

Planejamento estratégico situacional aplicado à segurança pública em Lavras (MG)

Fabiano Fernandes Serrano Birchall
Centro Universitário de Lavras

André Luiz Zambalde
Universidade Federal de Lavras

Paulo Henrique de Souza Bermejo
Universidade Federal de Lavras

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

PALAVRAS-CHAVE: planejamento; estratégia; administração pública; planejamento estratégico situacional; segurança pública.

Situational strategic planning applied in public security at Lavras city (MG)

This study aspires to propose and discuss practices of strategic planning for public security, in the city of Lavras (MG), according to the Situational Strategic Planning (SSP) method. It is presented a theoretical review of SSP method and public security, which allowed the definition of research variables. Regarding the case study, this was done at Lavras (MG) city, and sought to identify the problems, the critical nodes and strategies for public security improvement in the city. Furthermore, it was analyzed the

Artigo recebido em nov. 2010 e aceito em jul. 2011.

views of different social actors on crime, its causes and proposed solutions, ending with the proposition of strategic actions related to public security in Lavras (MG). This research found that the participation of social actors in the process of strategy formulation is shown as an effective path to be followed in, with respect to strategy formulation on the participative context. Therefore, it was concluded that the SSP method could contribute to the proposition and discussion of strategic planning practices of public security for the city of Lavras (MG), and that the participation of the society in this process is essential, empowering solutions that comes close and available to the population.

KEY WORDS: planning; strategy; public administration; situational strategic planning; public security.

1. Introdução

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

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

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

Trazendo como pano de fundo a emergência dos novos paradigmas sociais, econômicos e políticos em uma sociedade global, o presente trabalho irá tratar, em termos específicos, do planejamento estratégico aplicado à área de segurança pública. Para tanto, buscou-se o estudo da metodologia de Planejamento Estratégico Situacional (PES), e sua aplicação em um estudo de caso na cidade de Lavras (MG).

1.1 Declaração do problema de pesquisa e objetivos

Problema de pesquisa

O método de PES poderia contribuir para a proposição e discussão de práticas de planejamento estratégico da segurança pública no município de Lavras (MG).

Objetivo geral

Propor e discutir práticas de planejamento estratégico da segurança pública para o município de Lavras (MG), com base referencial no método de PES.

Objetivos específicos

- a) Identificar, a partir das visões social e tecnológica, os problemas, os nós críticos e as estratégias de melhorias da segurança pública em Lavras (MG);
- b) Analisar a visão de diferentes atores sociais (Polícia Civil, Polícia Militar, Poder Executivo, Poder Legislativo, Poder Judiciário, sociedade civil) sobre a criminalidade, suas causas e soluções propostas para a cidade de Lavras (MG);
- c) Propor ações estratégicas relacionadas à segurança pública no município de Lavras (MG), a partir da percepção de diferentes atores sociais do município, a saber: Polícia Civil, Polícia Militar, Poder Executivo, Poder Legislativo, Poder Judiciário, sociedade civil.

2. Referencial teórico

2.1 Introdução ao Planejamento Estratégico Situacional (PES)

O PES é uma metodologia criada pelo economista chileno Carlos Matus. O PES é um método e uma teoria do planejamento estratégico público, considerado pelo autor o mais novo dos ramos do planejamento estratégico. Foi concebido para servir aos dirigentes políticos, tanto no governo como na oposição. Seu tema central são os problemas públicos, sendo também aplicável a qualquer órgão cujo centro de jogo não seja exclusivamente o mercado, mas o jogo político, econômico e social (Huertas, 2004).

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

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.

Conforme Matus (2000), a capacidade de governo encontra-se em crise, em contraste com o avanço das ciências naturais e com o crescimento, em complexidade e intensidade, dos problemas sociais. Gonçalves (2005) afirma que a prática cotidiana está marcada pela baixa

qualidade governamental, pelo estilo primário de fazer política, pela pobreza teórica e pela carência de respostas dos estudiosos e pesquisadores aos problemas de governo.

O PES, conforme definido por Carlos Matus, é tanto um método quanto uma forma de governo. Desenhado como instrumento de planejamento público e político, um de seus pressupostos fundamentais consiste em dar, a qualquer dirigente, a livre escolha de seu projeto de governo, mas não das circunstâncias ou cenários em que estará inserido (Huertas, 2004). Neste particular, a realidade a ser planejada é apresentada ao planejador repleta de questões difusas, complexidades e conflitos entre atores sociais diversos, incertezas e escassez de recursos. Mais além, é informado ao planejador que nenhum ator social possui hegemonia para controlar todas as variáveis desta realidade — ou seja, o controle pleno, neste contexto, configura-se como grande ilusão a ser evitada pelo planejador (Huertas, 2004).

