



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO/FACULDADE DE DIREITO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA**

**MARCELO PEREIRA DAS NEVES DE OLIVEIRA**

**DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA GESTÃO ESTRATÉGICA  
NOS SISTEMAS ESTADUAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA: A  
EXPERIÊNCIA DA BAHIA**

Salvador, BA

2021

**MARCELO PEREIRA DAS NEVES DE OLIVEIRA**

**DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA GESTÃO ESTRATÉGICA  
NOS SISTEMAS ESTADUAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA: A  
EXPERIÊNCIA DA BAHIA**

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania, da Escola de Administração/Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia como requisito para obtenção do título de Mestre em Segurança Pública.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ivone Freire Costa.

Salvador, BA

2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

O48      Oliveira, Marcelo Pereira das Neves de  
Desafios e perspectivas da gestão estratégica nos Sistemas Estaduais de  
Segurança Pública: a experiência da Bahia / por Marcelo Pereira das Neves  
de Oliveira. – 2021.  
243 f. : il. color.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ivone Freire Costa.  
Dissertação (Mestrado Profissional) – Universidade Federal da Bahia,  
Faculdade de Direito; Universidade Federal da Bahia – Escola de  
Administração, Salvador, 2024.

1. Segurança pública - Bahia. 2. Planejamento estratégico. 3. Teoria dos  
sistemas. 4. Política de segurança - Bahia. I. Costa, Ivone Freire. II.  
Universidade Federal da Bahia - Faculdade de Direito. III. Universidade  
Federal da Bahia – Escola de Administração. IV. Título.

CDD – 342.0418

Biblioteca Teixeira de Freitas, Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia

**MARCELO PEREIRA DAS NEVES DE OLIVEIRA**

**DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA GESTÃO ESTRATÉGICA  
NOS SISTEMAS ESTADUAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA: A  
EXPERIÊNCIA DA BAHIA**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Segurança Pública, Justiça e Cidadania, da Escola de Administração/Faculdade de Direito, da Universidade Federal da Bahia, na Área de Concentração: Segurança Pública, Linha de Pesquisa: Políticas e Gestão em Segurança Pública, aprovada em 17 de dezembro de 2021.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Ivone Freire Costa – Orientadora

Doutora em Sociologia Econômica e das Organizações pela Universidade Técnica de Lisboa

---

Edson Marcos Leal Soares Ramos

Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina

---

José Maria Carvalho Ferreira

Doutor em Sciences Economiques pela Université de Paris X, Nanterre

À

Minha família, pelo suporte diário que me dá para enfrentar os desafios da vida.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente a Deus, pelo dom da vida e pela oportunidade que me deu de alcançar mais uma realização acadêmica, profissional e pessoal: a conclusão deste Mestrado.

À minha querida esposa Aline, à minha querida filha Letícia e ao meu querido filho Davi, família que tanto amo, pela compreensão, pelo apoio, pelo suporte, pela paciência e pelo amor, durante os períodos de aula e de longos estudos e pesquisas para a finalização deste trabalho.

Aos meus pais (Eliseu e Izabel), meus sogros (Carlos e Suely), meus irmãos, cunhados e sobrinhos (Júnior e Lívia; Isabela, Márcio e Isabele; Tiago, Daiane e Miguel), à minha vó Solange, à Del, enfim, a todos os familiares que nos acompanharam nessa difícil jornada, compreendendo as ausências e sempre nos apoiando e incentivando a continuar em frente para vencer.

Aos queridos colegas de trabalho (na Secretaria da Segurança Pública e seus diversos órgãos, e na minha briosos Polícia Militar da Bahia), com uma menção especial àqueles que integram e integraram as equipes dos Escritórios de Projetos e Processos (incluindo os setoriais), pela confiança, apoio, estímulo e tantas importantes contribuições que deram durante a pesquisa e para a confecção do trabalho.

À Universidade Federal da Bahia, especialmente por meio da Escola de Administração e da Faculdade de Direito, por proporcionar uma experiência rica de construção do conhecimento numa área tão crítica e que tanto precisa destes estudos, para o aperfeiçoamento das políticas e estratégias.

Aos professores, incluindo meu primeiro orientador da Dissertação, o Prof. Eduardo Jorge, pela humildade e altruísmo no compartilhamento do conhecimento e de experiências, para o desenvolvimento das competências previstas, sempre estimulando a prática reflexiva e a autonomia intelectual.

Aos colegas de turma, pela salutar e prazerosa convivência durante o curso, bem como pelo apoio e incentivo na construção do conhecimento.

Aos respondentes dos questionários e aos entrevistados, pela confiança e disponibilidade.

Aos colegas e amigos que dispenderam seu tempo para ler os escritos iniciais e contribuir com valiosas sugestões de melhorias, o que sem dúvida, muito enriqueceu o resultado final.

Um agradecimento especial à criadora e Coordenadora do Programa de Estudos, Pesquisas e Formação em Políticas e Gestão de Segurança Pública (PROGESP), nossa querida Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ivone Costa, permanentemente aguerrida na busca pelo crescimento e contínuo aperfeiçoamento do tripé ensino, pesquisa e extensão na área da Segurança Pública, e que, com todos os seus muitos afazeres, gentilmente assumiu a segunda fase da orientação de nossa Dissertação.

Muito obrigado a todos que direta ou indiretamente colaboraram para o alcance do resultado esperado.

*A nova mentalidade é até mais importante do  
que a nova ciência e a nova técnica.*

Alfred North Whitehead (*apud* MARIOTTI, p. 109)



OLIVEIRA, Marcelo Pereira das Neves de. **DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA GESTÃO ESTRATÉGICA NOS SISTEMAS ESTADUAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA: a experiência da Bahia**. 2021. 244f. Dissertação (Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania). Escola de Administração/Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2021.

## **RESUMO**

O direito fundamental à segurança é basilar a qualquer Estado-Nação. Sem ele, o desenvolvimento socioeconômico e nacional, como um todo, resta inviabilizado. Nesse sentido, os altos índices de violência e criminalidade no Brasil impõem um grande desafio político-estratégico e de gestão pública ao Estado, com vistas a reverter esse quadro. Todavia, de uma maneira geral, a história das políticas de segurança pública na sociedade brasileira tem se caracterizado por sua postura eminentemente reativa, constituídas de meras intervenções pontuais, com raras exceções. A recente lei do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP, no entanto, deixa implícita em seu texto, a recomendação para que os órgãos que o compõem, adotem a gestão estratégica organizacional, o que também se constitui numa tarefa hercúlea, considerando a complexidade envolvida. Dentre as principais dificuldades na implementação de uma gestão estratégica efetiva, destaca-se a falta de alinhamento entre estratégia, orçamento e operação, o que é comum nas organizações. No caso dos Sistemas Estaduais de Segurança Pública – SESP isso se torna um dificultador ainda maior, tendo em vista que o SESP é uma organização múltipla, caracterizada pela frouxa articulação entre seus componentes, os quais mantêm relações por vezes conflituosas. O Estado da Bahia tem experienciado a incorporação desse processo desde 2015. Assim, o presente trabalho tem por objetivo analisar as conexões do processo de gestão estratégica do Sistema Estadual de Segurança Pública da Bahia, entre 2016 e 2020, a partir da reflexão sobre como acontecem as articulações entre planejamento estratégico, orçamento público e rotina operacional, no âmbito das dinâmicas próprias dos SESP. Para o desenvolvimento deste trabalho foram realizadas pesquisas bibliográficas, documentais, históricas, comparativas, funcionalistas e observacionais. Quanto aos métodos de abordagem, foi adotado como método principal, o estudo de caso, e como métodos complementares, o hipotético-dedutivo e o sistêmico, sendo uma pesquisa predominantemente qualitativa. Além disso, o pensamento complexo e as perspectivas sistêmicas de Niklas Luhmann e Gunter Teubner dão suporte à análise. A partir dos questionários e entrevistas aplicados, os resultados obtidos indicam que as articulações entre planejamento estratégico, orçamento público e rotina operacional, no âmbito dos SESP, ocorrem de maneira bastante limitada, o que se confirma na experiência da Bahia, cujas conexões do processo de gestão estratégica, apesar de terem evoluído no período pesquisado, ainda carecem de aperfeiçoamento.

**Palavras-chave:** Organizações; Estratégia; Sistema; Gestão Estratégica; Pensamento Complexo; Pensamento Sistêmico; Segurança Pública.

OLIVEIRA, Marcelo Pereira das Neves de. **CHALLENGES AND PERSPECTIVES OF STRATEGIC MANAGEMENT IN STATE PUBLIC SAFETY SYSTEMS: the Bahia experience**. 2021. 244f. Dissertation (Professional Master in Public Safety, Justice and Citizenship) - School of Administration/ law School, Federal University of Bahia, Salvador, 2021.

## **ABSTRACT**

The fundamental right to security is fundamental to any nation-state. Without it, socioeconomic and national development, as a whole, remains unfeasible. In this sense, the high levels of violence and crime in Brazil pose a major political-strategic and public management challenge to the State, with a view to reversing this situation. However, in general, the history of public security policies in Brazilian society has been characterized by its eminently reactive posture, consisting of mere punctual interventions, with rare exceptions. The recent law on the Unified Public Security System – SUSP, however, leaves implicit in its text the recommendation that the bodies that compose it adopt strategic organizational management, which is also a Herculean task, considering the complexity involved. . Among the main difficulties in the implementation of an effective strategic management, the lack of alignment between strategy, budget and operation stands out, which is common in organizations. In the case of the State Public Security Systems – SESP, this becomes an even greater difficulty, considering that the SESP is a multiple organization, characterized by the loose articulation between its components, which maintain sometimes conflicting relationships. The State of Bahia has been experiencing the incorporation of this process since 2015. Thus, this paper aims to analyze the connections of the strategic management process of the State Public Security System of Bahia, between 2016 and 2020, based on the reflection on how they happen the articulations between strategic planning, public budget and operational routine, within the scope of the SESP's own dynamics. For the development of this work bibliographical, documental, historical, comparative, functionalist and observational researches were carried out. As for the approach methods, the case study was adopted as the main method, and the hypothetical-deductive and systemic methods were complementary, being a predominantly qualitative research. Furthermore, the complex thinking and systemic perspectives of Niklas Luhmann and Gunter Teubner support the analysis. From the questionnaires and interviews applied, the results obtained indicate that the articulations between strategic planning, public budget and operational routine, within the scope of SESP, occur in a very limited way, which is confirmed in the experience of Bahia, whose connections in the process of strategic management, despite having evolved in the period researched, still needs improvement.

**Palavras-chave:** Organizations. Strategy; System; Strategic management; Systems Thinking; Public security.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Teorias Tradicionais da Gestão .....	45
Figura 2 – Variáveis organizacionais alargadas .....	47
Figura 3 – Modelo dos 7 S's da McKinsey .....	47
Figura 4 – Organização como Sistema Aberto Integrado num Meio Envolvente Alargado .....	48
Figura 5 – Componentes, condicionantes, níveis de influência e níveis de abrangência da estrutura organizacional .....	61
Figura 6 – Os três níveis organizacionais, segundo Parsons .....	66
Figura 7 – Diferentes níveis da organização .....	67
Figura 8 – Os cinco componentes básicos de uma organização .....	68
Figura 9 – Relação sistêmica entre a organização e seu ambiente .....	68
Figura 10 – Administração, Gestão e Gerenciamento .....	73
Figura 11 – Ciclo PDCA .....	73
Figura 12 – Matrizes e perspectivas conceituais de estratégia .....	75
Figura 13 – Evolução do Planejamento Estratégico .....	88
Figura 14 – Modelo de gestão estratégica .....	90
Figura 15 – Sistema gerencial: vínculo entre estratégia e a operação .....	91
Figura 16 – Opções de metodologias, técnicas e ferramentas que podem apoiar o processo de formulação da estratégia .....	93
Figura 17 – A formulação da estratégia resolve questões e define novas direções .....	94
Figura 18 – Elementos comuns nos modelos de gestão para resultado nas políticas estaduais de Segurança Pública .....	122
Figura 19 – Arranjo institucional da segurança pública em Minas Gerais – 2002 .....	132
Figura 20 – Arranjo institucional da segurança pública em Minas Gerais a partir de 2003 .....	133
Figura 21 – Síntese do desenho da pesquisa .....	152
Infográfico 1 – Percentual de sistemas / órgãos estaduais de segurança pública que possuem plano estratégico .....	169

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Relações organizacionais e perspectivas teóricas para avaliar o ambiente organizacional .....	51
Quadro 2 – Relações entre ambientes técnicos e ambientes institucionais ...	53
Quadro 3 – Respostas estratégicas aos processos e pressões institucionais	54
Quadro 4 – Os fundamentos e as características dos pensamentos clássico, sistêmico e da complexidade .....	56
Quadro 5 – Níveis administrativos e suas funções .....	72
Quadro 6 – Dimensões das 10 escolas de pensamento estratégico, parte A .	81
Quadro 7 – Dimensões das 10 escolas de pensamento estratégico, parte B .	82
Quadro 8 – Diferenças entre administração gerencial na iniciativa privada e na administração pública .....	107
Quadro 9 – Processo de construção da pesquisa em perspectiva multiparadigmática .....	152
Quadro 10 – Documentos de planejamento estratégico encontrados por Estado e por região .....	161
Quadro 11 – Alinhamento entre Plano de Comando PMESP e PPA 2020-2023 .....	181
Quadro 12 – Alinhamento entre Plano de Comando PMESP e Plano Estadual de Segurança Pública 2020-2030 .....	182
Quadro 13 – Informações sobre existência ou não de norma específica sobre o SESP, BA, ES, GO, MG, SC, 2018/2019 .....	185
Quadro 14 – Uso de ferramentas e metodologias nas áreas de planejamento estratégico, riscos, gerenciamento de portfólios, programas, projetos e processos .....	193
Quadro 15 – Características da rotina de acompanhamento e gestão estratégica dos SESP .....	195
Quadro 16 – Percepção dos respondentes sobre os principais obstáculos para a governança e a gestão estratégica dos sistemas estaduais de segurança pública .....	196
Quadro 17 – Desafios para a integração entre Planejamento Estratégico, Orçamento e Operação .....	209
Quadro 18 – Caracterização dos Entrevistados .....	210

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Planos estratégicos por tipo de órgão de segurança pública .....	172
Gráfico 2 – Periodicidade dos Planos Estratégicos .....	173
Gráfico 3 – Quantidade de Planos por período de PPA relacionado .....	173
Gráfico 4 – Momento de lançamento do PEO em relação ao respectivo PPA seguinte .....	174
Gráfico 5 – Frequência de assuntos no Plano Estratégico .....	175
Gráfico 6 – Número de respostas ao questionário aplicado ao nível institucional, por órgão/instituição e Estado, SESP BA, ES, GO, MG e SC, 2018/2019 .....	183
Gráfico 7 – Relação de vínculo/subordinação entre os órgãos/instituições e a SSP .	189
Gráfico 8 – Papéis da SSP enquanto potencial “holding pública” .....	191
Gráfico 9 – Variáveis de influência no nível de conflito de competências e lógicas de funcionamento interagências .....	192
Gráfico 10 – Validação do plano estratégico integrado no âmbito do SESP por alguma instância de governança .....	193
Gráfico 11 – Alinhamento dos planos estratégicos dos órgãos com o do SESP ou SSP .....	194
Gráfico 12 – Distribuição das respostas por órgão/instituição e Estado – Questionário aplicado à área de planejamento e gestão estratégica .....	199
Gráfico 13 – Percentual de profissionais da área de planejamento e gestão que entendem que a atual relação de vínculo entre os órgãos/instituições de segurança pública e a Secretaria da Segurança Pública favorece a governança e a gestão do Sistema .....	200
Gráfico 14 – Quantidade de profissionais que entendem que a aceitação do SESP como uma “Estrutura de Holding” é uma alternativa interessante para a melhoria de sua governança .....	201
Gráfico 15 – Referência utilizada para o planejamento orçamentário anual da organização .....	202
Gráfico 16 – Autoavaliação quanto à capacidade de executar as atividades de rotina orientando-se pela estratégia .....	206
Gráfico 17 – Concordância/discordância sobre satisfatoriedade da transparência nas informações (excetuando as situações de sigilo) e da prestação de contas sobre a implementação dos sistemas de governança e gestão .....	209

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Sistemas/órgãos estaduais de segurança pública que possuem planos estratégicos .....	170
Tabela 2 – Percepção sobre o nível clareza dos papéis de cada componente do SESP, BA, ES, GO, MG, SC, 2018/2019 .....	188
Tabela 3 – Participação em planejamento governamental e percepção sobre o momento de elaboração do PPA em relação à elaboração do plano estratégico .....	201
Tabela 4 – Percepção dos respondentes sobre o nível de integração entre PPA, LDO e LOA e o nível de integração entre PPA/LDO/LOA e Plano Estratégico da Segurança Pública .....	202
Tabela 5 – Quantidade de respondentes por opinião de concordância/discordância sobre a relação direta entre planejamento estratégico e planejamento do orçamento público, na área da segurança pública .....	204
Tabela 6 – Quantidade de respondentes por opinião de concordância/discordância sobre a integração entre estratégias institucionais e estratégias integradas do SESP, bem como sobre a relação direta entre planejamento estratégico e rotina operacional das unidades .....	206
Tabela 7 – Quantidade de respondentes por opinião de concordância/discordância sobre o engajamento das lideranças e sobre a importância da existência de uma unidade administrativa específica para a gestão da estratégia .....	208

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APO	Administração por Objetivos
BPM	<i>Business Process Management</i>
BSC	Balanced Scorecard
CBM	Corpo de Bombeiros Militar
CEO	<i>Chief Executive Officer</i>
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CF/88	Constituição Federal de 1988
CVLI	Crimes Violentos Letais Intencionais
EGE	Escritório de Gestão Estratégica
ESG	Escola Superior de Guerra
FBSP	Fórum Brasileiro de Segurança Pública
GQT	Gestão da Qualidade Total
LDO	Lei de Diretrizes e Bases
LOA	Lei Orçamentária Anual
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
OKR	<i>Objectives and Key Results</i>
ONG	Organização Não-Governamental
OS	Organização Social
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PC	Polícia Civil
PDCA	<i>Plan – Do – Check – Act</i>
PDRAE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PEGE	Painel Equilibrado de Gestão Estratégica
PES	Planejamento Estratégico Situacional
PM	Polícia Militar
PMO	<i>Project Management Office</i>
PNSP	Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social
PNSPDS	Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social
PPA	Plano Plurianual
PPV	Programa Pacto pela Vida
SAE/PR	Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
SAEB	Secretaria da Administração
SEFAZ	Secretaria da Fazenda

SEPLAN	Secretaria de Planejamento
SESP	Sistema Estadual de Segurança Pública
SESP-BA	Sistema Estadual de Segurança Pública da Bahia
SINESP	Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas
SSP	Secretaria da Segurança Pública
SUSP	Sistema Único de Segurança Pública
TCU	Tribunal de Contas da União
TQM	<i>Total Quality Management</i>



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>19</b>
<b>2</b>	<b>CARACTERÍSTICAS DAS ORGANIZAÇÕES COMO SISTEMAS ABERTOS E NUANCES DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL .....</b>	<b>39</b>
2.1	O AMBIENTE ORGANIZACIONAL: AS ORGANIZAÇÕES COMO SISTEMAS ABERTOS .....	44
2.2	ESTRUTURA ORGANIZACIONAL: TIPOS DE ESTRUTURA QUANTO AO SISTEMA DE RESPONSABILIDADES, NÍVEIS ORGANIZACIONAIS E CULTURA ORGANIZACIONAL .....	59
<b>3</b>	<b>GESTÃO ESTRATÉGICA ORGANIZACIONAL .....</b>	<b>72</b>
3.1	O CICLO DE GESTÃO ESTRATÉGICA .....	83
3.1.1	Pressupostos e requisitos para efetivação da gestão estratégica .....	98
3.2	GESTÃO ESTRATÉGICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	105
3.2.1	Planejamento Governamental e Planejamento Estratégico: semelhanças e diferenças .....	114
<b>4</b>	<b>POLÍTICA E GESTÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: BREVE SÍNTESE .....</b>	<b>117</b>
<b>5</b>	<b>ABORDAGENS SISTÊMICAS APLICADAS À GOVERNANÇA E À GESTÃO ESTRATÉGICA .....</b>	<b>124</b>
5.1	PRINCIPAIS CONCEPÇÕES SISTÊMICAS .....	124
5.2	A TEORIA DOS SISTEMAS SOCIAIS AUTOPOIÉTICOS DE NIKLAS LUHMANN .....	126
5.2.1	A Perspectiva Sistêmica de Gunther Teubner para a Organização Múltipla aplicada à Governança e à Gestão Estratégica dos Sistemas Estaduais de Segurança Pública .....	129
<b>6</b>	<b>ESTRUTURA METODOLÓGICA .....</b>	<b>146</b>
6.1	PARADIGMAS, MÉTODOS E PROCEDIMENTOS .....	146
6.2	ORGANIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO TRABALHO .....	151
6.3	ESTUDO DE CASO .....	153
<b>7</b>	<b>RESULTADOS DA PESQUISA .....</b>	<b>160</b>
7.1	AS RELAÇÕES ENTRE ESTRATÉGIA, ORÇAMENTO E OPERAÇÃO EM PERSPECTIVA OBJETIVA .....	160
7.1.1	Caracterização geral dos Planos Estratégicos nos órgãos estaduais de segurança pública: uma visão nacional .....	160
7.1.2	Correlação entre planos estratégicos e orçamento público: alguns casos, no período de 2012 a 2020 .....	175
7.1.3	Panorama da Estrutura de Governança dos Sistemas Estaduais de Segurança Pública: Bahia, Goiás, Minas Gerais, Espírito Santo e Santa Catarina .....	183

7.1.4	<b>Resumo da análise e discussão dos dados obtidos em perspectiva objetiva .....</b>	198
7.2	<b>AS RELAÇÕES ENTRE ESTRATÉGIA, ORÇAMENTO E OPERAÇÃO: A OPINIÃO DOS RESPONDENTES DOS QUESTIONÁRIOS E DOS ENTREVISTADOS .....</b>	199
7.2.1	<b>A Visão da Área de Planejamento e Gestão Estratégica: Bahia, Goiás, Minas Gerais, São Paulo e Santa Catarina .....</b>	199
7.2.2	<b>Entrevistas: A experiência da Bahia .....</b>	210
7.2.3	<b>Resumo da análise e discussão dos dados na perspectiva da opinião dos respondentes dos questionários e dos entrevistados ..</b>	228
8	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	231
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	234

## 1 INTRODUÇÃO

A fundamentalidade do direito à segurança é basilar na concepção do Estado.

É a partir do direito fundamental à segurança que se pode pensar no direito à vida, à liberdade, ao desenvolvimento socioeconômico e todos os demais.

Sem direito à segurança não é possível frequentar a escola, a faculdade, o trabalho, os espaços públicos. Sem segurança nenhuma nação pode se desenvolver.

No entanto, em contraste a essa necessidade social básica, a conjuntura da segurança pública no Brasil vem sofrendo um notável agravamento nas últimas décadas, com indicadores de violência e criminalidade se apresentando em patamares praticamente epidemiológicos. Dados do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas – SINESP apontam que, em 2017, cerca de 59.382 pessoas sofreram mortes violentas no país (SINESP, 2021).

Por sua vez, o 11º Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública – FBSP registrou que, em 2016, ocorreram 61.283 mortes decorrentes dos chamados crimes violentos letais intencionais – CVLI, o que equivale dizer que é como uma bomba atômica por ano, ou que supera o número de estadunidenses mortos em toda a Guerra do Vietnam (FBSP, 2015).

Nos anos de 2018 e 2019, houve uma queda nesses números: 51.855 e 42.057, respectivamente. Apesar disso, continuam números elevadíssimos, em comparação à média mundial.

Afora os crimes violentos contra vida, os altos índices de crimes contra o patrimônio também assolam a população, aumentando consideravelmente a sensação de insegurança.

O Relatório de Conjuntura n.º 4, sobre “Custos Econômicos da Criminalidade do Brasil”, elaborado em 2018 pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República – SAE/PR, informa que esses custos cresceram consideravelmente entre 1996 e 2015, saltando de 113 bilhões de reais para 285 bilhões, já descontada a inflação do período, o que correspondeu, em 2015, a 4,38% do Produto Interno

Bruto. Este fardo se torna ainda mais pesado nos Estados com níveis de renda mais baixo.

Para piorar, enquanto os gastos públicos em segurança pública aumentaram em 170%, o número total de homicídios saiu de 35 mil para 54 mil por ano, no mesmo período.

Destarte, o Relatório indica a necessidade de se estabelecer uma política de segurança pública baseada em evidências empíricas, devidamente monitorada e acompanhada durante sua execução, adaptando-as ou descontinuando-as, conforme o nível de eficácia apresentado.

Para isso, devem ser implantados “[...] mecanismos de gestão que possibilitem a integração das diversas agências de segurança em torno de metas comuns.” (SAE/PR, 2018).

Essa realidade traz impactos políticos, sociais e econômicos bastante desfavoráveis para o desenvolvimento do país.

Ademais, segurança é um direito fundamental, ou seja, um direito humano básico previsto expressamente na Constituição Federal (arts. 5º e 6º da CF/88), o que exige do Estado, um esforço e uma capacidade devidamente adequados para fazer com que tal direito seja efetivamente concretizado, até porque, sem ele, todos os demais direitos, fundamentais ou não, terminam por serem inviabilizados.

Ocorre que, a capacidade de gestão governamental na área, seja na esfera federal, estadual ou municipal, tem sido classificada por especialistas como limitada e ineficiente. A deficiência de equipes técnicas qualificadas em planejamento e implementação de projetos e a consequente devolução de recursos federais por incapacidade de execução dos entes federados, por exemplo, são algumas das críticas (FBSP, 2015, p. 61).

De uma maneira geral, com raras exceções, a história das políticas de segurança pública na sociedade brasileira tem se caracterizado por sua postura eminentemente reativa, ou seja, constituídas de meras intervenções pontuais, normalmente decorrentes de casos de grande repercussão negativa.

Nesse contexto, Saporì e Andrade (2007) afirmam que a tônica na condução das políticas e da gestão na área, tem sido o gerenciamento de crises esporádicas, a improvisação e a falta de organização.

Por outro lado, algumas experiências têm demonstrado que é possível mudar essa realidade, quando se quer e quando se adotam as medidas necessárias, em especial a partir de uma visão sistêmica integradora, tratando o tema da segurança pública de maneira transversal às diversas pastas do Poder Executivo e envolvendo os diversos outros atores da sociedade, atrelada a uma moderna e robusta estrutura de governança e gestão.

Como exemplos, podem ser citados o chamado Programa “Choque de Gestão”<sup>1</sup> implementado no Estado de Minas Gerais, bem como o Programa Pacto pela Vida – PPV, implementado em Pernambuco. Em ambos os casos, os resultados foram, em geral, positivos e promissores nos períodos em que foram conduzidos com maior empenho e integração. (ASSIS, 2012; RATTON; GALVÃO; FERNANDEZ, 2014).

O Estado da Bahia também adotou o modelo PPV, obtendo resultados relativamente tímidos, mas que contribuíram para a estabilização e uma discreta queda nos índices de CVLI no período de 2012 a 2015, interrompendo um período de quase 10 (dez) anos de crescimento contínuo (desde o ano 2000), como se verá de maneira mais detalhada na discussão dos resultados do presente trabalho.

A partir de 2016, um ano após a implantação da gestão estratégica no âmbito do Sistema Estadual de Segurança Pública – SESP, ocorreram reduções progressivas na taxa de CVLI por 100 mil habitantes, até o ano de 2019, saindo de 43,6% para 34,4% (-9,2%). (DADOS DA PESQUISA).

Mais recentemente, como fruto de um longo período de discussões e amadurecimento, desde o início dos anos 2000, o que envolveu governos, parlamentares, instituições de segurança pública, policiais, bombeiros, pesquisadores e a própria sociedade civil organizada, finalmente, foi instituído no país, mediante a Lei n.º 13.675 de 11 de junho de 2018, o Sistema Único de Segurança Pública – SUSP.

---

<sup>1</sup> Conjunto integrado de políticas de gestão pública, orientado para o desenvolvimento do Estado, a partir do alinhamento estratégico (VILHENA *et al. apud* BORGES; JUNIOR; OLIVEIRA, 2008, p. 92).

Inspirado no Sistema Único de Saúde – SUS, o SUSP “[...] cria uma arquitetura uniforme para a segurança pública em âmbito nacional, a partir de ações de compartilhamento de dados, operações integradas e colaborações nas estruturas de segurança pública federal, estadual e municipal” (MJSP, 2020).

A previsão da lei é que esses variados órgãos passem a atuar de maneira mais integrada, cooperativa, sistêmica e harmônica, tendo o Ministério da Justiça e Segurança Pública como órgão central e coordenador do sistema.

No âmbito do SUSP, foi definida a instituição do *Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social – PNSP*, com periodicidade de 10 (dez) anos. Do mesmo modo, a lei previu que Estados, Distrito Federal e municípios também devem elaborar e implementar, num prazo de dois anos, os seus respectivos planos decenais, sob pena de não receberem recursos da União para a execução de programas ou ações de segurança pública e defesa social. (art. 22, § 5º).

