG	Polícia Civil de Minas Gerais
CBMMG	Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais
PMDI	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PPAG	Plano Plurianual de Ação Governamental
LOA	Legislação Orçamentária Anual
PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo
PED	Plano Estratégico de Desenvolvimento
MBAG	Metas e Bases para Ação do Governo
PND	Plano Nacional do Desenvolvimento Econômico

LISTA DOS QUADROS

Quadro 1: Variações do conceito de Planejamento Estratégico	35
Quadro 2: Comparação de características Plano Tradicional x Planejamento Estratégico Situacional PES.....	46
Quadro 3- Documentos analisados.....	49

LISTA DOS GRAFICOS

Gráfico 1- Localização e Gênero dos participantes.....	53
Gráfico 2- Localização e Gênero dos participantes.....	53
Gráfico 3: Tempo e tipo de vínculo dos servidores participantes com a SEJUSP....	54
Gráfico 4: Tempo e tipo de vínculo dos servidores participantes com a SEJUSP....	54
Gráfico 5: Setor de trabalho e grau de escolaridade dos participantes.....	55
Gráfico 6: Setor de trabalho e grau de escolaridade dos participantes.....	55
Gráfico7: Conhecimento dos servidores sobre Planejamento Estratégico.....	58
Gráfico 8: Conhecimento dos servidores sobre Planejamento Estratégico no seu setor de trabalho.....	58
Gráfico 9: Conhecimento dos servidores sobre os responsáveis pela elaboração do planejamento na SEJUSP.....	60
Gráfico 10: Conhecimento dos servidores sobre existência e sua participação no processo de planejamento na SEJUSP.....	60
Gráfico 11: Conhecimento dos servidores sobre existência e sua participação no processo de planejamento na SEJUSP.....	60
Gráfico 12: Conhecimento dos servidores sobre a existência de planejamento na SEJUSP durante o período de análise desta dissertação.....	62
Gráfico 13: Participação dos servidores nas discussões para elaboração do planejamento na SEJUSP.....	63
Gráfico 14: Participação dos servidores nas discussões para elaboração do planejamento na SEJUSP.....	63
Gráfico 15: Conhecimento dos servidores sobre método de elaboração do planejamento na SEJUSP.....	64
Gráficos 16: Opinião dos servidores sobre resultados alcançados a partir do planejamento na SEJUSP.....	65
Gráficos 17: Opinião dos servidores sobre resultados alcançados a partir do planejamento na SEJUSP.....	65

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	4
2 POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA – CONCEITOS NORTEADORES	10
2.1 POLÍTICA PÚBLICA.....	10
2.1.1 CONCEITUANDO POLÍTICA E PROBLEMA PÚBLICO	10
2.1.2 POLÍTICAS PÚBLICAS – CONCEITO	11
2.1.3 CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	13
2.2 SEGURANÇA PÚBLICA	15
2.3 POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA	16
3 PLANEJAMENTO NO SETOR PÚBLICO: HISTÓRICO E PRINCIPAIS CONCEITOS	18
3.1 PLANEJAMENTO	18
3.2 HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL.....	20
4 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO TRADICIONAL E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL NO SETOR PÚBLICO	34
4.1 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO TRADICIONAL	34
4.1.1 CONCEITO	34
4.1.2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E PENSAMENTO ESTRATÉGICO	36
4.2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO SETOR PÚBLICO	37
4.3 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL.....	39
4.3.1 CONCEITOS E PRINCIPAIS PRESSUPOSTOS DO PES	39
4.3.2 PROPOSTA METODOLÓGICA: OS QUATRO MOMENTOS NO PES	41
4.3.3 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL NA GESTÃO PÚBLICA	43
4.4 PLANEJAMENTO TRADICIONAL E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL – CRÍTICAS E PRINCIPAIS DIFERENÇAS	46
5 METODOLOGIA E ANÁLISE DE DADOS	48
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	69
7 REFERÊNCIAS	71

1 INTRODUÇÃO

O planejamento estratégico é conhecido pelo seu percurso histórico e por princípios que envolvem instrumentos de gestão dos ambientes corporativos e empresariais os quais são elaborados para que se possa atingir metas e resultados esperados alinhados à missão, aos objetivos organizacionais e à visão de futuro.

Nesta perspectiva o planejamento apresenta-se como um instrumento relevante, seja nas ações da iniciativa privada ou na gestão das atividades públicas cujos fundamentos apoiam-se em um conjunto de ideias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta humana que trabalham no sentido de exercer a autoridade política a favor dos interesses públicos (MATIAS-PEREIRA, 2009).

Buscando ampliar a compreensão a partir dessa perspectiva, Clegg; Carter e Kornberger (2004), destacam que o planejamento estratégico ortodoxo, baseado na filosofia cartesiana, parte da premissa que a mente é a fonte ativa e dominadora e, portanto, oferece sentido e poder humano sobre os corpos existentes de outro mundo, ou seja, o pensamento, planejamento adiantado, coordena as ações práticas.

Além dessa perspectiva, pode-se também notar o planejamento estratégico como uma série de eventos programados para uma ação de gestão e coordenação capaz de pensar, repensar, programar e reprogramar destinos institucionais, organizacionais, objetivando determinado foco, resultado e alcance.

Nessa vertente, a mistificação do planejamento, como função de uma elite de técnicos altamente qualificados e, conseqüentemente, vistos como “isolados do mundo real e propositores de ideias mirabolantes e inaplicáveis, acaba por evidenciar a separação entre dimensões técnicas e dimensões políticas existentes” (CASTOR; SUGA, 1989, p.2).

Neste contexto, observa-se o desafio das instituições e de gestores em implementar ações sistematizadas, capazes de romper paradigmas e conceitos pré-estabelecidos sobre a ação de planejamento.

A trajetória histórica brasileira sobre planejamento estratégico aponta que as premissas e ações de planejamento ocorreram praticamente ao longo de quase todo o século XX, decorrente, em síntese, do contexto histórico que obrigava o Estado brasileiro a correr contra o tempo, com o intuito de superar etapas do longo e difícil processo de montagem das bases materiais e políticas necessárias à missão de

transformação das estruturas, tendo como propósito o desenvolvimento nacional (CARDOSO JR., 2011; SILVEIRA, 2007; BASSO, 2007).

Porém, para além dessa perspectiva e, em consonância com as prerrogativas de um Estado de direito democrático, há que se considerar os princípios do planejamento situacional (PES) que, segundo Lida (1993) é o cálculo situacional que relaciona o presente com o futuro e o conhecimento com a ação. Para o autor, “a reflexão imediatista, tecnocrática e parcial não é planejamento, e tampouco é planejamento a reflexão que se isola da ação e se torna mera pesquisa sobre o futuro” (LIDA, 1993, p.13).

Enquanto o PES pressupõe que o sujeito que planeja está dentro da realidade, fazendo parte de um contexto no qual outros atores também planejam (MISOCZKY; GUEDES, 2016), o planejamento tradicional é pensado e elaborado pelos gestores e executado por aqueles que irão operacionalizar a ação, ou seja, o plano segue uma hierarquia burocrática, tecnocrática e não considera as demandas dos atores sociais.

Para Pereira, (2008) essa dinâmica segue o aspecto organizacional do modelo estrutural de gerência pública, onde de um lado está a preocupação de organizar o aspecto gerencial e de outro o foco em administrar o sistema.

Nesse sentido, o PES não considera o diagnóstico objetivo e único, mas sim explicações situacionais (MISOCZKY; GUEDES, 2016).

A exposição destes aspectos é de fundamental importância para melhor se compreender a trajetória histórica do planejamento na administração pública brasileira e para se apreender os pontos críticos suscitados, os quais possibilitam revelar os desafios e a relevância deste mecanismo para a gestão das políticas públicas, bem como a potencialidade que o PES oferece à agenda dos gestores de políticas públicas.

Compreende-se que o desafio da gestão pública é transformar as estruturas administrativo-burocráticas em estruturas mais flexíveis e empreendedoras. Para tal, destaca-se a importância de conscientizar os gestores sobre os padrões e instrumentos de gestão fundamentados nos preceitos do Estado de direito democrático, assim como apregoa o PES.

O planejamento estratégico também é previsto na formulação e execução das políticas públicas cujos propósitos são de orientar e traçar as ações do Estado no sentido de atuar sobre uma realidade negativa, de modo a torná-la, senão positiva, mais adequada à sociedade (SOARES, 2015). Elas são instrumentos de garantias de direitos aos cidadãos que promovem assistência e acessibilidade da população na

prestação dos serviços essenciais à sua individualidade e coletividade (SOARES, 2015). Para Cardoso, (2011), o planejamento e a gestão pública constituem dimensões cruciais e inseparáveis da atuação dos Estados.

As políticas públicas são destacadas em sua prioridade sob as previsões da Constituição Federal de 1988 concentrada no campo dos direitos fundamentais presente no artigo 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes (BRASIL, 1988).

Nesse íterim, destacam-se as políticas de segurança pública cujos princípios se apoiam em políticas sociais e de base para a garantia dos direitos humanos, fundamentada pela Constituição Federal de 1988 que a prevê como uma das condições do exercício de liberdades individuais e coletivas.

O termo segurança pública se refere mais a um campo empírico e organizacional e menos a um conceito teórico cujo papel é estruturar instituições e relações sociais em torno da maneira como o Estado administra ordem e conflitos sociais. Assim, a segurança pública abarca um campo constituído por diversas organizações que atuam na busca de soluções para problemas que envolvem a conservação da ordem pública, a prevenção dos diversos tipos de violência e controle de ações criminosas (COSTA; LIMA, 2014).

Embora ela seja mais percebida no campo empírico e associada a perspectiva de legitimar o poder e o controle do Estado, na busca da ordem, compreende-se que o seu papel, assim como todas as políticas sociais é de cumprir a Constituição Federal em atendimento aos direitos preconizados. Dias (2010) destaca a importância de ela ser compreendida se situando entre as demais políticas públicas voltadas à efetivação de direitos, a exemplo das políticas de educação e saúde. Ainda de acordo com a autora, toda política pública tem como sujeitos os membros da população que ela abrange, compreendendo toda a coletividade para a qual a política pública é destinada (DIAS, 2010).

Machado (2013), afirma que no contexto brasileiro essa abordagem tem maior destaque após a promulgação da Constituição Federal de 1988, onde, diferentemente de todo o restante dos países ocidentais, a Constituição Federal e as Constituições Estaduais, atribuem diferentes competências a cada um dos órgãos envolvidos no tema da Segurança Pública.

O artigo 144 da Constituição Federal de 1988 aponta que às polícias civis cabem “as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, às polícias militares “a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública” e quanto a instituição do corpo de bombeiros é atribuída “a execução de atividades de defesa civil” (BRASIL, 1988, art 144).

Para Azevedo e Basso (2008), quando se fala em segurança pública e por ela se clama, se está a falar em política de segurança pública, ou seja, de uma ação por parte do Estado que garanta segurança pessoal do indivíduo e que possa frear a violência desmesurada.

A Constituição Federal estabelece que a segurança é dever do Estado e direito e responsabilidade de todos (BRASIL, 1988, art. 144). Ela deve organizar-se de forma sistêmica, com o intuito de garantir a segurança pública, mediante a manutenção da ordem pública, com a finalidade de proteger o cidadão, a sociedade e os bens públicos e privados, para coibir os ilícitos penais e as infrações administrativas, com a finalidade de manter e preservar a segurança e a ordem pública e a incolumidade da pessoa e do patrimônio (MINAS GERAIS, 1989).

Em Minas Gerais (MG), observa-se a ação do legislador ao apontar tais competências pela normatização do decreto 47.795 de 19/12/2019, dispondo sobre a organização da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (SEJUSP) de Minas Gerais, como responsável pela implementação e acompanhamento da política estadual de segurança pública, de maneira integrada com a Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), Polícia Civil de Minas Gerais (PCMG) e o Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG), bem como com a Política Estadual de Prevenção a Criminalidade, a Integração das Forças de Segurança, O Sistema Socioeducativo e Sistema Penal, em articulação com o Poder Judiciário e os órgãos essenciais à Justiça.

Esta Secretaria tem como competência planejar, elaborar, deliberar, coordenar, gerir e supervisionar as ações setoriais a cargo do Estado, relativas à política de prevenção a criminalidade, integração dos órgãos de segurança, política prisional e política socioeducativa.

Nessa perspectiva, o vigente Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2019/2030, prevê em suas diretrizes estratégicas o desenvolvimento da maturidade institucional coletiva entre os órgãos de segurança e proteção públicas, a fim de promover à integração do planejamento, das metas, do monitoramento e das

ações, além de refinar a interlocução entre esses órgãos e os demais componentes do sistema de justiça criminal (PMDI - 2019/2030, p.73).

Entretanto, observam-se inconsistências nas apresentações de planejamentos estratégicos pela SEJUSP, notando-se vacância em diretrizes para dimensionar ou orientar as ações desta secretaria cujas práticas e articulações encontram-se desamparadas de um processo sistemático de planejamento, de escuta e aproximação com as demandas sociais e políticas vigentes.

Essa observação foi possível em virtude do autor da presente pesquisa ser servidor público efetivo da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (SEJUSP), desde o ano de 2006 e, por meio de sua experiência profissional, perceber a inconsistência da ação de planejamento estratégico na gestão desta pasta na última década.

Parte-se do pressuposto que os limites da aplicabilidade do planejamento estratégico situacional na SEUSP, alinham-se a uma gestão pública vulnerável, sem claras diretrizes ou metas para se cumprir as ações previstas no PMDI - 2019/2030.

Para além deste cenário, observa-se que os planejamentos elaborados em períodos anteriores, quando elaborados, não foram estruturados conforme a metodologia do planejamento estratégico situacional, mas sim em conformidade com linhas do planejamento tradicional o qual apresenta diversos limites e divergências em sua efetividade.

Nesse sentido, o presente estudo se debruça sobre a seguinte pergunta de pesquisa: O que impede a implementação do planejamento estratégico situacional na gestão da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais (SEJUSP)?

Para tanto, o objetivo geral é: analisar os limites que impedem a implementação do planejamento estratégico situacional na gestão da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais (SEJUSP).

Os objetivos específicos são:

- a. Discutir as políticas de segurança pública, considerando o arcabouço conceitual das políticas públicas;
- b. Problematizar o planejamento estratégico tradicional e o planejamento estratégico situacional a partir do planejamento no setor público Brasileiro;

- c. Discutir a trajetória da gestão do planejamento na Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública;
- d. Analisar a percepção dos servidores da SEJUSP acerca do planejamento estratégico desenvolvido por esse órgão.

Esta pesquisa se justifica ao se considerar a necessidade de aprimoramentos técnicos ligados ao ciclo de formulação e planejamento de políticas públicas e programas de atendimento, com a finalidade de fortalecer sua implementação, monitoramento e gestão, com foco na melhoria da qualidade na prestação de serviços públicos à sociedade, sobretudo aqueles direcionados à segurança pública.

Academicamente, a presente pesquisa se demonstra relevante, pois busca a produção de conhecimento científico em uma área pouco explorada ou estudada como a da segurança pública. Nota-se uma lacuna a ser preenchida pela ciência no que se refere aos aspectos dos planejamentos implementados por órgãos responsáveis pela coordenação de políticas públicas no âmbito da segurança.

Nesse sentido, compreende-se que o referido estudo desenvolvido no Mestrado Profissional em Segurança Pública e Cidadania, poderá contribuir academicamente e socialmente para as políticas envolvidas com a segurança pública de Minas Gerais.

Tais contribuições serão sistematizadas por meio de proposições para melhor aplicabilidade da metodologia e sua conexão entre políticas de segurança pública e planejamento estratégico situacional. Este documento será ser socializado, difundido por meio de conteúdos digitais, *lives*, *podcasts*, publicações de cunho explicativos, abordando e apresentando ao público a história do planejamento no setor público, variações observadas entre planejamento estratégico tradicional e planejamento estratégico situacional, e reflexões sobre sua aplicabilidade na gestão da segurança pública mineira.

Essa proposta prática surgiu a partir da experiência vivenciada pelo autor desta pesquisa que realizou alguns programas de debates com autoridades públicas, pesquisadores e jurídicos sobre os desafios da gestão na segurança pública mineira.

De cunho qualitativo, esta pesquisa se configura em um estudo de caso por buscar analisar detidamente um fenômeno singular em uma unidade de análise única, no caso, a gestão da SEJUSP. A coleta de dados se dará por meio da pesquisa bibliográfica, documental, utilizando-se de decretos, resoluções e planos estruturados.

Também se realizará a partir da aplicação de um *survey*, o qual será direcionado aos servidores da (SEJUSP), responsáveis pelo planejamento e execução das políticas públicas sob sua competência.

Além desta introdução esta pesquisa está estruturada em cinco capítulos, no primeiro discutem-se as políticas públicas, seus conceitos, abrangência, sob a perspectiva da formatação da agenda pública e o ciclo das políticas públicas. No segundo apresentou-se a história do planejamento no setor público, bem como a trajetória do planejamento da administração Brasileira, descrevendo os principais planos apontados pela história. Adiante, discutiu-se sobre o planejamento estratégico tradicional e o situacional.

No quarto capítulo, discutiu-se as metodologias de planejamento estratégico tradicional e planejamento estratégico situacional, apresentando suas principais características e variações no setor público. No quinto capítulo, apresentou-se o percurso metodológico e análise dos dados da pesquisa.

E por último, nas considerações finais, demonstrou-se os dados da pesquisa, os quais apontaram os fatores limitantes da aplicabilidade do planejamento estratégico situacional na Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública. Também foram apresentadas proposições práticas para a aplicabilidade da metodologia do PES na gestão desta Secretaria.

2 POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA – CONCEITOS NORTEADORES

Este capítulo tem como propósito apresentar, de maneira sucinta, conceitos relevantes para a compreensão do campo de políticas públicas de Segurança, uma vez que, para a sua concretização, faz-se necessário um planejamento estratégico, o objeto de estudo dessa pesquisa

2.1 POLÍTICA PÚBLICA

2.1.1 Conceituando Política e o problema público

No Brasil, termos fundamentais das ciências políticas são difíceis de diferenciar, como é o caso da expressão “política”. Em países de língua inglesa, são utilizadas as palavras *politics* e *polícy*, para diferenciar esses dois conceitos.

Política como *politics* é exercício do poder e influência sobre os outros (BOBBIO, 2002). Esta é a conotação na qual se compreende política tradicionalmente no Brasil. Já política como *policy* é a relação com decisões e ações concretas do governo que buscam solucionar problemas (SECCHI, 2012).

Neste contexto, as Políticas Públicas apontadas por Capella (2018, p.15) como “a noção segundo a qual o mundo estava cheio de enigmas e problemas que poderiam ser resolvidos por meio da aplicação de razão e do conhecimento humano está na base do desenvolvimento do enfoque de políticas públicas”.

No presente trabalho o conceito de política pública está ancorado ao sentido de *policy*. De acordo com Secchi (2012, p.1), “políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões”. Para Saravia (2006, p.28), uma política pública é “um fluxo de decisões políticas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar esta realidade”. Portanto a política pública pode ser entendida como um conjunto de ações que tem a função de resolver um problema público.

O problema público, de acordo com Secchi (2012) é a diferença entre a situação atual, considerada como inadequada, e uma situação ideal possível para a realidade pública (significativa para a coletividade).

Neste sentido, conforme aponta Capella (2018, p.15) “o papel do analista de políticas públicas seria fundamentalmente encontrar evidências de problemas sociais, para então analisar suas causas e propor a adoção de medidas necessárias para sua resolução”.