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

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

2.2 Principais pressupostos do PES

De forma geral, podem-se estabelecer como principais pressupostos do método PES (Migliato, 2004): a) O processo de produção social é visto como um jogo entre vários atores que possuem distintos interesses, motivações, valores e recursos (teoria do jogo social); b) A explicação do jogo é situacional: os conflitos do jogo social só podem ser compreendidos à luz das diferentes explicações situacionais (Huertas, 2004); c) A realidade é percebida por meio de problemas: os problemas, considerados o eixo central do PES (Huertas, 2004; Matus, 1993); d) A mudança situacional deve ser guiada por uma situação-objetivo, que proporciona a direção de uma estratégia; deve ser alterada, quando necessário, para possibilitar seu próprio cumprimento (Matus, 1993); e) O processo de mudança situacional: comparação permanente entre a situação inicial e a situação imediatamente seguinte, produzida por meio de um projeto de ação (Matus, 1993); f) O planejamento e a oposição: o planejamento deve considerar a viabilidade de execução de seus planos em face das resistências impostas pelo jogo social (Matus, 1993); g) Sistema de cobrança de desempenho: a não existência de um sistema de cobrança por desempenho provoca a improvisação que tende a dominar o planejamento (Huertas, 2004).

2.3 O conceito de momento no PES

Em termos práticos, o processo de PES pode ser visto como uma articulação dinâmica de quatro momentos repetitivos, complementares e constantes, os quais permitem abordar de forma metodológica e sistemática os instrumentos práticos de planejamento (Matus, 1993). Não devem ser entendidos, todavia, como cortes definidos, lineares e rígidos, mas como possibilidades de reafirmação da complexidade dialética da dinâmica do processo de planejamento (Gonçalves, 2005).

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

Para Matus (1997), existem quatro distintos conceitos de momento:

a) Momento Explicativo: como explicar a realidade?

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

Para que se possa explicar como nascem e se desenvolvem os problemas, torna-se necessário que sejam descritos e que se enumerem suas causas. Este método descritivo é chamado de Vetor de Descrição do Problema (VDP), ou placar de um problema.

Tão logo é estabelecido o VDP do problema, devem-se enumerar suas causas. Para tanto, faz-se necessário diferenciá-las quanto ao grau de relação com o problema e quanto ao grau de controle do planejador sobre as causas (Matus, 1993). O propósito de todo este aparato é apresentar a explicação do problema como um modelo sistêmico causal, diferenciando e relacionando as causas.

b) Momento Normativo: como conceber o plano?

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

Os nós críticos são as causas dos problemas e devem satisfazer três condições (Huertas, 2004): I) A eliminação de sua carga negativa deve provocar um efeito significativo sobre o VDP do jogo; II) A causa detectada não deve ser uma mera consequência de outra causa; III) Deve ser politicamente oportuno agir sobre a causa identificada.

c) Momento Estratégico: como tornar o plano viável?

O momento estratégico é o momento responsável pela avaliação e construção da viabilidade de um plano (Huertas, 2004). Para tanto, esse momento deve responder a quatro questões fundamentais (Migliato, 2004): i) Quais são as operações inviáveis na situação inicial? ii) Com que atores deve-se lidar na tentativa de construir viabilidade para as operações inviáveis? iii) Quais os meios estratégicos que podem se aplicar às operações e aos atores para a criação de situações futuras favoráveis à viabilidade de meu plano? iv) Qual é a sequência e qual é o tempo em que se devem situar as operações e lidar com os adversários para tornar mais eficaz o processo de construção da viabilidade?

d) Momento Tático-operacional: como agir a cada dia de forma planejada?

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

3. Segurança pública

3.1 Segurança pública: definições

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

Outra visão acerca da segurança pública é assinalada pelo Washington Office on Latin America (WOLA). De acordo com a organização, a nova Declaração sobre Segurança Pública nas Américas, adotada pela Organização dos Estados Americanos (OEA), em outubro de 2003, postula que as ameaças, preocupações e outros desafios relacionados à segurança pública possuem natureza e escopo multidimensionais, englobando as novas e não tradicionais ameaças, que se apresentam em caráter político, econômico, social, de saúde e de meio ambiente.

Considerando-se o contexto específico da nação brasileira, pode-se destacar que a segurança pública não é definida expressamente no texto da Constituição Federal brasileira, sendo um conceito que se pressupõe entendido ou compreendido por todos (Gomes, 2010). Neste particular, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 144, estabelece a finalidade da segurança pública:

A Segurança Pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I — Polícia Federal; II — Polícia Rodoviária Federal; III — Polícia Ferroviária Federal; IV — Polícias Civis; V — Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares.