O referido Plano foi instituído por meio do Decreto n.º 9.630, de 26 de dezembro de 2018 e atualizado pelo Decreto n.º 10.822, de 28 de setembro de 2021, o qual informa que dentre seus objetivos, está a definição de ações estratégicas, metas e indicadores para a consecução dos objetivos da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social – PNSPDS, bem como a determinação de ciclos de implementação, monitoramento e avaliação (BRASIL, 2021).

Na mesma lei do SUSP (Lei n.º 13.675/2018), foi criada a *Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social – PNSPDS*, com a finalidade de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em articulação com a sociedade (art. 1º).

O art. 4º elenca os 16 (dezesseis) princípios do SUSP, contendo assuntos como: produção de conhecimento; otimização dos recursos; transparência, responsabilização e prestação de contas; *planejamento estratégico e sistêmico*; coordenação, cooperação e colaboração dos órgãos e instituições, respeitando-se as respectivas atribuições legais; capacitação continuada e qualificada; sistematização e compartilhamento das informações; *atuação com base em pesquisas, estudos e diagnósticos* (BRASIL, 2018).

Quanto aos 25 (vinte e cinco) objetivos da PNSPDS (art. 6º), destaca-se o previsto no inciso XVIII - estabelecer *mecanismos de monitoramento e de avaliação* das ações implementadas.

Desta forma, reunindo-se os dispositivos destacados, pode-se dizer que há uma recomendação implícita, no PNSPDS, para a implementação da *gestão estratégica organizacional* no âmbito do SUSP, o que se trata de um grande desafio, diante de sua novidade e complexidade.

Do mesmo modo que os estudos acadêmicos mais abrangentes sobre Políticas e Gestão em Segurança Pública são recentes, assim também acontece com o campo da Gestão Estratégica, que só passou a ser incorporada à administração empresarial, cerca de 180 anos depois que se deu a consolidação do processo de estruturação formal das organizações, no contexto da Primeira Revolução Industrial. Até então, *estratégia* era um assunto circunscrito ao contexto militar.

Não bastasse a novidade, configura-se, também, como um tema por demais difícil de lidar, considerado por Chiavenato (2012), como o “[...] mais sofisticado e complicado de toda a teoria administrativa”.

Em relação ao termo *estratégia*, por exemplo, o único consenso que existe é de que não há uma definição única e universalmente aceita (MINTZBERG *et al.*, 2006), motivo pelo qual, os referidos autores preferem discorrer sobre a evolução do *pensamento estratégico* em geral, em suas diversas perspectivas.

Em termos gerais, as grandes empresas passaram a incorporar a *estratégia organizacional* em sua administração, a partir da necessidade de melhor se posicionarem em relação aos respectivos concorrentes, no contexto do *boom* de desenvolvimento empresarial ocorrido no período pós II Guerra Mundial.

Naquele momento, as grandes organizações já estavam migrando o foco, da eficiência operacional para os resultados, ou seja, já tinham começado a compreender que a ideia de que a administração da empresa deveria se manter restrita apenas aos seus recursos internos era algo insuficiente. Precisavam, sim, estarem atentas e prontas a se adaptarem ao ambiente externo, visando aproveitar as oportunidades lá localizadas (ANSOFF *apud* MAGALDI; NETO, 2020).

Consoante o pensamento de Mintzberg (2006), *estratégia* pode ser entendida como o *padrão* ou *plano* que integra os principais objetivos, metas e programas de ação da organização em um todo coeso, contribuindo, assim, para uma alocação de recursos mais racional e assertiva, de modo a favorecer o alcance de resultados que lhe garantam a melhor posição frente aos fatores concorrentes, presentes no ambiente em que está envolta.

A partir de uma evolução natural, de forte base empírica, iniciada na década de 1960, por meio do planejamento global e de longo prazo, surgiram: a *Administração por Objetivos (APO) / Gestão por Resultados*, de Peter Drucker; a nova visão de estratégia emergente, apresentada por Hamel, Prahalad e Mintzberg; as *abordagens estratégicas genéricas* para fazer frente às *cinco forças competitivas* existentes na indústria (ou mercado ou ambiente externo da organização), criadas por Michael Porter; além de novos estudos e obras no campo da Administração Estratégica, a exemplo das novas produções de Igor Ansoff (considerado o pai da gestão estratégica).

Entretanto, foi mais precisamente em 1992, que ocorreu um dos marcos mais significativos na área, com o desenvolvimento, pelos autores Kaplan e Norton, de um modelo de avaliação do desempenho organizacional alternativo aos tradicionais, denominado de *Balanced Scorecard (BSC)*, cuja tradução de Santos (2008) é de “Painel Equilibrado de Gestão Estratégica (PEGE)”.

Com pouco tempo, o BSC se tornou um dos métodos mais utilizados na gestão estratégica, para a implementação e gerenciamento da estratégia, tanto no setor privado quanto no setor público.

Mais adiante, os autores criaram um modelo no qual caracterizam a *gestão da estratégia como um processo de ciclo fechado, em que cada parte do sistema influencia todas as demais*.

Tal iniciativa se deu como resposta a um problema histórico e crônico no âmbito da gestão estratégica das organizações, que é a falta de articulação entre estratégia, orçamento e operação.

Essa proposta de alinhamento dos processos organizacionais entre si e com a estratégia, nasce no momento em que as organizações passaram a ser direcionadas para uma *gestão por processos (business process management – BPM)*, como uma



decorrência natural da evolução das abordagens de administração, especialmente das abordagens sistêmicas (teoria da contingência, teoria dos sistemas).

Desse modo, o referido sistema gerencial proposto por Kaplan e Norton, é composto por 6 (seis) estágios básicos, quais sejam: Desenvolver a estratégia – Planejar a estratégia – Alinhar a organização – Planejar operações – Monitorar e aprender – Testar e adaptar.

Além do método BSC, começaram a ser difundidos no Brasil, também: o método da Escola Superior de Guerra – ESG; o método Grumbach; e o Planejamento Estratégico Situacional – PES.

Em que pese as diversas possibilidades apresentadas, os obstáculos para a implementação da gestão estratégica são muitos, envolvendo questões relacionadas ao exercício do poder, à cultura organizacional, à resistência burocrática, à capacidade gerencial da equipe e da organização etc.

Assim, para que a gestão estratégica seja efetiva, faz-se necessário que o ciclo processual seja suportado por outros requisitos, dentre os quais, destacam-se alguns mais críticos, quais sejam:

*Liderança forte; governança corporativa; Escritório de Gestão Estratégica; gestão da mudança; cultura organizacional; desenvolvimento de competências; sistema (ou programa) de recompensas e consequências; sistemas de informações gerenciais; gestão da informação; inteligência estratégica; gestão do conhecimento e inovação; formalização e sistematização do modelo; e, por fim, alinhamento entre estratégia, orçamento e operação.*

Dentre esses requisitos para uma gestão estratégica efetiva, o que possui a atenção central do presente trabalho e em muito, decorre da existência dos demais, é o imprescindível alinhamento entre estratégia, orçamento e operação.

Em pesquisa sobre execução da estratégia, realizada em 2006, Kaplan e Norton (2008) identificaram que apenas cerca de 40% das organizações participantes vinculavam os orçamentos à estratégia, e menos de 10% dos funcionários afirmaram que conheciam a estratégia da organização.

Em 2007, Tony Hayward, CEO do grupo petrolífero britânico *British Petroleum* (BP) afirmou: “Nosso problema não é a estratégia em si, mas a execução da estratégia” (HAYWARD<sup>2</sup> *apud* KAPLAN; NORTON, 2008).

Os autores vêm pesquisando o tema de maneira mais específica há alguns anos e apresentando soluções para a integração entre essas áreas, em especial nas obras: *Organização Orientada para a Estratégia* (2000); *A Execução Premium: a obtenção de vantagem competitiva através do vínculo da estratégia com as operações de negócio* (2008); e *Alinhamento: utilizando o Balanced Scorecard para criar sinergias corporativas* (2016). As referidas obras se baseiam, na maior parte, em pesquisas de campo desenvolvidas com apoio da *Havard Business School*, pela qual são Doutores em Administração e Professores.

De uma forma geral, a distância entre formulação e implementação da estratégia decorre, em última análise, do desalinhamento, da falta de integração e da frouxa articulação entre o planejamento estratégico, o orçamento (especialmente o relacionado às despesas de investimentos), e a rotina operacional das organizações.

Enfrentar esse problema (que é uma tendência geral nas organizações) se constitui num grande desafio, pois envolve a necessidade de acoplar estruturalmente, três subsistemas que, geralmente possuem “vida própria” nas organizações.

Como se vê, para uma organização alcançar a implementação efetiva da gestão estratégica, precisa percorrer um longo e difícil caminho, o que corrobora as palavras de Chiavenato, quando diz que a gestão da estratégia é o tema mais sofisticado e complicado da ciência administrativa.

No âmbito da Administração Pública, gestão estratégica também é assunto relativamente novo. Decorre da incorporação gradativa de novas tecnologias de gestão, desenvolvidas, inicialmente, no âmbito do setor privado, com a finalidade de aprimorar a gestão pública, fazendo-se para tanto, as devidas adaptações à função administrativa do Estado.

No Brasil, isso se dá no contexto da Administração Pública Gerencial (*new public management*), institucionalizada em 1995, a partir do Plano Diretor de Reforma do

---

<sup>2</sup> Fala de Tony Hayward, CEO do grupo petrolífero britânico *British Petroleum* (BP), em 2007. Fonte: Kaplan e Norton (2008, p. 3).

Aparelho do Estado – PDRAE, que tinha como meta, aumentar a capacidade administrativa do Estado de governar com eficiência e efetividade, voltando a atenção dos serviços para o atendimento das reais necessidades e expectativas dos cidadãos.

Em 2000, foi a vez da Administração Pública Federal adotar, a partir do Plano Plurianual – PPA 2000-2003, a gestão por resultados, modelo firmado em três eixos principais: o sistema orçamentário orientado por resultados; a administração por objetivos (que inclui o sistema de avaliação de desempenho); e a gestão pela qualidade.

Nesse contexto, a adoção da gestão estratégica em órgãos públicos, de maneira sistematizada e formal só começou a ocorrer no Brasil, a partir dos anos 2000.

Nesse sentido, alguns exemplos que podem ser citados são: Câmara Federal (2009); Conselho Nacional de Justiça – CNJ (2009); Ministério Público Federal (2010); Senado Federal (2011); e, mais recentemente, Poder Executivo Federal (2020).

Em relação aos modelos / métodos adotados, apesar da existência dos tipicamente públicos, a exemplo do método ESG e do método PES, já citados anteriormente, a maioria absoluta dos órgãos têm adotado como referência, o *BSC* adaptado ao setor público.

Quanto aos requisitos para uma gestão estratégica efetiva apresentados anteriormente, eles se replicam para o setor público, também, em maior ou menor intensidade, a depender da maturidade em gestão da área (educação, saúde, segurança pública etc).

De modo geral, portanto, a gestão estratégica em órgãos públicos está diretamente atrelada à implementação de políticas públicas (considerando aqui, de maneira abrangente, que a maior parte destas, incluem a prestação de serviços públicos e visam a efetivação de direitos fundamentais).

No âmbito da Política e Gestão de Segurança Pública, a gestão estratégica aparece como campo promissor, tendo em vista: as experiências vivenciadas pelos Estados de Minas Gerais (choque de gestão) e Pernambuco (PPV); a institucionalização da Política Nacional de Segurança Pública; do SUSP; e do Plano Nacional de Segurança Pública; e a busca pela implementação de modelos de gestão estratégica na maioria dos órgãos de segurança pública federais e estaduais,

seguindo a tendência dos órgãos públicos máximos da esfera federal, dos três Poderes e do Ministério Público, como referenciado anteriormente.

Todavia, os desafios são atlânticos, isto porque, se a implementação da gestão estratégica em uma organização já é difícil e complexo, torna-se ainda mais hercúleo numa organização composta por outras organizações, como é o caso dos Sistemas Estaduais de Segurança Pública – SESP.

Em geral, os SESP são compostos pelos seguintes órgãos: Polícia Militar, Polícia Civil, Polícia Técnico-Científica (o órgão de perícia criminal oficial do Estado), Corpo de Bombeiros Militar (com algumas exceções, em que este pertence à pasta da Defesa Civil) e a Secretaria da Segurança Pública (ou órgão correlato, responsável pela política governamental na área).

Desse modo, no presente trabalho, o SESP é considerado como uma *organização múltipla*, em referência ao termo “*unitas multiplex*” (unidade múltipla) adotado por Gunter Teubner (1989), quando discute o problema da organização jurídica dos grupos de empresas, buscando demonstrar a aplicação prática da teoria da autopoiesis, na resolução de problemas em organizações desse tipo (organização múltipla), bem como por Morin (*apud* MARIOTTI, 2010), quando se refere à dualidade na unidade (a unidualidade) que caracteriza a alma (pensamento) e o corpo, como uma substância única.

A ideia de *unitas multiplex* possui inspiração no pensamento Aristotélico de que o ente é uno e múltiplo ao mesmo tempo, passando de um modo de ser para outro: do uno ao múltiplo e vice-versa, numa dinâmica circular (MARIOTTI, 2010).

Assim, alguns exemplos de organização múltipla são: empresas multinacionais, conglomerados de empresas, estruturas/sistemas tipo *holding*, consórcios privados, consórcios públicos.

Dentre esses, o modelo *holding* foi identificado como o mais próximo de como se configura os SESP.

Os sistemas tipo *holding* se referem a grupos de empresas em que uma delas é a *holding* propriamente dita, cuja função básica é exercer o controle compartilhado das demais, especialmente mediante a manutenção de suas ações financeiras.

Segundo Kaplan e Norton (2017), as *holdings* se constituem num conjunto de unidades de negócio ou de empresas que operam de forma independente, formulando suas próprias estratégias e criando sinergias apenas em suas competências e práticas financeiras.

Todavia, os autores também remetem o modelo à configuração dos ministérios e secretarias do setor público, compostos, geralmente, por um conjunto de órgãos públicos independentes, cujas operações têm pouco em comum e não requerem coordenação muito coesa.

Outra forma citada pelos autores, para criar sinergia financeira e integração corporativa em grupos de segmentos ou empresas autônomos, é a partir do compartilhamento de temas ou informações comuns a todas as unidades.

Mais uma vez, os autores reportam esse modelo como aplicável ao caso dos órgãos e entidades públicos, tendo em vista a transversalidade dos problemas a serem resolvidos, os quais, em geral, são extremamente complexos e difíceis.

Mobilizar, neste caso, diversos órgãos com missões, histórias e culturas diferentes, para que cooperem entre si e alcancem resultados maiores e melhores do que se atuassem sozinhos, é o grande desafio.

Em sua Dissertação de Mestrado, Azeredo (2012) realizou uma pesquisa sobre vantagens e desvantagens da estrutura de *holding* na Administração Pública a partir da análise da constituição e organização do Ministério da Defesa (composto pela Marinha, Exército e Força Aérea), sendo identificados 50% de vantagens e 50% de desvantagens.

A gestão estratégica em organização múltipla (como no caso das *holding* e dos SESP) exige, portanto, um esforço de coordenação e articulação ainda maior.

Mas o desafio em relação aos SESP não se direciona apenas ao fato de se constituírem em uma organização múltipla.

Em diagnóstico realizado para compreender a estrutura e as práticas institucionais na produção de informações das mortes violentas no Estado da Bahia, Andrade, R. (2016) observou que o modo como se dá a *gestão da informação* no âmbito da SSP-BA (especialmente no que concerne aos fluxos das informações entre

os órgãos), pode ser relacionado à “*teoria dos sistemas frouxamente articulados*” (ORTON; WEIC, 1990; KEEL *et al.*, 2009 *apud* ANDRADE, R. 2016, p. 21).

O termo “sistemas frouxamente articulados” está ligado ao “[...] funcionamento de arranjos organizacionais que possuem o formato de *network*” (ANDRADE, R. 2016), ou seja, é a situação que ocorre quando “[...] diferentes agências estão conectadas para a realização de um trabalho comum, mas não estão subordinadas a uma mesma autoridade” (ANDRADE, R. 2016).

Nesse contexto, as organizações possuem dificuldades para estabelecer rotinas claras de comunicação entre os níveis institucional e técnico, o que acaba por desarticular o sistema.

Como solução para esse problema, Orton e Weic (1990 *apud* ANDRADE, R. 2016) aponta para a necessidade de uma liderança forte e uma agência de coordenação, que assumam o monitoramento e o fluxo de atividades, estabelecendo, para isso, diretrizes e ferramentas de controle dos processos.

Como se vê, esse problema identificado na gestão da informação do SESP-BA traz grandes obstáculos para cumprimento de outros requisitos da gestão estratégica efetiva: sistemas de informações gerenciais; gestão da informação; inteligência estratégica; gestão do conhecimento e inovação; e alinhamento entre estratégia, orçamento e operação.

Além desses, a desarticulação da gestão da informação impacta diretamente em outro importantíssimo requisito, específico da gestão estratégica efetiva na área da Segurança Pública, que é a Análise Criminal, nos seus mais diversos tipos, conforme indicados por Bruce, Arenberg e Sing (*apud* SILVA, 2015), quais sejam: Análise Criminal Tática; Análise Criminal Administrativa; Análise Criminal de Operações; Análise Criminal Investigativa; Análise Criminal Estratégica; Análise Criminal de Inteligência.

Como se não bastassem as dificuldades relacionadas à multiplicidade organizacional do SESP e à frouxa articulação entre suas unidades, no âmbito da gestão da informação, além da cultura de gestão baseada no gerenciamento crises, outra grande problemática para a implementação da gestão estratégica nos SESP, é a questão das relações, por vezes bastante conflituosa, entre os órgãos e instituições que os compõem.

Os conflitos de poder, de atribuições e de cultura, ocorrem em menor ou maior grau de intensidade a depender do momento, do local e do perfil dos profissionais envolvidos nas potenciais situações de conflito.

Destarte, diante de tanta complexidade, instabilidade e incerteza que envolvem a gestão estratégica dos SESP e o mundo atual como um todo, a abordagem que melhor se adequa ao tratamento do tema, é a oportunizada pelo *pensamento complexo*, que surgiu como uma evolução do *pensamento sistêmico*, com vistas a integrá-lo ao *pensamento linear* (ou linear-binário-cartesiano).

O pensamento complexo religa saberes separados e dispersos; busca a circularidade entre a análise (disjunção) e a síntese (religação); reconhece que existe multiplicidade na unidade e vice-versa; admite e procura lidar com a incerteza, a aleatoriedade, a imprevisibilidade e as contradições; compreende a autonomia e a individualidade; chega às conclusões tendo em conta o contexto e a relação entre local e global (MARIOTTI, 2010).

Desta forma, visa enfrentar o que David Bohm (*apud* MARIOTTI, 2010) chama de “doença do pensamento”, cujos sintomas são: o imediatismo, a superficialidade e o simplismo. Com isso, contribui para se pensar a formulação/formação da estratégia e sua implementação/execução, numa concepção abrangente, de complexidade, de simplicidade e de “unidade na dualidade”.

Do mesmo modo, contribui, também, para a busca do equilíbrio entre autonomia institucional e atuação sistêmico-integrada; entre competição e cooperação, dos órgãos e instituições que compõem os SESP.

Assim, o presente trabalho discute os desafios da gestão estratégica dos SESP a partir de perspectivas organizacionais, gerenciais e sistêmicas, numa dinâmica circular, que vai do pensamento linear ao pensamento sistêmico e vice-versa, conformando, assim, uma abordagem baseada no pensamento complexo (ou pensamento integrador).

Em suma, a discussão dos aspectos organizacionais e gerencias são guiadas pelo pensamento linear, a partir da *análise (disjunção)* das partes em separado. Já a discussão sobre como se dão os inter-relacionamentos, conexões e desconexões, entre as partes e entre estas e o todo, são tratadas a partir da *síntese (religação)*

proporcionada por perspectivas sistêmicas, as quais, obviamente, são guiadas pelo pensamento sistêmico.

Nos dizeres de Peter Senger (2016, p. 127), o “[...] pensamento sistêmico é uma disciplina para ver o todo. É um quadro referencial para ver inter-relacionamentos, em vez de eventos; para ver os padrões de mudança, em vez de ‘fotos instantâneas’ [...]”.

Diversas são as abordagens e concepções sistêmicas. Dentre essas, o presente trabalho tem um foco maior na *teoria dos sistemas sociais autopoieticos* proposta por Niklas Luhmann (com a visão heterodoxa de Gunter Teubner).

Niklas Luhmann (2009) introduziu a teoria dos sistemas nas ciências sociais, complementando-a, posteriormente, com o conceito de *autopoiese*, desenvolvido no âmbito das ciências biológicas, pelos chilenos Humberto Maturana e Francisco Varela (TRINDADE, 2008).

Visando elaborar uma metodologia para reduzir a complexidade na observação da sociedade, Luhmann (2009) compreende-a como um sistema social, que com tal, existe a partir da comunicação entre seus elementos.

O sistema social tem por base a incerteza, e a necessidade de controlá-las leva o sistema a informar a expectativa de comportamento adequado para reduzir a incerteza e o caos, por meio do processo autopoietico.

Conforme assevera Trindade (2008), “[...] os sistemas sociais são sistemas autopoieticos, que operam de forma fechada em seu interior e que ao mesmo tempo são abertos às entradas e pressões do entorno com o qual se comunica.”

Portanto, as características determinantes de um sistema autopoietico são a sua “[...] autonomia em relação ao meio que o circunda (ambiente) e a sua clausura operacional no que diz respeito às comunicações com esse mesmo meio.”

Essa troca comunicativa entre os sistemas ocorre mediante os chamados “acoplamentos estruturais”.

Por focar boa parte de sua obra no Direito, Luhmann exemplifica o caso da Constituição, que serve como *acoplamento estrutural* entre o Direito e a Política.

Outro importante conceito da teoria sistêmica autopoietica de Luhmann é o de *diferenciação funcional*, que identifica a autonomia e a autorreferência operativa do



sistema autopoietico. Essa diferenciação pode ser identificada a partir do *código binário* que garante a autorreprodução dos elementos do sistema, filtrando assim, no momento de abertura cognitiva, quais aqueles elementos que serão incorporados e quais serão excluídos por não possuírem as características necessárias para serem aceitos no sistema.

Assim, o código binário no direito seria “lícito/ilícito”, na política, “situação/oposição” ou “poder/não poder”. Na administração, por sua vez, seguindo o mesmo raciocínio, seria “eficácia/ineficácia” ou “bom desempenho/mau desempenho”.

Deste modo, para Luhmann, quando um sistema opera outro, configura-se aí uma corrupção sistêmica, com capacidade de destruir o sistema.

De outro lado, apesar de também voltada para o Direito como sistema autopoietico, a obra de Gunther Teubner oferece interessantes contribuições (evoluídas a partir dos trabalhos de Maturana e Luhmann), aplicáveis ao campo da administração, da gestão estratégica organizacional e ao próprio SESP, em especial quando trata da interferência intersistêmica e em uma organização múltipla como sistema autopoietico.

Conforme assevera Teubner (1989), os críticos da teoria sistêmica apontam a incapacidade da teoria dos sistemas sociais de resolver problemas regulatórios do direito moderno, pois não tem condições de ultrapassar seus próprios “labirintos auto-referenciais”.

O autor acredita que a chave para romper a circularidade dos circuitos fechados de auto-observação reside numa característica peculiar dos sistemas autopoieticos de segundo grau, até então negligenciada, qual seja: “[...] a interferência de sistemas autopoieticos homogêneos, nascidos ou resultantes do processo interno de diferenciação de um sistema autopoietico mais abrangente” (Teubner, 1989, p. 172, grifo nosso).

Transpondo a abstração teórica dos sistemas sociais autopoieticos para o contexto da segurança pública, poder-se-ia dizer que, as instituições de segurança, enquanto sistemas de segundo grau (ou subsistemas), surgem a partir do processo de diferenciação interna do sistema autopoietico de primeiro grau (em relação a esses), qual seja: o sistema de segurança pública.

Para isso, os subsistemas (instituições) utilizam o fluxo de comunicação social oriundo do SESP, dele extraindo comunicações especiais como novos elementos, atingindo um ponto tal que os componentes desses subsistemas “[...] passam a possuir e desenvolver a sua própria autonomia num sentido de clausura auto-referencial” (TEUBNER, 1989, p. 174).

Assim, as unidades de comunicação, estruturas e processos dos subsistemas SSP, PM, PC, CBM, DPT, além de serem próprios de cada um, também o são, todos, do SESP e, por isso mesmo, a interferência mútua entre os subsistemas “[...] torna possível não apenas a observação recíproca, mas uma efectiva conexão comunicativa entre sistema e ‘mundo-da-vida’” (TEUBNER, 1989, p. 177).

Neste caso, o Plano Estratégico do SESP, enquanto uma espécie de contrato de gestão, pode servir como acoplamento estrutural entre os subsistemas SSP, PM, PC, CBM, DPT.

Essas três abordagens sistêmicas também ajudam a compreender as relações entre estratégia, orçamento e operação, enquanto “subsistemas do sistema de gestão estratégica”, uma vez que são praticamente autônomos entre si, de fato.

As pessoas envolvidas em cada um desses subsistemas são diferentes, os setores responsáveis são diferentes, cada um possui sua cultura própria, uma linguagem hermética própria, onde muitas vezes um não compreende o outro.

Não é raro ouvir dos integrantes do nível operacional dizerem que desconhecem a estratégia e vice-versa. Da mesma forma, na relação entre estratégia e orçamento e entre operação e orçamento.

Deste modo, o EGE, enquanto *elemento de integração* para alinhar os diversos processos à estratégia. (KAPLAN; NORTON, 2008), pode ser entendido, também, como um elemento de acoplamento estrutural entre esses processos.

Por fim, ainda sobre os sistemas sociais autopoieticos, vale registrar, também, a perspectiva teórica heterodoxa apresentada por Marcelo Neves (2011; 2012), pela qual busca superar alguns limites da teoria luhmanniana quando aplicada a países periféricos como o Brasil, em especial no âmbito jurídico.

Assim, utiliza o conceito de sistema *alopoiético* para designar o sistema que é operado, muitas vezes, por outro sistema, bem como o de racionalidade transversal,

para demonstrar que entre sistemas autopoiéticos é possível estabelecer mecanismos de aprendizado recíprocos, não se atendo apenas aos acoplamentos estruturais.

Feita toda essa contextualização, entende-se que a adoção de um modelo de gestão estratégica efetiva no âmbito do SESP, pode contribuir significativamente para a melhoria do desempenho e dos resultados organizacionais, bem como para a redução e controle dos índices de violência e criminalidade.

Todavia, como visto, o desafio para tanto é oceânico.

O Estado da Bahia tem experienciado esse processo de implementação da gestão estratégica no âmbito do SESP, desde 2015, obtendo alguns resultados promissores, porém não chegando a alcançar o nível de efetividade desejado.

A inquietação acerca das dificuldades encontradas e suas eventuais causas, conduziram o pesquisador, enquanto participante do processo, ao presente trabalho.

Dentre as principais inquietações, pode ser citada a percepção de baixa articulação entre estratégia, orçamento e operação (descrito de maneira mais específica: baixa articulação entre planejamento estratégico, orçamento público e rotina operacional).

Outra questão que impulsionou a realização da presente pesquisa foi a escassez de modelos referenciais mínimos de gestão estratégica voltados especificamente para a área de segurança pública no Brasil, no âmbito dos SESP, de forma a subsidiar o sistema de governança na tomada de decisões estratégicas e na implementação de políticas de segurança pública eficazes.

Ainda nesse viés, a complexidade que envolve a violência, a criminalidade e, por consequência, a gestão estratégica de segurança pública, pressupõe um tratamento sistêmico do tema, pois desta forma compreende-se não só as partes que compõem todo esse mosaico, mas sobretudo, a interface e a relação entre elas.

Além disso, a produção acadêmica na área proposta é raríssima, o que reforça ainda mais a relevância do trabalho para a academia.

Em suma, o tema apresentado foca especialmente na integração entre estratégia, orçamento e operação, no âmbito da gestão estratégica dos Sistemas Estaduais de Segurança Pública – SESP, buscando-se o alinhamento entre essas subáreas, a partir do pensamento complexo e de perspectivas sistêmicas.

Sendo assim, o presente trabalho busca reunir informações com o propósito de responder aos seguintes problemas de pesquisa:

Como se articulam o planejamento estratégico, o orçamento público e a rotina operacional no âmbito da gestão estratégica dos Sistemas Estaduais de Segurança Pública? Como se deu a experiência da Bahia, nesse contexto, no período de 2016-2020?

O trabalho tem como Objetivo Geral analisar as conexões do processo de gestão estratégica do Sistema Estadual de Segurança Pública da Bahia, entre 2016 e 2020, a partir da reflexão sobre como acontecem as articulações entre planejamento estratégico, orçamento público e rotina operacional, no âmbito das dinâmicas próprias dos Sistemas Estaduais de Segurança Pública do Brasil, desenvolvendo, para tanto, os seguintes objetivos específicos:

Caracterizar as organizações como sistemas abertos, discutindo conceitos básicos e suas nuances.