2.1.2 PENSANDO AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Na literatura há inúmeras discussões sobre as Políticas Públicas, mas uma delas se destaca ao considerar o conceito utilizado nesta pesquisa cuja base se apoia no princípio de que políticas públicas são respostas do poder público a problemas políticos. Porém, faz-se necessário aprofundar sobre esse conceito para não incidir em um reducionismo, uma vez que se trata de algo complexo.

Secchi (2012) define política pública como uma diretriz para a resolução de um problema público. No mesmo cerne, Dias e Matos (2012, p.11) conceituam política

pública como “o conjunto de princípios, critérios e linhas de ação que garantem e permitem a gestão do Estado na solução dos problemas nacionais”.

Para Souza (2006), a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. Políticas públicas, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas (SOUZA, 2006). Quando postas em ação, são implementadas, ficando daí submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação.

Políticas Públicas podem ser compreendidas como iniciativas dos governos, em seus vários níveis, para suprir uma demanda, uma necessidade da sociedade que supostamente se identifica e se elege previamente à ação estatal (MENEQUIN; AVILA, 2016; TEIXEIRA, 2002). Teixeira (2002) expõe que as políticas públicas visam responder a demandas, principalmente dos setores marginalizados da sociedade, considerados como vulneráveis.

Essas demandas são interpretadas por aqueles que ocupam o poder, mas influenciadas por uma agenda que se cria na sociedade civil através da pressão e mobilização social. Visam ampliar e efetivar direitos de cidadania, também gestados nas lutas sociais e que passam a ser reconhecidos institucionalmente (TEIXEIRA, 2002).

As Políticas públicas são elaboradas de acordo com a realidade social e econômica do contexto nacional para a melhoria da cooperação entre os atores públicos e privados, e para o desenvolvimento da qualidade de vida (MARQUES; EMMENDOERFER, 2017). Para Rua (2014) as políticas públicas são resultantes da atividade política e que esta consiste na resolução pacífica de conflitos, processo essencial à preservação da vida em sociedade.

Secchi (2012, p.2), expõe a arbitrariedade de qualquer definição de políticas públicas, justificando não haver consenso na literatura especializada, pois embates acerca de quais atores que as elaboram, se estatais ou não, se fazem referência às omissões ou negligências, se apenas as diretrizes estruturantes são políticas públicas ou as operacionais também, dentre outras questões, que para o autor formam nós conceituais.

Enfim, o autor afirma que uma política pública tem intenção pública e objetiva responder a um problema público tratado como relevante para a coletividade.

Nesta pesquisa, trataremos da política pública de Segurança, direito estabelecido pela Constituição Federal de 1988 e normatizado pelos serviços de atendimento existentes nos Estados e Municípios.

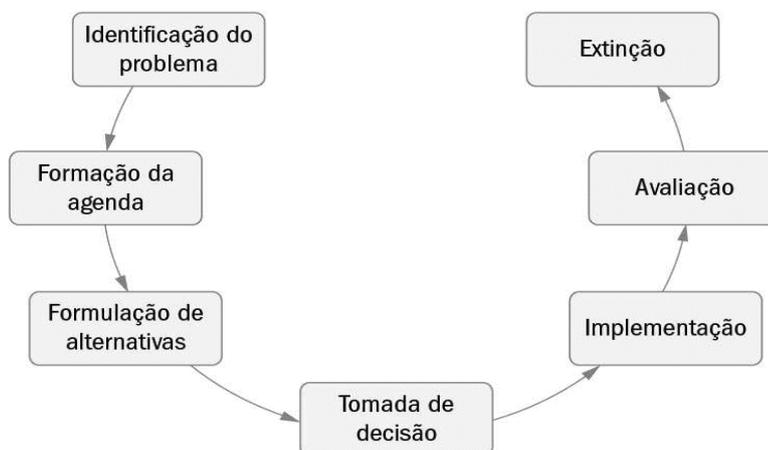
2.1.3 CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Capella (2018, p.16) aponta que “desde a metade do século 20, o debate em torno dos problemas sociais se desenvolve sob diferentes perspectivas, balizando estudos desenvolvidos sobre movimentos sociais, mídia e opinião pública, questões urbanas, entre outros. Uma tradição de pesquisa, especialmente influente para os estudos sobre formulação de políticas públicas, origina-se na Ciência Política, nos trabalhos de Schattschneider (1960), Cobb e Elder (1971) e Kingdon (2003)”.

Neste campo, observa-se que a formulação de Políticas públicas envolve uma espécie de ciclo. Tal ciclo é “um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes” (SECCHI, 2012, p.33). De acordo com Secchi (2012), Meneguín e Avila (2016), as políticas públicas envolvem um conjunto articulado de etapas.

Existem várias versões do ciclo de políticas públicas. Este trabalho se baseará ao modelo de Secchi (2012) que abrange sete fases principais: identificação do problema; formação da agenda; formulação de alternativas; tomada de decisão; implementação; avaliação e extinção, conforme apresentado na figura a seguir:

Figura 1: Ciclo das políticas públicas



Fonte: Secchi, 2012, p. 33 – Ciclo de políticas Públicas

Conforme a Figura 1 - Ciclo das políticas públicas, produzida por Sechhi (2012), a identificação do problema busca a diferença entre o *status quo* (situação real) e a situação ideal (realidade desejada). O problema público pode ocorrer de maneira inesperada como foi na catástrofe de Mariana e Brumadinho ou na Pandemia; gradativa como o congestionamento do trânsito nas cidades; ou pode estar presente por anos, mas não receber a atenção devida, como é o caso da favelização das periferias.

A formação da agenda é um conjunto de problemas considerados relevantes. Pode ser dividida em: Agenda política no qual a comunidade política entende a necessidade de intervenção pública; Agenda formal ou Agenda institucional quando são temas que o poder público decidiu trabalhar. A formulação de alternativas estabelece objetivos, estratégias e estudo para realizar projeções referente a possíveis consequências de cada solução/alternativa apresentada Sechhi (2012).

A tomada de decisão é o momento em que os interesses dos atores frente a resolução do problema público são esclarecidos. A implementação da política pública é a fase em que as intenções, da fase anterior, são transformadas em ações. Ainda para Sechhi (2012), nesta fase é possível visualizar obstáculos e falhas, além de erros no processo de construção.

Sechhi (2012), aponta ainda que existem dois modelos de implementação: o *top-down*, que se caracteriza pela separação entre a fase de tomada de decisão e a de implementação; e o *bottom-up*, no qual os atores tem liberdade auto-organizar a implementação de políticas públicas.

A avaliação passa por três momentos: *ex ante* anterior a implementação; *in itinere*, que ocorre durante o processo de implementação; e *ex post*, posterior a implementação, apresentados assim por Sechhi (2012).

Já para Capella (2018), a avaliação é a fase na qual a implementação e o desempenho das políticas públicas são analisados. No processo de avaliação de políticas públicas três elementos precisam ser considerados: definição de critérios, indicadores e padrões. Os critérios informam ao avaliador se a política pública atingiu o objetivo proposto ou não.

Para Sechhi (2012), os indicadores são artifícios criados para operacionalizar os critérios e são utilizados para medir *input* (esforços), *output* (realizações) e *outcome* (resultados). Os padrões são processos utilizados para mensurar os dados e realizar as comparações dos indicadores, aponta ainda.

Por fim, a extinção. Conforme apontamentos de Sechhi (2012), uma política pública pode se extinguir por causas variadas, sendo as mais frequentes quando o problema para a criação da política pública foi resolvido; quando as ações não produzem resultados; quando o problema, mesmo não sendo resolvido perde a importância e acaba saindo da agenda política e quando a política pública tem “prazo de validade” se extinguindo na mudança de mandato por exemplo.

Conforme o exposto observa-se que a formulação das políticas públicas interage e se integra as demandas apresentadas pelos grupos sociais e formam espaço na agenda pública através da identificação do problema e a necessidade da busca de soluções para enfrenta-lo por meio de alternativas que são colocadas por ordem de prioridade. Nesse sentido, até a tomada de decisão são elencados possíveis caminhos a seguir formulados em alternativas, que devem objetivar o sucesso da ação, ou seja, a solução do problema. A partir desse momento é que o planejamento estratégico situacional entra em ação, considerando os atores sociais no ciclo das políticas públicas e as possíveis soluções.

2.2 SEGURANÇA PÚBLICA

A segurança pública, conforme descrita pelo art. 144 CF/98 (Constituição Federal) é 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; VI- policias penais federais, estaduais e distritais.

Esse artigo da CF/98 preconiza a estrutura da segurança pública, refletindo a ação do legislador, inaugurando uma série de perspectivas e desafios que possibilitem a garantia deste direito fundamental e essencial à vida em sociedade.

Para Costa e Lima (2014), o termo segurança pública se refere mais a um campo empírico e organizacional e menos a um conceito teórico, cujo papel é estruturar instituições e relações sociais em torno da maneira como o Estado administra ordem e conflitos sociais. Assim, segundo os autores, a segurança pública abarca um campo constituído por diversas organizações que atuam na busca de

soluções para problemas que envolvem a conservação da ordem pública, a prevenção dos diversos tipos de violência e controle de ações criminosas¹.

Souza (2015) deixa clara a complexidade de se definir segurança pública, pois o conceito engloba mais que uma definição, envolve direitos e deveres dos cidadãos, uso legítimo da força, alcance do poder de interferência do estado na vida das pessoas, além da ligação da violência com a criminalidade, o que demanda o Estado medidas de controle do crime, ao passo que o Estado suscitaria a participação da sociedade no enfrentamento dos crimes.

Dias (2010) explicita que para que a segurança pública seja compreendida na interdependência com a cidadania democrática é necessário que ela esteja situada entre as demais políticas públicas voltadas à efetivação de direitos, a exemplo das políticas de educação e saúde. Ainda de acordo com a autora, toda política pública tem como sujeitos os membros da população que ela abrange, compreendendo toda a coletividade para a qual a política pública é destinada (DIAS, 2010).

A sociedade se estabelece “como uma teia de relações em constante movimento de continuidades e rupturas, engendradas pela própria dinâmica do processo contraditório que sustenta a (re)produção do sistema capitalista, tendo o Estado papel crucial no controle social, pela via de mecanismos jurídicos e aparatos institucionais”, aponta Carvalho e Silva (2011).

Nota-se que essa característica torna a segurança pública uma ferramenta necessária para articulação e organização do Estado frente a sua responsabilidade de estabelecer o controle social.

2.3 POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA

Para Filocre (2009) a política de segurança pública ou a segurança pública pode ser observada como um conjunto de programas, estratégias, ações e processos atinentes à manutenção da ordem pública no âmbito da criminalidade, incluídas neste contexto questões sobre violência, insegurança, inclusive subjetiva.

Política de segurança é um modelo de orientação para decisões articuladas que devem desencadear um conjunto sistemático de ações a serem empreendidas pelas polícias e pelas demais agências que funcionam sob a

¹ Segundo esta compreensão, a segurança pública não pode ser confundida com o sistema de justiça criminal e nem ser restringida à atuação das polícias (COSTA; LIMA, 2014).

autoridade da Secretaria de Segurança Pública, as quais serão executadas em consonância com os marcos legais vigentes, visando a efetivação prática, tão plena quanto possível, da garantia constitucional de acesso universal e equitativo dos cidadãos a seus direitos individuais e coletivos, valendo-se também, para realização desse objetivo, da mobilização de parcerias ou acordos cooperativos com outros órgãos governamentais e atores da sociedade civil, sem abdicação de suas responsabilidades exclusivas (SOARES, 2018, p. 739).

Nestes termos, Soares (2018) complementa que o objetivo-chave da política de segurança é garantir que os órgãos públicos responsáveis, cumpram suas funções efetivamente, e caberia a estas instituições o zelo pelos direitos fundamentais, sobretudo a proteção a vida e preservação das condições para o gozo dos demais direitos.

Contudo, o autor reforça a condição complexa para a segurança pública e insere o predicado básico de realismo para essa política, traduzindo em competência para visualizar os desafios a frente, suas virtudes e defeitos presentes nos órgãos responsáveis e em seus servidores, avaliação dos recursos materiais e humanos disponíveis, tecnologias, conhecimento, etc. (SOARES, 2018).

Finalmente, Soares (2018) afirma que toda política pública de segurança objetiva intervir no real, com aumento da segurança ou redução da insegurança, e ter plasticidade, abertura a mudanças adaptativas para transformar o imprevisível em energia construtiva.

Nas palavras de Pinto e Ribeiro (2008, p. 10), “política pública eficaz, eficiente e efetiva é aquela que consegue não apenas prevenir o crime, mas, sobretudo, elevar a qualidade de vida dos cidadãos”. Nesse sentido, observa-se a importância de um planejamento estratégico que considere as variáveis dos problemas acerca da segurança pública.

3 PLANEJAMENTO NO SETOR PÚBLICO: HISTÓRICO E PRINCIPAIS CONCEITOS

Para compreender o planejamento no setor público, se faz necessário entender o conceito de planejamento desde sua origem até a atualidade, e a sua finalidade. A compreensão do histórico do planejamento Governamental no Brasil, a partir de 1930 também é relevante, uma vez que os seus aspectos e contradições subsidiarão a análise dos planos estratégicos da SEJUSP.

3.1 PLANEJAMENTO

O conceito de planejamento tem seu primeiro registro datado de 500 a.C., sendo Sun Tzu um dos grandes autores do tema. Sun Tzu foi um general estrategista chinês e sua obra “A arte da Guerra” seria um manual sobre planejamento, estratégias e liderança (DAROS,2017). De acordo com Daros (2017), o ponto central do pensamento estratégico do general enquadra no sentido de que uma estratégia vitoriosa é a que consegue impedir o uso das armas, ou seja, a arte da guerra é a não guerra em si, mas sim pensar em uma estratégia eficiente que evite o confronto armado.

Ao longo da história outros autores se dedicaram ao tema planejamento. O italiano Maquiavel em “o Príncipe” (1532), expõe princípios básicos de estratégia e planejamento com bases em seus pensamentos políticos (DAROS, 2017). Já Clausewitz, estrategista militar da Prússia, em sua obra Da Guerra (1932 – 1937), evidencia os conceitos de táticas e estratégia (DAROS, 2017).

A Revolução Industrial trouxe grandes mudanças na estrutura social e econômica (JONES; GEORGE, 2008; GOMES; MENEGHEL,2013). Diante deste contexto, foram necessárias mudanças nas relações de produção, exigindo sistematização e gestão da produção em crescimento exponencial (JONES; GEORGE, 2008; GOMES; MENEGHEL,2013).

Entre o final do século XIX e a década de 1920, surgiram diversos autores cujas produções acadêmicas, e não acadêmicas, influenciaram o modo de se pensar e executar a gestão das organizações, o que, sem dúvida, estimulou o planejamento estratégico como ferramenta. Entre eles podemos destacar Taylor (1911), Fayol (1916), Ford (1913) e Gantt (1910-1915).

Um estudioso sobre o tema, o economista Chileno Carlos Matus (1996), E em entrevista à Huertas (1996), pontuou que:

O planejamento é a ferramenta para pensar e criar o futuro porque contribui com um modo de ver que ultrapassa as curvas do caminho e chega à fronteira da terra virgem ainda não palmilhada e conquistada pelo homem. Essa visão ampla serve como suporte das decisões de cada dia: os pés no presente e o olhar no futuro (HUERTAS, 1996, p. 12).

Matus, (1996), de acordo com Daros (2017) utiliza todos os ensinamentos de seus principais antecessores, Sun Tzu, Maquiavel e Clausewitz, para formular seus conceitos sobre o pensamento estratégico, entretanto, sua principal preocupação é que estes sejam utilizados no planejamento governamental, a serviço de políticas para melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

Matias-Pereira (2009) ressalta que o planejamento é uma prática essencial, tanto na administração pública quando na privada, devido aos benefícios que o instrumento traz às organizações.

Com relação ao planejamento do Estado, observa-se que o Brasil adquiriu uma experiência significativa em planejamento governamental, sobretudo entre os anos 40 e 70 (ALMEIDA, 2004; MELLO E SOUZA, 2012). Traçando uma linha do tempo, o Brasil, do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek até os mais recentes planos plurianuais previstos, tem se empenhado especialmente, no decorrer das últimas seis décadas, em planejamento de futuro e estruturação para o desenvolvimento econômico. Desta maneira, foram implementados planos governamentais com a expectativa de suprir as carências econômicas e promover o desenvolvimento do país.

Porém, nota-se que tais planos foram marcados pela repetição de falhas e involução das soluções técnicas (ALMEIDA, 2004; MELLO E SOUZA, 2012).

Como exemplo de retrocesso está o Plano Salte em comparação ao Plano de Obras. O Plano Salte foi estruturado com graves problemas no que se refere a previsão financeira, problema enfrentado de maneira efetiva no plano anterior, o Plano de Obras (MELLO E SOUZA, 2012). Essa trajetória será abordada a seguir.

3.2 HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL

Antes de 1930, o Brasil, caracterizava-se por uma estrutura econômica de base agrícola com poder político concentrado nas mãos de oligarcas rurais, especialmente em São Paulo e Minas Gerais (JUSTEN; FROTA, 2018). Ainda de acordo com as autoras, uma série de acontecimentos, principalmente a quebra dos produtores de café devido ao crash da bolsa de Nova Iorque, que reduziu drasticamente o mercado consumidor do café brasileiro, resultaram na revolução de 1930 e a ascensão de Getúlio Vargas ao poder.

Estes acontecimentos também foram um marco, pois se encerra um modelo de governabilidade e se inicia um novo, com participação mais ativa do Estado na economia, que pode ser qualificado como nacional-desenvolvimentista (JUSTEN; FROTA, 2018; PALUDO, 2013; COSTA; PECCI, 1999).

Observa-se que essa era a situação nacional quando as primeiras tentativas de planejamento ocorreram, consequência oriunda da nova concepção do Estado como promotor do desenvolvimento nacional.

Deve se assinalar também que a experiência do planejamento estava em expansão em outras nações, quer desenvolvidas, em desenvolvimento ou socialistas. O primeiro país a utilizar o planejamento foi a União das Repúblicas Soviéticas (URSS), no período da Nova Política Econômica, no início dos anos 20. Conforme aponta Dias (2003) o planejamento foi um instrumento governamental para reconstrução da URSS, após a Primeira Guerra Mundial e a crise de 1929.

Já na América Latina, o sucesso das iniciativas internacionais fez com que o planejamento se fortalecesse.

A partir deste ponto, são apresentadas as experiências brasileiras de planejamento em nível nacional, em uma breve retrospectiva histórica até a década de 1980.

PLANO ESPECIAL (PLANO ESPECIAL DE OBRAS PÚBLICAS E APARELHAMENTO DA DEFESA NACIONAL) - (1939 – 1943)

A nova concepção de Estado criada no Brasil na década de 1930, resultou no Plano Especial, no qual o Estado era o impulsionador da economia e do desenvolvimento (SOUZA, 2012; REZENDE, 2010).

Com a maior intervenção do Estado no processo produtivo, houve uma necessidade de se definirem diretrizes para os setores fundamentais da economia, tais como: petróleo, carvão, ferro, transporte, saúde e defesa nacional, sendo este último, muito priorizado em virtude da 2ª Guerra Mundial (BARBOSA, 1986).