Já a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), vinculada ao Ministério da Justiça, expressa a compreensão doutrinária da segurança pública como:

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

Desta definição decorre a necessidade, pois, de se definir “violência”, no contexto da própria segurança pública. Para Minayo (1994), a violência é um recorrente problema da teoria social e da prática política e relacional das sociedades humanas, que se faz presente em qualquer sociedade. Há de se reconhecer, mais além, que a compreensão do fenômeno da violência se mostra como ampla empreitada, na medida em que seu espaço de criação e desenvolvimento é a vida em sociedade. Neste sentido, conclui-se que na configuração da violência se cruzam problemas da política, da economia, da moral, do direito, da psicologia, das relações humanas e institucionais e do plano individual. Com o propósito de compreender este fenômeno, Minayo (1994) propõe que a violência pode ser agrupada em três blocos: a) Violência estrutural: decorrente das estruturas organizadas e institucionalizadas, como a família, os sistemas econômicos, os costumes e a estrutura política; b) Violência de resistência: resposta dos grupos, classes, nações e indivíduos oprimidos à violência estrutural; c) Violência da delinquência: se revela nas ações contra a lei e não apresenta um arcabouço moral (comum às duas anteriores). Ela é realizada única e exclusivamente com o objetivo de alcançar vantagens pessoais (Gomes, 2010). Está intimamente ligada aos demais grupos ou categorias de violência, compreendendo-se a implicação da violência estrutural, que provoca, degrada, corrompe e apresenta o crime como uma saída para a desigualdade.

Para Gomes (2010), é indispensável admitir que os três tipos de violência mencionados por Minayo (1994) estão intimamente ligados. Conforme o autor, as prováveis causas da elevação da violência caracterizam de fato uma violência estrutural (falta de educação, trabalho, saúde, moradia, outros).

3.2 Segurança pública e planejamento

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

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

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

Para Kahn e Zanetic (2005), na última década, contudo, parece ter ocorrido um alargamento da questão de segurança pública, tanto do ponto de vista conceitual quanto do ponto de vista administrativo: de problema estritamente policial passou a figurar como questão multidisciplinar, envolvendo diversos níveis e instâncias administrativas.

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

Conforme o *Relatório de gestão* do Ministério da Justiça brasileiro (2006), a busca pela construção da paz depende da adoção de uma transformação estrutural nas ações de segurança pública: o enfoque privilegiado na lógica da prevenção e da gestão. Para tanto, conforme consta no relatório, faz-se necessário que as ações obedeçam aos seguintes princípios de gestão: a) O diagnóstico das dinâmicas criminais e dos fatores de risco local e geral — sensível às variações ditadas pelas circunstâncias e conjunturas; b) A elaboração de um plano de ação capaz de formular uma agenda, identificar prioridades e recursos e estipular metas; c) A avaliação de resultados e processos; d) O monitoramento, que consiste na correção de rumos ditada pela constatação dos erros.

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

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

4. Metodologia

4.1 Tipo de pesquisa

No que diz respeito à sua natureza, a presente pesquisa pode ser classificada como aplicada ou tecnológica (Silva e Menezes, 2001; Appolinário, 2006). Quanto à forma de abordagem ou natureza do problema, pode-se enquadrar esta investigação como sendo qualitativa (Silva e Menezes, 2001; Jung, 2004). Já em relação aos objetivos da pesquisa, esta pode ser classificada como dos tipos descritiva e exploratória (Vieira, 2002). Finalmente, em termos de análise dos dados coletados, a pesquisa se utilizou da análise de conteúdo (Bardin, 1979).

4.2 Procedimentos técnicos

Do ponto de vista dos procedimentos técnicos, a pesquisa pode ser classificada como “estudo de caso” (Silva e Menezes, 2001; Jung, 2004).

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, metodologia de estudo de caso pressupõe, em determinadas situações, a existência de uma teoria prévia, que será testada no decorrer da própria investigação.

4.3 Etapas e atividades da pesquisa

A presente pesquisa foi realizada em quatro etapas, a saber: a) de preparação; b) de definições; c) de estudo de caso; d) de realização final. Segue a descrição de cada etapa:

- a) Etapa de Preparação: a etapa de preparação foi formada por três atividades principais, a saber:
 - Revisão de literatura sobre PES, planejamento estratégico no setor público e segurança pública.
- b) Etapa de Definições: definição dos atores sociais a serem entrevistados:
 - Conforme a Constituição Federal de 1988, a segurança pública é um dever do Estado e direito e responsabilidade de todos — poder público e sociedade civil. Neste sentido, foram selecionados: i) Polícia Militar; ii) Polícia Civil; iii) Poder Judiciário; iv) Poder Legislativo; v) Poder Executivo; vi) Sociedade civil;
- c) Etapa de Estudo de Caso: a etapa de estudo de caso foi formada por quatro atividades principais, a saber:

- Realização das entrevistas: utilização de questionários semiestruturados, como forma de permitir, a cada ator social envolvido, a declaração de: i) principais problemas da segurança pública em Lavras (MG) (dois problemas por entrevistado); ii) proposição de estratégias de melhoria (duas estratégias por entrevistado);
 - Realização de grupos de foco, com metodologia Card Sorting, como forma de se obter uma percepção ampliada de: i) principais problemas da segurança pública em Lavras (MG) (dois problemas por entrevistado); ii) proposição de estratégias de melhoria (duas estratégias por entrevistado); mais além, definiu-se a metodologia Card Sorting como a mais adequada a este estudo, pela facilidade que apresenta na condução dos trabalhos pelo pesquisador, e no entendimento dos objetivos propostos, pelos participantes. Essa metodologia consiste de uma técnica proveniente das ciências de computação, normalmente empregada quando há necessidade de se organizar informações, e que pode ser adaptada às ciências sociais (Kuniavsky, 2003);
 - Identificação dos problemas e de seus nós críticos: os nós críticos foram identificados pelo pesquisador, a partir tanto da relação dos próprios problemas pelos atores sociais (pois alguns dos problemas identificados evidenciaram-se como possíveis causas de outros), quanto pela interação empírica com estes atores ao longo das entrevistas e grupos de foco;
 - Identificação das estratégias sugeridas.
- d) Etapa de Realização Final: i) Análise dos dados das entrevistas e grupos de foco: esta atividade utilizou-se da análise de conteúdo; ii) Proposição e discussão de práticas de planejamento estratégico para a segurança pública de Lavras (MG); iii) Conclusão do trabalho.

5. Resultados e discussão

5.1 O município de Lavras (MG)

O município de Lavras está localizado no sul do estado de Minas Gerais. Sua população é estimada em 93 mil habitantes. Aproximadamente 94% deste total residem em áreas urbanas (IBGE, 2010).

Conforme o IBGE (2010), no cenário da segurança pública no estado de Minas Gerais, Lavras é sede do 8º Batalhão da Polícia Militar (8º BPM) e do 6º Comando Regional da Polícia Militar (6º CRPM). A cidade possui, ainda, uma unidade da Polícia Federal e uma unidade regional da Polícia Civil (30ª Regional Lavras).

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Lavras, relativo a 2000, situa o município na 239ª posição nacional, em um total de 4.916 municípios citados no *ranking*. No estado de Minas Gerais, Lavras é classificado em 14º lugar. O IDH é um indicador elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), e corresponde à média de três variáveis: educação, longevidade e renda. A primeira expressa a taxa de alfabetização

de pessoas com mais de 15 anos e o percentual de frequência escolar. A segunda considera a esperança de vida ao nascer e estima as condições locais de saúde, segurança e salubridade. A terceira reflete o rendimento *per capita* local (Oliveira, Pereira e Oliveira, 2007). Destaca-se, neste particular, a influência do aspecto segurança pública na determinação do IDH.

5.2 Resultados da aplicação da metodologia PES à segurança pública em Lavras (MG)

5.2.1 Momento Explicativo: explicando a realidade

IDENTIFICAÇÃO DOS PROBLEMAS

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

Neste sentido, pode-se evidenciar que os problemas identificados nas entrevistas e nos grupos de foco transfiguram-se como problemas reais, observados, vivenciados, negados, prevenidos, combatidos e monitorados pela população da cidade — no que se incluem os policiais militares e civis; os membros dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo; a sociedade civil, entre outros. Assim, evidencia-se aqui um ponto bastante característico do método PES: a participação dos vários atores sociais envolvidos na situação-objeto, no processo de planejamento.

Grupos de Foco:

- a) Grupo de Foco — Polícia Militar: o grupo de foco foi realizado no dia 22 de agosto de 2008, na sede da 54ª Cia. da PMMG. Ao todo, houve a participação de 28 membros da PMMG;
- b) Grupo de Foco — Conselho Comunitário de Segurança Pública (Consep): o grupo de foco foi realizado no dia 27 de abril de 2010, na sede do Consep Lavras. Ao todo, houve a participação de 14 pessoas, entre as quais: i) Membros da Polícia Militar de Minas Gerais; ii) Lideranças das Polícias Civil e Militar de Lavras; iii) Membros do Corpo de Bombeiros; iv) Membros da comunidade;
- c) Grupo de Foco — Câmara dos Vereadores: o grupo de foco foi realizado no dia 19 de abril de 2010, na Câmara dos Vereadores de Lavras. Ao todo, houve a participação dos nove vereadores da cidade, que identificaram 18 problemas.

Entrevistas:

- a) Entrevista — Prefeita e vice-prefeito: a entrevista foi realizada no dia 27 de abril de 2010, na sede da Prefeitura Municipal de Lavras (MG);
- b) Entrevista — Presidente do Consep: a entrevista foi realizada no dia 22 de abril de 2010, na sede do Consep de Lavras (MG);
- c)

Entrevista – Delegado da Polícia Civil: a entrevista foi realizada no dia 18 de junho de 2010, na Delegacia de Polícia Civil de Lavras (MG); d) Entrevista — Juíza da Justiça Criminal: a entrevista foi realizada no dia 30 de junho de 2010, no Fórum da cidade de Lavras (MG).