Descrever o ciclo de gestão estratégica organizacional, com seus respectivos processos, elementos e requisitos de efetividade, contextualizando-o no âmbito da Administração Pública.

Descrever e discutir algumas experiências de gestão estratégica em segurança pública no Brasil.

Abordar, em perspectiva sistêmica, a governança e a gestão estratégica dos Sistemas Estaduais de Segurança Pública – SESP.

Para o desenvolvimento deste trabalho foram realizadas pesquisas bibliográficas, documentais, históricas, comparativas, funcionalistas e observacionais. Quanto aos métodos de abordagem, foi adotado o estudo de caso, combinado com uma lógica hipotético-dedutiva e o método sistêmico, sendo uma pesquisa predominantemente qualitativa.

A coleta de dados se iniciou com o levantamento e caracterização dos planos estratégicos de órgãos de segurança pública de todas as regiões do Brasil.

Na sequência, foram aplicados questionários junto às equipes de planejamento e gestão estratégica, bem como de planejamento e gestão orçamentária, sobre

práticas e percepções na área de governança e gestão estratégica, nos Estados da Bahia, Minas Gerais, São Paulo, Goiás, Espírito Santo e Santa Catarina.

Posteriormente, foi realizada uma comparação do conteúdo constante nos instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA) com o conteúdo constante nos respectivos Planos Estratégicos, da seguinte forma:

- a) PPA 2012-2015: SSP/GO e CBM/ES.
- b) PPA 2016-2019: PM/PA e PM/SC.
- c) PPA 2020-2023: PC/MG; SSP/SP; PM/SP; SESP/BA; PM/BA; PC/BA; CBM/BA e DPT/BA.

A escolha das Unidades Federativas levou em conta a proporcionalidade entre regiões e entre instituições, bem como a efetiva existência de alguma prática na área de planejamento estratégico

Por fim, foram realizadas entrevistas junto a gestores das áreas de planejamento e gestão estratégica e orçamentária, bem como da área de gestão operacional finalística, da SSP/BA, PM/BA, PC/BA, CBM/BA, DPT/BA, além de gestores das Secretarias da Administração (SAEB/BA), Planejamento (SEPLAN/BA) e Fazenda (SEFAZ/BA).

Os resultados informam que, no Brasil, 56% dos órgãos de segurança pública já adotam o planejamento estratégico formal. Na região Sul este percentual chega a 75%, enquanto no Norte, cai para 36%.

Dos 82 planos estratégicos identificados em todo o país, apenas 37 foram lançados antes do início do período do respectivo PPA, mostrando, assim, um desalinhamento temporal entre os instrumentos.

Foi detectado um baixo nível de integração/alinhamento, entre os Planos Estratégicos e os instrumentos de planejamento orçamentário, especialmente o PPA. Em termos gerais, menos de 50% das estratégias organizacionais estão refletidas nos respectivos PPA.

Em geral, os respondentes dos questionários indicaram que suas percepções são de que o nível de integração entre PPA/LDO/LOA e Plano Estratégico da Segurança Pública é entre baixo e médio.

Quanto à integração entre planejamento estratégico e rotina operacional, apenas 54% dos pesquisados concordam parcialmente que há essa integração.

Sobre os entrevistados, estes entendem que, apesar das dificuldades, o esforço para a integração entre os processos de planejamento estratégico, orçamento e rotina operacional, vem sendo feito.

Este trabalho está dividido, além desta introdução e das considerações finais, em seis capítulos, apresentados da seguinte forma:

Capítulo 2 – Características das organizações como sistemas abertos e nuances da estrutura organizacional: capítulo responsável por apresentar um panorama conceitual e histórico do tema.

Capítulo 3 – Gestão estratégica organizacional: capítulo que irá discorrer sobre estratégia organizacional, o ciclo de gestão estratégica e os requisitos para sua implementação efetiva, bem como a sua contextualização na Administração Pública.

Capítulo 4 – Política e Gestão de Segurança Pública no Brasil: capítulo que irá retratar, em breve síntese, um apanhado histórico e conceitual sobre os sistemas de segurança pública, bem como experiências exitosas.

Capítulo 5 – Abordagens Sistêmicas Aplicadas à Governança e à Gestão Estratégica: capítulo responsável por apresentar uma revisão das principais teorias referentes ao pensamento sistêmico, em especial aspectos da Teoria dos Sistemas Sociais Autopoiéticos de Niklas Luhmann (LUHMANN, 2009; 2016) e da abordagem feita por Gunther Teuber (TEUBNER, 1989), com foco na interpretação da governança dos Sistemas Estaduais de Segurança Pública e da integração entre estratégia, orçamento e operação, no âmbito da gestão estratégica organizacional.

Capítulo 6 – Estrutura metodológica: capítulo responsável por descrever a metodologia utilizada para a pesquisa.

Capítulo 7 – Resultados da pesquisa – as relações entre Estratégia, Orçamento e Operação nos Sistemas Estaduais de Segurança Pública: a experiência da Bahia: irá discutir a pesquisa de campo realizada.

## 2 CARACTERÍSTICAS DAS ORGANIZAÇÕES COMO SISTEMAS ABERTOS E NUANCES DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

A vida em sociedade se dá mediante a interação contínua entre indivíduos, grupos e organizações, e entre estes e o meio ambiente. Os indivíduos, quando associados em dois ou mais, compartilhando algum tipo de identidade comum e da mesma percepção de pertencimento, formam grupos sociais (família, amigos, colegas etc.). Já os grupos de indivíduos que se reúnem na busca por atingir determinados objetivos (próprios e/ou de terceiros), são chamados de organização, justamente porque se destinam a organizar a ação coletiva.

Remetendo a uma perspectiva mais economicista, Santos (2008, p. 11) define organização como “[...] duas ou mais pessoas, envolvidas no esforço sistemático de produção de bens/serviços”, o que corrobora com a afirmação de Chiavenato (2012) de que “A sociedade moderna é constituída de organizações.” (CHIAVENATO, 2012, p. 1).

Por conseguinte, as organizações podem ser privadas ou públicas. As organizações privadas surgem da vontade ou necessidade de indivíduos, independentemente do Estado. Neste caso, existem as que possuem fins lucrativos, que são as empresas, e aquelas sem fins lucrativos (*associações em geral, associações de classe, fundações, organizações religiosas, organizações sociais – OS, organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIPs, entidades beneficentes de assistência social etc.*).

As organizações que realizam atividades voluntárias voltadas ao exercício e desenvolvimento da cidadania, mormente através da defesa de uma causa pública e/ou política, mas sem pertencerem ao Estado e nem estarem vinculadas aos governos, são conhecidas como “organizações não governamentais” (ONGs), as quais, juntamente com as demais organizações privadas sem fins lucrativos, pertencem ao chamado “terceiro setor”, já que não integram nem o “primeiro setor” (Estado) nem o “segundo setor” (empresas / mercado).

Tais organizações tem crescido substancialmente a partir do final da década de 1970, como decorrência da crise de legitimidade e de regulação do Estado e do mercado, ou seja, da omissão e/ou falta de capacidade destes últimos, de

contribuírem efetivamente para um desenvolvimento social minimamente equilibrado e sustentável (FERREIRA, 2007).

No caso das organizações públicas, estas são necessariamente vinculadas à estrutura estatal e integram, de maneira geral, o que se chama de Administração Pública, podendo ser enquadradas como *órgão público* (Administração Direta do Estado), ou como *entidade pública* (Administração Indireta do Estado, por meio de descentralização e delegação). As entidades públicas se subdividem em: *autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista e fundação pública* (BRASIL, 1967).

Ainda existem, também, os grupos de organizações, que podem se apresentar sob as formas de empresas multinacionais, conglomerados de empresas, ou estruturas/sistemas tipo *holding*.

Neste trabalho, esse tipo de organização é denominado de “organização múltipla”, em referência ao termo em latim “*unitas multiplex*” (unidade múltipla) adotado por Gunter Teubner (1989), bem como por Morin (*apud* MARIOTTI, 2010), quando se refere à dualidade na unidade (a unidualidade) que caracteriza a alma (pensamento) e o corpo, como uma substância única.

A ideia de *unitas multiplex* possui inspiração no pensamento Aristotélico de que o ente é uno e múltiplo ao mesmo tempo, passando de um modo de ser para outro: do uno ao múltiplo e vice-versa, numa dinâmica circular (MARIOTTI, 2010).

Assim, organização múltipla do tipo “empresa multinacional” é aquela que mantém atividades, negócios e investimentos em vários países (ex: Motorola, Nokia, Ford, Mc Donald’s, Nestlé, Nike, Adidas, Petrobrás etc).

Os conglomerados empresariais ou industriais, por sua vez, representam grandes grupos econômico-financeiros formados por empresas/indústrias de diversos ramos de atividade, com características de oligopólio (ex: PEPSICO, AMBEV, Mitsubishi, Grupo Silvio Santos, LG Group, Grupo Votorantim etc.).

Já os sistemas tipo *holding* se referem a grupos de empresas em que uma delas é a holding propriamente dita, cuja função básica é exercer o controle compartilhado das demais, especialmente mediante a manutenção de suas ações financeiras (ex: Itaúsa, Petrobrás Gás S.S. – Gaspetro, Bradespar etc.)



Uma *holding* pode ser definida, em linguagem simples, como uma empresa cuja finalidade básica é manter ações de outras empresas. A origem da expressão *holding* está no verbo do idioma inglês *to hold*, que significa manter, controlar ou guardar. (OLIVEIRA, 2005, p. 19).

Nesse sentido, em geral, as multinacionais e os conglomerados empresariais se constituem em sistemas tipo *holding*, em que a empresa *holding* propriamente dita (também chamada de sociedade *holding*, sociedade gestora de participações sociais – SGPS, empresa de participações, ou empresa-mãe) controla, de maneira compartilhada, as demais (também chamadas de sociedades controladas, empresas controladas, empresas subsidiárias, ou empresas-filhas).

Segundo Kaplan e Norton (2017), as *holdings* se constituem num conjunto de unidades de negócio ou de empresas que operam de forma independente, formulando suas próprias estratégias e criando sinergias apenas em suas competências e práticas financeiras.

Todavia, os autores também remetem o modelo à configuração dos ministérios e secretarias do setor público, compostos, geralmente, por um conjunto de órgãos públicos independentes, cujas operações têm pouco em comum e não requerem coordenação muito coesa.

Em sua Dissertação de Mestrado, Azeredo (2012) realizou uma pesquisa sobre vantagens e desvantagens da estrutura de *holding* na Administração Pública a partir da análise da constituição e organização do Ministério da Defesa (composto pela Marinha, Exército e Força Aérea), sendo identificados 50% de vantagens e 50% de desvantagens.

Em termos legais, as *holdings* tiveram sua origem autorizada no Brasil, mediante a Lei n.º 6.404/76, que dispõe sobre as Sociedades por Ações (Lei das Sociedades Anônimas), conforme se verifica no art. 2º, § 3º, *in verbis*:

Art. 1º A companhia ou sociedade anônima terá o capital dividido em ações, e a responsabilidade dos sócios ou acionistas será limitada ao preço de emissão das ações subscritas ou adquiridas.

Art. 2º Pode ser objeto da companhia qualquer empresa de fim lucrativo, não contrário à lei, à ordem pública e aos bons costumes.

[...]

**§ 3º A companhia pode ter por objeto participar de outras sociedades;** ainda que não prevista no estatuto, a participação é facultada como meio de realizar o objeto social, ou para beneficiar-se de incentivos fiscais. (BRASIL, 1976, grifo nosso).

Outro tipo de “organização múltipla” é aquele que se forma a partir de *consórcios*, os quais podem possuir natureza privada ou pública.

Os consórcios privados mais comuns são os consórcios temporários de empresas que têm sido utilizados para a implementação de grandes empreendimentos, notadamente aqueles relacionados a grandes licitações públicas nas áreas de infraestrutura, obras de engenharia e tecnologia. Ex: consórcio Move São Paulo (implantação da Linha 6 – Laranja do Metrô); Consórcio Ponte Salvador-Itaparica; consórcio Doca 1 (exploração do Polo de Economia Criativa de Salvador) etc. O detalhe é que os consórcios empresariais surgem a partir de um contrato entre as empresas consorciadas, não dando origem, portanto, a uma nova empresa.

Da mesma forma que as *holdings*, os consórcios de empresas também são regulados pela Lei n.º 6.404/76, conforme se observa em seus arts. 278 e 279:

Art. 278. As companhias e quaisquer outras sociedades, sob o mesmo controle ou não, podem constituir consórcio para executar determinado empreendimento, observado o disposto neste Capítulo.

§ 1º **O consórcio não tem personalidade jurídica** e as consorciadas somente se obrigam nas condições previstas no respectivo contrato, respondendo cada uma por suas obrigações, sem presunção de solidariedade.

§ 2º A falência de uma consorciada não se estende às demais, subsistindo o consórcio com as outras contratantes; os créditos que porventura tiver a falida serão apurados e pagos na forma prevista no contrato de consórcio.

Art. 279. **O consórcio será constituído mediante contrato** aprovado pelo órgão da sociedade competente para autorizar a alienação de bens do ativo não circulante, do qual constarão:

[...] (BRASIL, 1976, grifo nosso).

Existem também, desde a década de 1960, os chamados *sistemas de consórcio*, que se constituem em instrumentos de progressão social destinados a propiciar o acesso ao consumo de bens e serviços. Podem ser estabelecidos entre indivíduos, grupos ou organizações (ex: consórcios para aquisição de veículos e consórcios imobiliários). O marco legal desses sistemas foi a Lei n.º 11.795/2008.

Já a figura dos *consórcios públicos* surgiu a partir da Emenda Constitucional n.º 19/98, que alterou o art. 241 da Constituição Federal de 1988, dando-lhe o seguinte texto:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (BRASIL, 1988).

Posteriormente, a Lei n.º 11.107/05 estabeleceu normas gerais sobre a matéria, sendo regulamentada pelo Decreto n.º 6.017/07, que assim definiu:

Art. 2º Para os fins deste Decreto, consideram-se:

I - consórcio público: pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei no 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos;

[...] (BRASIL, 2007).

Como exemplos de consórcios públicos, existem os interestaduais de integração regional (Amazônia Legal, Nordeste, Brasil Central, Integração Sul e Sudeste – Consud), os interfederativos, ou seja, entre Estados e municípios que o integram (principalmente os voltados a atuação integrada na área de saúde), e os consórcios intermunicipais (em diversas áreas de governo, mas principalmente na área de saúde, também).

Como se vê, de modo geral, o conceito puro de organização, independente de suas diversas conformações possíveis, remete sempre à ideia de ordem, ordenação, arranjo (de pessoas, objetos, elementos, informações e até mesmo de outras organizações), estruturação/divisão do trabalho, método, constituição de um organismo, sistema (ORGANIZAÇÃO. *In*: AULETE, 2019; MICHAELIS, 2019; ORGANIZAR. *In*: AULETE, 2019; MICHAELIS, 2019), sempre na busca pelo alcance de um ou mais objetivos. Por consequência, o contrário de tudo isso se chama *desorganização*.

Uma outra maneira de se classificar as organizações é dividi-las entre formais e informais. Os dois tipos decorrem das relações sociais e interpessoais envolvidas nas interdependências e as complementaridades resultantes das restrições institucionais e estruturais da organização (FERREIRA, 2007).

A organização formal tem a ver com a estrutura funcional (divisão do trabalho) e a estrutura hierárquica (níveis hierárquicos), previstas em seus atos de criação. É a parte racional e burocrática da organização (CHIAVENATO, 2003; SCHULTZ, 2016).

Já as organizações informais são os arranjos que surgem a partir do relacionamento entre os membros da organização, por meio de grupos não oficiais que possuem características, necessidades ou interesses comuns (CHIAVENATO, 2003; SCHULTZ, 2016).

Schultz (2016), listando algumas definições de organizações de outros autores, apresenta algumas que corroboram a importância de se compreender a diferença e, ao mesmo tempo, a coexistência das organizações formal e informal, na mesma organização, senão vejamos:

Primeiramente, uma definição que ressalta a questão das comunicações e inter-relações entre as pessoas que integram a organização:

Organização é muito mais do que somente organogramas e um conjunto de cargos gerenciais e pode ser pensada como “uma casa a ser habitada por seres humanos” ou um “complexo sistema de comunicações e inter-relações existentes num agrupamento humano”. A organização pode ser considerada, portanto, como um “sistema de papéis” que proporciona aos membros deste sistema tomar decisões (SIMON *apud* SCHULTZ, 2016, p. 17).

Agora, uma definição que destaca a coexistência (que pode ser pacífica ou conflituosa) entre a estrutura formal da organização e sua dimensão cultural:

A definição de organização está condicionada primeiramente à existência de uma “meta específica”, o que diferencia este sistema de outros sistemas sociais.

Entretanto, para ser definida como um sistema social, uma organização deve possuir uma “estrutura descritível”, em duas dimensões: a “cultural e institucional” como “padrão de valores” do sistema; e os “papéis” dos grupos e indivíduos no funcionamento da organização (PARSONS *apud* SCHULTZ, 2016, p. 17).

Por fim, mais adiante, o autor menciona uma definição que deixa explícita essa relação entre organizações formais e informais:

**Dentro de toda organização formal, aparecem organizações informais.** Os grupos constituintes da organização, como todos os grupos, desenvolvem seus próprios hábitos, valores, normas e relações sociais, conforme seus membros vão vivendo e trabalhando juntos (BLAU e SCOTT *apud* SCHULTZ, 2016, p. 22, grifo nosso)

As organizações informais, portanto, representam as redes de relacionamento interpessoal e entre grupos (informais e não oficiais), formadas espontaneamente a partir da criação de uma organização formal, e que influenciam por demais a conformação do que se denomina de *comportamento organizacional*.

## 2.1 O AMBIENTE ORGANIZACIONAL: AS ORGANIZAÇÕES COMO SISTEMAS ABERTOS

Conforme leciona Chiavenato (2012), o processo evolutivo das organizações e da administração sofreu bastante influência dos filósofos (ex: Platão; Aristóteles;

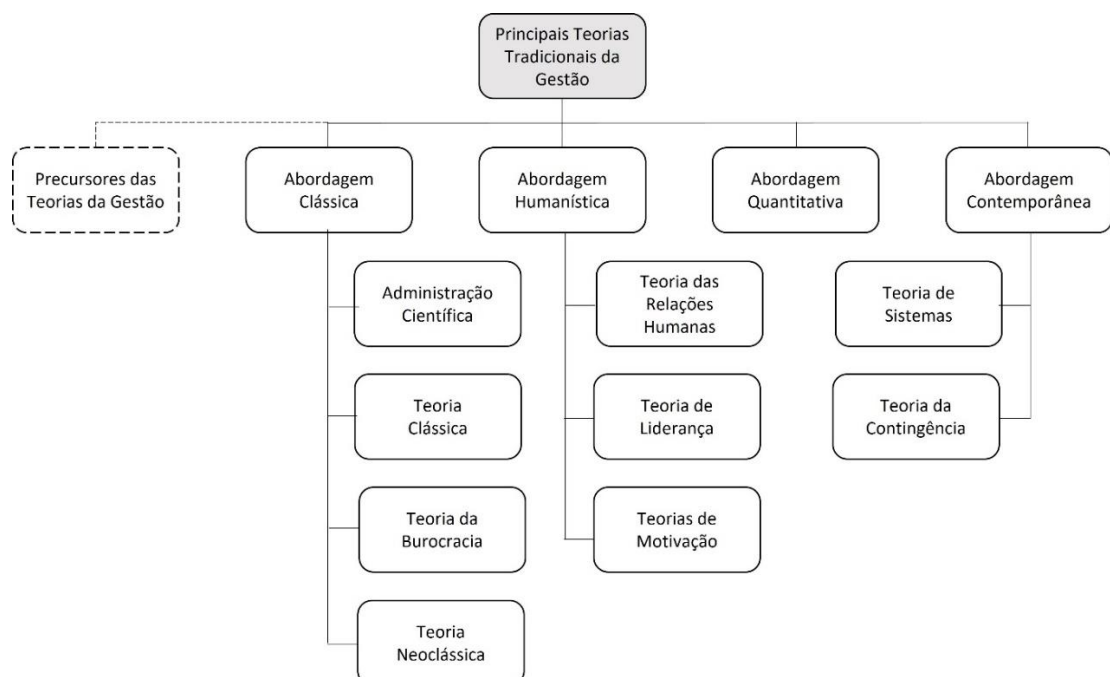
Thomas Hobbes; Rousseau; Karl Marx etc), da organização da igreja católica (ex: organização eclesiástica e hierárquica), da organização militar (ex: escala hierárquica; unidade de comando; estado-maior; assessoria de linha; delegação de autoridade; conceito de estratégia; Sun Tzu; Napoleão Bonaparte; Karl von Clausewitz etc), das ciências (Bacon; Descartes; Galileu Galilei; Isaac Newton etc), de economistas liberais (ex: Adam Smith), bem como dos pioneiros e empreendedores de sucesso (ex: John Rockefeller; Westinghouse; *General Eletric*; *As Big Five* etc).

A partir desses antecedentes históricos, a busca por bases científicas para compreender, explicar, resolver problemas e desenvolver melhores práticas para a administração de organizações foi aumentando, possibilitando, assim, o surgimento das chamadas *teorias administrativas*.

Segundo Caravantes (*apud* SCHULTZ, 2016), as teorias administrativas (ciência da administração) se dividem em dois grandes eixos: as *teorias organizacionais* (*organization theory*) e as *teorias gerenciais* (*management theory*), sendo a primeira mais descritiva (o que é e como é) e a segunda mais prescritiva e de conteúdo mais prático (o que fazer e como fazer).

A Figura 1 apresenta um resumo das principais teorias da administração (teorias gerenciais).

**Figura 1 – Teorias Tradicionais da Gestão**



Fonte: Adaptado de Bartol e Martin (*apud* Santos, 2008, p. 55)

A maior parte dessas teorias, no entanto, foi desenvolvida a partir de uma necessidade ou visão específica, no sentido de resolver algum tipo de carência detectada no estudo da administração, e por isso, cada uma terminou focando suas análises em variáveis organizacionais bastante delimitadas.

Assim, algumas teorias focaram nas tarefas (sendo influenciadas pela Engenharia), outras na estrutura (com influência da Sociologia), outras no ambiente (com influência da Sociologia e da Psicologia, e outras nas pessoas (com influência da Psicologia).

Duas teorias que fugiram a essa regra, foram a Teoria de Sistemas e a Teoria da Contingência, ambas consideradas abordagens contemporâneas, surgidas a partir de estudos estruturalistas.

Segundo Escobar (*apud* CHIAVENATO, 2003, p. 315),

O estruturalismo não é propriamente uma teoria, mas, antes de tudo, um método que Lévy-Strauss trouxe da lingüística e introduziu nas ciências sociais com êxito. Esse método estendeu-se à Economia, à Psicologia, à Sociologia, chegando à Administração.

A ideia central do estruturalismo é sua abordagem múltipla e integradora da organização, vendo-a como um todo, composto de elementos que interagem entre si.

No âmbito da Administração, o estruturalismo surge como uma tentativa de conciliar e integrar os conceitos clássicos e humanísticos, aliada a uma visão crítica do modelo burocrático de Max Weber. “Em resumo, o estruturalismo representa uma trajetória à abordagem sistêmica” (CHIAVENATO, 2003, p. 315).

Inicialmente, as variáveis-chave organizacionais objeto de estudo da ciência administrativa, limitavam-se às seguintes: *tarefas, estrutura, pessoas, ambiente e tecnologia*. Com o tempo, foram incorporadas outras, a exemplo das variáveis *processos e competitividade*, como se vê na Figura 2.

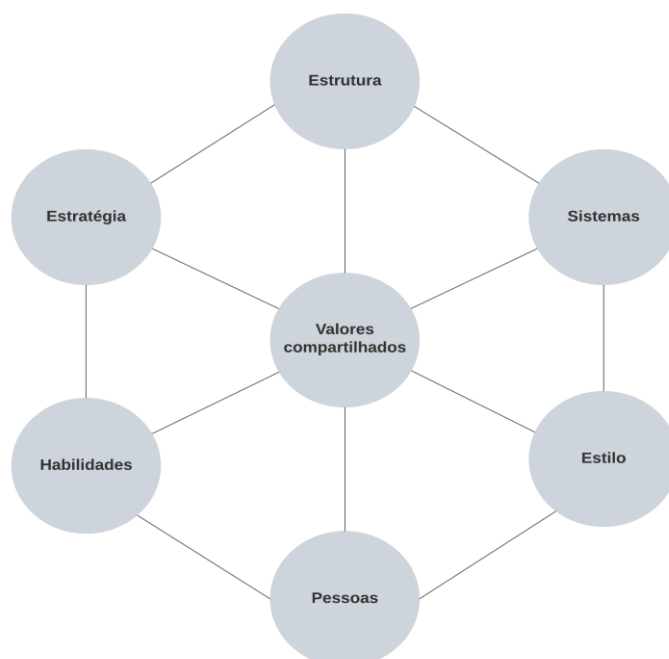
**Figura 2** – Variáveis organizacionais alargadas



Fonte: adaptado de Chiavenato (*apud* SANTOS, 2008, p. 44).

Uma outra visão acerca das variáveis organizacionais essenciais para o estudo administrativo relacionado ao bom desempenho da organização, é a que se verifica no modelo dos 5 S's proposto pela consultoria *McKinsey*, em 1982.

**Figura 3** – Modelo dos 7 S's da *McKinsey*



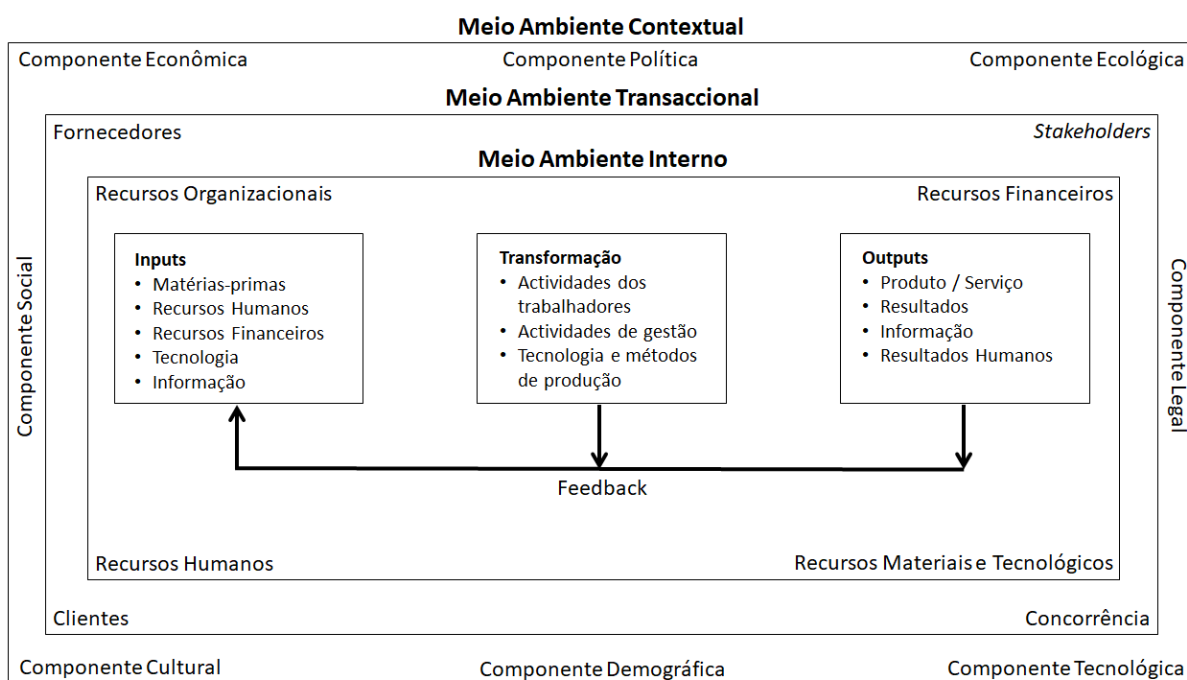
Fonte: Chiavenato (*apud* SANTOS, 2008, p. 46).

Com a crescente necessidade apontada pelo estruturalismo, de se estudar, não apenas uma variável organizacional isoladamente, mas todas as variáveis possíveis, em conjunto, incluindo suas inter-relações e as relações com o ambiente é que foram consolidadas as abordagens sistêmicas, representadas, notadamente, pela Teoria de Sistemas e pela Teoria da Contingência.

A Teoria de Sistemas surgiu com os trabalhos do biólogo austríaco Ludwig von Bertalanffy, publicados entre 1950 e 1968. Basicamente, consiste em considerar a organização como um conjunto de partes inter-relacionadas, que atuam como um todo, na busca pelo alcance de objetivos (CHIAVENATO, 2012; SANTOS, 2008).