Surge assim o primeiro plano quinquenal brasileiro, o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional ou simplesmente Plano Especial, instituído pelo Decreto-lei nº 1.058, de 19 de janeiro de 1939 e preparado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Sendo o marco inicial do planejamento no Brasil (SOUZA, 2004; SOUZA, 2012).

O Plano Especial foi instituído com a finalidade de criar indústrias básicas e indústrias metalúrgicas em geral; indústrias químicas, mecânicas; transportes ferroviários, rodoviários, fluviais e marítimos; produção de energia elétrica; petróleo e produção de materiais de construção civil, à execução de obras públicas e ao aparelhamento da defesa nacional (MELO, 1968; DRAIBE, 1985; BASTOS, 2006).

O início da Segunda Guerra Mundial, ocorreu no mesmo período da implementação do plano, por este motivo os gastos com defesa foram priorizados. (MELO, 1968; DRAIBE, 1985).

Quase nada foi feito na indústria básica e em obras públicas, à exceção de dois empreendimentos que não foram concluídos com recursos do primeiro Plano Quinquenal: a criação do Conselho Nacional do Petróleo e os primeiros estudos de prospecção do referido produto e os levantamentos consubstanciados no Relatório da Comissão executiva do Plano Siderúrgico Nacional, que resultou na fundação da Companhia Siderúrgica Nacional (MELO, 1968).

No final da vigência do Plano Especial o Brasil recebeu a visita de duas equipes americanas de assistência técnica. A primeira, em 1942, chefiada por Edward Taub e a segunda, em 1943, liderada por Morris L. Cooke (MELO, 1968, RIBEIRO, 2013). Barbosa, (1986) relata que foram delegadas a estas duas equipes técnicas a função de identificar os problemas brasileiros, bem como apontar as formas de superá-los. Os relatórios destas pesquisas foram elaborados juntamente com técnicos brasileiros (BARBOSA, 1986; DRAIBE, 1985; RIBEIRO, 2013).

PLANO DE OBRAS E EQUIPAMENTOS - (1944 A 1948)

O Plano Especial atingiu parcialmente alguns de seus objetivos, o que levou o governo a decidir atualizá-lo nos próximos cinco anos. O Programa de Obras e Equipamentos entrou em vigor em 19 de janeiro de 1944 e foi, na ordem histórica, a segunda tentativa de programa no Brasil (MELO, 1968; DRAIBE, 1985; SOUZA, 2012).

O Programa de Obras e Equipamentos foi concebido com base em referências técnicas da delegação norte-americana. Em termos de método, observam-se avanços significativos em relação ao Plano Especial. Seu principal objetivo era apoiar obras públicas e indústrias de base (BARBOSA, 1986; DRAIBE, 1985; SOUZA, 2012).

Conforme explica Barbosa (1986), esse plano teve vida curta e foi cancelado pelo presidente Dutra em 1946. Embora tenha sido efetivamente aplicado nos dois primeiros anos, seu orçamento foi incluído no Orçamento Geral da República devido a problemas econômicos.

PLANO SALTE - (1950 A 1954)

Implantado no final governo Dutra sob influência de trabalhos técnicos do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP (ALMEIDA, 2004). A discussão no Congresso Nacional sobre o Plano Salte elegia quatro setores como prioritários para os investimentos governamentais: saúde, alimentação, transporte e energia (daí a sigla SALTE, formada pelas iniciais destas palavras). (ALMEIDA, 2004; LONGO; BERMANN, 2010; CAES; GOMES FILHO, 2017).

Conforme Souza (2012) o Plano Salte cumpriu a função de auxiliar e precisar a consciência crítica do desenvolvimento, indicando os problemas e as opções possíveis. O acompanhamento das decisões da política econômica do período indica com clareza a influência desse esforço de meditar sobre os problemas econômicos do Brasil e suas causas, apesar de não considerar os objetivos qualitativos e os seus objetivos de inversão (SOUZA, 2012; PINHO, 2019; DRAIBE, 1985).

O Plano Salte, porém, na visão de vários estudiosos foi mal sucedido (SOUZA, 2004; LONGO; BERMANN, 2010; SOUZA, 2012). Souza (2012) e Skidmore (2010), apontam como causas do mau êxito do plano a suas incongruências, erros técnicos e dificuldades financeiras.

PROGRAMA DE METAS – (1956 - 1961)

Durante o governo Juscelino Kubistchek (JK) foi instituído, sob os auspícios do Conselho de Desenvolvimento, o Programa de Metas ou Plano de Metas, que estabelecia 30 metas em quatro grandes setores: energia, transporte, alimentação, indústrias de base e educação (ALMEIDA, 2004; LAFER, 1975; ALBUQUERQUE, 2015).

De acordo com Almeida (2004), Corrêa (2007) e Silva (2000), o Plano de Metas, foi desenvolvido e orientado por Lucas Lopes e de Roberto Campos, juntamente com o BNDE e um Conselho Nacional de Desenvolvimento. Foi elaborado um dia após JK assumir a presidência, com o intuito de detectar os setores escassos de investimentos pelo Estado, pela iniciativa privada ou pelo capital estrangeiro e, dentro de cada setor, as metas, cuidando ainda de se ter um objetivo para cada uma delas.

A quantificação desse objetivo, em regra geral, foi feita da seguinte maneira: foram elaborados estudos das tendências recentes da demanda e da oferta do setor e, com base neles, projetou-se, por extrapolação, a composição provável da demanda nos próximos anos, na qual também se considerou o impacto do próprio plano de metas. Os resultados dessa extrapolação é que permitiram a fixação de objetivos quantitativos a serem atingidos durante o quinquênio. Esses objetivos foram testados e revistos durante a aplicação do plano, por meio do método de aproximações sucessivas que constituiu, por assim dizer, o mecanismo de feedback do plano de metas, conferindo-lhe as características de um planejamento contínuo (LAFER, 1975, p. 37).

Para Souza (2012) o Programa de Metas foi um esforço válido de tomada consciente de decisões em favor da aceleração do processo de desenvolvimento econômico através da complementação do sistema industrial brasileiro. Programa de Metas resume uma tomada de consciência global do problema brasileiro e tenta confrontá-lo dinamicamente, através de um conjunto de ações a serem comandadas pelo Estado (SOUZA, 2012; REZENDE, 2011; LAFER, 1975). Ou seja, o Programa conseguiu êxito no plano de industrialização da economia e na superação de pontos de estrangulamento que impediam o desenvolvimento nacional. Porém,

deixou heranças menos desejadas como o surgimento de um surto inflacionário e desequilíbrios na balança de pagamento (ALMEIDA, 2004; ALBUQUERQUE, 2015; PINHO, 2019).

PLANO TRIENAL – (1962)

O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social foi elaborado em apenas três meses por uma equipe liderada por Celso Furtado no final de 1962, com o objetivo de apoiar a ação econômica para durante a presidência de João Goulart (em princípio de 1963 a 1965), sofrendo os efeitos da conturbada situação em que o Brasil vivia na época tanto economicamente quanto principalmente na esfera política (ALMEIDA, 2004; SILVA, 2000; LOUREIRO, 2013).

Em suma, o plano Trienal pretendia manter uma alta taxa do crescimento do produto nacional, reduzir gradativamente a inflação, conter o custo social do desenvolvimento, distribuir melhor seus benefícios e reduzir as desigualdades regionais e os padrões de vida (SOUZA, 2012; SILVA, 2000, LOUREIRO, 2010, 2013).

O plano falhou em seu duplo objetivo de vencer a inflação e promover o desenvolvimento (Almeida, 2004; SILVA, 2000; LOUREIRO, 2010, 2013).

PROGRAMA DE AÇÃO ECONÔMICA DO GOVERNO (PAEG) - (1964 A 1967)

No governo Castelo Branco, já sob a ditadura militar que derrubou o antigo presidente João Goulart, foi elaborado o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) para o período de 1964-66. O PAEG foi instituído com o objetivo primordial de combater o processo inflacionário, além de acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico do país, atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais, assegurar uma política de investimentos que aumentasse as oportunidades de emprego produtivo e corrigir a tendência a déficits do balanço de pagamentos (KON, 1994; BASTIAN, 2013; KERECKI; SANTOS, 2009).

PLANO DECENAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – (1967 A 1976)

Esse Plano foi a primeira tentativa de planejamento em longo prazo no Brasil, sendo que seu período previsto abrangia 10 anos (LONGO; BERMANN, 2010; ALMEIDA, 2008)

Os objetivos originais do plano decenal eram fazer uma análise geral da economia brasileira para produzir previsões que permitissem identificar medidas corretivas para cada setor (BRASIL, 1967; ALMEIDA, 2008; ABREU, 2009). Após esta primeira fase, o plano previa a colaboração entre vários ministérios e outros departamentos executivos do governo, departamentos regionais e o setor privado, que seria responsável pela implementação da maioria dos objetivos setoriais (BRASIL, 1967; LONGO; BERMANN, 2010).

O Plano Decenal incorpora um novo modelo normativo, indicando, por exemplo, orçamentos setoriais básicos sob controle do governo central e mencionando nos orçamentos-programas as medidas institucionais a serem seguidas (BRASIL, 1967; ABREU, 2009).

O Plano projetava um roteiro de atuação para o período de 1967 a 1976, mas não chegou a ser implementado.

Analisando as alternativas de crescimento da economia brasileira em função dos fatores limitativos representados pelas disponibilidades de capital, de mão-de-obra e de divisas, apesar de não ter saído do papel, o Plano Decenal serviu de base para a elaboração do Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), publicado em julho de 1967 (ALMEIDA, 2008; ABREU, 2009). A experiência obtida com a aplicação do PED permitiu, por sua vez, corrigir e melhorar as estimativas do Plano Decenal (ALMEIDA, 2008; ABREU, 2009).

PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO (PED) – (1968 A 1970)

Idealizado durante o governo Costa e Silva, o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) surgiu apresentando como objetivos básicos o fortalecimento da empresa privada, visando à aceleração do desenvolvimento econômico, concomitantemente à estabilização gradativa do comportamento dos preços, consolidação da infraestrutura pelo governo, expansão das oportunidades de emprego, fortalecimento e ampliação do mercado interno (KON, 1994; MAIA, 2011; MATOS, 2002). Kon (1994) explicita que para a consecução destes objetivos, como condições, estavam a manutenção do controle do balanço de pagamentos e a realização de reformas econômicas e sociais, a fim de modernizar as estruturas institucionais e impedir o agravamento das disparidades regionais e setoriais existentes.

Kon (1994), Matos (2002), Longo e Bermann, (2010) afirmam que as condições para a retomada do crescimento eram favoráveis devido a fatores como a capacidade ociosa das empresas, a demanda global que se encontrava reprimida, a disponibilidade de mão-de-obra desempregada e a possibilidade de serem estimulados os investimentos públicos e privados no sentido de modernização, apoiados pela reorganização do sistema financeiro.

De acordo com Barbosa (1986), na definição de sua estratégia de desenvolvimento, o plano foi o pioneiro na experiência brasileira de planejamento governamental em apresentar um modelo macroeconômico, descrevendo as principais relações econométricas identificadas na economia do país.

No aspecto econômico, o PED teve êxito, levando em consideração as altas taxas de crescimento do produto interno bruto no período (MATOS, 2002; ALMEIDA, 2008).

METAS E BASES PARA AÇÃO DO GOVERNO (MBAG) - (1970 A 1973)

O Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo para o período 1970-1973, não se tratava de um novo plano global. O MBAG deveria complementar-se com dois outros documentos: o novo orçamento plurianual, com vigência para o período 1971-1973; e um primeiro plano nacional de desenvolvimento, previsto para ser implementado entre 1972 e 1974 (MATOS, 2002; ALMEIDA, 2004; TARAPANOFF, 1992).

O propósito do Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo era que o Brasil se tornasse um país desenvolvido até o final do século XX. Nele foram definidas quatro áreas prioritárias: a) educação, saúde e saneamento; b) agricultura e abastecimento; c) desenvolvimento científico e tecnológico; d) fortalecimento do poder de competição da indústria nacional (MATOS, 2002; ALMEIDA, 2004; TARAPANOFF, 1992).

PRIMEIRO PLANO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (I PND) – (1972 A 1974)

Completando o Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo, foi encaminhada ao Congresso, a 15 de setembro de 1971, com o Orçamento Plurianual

de Investimentos, a proposta do I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) com os seguintes objetivos nacionais: colocar o Brasil no espaço de uma geração, na categoria de nação desenvolvida; duplicar a renda per capita do país (em comparação com 1969), até 1980; expandir o PIB entre 8% e 10% (BARBOSA, 1986; MATOS, 2002; TARAPANOFF, 1992).

As estratégias e prioridades definidas tinham como objetivos primordiais a manutenção do nível global do PIB, a continuação do combate à inflação, o equilíbrio da balança de pagamentos e a melhor repartição de renda (KON, 1994).

Esse período correspondeu, portanto, ao “ponto alto” do planejamento governamental no Brasil e o papel do Estado, não restrito à elaboração de planos e à regulação geral da economia, foi muito mais extenso e intrusivo (ALMEIDA, 2004, KON, 1994, SOUZA, 2004).

De acordo com Almeida (2004) e Matos (2002) foi na esfera do I PND que foram desenvolvidos os planos ou executadas as obras referentes a grandes projetos no setor de infraestrutura, sendo estes: a ponte Rio-Niterói, a rodovia Transamazônica, a hidrelétrica de Três Marias, a barragem de Itaipu, entre outras.

A economia brasileira se modernizou, relativamente, e investiu-se na redução da dependência externa. O I PND correspondeu a um período de crescimento econômico no Brasil, (KON, 1994; LONGO; BERMANN, 2010; SOUZA, 2004).

SEGUNDO PLANO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (II PND) – (1975 – 1979)

A transformação do Brasil continuou a ser uma preocupação no Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND para 1975-1979, e já no governo do Presidente Ernesto Geisel (MORAES; BASTOS, 2022; SKIDMORE, 1988).

O objetivo central era manter a política de crescimento acelerado, conservando a taxa de crescimento do PIB em 10% a.a. (BARBOSA, 1986; MISOCZKY; GUEDES, 2016; SKIDMORE, 1988).

Foi a mais ampla e articulada experiência brasileira de planejamento após o Plano de Metas. Partindo da avaliação de que a crise e os transtornos da economia mundial eram passageiros e de que as condições de financiamento eram favoráveis (taxas de juros ex-ante reduzidas e longo prazo para a amortização), o II PND propunha uma ‘fuga para a frente’, assumindo os riscos de aumentar provisoriamente os déficits comerciais e a dívida externa, mas construindo uma estrutura industrial avançada que permitiria superar a

crise e o subdesenvolvimento. Ao invés de um ajuste econômico recessivo, conforme aconselharia a sabedoria econômica convencional, o II PND propunha uma transformação estrutural (CASTRO; SOUZA, 1985 *apud* LACERDA *et al*, 2000, p.122).

O II PND foi criado em um período de grande mudança. Se, nos anos do milagre, taxas de crescimento da ordem de 10% ao ano geraram um clima de certa euforia com a elevação do consumo de bens duráveis, os anos do II PND foram marcados por crescentes contestações à ditadura (MARINGONI, 2016).

A principal causa do fracasso do plano é a excessiva participação do Estado na economia. Diante de indicadores como crescimento inflacionário e déficit no balanço de pagamentos, a contenção de gastos foi necessária, desta forma o governo limitou os investimentos do plano, como também, a demanda pelos bens de capital, principal foco do II PND (BARBOSA, 1986; ALMEIDA, 2004; BOARATI, 2005).

TERCEIRO PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (III PND) – (1980 – 1985)

O terceiro Plano Nacional de Desenvolvimento foi elaborado em 1979 na regência do presidente Figueiredo.

O plano foi idealizado para o período de 1980 a 1985, mas teve curta duração, sendo encerado no segundo semestre de 1980 (TARAPANOFF, 1992; MATOS, 2002; FERREIRINHA, 2016). Neste período, o país começava a sofrer com a crise econômica internacional e o governo federal, devido à instabilidade começou a gerenciar com medidas de curto prazo (GIACOMONI, 1996; TARAPANOFF, 1992; FERREIRINHA, 2016).

Setores prioritários da economia brasileira como a agricultura e o desenvolvimento de novas fontes de energia foram reconhecidos pelo plano (TARAPANOFF, 1992; FERREIRINHA, 2016).

Conforme o documento oficial do III PND (1980, p.17-20), foram considerados os seguintes objetivos prioritários: acelerado crescimento da renda e do emprego; melhoria da distribuição da renda, com redução dos níveis de pobreza absoluta e elevação dos padrões de bem-estar das classes de menor poder aquisitivo; redução das disparidades regionais; contenção da inflação; equilíbrio do Balanço de

Pagamentos e controle do endividamento externo; desenvolvimento do setor energético; aperfeiçoamento das instituições políticas.

No entanto, estes objetivos não foram alcançados, porque não houve a execução do plano. Na verdade, o III PND não pode ser apontado como um plano de desenvolvimento, mas como uma exposição de metas pelo governo (BARBOSA, 1986; MATOS, 2002).

Para Bresser Pereira (1998), o III PND repetiu a decadência econômica e a crise do governo, no qual se mostrou inapto a produzir um plano de ação coeso. Holanda (1983) considera que os juros internacionais e o choque do petróleo prejudicaram o III PND, devido a impossibilidade de quaisquer projeções econômicas.

Como está exposto no III PND (1980, p.13), o plano é um documento basicamente qualitativo, em que define diretrizes, critérios, medidas e instrumentos de ação. As metas quantitativas não foram apresentadas em função dos desdobramentos, ainda incertos, decorrentes da crise energética, persistência do balanço de pagamento, da dívida externa e das pressões inflacionárias.

Assim, o III PND marca o fim do processo de planejamento como efetivo instrumento de controle da política econômica do país.

DÉCADA DE 80 – A “DÉCADA PERDIDA”

O Brasil enfrentou graves problemas nos anos 80 que se iniciaram na década de 70. Como foi exposto o Brasil enfrentou três crises internacionais: a elevação da taxa de juros, os choques do petróleo e a recessão norte-americana. Tais fatores reforçaram a grande crise observada no Brasil na década e 80 (MATOS, 2002; DE AVILA, 2007).

A década de 80 pode ser chamada de “perdida”, em virtude do fraco desempenho econômico, às altas taxas de inflação registradas no período, queda do PIB entre outros indicadores (ALMEIDA, 2004; MARANGONI, 2012).

A década de 80 tem como marca a crise do planejamento governamental, devido cenário caótico que o país estava enfrentando (ALMEIDA, 2004; LOPES, 1990).

A fase final do regime militar ocorreu num período de graves problemas econômicos e políticos, como a crise da dívida externa em 1982 e o movimento a favor das eleições diretas para a presidência da República (ALMEIDA, 2004; MARANGONI,

2012). A economia nacional permaneceu um longo período sem progressão, no qual a inflação se manteve alta durante a fase final do regime militar e durante o processo de redemocratização (MARANGONI, 2012; AVERBUG, 2005).

Em 1985, José Sarney assumiu a presidência do Brasil e em seu mandato, foram instituídos alguns planos de estabilização, na tentativa de acabar com a inflação. A primeira tentativa de controle da inflação no governo Sarney foi o Plano Cruzado. O Plano Cruzado tinha as seguintes características:

Congelamento de preços, salários e aluguéis e taxa de câmbio = 1\$ = ± 14Cz. O problema que surgiu foi o dos salários antecipados, o reajuste de salários seria pela média dos últimos 6 meses. A única hipótese viável era fazer um a média. Plano gerou, na prática, um efeito riqueza. O salário aumentou em média 8% para precaver a inflação de fevereiro. Incrementaram-se salários e congelaram-se os preços (MORAN; WITTE, 1993, p. 131).