SELEÇÃO DOS PROBLEMAS

Entre os problemas apontados pelos diversos atores sociais participantes nos Grupos de Foco e Entrevistas, muitos se assemelham. No presente procedimento, foram destacados os problemas semelhantes em conteúdo (apesar das diferenças textuais) e excluídos todos os problemas que não apresentaram mais de uma manifestação pelos participantes: 1. A impunidade (ausência de punição) é considerada um problema crítico pelos atores sociais participantes; 2. A falta de apoio do Poder Judiciário, com relação às Polícias Civil e Militar, é considerada um problema crítico pelos atores sociais participantes; 3. A falta de apoio de autoridades policiais e municipais (Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário), de forma geral, com relação às questões da segurança pública no município de Lavras (MG), é considerada problema pelos atores sociais participantes; 4. Considerou-se problema o elevado número de policiais militares atuando diretamente na área administrativa, quando deveriam, na visão dos participantes, atuar diretamente em campo; 5. Os participantes consideraram deficitária a estrutura física para combate ao crime no município de Lavras (MG); 6. A lentidão no atendimento a chamados de emergência da população, pelas Polícias Civil, Militar e pelos Bombeiros, foi considerada problema pelos participantes; 7. Os participantes consideraram problema a falta de policiamento adequado nos bairros, zonas periféricas e zonas rurais do município de Lavras (MG); 8. A disponibilidade de recursos humanos é menor do que a necessária para atendimento às demandas da segurança pública na cidade; 9. O sistema de vigilância por câmeras de vídeo é insuficiente, por abranger poucos pontos na cidade; 10. Elevação do tráfico e consumo de drogas, em especial do crack; 11. Ausência de presídio com capacidade suficiente para atender as atuais e futuras demandas da segurança pública na cidade; 12. Os policiais, de forma geral, são considerados despreparados para o cumprimento de suas funções; 13. O julgamento dos processos criminais é considerado lento.

No conjunto dos problemas apresentados percebeu-se a existência de limitações de recursos diversos: materiais; estruturais; humanos; informacionais; financeiros. O reconhecimento destas limitações, descritas pelos atores sociais participantes, é um ponto característico do método PES, que postula que as limitações acabam por resultar em ações conflitantes e/ou cooperativas entre os mesmos atores.

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

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

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

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

DESCRIÇÃO DOS PROBLEMAS E IDENTIFICAÇÃO DOS NÓS CRÍTICOS

Dando prosseguimento ao mesmo raciocínio, deve-se relatar que não apenas os problemas foram devidamente identificados pelos atores sociais: também algumas de suas causas foram apontadas. Para a realização de tal intento, lançou-se mão da ferramenta VDP, que possibilita a descrição sumária de cada problema apontado por meio de descritores específicos, bem como a investigação de suas possíveis causas — os nós críticos, conforme terminologia do PES.

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

5.2.2 Momento Normativo: como conceber o plano?

Estratégias de melhoria selecionadas: entre as estratégias de melhorias apontadas pelos diversos atores sociais participantes nos Grupos de Foco e Entrevistas, muitas se assemelharam. No presente procedimento, foram destacadas aquelas semelhantes em conteúdo (apesar das diferenças textuais) e excluídas todas as estratégias de melhorias que não apresentaram mais de uma manifestação pelos participantes: 1. Aumentar o efetivo policial na cidade; 2. Melhorar as condições materiais de trabalho da Polícia; 3. Maior envolvimento dos órgãos ligados

à segurança pública e da própria comunidade; 4. Aumento de policiamento nos bairros e na zona rural; 5. Atuação preventiva: realização de eventos e campanhas educativas, na cidade, sobre temas relacionados à segurança pública; 6. Treinamento dos servidores de segurança pública no município; 7. Construção de cadeia ou presídio adequado à demanda da cidade; 8. Construção de um centro de recuperação e reintegração de menores infratores e usuários de drogas; 9. Aumento do número de câmeras eletrônicas de vigilância em pontos estratégicos do município; 10. Melhorar o serviço de iluminação nas regiões de maior índice de criminalidade do município; 11. Estabelecimento de um Plano de Reconhecimento e Recompensa para os Policiais, baseado em meritocracia; 12. Realização de ações policiais diversas nos bairros, em parceria e integração direta com as lideranças comunitárias; 13. Cobranças de resultados condizentes com a realidade e possibilidade de atuação policial; 14. Realização de nova divisão setorial da cidade, para a atuação policial; 15. Integração e colaboração entre órgãos de defesa social, no que tange a planejamento e decisões.