Enquanto as teorias anteriores viam as organizações como sistemas fechados, a Teoria de Sistemas passou a ver as organizações como sistemas abertos, que mantêm constante interação com o ambiente que as envolve, conforme demonstrado na Figura 2.

**Figura 4 – Organização como Sistema Aberto Integrado num Meio Ambiente Alargado**



Fonte: Inspirado em Gonçalves (*apud* SANTOS, 2008)

Como se observa, a grande contribuição da abordagem sistêmica é a possibilidade de se compreender os efeitos sinérgicos das organizações (SANTOS, 2008).



Ainda sobre os méritos da Teoria de Sistemas para a Administração, Santos (2008, p. 103) destaca, dentre outros, os seguintes:

- [...]
- Ao encarar a própria **organização como sistema composto por múltiplos subsistemas**, a Teoria dos Sistemas propõe uma **abordagem integradora e global de todas as variáveis organizacionais** e, bem assim, das **suas múltiplas inter-relações**, colmatando a lacuna revelada pelas abordagens tradicionais, que tendem a concentrar-se exclusivamente numa ou noutra variável organizacional (pessoas, tarefas, estrutura etc) em detrimento das demais, e ignorando as suas interações;
- Através do recurso à matemática, à estatística, à cibernética e às tecnologias da informação (com especial destaque para os sistemas de informação de gestão integrados) a Teoria de Sistemas permite a criação de condições para o desenvolvimento e implementação prática de ideais e conceitos de gestão até então apenas teorizados;
- A contribuição determinante para **compreensão e interiorização do conceito de sinergia, enquanto benefício decorrente da interação dos componentes de um determinado sistema, e que proporciona um benefício maior ao sistema, como um todo, do que o que se obteria através da soma dos benefícios de cada um dos componentes, se estes funcionassem de forma independente** (grifo nosso).

Segundo Chiavenato (2012), a Teoria de Sistemas é a que menos sofre críticas, dentre as teorias administrativas, justamente porque se preocupa com a perspectiva estrutural-funcionalista, típica das ciências sociais nos tempos atuais.

De outro lado, a partir de estudos e pesquisas voltados a identificar o melhor modelo de estrutura organizacional para determinados tipos de empresa, eis que surge, por intermédio de autores neo-estruturalistas, a Teoria da Contingência, indicando que “[...] não há nada de absoluto nas organizações ou na teoria administrativa. Tudo é relativo, tudo depende.” (CHIAVENATO, 2012, p. 323), ou seja, a prática administrativa (gerencial) é situacional e circunstancial, adequando-se conforme a influência do ambiente.

Exemplificando, Chiavenato (2012) cita a pesquisa de Chandler sobre *estratégia e estrutura*, em que se chegou à seguinte conclusão: “[...] diferentes ambientes levam as empresas a adotar novas estratégias, e **novas estratégias exigem diferentes estruturas organizacionais.**” (CHIAVENATO, 2012, p. 324, grifo nosso).

A Teoria da Contingência se trata, basicamente, de uma extensão da Teoria de Sistemas, pois preserva os seus pressupostos, buscando dar-lhe uma melhor aplicação prática a casos concretos.

Uma importante contribuição dessa teoria foi a possibilidade de se compatibilizar as visões da organização como um sistema fechado e como um sistema aberto.

“As organizações são sistemas abertos dotados de componentes de sistemas fechados. Elas confrontam-se com a incerteza (ambiente) e, ao mesmo tempo, necessitam de certeza e previsibilidade em suas operações (tecnologia).” (CHIAVENATO, 2012, p. 362), ou seja,

**Os níveis inferiores e situados no âmago da organização trabalham dentro da lógica de sistema fechado**, enquanto **os níveis mais elevados, situados na periferia organizacional e que servem de interface para os eventos ambientais trabalham com a lógica de sistema aberto**. (CHIAVENATO, 2012, p. 361, grifo nosso).

Nas palavras de Santos (2008, p. 104-105):

- a. Em condições ambientais relativamente estáveis, a *forma mecanicista* de organização (organização tipicamente *weberiana*, burocrática, assente na divisão e especialização do trabalho e extremamente hierarquizada e centralizada) é a mais adequada; enquanto que:
- b. Em condições ambientais caracterizadas pela incerteza, imprevisibilidade, mutação e inovação, a estrutura organizacional assente numa *forma orgânica* – organizações flexíveis e descentralizadas, com estruturas horizontalizadas e relacionamentos predominantemente laterais, com amplitude de controlo mais ampla – revela-se mais adequada.

Como etapa precursora das Teorias de Sistemas e Contingencial, surgiram, no âmbito do estruturalismo, as abordagens teóricas para a análise das relações interorganizacionais.

Conforme assevera Daft (*apud* SCHULTZ, 2016, p. 85),

as organizações estabelecem relações com outras organizações, **“dependendo de suas necessidades e da estabilidade e complexidade do ambiente”**. As relações interorganizacionais podem consistir em “transações, fluxos e ligações de recursos relativamente duradouras que ocorrem pelo menos entre duas organizações” (grifo nosso).

Em outras palavras:

**[...] as relações interorganizacionais são condicionadas pelos tipos de organizações existentes em determinado setor e pelos tipos de relações organizacionais praticadas**, e que, por isso, merecem tratamentos teóricos diferenciados (SCHULTZ, 2016, p. 89, grifo nosso).

Para exemplificar, o autor apresenta a imagem representada pelo Quadro 1, que possibilita às organizações uma melhor avaliação acerca do ambiente ao seu redor, na perspectiva das suas diferenças em relação às outras organizações, bem como do grau de cooperação e de competitividade existente entre elas.

**Quadro 1** – Relações organizacionais e perspectivas teóricas para avaliar o ambiente organizacional

		Tipo de organização	
		Dissimilar	Similar
Relações organizacionais	Competitivas	Dependência de recursos	Ecologia populacional
	Cooperativas	Redes de colaboração	Institucionalismo

Fonte: Daft (*apud* SCHULTZ, 2016, p. 85).

Como se vê, o Quadro 1 apresenta quatro abordagens teóricas básicas, para a análise de contextos interorganizacionais: *dependência de recursos*, *redes de colaboração*, *ecologia populacional* e *institucionalismo*.

A teoria da *dependência de recursos* serve para analisar organizações dissimilares, ou seja:

ambientes organizacionais em que convive uma **diversidade de pequenas, médias e grandes empresas, ou empresas do mesmo tamanho**, mas **diferenciadas quanto às suas estruturas e formas de produção**. (SCHULTZ, 2016, p. 88, grifo nosso).

Nesse sentido, o foco é reduzir a dependência de uma organização em relação aos recursos essenciais de outras organizações do seu entorno, aumentando, assim, sua independência em relação às organizações do mesmo ambiente, e direcionando a dependência para fornecedores e compradores, onde são obtidos os recursos que não podem ser produzidos internamente.

Conforme Daft (*apud* SCHULTZ, 2016), tomando por base esse modelo teórico,

as organizações adotam estratégias interorganizacionais para minimizar a sua dependência com relação a recursos – humanos, financeiros, materiais ou informacionais – e reduzir as incertezas, tais como alianças, fusões, aquisições, coalizões, cooperação, contratos, *joint ventures*, cooptação, relações públicas, participação acionária, *lobby*, recrutamento de pessoas-chave, etc. Entretanto, **tais estratégias redundam em um dilema para os gestores: a coordenação das conexões e das relações com as outras organizações reduz a liberdade para a tomada de decisões**. (SCHULTZ, 2016, p. 89-90, grifo nosso)

Em suma, o que acontece são relações de poder, negociações, concessões e perda relativa de autonomia.

Assim, quatro tipos de estratégias podem ser adotados para reduzir a dependência da organização quanto aos recursos provenientes do ambiente externo:

- (1) adaptar-se às restrições externas ou alterá-las;
- (2) alterar as relações de interdependência, por meio de fusões, de diversificação ou de crescimento;
- (3) **negociar com o ambiente, estabelecendo conexões, acordos de parcerias e joint ventures e formando associações empresariais;** e
- (4) **mudar o ambiente em termos de legalidade e legitimidade, através de ações políticas.** (SCHULTZ, 2016, p. 90, grifo nosso).

Por outro lado, a abordagem das *redes de colaboração* objetiva justamente o contrário, ou seja, a partir de um relacionamento de parceria, confiança e negociação, as organizações buscam a dependência entre si, mesmo. Com isso, “compartilham riscos e recursos escassos no intuito de agregar valor e aumentar a eficiência. (SCHULTZ, 2016, p. 86).

Já o *institucionalismo*, nos dizeres de Schultz (2016):

[é mais adequado] para a análise de ambientes organizacionais em que coexistem, predominantemente, organizações similares (pequenas, médias ou grandes), ou **organizações que, embora tenham tamanhos diferentes, enfrentam problemas semelhantes. As relações entre tais organizações são majoritariamente de cooperação.** (SCHULTZ, 2016, p. 88, grifo nosso).

Esta abordagem lida com questões como “[...] valores, crenças, mitos, hábitos, costumes, entre outras variáveis do universo simbólico.” (SCHULTZ, 2016, p. 94), o que favorece a análise acerca das pressões institucionais que uma organização sofre.

O ambiente institucional é formado por instituições tanto formais quanto informais, tais como cultura, tradição, valores, crenças, costumes, hábitos, sistemas políticos, regulamentações, educação, política macroeconômica, políticas setoriais, leis, códigos de ética, as quais, em qualquer sociedade, constituem as “regras do jogo” que moldam as condutas das organizações, que assumem o papel de “jogadores” (ZYLBERSZTAJN, 2000; FARINA *apud* SCHULTZ, 2016, p. 95).

O autor também afirma que, enquanto algumas organizações estão inseridas em ambientes onde predominam as dimensões institucionais (crenças, mitos, regras, valores, filosofias etc.), a exemplo das escolas, igrejas, hospitais públicos, universidades e órgãos governamentais, outras organizações, como as empresas, estão envoltas em um ambiente onde predominam as dimensões técnicas (custos, marketing, lucro, inovação, estratégia etc.). (SCHULTZ, 2016).

As duas dimensões sempre coexistem no ambiente organizacional, variando apenas a predominância de uma ou outra, podendo haver, também, um equilíbrio entre elas, como mostra o Quadro 2.

**Quadro 2** - Relações entre ambientes técnicos e ambientes institucionais

		Ambiente institucional		
		Forte	Médio	Fraco
Ambiente técnico	Forte	Serviços públicos Bancos Hospitais	Farmácias	Manufaturas em geral
	Fraco	Clínicas de saúde mental Escolas Agências legais Igrejas		Restaurantes Clubes desportivos

Fonte: SCOTT; MEYER (*apud* SCHULTZ, 2016, p. 96).

Como se observa, os serviços públicos, por exemplo, estão inseridos em fortes ambientes institucionais e técnicos, uma vez que estão submetidos tanto a regras formais (leis, decretos, instruções normativas etc.), como também precisam respeitar determinadas regras informais, como confiança, atendimento, segurança, reputação etc., para que gere credibilidade junto aos seus usuários (SCHULTZ, 2016).

Essa situação de estar inserida em ambientes institucionais e técnicos mais fortes gera na organização uma necessidade de possuir uma estrutura organizacional mais robusta e complexa, a fim de atender das demandas de ambas as dimensões.

De outro lado, o autor também referencia outro fenômeno decorrente do uso compartilhado de recursos simbólicos e econômicos por parte de organizações que integram o mesmo ambiente técnico e institucional, que é o dessas organizações se tornarem, ao longo do tempo, semelhantes em relação à estrutura e às práticas gerenciais.

Após um período de consolidação de determinado setor (conjunto de organizações), existe no ambiente organizacional “uma força invisível empurrando na direção da semelhança”. Este processo – o isomorfismo – está condicionado a certas pressões ou forças do ambiente, que induzem as organizações a se adaptarem às demandas e às exigências dos clientes, dos profissionais, dos financiadores, do governo, etc. (SCHULTZ, 2016, p. 97-98).

Ainda segundo o autor, as principais forças que causam essa similaridade, denominada de *isomorfismo organizacional* ou *isomorfismo institucional* são:

- forças miméticas (imitação e cópia de práticas de gestão culturalmente aceitas para reduzir incertezas);
- forças coercitivas (política); e
- forças normativas (normas profissionais e de formação, tais como engenharia, direito, contabilidade, [administração] etc.). (SCHULTZ, 2016, p. 98).

O Quadro 3 apresenta uma tipologia das respostas estratégicas das organizações frente aos processos e pressões institucionais do ambiente. (p. 100).

**Quadro 3** – Respostas estratégicas aos processos e pressões institucionais

<b>Estratégias</b>	<b>Táticas</b>	<b>Exemplos</b>
<b>Aquiescência</b>	Aceitar Imitar Aceder	Seguir normas invisíveis, dadas como certas Reproduzir modelos institucionais Obedecer às regras e aceitar as normas
<b>Compromisso</b>	Equilibrar Pacificar Barganhar	Responder às expectativas de públicos múltiplos Aplacar e acomodar elementos institucionais Negociar com grupos de interesse institucionais
<b>Esquivança</b>	Ocultar Amortecer Escapar	Disfarçar a não conformidade Afrouxar as ligações institucionais Mudar objetos, atividades ou domínios
<b>Desafio</b>	Rejeitar Provocar Atacar	Desconsiderar normas e valores explícitos Contestar regras e exigências Violar as fontes e pressão institucional
<b>Manipulação</b>	Cooptar Influenciar Controlar	Admitir pessoas influentes Moldar valores e critérios Dominar públicos e processos institucionais

Fonte: Fonseca (*apud* SCHULTZ, 2016, p. 100).

O que se conclui é que não há uma homogeneidade quanto ao tipo de isomorfismo (coercitivo, mimético ou normativo) existente em determinado ambiente, podendo as organizações adotarem estratégias de respostas variadas de conformidade ambiental, desde as mais passivas, passando pelas reativas, até as mais ativas.

Por fim, a abordagem da *ecologia populacional* se relaciona mais ao surgimento de novas formas organizacionais que precisam inovar e empreender para se adaptarem ao ambiente existente e sobreviverem.

Nesse sentido, fazendo-se uma analogia com a população de espécies biológicas ou da vida selvagem: “aquelas [organizações] que se ajustarem às novas situações sobreviverão e progredirão, enquanto aquelas que não o fizerem morrerão” (PUGH; HICKSON *apud* SCHULTZ, 2016, p. 87).

Todavia, para além dessa perspectiva, “[...] pela qual os biólogos veem as moscas-das-frutas – a distância, em termos de comportamento coletivo”

(MINTZBERG *et al. apud* SCHULTZ, 2016, p. 87), a ecologia populacional também permite uma outra visão, de equilíbrio entre a competição e a cooperação:

Nesta perspectiva, **não existem organizações independentes, ou que sejam responsáveis únicas pelo seu sucesso e sobrevivência. A competição faz parte das estratégias organizacionais** (“vence o mais forte”, lógica da competitividade), **como também a cooperação** (“a união nos torna mais fortes”, lógica da cooperação), **evidenciando assim a capacidade que as organizações têm tanto para cooperar quanto para competir.** (SCHULTZ, 2016, p. 87, grifo nosso).

Portanto, é plenamente possível a competição saudável conviver com a necessária cooperação, num determinando ambiente interorganizacional.

Apesar da Teoria da Contingência ainda ser considerada a teoria gerencial mais recente em grande parte das obras de Administração, já existem, também, algumas perspectivas mais novas, influenciadas, por exemplo, pelo *princípio da incerteza*, pela *Teoria do Caos* e pela *Teoria da Complexidade*.

Com efeito, Chiavenato (2012) agrupa as teorias administrativas em três grandes períodos: o *período cartesiano e newtoniano da administração* (Administração Científica, Teorias Clássica e Neoclássica); o *período sistêmico da administração* (Teoria de Sistemas e Teoria da Contingência); e o *período atual da administração* (influências das teorias do caos e da complexidade).

Esses três períodos possuem correlação direta com os modos de pensamento *clássico*, *sistêmico* e *complexo*, bem como com os conceitos de *Gestão 1.0*, *Gestão 2.0* e *Gestão 3.0* (*Management 3.0*<sup>3</sup> ou, simplesmente, *M3.0*), respectivamente. Tais paradigmas epistemológicos, em verdade, refletem a própria evolução do pensamento científico como um todo.

Prim *et al.* (2008), bem como Silvia e Ramalho (2019) trazem uma boa discussão sobre como os paradigmas *clássico*, *sistêmico* e *complexo*, que acompanharam a evolução da ciência, influenciaram as teorias organizacionais e gerenciais.

---

<sup>3</sup> O termo *Management 3.0* foi cunhado pelo holandês, gestor de TIC, Jurgem Appelo, no *best-seller* “*Management 3.0. Leading Agile Developers, Developing Agile Leaders*” (“Gestão 3.0: Desenvolvedores de Líderes Ágeis; Desenvolvendo Líderes Ágeis”, tradução livre), lançado em 2011. Nessa obra, o autor discorre sobre uma terceira geração de modelos de gestão, focada na flexibilização da hierarquia organizacional e na maior participação e autonomia dos colaboradores nas decisões de negócio (organização em rede). Para isso, faz uma comparação com as gerações de modelos anteriores, que denominou de *Management 1.0* (estrutura hierárquica forte) e *Management 2.0* (marcada pelo surgimento de modernas ferramentas de gestão, como o *Six Sigma*, a *Gestão da Qualidade Total* e o *Balanced Scorecard*).

Na visão de Prim *et al.* (2008),

As teorias organizacionais baseadas no pensamento clássico são limitadas por desconsideram a relação da organização com seu ambiente externo e a inter-relação entre as partes da organização. Por sua vez, as teorias fundamentadas no pensamento sistêmico são restritas por desconsideram a autonomia dos indivíduos em relação à organização e da organização em relação ao ambiente. As teorias organizacionais baseadas no pensamento da complexidade superaram essas e outras falhas das teorias anteriores. Elas consideram que a organização tanto influencia quanto é influenciada pelo ambiente e vêem a organização como um processo que emerge da interação dos indivíduos. (PRIM *et al.*, 2008, p. 1).

Após discorrer sobre as características de cada um desses modos de pensamento, o autor apresenta um quadro resumo, representado aqui, pelo Quadro 4.

**Quadro 4** – Os fundamentos e as características dos pensamentos clássico, sistêmico e da complexidade

	Pensamento Clássico	Pensamento Sistêmico	Pensamento da Complexidade
<b>Fundamento</b>	Mecânica newtoniana	Teoria geral dos sistemas e cibernética	Teoria dos caos, estruturas dissipativas e sistemas adaptativos complexos
<b>Ontologia</b>	A realidade é constituída de objetos discretos e isoláveis.	A realidade é constituída de sistemas emergentes estáveis.	A realidade é constituída de sistemas emergentes que podem apresentar diferentes padrões de comportamento: estável, complexo ou instável.
<b>Causalidade</b>	A evolução é causada por forças que atuam nas partes (leis de causa e efeito). A finalidade da evolução é a otimização do desempenho do sistema.	A evolução é causada por forças ambientais que atuam no sistema. A finalidade da evolução é o restabelecimento do equilíbrio do sistema.	A evolução é causada pela coevolução entre as partes e o todo. A finalidade da evolução é a transformação do sistema em um sistema complexo.
<b>Epistemologia</b>	O conhecimento é objetivo.	O conhecimento é objetivo.	O conhecimento é objetivo e subjetivo.
<b>Metodologia</b>	Método reducionista. Envolve o teste de hipóteses do tipo "se-então".	Método "contextual". Envolve o teste de hipóteses do tipo "se-então".	Multi-metodológico. A escolha do método se dá em função dos objetivos da pesquisa.

Fonte: PRIM *et al.*, 2008, p. 11.

Conforme Ferreira (2000), a problematização da complexidade e da mudança nas sociedades contemporâneas passou a ser objeto de produção teórica a partir da década de 1970, em meio a um "[...] momento privilegiado de confluência de vários factores de causalidade com efeitos estruturantes nos domínios das novas tecnologias e a organização do trabalho" (FERREIRA, 2000, p. 99).

Ainda segundo o autor, isso se deu no contexto de se buscar uma melhor definição do novo modelo societário que emergia: "[...] a sociedade pós-industrial, sociedade de informação, sociedade pós-moderna (FERREIRA, 2000, p. 99).



A teoria da complexidade “[...] é a parte da ciência que trata do emergente, da física quântica, da inteligência artificial e de como os organismos vivos aprendem e se adaptam. Ela é um subproduto da teoria do caos.” (CHIAVENATO, 2012, p. 400).

A teoria do caos parte da ideia de que o mundo é, essencialmente, *mudança*. E mais: mesmo a menor mudança ocorrida em algo, em algum lugar, possui o condão de provocar tantas outras mudanças, inclusive radicais, em diversas outras situações e lugares. Um exemplo clássico que demonstra bem essa realidade é a famosa frase: “[...] o bater de asas de uma borboleta na Califórnia pode causar um furacão na Flórida um mês depois.” (LORENZ *apud* CHIAVENATO, 2012, p. 398).

Ainda nos dizeres de Chiavenato (2012, p. 399), “Na ciência moderna, caos significa uma ordem mascarada de aleatoriedade.”

Deste modo, na perspectiva da teoria do caos, a noção de equilíbrio (objetivada pela Teoria de Sistemas), bem como o estado de determinismo e a causalidade linear, em verdade, ocorrem raramente num mundo que se transforma continuamente e de maneira cada vez mais veloz.

Em relação à teoria da complexidade propriamente dita, Gouveia e Conti (*apud* SILVA e RABALHO, 2019, p. 395) informam que um dos seus grandes marcos se deu no século XX, “[...] quando Edgar Morin (1921-) definiu o momento como “virada paradigmática da ciência ocidental”.

Conforme a teoria da complexidade, uma vez próximos do estado de caos, os sistemas buscam, naturalmente, auto-organizar-se, revezando momentos de instabilidade e de inovação, tornando-se, após isso, sistemas mais complexos e que se adaptam numa rede cooperativa de indivíduos, incorporando o aprendizado obtido com a experiência, na própria estrutura do sistema (CHIAVENATO, 2012).

Retornando a Prim *et al.*, (2008), os referidos autores entendem que a grande desvantagem das teorias gerenciais baseadas no pensamento clássico, é que elas desconsideram a inter-relação das partes que compõem as organizações, bem como a relação entre estas e o seu respectivo ambiente externo, enxergando-as como sistemas fechados.

Esse problema foi resolvido pelas teorias baseadas no pensamento sistêmico. Todavia, os autores ressaltam que essas teorias também apresentam certa limitação,

pois “[...] desconsideram a capacidade tanto dos indivíduos quanto da organização de tomarem seus próprios rumos, ou seja, de terem autonomia” (MORGAN *apud* PRIM *et al.*, 2008, p. 12).

Diferente disso, as teorias gerenciais baseadas no pensamento complexo, “[...] consideram que a organização influencia o ambiente através de suas inovações e vêem a organização como um processo que emerge da interação dos indivíduos, os quais, no processo, formam e transformam-se” (PRIM *et al.*, 2008, p. 13).

De modo geral, a teoria da complexidade não se opõe completamente às teorias baseadas nos pensamentos clássico (linear-binário-cartesiano) e sistêmico, pelo contrário, reconhece suas contribuições, conforme pode se observar na afirmação de Silvia e Ramalho (2019, p. 397), de que “[...] o primeiro princípio que conduz a um pensamento complexo é o sistêmico ou organizacional”.

O pensamento complexo religa saberes separados e dispersos; busca a circularidade entre a análise (disjunção) e a síntese (religação); reconhece que existe multiplicidade na unidade e vice-versa; admite e procura lidar com a incerteza, a aleatoriedade, a imprevisibilidade e as contradições; compreende a autonomia e a individualidade; chega às conclusões tendo em conta o contexto e a relação entre local e global (MARIOTTI, 2010).

Desta forma, visa enfrentar o que David Bohm (*apud* MARIOTTI, 2010) chama de “doença do pensamento”, cujos sintomas são: o imediatismo, a superficialidade e o simplismo. Com isso, contribui para se pensar a formulação/formação da estratégia e sua implementação/execução, numa concepção abrangente, de complexidade, de simplicidade e de “unidade na dualidade”.

Do mesmo modo, contribui, também, para a busca do equilíbrio entre autonomia institucional e atuação sistêmico-integrada; entre competição e cooperação.

Entretanto, em que pese ter sido um avanço em relação às teorias sistêmicas, a teoria da complexidade ainda se encontra em fase inicial de desenvolvimento, necessitando, portanto, de mais tempo para que possa ser aperfeiçoada, especialmente por meio de pesquisas empíricas.

Por estas razões, as discussões do presente trabalho navegarão entre o pensamento sistêmico e o pensamento complexo, com ênfase, todavia, no primeiro.

## 2.2 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL: TIPOS DE ESTRUTURA QUANTO AO SISTEMA DE RESPONSABILIDADES, NÍVEIS ORGANIZACIONAIS E CULTURA ORGANIZACIONAL

Os estudos organizacionais, geralmente, são conduzidos por dois tipos de abordagem: a abordagem comportamentalista e a abordagem estruturalista.

Na abordagem comportamentalista, o que determina o comportamento organizacional são as características psicológicas e a personalidade de seus integrantes, isto porque “[...] os indivíduos reagem e moldam as suas condutas em função dos estímulos e pressões que recebem do ambiente no qual estão integrados” (SCHULTZ, 2016, p. 103), o que afeta “[...] a sua motivação, satisfação, capacidade de aprendizagem e tomadas de decisões” (SCHULTZ, 2016, p. 103).

Já a abordagem estruturalista, apesar de perceber a importância de se analisar o comportamento das pessoas, também entende “[...] que os indivíduos são influenciados predominantemente pelos grupos formais e informais dos quais fazem parte” (SCHULTZ, 2016, p. 108).

Segundo Chiavenato (2003, p. 314),

O estruturalismo conduz a uma ampla visão de que os conflitos e os antagonismos não podem ser relegados à esfera de atritos interpessoais: sua compreensão exige uma atenção maior à sua base, que é a estrutura organizacional e societária.

Nos dizeres de Perrow (*apud* SCHULTZ, 2016, p. 109),

É lógico que existem administradores incompetentes, assim como os operários nem sempre são os que desejaríamos que fossem, mas apelar imediatamente para explicações baseadas em características de personalidade ou relações humanas não é correto. **O que se deve perguntar primeiro é se a estrutura da organização, sua unidade, o seu papel, são adequados àquelas tarefas que se exigem. Mesmo com uma estrutura adequada, é preciso dar um certo desconto às eventuais falhas das características humanas.** (grifo nosso).

Deste modo, as duas abordagens devem ser vistas como complementares, sendo que o uso de uma ou de outra, ou das duas, simultaneamente, dependerá do tipo de estudo que se quer fazer e das características da organização. No caso das organizações públicas, por exemplo, a abordagem estruturalista tende a ser privilegiada, em razão do alto nível de burocracia que as caracteriza.

Enquanto a análise externa da organização contempla o chamado *ambiente organizacional* (externo), a análise interna está voltada à sua *estrutura organizacional*, que é composta, principalmente pelas pessoas, pelas tarefas e pelas tecnologias, dentre outras variáveis (as quais serão vistas mais adiante), cujas inter-relações e as posições que ocupam na organização “[...] definem a hierarquia, o fluxo de informações, as funções e os níveis de tomada de decisão, entre outros elementos do desenho organizacional” (SCHULTZ, 2016, p. 7).

Assim,

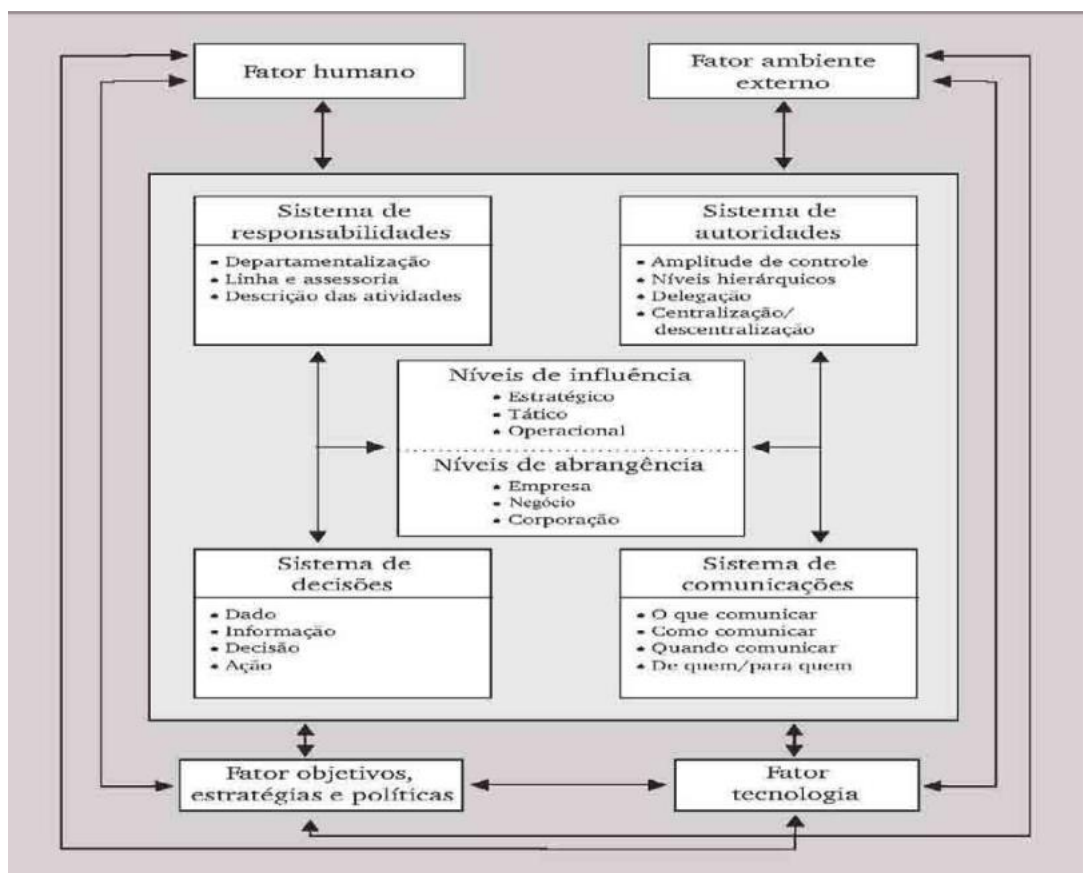
A estrutura organizacional pode ser entendida como o formato interno da organização, ou a representação dos seus níveis hierárquicos, compostos por setores, departamentos, áreas e funções. Ela determina a atribuição dos cargos de chefia, as relações de subordinação e os fluxos de informação que ocorrem internamente. (SCHULTZ, 2016, p. 111).