Mas, este plano teve curta duração, uma vez que foi criado em fevereiro de 1986 e se estendeu até novembro do mesmo ano.

O plano Cruzado II, novo pacote fiscal do governo, criado em novembro de 1986, tinha como objetivo aumentar a arrecadação do governo para 4% do PIB (AVILA, 2007; FRANCO, 2009). Porém, o Plano se estabelece num contexto de aumento de tarifas e de reajuste generalizado de preços, o que gerou uma aceleração inflacionária (AVILA, 2007; ALMEIDA, 2004; MORAN; WITTE 1993).

O Plano Cruzado II durou até janeiro de 1987. Em junho, do mesmo ano, foi consolidado o Plano Bresser.

O plano Bresser (julho de 1987) traz um novo choque cambial e tarifário. Conforme Modiano (1992), Macarini (2009) e Gremaud, Vasconcellos e Toneto Jr Junior (2007) e, as principais medidas do plano foram: congelamento de preços e dos salários, os quais ficaram congelados por três meses; mudança da Base do Índice de Preços do Consumidor (IPC); desvalorização cambial; deflação dos contratos financeiros; reajustes de preços públicos e administrados que, segundo o governo, estavam defasados, como combustíveis, gás de cozinha, energia elétrica, entre outros; congelamento dos aluguéis residenciais e comerciais; política fiscal, tendo como objetivo a redução do déficit público; política monetária, taxas de juros baixas.

No fim das contas, conforme Avila (2007), o Plano Bresser, que tinha como intuito diminuir a inflação e reduzir o déficit público, acabou proporcionando o inverso:

depois de uma ligeira queda na inflação viu-se sua elevação e posterior aumento no déficit público.

Em janeiro de 1989, entrou em vigor o último plano de estabilização do governo Sarney, o Plano Verão (ALMEIDA, 2004; MORAN; WITTE, 1993).

As principais características do Plano Verão foram o “congelamento de preços, serviços e tarifas públicas por tempo indeterminado, não sem antes ‘realinhar’ os preços dos combustíveis e da energia elétrica” (MORAN; WITTE, 1993, p.135). A diferença principal do Plano Verão em relação aos demais planos vivenciados durante o Governo Sarney é o fim da correção monetária, mas o congelamento ainda estava presente nas ações do plano (MORAN; WITTE, 1993).

Para Gremaud, Vasconcellos e Toneto Jr. (2007), como não existiu nenhum ajuste fiscal, a manutenção dos déficits públicos em patamares cada vez mais elevados foi facilitada. Os déficits atrelados à imobilidade da política econômica favoreceram o aumento acelerado da inflação.

PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988

Apesar das graves crises enfrentadas no Brasil, o país tornou-se maduro do ponto de vista industrial e avançou no plano tecnológico ao longo desses planos, mas, não obstante progressos setoriais, a sociedade permaneceu inaceitavelmente desigual ou continuou a padecer de diversas iniquidades, em especial nos terrenos da educação, da saúde e das demais condições de vida para os setores mais desfavorecidos da população (ALMEIDA, 2004, p.3).

Para Misoczky e Guedes (2016, p.138), “a Constituição Federal de 1988 institucionalizou princípios referentes à participação e ao controle social, fazendo com que a ação societária viesse a ser reconhecida como integrante da ideia de público”. Tal iniciativa constitucional exerceu grande influência na formatação de políticas públicas e na seleção de seus participantes durante o processo decisório.

A Constituição Federal de 88 apontou diversas espécies de direitos, sendo eles coletivos, individuais, políticos, entre outros. A Constituição da República Federativa do Brasil se firmou como a “Constituição Cidadã” e instituiu o Estado Democrático de Direito no Brasil, no qual é previsto que todo o poder emana do povo, e para o povo (CANOTILHO, 2003, p.10).

Cardoso Jr. (2011, p.9), afirma que “durante a década de 1990 ocorreu uma grande transformação da função e das instituições de planejamento governamental, tais quais haviam sido constituídas ao longo das décadas de 1930 a 1980”.

Nesse período, alinhada ao pacote mais geral de recomendações emanadas pelo Consenso de Washington, surge e ganha força uma agenda de reforma do Estado que tem na primazia da gestão pública sobre o planejamento um de seus traços mais evidentes (CARDOSO JR., 2011).

Cardoso Jr. (2011) aponta que ao longo de todo este período, a função de planejamento foi sendo esvaziada de conteúdo político estratégico, robustecida de ingredientes técnico operacionais e de controle e comando físico-financeiros, em torno de ações difusas, diluídas pelos diversos níveis e instâncias de governo, cujo sentido de conjunto e movimento, se este o tem, mesmo setorialmente considerado, não é nem fácil nem rápido de se identificar.

A função planejamento convertida em planos plurianuais de ação governamental, chamados PPAs, contendo ciclos de quatro anos, os quais, embora previstos desde a Constituição Federal de 1988, vem apenas se estruturando segundo uma lógica estritamente orçamentária e programática.

Observa-se que a estratégia orçamentária, de cunho econômico, na administração pública, passou a ocupar ponto central da agenda, e foram consolidadas através dos planos plurianuais de ação governamental, chamados, PPAs.

Para Cardoso Jr. (2011) incorporada ao cenário brasileiro com grande ênfase a partir de 1995, a chamada nova administração pública de orientação gerencialista teve no ex-ministro Bresser Pereira e no então, constituído Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), os seus principais difusores.

Neste contexto, observa-se necessário, destacar as abordagens de Misoczky e Guedes (2016), ao refletirem sobre a Constituição Federal, que ao estabelecer direitos, indica aos gestores, políticas públicas prioritárias a serem incluídas na agenda.

Ao se falar de planejamento no setor público é importante ressaltar que os problemas complexos não podem ser resolvidos com modelos demasiadamente simples, que escamoteiem a realidade. É necessário usar modelos adequados, capazes de espelhar essa complexidade (LIDA, 1993).

Para Lida (1993) a simplicidade de outros métodos atrelada a um olhar simplista do problema pode direcionar equivocadamente as ações dos dirigentes, trazendo o foco apenas na urgência dos sintomas apresentados, impossibilitando a compreensão em sua complexidade exposta.

Grande parte desta dificuldade está pautada na limitação dos modelos tecnocráticos estruturados através dos métodos planejamento tradicionais (LIDA, 1993).

Neste mister percebe-se a importância de visitar os princípios do planejamento da área da saúde surgido na América Latina na década de 1960, sob a influência da teoria desenvolvimentista da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL).

Rivera (2009), afirma:

Esse último organismo internacional pregou a partir de 1950 uma política de substituição de importações para os países da área, como condição para a superação do diagnóstico da deterioração dos termos de troca entre países centrais e periféricos e para o desenvolvimento (RIVERA, 2009, p.1).

Para Rivera (2009), o desenvolvimento é visto inicialmente como expansão do crescimento econômico, mas a partir de 1960, ao mero crescimento é acrescentado o objetivo da redistribuição por meio do desenho racional e da implementação de políticas sociais.

Desse modo, conforme aponta Rivera (2009), o desenvolvimento integrado é o cenário discursivo em que aparece o Planejamento de Saúde, representado por um esforço metodológico desenvolvido pelo Centro de Desenvolvimento (CENDES), órgão criado na Venezuela (junto à Universidade Central) e apoiado pela Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS).

Contudo, ainda conforme Rivera (2009) este método foi considerado muito tecnocrático, não superando críticas a sua estruturação:

A avaliação do método questionou a omissão dos aspectos políticos inerentes à problemática institucional do setor, como o financiamento, a falta de coordenação dos serviços, a baixa capacidade de regulação do Estado, a baixa capacidade de governo, o nível de privatização, etc. O fato é que esse método foi qualificado como excessivamente tecnocrático, economicista, representando uma ilustração do paradigma normativo do planejamento (RIVERA, 2009, p.3).

Observa-se que o processo e trajetória do planejamento no setor público seguiu grande parte de seu caminho refletindo práticas e modelos estruturantes pautados pela ordem econômica orçamentária e também por anseios marcados por momentos de revoluções industriais e comerciais. Aponta-se avanços no planejamento juntamente aos processos da democratização que culminou na aprovação da Constituição Federal de 1988, que, ao preconizar direitos como forma de políticas públicas se apresentou notadamente a necessidade de se inaugurar abordagens, ensejando novas ações de planejamento no setor público.

4 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO TRADICIONAL E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL NO SETOR PÚBLICO

Esta sessão apresenta o Planejamento Estratégico a partir da visão de instituições privadas, onde este se originou, até sua inclusão no setor público. No que se refere ao Planejamento Estratégico Situacional (PES) será discutido o trabalho de Carlos Matus (1996), estudioso do Planejamento Estratégico Governamental e criador do Planejamento Estratégico Situacional (PES).

4.1 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO TRADICIONAL

4.1.1 CONCEITO

Há muitas conceituações para planejamento estratégico devido sua amplitude e abrangência. Neste capítulo se discorre sobre esses conceitos a partir de uma visão mais gerencialista e empresarial por se observar que os seus construtos iniciais se relacionam primariamente com as organizações privadas.

O planejamento estratégico surgiu nos anos 60 como resposta a uma nova demanda que emergia. A modernização da sociedade e a concorrência, inseriu nas organizações as noções básicas da metodologia do planejamento estratégico, através das propostas do professor Igor Ansoff (TAYLOR, 1975; MINTZBERG, 1994B).

De acordo com Ansoff (1969), o planejamento estratégico abrange uma série de diretrizes administrativas que definem a posição da organização no mercado, os pontos nos quais a organização busca desenvolver-se e ferramentas que permitirá ter bons resultados frente a concorrência.

Como exposto, Planejamento estratégico é um termo suscetível a vários conceitos e ao longo dos tempos interpretado e aplicado de maneiras distintas.

A busca constante por novas técnicas, metodologias e maneiras de executar o planejamento apontam para a característica dinâmica e flexível desta atividade.

Quadro 1 – Variações do conceito de Planejamento Estratégico

AUTORES	DEFINIÇÕES
Rasmussen (1990)	Engloba planejar o futuro perante as limitações psicológicas e físicas dos pontos fortes e fracos da organização
Ansoff e McDonnell (1993)	Lembra que os primeiros resultados quando da utilização do planejamento estratégico foram decepcionantes
Mintzberg (1994, 2004)	Planejamento estratégico é a elaboração da estratégia. Além disso, aponta as falácias do planejamento estratégico.
Bilhim (1995)	O planejamento surgiu com o intuito de formalizar e operacionalizar a estratégia.
Albrecht (1995)	Salienta que na verdade o planejamento estratégico, seguida “religiosamente”, pode travar a agilidade das respostas ambientais
Figueiredo (2000)	Aponta que não há consenso entre os autores sobre o conceito na literatura.
Angeloni e Mussi (2008)	É, sem dúvida, a técnica mais utilizada para a definição das ações estratégicas nas organizações.
Oliveira (2009)	É um processo administrativo que proporciona sustentação metodológica para se estabelecer a melhor direção a ser seguida pela organização, objetivando a otimização o grau de interação perante os fatores externos, não controláveis, e atuando de forma inovadora.
Matias-Pereira (2010)	Planejamento [estratégico] consiste na coordenação de pessoas, processos e recursos de forma eficiente, eficaz e efetivo
Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010)	Que é um procedimento formal de tomadas de decisões integradas.
Alberti et al. (2014)	É possível definir as melhores ações para o planejamento estratégico, visando à implantação ou amadurecimento da visão organizacional voltada aos processos.

Definições de Planejamento estratégico.

Fonte: Souza e Dias (2017), p.33

De acordo com o Quadro 1-Variações do conceito de Planejamento Estratégico, observa-se que não há consenso entre os autores ou um conceito rígido sobre planejamento estratégico, assim como exposto por Figueiredo (2010).

Contudo, é possível perceber que os conceitos se alinham a partir da perspectiva da premissa do envolvimento de atores para formatação de procedimento formal que objetive evolução de processos e melhor gestão dos recursos.

4.1.2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E PENSAMENTO ESTRATÉGICO

Planejamento estratégico é “um procedimento formal para produzir um resultado articulado, na forma de um sistema integrado de decisões” (MINTZBERG, 2004, p. 34). No entanto, o planejamento estratégico tradicional como ferramenta gerencial, por si só, não tem gerado os resultados pretendidos (MINTZBERG, 2004; MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010), apesar de se mostrar útil como ferramenta de gestão; é limitado, como evidencia Fairholm (2009).

Mintzberg (1994) apresenta um estudo da relação entre a formulação da estratégia e o planejamento, distinguindo-os da seguinte forma: a formulação da estratégia caracteriza a inter-relação entre as decisões na organização, constituída por processos dinâmicos e complexos baseados nos objetivos e desafios estabelecidos, identificados através de diagnósticos estratégicos, respeitando a missão, os propósitos e a cultura da empresa. Enquanto que o planejamento é um processo integrado de tomada de decisão que pode ser formulado e aprovado em um único momento.

A ideia de uma ação mais criativa no planejamento estratégico como processo gerencial, que supere as limitações de modelos tradicionais, é evidenciada no pensamento estratégico, conforme apontados por (MINTZBERG, 2004; MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010).

Pisapia e Robinson (2012) alegam que o pensamento estratégico é uma maneira de resolver questões estratégicas que combinam com uma aproximação racional e convergente de processos criativos e divergentes. É uma ação orientada e relacionada com a identificação de como resolver as multivariadas ambiguidade e complexidade de atores. No mesmo sentido, Mintzberg (2004) ressalta que o pensamento estratégico é um estado relacionado com a sintetização de forças que

afetam a organização e é usado para superar a deficiência percebida dos modelos de planejamento tradicional que impedem o pensamento criativo.

Nesse sentido a urgência do pensamento estratégico o qual evidencia a relevância de aspectos gerenciais que norteiem ações a serem realizadas, mas que permitam a elaboração de processos criativos que superem modelos meramente tradicionais.

4.2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO SETOR PÚBLICO

Matias-Pereira (2009) ressalta que o planejamento é uma prática essencial, tanto na administração pública quanto na privada, devido aos benefícios que o instrumento traz às organizações.

Giacobbo (1997) expõe que durante a década de 60, a ideia de solicitar a o planejamento como condição para a aprovação e liberação de recursos, financiamentos e subsídios aos governos estaduais e locais, se consolidava. Essa exigência estimulou o surgimento de unidades de planejamento em diferentes áreas da administração pública e, ocasionando, o aparecimento de muitos níveis e uma diversidade de planos e metodologias de planejamento (GIACOBBO, 1997).

O planejamento estratégico surgiu nos anos 60, porém, essa ferramenta somente passou a ser adotada a partir da década de 1990. Desta maneira, o conceito de estratégia começou a ganhar espaço no setor público, sendo institucionalizado por meio do planejamento estratégico (BERGUE, 2014).

Conforme Giacobbo (1997), o aumento das queixas referente a ampliação e melhoria nos serviços prestados, o aumento na vigilância política, econômica e social, fez com que as organizações públicas se atentassem ao planejamento estratégico. Dessa forma, o cidadão vem deixando de ser sujeito passivo em relação aos serviços públicos ofertados, passando a demandar novos serviços e exigindo melhoria na qualidade dos já prestados.

Embora o planejamento estratégico aplicado na administração pública tenha se originado a partir da perspectiva aplicada na iniciativa privada, baseando-se dos mesmos princípios, existem consideráveis diferenças na aplicação do processo ante as características diferenciadas das instituições públicas. Segundo Lucas (1997), o planejamento estratégico na administração pública requer um redimensionamento da atividade política, pois as ações decorrentes desse processo também balizam o

relacionamento entre poder Executivo e outras instituições, como o Legislativo e o Judiciário, além de partidos e outras forças políticas.

Do mesmo modo que no setor privado, a inovação do setor público foi necessária, tendo em vista às rápidas e frequentes alterações no ambiente, além das mudanças drásticas da sociedade e do Estado (DARÓS², 2009 *apud* BRANCO, 2014). Diversos autores (OSBORNE; GAEBLER, 1996³; PETERS; PIERRE, 1998⁴; MILWARD; PROVAN⁵, 2000 *apud* BRANCO, 2014) enfatizaram a necessidade de mudanças nos governos, tendo em vista as transformações que vêm se perpetrando nas últimas décadas enquanto os Estados continuam estáticos.

A partir da década de 1990, no contexto das reformas dos órgãos do Estado brasileiro, sob o foco da administração gerencial, passou a ser relevante a capacidade de gerenciamento (CAVALCANTI, 2005). A gestão no setor público passou a ser igualmente importante, quanto no setor privado (MARIN⁶, 2012 *apud* Branco, 2014), representando uma despolitização da administração, associada ao conceito de eficiência governamental (FLEURY, 2005).

Como foi descrito, o planejamento estratégico teve sua origem e evoluiu basicamente no setor privado, em que os objetivos, características e condições de atuação são bem distintas do setor público. Muitas das ideias válidas para o mundo corporativo não se aplicam a maior parte do setor público.

Observa-se neste aspecto as característica e diferenças claras entre setor público e privado, uma vez que o privado visa o lucro o público visa o bem comum, ou a coletividade.

² DARÓS, V. Planejamento Estratégico do TRF da 4 Região. **Caderno de Administração da Justiça: Planejamento Estratégico**, 2009.

³ OSBORNE, D.; GAEBLER, T.. Reinventing Government: Introduction. *In: J. M. Shafritz & J. S. Ott. Classics of Organization Theory*, Harcourt Brace, 1996.

⁴ PETERS, B. G.; PIERRE, J.. **Governance without government**: rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 8, p. 223-244, 1998.

⁵ MILWARD, H. B.; PROVAN, K. G.. **Governing the Hollow State**. *Journal of Public Administration Research and Theory*, p. 193-314, 2000.

⁶ MARIN, J.C.. **The impact of strategic planning and the balanced scorecard methodology on middle managers' performance in the public sector**. *International Journal of Business & Social Science*, v. 3, n. 1, 2012.

Por esse motivo, surge o Planejamento Estratégico Situacional, que é discutido no próximo tópico.

4.3 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL

Um dos principais pesquisadores do planejamento estratégico governamental foi o chileno Carlos Matus, Ministro da Economia do Governo Chileno Allende em 1973, que desenvolveu a proposta denominada Planejamento Estratégico Situacional.

Matus foi administrador público e consultor do Instituto Latino Americano de Planejamento Econômico e Social (ILPES / CEPAL). Diante de sua vivência, das análises de outras experiências de planejamento tradicional na América Latina e seus fracassos, ele passou a questionar a eficiência dos enfoques e métodos utilizados.

Para Matus (1993), Planejamento Estratégico Situacional - PES constitui uma oportunidade de aprofundamento da discussão da importância e do significado do planejamento para a administração pública.

4.3.1 CONCEITOS E PRINCIPAIS PRESSUPOSTOS DO PES

O conceito de Situação, termo que nomeia o PES, é tratado por Matus (1993) a partir da descrição da percepção. Segundo Lima e Lima⁷ (2015), cada cenário pode ter várias percepções diferentes, de acordo com o olhar de cada sujeito frente a situação, ou seja, uma explicação situacional decorrente de sua posição na realidade. Sendo assim, percebe-se que é impossível ter uma explicação completa com a visão de apenas uma pessoa, pois sua percepção não é única e objetiva. A percepção “estará condicionada pelos interesses, visões de mundo, crenças e ideologias de cada ator social” (LIMA; LIMA, 2015).