5.2.3 Momento Estratégico: como tornar o plano viável?

O momento estratégico é o momento responsável pela avaliação e construção da viabilidade do plano que será efetivado pelos atores envolvidos. Trata-se de um estudo final acerca da possibilidade de cada ação estratégica selecionada ser, de fato, aplicada na prática. Neste sentido, quatro pontos fundamentais devem ser considerados nesta etapa: a) Operações; b) Atores sociais participantes; c) Meios estratégicos que podem se aplicar às operações e aos atores para a criação de situações futuras favoráveis à viabilidade do plano; d) Sequência e tempo em que se devem situar as operações e lidar com as adversidades.

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

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

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

5.3 Considerações gerais

5.3.1 Fatores intervenientes

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

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

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

Neste trabalho, foram considerados como atores sociais relevantes a Polícia Civil e a Polícia Militar, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e a sociedade civil, representada pelo Consep. Todavia, outros atores sociais poderiam também ter sido consultados: os detentos da cidade de Lavras (MG); os secretários municipais, como das Secretarias de Educação e Saúde; o Corpo de Bombeiros Militar; vítimas da violência e criminalidade, tanto de forma geral quanto específicas: mulheres, crianças e idosos, por exemplo; entre outros atores.

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

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

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

Por exemplo, o próprio conceito de segurança pública pode assumir diferentes concepções para os participantes, sobretudo no que diz respeito aos propósitos da segurança pública

em si. Desta feita, é necessário que se estabeleça um consenso inicial, com o fito de que todos tratem exatamente do mesmo tema.

c) A participação dos atores na formulação estratégica: não apenas deve ser realizada uma adequada identificação dos atores a participar do processo de formulação estratégica; esses atores devem, necessariamente, acordar em participar efetiva e ativamente do procedimento. Isso, porém, pode se mostrar falho em casos nos quais interesses conflitantes entre atores se mostrem muito acentuados, em três sentidos: da omissão; da suavização; da invenção e do exagero, sobre os problemas e estratégias elencados pelos atores sociais participantes do processo. Deve-se, pois, considerar que o caráter subjetivo do jogo social apresenta esta possibilidade. E isso leva à questão seguinte:

d) Análise crítica sobre as proposições dos atores: na presente pesquisa, muitas das proposições — de problemas, nós críticos e estratégias de melhoria — manifestadas pelos atores sociais participantes se assemelharam em forma e conteúdo. Mais além, muitas dessas manifestações também apresentaram outro ponto comum: superficialidade. Assim, algumas das causas de problemas e suas aparentes soluções mostraram-se como par de opostos, a saber, por exemplo:

- Problema: ausência de presídio com capacidade adequada às demandas da cidade;
- Nó crítico: falta de recursos financeiros para a construção de um novo presídio;
- Estratégia de melhoria: construção de presídio para atender a demanda da cidade.

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

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

e) Participação dos atores na implantação estratégica: de forma análoga à análise crítica identificada como necessária à efetividade da metodologia PES, também a própria atuação dos participantes do jogo social na implantação prática das estratégias selecionadas mostra-se essencial. Caso contrário, cai-se em um dos pontos de crítica do método PES aos modelos tradicionais de planejamento estratégico, que é justamente a separação entre planejadores e aplicadores de estratégia.

A necessidade de ação vai mais além: atuando diretamente na implantação, os autores das estratégias podem efetuar as devidas adequações e correções de rota em “tempo real”, evitando outro ponto de crítica do método PES aos modelos tradicionais de planejamento: a falta de dinamismo e o aspecto preditivo, em detrimento do perceptivo.

f) Controle e monitoramento: a participação dos atores planejadores no processo de implantação das estratégias estabelece e atende naturalmente a demanda pelo controle e monitoramento. Para que se evite a realização daquilo que não foi planejado, ou mesmo o planejamento daquilo que não será feito, há a necessidade constante de se monitorar o dia a

dia do jogo social. Trata-se de uma perspectiva comparativa, entre as situações iniciais e as situações-alvo, de modo a se evitar a improvisação, nefasta à metodologia PES.

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

5.3.2 Ações estratégicas em destaque, relacionadas à segurança pública, no município de Lavras (MG)

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

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

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

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

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

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

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

c) Atuação preventiva: realização de eventos e campanhas educativas na cidade sobre temas relacionados à segurança pública: alternativa considerada eficaz e barata (do ponto de

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

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

d) Realização de ações policiais diversas nos bairros, em parceria e integração direta com as lideranças comunitárias: a integração entre as Polícias Civil e Militar e as associações de bairro e lideranças comunitárias foi considerada importante pelos atores, na medida em que possibilitaria a realização de ações policiais em aspectos da segurança pública, nos bairros e zonas periféricas, considerados falhos pela comunidade. Mais além, a aproximação entre policiais e membros da sociedade civil foi considerada positiva pelos participantes, no sentido de estreitar as relações de confiança e colaboração entre as partes. Neste aspecto, o intercâmbio de experiências com municípios brasileiros e estrangeiros que buscaram soluções semelhantes poderia se mostrar útil.