A depender do tipo de estrutura organizacional, portanto, haverá uma maior ou menor centralização da autoridade e das tomadas de decisões.

Em outras palavras, “[...] a estrutura organizacional é **“um instrumento formal de repartição do poder”**, distribuição representável por meio de um desenho organizacional, ou organograma. (DIAS *apud* SCHULTZ, 2016, p. 111, grifo nosso). Constitui, assim, “[...] uma cadeia de comando, ou seja, uma linha de autoridade que interliga as posições da organização e define quem se subordina a quem.” (CHIAVENATO, 2003, p. 83).

São diversos os componentes, as condicionantes, os níveis de influência, os níveis de abrangência etc., que podem caracterizar e classificar uma estrutura organizacional. Oliveira (2017) faz um resumo desses elementos, por meio da Figura 5.

**Figura 5** – Componentes, condicionantes, níveis de influência e níveis de abrangência da estrutura organizacional.



Fonte: adaptado de Oliveira (2017, p. 73).

Não é o caso de detalhar cada um desses elementos aqui, porém, praticamente todos serão abordados de alguma maneira, ao longo do trabalho.

Especificamente nesta seção terciária, os assuntos discutidos se referem à condicionante do sistema de responsabilidade (tipos de estrutura quanto à departamentalização e às atividades de linha *versus* de assessoria), bem como aos níveis de influência (níveis organizacionais).

No contexto da estrutura organizacional propriamente dita (sistema de responsabilidades), fala-se nos seguintes tipos de organização: organização linear, organização funcional, organização linha-*staff*, organização por produto/serviço, organização por cliente, organização por território, organização por processo, organização por projeto, organização matricial, organização por equipes e organização em rede (CHIAVENATO, 2003; OLIVEIRA, 2017).

Conforme leciona Chiavenato (2003, p. 186), “A organização do tipo linear constitui a forma estrutural mais simples e antiga, pois tem sua origem na organização

dos antigos exércitos e na organização eclesiástica dos tempos medievais”. As principais características desse tipo de organização, segundo o autor, são: autoridade linear ou única; linhas formais de comunicação; centralização das decisões; aspecto piramidal. Esse tipo se aplica às organizações cujas tarefas e rotinas não se modificam com frequência; que não requerem assessoria interna nem gestores especializados.

De outro lado, “A organização funcional é o tipo de estrutura organizacional que aplica o princípio funcional ou princípio da especialização das funções” (CHIAVENATO, 2003, p. 189), ou seja, baseia-se na separação e diferenciação de atividades. Suas características são: autoridade funcional ou dividida; linhas diretas de comunicação; descentralização das decisões (para órgãos ou cargos especializados); e ênfase na especialização. Esse tipo se aplica melhor nos casos de organizações pequenas, com equipe de especialistas bem entrosada e com objetivos bem definidos.

O tipo de organização linha-*staff* busca fazer uma conciliação entre os dois modelos anteriores, o da organização linear e o da organização funcional, mesclando as vantagens de cada uma. Também é conhecida como “organização do tipo hierárquico-consultivo”. (CHIAVENATO, 2003, p. 192). Segundo o autor, esse é o tipo mais utilizado, com fortes origens nos exércitos, em especial a partir da reorganização do estado-maior prussiano.

Nesse modelo, coexistem órgãos de linha (órgãos de execução – atividade-fim) e de assessoria (órgãos de apoio e de consultoria – atividade-meio). Em resumo, os órgãos de linha comandam e executam as atividades diretamente relacionadas aos objetivos básicos da organização, exercendo, portanto, uma autoridade linear, enquanto os órgãos de assessoria (*staff*) pensam, opinam, aconselham e planejam todo o suporte para isso, exercendo, assim, uma autoridade funcional.

Segundo Chiavenato (2012), apesar da interdependência entre os dois grupos, essa situação acaba por gerar conflitos, sendo necessária uma boa gestão para evitar que esses conflitos não saiam do âmbito interno e sigam para o âmbito externo, pois isso pode enfraquecer a “saúde” organizacional.

As principais características da organização tipo linha-*staff* são: fusão da estrutura linear com a estrutura funcional; coexistência entre as linhas formais de

comunicação com as linhas diretas de comunicação; separação entre órgãos operacionais (executivos) e órgãos de apoio e suporte (assessores); hierarquia versus especialização (CHIAVENATO, 2003).

A organização por produto/serviço divide sua estrutura organizacional com base nos produtos/serviços que desenvolve (CHIAVENATO, 2012).

Na organização por cliente, as atividades são agrupadas conforme as necessidades dos clientes (ex: clientes masculinos, femininos, infantis etc.). (OLIVEIRA, 2017).

A organização por território ocorre quando a organização possui atividades dispersas em várias regiões geográficas (OLIVEIRA, 2017).

A organização por processo agrupa suas atividades conforme as etapas de seus processos, ou seja, os departamentos representam a forma pela qual os trabalhos e processos são executados para o alcance dos objetivos. (OLIVEIRA, 2017).

Já a organização por projeto se baseia nos projetos que a organização desenvolve. Nesse caso, alguns “departamentos” são temporários, ou seja, por serem projetos, são extintos ao final. (OLIVEIRA, 2017).

Por sua vez, a organização matricial “[...] combina duas formas de departamentalização na mesma estrutura organizacional: a funcional e departamentalização de produto ou projeto” (CHIAVENATO, 2012, p. 346).

Neste caso,

O desenho matricial apresenta duas dimensões: gerentes funcionais e gerentes de produtos ou de projeto. **Com isso, o princípio da unidade de comando desaparece e se cria uma delicada balança de duplo poder que caracteriza a matriz.** Cada departamento passa a ter dupla subordinação: segue tanto a orientação dos gerentes funcionais como dos gerentes de produto/projeto. (CHIAVENATO, 2012, p. 346, grifo nosso).

Ainda segundo o autor, “[...] a estrutura matricial é uma espécie de remendo na velha estrutura funcional, tornando-a mais ágil e flexível às mudanças”. Portanto, depreende-se que o referido modelo depende bastante da colaboração entre as pessoas, para funcionar bem.

A organização por equipes é uma das fortes tendências surgidas a partir da década de 1990, quando muitas organizações, especialmente as mais novas,

passaram a delegar autoridade e responsabilidade em todos os níveis (CHIAVENATO, 2012).

O modelo parte do pressuposto de que ter equipes mais envolvidas nos processos decisórios aumenta o comprometimento das pessoas e torna a organização mais criativa, inovadora e ágil no contexto de um ambiente global e cada vez mais competitivo. Esse tipo de organização pode ser verificado, por exemplo, nas *startups*<sup>4</sup> e em algumas das chamadas *Big Techs*<sup>5</sup> (Facebook, Google, Amazon, Apple, Microsoft, Netflix, Spotify etc).

Por fim, a abordagem em rede acontece quando:

**[...] a organização transfere algumas de suas funções tradicionais para empresas ou unidades separadas, interligadas por um órgão coordenador**, que constitui o núcleo central.

**Produção, vendas, engenharia e contabilidade passam a ser serviços prestados por unidades separadas que trabalham sob contrato e são conectadas eletronicamente a um escritório central, para efeito de coordenação e integração.** A companhia central retém o aspecto essencial do negócio (core business), enquanto transfere para terceiros as atividades que outras companhias podem fazer melhor e mais barato (CHIAVENATO, 2012, p. 350, grifo nosso).

Ainda de acordo com o autor, esse tipo de abordagem apresenta duas características básicas: *modularidade* (as áreas ou processo da organização se tornam espécies de **módulos que precisam ser devidamente conectados**) e *sistema celular* (arranjos de pessoas e máquinas em **células autônomas e autossuficientes para as operações que lhe caibam no contexto organizacional maior**). As multinacionais, as *holdings* e os consórcios, são exemplos de uso dessa abordagem.

Como pode se observar, todos os tipos de estrutura organizacional apresentados possuem, cada um deles, suas vantagens e desvantagens. Além disso, a aplicabilidade de um ou outro tipo, sempre dependerá da natureza do negócio, da cultura organizacional e dos objetivos básicos da organização. De outro modo,

---

<sup>4</sup> *Startup* é um “termo da língua inglesa sem tradução oficial para a língua portuguesa, é uma ‘empresa emergente’ que tem como objetivo principal desenvolver ou aprimorar um modelo de negócio [geralmente de base tecnológica], preferencialmente escalável, disruptivo e repetível”. Fonte: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Startup>.

<sup>5</sup> *Big Techs* é um termo utilizado para designar o conjunto das maiores empresas multinacionais norte-americanas de tecnologia, incluindo computadores, *softwares*, redes sociais etc. Também conhecidas como as “gigantes da *Web*” que dominam o mercado digital desde o início do séc. XXI. As principais delas são: Google, Apple, Facebook, Amazon e Microsoft. Fontes: <https://www.somosicev.com/voce-sabe-o-que-e-uma-big-tech-vamos-te-explicar/>; <https://pt.wikipedia.org/wiki/GAFAM>.



também podem ser utilizadas de maneira conjugada. Por exemplo: algumas áreas da organização com um modelo e outras áreas com outro, bem como a abordagem em rede ser utilizada de forma complementar a qualquer outro tipo de estrutura.

Seja qual for o tipo a ser adotado, o fundamental é saber que a estrutura organizacional influencia diretamente na consecução dos objetivos organizacionais, das seguintes formas:

Como estrutura básica, através da descrição do trabalho, funções, organograma etc;

Como mecanismo de operação, através do alinhamento do comportamento dos indivíduos por intermédio de normas, regras, procedimentos e rotinas de trabalho e, bem assim, **como recurso a padrões de desempenho, programações, sistemas de avaliação, sistemas de incentivos e sistemas de comunicação**;

Como mecanismo de decisão, designadamente através do papel que desempenha na **recolha, tratamento, processamento, análise e disseminação da informação e conhecimento** provenientes do interior e do exterior da organização, susceptível de **apoiar o processo de tomada de decisões**. (BILHIM *apud* SANTOS, 2008, p. 36, grifo nosso).

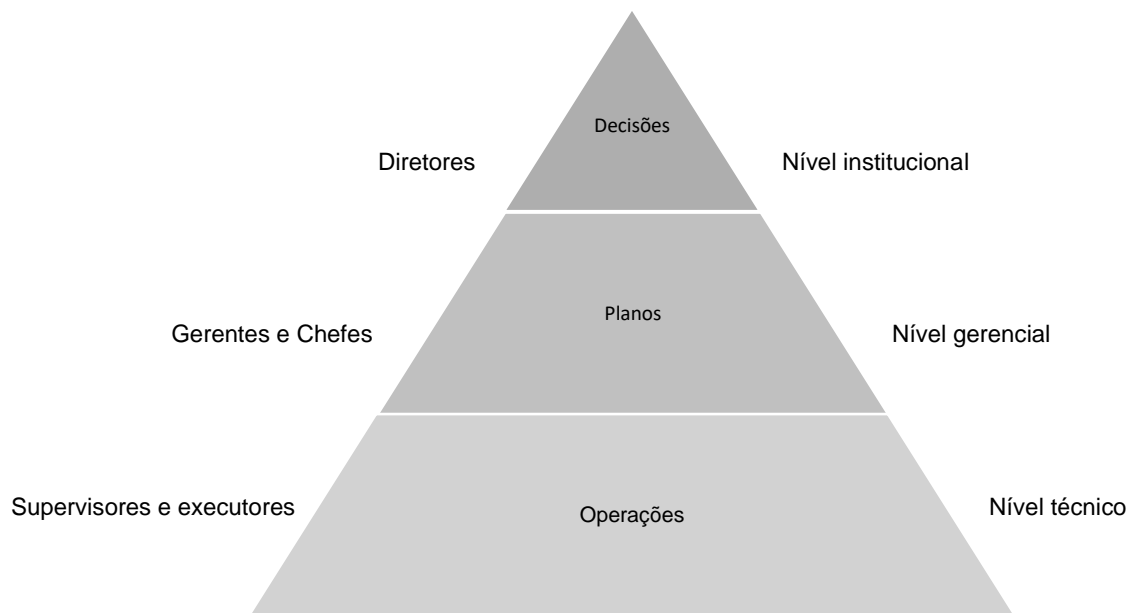
Outrossim, independentemente do tipo, as organizações possuem, basicamente, três níveis organizacionais ou níveis hierárquicos em sua estrutura, cada um com seus papéis e atribuições na administração organizacional.

Baseados nos estudos do sociólogo Talcott Parson, Blau e Scott (*apud* SCHULTZ, 2016, p. 129), elecam os seguintes níveis hierárquicos de uma organização:

- (1) o nível técnico (operários em fábricas, médicos em hospitais, professores em universidades);
- (2) o nível da administração (coordenação das partes e dos esforços); e
- (3) o nível institucional (vinculação da organização ao sistema social mais amplo).

Essa divisão pode ser observada na Figura 6.

**Figura 6** – Os três níveis organizacionais, segundo Parsons.



Fonte: adaptado de Chiavenato (2012, p. 185).

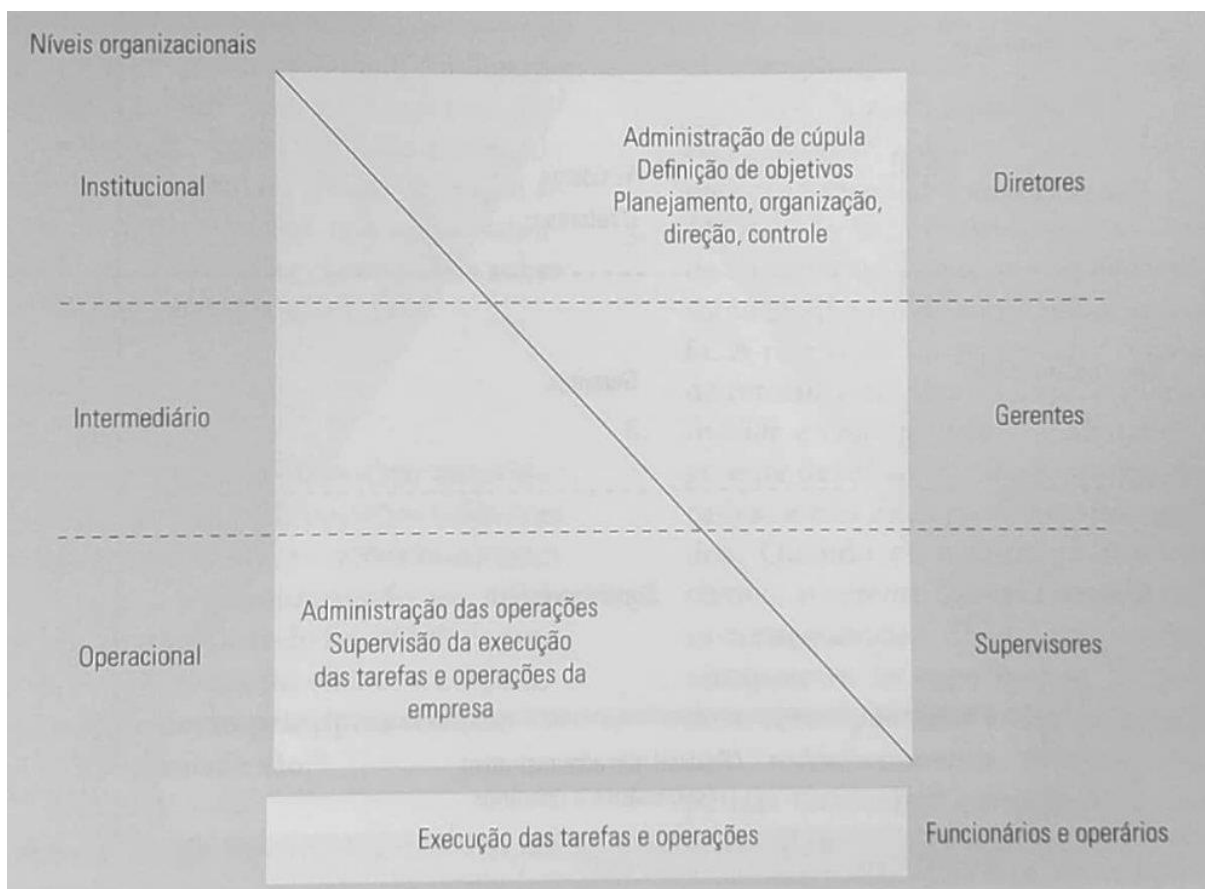
O nível institucional, também conhecido por nível estratégico, é aquele responsável para condução geral da organização, que lida com as decisões políticas e estratégicas, e que se relaciona com o ambiente externo.

O nível da administração (ou gerencial) é o nível intermediário, também conhecido por nível tático, responsável por planejar ou programar a execução das decisões tomadas no nível institucional, alocando os recursos necessário para isso.

Por fim, na base da pirâmide, está o nível técnico, também conhecido por nível operacional, no qual as ações planejadas ou programadas pelo nível da administração (ou gerencial) são executadas.

Outra forma de representar os níveis organizacionais é a apresentada por Chiavenato (2012), na Figura 7:

**Figura 7** – Diferentes níveis da organização.



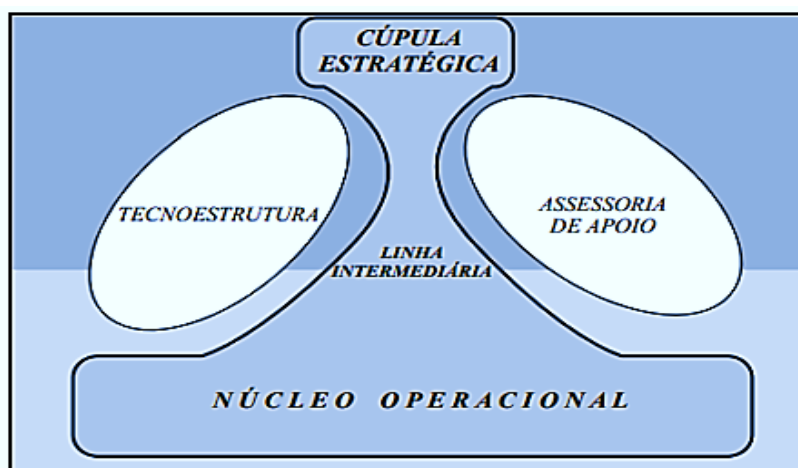
Fonte: adaptado de Chiavenato (2012, p. 105).

A Figura 4 traz uma perspectiva diferente da tradicional pirâmide organizacional, uma vez que chama a atenção para a realidade de que, no final das contas, todos os níveis decidem, planejam e operam, porém numa proporção correlata à sua posição na organização.

Assim, o nível mais alto (institucional / estratégico) decide, planeja e opera (executa tarefas) olhando a organização como um todo e na perspectiva do longo prazo. Já o nível intermediário (gerencial / tático), decide, planeja e opera (executa tarefas) olhando para uma área temática da organização e na perspectiva do médio prazo. Por fim, o nível operacional (técnico), decide, planeja e opera (executa tarefas) olhando apenas para a pequena unidade organizacional em que está lotado, e na perspectiva do curto prazo, ou seja, no funcionamento operativo diário da organização.

Um terceiro modo de ver a distribuição dos níveis organizacionais, este desenvolvido por Mintzberg (*apud* SCHULTZ, 2016), pode ser verificado na Figura 8.

**Figura 8** – Os cinco componentes básicos de uma organização

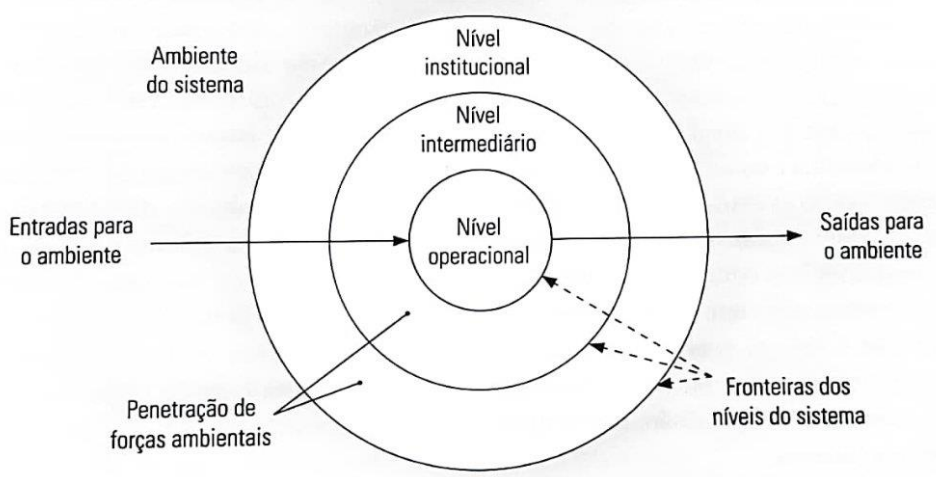


Fonte: adaptado de MINTZBERG (*apud* SCHULTZ, 2016, p. 130).

No modelo apresentado por Mintzberg, a “tecnoestrutura” representa os analistas de planejamento, de controle, de pessoal e de métodos; e a “assessoria de apoio” representa as demais atividades-meio, ou seja, o departamento financeiro, a logística, e os serviços de apoio em geral (SCHULTZ, 2016).

Finalizando as demonstrações de como os níveis organizacionais podem ser representados graficamente, a Figura 9 os relaciona com o ambiente, numa perspectiva sistêmica.

**Figura 9** – Relação sistêmica entre a organização e seu ambiente.



Fonte: adaptado de Chiavenato (2012, p. 344).

Deste modo, considerando as representações gráficas sobre os níveis organizacionais apresentadas, é possível perceber que a dinâmica de funcionamento desses níveis se dá a partir de um contínuo “passar de bastão”, que envolve a tríade: análise – decisão – ação.

Nas organizações do tipo linear, o nível institucional analisa, decide e repassa a decisão ao nível intermediário, para que este aloque os recursos necessários e programe a ação (execução do que foi decidido). Por fim, o nível operacional realiza a ação (executa o quanto programado pelo nível intermediário). Daí, o nível intermediário (gerencial) monitora essa execução e reporta seu andamento ao nível institucional.

No caso das organizações que possuem assessoria (*staff*), geralmente, antes da análise e decisão do nível institucional, existe a análise técnica (baseada em dados, informações e conhecimento, inclusive oriundos do ambiente externo) feita por esse *staff*, para um melhor embasamento da decisão institucional. É o caso típico (mas não exclusivo) das organizações militares, caracterizadas como do tipo linha-*staff*.

Como dito anteriormente, todo esse fluxo de atividades e informações que ocorre entre os níveis organizacionais é bastante influenciado e impactado pelo tipo de estrutura organizacional adotado, mas não só por essa dimensão, claro. Uma outra variável, ainda no âmbito da análise interna da organização, muito importante nesse contexto, é a *cultura organizacional*, que decorre da variável-chave tradicional *pessoas*.

Segundo Broom e Selznick (*apud* SCHULTZ, 2016, p. 140), cultura pode ser definida como “todas as maneiras compartilhadas de pensar, de crer, de perceber e de avaliar, que emergem ao longo da experiência do grupo e que são transmitidas de uma geração a outra”.

Já nos dizeres de Mintzberg *et al.* (*apud* SCHULTZ, 2016, p. 140), “a cultura está em tudo o que nos cerca – naquilo que bebemos, na música que ouvimos, na maneira pela qual nos comunicamos”.

Cultura, portanto, refere-se a uma construção social espontânea e histórica, típica de determinado grupo, de determinadas organizações, comunidades e sociedades, em determinado lugar, cidade, região, Estado ou país, e que reflete a interpretação da realidade e a visão de mundo das pessoas, manifestando-se através

da língua/linguagem, da literatura, da música, da dança, das artes em geral, da gastronomia, de festas, de tradições religiosas etc.

Nesse contexto, cultura envolve o “[...] compartilhamento de valores, normas, crenças, modos de pensar, entendimentos e orientações entre os integrantes de determinado grupo, ou determinada organização, comunidade e sociedade, formando, assim, o que Mintzberg *et al.* (*apud* SCHULTZ, 2016), chama de “cognição coletiva”.

Assim, na definição de Chiavenato (*apud* SCHULTZ, 2016, p. 140), a cultura organizacional é como “o conjunto de hábitos, crenças, valores e tradições, interações sociais, típicos de cada organização”. Como se vê, a cultura organizacional representa a organização informal, enquanto a estrutura organizacional propriamente dita (organograma) representa a organização formal.

Porém, de tudo isso, o fundamental é que:

segundo Wood Jr (*apud* CAVEDON, 2003, p. 55), nas organizações, “[a] cultura determina o que é importante e o que não [o] é para os executivos, delimita focos de atenção e influencia como as decisões são tomadas (SCHULTZ, 2016, p. 141).

Isto porque, em razão de representar a organização informal, a *cultura organizacional* é que molda o *comportamento organizacional*, já referenciado anteriormente.

Por consequência, a cultura organizacional impacta diretamente no *clima organizacional* e no *desempenho organizacional*, o que tem levado o tema a ser cada vez mais considerado nos estudos organizacionais (AIDAR *et al.* *apud* SCHULTZ, 2016, p. 142).

Sobre a questão do clima organizacional, Dias (*apud* SCHULTZ, 2016, p. 144) aponta que:

“é formado por uma percepção do coletivo (ambiente ou atmosfera organizacional)”; mais precisamente, “são as ideias preconcebidas das pessoas sobre o seu local de trabalho e sobre o dia a dia da organização”.

Sendo assim, a percepção dessa realidade impõe um cuidado especial nos processos de *mudança organizacional*, uma vez que as mudanças, tanto de objetivos, como no modo de fazer as coisas, comumente geram conflitos e resistência, em razão de influenciarem (mexerem) na chamada “zona de conforto”, bem como nos objetivos pessoais e organizacionais.

Mais adiante, o tema da gestão da mudança organizacional voltará a ser discutido.

Resumindo o presente capítulo, tem-se o seguinte:

As organizações contemporâneas têm se tornado cada vez mais complexas, notadamente com o surgimento das chamadas “organizações múltiplas”, que caracterizam, inclusive, alguns ministérios e secretarias da Administração Pública.

Diante dessa natural evolução e a consequente necessidade de melhor compreendê-la, também surgiu a ciência administrativa, a qual divide os seus estudos, basicamente, nas teorias organizacionais e nas teorias gerenciais (que são as teorias administrativas propriamente ditas).

Um importante avanço, nesse contexto, deu-se a partir da concepção das organizações como sistemas abertos, pela qual a organização passou a ser observada não apenas como um sistema fechado, ou seja, a partir das relações entre suas variáveis internas (estruturalismo), mas também, como um sistema aberto, ou seja, a partir das relações da organização com o seu entorno, o ambiente externo que a envolve e influencia (visão sistêmica).

Além disso, surgiram, também, abordagens teóricas para a análise das relações interorganizacionais, em suas diversas perspectivas (ex: dependência de recursos, redes de colaboração, ecologia populacional, institucionalismo).

Mais recentemente, o surgimento do paradigma complexo, tem contribuído para o cotejo, o equilíbrio e a integração entre o pensamento clássico (linear-binário-cartesiano) e o pensamento sistêmico, a partir da princípio da incerteza e da ideia de que o mundo é essencialmente mudança, trazido pela teoria do caos.

Destarte, a análise da gestão estratégica dos Sistemas Estaduais de Segurança Pública – SESP não poderia prescindir desses pressupostos teóricos preliminares.