A situação é que dará sentido à ação de quem planeja. Faz-se necessário entender as possibilidades e limitações, bem como em relação a si mesmo quanto a outros atores sociais (LIMA; LIMA, 2015). Para Matus (1993), compreender a interpretação do outro não significa aceitá-la. O entendimento é imprescindível, porque sem ele não é possível definir estratégias (LIMA; LIMA, 2015).

É necessário considerar, de maneira clara, quem está explicando, ou seja, quem são os responsáveis pelo planejamento, para que haja entendimento da governabilidade destes para o enfrentamento das dificuldades (LIMA; LIMA, 2015). Matus (1996 p.580). define problema como "a formalização para um ator de uma discrepância entre a realidade constatada ou simulada e uma norma de referência que ele aceita ou cria".

O planejamento estratégico situacional tem seu centro de ação nos problemas, que podem ser considerados uma oportunidade para desencadear soluções que gerarão novas políticas (LIMA; LIMA, 2015).

O PES tem balizado no Brasil experiências de planejamento em virtude de conter um corpo teórico e de apresentar um método que, apesar de complexo, é bem articulado e potente. O foco principal do PES é composto por problemas e pelos métodos para que busquem a resolução destes, cujas explicações são realizadas em um plano estruturado.

Matus (1996) afirma que a necessidade de planejar traz em si, em primeiro lugar, o reconhecimento de que queremos governar nosso futuro em direção satisfatória, ou seja, queremos mudanças em determinada situação e continua:

Se planejar é sinônimo de conduzir conscientemente, não existirá então alternativa ao planejamento. Ou planejamos ou somos escravos da circunstância. Negar o planejamento é negar a possibilidade de escolher o futuro, é aceitá-lo seja ele qual for (Matus, 1996, p.14).

Matus (1996, p. 17) ainda expõe que o planejamento "é o cálculo que precede e preside a ação" Conceituando o planejamento como:

O cálculo situacional sistemático que relaciona o presente com o futuro e o conhecimento com a ação. A reflexão imediatista, tecnocrática e parcial não é planejamento, e tampouco é planejamento a reflexão que se isola da ação e torna-se uma mera pesquisa sobre o futuro (MATUS, 1996, p.19).

Matus (1993) propõe seis pressupostos para o planejamento estratégico:

- 1) O ator responsável pelo planejamento não está apto a controlar a realidade, pois não depende dele, mas sim da ação de outros atores;

- 2) Há mais de uma interpretação para a realidade, tendo em vista os demais atores;
- 3) Os vários atores sociais confrontam-se, com objetivos incompatíveis;
- 4) O poder é insuficiente e o planejamento deve estruturar o cálculo político e concentrar seus esforços na circunstância;
- 5) A dúvida irá prevalecer;
- 6) O governante ocupa-se com problemas no tempo, no qual a solução deve-se atentar à criação e ao conflito.

4.3.2 PROPOSTA METODOLÓGICA: OS QUATRO MOMENTOS NO PES

O conceito de momento, concebido para sobrepor a ideia de etapas, excessivamente rígida, acarreta uma visão dinâmica do processo de planejamento, caracterizada pela constante interação de suas fases ou momentos e pela permanente retomada dos mesmos (MATUS, 1996).

Em termos estruturais, o Planejamento Estratégico Situacional (PES) contempla um conjunto de métodos a serem utilizados nos diversos momentos do processo de planejamento, sendo estes, o explicativo, o normativo, o estratégico e o tático-operacional.

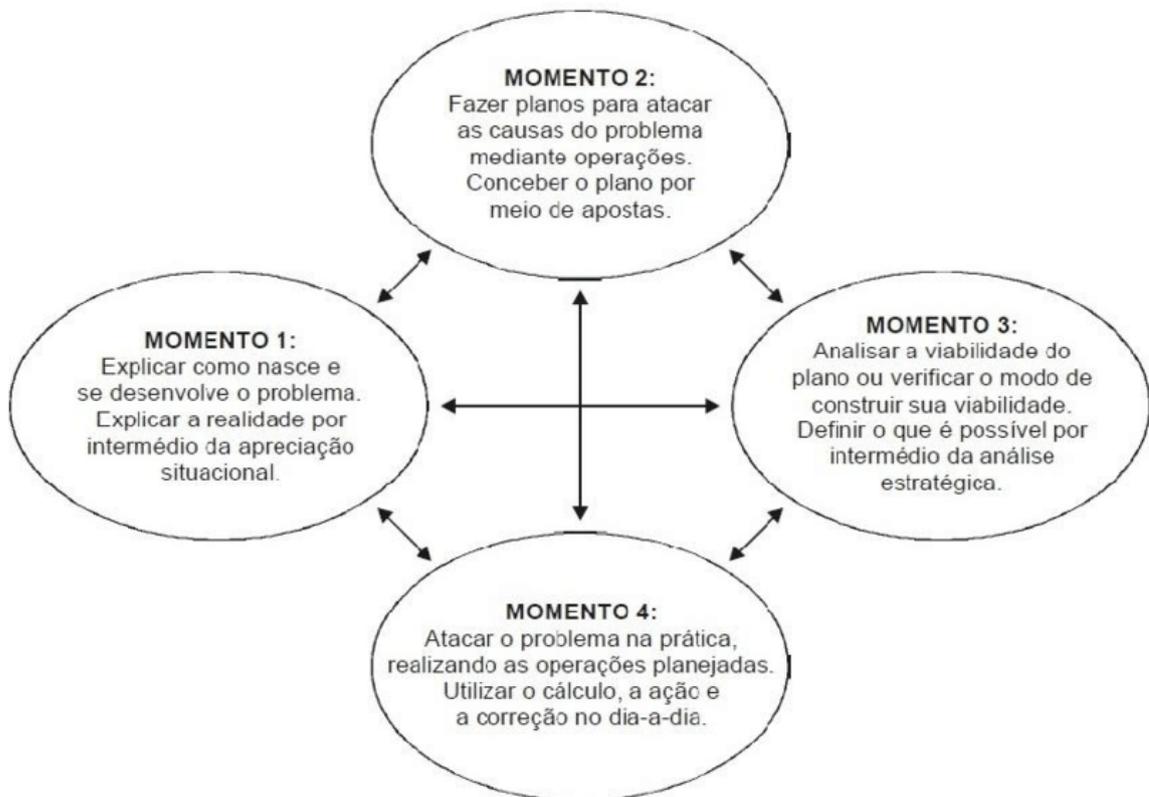
De acordo com MATUS (2006, p.141-142):

- a) Primeiro momento: Explicativo (foi, é, tende a ser) – que se refere à elaboração de explicações para justificar a ação e intervenções. Avaliar a situação direciona aos objetivos, os objetivos elegem as questões que necessitam de solução e a investigação da explicação situacional.
- b) Segundo momento: normativo ou prescritivo (deve ser) – que se refere à escolha dos procedimentos necessários para alcançar os objetivos. A partir da situação inicial propostas são realizadas e os possíveis resultados são apresentados. Por esta razão é necessário admitir que ocorrerá incerteza e as surpresas apesar de usar todos os métodos adequados.
- c) Terceiro momento: estratégico (pode ser do deve ser) – que se refere a investigar todas as estratégias, para verificar se o plano, criado no segundo momento, é executável. Nesse ponto, “a criação das condições políticas para a ação econômica e das condições econômicas para a ação política é fundamental” (Matus, 1996, p.142). Ainda segundo o autor, “o cálculo interativo

que caracteriza o momento estratégico é o que demanda o processamento técnico-político que compõe toda estratégia” (Matus, 1996, p.142).

- d) Quarto momento: tático-operacional (fazer) – é a hora da ação. Nesse momento, são realizadas as adequações do plano e imprevistos não são admitidos. Nesse ponto, é imprescindível uma direção criativa e estratégica, um dirigente atento que entenda os processos, que oriente e corrija sua equipe, de modo técnico político, mantendo-se atentos as propostas centrais de decisão.

Figura 2: Momentos do PES



Fonte: Os 4 momentos do PES. Filho e Rieg (2002)

Conforme a Figura 2-Momentos do Planejamento Estratégico Situacional, nota-se que cada momento no processo de planejamento é uma estância interminável, visto que sempre se retorna a ele, em busca de ferramentas metodológicas de trabalho específicas. O plano é um produto que sempre se modifica diante dessa dinâmica (MATUS, 1996).

4.3.3 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL NA GESTÃO PÚBLICA

Para Matus (1996) “o PES é um método e uma teoria do Planejamento Estratégico Público. Foi concebido para servir aos dirigentes políticos, no governo ou na oposição. Seu tema são os problemas públicos” (HUERTAS, 1996, p.22-23).

Conforme Azevedo (1992), a concepção de planejamento presente na obra de Matus (ano) parte da articulação entre planejamento e governo. Pretende-se resgatar o planejamento como método de governo, como ferramenta útil, flexível e eficaz para lidar com as necessidades da direção em cada lugar da administração pública. Governo, segundo Matus (2006), diz respeito a administração de um processo, não apenas do Estado, como também de um ministério, sindicato ou unidade de saúde.

O ponto fundamental é que o plano cria um elo entre a política e a gestão, na medida em que são esclarecidos os objetivos, recursos, competências e, de modo particular os agentes e os mecanismos de articulação entre eles e as políticas propostas pelo plano. Essa é a ideia central do Planejamento Estratégico Situacional – PES, pois como afirma o autor, um plano é:

Um instrumento teórico com metodologia prática, que busca tratar dos problemas de transformação social e deve ser aplicada de forma sistemática e com rigor no acompanhamento das ações pré-definidas, além de considerar os agentes que atuam por vezes em cooperação ou em conflito (MATUS, 1996, p. 22).

Matus (2006) sintetiza o ambiente do gestor público por meio de três vértices de um triângulo, conforme a figura abaixo. O primeiro vértice é o Projeto de Governo ou Plano que expressa à direção que pretende Planejamento Estratégico Situacional imprimir à administração. O segundo vértice é a Capacidade de Governo, determinada pela competência técnica e recursos financeiros. O último vértice é a Governabilidade, que apresenta as possíveis articulações com os agentes incluídos nos âmbitos interno e externo.

Figura 3 (Triângulo de Governo)



Fonte: Matus 2006, O Triângulo de Governo

De acordo com a Figura 3 - Triângulo de Governo, observa-se que o interesse da atividade pública, hora apresentado como projeto de governo está diretamente interrelacionado a campos de variação e dinâmica que devem ser consideradas diariamente na agenda dos gestores e ações dos administradores públicos.

Matus (2006) explica que esse triângulo sintetiza a situação de um governante perante a realidade. As três variáveis (Projeto de governo, Capacidade de governo e Governabilidade) dão forma ao sistema. De acordo com o autor:

A baixa capacidade de governo afeta a governabilidade, a qualidade da proposta e a gestão do governo. As exigências do projeto de governo põem em prova a capacidade de governo e a governabilidade do sistema. A governabilidade do sistema, por fim, impõe limites ao projeto de governo e faz exigências à capacidade de governo (MATUS, 2006, p.130).

Desta maneira, as três pontas do triângulo estão em permanente vinculação, pois elas possuem um papel de articulação. Como exposto por Matus (1996) não adianta uma boa proposta, apresentada pelo gestor público em seu plano, se a capacidade de governo for restrita. Em outras palavras, se a equipe não possui capacidade intelectual e gestora para a execução do plano proposto este pode fracassar. O mesmo deve ocorrer no campo da governabilidade em que é preciso identificar as ferramentas necessárias para promover o projeto de governo citações.

Matus (1996) aponta o planejamento estratégico situacional como um original sistema, que propicia:

- a) atuar e decidir de forma concreta;
- b) mudar metas e objetivos no andamento da implantação, pois a intervenção governamental não é coesa ou definitiva, mas se transforma ao longo do tempo, de acordo com as circunstâncias que se apresentam;
- c) gerir os conflitos, para que haja concordância de interesses em prol de um objetivo comum e propõe converter o plano em realidade, assim, planejamento e ação não se separam.

Analisando o início da gestão de qualquer governante, percebe-se que é um período de grande expectativa, no qual são apresentadas as propostas de governo para Matus (1996, p. 32):

[...] o essencial do governo é a ação e o essencial do planejamento é o cálculo que a precede e preside, então planeja quem governa, porque o governante faz o cálculo de última instância, e governa quem planeja, porque governar é conduzir com uma direcionalidade que supera o imediatismo de mera conjuntura.

Porém, se não forem bem estruturadas e planejadas estas propostas podem transformar-se em desilusão, pois o tempo é célere e na maioria das vezes os resultados não se tornam efetivos. Diante desta realidade, entende-se que o plano e o processo de planejamento são imprescindíveis. O governante precisa criar um plano para que haja foco e direcionamento na efetividade de suas ações, zelando pelos interesses e necessidades da população.

4.4 PLANEJAMENTO TRADICIONAL E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL – CRÍTICAS E PRINCIPAIS DIFERENÇAS

Para Misoczky e Guedes (2016) no planejamento estratégico situacional- PES se reconhece a importância dos recursos escassos na produção dos fatos sociais. No PES esses recursos não se restringem àqueles que pertencem ao campo da Ciência Econômica, fato observado no desenho dos planos estratégicos desenvolvidos na trajetória histórica do Brasil.

Esquemáticamente, nota-se que o PES agrupa os recursos escassos em quatro grandes tipos: poder político, recursos econômicos, recursos cognitivos (relacionados ao conhecimento, competência e experiência dos líderes) e recursos organizacionais, (relacionados aos meios que a instituição possui para alcançar seus objetivos).

Ao se falar de planejamento no setor público é importante destacar que os problemas complexos não podem ser resolvidos com modelos demasiadamente simples, conforme os apontamentos de Lida (1993), que elencam estruturas do planejamento tradicional como projeção de futuro, característica estática de plano e separação de equipe de planejamento e execução como medidas não recomendadas.

Lida (1993), afirma:

Essas características tomam o planejamento tradicional pouco potente para resolver problemas complexos e, quando são aplicados erroneamente a esses casos, frequentemente apresentam desvios de 100 a 300%" entre o planejado e o real (LIDA, 1993, p.114)

Segundo Lida (1993), algumas características são determinantes e distinguem aspectos clássicos no planejamento tradicional em comparação com planejamento estratégico situacional.

Quadro 2: Comparação de características plano tradicional x PES

FATOR	PLANO TRADICIONAL	PES
1. Objeto do plano	Passivo	Ativo e complexo
2. Explicação da realidade	Baseada em diagnósticos	Apreciação situacional
3. Concepção do plano	Normativo-prescritivo	Jogadas sucessivas
4. Análise estratégica	Consultas a especialistas	Análise da viabilidade
5. Fatores	Genéricos	Específico
6. Operação	Ação separada do plano	Mediação entre o plano e a ação

Fonte: Lida (1993), p.115.

O Quadro 2 - Comparação de características plano tradicional x PES, exposto por Lida (1993), apresenta o aspecto comparativo em relação a lista de seis (6) fatores importantes para o planejamento estratégico destacando as observações das características evidenciadas no planejamento estratégico em seu formato tradicional e no planejamento estratégico na metodologia situacional-PES.

Ainda para Lida (1993), o planejamento estratégico situacional apresenta uma série de relevantes campos a serem observados e contemplados durante todo o processo, a governabilidade, as incertezas, os fluxos e a definição do problema, figuram como mecanismos centrais de sua estrutura, merecendo atenção dos gestores e equipes envolvidas.

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

Dos diversos desafios existentes no campo da implementação e gestão das políticas públicas, percebe-se a lacuna existente na implementação de uma cultura contínua de planejamento na atividade, isto pode ter relação com a grande rotatividade de gestores em cargos de coordenação e direção.

Para Giacobbo (1997), a descontinuidade administrativa gerada pelas constantes trocas de gestores da administração, atua como ponto de dificuldade de as organizações públicas implementarem um Planejamento Estratégico.

Atuando na perspectiva de implementação de metodologias de planejamento na gestão de políticas públicas percebe-se no planejamento tradicional uma rigidez e

segregação de atores e excesso de tecnicidade sem a devida participação dos atores envolvidos e relacionados a atividade.

Noutra via, observa-se que a metodologia do Planejamento Estratégico Situacional (PES) possui características compatíveis com a complexidade da atividade de gestão e implementação de políticas públicas, apresentando-se como mecanismo dinâmico, específico, ativo e possibilitando a participação dos atores sociais envolvidos na ação.

Para Rivera (2011), O plano situacional é uma aposta argumentativa que enfrenta problemas não estruturados, o plano constrói sua aceitabilidade social e sua confiabilidade no quadro de processos argumentativos que se aproximam de um modelo crítico de discussão, de natureza dialética, onde vários atores estão diretos ou indiretamente envolvidos seus processos de cálculo, em busca da condenação. Sem essa perspectiva, o plano deixa de operar com os critérios necessários de validade de suas expressões, critérios que permitem compensar a forte incerteza desses processos (RIVERA, 2011).

Compreende-se que o compartilhamento de saberes e olhares sobre o problema pode auxiliar na tomada de decisões e em colaborações mais efetivas e na elaboração de planos de ação aderente as realidades dos executores.

Rivera (2011) destaca que essa colaboração entre argumentação e planejamento implica um desafio lógico e dialético, como construir argumentos explicativos e normativos necessários e suficiente para dar validade ao plano e ao construir a base de relevância e aceitabilidade de suas premissas dentro de uma discussão crítica fundamentada, para poder chegar a um ponto de vista legítimo e eficaz.

Cada evidência de causa possui relações com outros efeitos relacionados e quando observados coletivamente são visualizados em escala ampliada, oportunizando uma visão mais aprofundada dos aspectos relacionados e estruturadores do problema, identificando a importância do planejamento estratégico situacional para qualificação da gestão de políticas públicas.

Entende-se que esses princípios alinhados ao planejamento estratégico da segurança pública podem contribuir para uma compreensão coletiva e situacional do problema, possibilitando uma ação específica para o caso identificado, além de promover equilíbrio e coesão entre as etapas de planejamento e ação tão importantes no processo.

5 METODOLOGIA E ANÁLISE DE DADOS

Nesta sessão é apresentada a metodologia aplicada para a construção desta pesquisa.

Quanto à classificação esta pesquisa se conceitua como qualitativa e aplicada por ela ser dedicada à geração de conhecimento para solução de problemas específicos, e dirigida à busca da verdade para determinada aplicação prática em situação particular (NASCIMENTO, 2016).

Pode ser chamada também de proposição de planos, pois busca apresentar soluções para determinadas questões organizacionais (NASCIMENTO, 2016, p.2).

Portanto, o estudo em questão é considerado aplicado por buscar soluções para as questões que envolvem os limites da aplicabilidade do planejamento estratégico situacional na gestão da SEJUSP.

No tocante aos objetivos esta pesquisa se apresenta como exploratória e descritiva (GIL, 2008). Primeiro por que visou proporcionar maior familiaridade com o problema apresentado, ou seja, se buscou explorar o problema vigente do plano estratégico da SEJUSP. Segundo, pode ser considerada como descritiva por ter descrito as características do planejamento estratégico da SEJUSP a qual se integra no âmbito público.

Em relação aos procedimentos técnicos essa pesquisa pode ser classificada como "estudo de caso", pois consiste em avaliar documentos, normas e regulamentos orientadores do planejamento na gestão da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública.