6. Considerações finais

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

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

No método PES, todos os atores sociais são considerados elementos essenciais ao processo de planejamento, cada qual carregando um determinado conjunto de valores e interesses, bem como visões de mundo, problemas, propósitos e ideias. As ações de cada ator surgem em meio a um jogo criativo e conflitante entre diversos outros atores com distintos interesses, motivações e recursos. Por intermédio de suas ações, um ator — ou jogador — pode construir relações de cooperação com uns e entrar em conflito com outros.

Cabe destacar que as ações assumidas pelo ator social são decorrentes de suas percepções sobre si mesmo, o ambiente que o circunda e os outros atores. Mais além, que a realidade de cada ator é formada a partir de todas essas percepções e que, assim, cada ator pode possuir

uma visão única da realidade, mesmo que, aparentemente, todos estejam inseridos em um mesmo contexto — no caso, a segurança pública em Lavras (MG).

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

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

Neste sentido, o estudo de caso levantou algumas evidências. Diferentes atores sociais postulando sobre a segurança pública em Lavras (MG) mostraram visões distintas em alguns pontos e semelhantes em outros, criando situações de cooperação e conflito. De forma geral, todos os atores sociais envolvidos na análise estratégica concorriam para um objetivo comum, o que incentivava as situações de cooperação: aprimorar a segurança pública na cidade. Porém, em alguns casos, evidenciou-se que o problema apontado por um ator era, na prática, a própria atuação de outro ator, no dia a dia de suas atividades — ou seja, uma situação de conflito.

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

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

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

Destaca-se, nessa abordagem, a necessidade de focalizar a ação tendo como base os problemas, numa perspectiva transdisciplinar, em contrapartida à visão tradicional dos pro-

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

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

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

A terceira contribuição adotada como resposta ao problema desta pesquisa refere-se ao processo de construção de viabilidade estratégica, do método PES. O meio no qual o planejamento é normalmente desenvolvido apresenta antagonismos, oposições e conflitos, provenientes da diversidade de atores que atuam no jogo social com diferentes visões, interesses, recursos e influência, e que muitas vezes identificarão problemas específicos de suas realidades de vida e realizarão planejamentos particulares para resolvê-los. Ou seja, o meio certamente apresentará conflitos e cooperações.

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

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

Neste contexto, o presente estudo de caso, sobre a segurança pública em Lavras (MG), evidenciou que, sem a adequada participação dos atores sociais no processo de análise de viabilidade, no que diz respeito, sobretudo, ao fornecimento de informações sobre sua disponibilidade e possibilidade de ação ao longo do tempo, torna-se impossível a análise de viabilidade das estratégias de ação sugeridas, para melhorias ou solução dos problemas. Foi, pois, o caso

ocorrido, em que as entrevistas e os grupos de foco realizados não puderam contemplar tal aspecto na prática, evidenciando, em contrapartida, a importância da análise de viabilidade para a consecução prática das estratégias.

Finalmente, pode-se observar que o atual cenário da sociedade, no qual a violência e a criminalidade mostram-se como realidades constantes no cotidiano das pessoas, aponta para uma nova visão de prevenção e resposta social a essas mazelas. Neste particular, evidenciaram-se as contribuições do planejamento estratégico situacional para a proposição e discussão de práticas estratégicas da segurança pública em Lavras (MG). Assim, este trabalho realizou diversas contribuições teórico-empíricas para o desenvolvimento de estudos acadêmicos posteriores, mais aprofundados, sobre o contexto do planejamento estratégico em segurança pública.

Referências

APPOLINÁRIO, F. *Dicionário de metodologia científica: um guia para a produção do conhecimento científico*. São Paulo: Atlas, 2006.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1979.

BAYLEY, David H.; SKILNICK, Jerome H. *Nova polícia: inovações nas polícias de seis cidades norte-americanas*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2001.

BURRELL, G.; MORGAN, G. *Sociological paradigms and organizational analysis: elements of the sociology of corporate life*. Grower House: Arena, 1979.

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

CHILIER, Gaston; FREEMAN, Laurie. Potential threat: the new OAS concept of hemispheric security. In: WASHINGTON OFFICE ON LATIN AMERICA (WOLA), July 2005.

CORRÊA, V.L.A.; VERGARA, S.C. *Propostas para uma gestão pública municipal efetiva*. São Paulo: FGV Editora, 2003.

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

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

GOMES, Carlos Alberto da Costa. *O desafio da segurança pública para a Bahia*. Como Vai a Criminalidade? Seminário de apresentação de dados e discussão sobre a criminalidade. Universidade Salvador. PA5 Auditório Principal. 26 abr. 2010.