### 3 GESTÃO ESTRATÉGICA ORGANIZACIONAL

À medida que uma organização surge e cresce, acaba por se tornar complexa e, por isso, necessita ser administrada (por indivíduos, por grupos de indivíduos e, em alguns casos, por outras organizações), sob pena de, em meio à sua desorganização, jamais atingir os objetivos para os quais se propõe.

Administrar, portanto, significa “governar, dirigir ou gerir negócios públicos ou particulares [organizações]” (ADMINISTRAR. In: MICHAELIS, 2019), ou seja, administrar é “[...] operacionalizar as atividades a fim de atingir determinado objetivo. [...] uma atividade essencialmente prática, exercida no dia a dia das organizações”. (SCHULTZ, 2016, p. 25).

Nos dizeres de Chiavenato (2012, p. 8), “A administração é o processo de planejar, organizar, dirigir e controlar o uso de recursos, a fim de alcançar objetivos organizacionais.”

No contexto da organização formal, a administração pode ser vista sob três perspectivas: a da administração propriamente dita, a da gestão e a do gerenciamento. A diferenciação entre essas perspectivas se dá conforme o tipo de atividade realizada, bem como o nível administrativo e a função específica a que cada uma delas se relaciona (Quadro 5).

**Quadro 5** – Níveis administrativos e suas funções

Níveis administrativos	Funções
Alta administração (diretoria)	Estabelecimento de objetivos, políticas e estratégias
Média administração (nível gerencial)	Implementação das tarefas administrativas, coordenação e solução de conflitos
Administração operacional (supervisão)	Direção e supervisão do trabalho do pessoal operacional nos processos de produção
Pessoal não administrativo (pessoal de operações)	Realização das diferentes tarefas e atividades da organização mediante uso de habilidades técnicas

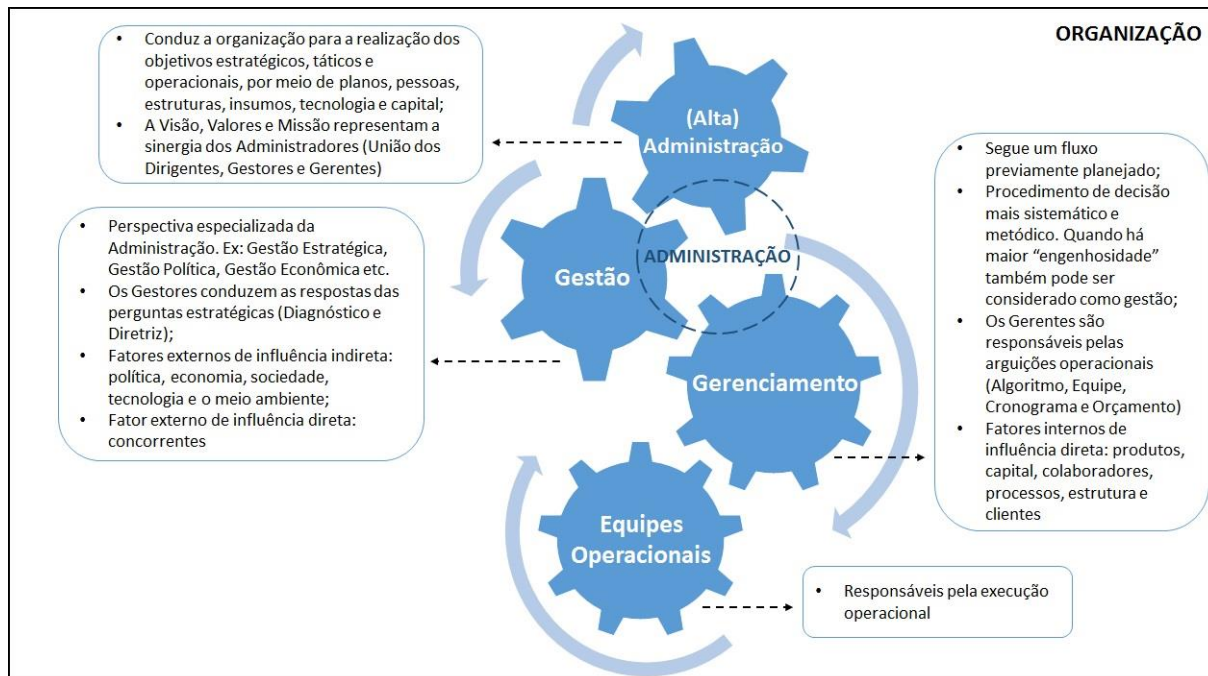
Fonte: Schultz (2016, p. 30).

De maneira geral, “[...] a administração é um todo do qual participam a Gestão e o Gerenciamento [...]” (SANTIAGO, 2016). Ocorre que, enquanto na gestão a administração foca mais no cenário externo da organização, o gerenciamento tem um olhar mais voltado para o cenário interno.



Para representar didaticamente a diferenciação entre os conceitos na forma apresentada por Santiago (2016), foi elaborada a Figura 10:

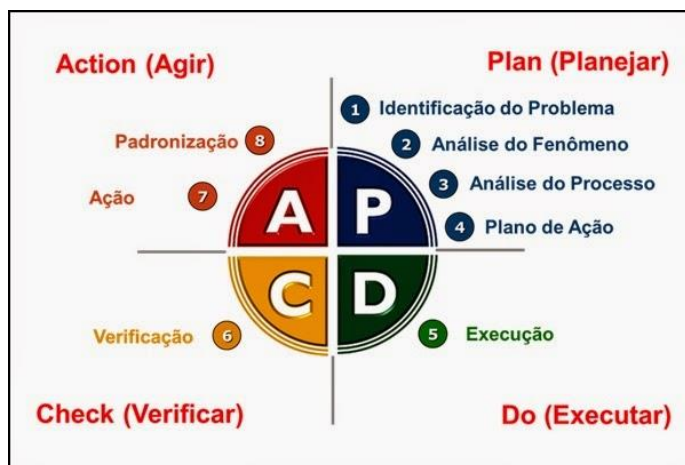
**Figura 10 – Administração, Gestão e Gerenciamento**



Fonte: o autor.

Uma ferramenta bastante popularizada no âmbito da Administração, que representa bem as atividades gerenciais de um processo de administração ou de gestão (em qualquer área e qualquer nível) é o chamado **ciclo PDCA** (*plan – do – check – act*, ou seja: planejar – desenvolver/executar – conferir/verificar – ajustar/atuar/agir), conforme Figura 11.

**Figura 11 – Ciclo PDCA.**



Fonte: Portal Administração (<https://www.portal-administracao.com/2014/08/ciclo-pdca-conceito-e-aplicacao.html>)

Trata-se de um método criado na década de 1930 pelo estatístico americano Walter A. Shewhart, pensado como um ciclo de controle estatístico e de melhoria de processos, bem como para resolução de problemas, e que foi popularizado, posteriormente, na década de 1950, pelo também americano, especialista em qualidade, William Edwards Deming, após aplicá-lo nos conceitos de qualidade em trabalhos que desenvolveu no Japão.

Por consequência desse trabalho, e por ter incorporado o referido método em sua “*Total Quality Management – TQM*” [*Gestão da Qualidade Total - GQT*], o método passou a ser conhecido, também, como *ciclo de Deming*.

Numa abordagem mais contemporânea, Campos (*apud* ANDRADE (2003, p. 10), apresenta a seguinte definição: “PDCA é um método de gerenciamento de processos ou de sistemas. É o caminho para se atingirem as metas atribuídas aos produtos dos sistemas empresariais”.

Deste modo, com as devidas adaptações, o PDCA pode ser utilizado para representar graficamente qualquer série ou sequência de tarefas, atividades, etapas ou fases, com início, meio e fim, que se renovam a cada período de tempo, com vistas à melhoria contínua de um sistema organizacional.

Há, também, uma peculiaridade quando se fala em *Administração Pública*. O termo se refere a todo o arcabouço composto por agentes, órgãos e entidades, instituídos pelo Estado com o objetivo de fazer a gestão de bens públicos ou privados, com vistas ao atendimento de interesses individuais, coletivos ou difusos, mediante a atividade administrativa estatal.

Trata-se de um conceito jurídico relacionado à macro composição das estruturas organizacionais responsáveis pelo desempenho da função e das atividades administrativas estatais, as quais se vinculam diretamente à realização dos direitos fundamentais, notadamente por meio da prestação de serviços públicos e da implementação de políticas públicas.

Por fim, importante ressaltar que as atividades administrativas (tanto as da Alta Administração, como as de gestão e de gerenciamento), seja no âmbito privado ou público, são operacionalizadas com o auxílio de assessores técnicos, assistentes administrativos e demais integrantes das equipes operacionais.

Em relação à definição do termo *estratégia*, assim como a diferenciação entre administração, gestão e gerenciamento, exige um esforço hercúleo, tendo em vista a diversidade de perspectivas e sentidos com que essas palavras podem ser abordadas.

Para Mintzberg *et al.* (2006), o único consenso é justamente o de que não há uma definição única e universalmente aceita. Do mesmo modo, Fahey (*apud* CAMARGOS e DIAS, 2003, p. 29) afirma que:

poucas palavras são objeto de tantos abusos no léxico das empresas, são tão mal definidas na literatura gerencial e estão tão expostas a diferentes significados quanto a palavra estratégia.

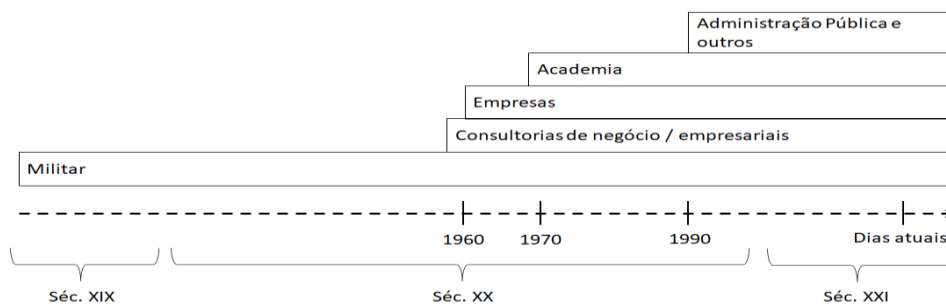
Nos dizeres de Chiavenato (2012),

[...] a estratégia organizacional constitui o conceito mais sofisticado e complicado de toda a teoria administrativa, um dos assuntos mais difíceis de se ensinar diante do alto grau de abstração e complexidade envolvido. (CHIAVENATO, 2012, p. 367).

Diante desse cenário, autores como Mintzberg *et al.* (2006; 2010) preferem simplesmente expor a diversidade de possibilidades existentes, buscando contextualizar cada uma ao seu melhor ambiente de aplicação, bem como discorrer sobre a evolução do *pensamento estratégico* em geral, como se verá mais adiante.

Deste modo, um esclarecimento que pode ser feito, de pronto, é que em relação às principais matrizes e perspectivas conceituais existentes sobre *estratégia*, por ordem de surgimento (Figura 12), não há uma incompatibilidade total entre elas, pelo contrário, em geral, a matriz/perspectiva seguinte absorve o aprendizado da anterior, dando-lhe novos sentidos, novas interpretações, incluindo, também, obviamente, novos conceitos, impostos pela realidade espaço-temporal específica, até porque, “**o mundo é mudança**”, como já ressaltado no capítulo anterior.

**Figura 12 – Matrizes e perspectivas conceituais de estratégia**



Fonte: o próprio autor.

Como mostra a Figura 12, a *estratégia* surge no âmbito militar, o que explica a própria etimologia da palavra, que deriva do grego “*strategos*” (líder de exército) e significa a “arte do general”.

Numa perspectiva militar, estratégia pode ser definida como: a ‘resposta às perguntas onde e quando’, no entender de Átila, rei dos Hunos (Roberts, 1991); ‘o momento, o local e as forças necessárias’, de acordo com Carl von Clausewitz (1832), general e estratega militar prussiano; ou ‘a arte de distribuir e aplicar meios militares como forma de concretizar a política final’, no entender de Sir Basil Henry Liddell Hart (1967), reputado estratega e historiador militar inglês. (SANTOS, 2008, p. 111).

Mintzberg *et al.* (2006) vai além:

À medida que as sociedades cresciam e os conflitos se tornavam mais complexos, generais, estadistas e capitães estudavam, codificavam e testavam conceitos estratégicos essenciais até que surgisse um grupo coerente de princípios. De várias formas, esses princípios foram depois destilados nas máximas de Sun Tzu (1963)<sup>6</sup>, Maquiavel (1950), Napoleão (1940), Von Clausewitz (1976)<sup>7</sup>, Foch (1970), Lenin (1927), Hart (1954), Montgomery (1958) ou Mao Tse-Tung (1967). Com algumas poucas exceções – em grande parte resultantes da tecnologia moderna – os princípios mais básicos de estratégia já existiam e têm registro muito anterior à Era Cristã. As instituições modernas primariamente adaptaram e modificaram esses princípios para seus próprios ambientes especiais.

Portanto, até meados do século XX, as referências que se tinham sobre estratégia estavam circunscritas ao contexto militar, quando, então, a palavra começou a ser adotada no ambiente empresarial, o que se torna um fato até curioso, pois:

Considerando que a Primeira Revolução Industrial, período em que, efetivamente, se inicia a consolidação das organizações de forma estruturada, aconteceu lá pelos idos de 1800, constatamos que **levou cerca de cento e oitenta anos de administração empresarial até que a estratégia chegasse a esse mundo.** (MAGALDI; NETO, 2020, p. 16, grifo nosso).

Para os autores, o motivo desse “atraso” está no baixo nível de competição (ou nível de concorrência) que havia entre as empresas durante a Primeira Revolução Industrial (MAGALDI; NETO, 2020).

Com efeito, o foco nas tarefas do operário era o que predominava nas primeiras décadas da administração empresarial e da própria administração científica. O conceito de sucesso da organização industrial daquele período estava diretamente

<sup>6</sup> O General e filósofo Sun Tzu escreveu o tratado militar “*A Arte da Guerra*”, durante o século IV a.C. A partir daí surgiram diversas traduções, sendo a edição comentada do General norte-americano Samuel B. Griffith, publicada em 1963, uma das mais aceitas.

<sup>7</sup> Carl von Clausewitz (1780 – 1831) foi um General do Reino da Prússia. É considerado um grande estrategista militar e teórico da guerra, em razão de sua obra “*Da Guerra*”.

atrelado à produtividade, ou seja, aos ganhos de *eficiência operacional* (executar com afinco o que foi planejado e fazer mais com menos).

Por sua vez,

[...] a produtividade do trabalho só poderia aumentar desde que o “saber-fazer” dos operários fosse objecto de parcelização e de especialização na execução de tarefas. Para conseguir esse objectivo implementou-se a divisão do trabalho nas fábricas e oficinas. (FERREIRA, 2000, p. 92).

Até então, não havia uma preocupação com o ambiente externo da organização, isto porque, “[...] a concorrência ou não existia, ou era irrelevante” (MAGALDI; NETO, 2020, p. 16). Além do mais, por existirem poucas grandes indústrias/empresas, a demanda por produtos e serviços era sempre maior que a oferta, o que levava, fatalmente, a busca natural por, cada vez mais, eficiência operacional.

Um efeito colateral dessa realidade era a baixa preocupação por parte dos fornecedores, de observar e buscar atender os gostos e desejos dos consumidores, ou seja, as necessidades e preferências dos fornecedores estavam sempre acima das dos consumidores.

É por isso que Magaldi e Neto (2020) concluem que:

Ambientes nos quais não existe competição maior não requerem uma sofisticação estratégica maior. O principal fator humano de lucratividade das organizações é elas se dedicarem a serem melhores que si mesmas, com o incremento de sua eficiência operacional sendo a sua principal prioridade. (MAGALDI; NETO, 2020, p. 17).

Com o passar do tempo, esse contexto de pouca competitividade, pouca concorrência, concentração do processo produtivo em grandes monopólios, começou a mudar, especialmente a partir do rápido avanço da globalização e das tecnologias da informação e comunicação (TIC) e do surgimento dos mercados de massa.

Ainda no início do século XX, estudando os problemas organizacionais da época, o engenheiro americano Frederick Taylor propõe, então, a criação de uma nova função: a de *gerente*, para que este viesse a refletir e analisar racionalmente acerca das atividades dos trabalhadores, propondo, assim, processos mais eficientes. No lado europeu, coube ao engenheiro francês Jules Henri Fayol a iniciativa de sistematizar os *princípios básicos da gerência eficaz*. (MAGALDI; NETO, 2020).

Mas foi somente a partir da década de 1960, logo após o surgimento da Teoria Neoclássica da Administração, que a administração estratégica passou a ganhar destaque no cenário empresarial e acadêmico, notadamente a partir do *boom* de

desenvolvimento empresarial ocorrido no período pós II Guerra Mundial, quando então surgiram muitas empresas de grande porte, inclusive de característica multinacional (CHIAVENATO, 2012, p. 368).

Três grandes precursores da Administração Estratégica foram: Alfred Chandler, com a publicação, em 1962, do livro *Strategy and Structure* [Estratégia e Estrutura]; Peter Drucker, com a obra *Managing for Results* [administrando para obter resultados], de 1964; e Igor Ansoff, com sua obra *Corporate Strategy* [Estratégia Corporativa], lançada em 1965.

Foi Igor Ansoff que apresentou, pela primeira vez, de forma mais sistematizada, a perspectiva de **adaptação da companhia ao ambiente externo**, afastando a ideia de que a administração da empresa deveria se manter restrita apenas aos seus recursos internos. Nesse sentido, o autor enunciou que “[...] o objetivo da estratégia era associar os recursos da empresa às oportunidades de seu ambiente”. (MAGALDI; NETO, 2020, p. 18).

Em outras palavras, Ansoff definiu estratégia organizacional como “[...] um conjunto de regras de tomada de decisão para orientação do comportamento de uma organização.” (ANSOFF, 1993, p. 70).

Além dos referidos pensadores, isoladamente, também tiveram participação direta na incorporação do pensamento estratégico e da estratégia propriamente dita, na administração de negócios e organizações, as consultorias de gestão empresarial, com destaque para a primeira a surgir: a *Boston Consulting Group – BCG*, com o lançamento, em 1970, da famosa Matriz de Crescimento (ou Matriz BCG), uma ferramenta de análise gráfica voltada à avaliação da atratividade do portfólio de produtos ou de unidades de negócio de uma organização (MAGALDI; NETO, 2020).

Com efeito, pensar estrategicamente é pensar na melhor forma de competir (com algo, com alguém ou com empresas) em determinado contexto ambiental, visando uma finalidade, e levando em consideração as capacidades internas atuais, os recursos disponíveis, as restrições externas e a concorrência. (FERENCE; THURMAN, 2012).

Assim, no ambiente da guerra (contexto militar), a estratégia é traçada para se vencer o inimigo. No contexto do mercado, a estratégia visa garantir à empresa uma

posição de destaque, frente a outras empresas concorrentes, que usam os mesmos recursos e vendem os mesmos produtos/serviços aos mesmos clientes).

Já no setor público (que será melhor discutido mais adiante), a formulação de estratégias visa enfrentar os problemas públicos (ex: violência e à criminalidade; déficit de moradias; desemprego; pobreza; desigualdade social; fome, concorrendo ainda, com a má gestão, o desperdício de recursos; a corrupção etc.).

E, por fim, no terceiro setor, a estratégia visa aumentar ou melhorar a capacidade de cumprir com o desiderato social, cooperativo e solidário da organização. Trata-se, portanto, de uma “competição” com sua própria capacidade organizacional.

Desta forma, estratégia será sempre necessária, quando, para se alcançar algo, há escassez de recursos e competição (com algo ou alguém). O contrário, também é verdadeiro: uma vez havendo abundância de recursos e inexistindo competição (com algo ou alguém), a necessidade de estratégia (e de se pensar estrategicamente) reduz consideravelmente, podendo até se tornar dispensável.

Importante mencionar, também, no contexto do desenvolvimento do conceito de estratégia organizacional, o professor de *Havard*, Michael Porter. O referido autor concentrou seus estudos nos fatores estruturais que criavam oportunidades para as empresas obterem vantagem competitiva.

Em 1975, Porter publicou um relatório em que fazia uma análise estrutural das indústrias (ou seja, do ambiente), descrevendo as *cinco forças competitivas*, quais sejam: a intensidade da rivalidade entre as organizações concorrentes; a ameaça de novos entrantes; o poder de barganha dos compradores; o poder de barganha dos fornecedores; e a ameaça de produtos/serviços substitutos. (PORTER, 1991; CHIAVENATO, 2012; MAGALDI; NETO, 2020).

Para enfrentar essas cinco variáveis de influência sobre a organização, Porter desenvolveu três *abordagens estratégicas genéricas*, potencialmente bem-sucedidas, na sua visão: a liderança no custo total; a diferenciação (diferenciar o produto ou serviço, criando algo único em toda a indústria); e o enfoque (foco em determinado grupo de compradores, um segmento da linha de produtos/serviços, ou um mercado geográfico). No caso do enfoque, “A estratégia repousa na premissa de que a empresa é capaz de atender seu alvo estratégico estreito mais efetiva ou eficientemente dos

que os concorrentes que estão competindo de forma mais ampla”. (PORTER, 1991, p. 52).

Michael Porter foi um grande expoente da escola do posicionamento estratégico, que preconizava a adoção de uma posição competitiva pela organização, a partir da execução de atividades diferentes dos rivais ou atividades semelhantes de um modo diferente.

Também foi de Porter, a criação da chamada “*cadeia de valor*”, uma fermenta gráfica desenvolvida a partir da ideia de que toda organização pode ser desdobrada em atividades primárias e de suporte. As primárias são aquelas diretamente relacionadas ao fluxo de produtos/serviços até o cliente (ex: logística de entrada – operações – logística de saída – marketing e vendas – serviços). Já as de suporte, são aquelas que apoiam as primárias (ex: infraestrutura – gestão de recursos humanos – desenvolvimento tecnológico – aquisição e compras). (CHIAVENATO, 2012).

No uso contemporâneo, a cadeia de valor é dividida em: processos finalísticos, processos de suporte e processos gerenciais.

Como se vê, várias são as possibilidades para se definir o que é estratégia. Por isso, Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010) resolveram apresentar, não uma, mas cinco definições para o termo, quais sejam: estratégia como um *plano* (uma direção, um caminho a ser percorrido); como um *padrão* (caracterizado pela coerência do comportamento ao longo do tempo); como uma *posição* (adotada pela organização frente ao mercado); como uma *perspectiva* (ou maneira como a organização busca fazer as coisas); e como um *truque* (ou seja, uma manobra específica para enganar um oponente ou concorrente). (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2010, p. 29).

Para além disso, os referidos autores também sistematizaram o que denominaram de escolas de pensamento estratégico, cujo resumo é apresentado nos quadros 6 e 7.



Quadro 6 – Dimensões das 10 escolas de pensamento estratégico, parte A

<b>Tabela 1</b> Dimensões das dez escolas, parte A					
	<b>Design</b>	<b>Planejamento</b>	<b>Posicionamento</b>	<b>Empreendedora</b>	<b>Cognitiva</b>
<b>Fontes</b>	P. Selznick (e talvez trabalho anterior, por exemplo, de W.H. Newman), depois K.R. Andrews	H.I. Ansoff	Trabalho da Purdue University (D.E. Schendel, K.J. Hatlen), depois notavelmente M.E. Porter	J.A. Schumpeter, A.H. Cole e outros em economia	H.A. Simon e J.G. March
<b>Disciplina de base</b>	Nenhuma (arquitetura como metáfora)	Alguns links com planejamento urbano, teoria de sistemas e cibernética	Economia (organização industrial) e história militar	Nenhuma (embora os trabalhos iniciais venham de economistas)	Psicologia (cognitiva)
<b>Campeões</b>	Estudo de caso de professores (especialmente na ou da Harvard University), aficionados por liderança – especialmente nos EUA	Gerentes “profissionais”, MBAs, especialistas (especialmente em finanças), consultores e controladores governamentais – especialmente na França e nos EUA	Como na escola de planejamento, particularmente tipos de pessoal analítico, “butiques” de consultoria e escritores militares – especialmente nos EUA	Imprensa popular, individualistas, pequenas empresas, pessoas em todos os lugares, porém, mais decididamente na América Latina e entre os chineses no estrangeiro	Aqueles com uma tendência psicológica – pessimistas em uma asa, otimistas na outra
<b>Mensagem pretendida</b>	Ajustar	Formalizar	Analisar	Imaginar	Enfrentar ou criar
<b>Mensagem realizada</b>	Pensar (criação de estratégia como estudo de caso)	Programar (em vez de formular)	Calcular (em vez de criar ou comprometer)	Centralizar (e então esperar)	Preocupar-se (sendo incapaz de enfrentar em qualquer um dos casos)
<b>Categoria da escola</b>	Prescritiva	Prescritiva	Prescritiva	Descritiva (algumas vezes prescritiva)	Descritiva
<b>Homilia associada</b>	“Olhe antes de pular”.	“É melhor prevenir do que remediar.”	“Nada além dos fatos, senhora.”	“Leve-nos ao seu líder.”	“Vou ver quando acreditar.”

Ativa  
Acesse

Fonte: Mintzberg *et al.* (2006, p. 41).

**Quadro 7 – Dimensões das 10 escolas de pensamento estratégico, parte B**

<b>Tabela 1</b> Dimensões das dez escolas, parte B					
	<b>Aprendizado</b>	<b>Poder</b>	<b>Cultural</b>	<b>Ambiental</b>	<b>Configuração</b>
<b>Fontes</b>	C.E. Lindblom, R.M. Cyert e J.G. March, K.E. Weick, J.B. Quinn e C.K. Prahalad G.Hamel	G.T. Allison (micro), J. Pfeffer e G.R. Salancik e W.G. Astley (macro)	E. Rhenman e R. Normann na Suécia Nenhuma fonte óbvia em outros locais	M.T. Hannan e J. Freeman. Teóricos da contingência (ex.: D.S. Pugh et al.)	A.D. Chandler, grupo da McGill University (H. Mintzberg, D. Miller e outros), R.E. Miles e C.C. Snow
<b>Disciplina de base</b>	Nenhuma (talvez algumas ligações periféricas com a teoria do aprendizado em psicologia e educação); teoria do caos em matemática	Ciência política	Antropologia	Biologia	História
<b>Campeões</b>	Pessoas inclinadas à experimentação, ambigüidade, adaptabilidade – especialmente no Japão e na Escandinávia	Pessoas que gostam de poder, política e conspiração – especialmente na França	Pessoas que gostam do social, do espiritual, do coletivo – especialmente na Escandinávia e no Japão	Ecologistas de populações, alguns teóricos organizacionais, divisores e positivistas em geral – especialmente nos países anglo-saxões	Aglomeradores e integradores em geral, bem como agentes de mudança; configuração mais popular talvez na Holanda; transformação mais popular nos EUA
<b>Mensagem pretendida</b>	Aprendizado	Promoção	União	Reação	Integração, transformação
<b>Mensagem realizada</b>	Faça (ao invés de tentar)	Acumule (ao invés de compartilhar)	Perpetue (ao invés de mudar)	Capitule (ao invés de confrontar)	Aglomere (ao invés de dividir, adaptar)
<b>Categoria da escola</b>	Descritiva	Descritiva	Descritiva	Descritiva	Descritiva e prescritiva
<b>Homilia associada</b>	"Se você não conseguir na primeira vez, tente, tente novamente."	"Procure o número um."	"Um fruto nunca cai longe do pé."	"Tudo é relativo."	"Tudo tem seu tempo..."

Fonte: Mintzberg *et al.* (2006, p. 42).

Ainda segundo o autor, as variadas perspectivas sobre pensamento estratégico/estratégia organizacional apresentadas nos Quadros 6 e 7 não são excludentes entre si. Ao contrário, devem ser utilizadas conforme a natureza, o tipo, a cultura e os objetivos da organização, bem como de acordo com o momento (se exige estabilização ou crescimento, por exemplo).

Nesse sentido, Chiavenato (2012) informa que, de maneira geral, a estratégia organizacional apresenta quatro aspectos básicos: lida com o ambiente; significa o comportamento global da empresa; está focada no futuro da organização; e significa um movimento de mudança e transformação organizacional.

O autor ainda diferencia estratégia de tática, indicando que estratégia organizacional é:

[...] a mobilização de todos os recursos da empresa no âmbito global visando a atingir os objetivos de longo prazo. Tática é um esquema específico de emprego de recursos em uma estratégia geral. No plano militar, uma mobilização de tropa é uma tática dentro de uma estratégia mais ampla. O

plano gerencial, o orçamento anual e o plano anual de investimentos são planos táticos em uma estratégia global [...]. (CHANDLER *apud* CHIAVENATO, 2012, p. 368).

Outra definição interessante de estratégia é a proposta pelo professor Luzio (2010), segundo o qual:

Estratégia é um conjunto de escolhas (e não escolhas) claramente definidas e implementadas que geram singularidade no mercado, e estabelece as principais rupturas que a organização deverá realizar para promover um crescimento sustentável e conquistar sua Visão, de forma consistente com a Missão e os Valores. (LUZIO, 2010, p. 44).