Gil (2008), aponta que o estudo de caso consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento e a pesquisa ação se apresenta como um tipo de pesquisa com base empírica que é concebida e realizada em estreita associação com uma ação ou com a resolução de um problema coletivo e no qual os pesquisadores e participantes representativos da situação ou do problema estão envolvidos de modo cooperativo ou participativo.

Segundo Yin (2001), o estudo de caso como ferramenta de investigação científica é utilizado para a compreensão de processos na complexidade social em que estes se manifestam, seja em situações problemáticas, seja em situações bem-sucedidas, para avaliação de modelos exemplares. Mais além, a metodologia de

estudo de caso pressupõe, em determinadas situações, a existência de uma teoria prévia, que será testada no decorrer da própria investigação. No caso em tela este estudo aborda o campo metodológico do planejamento estratégico no setor público, suas nuances e trajetória, suas variáveis do campo tradicional e situacional.

Evidencia-se que os dados foram coletados a partir da pesquisa bibliográfica, documental e por meio de um *survey*.

Segundo Gil (2002, p.44) “a pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”. A principal vantagem da pesquisa bibliográfica está no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente. Sendo assim, foram estudados textos, artigos em consonância com a temática proposta os quais foram extraídos de plataformas como o *Google Acadêmico*, *Scielo*, Portal Capes, e de livros sobre segurança pública e planejamento estratégico público.

A pesquisa documental se assemelha muito à pesquisa bibliográfica (GIL, 2002, p.45), a diferença essencial entre ambas está na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa (GIL, 2002, p.45). A pesquisa documental foi escolhida devido aos documentos existentes representarem o modelo de governança, atuação e gestão da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública, sendo realizada análise destes instrumentos normativos.

Quadro 3 - Documentos analisados

Decreto 46647 de 11/11/2014	Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Defesa Social.
Decreto 47087 de 23/11/2016	Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Administração Prisional.
Decreto 47088 de 23/11/2016	Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Segurança Pública.

Lei 23.304 de 30/05/2019	Estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado e dá outras providências
Decreto 47795 de 19/12/2019	Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública.

Fonte: Elaborado pelo autor

No Quadro 3 - Documentos analisados, apresenta-se a trajetória normativa do órgão responsável pela gestão e coordenação das ações de segurança pública no Estado de Minas Gerais, Destaca-se que as alterações contínuas sofridas no tocante ao modelo conceitual e nominal, modificado durante o recorte de percurso temporal pesquisado, variou de Secretaria de Defesa Social (2014), Secretaria de Administração Prisional e Secretaria de Segurança Pública respectivamente em (2016), e Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública, junção das anteriores na atual SEJUSP (2019).

A pesquisa *survey* pode ser compreendida como a obtenção de dados ou informações sobre as características, ações ou opiniões de determinado grupo de pessoas, indicado como representante de uma população alvo (FREITAS *et al*, 2000, p. 105).

O *survey* aplicado neste trabalho foi criado no *Google Forms*, ferramenta de Formulários do Google. Este serviço é gratuito e permite realizar pesquisas, enquetes, questionários de múltipla escolha, questões discursivas, além de outras funções on-line, possibilitando acompanhar as respostas. A confecção do questionário e sua emissão pode ser enviada por e-mail ou link.

A presente pesquisa foi aplicada em amostragem teste para o grupo de 10 pessoas entre os dias 16/07/2022 a 22/07/2022. Posteriormente e após ajustes apontados na amostragem, foi aplicada versão oficial em 15/08/2022 e encerrada no dia 15/09/2022, ficando 30 dias disponibilizada para os respondentes. Importante ressaltar que o *survey* foi aplicado de maneira confidencial e anônima.

O convite para os respondentes foi encaminhado via e-mail e por meio dos aplicativos de troca de mensagens *WhatsApp* e *Telegram*, durante o período exposto acima, alcançando 64 participações dos diferentes atores que compõe o corpo profissional da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública.

ANÁLISE DOS DADOS

A Análise de conteúdo é uma técnica de análise de dados qualitativos muito utilizada. Para a organização da análise de dados neste trabalho foi utilizado como referência a análise de conteúdo de Bardin (2011), por compreender que este tipo de análise permite evidenciar a semântica dos dados.

De acordo com a autora, análise de conteúdo é:

Um conjunto de instrumentos metodológicos cada vez mais sutis em constante aperfeiçoamento, que se aplicam a 'discursos' (conteúdos e continentes) extremamente diversificados. O fator comum dessas técnicas múltiplas e multiplicadas - desde o cálculo de frequências que fornece dados cifrados, até a extração de estruturas traduzíveis em modelos - é uma hermenêutica controlada, baseada na dedução: a inferência. (BARDIN, 2011, p. 15)

Bardin (2011), estabelece três etapas que precisam ser seguidas: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados.

A primeira etapa é a pré-análise. Nesta fase o material deve ser organizado e os dados selecionados serão submetidos a análise através de: uma leitura flutuante para compreender do que se trata; escolher os documentos que serão analisados; constituir o *corpus*; formular hipóteses e objetivos, e para finalizar, o material será preparado.

A segunda etapa, o material será codificado e categorizado. Sendo assim, as categorias de análise selecionadas para essa pesquisa foram: os instrumentos normativos da SEJUSP e sua relação com a ação e métodos de planejamento, conhecimento dos servidores acerca das ações e métodos do planejamento estratégico existentes na SEJUSP, quem participa dele, como é operado, como é compreendido, bem como a percepção dos servidores sobre a efetividade dos planos elaborados.

Na última fase os resultados obtidos são interpretados. Esta interpretação pode ser realizada através da inferência. A inferência poderá "apoiar-se nos elementos constitutivos do mecanismo clássico da comunicação: por um lado, a mensagem (significação e código) e o seu suporte ou canal; por outro, o emissor e o receptor" (BARDIN, 1977, p. 133).

A partir dessa breve introdução sobre a análise de conteúdo faz-se necessário contextualizar a origem e o cenário da SEJUSP, mediante os aspectos relacionados ao seu planejamento estratégico

A Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (SEJUSP), criada em 2019, substituiu e unificou em sua estrutura modelagens anteriores das Secretarias de Administração Prisional e Secretaria de Segurança, em processo de reorganização da política pública de segurança em Minas Gerais. Sua estrutura após esse cenário passou a comportar o Departamento Penitenciário a Subsecretaria de Atendimento Socioeducativo e as Subsecretarias de Inteligência e Integração das Forças de Segurança, Subsecretaria de Prevenção à Criminalidade e Subsecretaria de Gestão Administrativa, Logística e Tecnologia.

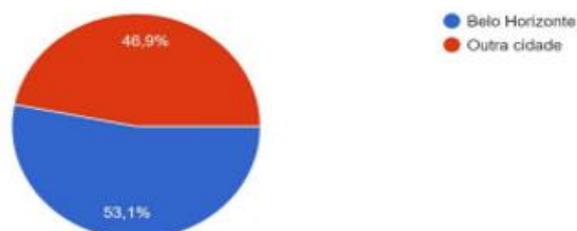
Neste contexto o órgão manteve também a atribuição de coordenar o processo de integração do Sistema de Defesa Social composto pela Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros Militar, visando reduzir a violência e a criminalidade no Estado, bem como aumentar a sensação de segurança da população, através das medidas preconizadas no decreto 43.778 de 12 de abril de 2004:

Institui o Sistema Integrado de Defesa Social de que trata o inciso i do art. 2º, da lei delegada nº 56, de 29 de janeiro de 2003, no âmbito da secretaria de estado de defesa social (Decreto 43.778, 2004).

Considerando a integração do Sistema de Defesa Social e os atores imbricados o *survey* foi aplicado ao corpo de servidores da Secretaria de Estado de Segurança Pública, o perfil desses atores pode ser observado considerando as informações no quadro abaixo:

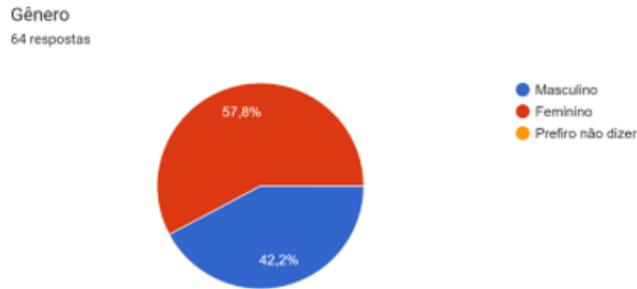
Gráficos 1- Residência e Gênero dos participantes

Você mora em Belo Horizonte ou em outra cidade de Minas Gerais?
64 respostas



Fonte: Elaborado pelo autor

Gráfico 2- Residência e Gênero dos participantes

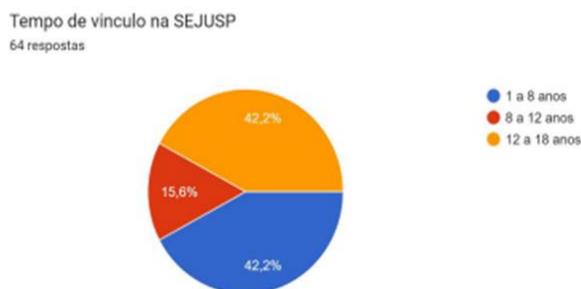


Fonte: Elaborado pelo autor

Conforme os Gráficos 1 e 2 observa-se que a pesquisa alcançou representatividade territorial correspondentes a realidade do Estado de Minas Gerais, com 46,9% das respostas tendo como origem servidores que atuam na Capital mineira, Cidade de Belo Horizonte, enquanto 53,1% são de outra localidade, alcançando assim tanto a capital como demais regiões do Estado. Outro ponto a ser destacado é sobre o gênero dos respondentes, mais da metade é do sexo feminino, o que pode indicar que as atribuições de administração e organização estão mais direcionadas a este público.

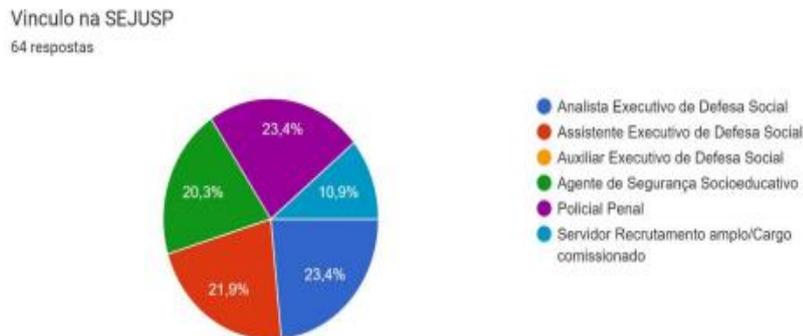
Com o marco temporal de análise definido, entre os anos de 2015 a 2022, a pesquisa também se preocupou em apontar o tempo de experiência dos servidores participantes deste *survey*:

Gráfico 3: Tempo e tipo de vínculo dos servidores participantes com a SEJUSP



Fonte: Elaborado pelo autor

Gráfico 4: Tempo e tipo de vínculo dos servidores participantes com a SEJUSP



Fonte: Elaborado pelo autor

Os Gráficos 3 e 4 destacam que a pesquisa alcançou respostas representativas de todos os cargos públicos existentes na pasta, responsáveis pelas ações de planejamento, execução e monitoramento das políticas públicas sob responsabilidade da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública, e que 57,8% destes servidores possuem de 8 a 18 anos de atuação como servidores públicos.

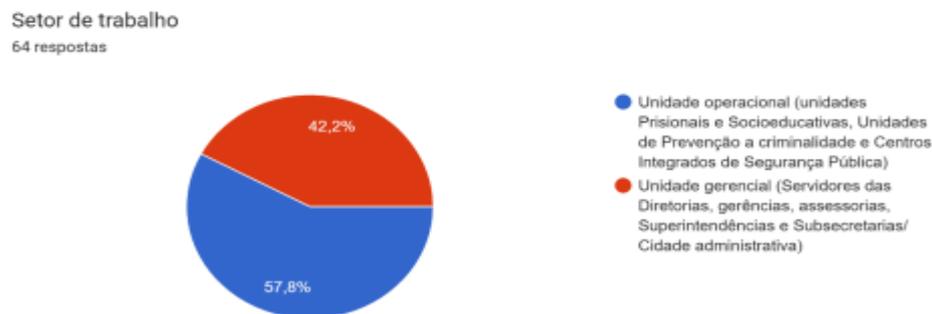
Os servidores da carreira Analista, Assistente e Auxiliar Executivo de Defesa Social, correspondem a Lei 15.301 de 2004, que instituiu as carreiras do Grupo de Atividades de Defesa Social do Poder Executivo. Estes profissionais são responsáveis pelas áreas de atendimento técnico, administrativo e especializado nas unidades operacionais e unidades de apoio gerencial SEJUSP.

Os servidores das carreiras, Agente de Segurança Socioeducativo e Policiais Penais, correspondem respectivamente as legislações 15.301 de 2004 e 14.695 de 2003 que criou a carreira do Agente Penitenciário, alterada no ano de 2022 através de Emenda à Constituição mineira número 104, e que incluiu a Polícia Penal como órgão de segurança pública, formado pela transformação dos cargos dos atuais agentes penitenciários e equivalentes.

Servidores de recrutamento amplo e cargo comissionado são aqueles apontados pela Lei Delegada nº 174/2007, os DADs são cargos de provimento em comissão da Administração Direta e podem ser de recrutamento limitado, quando providos por servidor ocupante de cargo de provimento efetivo ou detentor de função pública, ou de recrutamento amplo.

Dentro do grupo de análise, foi possível observar que houve equilíbrio entre os grupos pertencentes aos setores operacionais (unidades de atuação direta) com 42,2% das respostas e unidades gerenciais (setores de apoio, planejamento e monitoramento das ações) com 57,8% das respostas. Em relação ao grau de escolaridade a pesquisa apontou que 64,1% dos servidores tem ensino superior e 32,8% tem curso de pós-graduação.

Gráfico 5: Setor de trabalho e grau de escolaridade dos participantes



Fonte: Elaborado pelo autor

Gráfico 6: Setor de trabalho e grau de escolaridade dos participantes

Grau de Escolaridade: Válido, em todos os casos, a situação de completo ou incompleto:
64 respostas



Fonte: Elaborado pelo autor

Os Gráficos 5 e 6, demonstram que 57,8% dos participantes desta pesquisa estão atuando nas unidades operacionais e que 64,1% destes profissionais possuem ou estão em processo de estudos de pós-graduação, apontando para existência de uma qualificação técnica importante.

Estes atores responsáveis pela execução das políticas públicas na chamada “ponta da linha”, atuam nas unidades responsáveis pelo atendimento ao público na prevenção da criminalidade, na admissão e internação de jovens infratores, na guarda de pessoas sentenciadas pela justiça e nas ações integradas entre as forças de segurança do Estado.

Neste contexto o Decreto 46647 de 11/11/2014, dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Defesa Social.

Art. 2º A SEDS tem por finalidade planejar, organizar, coordenar, articular, avaliar e otimizar as ações operacionais do Sistema de Defesa Social, visando à promoção da segurança da população, competindo-lhe: I coordenar as políticas estaduais de segurança pública, elaborando as e executando as em conjunto com a Polícia Militar do Estado de Minas Gerais – PMMG –, a Polícia Civil do Estado de Minas Gerais – PCMG –, o Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais – CBMMG – e entidades da sociedade civil organizada;

A SEJUSP foi criada através de uma reforma administrativa da estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo, por meio da Lei 23.304, de 30 de maio de 2019 que estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Definindo em seu artigo 39 as competências da Secretaria:

Art. 39. A Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública - Sejusp -, órgão responsável por implementar e acompanhar a política estadual de segurança pública, de maneira integrada com a Polícia Militar, a Polícia Civil e o Corpo de Bombeiros Militar, e a política estadual de Justiça Penal, em articulação com o Poder Judiciário e os órgãos essenciais à Justiça, tem como competência planejar, elaborar, deliberar, coordenar, gerir e supervisionar as ações setoriais a cargo do Estado relativas:

I - às políticas estaduais de segurança pública, para garantir a efetividade das ações operacionais integradas, conjugando estratégias de prevenção e repressão qualificada à criminalidade e à violência e gerindo a política de segurança relativa à prevenção ao uso de drogas, com vistas à promoção da segurança da população, de modo integrado com as corporações que compõem o sistema estadual de segurança pública;

II - à integração das atividades de inteligência de segurança pública no âmbito do Estado, zelando pela salvaguarda e pelo sigilo da informação e coibindo o acesso de pessoas ou órgãos não autorizados;

III - à política prisional, assegurando que todas as pessoas privadas de liberdade sejam tratadas com o respeito e a dignidade inerentes ao ser humano, promovendo sua reabilitação e reintegração social e garantindo a efetiva execução das decisões judiciais;

IV - à política socioeducativa, visando a interromper a trajetória infracional de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de internação e semiliberdade;

V - às ações necessárias à adequação de todas as políticas públicas estaduais às orientações e normatizações estabelecidas na Lei Federal nº 13.675, de 11 de junho de 2018, que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública - Susp;

VI - à elaboração, no âmbito de suas competências, das propostas de legislação e regulamentação em assuntos do sistema prisional e de segurança pública, referentes ao setor público e ao privado, bem como à cooperação com o desenvolvimento das políticas relativas ao aprimoramento dos organismos periciais oficiais.

Parágrafo único - Terão prioritariamente a interlocução da Sejusp, que poderá, inclusive, atuar como interveniente, no que couber, os convênios, credenciamentos, termos de cooperação e afins:

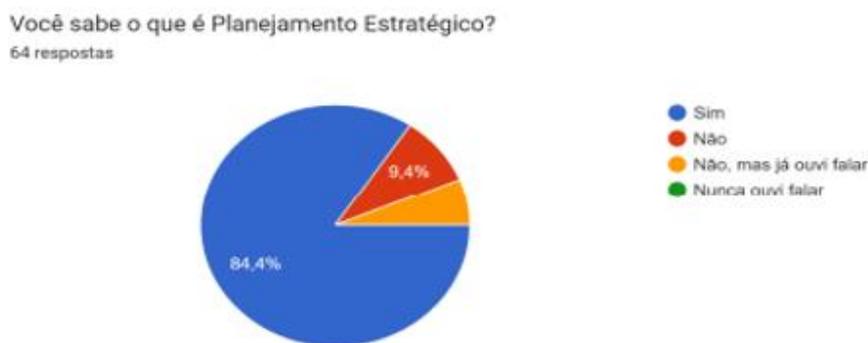
I - firmados com a Secretaria Nacional de Segurança Pública ou outras pastas e órgãos do governo federal, relativos à segurança pública;

II - relativos à Justiça Penal. (MINAS GERAIS, 2019)

Nota-se a partir das competências atribuídas à Secretaria de Justiça e Segurança Pública que a mesma exerce um papel de extrema importância dentro da administração pública, gerando um grande impacto na população através de suas políticas públicas. Sendo do interesse de toda população que ela tenha um bom planejamento orçamentário e que seja eficiente em suas ações.

Um outro ponto crucial observado por meio do *survey* foi relativo ao conhecimento que os atores participantes do questionário têm sobre o que é um planejamento estratégico e se eles sabem da existência desse instrumento no setor onde estão vinculados na SEJUSP.