GONÇALVES, R.G. *Modelos emergentes de planejamento: elaboração e difusão — um estudo do planejamento estratégico situacional*. Tese (doutorado) — Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

- GREENE, J.A. Zero tolerance: a case study of policies and practices in New York City. *Crime & Delinquency*, v. 45, n. 2, p.171-187, Apr. 1999.
- HUERTAS, F. *Entrevista com Matus: o método PES*. São Paulo: Fundap, 2004.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 21 maio 2010.
- JESUS, I.R.D.; PACHECO, S.O. Planejamento estratégico governamental: o caso do Governo do Estado do Rio de Janeiro. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO, Ponta Grossa, 2009.
- JUNG, Carlos Fernando. *Metodologia para pesquisa & desenvolvimento: aplicada a novas tecnologias, produtos e processos*. Rio de Janeiro: Axcel Books do Brasil, 2004.
- KAHN, T.; ZANETIC, A. *O papel dos municípios na segurança pública*. Relatório final: concursos nacionais em pesquisas aplicadas em justiça criminal e segurança pública. Brasília: Senasp — Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2005.
- KUNIAVSKY, M. *Observing the user experience: a practitioner's guide to user research*. San Francisco: Morgan Kauffman, 2003.
- LIMA, J.T.T. *O planejamento estratégico situacional como instrumento de gestão útil à administração de recursos materiais e patrimoniais do Tribunal Superior do Trabalho*. Monografia (MBA) — Fundação Getúlio Vargas, Brasília, 2004.
- MATUS, C. *Adeus, senhor presidente*. São Paulo: Fundap, 2007.
- MATUS, C. *Chimpanzé, Maquiavel e Ghandi: estratégias políticas*. São Paulo: Fundap, 1996.
- MATUS, C. *O líder sem estado maior*. São Paulo: Fundap, 2000.
- MATUS, C. *O método PES: roteiro de análise teórica*. São Paulo: Fundap, 1997.
- MATUS, C. O plano como aposta. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, p. 28-42, out./dez. 1991.
- MATUS, C. *Política, planejamento e governo*. Brasília: Ipea, 1993. v. I e II.
- MATUS, C. *Teoria do jogo social*. São Paulo: Fundap, 2005.
- MAURER, D.; WARFEL, T. *Card sorting: a definitive guide*. Disponível em: <www.boxesandarrows.com/view/card_sorting_a_definitive_guide>. Acesso em: 10 jun. 2010.
- MIGLIATO, A.L.T. *Planejamento estratégico situacional aplicado à pequena empresa: estudo comparativo de casos de empresas do setor de serviço (hoteleiro) da região de Brotas — SP*. Dissertação (mestrado em engenharia de produção) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.
- MINAYO, M.C.S. A violência social sob a perspectiva da saúde pública. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, n. 10, supl. 1, p. 7-18, 1994.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Secretaria Nacional de Segurança Pública. *Relatório de gestão*. Brasília: exercício 2006.

- MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. *Safári de estratégia*. São Paulo: Bookman, 2000.
- OLIVEIRA, V.A.R.; PEREIRA, J.R.; OLIVEIRA, V.C.S. O conselho de segurança pública no âmbito da administração pública municipal. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, ano 1, n. 2, p. 64-80, 2007.
- PAULA, A.P.P. de. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. São Paulo: FGV, 2005.
- PEREIRA, J.M. *Manual de gestão pública contemporânea*. São Paulo: Atlas, 2007.
- SAPORI, L.F. *Segurança pública no Brasil*. São Paulo: Editora FGV, 2007.
- SILVA, E.L.; MENEZES, E.M. *Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação*. Florianópolis: Laboratório de ensino a distância da Universidade Federal de Santa Catarina, 2001.
- SOUZA, Robson Sávio Reis. Políticas públicas e violência. *Democracia Viva*, v. 33, n. 4, p. 38-43, out./dez. 2006.
- SPOSATO, K.; PASCHOAL, J.; WALDMANN, E.A.B. *Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança*. São Paulo: Ilanud, 2002.
- TROSA, S. *Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete*. Brasília: Rvan/Enap, 2001.
- VIEIRA, V.A. As tipologias, variações e características da pesquisa de marketing. *Rev. FAE*, Curitiba, v. 5, n. 1, p. 61-70, jan./abr. 2002.
- YIN, R.K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

Fabiano Fernandes Serrano Birchal é professor do Centro Universitário de Lavras (Unilavras). E-mail: fabianobirchal@gmail.com.

André Luiz Zambalde é professor do Departamento de Ciência da Computação (DCC) e do Departamento de Administração e Economia (DAE) da Ufla. E-mail: zamba@dcc.ufla.br.

Paulo Henrique de Souza Bermejo é professor do Departamento de Ciência da Computação (DCC) da Ufla. E-mail: bermejo@dcc.ufla.br.