Deste modo, em meio às diversas possibilidades apresentadas, o presente trabalho utilizará como referência base a seguinte definição de estratégia:

[...] **estratégia é o padrão ou plano que integra as principais metas, políticas e seqüências de ação da organização em um todo coeso. Uma estratégia bem-formulada ajuda a organizar e alocar os recursos de uma organização em uma postura única e viável**, baseada em suas competências e deficiências internas relativas, mudanças antecipadas no ambiente e movimentos contingentes por parte dos oponentes inteligentes (MINTZBERG *et al.*, 2006, grifo nosso).

Sobre pensamento estratégico, Ference e Thurman (2012), afirmam que:

**Pensamento estratégico é o processo global de escolher, buscar e alcançar conscientemente futuros desejados por meio de um processo disciplinado, planejado e deliberado.** (FERENCE; THURMAN, 2012, p. 6, grifo nosso).

Como se observa, os referidos autores remetem aos termos estratégia e pensamento estratégico, respectivamente, praticamente todo o ciclo que envolve desde a etapa de formulação, passando pela implementação, até o alcance do estágio desejado, o que nomeiam como “**o processo estratégico**”.

No presente trabalho, o processo estratégico propriamente dito, será tratado de maneira ampliada, envolvendo sua relação sistêmica com outras variáveis organizacionais essenciais para que se torne efetivo, ou seja, será tratado no âmbito do **ciclo de gestão estratégica**, a ser descortinado na próxima seção.

### 3.1 O CICLO DE GESTÃO ESTRATÉGICA

Como já visto anteriormente, uma das principais características da Teoria Neoclássica da Administração é a mudança de ênfase que faz, da eficiência operacional, para os objetivos e resultados da organização.

São os neoclássicos que também passam a dar mais ênfase na prática da administração, discutindo com mais profundidade, por exemplo: os papéis e funções dos níveis organizacionais; o desdobramento dos objetivos organizacionais em políticas internas, diretrizes, metas, programas, procedimentos, métodos e normas; até chegarem à questão da *estratégia organizacional* e do *planejamento estratégico*.

Naquele momento, a ênfase dada ao planejamento estratégico, era muito mais na perspectiva de sua abrangência no âmbito da organização, do que no foco da formulação e implementação de estratégias propriamente ditas.

Assim, tinha-se a seguinte hierarquia de planejamento (CHIAVENATO, 2012):

a) o planejamento estratégico, como aquele projetado para o longo prazo, envolvendo a organização como uma totalidade, e sendo definido pela sua cúpula (nível institucional).

b) o planejamento tático, como aquele projeto para o médio prazo, abrangendo cada departamento ou unidade, e sendo definido pelo nível intermediário da organização.

c) o planejamento operacional, com aquele projetado para o curto prazo (semanas ou dias), abrangendo cada tarefa ou atividade específica, e sendo definido pelo nível operacional.

Um importante modelo administrativo surgido nesse contexto da Teoria Neoclássica, foi o da *Administração por Objetivos – APO*, desenvolvida pelo escritor, professor e consultor administrativo, de origem austríaca, Peter F. Drucker (1909 – 2005), considerado o “pai da administração (ou da gestão) moderna”.

A APO, discurrida na obra de Drucker, *The Practice of Management* (1954), baseia-se na ideia de descentralização das decisões e na fixação de objetivos para departamento (ou área) da organização. Uma de suas características é a definição de metas em conjunto por gerentes e subordinados.

Segundo o modelo, primeiro se definem os objetivos globais da empresa e, em seguida, elabora-se o planejamento estratégico (na concepção de planejamento global de longo prazo). A partir daí, iniciam-se os ciclos anuais da APO. Cada ciclo é composto das seguintes etapas: fixação dos objetivos departamentais para o ano – elaboração do plano tático do departamento – desdobramento do plano tático em

planos operacionais – avaliação dos resultados alcançados em comparação com os objetivos departamentais – revisão dos planos ou alteração nos objetivos departamentais – avaliação dos resultados alcançados em comparação com os objetivos departamentais – fixação dos objetivos departamentais para o ano [...].

Evoluindo seu pensamento, Peter Drucker trouxe, pela primeira vez, mais adiante, na obra *Management for Results* (1964), o termo *Gestão por Resultados* (uma outra forma de designar o espírito da APO), ressaltando que:

Dentro do negócio, não há resultados nem recursos. Ambos existem fora. Não há centros de lucro dentro do negócio, apenas centros de custo. As oportunidades de uma empresa residem fora dela, no ambiente em que está inserida. (DRUCKER *apud* MAGALDI; NETO, 2020).

Efetivamente, o foco em maximizar o aproveitamento de oportunidades no ambiente externo, não representa outra coisa, senão uma forma de pensar a organização do ponto de vista de sua estratégia de negócio.

Não é à toa que o autor reivindicou para si o mérito de ter escrito o primeiro livro sobre estratégia de negócios, inclusive, porque o título que havia pensado para a obra *Management for Results*, era, originalmente, “*Estratégia de Negócios*” (traduzido para o português), o que não foi aceito pela editora, por esta entender, à época, que estratégia era assunto relacionado ao contexto militar e não ao mundo dos negócios (MAGALDI; NETO, 2020).

Apenas a título de breve registro, a APO e a Gestão por Resultados tem sido resgatada nos últimos anos, com uma nova roupagem, a partir do *framework*<sup>8</sup> denominado ***Objectives and Keys Results – OKR (Objetivos e Resultados Chaves)***<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> A tradução do termo em inglês *framework* é “estrutura de trabalho”. Todavia, sua aplicação no âmbito da Administração significa “uma estrutura conceitual básica que permite o manuseio homogêneo de diferentes objetos de negócio. Serve para incrementar a disciplina de gestão e predefinir entregáveis comuns para cada objeto de negócio. Pode ser visto também como uma tática bem definida para manipular com destreza ambientes organizacionais complexos. Um *framework* deve prover sugestões de solução para uma família de problemas semelhantes.” (Fonte: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Framework>). Exemplos de *frameworks* para gestão: OKR, PMBOK, SCRUM, PRINCE2, CBOK etc.

<sup>9</sup> O OKR decorre de uma simplificação da APO, a partir de sua junção com o método *Hoshin Kanri*, utilizado pela Toyota. Tal iniciativa foi implementada por Andrew Grove, na Intel, em 1968. Após isso, em 1974, o consultor John Doerr começa a trabalhar na Intel e conhece o OKR. Posteriormente, entre os anos de 1998 e 1999, John Doerr resolve investir no Google e lá estabelece o modelo OKR. Em 2018, o OKR é reconhecido como fator chave de sucesso da empresa, e passa a ser rapidamente difundido nas chamadas *bigtechs* e em outras organizações, por todo o mundo. (Fonte: E-book “OKR: do conceito à prática”, de autoria de Denisson Vieira e Denis Pedro, da MindMaster Educação Profissional; e Apostila do curso “Planejamento Estratégico Ágil com OKR, do autor Rildo Santos. [www.etecnologia.com.br](http://www.etecnologia.com.br)). O modelo OKR já vem sendo adotado, nos últimos anos, por diversas

O modelo OKR propõe uma aplicação simplificada da APO, por meio da priorização de um a três Objetivos (“*o que queremos alcançar no próximo período*”) e da definição de três a cinco Resultados-Chaves (“*como posso medir o meu progresso em direção ao meu objetivo*”), para cada um deles. Na sequência, definem-se os projetos, e a partir daí, passa-se a monitorar a execução do quanto planejado. (SANTANA, 2019; VIEIRA; PEDRO, 2019).

A duração dos ciclos de implementação é anual para o nível da organização e trimestral para cada área. Por sua vez, o acompanhamento ocorre a cada trimestre (departamentos), mês (times) ou semana (indivíduos). (VIEIRA; PEDRO, 2019).

Dito isto, pode-se afirmar que a APO foi (e continua sendo, mediante o modelo OKR) um importante movimento em direção à administração estratégica, tanto que poucos anos após sua sistematização (cerca de oito a dez anos), vieram as contribuições mais incisivas de Alfred Chandler, do próprio Drucker, e de Igor Ansoff, nessa área, tendo a literatura consagrado este último como o “pai da gestão estratégica”.

Nesse período da APO, o planejamento estratégico ainda era visto como um planejamento global e de longo prazo.

Nesse contexto, na obra “*Do Planejamento Estratégico à Administração Estratégica*”, Ansoff, Declerck e Hayes (1981), discutindo acerca dos problemas vividos por algumas empresas americanas no final da década de 1950, asseveram que:

As técnicas administrativas de planejamento de longo prazo, o controle financeiro e mesmo o popular planejamento de longo alcance pareceram inadequados para o tratamento dos novos sintomas. (ANSOFF; DECLERCK; HAYES, 1981, p. 48).

Segundo os autores, essa também foi uma oportunidade de aprendizado para o surgimento da administração estratégica, pois chegou-se à conclusão de que o planejamento estratégico em si “[...] é apenas um conjunto de planos e intenções” (ANSOFF; DECLERCK; HAYES, 1981, p. 48), não possuindo a capacidade de produzir ações nem mudanças, por si só.

---

empresas e até mesmo em alguns órgãos públicos brasileiros, como uma nova forma de fazer planejamento estratégico e gestão estratégica, no contexto da M3 (Gestão 3.0).

Por isso, ainda no início de sua difusão, o planejamento estratégico foi caindo em certo descrédito, pois havia um fosso entre o plano formal estático, e sua execução.

Assim, segundo os autores, para que tais mudanças ocorressem, fazia-se necessário: administradores treinados e motivados; informação estratégica; sistemas e estruturas fluidas e com tendência a serem compreensivos, uma vez que a administração estratégica precisava ser vista uma cultura, ou seja, um fenômeno comportamental.

Todavia, apesar de propor uma ampliação do horizonte dos sistemas de planejamento estratégico originados na década de 1950, Ansoff (1983), continuou defendendo uma abordagem prescritiva (ou deliberada) de estratégia, desde que formulada mediante um “planejamento estratégico genuíno” e aplicado ao clima organizacional apropriado (ANSOFF, 1983).

Naquele período, o planejamento estratégico era entendido como “[...] um processo formal, sequencial e rígido de formulação estratégica por meio de uma abordagem prescritiva e normativa” (CHIAVENATO, 2012, p. 370). Os modelos, em geral, apresentavam cinco estágios: formulação dos objetivos organizacionais – análise interna da empresa – análise externa do ambiente – formulação de alternativas estratégicas – desenvolvimento de planos táticos e operacionalização da estratégia.

A Figura 13 demonstra as fases de evolução do planejamento estratégico, o que pode ser considerado, em verdade, a evolução da própria administração estratégica.

**Figura 13** - Evolução do Planejamento Estratégico.

PREDOMINÂNCIA	Anos 50	Anos 60	Anos 70	Anos 80	Anos 90
FASE	Planejamento Financeiro	Planejamento de Longo Prazo	Planejamento Estratégico	Administração Estratégica	Administração Estratégica / Competitiva
CARACTERÍSTICAS	Orçamento Anual	Projetos de Tendências	Pensamento Estratégico	Coordenação de todos os recursos para o objetivo	Missão
		Análise de Lacunas	Análise das Mudanças do Ambiente	Integração de Planejamento e Controle	Visão
			Análise dos Recursos e Competências	Sistema de Apoio	Alinhamento com Missão
			Alocação de Recursos	Motivação / Compensação	Globalização
				Desenvolvimento Organizacional	Globalização
				Informações e Comunicação	Mudanças - Fator de Oportunidade Abordagem Sinérgica
SISTEMA DE VALORES	Cumprir o Orçamento	Projetar o Futuro	Definir a Estratégica	Determinar o Futuro	Definir a Missão
PROBLEMAS	Promover a Miopia	Não Prevê Mudanças	Fórmulas Simplistas	Motivação e Controle	Visão Holística

Fonte: Escola Nacional de Administração Pública (2014, p. 6).

A partir da década de 1970, uma nova corrente de pensamento estratégico passa a ser debatida, a qual entendia a estratégia, não como algo a ser formulado de maneira deliberada, mas como algo que deveria ser formado de maneira emergente.

Em termos gerais, Chandler e Ansoff definiam estratégia como uma atividade racional, lógica e sequencial, que devia ser formulado de maneira deliberada. Já outros autores, como Hamel, Prahalad e Mintzberg defendiam que a estratégia, por era algo relacionado a elementos culturais, de aprendizado, da política e das relações de poder, deveria ser formada de maneira emergente. (NEIS; PEREIRA, 2015).

Mintzberg tornou-se um dos principais críticos do planejamento estratégico, chegando a publicar, em 1994, um artigo na *Havard Business Review*, intitulado: Ascensão e Queda do Planejamento Estratégico. Entendia o autor que “A estratégia não se planeja, se constrói” (MINTZBERG apud NEIS; PEREIRA, 2015).



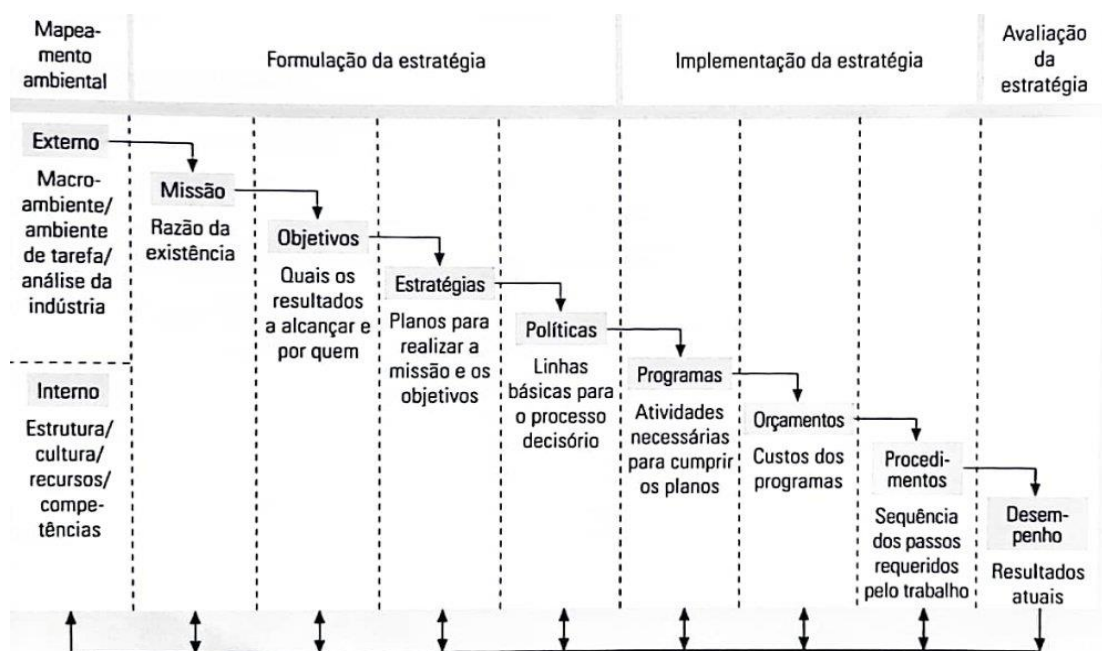
A *lateri* de todo esse processo evolutivo do planejamento e da administração estratégica, a ciência administrativa propiciou o surgimento de diversas tecnologias gerenciais, no durante meados do século XX: *benchmarking*; melhoria contínua (*kaizen*); *downsizing* (enxugamento); ciclo PDCA; Programa 5S; diagrama de Pareto; diagrama de *Ishikawa*; reengenharia; orçamento participativo etc.

Nessa esteira, surgiram, nos Estados Unidos, as primeiras ideias relacionadas à qualidade na gestão das organizações, a partir dos escritos de W. E. Deming, os quais não se consolidaram naquele país à época, só vindo a ganhar notoriedade a partir da década de 1950, com a adoção de seus princípios pelo Japão. Os EUA só “acordaram” para a realidade a partir das décadas de 70 e 80, quando já não estavam conseguindo competir com os produtos japoneses.

Com o passar do tempo, os conceitos evoluíram até chegar à qualidade total: “A Gestão da Qualidade Total – TQM – é o gerenciamento de todos os elementos, internos e externos à empresa, relacionados com o empreendimento, para avaliar o grau de eficiência e eficácia” (PALUDO, 2013, p. 200-201).

Eis, portanto, o ambiente conceitual e empírico propício para o surgimento dos primeiros modelos estruturados de *gestão da estratégia* ou de *gestão estratégica* (a administração estratégica remete mais a uma administração coporativa preocupada com a estratégia, mas não definindo, necessariamente, o processo sistematizado. Ex: o modelo de Porter).

Um dos primeiros modelos conhecidos foi o apresentado em 1969 por Thompson e Bates (*apud* CHIAVENATO, 2012), conforme Figura 14:

**Figura 14 – Modelo de gestão estratégica**

Fonte: adaptado de Thompson e Bates (apud CHIAVENATO, 2012, p. 381).

A evolução das abordagens de administração, especialmente a partir das abordagens sistêmicas (teoria da contingência, teoria dos sistemas), a ampliação do olhar da administração organizacional para o todo e para as relações com o ambiente externo, passou a direcionar a organização para uma *gestão por processos* (*business process management – BPM*).

A estrutura hierárquica não está relacionada só com níveis organizacionais, fundamentando-se principalmente na necessidade de uma visão mais ampla ou de um conjunto de subsistemas que componha um sistema mais abrangente, para a coordenação das atividades e dos processos. Além da hierarquia estrutural, nas organizações complexas também se desenvolve certa hierarquia de processos. (HARRINGTON apud DE SORDI, p. 32).

Nesse sentido, processo de negócio, pode ser entendido como “um grupo de tarefas interligadas logicamente, que utilizam os recursos da organização para geração de resultados predefinidos, visando apoiar os objetivos da empresa” (HARRINGTON apud DE SORDI, p. 24).

Deste modo, o processo de gestão estratégica é entendido, aqui, como um conjunto de atividades sistematizado e formal, voltado à formulação e implementação das estratégias organizacionais, de maneira cíclica e sistêmica.

Sistematizado porque definido metodologicamente e formal porque institucionalizado pela organização mediante algum ato específico exarado pela alta administração (Ordem escrita, Circular, Portaria, Instrução Normativa etc).

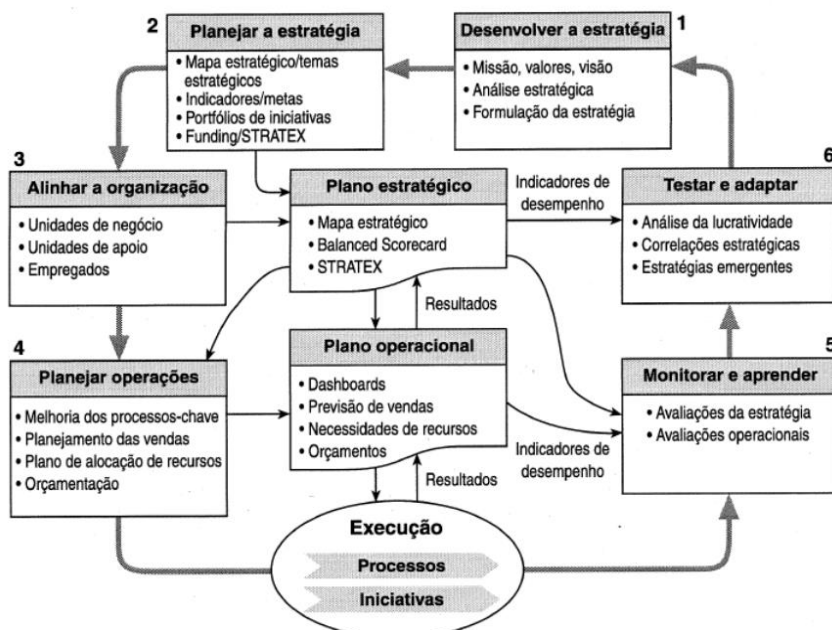
Um outro marco no campo da gestão estratégica, considerado um dos mais significativos dos últimos 30 anos, foi o desenvolvimento, pelos autores Kaplan e Norton, em 1992, de um modelo de avaliação alternativo aos tradicionais, denominado de *Balanced Scorecard* (BSC), cuja tradução de Santos (2008) é de “Painel Equilibrado de Gestão Estratégica (PEGE)”. Segundo este autor,

Não obstante o propósito inicial, o BSC (ou PEGE) cedo se revelou uma potente ferramenta de gestão estratégica, ao permitir às organizações não apenas a avaliação, controlo e comunicação da sua estratégia, mas também a própria formulação e, muito especialmente, a operacionalização da mesma no terreno. (SANTOS, 2008, p. 381-382).

Com o passar dos anos, o *Balanced Scorecard* – BSC deixou de ser apenas um modelo de avaliação do desempenho organizacional e se tornou um dos métodos mais utilizados na gestão estratégica, para a implementação e gerenciamento da estratégia, tanto no setor privado quanto no setor público.

Na Figura 15, os autores Kaplan e Norton (2008, p. 8) apresentam o que chamam de “arquitetura para um sistema gerencial abrangente e integrado que liga a formulação e o planejamento da estratégia com a execução”. Ainda segundo os autores, a Figura 15 caracteriza a **gestão da estratégia como um processo de ciclo fechado, em que cada parte do sistema influencia todas as demais**.

**Figura 15** – Sistema gerencial: vínculo entre estratégia e a operação.



Fonte: adaptado de Kaplan e Norton (2008, p. 8).

Os autores descrevem os estágios do sistema gerencial integrado, da seguinte maneira:

**Estágio 1 – Desenvolver a estratégia:** primeiramente, os executivos buscam esclarecer a *missão*, os *valores* e a *visão*, os chamados *direcionadores estratégicos* da organização. Na sequência, é realizada uma *análise do ambiente externo* (que busca conhecer, explorar e analisar as tendências nas variáveis PESTEL: política, econômica, social, tecnológica, ambiental e legal), do *ambiente interno* (que busca analisar a capacidade da organização, podendo incluir a análise de sua cadeia de valor) e do progresso/desempenho da estratégia existente na organização (KAPLAN e NORTON, 2008).

Trata-se de uma etapa anterior à *formulação da estratégia*, uma vez que visa informar aos gestores, o contexto em que a organização se encontra, para que só então possam ser formuladas as estratégias mais adequadas.

Uma das ferramentas largamente utilizadas para se realizar esse diagnóstico é a Matriz *SWOT* (abreviatura de *Strenghts, Weaknesses, Opportunities and Threats*), um gráfico de quadrantes em que são identificados e analisados os pontos fortes e pontos fracos presentes no ambiente interno da organização, bem como as oportunidades e ameaças presentes no ambiente externo, tudo isso tendo em vista os direcionadores estratégicos. Após essa etapa, as informações obtidas são priorizadas e cruzadas, a fim de subsidiar a formulação das estratégias organizacionais.

Este é o momento em que “[...] a disciplina formal do desenvolvimento da estratégia se cruza com a arte da formulação da estratégia.” (KAPLAN e NORTON, 2008). Momento que os executivos definem os “caminhos”, escolhem as “hipóteses”, que guiarão o processo de mudança ou de transformação estratégica da organização, “[...] à luz das análises já efetuadas, assim como dos objetivos, dos temas, das questões críticas, das oportunidades e das ameaças.” (KAPLAN e NORTON, 2008).

Para a geração de alternativas (ou hipóteses) estratégicas, logo após o diagnóstico organizacional, pode ser feita a construção de Cenários Prospectivos (ou planejamento de cenários futuros) e sua interpretação, com o fito de antecipar desafios e oportunidades. (KAPLAN e NORTON, 2005; SANTOS, 2008; COSTA, 2007).

Algumas ferramentas para a formulação da estratégia são: escolha do posicionamento; visão baseada em recursos; gestão baseada em valor; oceano azul; estratégia emergente; inovação disruptiva; dentre outras. Além disso, as organizações também têm sido orientadas a utilizar ferramentas de melhoria operacional, como

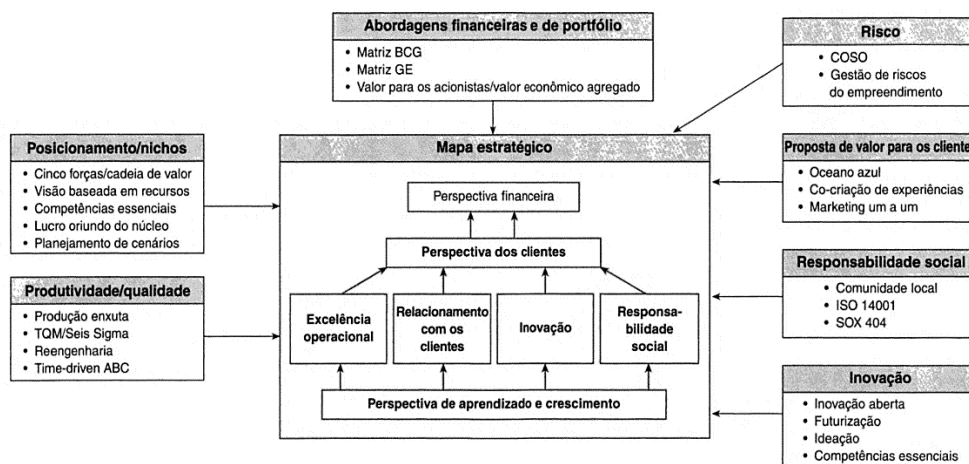
gestão da qualidade; seis sigma; produção enxuta; organização que aprende etc. E, como suplemento a estas, a gestão de riscos e o controle interno (KAPLAN e NORTON, 2005).

Independente das ferramentas utilizadas, as quais devem levar em consideração a situação específica, o ambiente, a história, a cultura e as competências da organização, o essencial na formulação da estratégia:

[...] é desenvolver um roteiro que diferencie a posição e as ofertas da empresa em relação às dos concorrentes, de modo a criar vantagem competitiva sustentável que gere desempenho financeiro superior (ou, para entidades sem fins lucrativos, efeitos sociais comprovadamente favoráveis). A criatividade da estratégia é meio importante para esse fim. (KAPLAN e NORTON, 2005, p. 57).

Os autores ressaltam, ainda, que além disso, podem ser incorporadas como suplemento, tantas outras filosofias e ferramentas de gestão, quantas se queira, desde que se mostre útil e não seja incompatível com o método *BSC* (Figura 16), devendo ser observada, também, sua aplicabilidade, conforme a situação, a história, a cultura e as competências da organização.

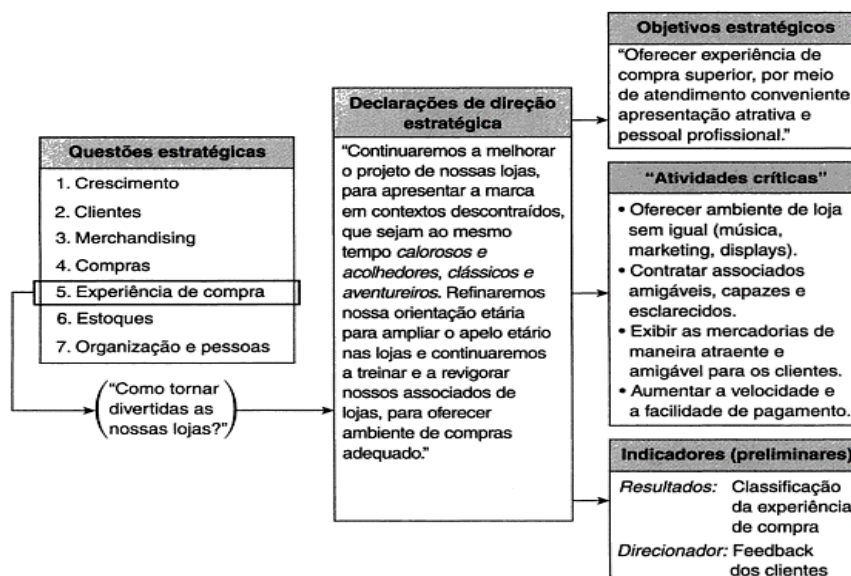
**Figura 16** – Opções de metodologias, técnicas e ferramentas que podem apoiar o processo de formulação da estratégia.



Fonte: adaptado de Kaplan e Norton (2008, p. 56).

Ainda no Estágio 1, podem ser feitos os primeiros esboços dos objetivos e indicadores. Isso pode ser feito mediante o uso da técnica que os autores denominam de “declarações da direção estratégica” (Figura 17).

**Figura 17** – A formulação da estratégia resolve questões e define novas direções



Fonte: adaptado de Kaplan e Norton (2008, p. 62).

Outrossim, os autores salientam que a estratégia deve ser atualizada, ao menos anualmente, o que pode se dar de maneira incremental (incorporando novas subestratégias ou fazendo poucas adaptações nas existentes) ou transformacional (formulação de nova estratégia, em razão do fracasso da atual ou de mudanças de cenário ou de liderança, por exemplo).

Finalizando o Estágio 1, é produzida uma *agenda de mudança estratégica*, visando explicar à organização, a necessidade da mudança, partindo-se, assim, para a ação, “[...] impulsionada pelos líderes e pelas equipes executivas, mediante a implementação de portfólios de iniciativas estratégicas alinhadas” (KAPLAN e NORTON, 2008, p. 35), cuja programação é feita no estágio seguinte.