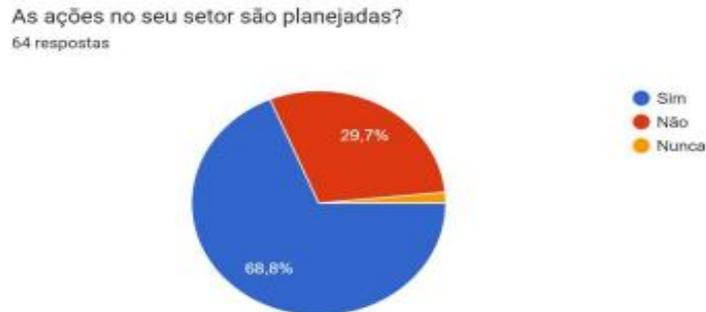
Gráfico 7: Conhecimento dos servidores sobre Planejamento Estratégico



Fonte: Elaborado pelo autor

Sob este prisma, o Gráfico 7 aponta que 84,4% dos entrevistados responderam que sabem o que é o planejamento estratégico e 9,4% afirmam não saber maiores informações sobre a metodologia. Este conhecimento pode estar relacionado ao pré-conhecimento, ou informações que estes servidores possuem sobre plano estratégico oriundo de organizações privadas que costuma ser empregado e discutido entre as empresas privadas.

Gráfico 8: Conhecimento dos servidores sobre Planejamento Estratégico no seu setor de trabalho



Fonte: Elaborado pelo autor

Sobre ações nos setores de trabalho, o Gráfico 8 demonstra que 68,8% afirmam que as ações são planejadas e 29,7% responderam que as ações de seus setores não são planejadas.

Esta alta margem de resposta onde às ações não são planejadas indicam dificuldade da instituição em disseminar a prática do planejamento estratégico como cultura institucional pública, o que pode indicar que ela fragmentada em seus setores e que pode gerar dificuldades para alcance de seus objetivos.

Tal reflexão aponta para as discussões e críticas sobre o plano estratégico de caráter tradicional, por vezes presente no setor público, apresentando característica passiva, genérica e com ares de consulta especializada as quais produz poucos efeitos as ações realmente pretendidas pela administração.

A Missão de uma organização aponta para o ponto central de suas ações, sua prioridade e próprio motivo de existência. Para Drucker (2006), a missão de uma empresa é a base de seu sucesso, e o planejamento financeiro de uma organização não deve ser a prioridade e sim a realização da missão, esse deve ser o centro das atenções da organização, sobretudo quando se trata de uma organização privada.

A SEJUSP apresenta a seguinte missão como organização pública:

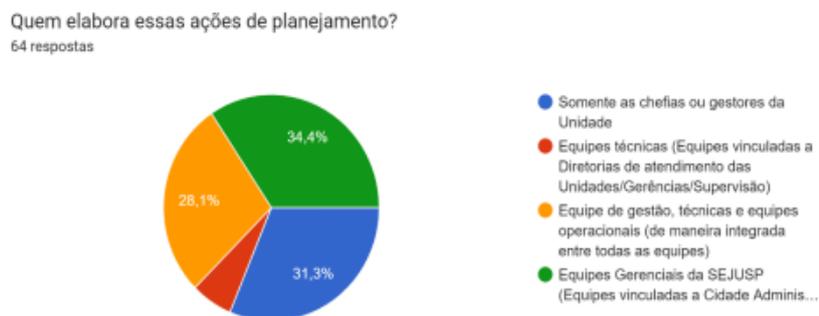
Promover a política estadual de Segurança Pública e Defesa Social de Minas Gerais, de maneira integrada com os órgãos de Segurança Pública federais, estaduais e municipais, no âmbito do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), de forma articulada com os demais poderes e os diversos órgãos

federais, estaduais e municipais através da integração dos órgãos da Segurança Pública de Minas Gerais e da gestão do sistema penal, do sistema de atendimento socioeducativo e do sistema de prevenção à criminalidade; custodiando e ressocializando indivíduos privados de liberdade, interrompendo trajetória infracional de jovens em conflito com a lei e prevenindo a inserção de jovens na prática do crime. Tudo com a finalidade de reduzir a criminalidade e aumentar a sensação de segurança da população mineira (SEJUSP, 2020, p.9).

Como exposto, a SEJUSP tem um grande desafio frente a coordenação das ações de segurança pública do Estado de Minas Gerais.

A capilaridade de suas ações, a previsão de sua articulação com demais poderes reflete a estrutura prevista para execução da política pública tão relevante para sociedade como a de segurança pública, sendo importante compreender como essas ações são planejadas.

Gráfico 9: Conhecimento dos servidores sobre os responsáveis pela elaboração do planejamento na SEJUSP



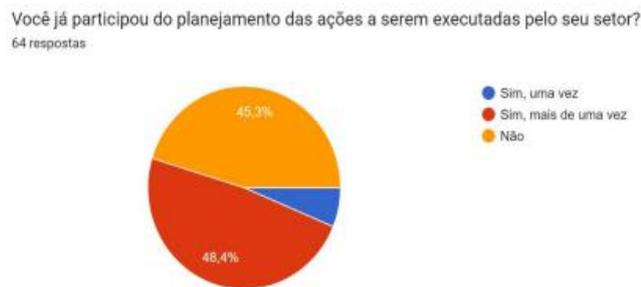
Fonte: Elaborado pelo autor

O Gráfico 9 aponta, no tocante a participação dos atores institucionais nos processos de planejamento que para 34,4% as ações de planejamento são executadas apenas pelas chefias e pelos os gestores das unidades e para outros 31,3% as ações são realizadas apenas pelas equipes gerenciais, ligadas a Cidade Administrativa (sede administrativa da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública) e apenas 28,1% estas ações são realizadas de maneira integrada entre as equipes de gestão, equipes técnicas e operacionais.

O resultado sinaliza características de um modelo de planejamento tradicionalista onde o planejamento é genérico e não alcança participação efetiva dos

atores sociais e demais grupos envolvidos no problema, tornando a ação uma simples visão de futuro desejada pela administração, conforme apontamentos de Lida (1993).

Gráfico 10: Conhecimento dos servidores sobre existência e sua participação no processo de planejamento na SEJUSP



Fonte: Elaborado pelo autor

Gráfico 11: Conhecimento dos servidores sobre existência e sua participação no processo de planejamento na SEJUSP



Fonte: Elaborado pelo autor

A partir das respostas expressas pelos Gráficos 10 e 11 é possível observar que, 48,4% dos entrevistados diz ter participado de um planejamento embora, 46,9% diga que o planejamento só existe parcialmente.

Estes dados apresentam uma ação de planejamento com baixo nível de participação coletiva, apontando que em regra uma liderança está a frente da elaboração das ações pelas equipes gerenciais.

Estas evidencias correspondem as características do planejamento estratégico tradicional apontadas por Lida (1993), onde passividade e o caráter normativo prescritivo se fazem destacar, estes aspectos limitadores destacados que podem dificultar a SEJUSP em alcançar seus objetivos frente as competências estabelecidas a partir de sua visão, que se resume em:

Ser reconhecida em âmbito nacional e particularmente pela sociedade mineira como instituição de excelência nas ações de integração dos órgãos de Segurança Pública na custódia e ressocialização do indivíduo privado de liberdade, no rompimento da trajetória infracional do jovem em conflito com a lei e com a prevenção à criminalidade, reduzindo a criminalidade e aumentando a sensação de segurança da população (SEJUSP, 2020, p.9)

Além de sua missão e visão, destaca-se os valores que são compreendidos a partir da” cooperação, Integração, Inovação, Respeito ao ser humano, Compromisso com a verdade, Responsabilidade, Ética e integridade, Valorização do servidor, e, Justiça” (SEJUSP, 2020, p.9).

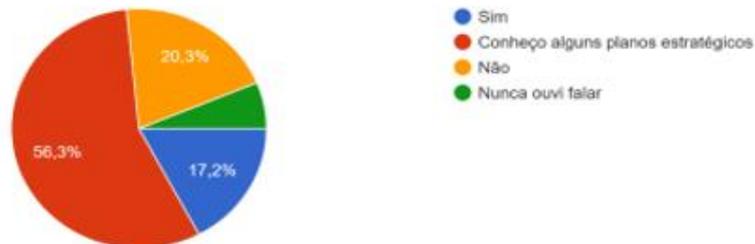
Neste aspecto os achados da pesquisa chamam atenção também para o baixo grau de conhecimento das equipes no tocante as ações de planejamento da instituição, os dados demonstram que o planejamento é pensado e elaborado por mentes com atributos de diretores e coordenadores, e que os demais servidores, aqueles que executam, tem baixa relevância no processo.

Para Misoczky e Guedes (2016) no planejamento estratégico situacional- PES se reconhece a importância dos recursos escassos na produção dos fatos sociais. Neste campo de análise fica destacada a impossibilidade de aplicabilidade do PES na SJUSP devido ao baixo reconhecimento dos recursos existentes, no caso seus próprios servidores.

Gráfico 12: Conhecimento dos servidores sobre a existência de planejamento na SEJUSP durante o período de análise desta dissertação

Você conhece os planos estratégicos implementados na SEJUSP, durante o período de 2015 a 2022?

64 respostas



Fonte: Elaborado pelo autor

O Gráfico 12 aponta que apenas 17,2% dos servidores responderam ter conhecimento dos planos estratégicos elaborados pela SEJUSP durante o período de 2015 a 2022, enquanto 20,3% responderam não ter conhecimento sobre planos implementados e 56,3% afirmaram conhecer apenas alguns dos planos já editados pela Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública.

Observa-se neste ponto que as expectativas possibilitadas pelo planejamento estratégico situacional no tocante a aceitabilidade social, confiabilidade e discussão dialética apontadas por Para Rivera (2011), não foram alcançadas devido à baixa participação dos atores sociais, não alcançando a validade das expressões coletivas necessárias à implementação do PES.

Ainda de acordo com o plano de integridade da Sejusp (2020), a gestão do planejamento deve executar as seguintes ações: Elaborar o Planejamento Estratégico e definir quais são os fluxos estratégicos, desenhando-os por meio de normativo, com a participação das áreas finalísticas; monitorar e avaliar o Planejamento Estratégico e manter canal de comunicação para o fornecimento de orientações sobre questões pertinentes; revisar e divulgar documento contendo missão, visão e valores da SEJUSP.

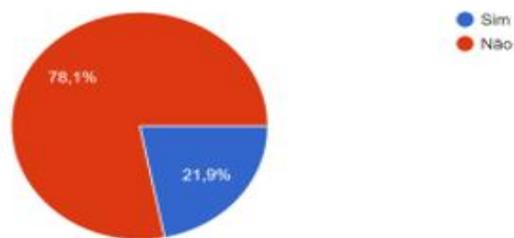
Está descrito que:

O Gabinete do Secretário de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais (responsável pela coordenação da ação) e a Assessoria Estratégica deverão elaborar o Planejamento Estratégico da SEJUSP, definindo em um único documento os fluxos estratégicos, as diretrizes, os programas e as ações a serem alcançadas pela Pasta, com o propósito de se tornar um órgão

de excelência e referência na execução de suas competências institucionais (SEJUSP, 2020, p.19).

Gráfico 13: Participação dos servidores nas discussões para elaboração do planejamento na SEJUSP

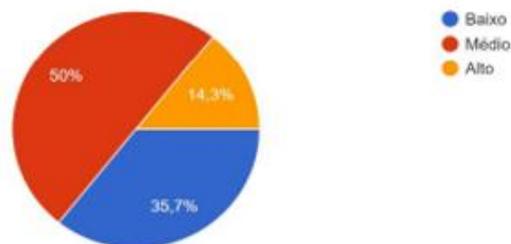
Você participou das discussões para a elaboração do planejamento estratégico da SEJUSP?
64 respostas



Fonte: Elaborado pelo autor

Gráfico 14: Participação dos servidores nas discussões para elaboração do planejamento na SEJUSP

Se sim, qual foi o nível de participação?
14 respostas



Fonte: Elaborado pelo autor

Sobre estas ações apontadas pelos Gráficos 13 e 14, os achados da pesquisa demonstraram que 78,1% dos servidores não participam das discussões para elaboração do planejamento estratégico da SEJUSP e apenas 21,9% participaram das discussões para elaboração do planejamento estratégico, demonstrando baixo nível de participação dos servidores no processo de planejamento da Secretaria.

O Plano de Integridade da SEJUSP, claramente expõe a lógica hierárquica de como o planejamento estratégico é pensado e por quem ele é executado. Observa-se uma segregação mediante a elaboração entre aqueles que elaboram e aqueles que a

executam, validada pelas as respostas dos servidores investigados ao afirmarem que apenas 78,1% já participaram da discussão de algum planejamento estratégico.

Os dados apontam para um cenário adverso ao proposto por Matus (1993), onde o Planejamento Estratégico Situacional – PES se apresenta com oportunidade de discussões aprofundadas e relevantes para administração pública.

No que diz respeito ao Planejamento Estratégico da SEJUSP ele é orientado da seguinte forma:

deverá ser desenhado, obrigatoriamente, com a participação das áreas finalísticas da SEJUSP (Subsecretarias, Superintendências, Diretorias, unidades de ponta, unidades da área meio), buscando atuar sobre as principais causas dos problemas relacionados à segurança pública, com ações concisas, convergentes e coordenadas, com base na experiência dos servidores que executam diretamente as tarefas do dia-a-dia” Em suma “deverá ser levado em conta os fóruns, as audiências públicas e/ou as consultas públicas realizadas. O Planejamento Estratégico da SEJUSP será consolidado por meio de normativo a ser publicado no Diário Oficial do Estado de Minas Gerais (SEJUSP, 2020, p.19).

Nota-se que as orientações da SEJUSP explícitas não são seguidas e que o órgão terá grande desafio para atendimento as ações estabelecidas. Conforme os achados da pesquisa as razões motivadoras da elaboração do plano estratégico pelo órgão são interpretadas de várias formas distintas, o que pode dificultar o cumprimento de metas e alcance dos objetivos.

Gráfico 15: Conhecimento dos servidores sobre método de elaboração do planejamento na SEJUSP



Fonte: Elaborado pelo autor

Em relação ao conhecimento dos servidores sobre método de elaboração do planejamento na SEJUSP, o Gráfico 15 aponta que 46,9% não tem conhecimento

sobre estas informações, outros 21,9% acreditam que as ações de planejamento são baseadas em projeções de cenários, 15,6% acreditam que o planejamento é baseado em problemas, dificuldades e fatos. E outros 15,6% acreditam que o planejamento é baseado em dados estatísticos.

Estes dados apontam para dois cenários: no primeiro fica evidente o desconhecimento dos profissionais sobre a forma e a metodologia adotada nas ações de planejamento da SEJUSP. No segundo voltam à tona as reflexões sobre as distorções do planejamento tradicionalista elaborado em projeções de cenários e dados estatísticos configurando-se modelos demasiadamente simples e distantes da realidade complexa de uma instituição pública a qual tem como princípio atender as demandas sociais de maneira coletiva, conforme apontado por Lida (1993).

Em referência a gestão de seu Planejamento Estratégico a SEJUSP aponta que:

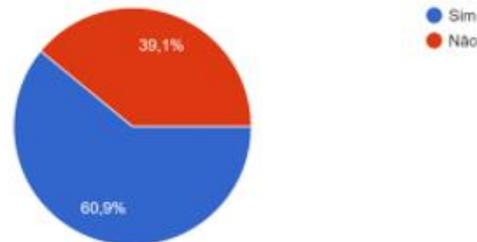
A Assessoria Estratégica deverá monitorar e avaliar o Planejamento Estratégico da SEJUSP, por meio da construção de indicadores, que permitam identificar e aferir, de maneira simples e objetiva, a consecução dos objetivos estratégicos do órgão, medindo a diferença entre o planejado e o efetivamente realizado” (SEJUSP, 2020, p.19).

As reflexões apresentadas, sinalizam que as ações de planejamento apresentadas pela SEJUSP, no tocante a construção de indicadores e sua verificação, preveem que as aferições deverão ser simples e objetivas, partindo do princípio da análise fria de indicadores sem o devido tratamento qualitativo dos dados.

Dados da pesquisa indicam que os servidores não compreendem a lógica ou métodos utilizados na elaboração do planejamento SEJUSP, este limite pode estar associado a ideia de simplificação exposta pelo órgão. Problemas complexos não se resolvem com modelos simplificados (LIDA, 1993).

Gráfico 16: Opinião dos servidores sobre resultados alcançados a partir do planejamento na SEJUSP

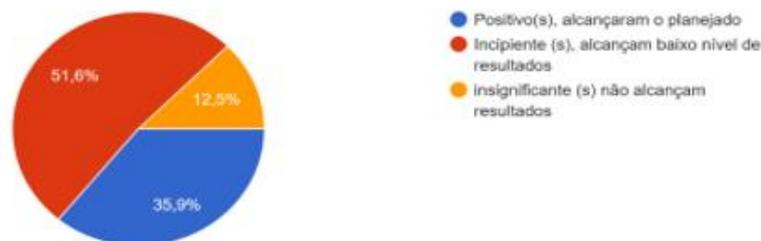
Você observa algum resultado prático a partir do planejamento estratégico implantado.
64 respostas



Fonte: Elaborado pelo autor

Gráfico 17: Opinião dos servidores sobre resultados alcançados a partir do planejamento na SEJUSP

Como você descreveria o(s) resultado(s) prático(s) alcançados pelo planejamento estratégico?
64 respostas



Fonte: Elaborado pelo autor

Enfim, pela análise dos documentos e das respostas ao *survey* apresentados nesta pesquisa se observa limites da aplicabilidade do PES -Planejamento Estratégico Situacional na SEJUSP-Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais.

Os dados da pesquisa nos revelam que para 12% dos entrevistados os resultados são insignificantes e isso traduz a pouca eficiência e confiança dos servidores no tipo de planejamento estratégico que está sendo executado.

Notou-se que houveram abordagens pautadas no modelo tradicionalistas e que este esteve sempre presente nos referenciais normativos e nas ações de planejamento adotadas pelo órgão nos últimos 8 anos, sem que houvesse compartilhamento ou informe deste mecanismo ao corpo de servidores. A indefinição e ausência clara na apresentação das metodologias a serem adotadas pode também

ter caracterizado a desinformação junto aos servidores das unidades técnicas e operacionais responsáveis pela execução das políticas de segurança pública.

Embora tenha sido evidenciado nível elevado de ensino entre os respondentes, não foram observadas ações que fomentem, motivem e oriente os servidores para adoção de uma cultura de planejamento situacional frente as ações executadas pelo órgão.

Ainda conforme os dados da pesquisa, observou-se no campo do planejamento público praticas isoladas, coordenadas pelas chefias do órgão, que pode ser avaliada e considerada pelos servidores como o campo de percepção citado por Lima, (2015, p.2) “a percepção “estará condicionada pelos interesses, visões de mundo, crenças e ideologias de cada ator social”. Neste caso, os atores sociais que podem ser considerados são apenas aqueles envolvidos com as chefias de departamentos.

Destaca-se, portanto, a necessidade de promoção tanto de ações voltadas a formação e promoção de uma cultura coletiva de planejamento público, quanto da garantia da participação de servidores das diversas áreas, bem como, a continua publicidade interna destes atos, visando superar este campo da impossibilidade também evidenciada.

A análise dos dados apontou também que a gestão técnica e metodológica, foi também observada como aspecto limitante a aplicabilidade do PES na SEJUSP. Na medida em que os profissionais, servidores públicos desconhecem as características que originaram a elaboração de seus planos está evidenciada mais uma barreira desta impossibilidade.

Por fim, ainda que observadas algumas práticas de planejamento público no âmbito da SEJUSP, não há de se falar em planejamento estratégico situacional. O planejamento estratégico situacional contempla um conjunto de métodos a serem utilizados nos diversos momentos do processo, dando voz aos atores sociais e promovendo elo entre o a política e a gestão.

E ainda conforme dados desta pesquisa percebe-se que as ações de planejamento estratégico não são socializadas ou elaboradas juntamente com demais atores sociais que contemplam o sistema integrado de defesa social, configurando-se um limite a ser superado pela SEJUSP.

Não se pode confundir planejamento tradicional com planejamento estratégico situacional, ainda mais se considerando os aspectos de uma instituição pública. E ainda, conforme aponta Matus (1996, p.16), não se optando pelo planejamento, está-

se buscando a alternativa oposta ao plano que é "a improvisação ou a resignação", e este ato pode ser demonstrado a partir da percepção sobre o resultado final que o planejamento estratégico da SEJUSP apresenta.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No percorrer desta dissertação objetivou-se analisar os limites da aplicabilidade da metodologia de Planejamento Estratégico Situacional na gestão da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública, para tanto abordou-se a seguinte questão: quais os limites da aplicabilidade da metodologia de planejamento estratégico situacional nos últimos 8 anos na gestão da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública?

Neste percurso, discutiu-se sobre o conceito e trajetória das políticas públicas e do planejamento no setor público, bem como suas metodologias e abordagens ao longo dos tempos.

Observou-se que os limites correspondem a fatores culturais e de conhecimento técnico estruturado. A ausência da cultura de planejamento e definição metodológica surge como fator limitante a aplicabilidade da metodologia associada a uma visão reducionista e superficial da realidade brasileira cujos preceitos se expressam nos vários planos de governos implantados no Brasil, os quais se detinham apenas em fórmulas racionais e de previsibilidade econômica, deixando de lado os aspectos sociais e políticos.

Foi apontado também nesta pesquisa o destaque da formação da agenda pública, seu ciclo e etapas de desenvolvimento referenciais cujos aspectos metodológicos desta temática apontam para uma dinâmica sistematizada e estruturada, organizada e iniciada através das demandas dos grupos sociais, evidências e problemas que necessitam da intervenção do administrador, formatando assim as políticas públicas.

As distorções que estruturam os limites de aplicabilidade da metodologia de planejamento estratégico situacional na SEJUSP encontram também amparo na indefinição clara do problema que origina a agenda pública e na inconsistência na formatação dos representantes para construção do planejamento.

Posteriormente apontou-se as políticas públicas de segurança, estabelecidas desde a Constituição Federal de 1988 como direito de dever de toda sociedade, dos Estados e Municípios. Neste contexto foi apresentada a formatação da segurança pública do Estado e Minas Gerais, estruturada desde a constituição mineira e demais legislações estaduais onde foram demonstradas as estruturas e modelagens da Segurança Pública Mineira e suas estratégias no período de análise.

No campo metodológico foram apresentados e analisados aspectos do planejamento estratégico tradicional e do planejamento estratégico situacional, bem como sua utilização no campo das políticas públicas, apontando suas principais variações e diferenças e gargalos apresentados.

O estudo apontou desconhecimento dos profissionais no tocante a existência de planejamento nos setores, e desconhecimento da memória histórica do planejamento da pasta. Estes achados traduzem-se como aspectos limitadores para consolidação da cultura de planejamento na Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública.

Cumprir salientar, que as observações deste estudo se caracterizam uma percepção e uma análise introdutória acerca dos limites da aplicabilidade do planejamento estratégico situacional na SEJUSP.

Assim, espera-se que ocorram novas pesquisas sobre o planejamento estratégico na Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública do Estado de Minas Gerais, vistas qualificação destes processos tão relevantes a gestão do órgão em busca de melhores resultados para a sociedade mineira.

Por fim, foram relacionados e analisados dados da pesquisa através das reflexões práticas e fundamentos teóricos estruturados neste estudo de caso, apresentando as seguintes reflexões e apontamentos práticos.

Proposições práticas:

1. Identificar liderança setorial/institucional dedicada a dar tempo e esforço na mobilização dos servidores e atores sociais do sistema integrado de Defesa Social para socialização e integração das ações de planejamento estratégico na pasta;

2. Elaboração de produção periódica que vise publicidade das ações de planejamento estruturado pela pasta para monitoramento e avaliação;
3. Identificação de lideranças sociais para garantir a representatividade de todos atores sociais, políticos e operacionais;
4. Organização de fóruns, seminários e eventos para discussão democrática com a sociedade civil organizada sobre a temática do planejamento no setor público;
5. Realização de capacitações e treinamentos voltados as metodologias de planejamento no setor público para os vários atores sociais implicados;
6. Utilização de ferramenta sistematizada que centralize as ações de planejamento da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública permitindo acompanhamento dos planos de ação e resultados periódicos;
7. Elaboração de instrumentos que oportunizem a memória histórica das ações de planejamento realizadas pela Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública no decorrer dos anos;
8. Organização atenta dos processos de comunicação institucional e construção de narrativa voltada a cultura do planejamento no setor público, envolvendo gestores, chefias superiores e atores operacionais, reforçando o propósito do planejamento.
9. Reconhecimento por parte da instituição quanto aos esforços organizados pelos setores e pelos profissionais para incorporação do planejamento estratégico sem suas rotinas institucionais.

Esses pontos serão discutidos em podcasts direcionados aos servidores da SEJUSP, como forma de suscitar a discussão sobre planejamento estratégico.

Os Podcasts serão realizados mensalmente, como forma de oportunizar os servidores a participação e fomento em debater o tema refletindo sobre sua rotina prática, vislumbrando assim caminhos e oportunidades apresentadas pelo Planejamento Estratégico Situacional.

Os programas serão abertos a participação de todos e oferecidos através das redes sociais do autor toda segunda terça feira do mês em 10 episódios que abordaram o tema em suas seções.

REFERÊNCIAS

ABREU, Alzira Alves de. **Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico**. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – CPDOC/FGV. c2009. Disponível em: <<https://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/plano-decenal-de-desenvolvimento-economico>>. Acesso em: 07 de mai.2022.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Planejamento no Brasil: memória histórica**. Revista Parcerias Estratégicas, nº 18. Ago.2004. p.157-190

AVILA, Cristiane Regina Silveira de. **A crise dos anos 80 e a busca da estabilização – as experiências das economias Argentina e Brasileira**. 2007, 80 folhas. Tese (Dissertação de Mestrado em integração Latino-Americana). Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2007.

AZEVEDO, C. da S. Planejamento e Gerência no Enfoque Estratégico-Situacional de Carlos Matus. Cad. Saúde Públ., Rio de Janeiro, 8 (2): 129-133, abr/jun, 1992.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de, BASSO, Maura. **Segurança Pública e Direitos Fundamentais**,2008.

BARBOSA, Arnaldo Parente Leite. Planejamento Governamental. Aspectos Teóricos e uma Análise das Experiências Mundial, Brasileira e Cearense. Monografia Apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública para a obtenção do Grau de Mestre em Administração Pública. Fundação Getúlio Vargas. Escola Brasileira De Administração Pública. Rio De Janeiro, 1986.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Gestão Estratégica de Pessoas no Setor Público**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

BRANCO, Luiza Szczerbacki Castello. O Planejamento Estratégico no Setor Público Brasileiro. GeCont, v. 1, n. 1, Florianópolis - PI, Jan-Jun. 2014. p.173 – 182.

<<https://revistas.ufpi.br/index.php/gecont/article/view/1556/1264>>. Acesso em: 12 de mai.2022.

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

BRASIL. **III Plano Nacional de Desenvolvimento** (III PND – 1980/1985), 1980.

BRESSER PEREIRA, L.C. **Economia brasileira: uma introdução crítica**. 3.ed. São Paulo: Editora 34, 1998.

CADERNO 7. **Planejamento Estratégico Situacional**. FORGEP - Projeto de Formação de Gestores Públicos. 2017. Disponível em: <<http://flacso.org.br/files/2017/05/Caderno-7-Planejamento-Estrat%C3%A9gico-Forgep.pdf>>. Acesso em: 07 de mai.2022.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª edição. Coimbra: Almedina, 2003.

CAPLAN, S. Using focus group methodology for ergonomic design. **Ergonomics**, London, v. 33, n. 5, p. 527-533, 1990.

CARDOSO JR., José Celso. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: Elementos para ressignificar o debate e capacitar o estado**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília. 2011. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10419/90964>>. Acesso em: 03 mar.2022.

CASTOR, Belmiro V. J.; SUGA, Nelson. **Planejamento e Ação planejada: O Difícil Binômio**. Planejamento e Gestão, v. 1, n. 2, p. 7-16, 1989.

CASTRO, Antonio Barros de; SOUZA, Francisco E. P. de. A economia brasileira em marcha forçada. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, *apud* LACERDA, Antonio Corrêa de et al. Economia brasileira. São Paulo: Saraiva, 2000. p.122.

CHIAVENATO, Idalberto; SAPIRO, Arão. **Planejamento estratégico**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003. Disponível em: <[https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=35aw-p0MOJ4C&oi=fnd&pg=PA1&dq=EFICI%C3%8ANCIA,+EFIC%C3%81CIA+E+EFETIVIDADE+Chiavenato+e+Sapiro+\(2003,+p.+40\)&ots=6r5nBjUq-b&sig=TeQJ3sbDQxtHfEdlk1Px-jn1F9Y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=35aw-p0MOJ4C&oi=fnd&pg=PA1&dq=EFICI%C3%8ANCIA,+EFIC%C3%81CIA+E+EFETIVIDADE+Chiavenato+e+Sapiro+(2003,+p.+40)&ots=6r5nBjUq-b&sig=TeQJ3sbDQxtHfEdlk1Px-jn1F9Y#v=onepage&q&f=false)>. Acesso em: 12 de mai.2022.

CLAUSEWITZ , Carl Von. **Da guerra**. Tradução para o inglês Michael Howard e Peter Paret. Tradução do inglês para o português Luiz Carlos Nascimento e Silva do Valle. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

CLEGG, Stewart; CARTER, Chris; KORNBERGER, Martin. **A “Máquina Estratégica”**: fundamentos epistemológicos e desenvolvimentos em curso. RAE – Revista de Administração de Empresas. v. 44, n. 4, p. 21-31, out./dez. 2004.

COSTA, Arthur Trindade; LIMA, Renato Sérgio de. Segurança pública. *In: Crime, polícia e justiça no Brasil no Brasil*. LIMA, Renato Sérgio de; Ratton, José Luiz;

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringelli de (Orgs.). São Paulo: Contexto, 2014, p. 397-404.

DAROS, Romeu Porto. **O Pensamento Estratégico em Sun Tzu, Maquiavel, Clausewitz e Carlos Matus**. Gavagai, Erechim, v. 4, n. 2, p. 83-102, jul./dez. 2017.

DEGRAF, Guilherme; SANTIN, Valter Foletto, COSTA, Ilton Garcia da. **Segurança Pública Brasileira: Direito Fundamental Social Participativo**, 2020.

DRUCKER, P. F. **Introdução à administração**. 3. ed. [s. l.]: Pioneira. Thomson Learning, 1977.

FREITAS, Henrique.; OLIVEIRA, Mírian.; SACCOL, Amarolinda Zanela; MOSCAROLA, Jean. O método de pesquisa survey. Revista de Administração da USP, **RAUSP Management Journal**, v. 35, n. 3, p. 105-112, jul. - set. 2000.

GIACOBBO, M. O desafio da implementação do planejamento estratégico nas organizações públicas. **Revista do TCU**, Brasília, v. 28, n. 74, out. /dez. 1997.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas, 1996.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008.

GREMAUD, A. P.; VASCONCELLOS, M. A. S.; TONETO Jr., R. **Economia brasileira contemporânea**. 4º ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HOLANDA, N. **Planejamento e projetos**. Fortaleza: Edições UFC, 1983.

HUERTAS, Franco. **O método PES**: entrevista com Matus. Trad. Giselda B. Sauver. São Paulo: FUNDAP, 1996.

JUSTEN, A.F., FROTA, M.B. Planejamento e políticas públicas: apontamentos sobre as limitações em países em desenvolvimento. *In*: ROTTA, E., LOPES, H. C., and

ROSSINI, N., eds. **O modelo de desenvolvimento brasileiro das primeiras décadas do século XXI**: aportes para o debate [online]. Chapecó: Editora UFFS, 2018, p. 118-140. Disponível em: < <https://doi.org/10.7476/9788564905832.0004>>. Acesso em: 05 de mai.2022.

KON, Anita. Quatro Décadas de Planejamento Econômico no Brasil. A experiência brasileira de planejamento econômico governamental federal: análise dos planos implementados e suas consequências. *Revista de Administração de Empresas São Paulo*, v. 34, n. 3, p. 49-61 Mai./Jun. 1994, p. 49 – 61.

LAFER, Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil**. São Paulo, Editora Perspectiva, 1975.

LIDA, Itiro. **Planejamento Estratégico Situacional**. Revista PES. Caracas: Fundação Altadir, dez.1993. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-65131993000200004>.

LIMA, Liliana Aparecida de; LIMA, Viviana Aparecida de. **Planejamento Estratégico Situacional – PES**. c.2015. Disponível em: <<http://www.estivas.com.br/pdf/planeja.pdf>>. Acesso em: 14 de mai.2022.

LOPES, C.T.G. **Planejamento, Estado e crescimento**. São Paulo: Pioneira, 1990.

LUCAS, Luiz Paulo Vellozo. **Planejamento estratégico com participação**. Vitória: 1997. Disponível em: <<http://www.pam.sp.gov.br/v9/cepam30anos/pdf/cap%201/1artigo%205%20%20luz%20paulo.pdf>>. Acesso em: 14 de mai.2022.

MAQUIAVEL, Nicolau. “O PRÍNCIPE” .Maurício Santana Dias (Tradutor). Penguin-Companhia das Letras; 1ª edição (22 julho 2010).

MARINGONI, Gilberto. A maior e mais ousada iniciativa do nacional - desenvolvimentismo. Revista Desafios do desenvolvimento (IPEA). 2016. Ano 13 . Edição 88 - 23/11/2016. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=3297>.

MARQUES, W.L. **Marketing**. Cianorte: Gráfica Vera Cruz, 2009.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2009.

MATOS, F. G., CHIAVENATO, I. **Visão e ação estratégica**. São Paulo: Makron Books, 1999.

MATUS, Carlos. **Adeus, senhor presidente: governantes governados**. São Paulo: Editora FUNDAP, 1996.

MATUS, Carlos. O plano como aposta. *In: Planejamento e orçamento governamental*; coletânea / Organizadores: James Giacomoni e José Luiz Pagnussat. – Brasília: ENAP, 2006. P-115- 143. Disponível em: <<https://repositorio.ena.gov.br/bitstream/1/805/1/Colet%C3%A2nea%20Planejamento%20e%20Or%C3%A7amento%20-%20O%20plano%20como%20aposta.pdf>>. Acesso em: 12 de mai.2022.

MATUS, Carlos. **Política, planejamento e governo**. Brasília: Editora IPEA, 1993.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Introdução à Administração**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MELO, F. das C. Evolução das Técnicas de Planejamento no Brasil. *Revista do Serviço Público*, [S. l.], v. 101, n. 3-4, p. 07-26, 2017 (1968). DOI: 10.21874/rsp.v0i3-4.2687. Disponível em:<<https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/2687>>. Acesso em: 05 mai. 2022.

DRUCKER, 2006: **O homem que inventou a administração**.

MINAS GERAIS. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. – 28. ed. – Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2021.

_____. Decreto 47795 de 19 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública. **Diário do Executivo**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2019. p.8. Col.1. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=DEC&num=47795&comp=&ano=2019&texto=consolidado>> . Acesso em: 03 mar. 2022.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI):2019-2030**. Belo Horizonte. Set.2019. Disponível em: <<https://planejamento.mg.gov.br/sites/default/files/documentos/planejamento-e->

[orcamento/plano-mineiro-de-desenvolvimento-integrado-pmdi/pmdi_2019-2030_virtual2.pdf](#) >. Acesso em:08/03/2022

MISOCZKY, Maria Ceci Araujo; GUEDES, Paulo. **Planejamento e programação na administração pública**. 3. ed. rev. atual. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2016.

MODIANO, E. A ópera dos três cruzados: 1985-1989. *In*: M. P. Abreu (org.), **A ordem do progresso – cem anos de política econômica republicana**. Rio de Janeiro: Campus, 1992, Cap. 13.

MORAN, C.; WITTE, G. A Conceitualização da Inflação e uma Análise dos Planos Econômicos Brasileiros de 1970- 1990. *Revista Teoria e Evidência Econômica*, v. 1, n. 01, 11, 1993. Disponível em: <<http://seer.upf.br/index.php/rtee/article/view/4208>>. Acesso em: 07 de mai.2022.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologias e práticas**. 23ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

PEREIRA, M. F. **Planejamento Estratégico: teorias, modelos e processos**. São Paulo: Atlas, 2010.

RIVERA, Francisco Javier Uribe. **Argumentación y construcción de validez en la Planificación Estratégica-Situacional de Matus**. Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, jun. 2011.DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-311X2011000900018>.

_____. **Planejamento de Saúde**. Dicionário da Educação Profissional em Saúde. Fundação Oswaldo Cruz. Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio. Rio de Janeiro: RJ.2009.

SIDNEY, Washington. Cinco décadas de história. *Revista Desafios do desenvolvimento (IPEA)*. 2014. Ano 10. Edição 80. Disponível em:

<https://ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=3048>. Acesso em: 12 de mai.2022.

SILVA, Wânia Cândida da; MUCCI, Carla Beatriz Marques Rocha e; BAETA, Odemir Vieira; ARAÚJO, Daniela Santana. **O planejamento estratégico na administração pública: Um estudo multicaso**. Revista de C. Humanas, Viçosa, v. 13, n. 1, p. 90-101, jan./jun. 2013. Disponível em: <<https://locus.ufv.br//handle/123456789/13024>>. Acesso em: 07 ago. 2021.

SOARES, Philipp Augusto Krammer. **O Centro Integrado de Comando e Controle: Ferramenta de Coordenação, Integração e Planejamento na Defesa Social**. Monografia (Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2015.

SOUZA, Nelson Mello e . O planejamento econômico no Brasil: considerações críticas. Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 46(6):1671-1720, nov./dez. 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000600012>>. Acesso em: 05 de mai.2022.

THIOLLENT, M. **Metodologia da Pesquisa-Ação**. São Paulo: Cortez, 1986.

TZU, Sun. **A arte da guerra**. Tradução do chinês para o inglês por Samuel B. Griffith e para o português por Gilson César Cardoso de Souza e Klauss Brandini Gerhardt. — Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

DANIEL CLAUDY DA SILVEIRA, DAVID BASSO: UNIJUÍ, **O PLANEJAMENTO PÚBLICO FEDERAL E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NO BRASIL NA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XX**, 2007.

LUIZ CARLOS BRESSER-PEREIRA: **O modelo estrutural de gerência pública**, 2008.

ANA CLAUDIA CAPELLA, **Formulação de Políticas Públicas**, 2018.

VILOBALDO ADELÍDIO DE CARVALHO E MARIA DO ROSÁRIO DE FÁTIMA E SILVA: **POLÍTICA de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios, 2011.**

Decreto 43.778, 2004, **Institui o Sistema Integrado de Defesa Social de que trata o inciso i do art. 2º, da lei delegada nº 56, de 29 de janeiro de 2003, no âmbito da secretaria de estado de defesa social.**