**Estágio 2 – Planejar a estratégia:** é quando se finaliza o desenvolvimento dos *objetivos estratégicos* e *indicadores estratégicos* (podendo ser desenvolvidos novos), bem como quando se definem as *metas*, as *iniciativas* e os *orçamentos* que orientam a ação e a alocação de recursos.

Na sequência, são escolhidos os *indicadores* e suas *metas*, os quais expressam os objetivos em termos específicos, possibilitando, assim, o devido monitoramento do progresso em sua direção.

Uma vez construídos os objetivos, estes são agrupados em temas, num *mapa estratégico*<sup>10</sup> (Figura 16).

A etapa seguinte, ainda no Estágio 2, é a definição das *iniciativas estratégicas*, as quais representam o *como* sustentar o bom desempenho dos indicadores e se alcançar as metas e os objetivos. São as iniciativas, portanto, que operacionalizam a estratégia, tornando-a viva e concreta no dia-a-dia.

Kaplan e Norton (2008, p. 104) definem as iniciativas estratégicas como

[...] o conjunto de projetos e programas de duração finita, fora das atividades operacionais rotineiras da organização, destinados a ajudar a entidade a alcançar o desempenho almejado.

Alertam, ainda, os autores, que as iniciativas não devem ser vistas nem tratadas de maneira isolada, mas sim, no contexto de um portfólio de ações complementares.

Para a composição desse portfólio, é fundamental que se aplique um processo de classificação, avaliação, priorização e balanceamento das propostas de iniciativas levantadas. Os critérios de avaliação podem ser, por exemplo: o alinhamento estratégico, os benefícios estratégicos, a abrangência desses benefícios, a demanda de recursos, capacidade organizacional de execução, nível de risco envolvido etc.

A ideia é que, ao final, se tenha um portfólio otimizado. Esse portfólio, geralmente, é acompanhado por uma unidade central de gestão de projetos (conhecida por *Project Management Office – PMO*, ou Escritório de Gerenciamento de Projetos, ou, simplesmente, Escritório de Projetos).

Priorizado o portfólio de iniciativas, parte-se para o estabelecimento do seu orçamento e das respectivas fontes de financiamento, alocando-se, assim, os recursos necessários para sua execução. Esse orçamento é chamado de *orçamento estratégico*, ou seja, são as *STRATEX – strategic expenditures* (despesas estratégicas), as quais devem ser separadas do orçamento operacional. (KAPLAN e NORTON, 2008). Esta é uma etapa crítica, que compõe a preocupação central do

---

<sup>10</sup> Um *mapa estratégico* é a representação visual em uma página (ferramenta de desdobramento, tradução e comunicação da estratégia), de todas as dimensões da estratégia (ou temas estratégicos) e seus respectivos objetivos estratégicos, ligados entre si por meio de uma relação de causa-efeito. O modelo básico de mapa estratégico subdivide-o em quatro perspectivas: perspectiva da aprendizagem e conhecimento; perspectiva dos processos internos; perspectivas dos clientes e perspectivas financeira. Na Figura 16 pode ser vista a sua estrutura básica.

presente trabalho. Por isso, será mais bem discutido em tópico específico mais adiante.

Ainda definição das iniciativas, é crucial que sejam definidos os responsáveis por sua execução, seu gerenciamento e sua prestação de contas. Para isso, as organizações designam os chamados Patrocinadores e Gerentes de Programas ou Projetos.

Uma alternativa ao desenvolvimento de objetivos, indicadores e metas, é a priorização de Objetivos e Resultados-Chaves, com uso do *framework* OKR, já apresentado anteriormente.

Observe-se que, apesar deste Estágio ser denominado de “Planejar a estratégia”, em verdade, não se trata disso propriamente, já que, como destaca Mintzberg, estratégia não se planeja, estratégia se cria (MINTZBERG et al., 2006).

Por isso, “Planejar a estratégia” significa programar sua execução, por meio das atividades já referenciadas, culminando, ao final, na elaboração do chamado *Plano Estratégico Organizacional – PEO*.

**Estágio 3 – Alinhar a organização:** É uma etapa crítica para o sucesso da implementação da estratégia. É quando “Todos os empregados devem compreender a estratégia e ser motivados para ajudar a empresa a ser bem-sucedida na execução da estratégia” (KAPLAN; NORTON, 2008, p. 12).

Nesse estágio, busca-se alinhar as unidades de negócio e de apoio, bem como o pessoal da organização, desdobrando a estratégia, de maneira a criar sinergia entre as áreas e as pessoas, para a execução da estratégia.

Para isso, são elaborados os mapas estratégicos setoriais e é elaborado e implementado um plano de comunicação da estratégia. Além disso, são desenvolvidos programas de incentivos e de recompensa, bem como de desenvolvimento de competências críticas para a estratégia.

**Estágio 4 – Planejar operações:** Momento em que os processos e suas melhorias, são realizados conforme as prioridades estratégicas. “Se a organização não conectar a estratégia à governança e aos processos operacionais, ela não será capaz de sustentar o sucesso.” (KAPLAN; NORTON, 2008, p. 12).



É nesse estágio que se busca garantir que as mudanças previstas na estratégia, cheguem até os processos operacionais, dentre eles (principalmente), o processo de orçamentação.

Para isso, podem ser utilizadas gestão da qualidade, o gerenciamento de processos, e a programação orçamentária.

**Estágio 5 – Monitorar e aprender:** Uma vez definida, programada (planejada sua execução) e vinculada ao planejamento operacional da organização, é o momento de se executar e monitorar o *Plano Estratégico Organizacional – PEO*. e os respectivos planos estratégicos setoriais. Em verdade, o monitoramento é feito permanentemente, desde o desenvolvimento da estratégia.

Para isso, são elaborados relatórios de progresso e de desempenho, bem como realizadas as reuniões de acompanhamento (tanto as do nível operacional, quanto as dos níveis tático e estratégico. É o momento do “verificar” e “agir” do PDCA.

**Estágio 6 – Testar e adaptar:** “Além das reuniões de análise da operação e da estratégia, a empresa deve promover reunião específica para verificar se os pressupostos estratégicos básicos continuam válidos.” (KAPLAN; NORTON, 2008, p. 12).

É o momento de avaliar se as estratégias em execução estão efetivamente contribuindo para o sucesso organizacional, principalmente a partir das reuniões de aprendizado (ou de avaliação) da estratégia.

Além disso, é muito importante que se colha o *feedback* das partes interessadas, dos clientes ou dos usuários dos produtos/serviços da organização, com vistas a adaptar a estratégia.

Além do método BSC, existem outros tantos. Para citar alguns mais conhecidos, pode-se registrar: o método da Escola Superior de Guerra – ESG, bastante utilizado pelas Forças Armadas; o método GRUMBACH, que possui similaridades ao método da ESG, mas incorpora outros conceitos e ferramentas, como o próprio *BSC*, a Inteligência Estratégica, a Teoria dos Jogos, a Gestão de Riscos Corporativos e a Gestão por Processos; e o método Planejamento Estratégico Situacional – PES, desenvolvido pelo chileno Carlos Matus, específico para o âmbito governamental (MATUS, 1996; HUERTAS, 1996).

Resumindo a concepção de gestão estratégica discutida no presente trabalho, pode-se dizer que:

A gestão estratégica [...] compreende todo o ciclo de gestão administrativa (planejamento, execução, monitoramento e controle, e avaliação), envolvendo a gestão de projetos estratégicos, a gestão de processos estratégicos, o aprendizado organizacional estratégico, a visão sistêmica da organização, o pensamento estratégico, a inteligência estratégica, e fim, o gerenciar a estratégia – com vistas a transformar o planejamento estratégico em realidade, proporcionando, assim, o alcance dos objetivos organizacionais de longo prazo. (PALUDO, 2013, p. 226).

Trata-se, portanto, da maneira mais global, completa e evoluída de se administrar uma organização, pois busca orientar, alinhar e integrar todas as áreas/setores, na busca pelo alcance de objetivos de longo prazo, definidos a partir de um diagnóstico que leva em conta os ambientes interno e externo, implementando, para isso, ações, projetos e processos, devidamente priorizados e gerenciados. Busca, assim, concatenar as dimensões da eficiência, da eficácia e da efetividade.

### **3.1.1 Pressupostos e requisitos para efetivação da gestão estratégica**

Implementar um processo formal, sistemático e efetivo de gestão estratégica não é tarefa fácil e sua complexidade é (e deve ser) proporcional ao tamanho e à diversificação da organização.

Além da constante turbulência ambiental e das relações de poder (envolvendo os ambientes interno e externo) que influenciam diariamente o funcionamento e o comportamento estratégico das organização (ANSOFF, 1993), existem alguns pressupostos e requisitos fundamentais para que gestão estratégica aconteça de maneira efetiva, ou seja, como um processo real e contínuo, na organização.

Assim, partindo do entendimento que a gestão estratégica é sempre um exercício de compreensão da complexidade (ANSOFF, 1978), serão relacionados a seguir, alguns desses pressupostos e requisitos, sem os quais, dificilmente a organização consegue efetivar o ciclo completo de gestão estratégica.

Em primeiro lugar, para se implementar a gestão estratégica, constitui-se em *conditio sine qua non*, que a liderança maior da organização e a Alta Administração, em geral, tenham interesse e conduzam o processo diretamente, cômicos de que são os maiores responsáveis por formar a cultura estratégica da organização e moldar sua

evolução. Sem esse patrocínio político-administrativo, os diversos departamentos da organização tendem a dispersar-se rapidamente em meio à rotina operacional, tendo em vista que a cultura da eficiência operacional dentro de cada silo funcional, ainda fala mais alto do que a cultura do alcance de objetivos de longo prazo, centrados nos clientes ou usuários.

É muito importante, também, que além do patrocínio político puro e simples, a liderança estratégica possua uma clara percepção dos propósitos da organização e de como alcançá-los, ou seja, possua uma compreensão básica sobre os pensamentos e os processos sistêmico e estratégico (ANSOFF, 1978; COUTINHO, 2005; MINTZBERG *et al.*, 2006; COSTA, 2007; THOMPSON JR *et. al.*, 2008; KALLÁ;).

A governança corporativa é outro pilar fundamental, especialmente em organizações grandes, complexas e organizações públicas.

Trata-se de uma estrutura integrada para dirigir, incentivar, gerenciar e avaliar mudanças, questões e riscos associados ao ambiente externo e a qualquer componente do sistema de entrega de valor da organização (estratégias, portfólios de iniciativas, programas, projetos, processos etc), envolvendo, para isso, o relacionamento entre sócios, conselho de administração, diretoria executiva, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas (IBGC, 2016; PMI, 2021).

O sistema de governança organizacional, portanto,<sup>11</sup> é responsável por deliberar, definir, incorporar, priorizar, alinhar, articular, acompanhar, avaliar e revisar as estratégias e prioridades da organização, ou seja, é onde se tomam as decisões mais críticas e se acompanha o seu cumprimento.

Logo, sem as reuniões de um comitê gestão estratégica (ou estrutura similar), por exemplo, a execução da estratégia corre grande risco de ficar dispersa, paralisada e/ou desalinhada entre os departamentos. Essas reuniões, feitas de maneira regular e sistemática, ajudam sobremaneira aos executivos a tirarem um pouco as mãos da operação diária da organização, para colocá-las na estratégia organizacional.

Para organizar o funcionamento do sistema de governança e do sistema de gestão estratégica, é fundamental a existência de uma *Unidade de Gestão da*

---

11 No âmbito da implementação da gestão estratégica, geralmente se constitui um comitê de governança (ou de gestão) estratégica.

*Estratégia*, empregada na maior parte das organizações sob a denominação de Office of Strategy Management – OSM (Escritório de Gestão Estratégica – EGE), ou seja, uma unidade administrativa específica para promover a integração e a atuação coordenada entre unidades de linha e unidades de apoio, bem como entre os variados componentes móveis e diversos inter-relacionamentos, que envolvem o processo do sistema de gestão estratégica (KAPLAN; NORTON, 2008).

A unidade de gestão da estratégia é uma poderosa ferramenta de alinhamento estratégico entre as áreas de planejamento, orçamentação, comunicação, gestão de pessoas, gestão de processos, gestão de projetos, áreas finalísticas etc. É quem cuida dos sistemas de informações gerenciais e seus painéis de controle (*dashboards*)<sup>12</sup>, dos relatórios de desempenho, e do calendário de reuniões do comitê de governança (ou de gestão) estratégica.

Há, também, os casos em que os chamados *Project Management Office – PMO* (Escritório de Gerenciamento de Projetos – EGP)<sup>13</sup> ou os Escritórios de Projetos e Processos – EPP, assumam, de maneira cumulativa, a função de um EGE.

Um dos grandes desafios da alta liderança, do sistema de governança e do próprio Escritório de Gestão Estratégica, é o de conduzirem a gestão da mudança, com vistas a preparar e mobilizar as pessoas, os grupos e a organização como um todo, para as mudanças e transformações advindas da implementação de um modelo estruturado de gestão estratégica, fazendo a transição do estado atual para o estado futuro, de maneira integrada, planejada e a menos conflituosa/traumática possível.

Em qualquer processo de mudança ou de transformação, especialmente nas organizações, as pessoas precisam ser: sensibilizadas sobre a importância e real necessidade dessa mudança; comunicadas com antecedência sobre o que irá mudar;

---

12 Painel de controle (ou *dashboard*) é um conjunto de gráficos e tabelas que mostram o progresso e o desempenho em relação a métricas importantes dos projetos, programas, portfólios, bem como dos indicadores estratégicos como um todo. (Fonte: PMI, 2021, p. 248).

13 A sigla “EGP” pode se referir a um escritório de gerenciamento de projetos, portfólios ou programas. No contexto do *Guia PMBOK® – Sétima Edição*, o escritório de gerenciamento de projetos (EGP) representa uma estrutura de gerenciamento que padroniza os processos de governança relacionados ao projeto e facilita o compartilhamento de recursos, ferramentas, metodologias e técnicas, aprimorando, assim, o gerenciamento de escopo, de cronograma, de custos, de comunicação, de riscos, de qualidade etc, dos programas e projetos, bem como a seleção, a priorização e a gestão de múltiplos projetos, no âmbito de um portfólio. Quando está no nível corporativo, pode ser vinculado, também, à implementação da estratégia organizacional. Além disso, podem ser desdobrados em unidades setoriais nos departamentos. Geralmente, o EGP é integrado por especialistas na área. (Fonte: PMI, 2021, p. 211).

serem capacitadas nos novos processos decorrentes da mudança (a nova forma de fazer as coisas); e, finalmente, serem acompanhadas no pós-mudança, a fim de sustentar a transição. Sem isso, o nível de resistência à mudança pode ser tão elevado a ponto de trazer obstáculos que a inviabilizem.

A *lateri*, faz-se necessária uma cuidadosa análise da prontidão organizacional para recepcionar a mudança desejada, ou seja, é preciso verificar se a estrutura organizacional, a cultura, os sistemas, as tecnologias, os processos, e demais recursos organizacionais, comportam tal mudança. Caso não comportem, precisam ser modificados para tal.

Um dos fatores críticos de maior impacto na gestão da mudança é a cultura organizacional (sistema de valores, crenças, significados, linguagem, ritos, costumes), que precisa ser observada e cuidadosamente trabalhada no sentido de se adaptar às mudanças requeridas (PEREZ, 2015).

Um outro ponto bastante sensível, nesse contexto, é o desenvolvimento de competências gerenciais, nas dimensões cognitiva, procedimental e atitudinal. Envolve, portanto, o desenvolvimento de líderes nos pensamentos e nos processos sistêmico e estratégico, bem como a capacitação e treinamento das equipes envolvidas na gestão estratégica, incluindo não só os conhecimentos e habilidades nas diversas tecnologias de gestão, mas também os aspectos atitudinais relacionados, por exemplo, à comunicação, à resiliência e à inteligência emocional.

Num programa de melhoria do desempenho e dos resultados da organização, como é o caso da implementação da gestão estratégica, para além das pessoas serem sensibilizadas, comunicadas e capacitadas, precisam, também, serem incentivadas, por um equilibrado sistema (ou programa) de recompensas e consequências, voltado a estimular tanto os que se empenharam e contribuíram, efetivamente, para a melhoria do desempenho e dos resultados, próprios e da organização (para que continuem nesse caminho), quanto os que não o fizeram (para que passem a fazê-lo).

Os que se empenharam e contribuíram, efetivamente, para a melhoria do desempenho e dos resultados, próprios e da organização, devem ser devidamente recompensados por isso, como uma forma de reconhecimento por esse esforço e/ou resultado alcançado (com algum tipo de prêmio, variação remuneratória etc.).

Por outro lado, os que não se empenharam como poderiam e não contribuíram para a melhoria do desempenho e dos resultados, próprios e da organização, não podem ser recompensados indevidamente, pois isso desestimula os que se esforçam. Além disso, conforme o caso, devem suportar a respectiva responsabilização, caso seja comprovada a desídia ou outro tipo de desvio de comportamento.

De nada adianta, porém, impulsionar e preparar as pessoas e a organização nos requisitos anteriores, para a implementação da gestão estratégica, se a organização não dispuser de bons sistemas de informações gerenciais e de uma boa gestão da informação.

Os sistemas de informações gerenciais são constituídos por pessoas, processos, *software*, base de dados e dispositivos. Visam capturar e/ou recuperar dados, com vistas à sua análise e posterior produção de informação rotineira para os gerentes e tomadores de decisão.

Por sua vez, a gestão da informação inclui: a identificação das necessidades informacionais; a definição sobre as formas de coleta e processamento de dados; a organização, armazenamento e compartilhamento da informação; o desenvolvimento de produtos e/ou serviços; e a regulação sobre o uso da informação (ANJOS, 2021).

O insumo básico da atividade administrativa / gerencial é informação. No caso da gestão estratégica, isso está relacionado a diversos sistemas de informações gerenciais, cujas bases de dados precisam estar estruturadas, sistematizadas, confiáveis, integradas e disponíveis, para dar suporte: à análise e compreensão dos ambientes interno e externo; aos diagnósticos; à elaboração de planos; ao monitoramento e controle de ações; e à avaliação de todo o processo estratégico.

Ressalta-se, nesse contexto, os *softwares* e aplicativos específicos para gerenciamento de projetos, de processos e do desempenho da estratégia como um todo, bem como aquelas soluções analíticas baseadas nos conceitos *big data* – *BD* (processamento rápido de grandes volumes de dados oriundos de diversas fontes para descoberta de correlações) e *business inteligência* – *BI*, (organização e disponibilização de dados diversos, já estruturados, em suporte à tomada de decisão). Tais *softwares* e aplicativos (básicos para o trabalho do Escritório de Gestão Estratégica) devem produzir relatórios e painéis de informações realmente úteis, além de proporcionarem fácil acesso e uso.

Os sistemas de informações gerenciais, acompanhados da gestão da informação, geram e disponibilizam aos gestores e gerentes, informações mais seguras, rápidas e precisas para uso nos processos decisórios.

Deste modo, tomada de decisão que não se baseia em informações (fidedignas e consistentes) é mero achismo, mera aventura, que além de não favorecer, muitas vezes atrapalha e compromete a integridade da gestão estratégica.

Outrossim, somente a partir da disponibilidade de informações consistentes, atrelada a uma boa gestão dessas informações, é que se torna possível se desenvolver na organização a inteligência estratégica, já referenciada anteriormente como um dos elementos que o método Grumbach incorpora em seu modelo de gestão estratégica.

Todo o resultado da produção sistematizada de informações, da atividade de inteligência estratégica, dos trabalhos de conclusão de cursos, dos estudos e pesquisas etc, podem ser mais bem aproveitados no âmbito da gestão estratégica, por via da gestão do conhecimento, cuja definição, adaptando-se a dada para a gestão da informação, anteriormente, pode remeter ao processo que inclui: a identificação das necessidades organizacionais; a definição sobre as formas de coleta e processamento de dados e informações; a organização, armazenamento e compartilhamento dos conhecimentos produzidos até então; o desenvolvimento de novas ideias e conceitos; e a regulação sobre a distribuição e uso dos novos conhecimentos gerados.

Por consequência, uma gestão do conhecimento eficaz favorece um aspecto diretamente ligado à ideia de estratégia organizacional, que é a inovação.

Para um mundo que se transforma cada vez mais rápido, é fundamental inovar, ou seja, criar, desenvolver novos processos, produtos, serviços, soluções e negócios, que representem a melhoria da capacidade organizacional para a resolução de problemas, para o atendimento de novas demandas, para o enfrentamento de ameaças e para o aproveitamento de oportunidades.

Implementar estratégias, nesse contexto, é sobretudo inovar, adaptar, transformar a organização, para que permaneça ou alcance condições de vantagem em relação ao mercado, aos concorrentes, aos desafios e ao ambiente, em geral.

Todos esses pontos tratados até aqui, dificilmente se integrarão ao processo de gestão estratégica se este não estiver formalmente institucionalizado e adequadamente sistematizado, pois do contrário, basta uma mudança de gestores ou gerentes, para que tudo seja facilmente esquecido ou modificado de maneira abrupta a tal ponto de inviabilizar sua continuidade.

Segundo Kaplan e Norton (2008), pesquisa realizada pela consultoria de gestão McKinsey, identificou que 79% das empresas participantes declararam usar processo formal de planejamento estratégico, e dessas, mais da metade considera esse processo formal como importante para a implementação da gestão estratégica.

A formalização e sistematização da gestão estratégica envolve a definição de uma metodologia própria e sua institucionalização, por meio de algum ato administrativo formal da Alta Administração (Portaria, Instrução Normativa etc). Uma grande contribuição deste requisito é a definição clara de papéis e responsabilidades.

Finalizando o rol dos requisitos para uma gestão estratégica efetiva, o que possui a atenção central do presente trabalho e em muito, decorre dos anteriores, é o imprescindível **alinhamento entre estratégia, orçamento e operação**.

Em pesquisa sobre execução da estratégia, realizada em 2006, Kaplan e Norton (2008) identificaram que apenas cerca de 40% das organizações participantes vinculavam os orçamentos à estratégia, e menos de 10% dos funcionários afirmaram que conheciam a estratégia da organização.

Em 2007, Tony Hayward, CEO do grupo petroleiro britânico *British Petroleum* (BP) afirmou: “Nosso problema não é a estratégia em si, mas a execução da estratégia” (HAYWARD<sup>14</sup> *apud* KAPLAN; NORTON, 2008).

Os autores vêm pesquisando o tema de maneira mais específica há alguns anos e apresentando soluções para a integração entre essas áreas, em especial nas obras: *Organização Orientada para a Estratégia* (2000); *A Execução Premium: a obtenção de vantagem competitiva através do vínculo da estratégia com as operações de negócio* (2008); e *Alinhamento: utilizando o Balanced Scorecard para criar sinergias corporativas* (2016). As referidas obras se baseiam, na maior parte, em pesquisas de

---

<sup>14</sup> Fala de Tony Hayward, CEO do grupo petroleiro britânico *British Petroleum* (BP), em 2007. Fonte: Kaplan e Norton (2008, p. 3).



campo desenvolvidas com apoio da *Havard Business School*, pela qual são Doutores em Administração e Professores.

De uma forma geral, a distância entre formulação e implementação da estratégia decorre, em última análise, do desalinhamento, da falta de integração e da frouxa articulação entre o planejamento estratégico, o orçamento (especialmente o relacionado às despesas de investimentos), e a rotina operacional das organizações.

Enfrentar esse problema (que é uma tendência geral nas organizações) se constitui num grande desafio, pois envolve a necessidade de acoplar estruturalmente, três subsistemas que, geralmente possuem “vida própria” nas organizações.

Como se vê, para uma organização alcançar a implementação efetiva da gestão estratégica, precisa percorrer um longo e difícil caminho, o que corrobora as palavras de Chiavenato, quando diz que a gestão da estratégia é o tema mais sofisticado e complicado da ciência administrativa.

Ainda em relação à questão do alinhamento entre estratégia, orçamento e operação, importante destacar, o papel de integração que possui a Unidade de Gestão da Estratégia (ou o Escritório de Gestão Estratégica – EGE), nesse contexto.

Segundo estudo do *Project Managment Institute* (PMI, 2017), cerca de 65% das empresas de projetos têm um escritório de projetos para prestar apoio e suporte nas atividades de supervisão. Empresas como a *Hewlett-Packard* (HP), A *International Business Machines* (IBM) e a Dell, por exemplo, usam escritórios de projetos (THOMPSON JR., STRICKLAND III e GAMBLE, 2008).

### 3.2 GESTÃO ESTRATÉGICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No início do Estado Moderno, predominava o modelo de Administração Pública (se é que pode ser chamada assim para aquele período) denominado de Patrimonialista, cuja principal característica se verificava na confusão entre o público e o privado.

O Estado-Administração não pensava de forma coletiva e não procurava prestar serviços à população, que era relegada ao descaso. Consequentemente, o foco das ações não era o atendimento das necessidades sociais e nem o desenvolvimento da nação, e os benefícios oriundos do Estado e da Administração não eram destinados ao povo, mas

para um pequeno grupo encabeçado pelo chefe do Executivo (o soberano). (PALUDO, 2013, p. 50).

Esse foi o modelo vigente no Brasil, desde o período colonial, até a década de 30, quando, durante o governo Vargas, no contexto do surgimento de um capitalismo moderno no país, promove-se uma reforma voltada a uma maior racionalização do Estado.

Deste modo, visando combater as práticas patrimonialistas e, inspirando-se na burocracia racional legal caracterizada por Max Weber, foi criado em 1937, o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, com o objetivo de “[...] centralizar e reorganizar a administração pública mediante ampla reforma; definir política para a gestão de pessoal; e racionalizar métodos, procedimentos e processos administrativos em geral” (PALUDO, 2013, p. 81).

Dava-se início ao modelo de *Administração Pública Burocrática*.

A Administração Pública burocrática surgiu na segunda metade do século XIX, num contexto de aumento das demandas sociais e, conseqüentemente, de serviços públicos, o que exigia um Estado mais organizado para dar conta dessa nova realidade. Além disso, existia um anseio muito grande para a separação entre o público e o privado e para se combater a corrupção e o nepotismo típicos do modelo patrimonialista.

Muitos avanços foram verificados, como a profissionalização do servidor público, com a criação de carreiras próprias, a hierarquia funcional, a racionalidade administrativa, o poder legal etc.

O problema é que, se no início, a administração burocrática dava conta de manter a ordem, administrar a justiça e garantir os contratos de propriedade, que eram basicamente os serviços do Estado, com o tempo e o crescimento da estrutura estatal, esse modelo de controle acabou por se voltar demasiadamente para si mesmo, tornando-se ineficiente e com pouca capacidade de focar suas atenções ao cidadão usuário de seus serviços.

A administração burocrática pública era voltada para si mesma, perdendo a noção de sua missão básica de instrumento do Estado para servir à sociedade, e o controle dos meios transformara-se na própria razão de ser da administração – tanto é que a qualidade era conceituada como a efetividade no controle dos abusos. (PALUDO, 2013, p. 50).

Os governos passaram a ser “acusados” de ineficientes, ineficazes e muito custosos.

Além disso, duas disfunções são sempre citadas nos estudos relacionados ao tema: o insulamento burocrático e o engolfamento social:

No primeiro caso a burocracia se isola, se autoprotege, e não permite influências políticas ou sociais em suas decisões (a burocracia realiza seu trabalho técnico, sem interferências); no segundo, a burocracia extrapola sua área de atuação e adentra o mundo político e social. (PALUDO, 2013, p. 61)

Com a evolução do mundo surgiram de novas ideias e conceitos de gestão, contrapostos ao formalismo e ao rigor técnico excessivo da burocracia tradicional, abrindo espaço para reflexões acerca do necessário aperfeiçoamento da administração burocrática.

O paradigma pós-burocrático corresponde a um conjunto de ideias contrárias às práticas burocráticas, e é baseado nos princípios da confiança, descentralização, flexibilidade, orientação para o cidadão e para o mercado, e busca por resultados. (PALUDO, 2013, p. 62).

Deste modo surge o modelo da *Administração Pública Gerencial*, que passou a incorporar com mais intensidade, a cultura e as técnicas gerenciais modernas oriundas da iniciativa privada.

A eficiência da Administração Pública – a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário – torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. (PALUDO, 2013, p. 64)

A administração pública gerencial não nega todos os princípios da burocrática. A principal diferença está na forma de exercer o controle, que deixa de ser focado nos processos internos e passa a focar nos resultados, ou seja, nos fins pretendidos.

Apesar de se inspirar na administração realizada pela iniciativa privada, não se confunde com esta. O Quadro 8 apresenta as principais diferenças:

**Quadro 8** – Diferenças entre administração gerencial na iniciativa privada e na administração pública

Administração gerencial na iniciativa privada (empresas)	Administração Pública gerencial
A receita depende dos pagamentos que os clientes fazem livremente na compra dos produtos e serviços	A receita deriva de impostos, contribuições, taxas obrigatórias, sem contrapartida direta
O mercado controla a administração	A sociedade e os políticos eleitos, os Tribunais de Contas, Ministério Público, Judiciário, controlam a Administração Pública
Voltada para o lucro e para os interesses dos acionistas	Voltada para o interesse público

Fonte: o autor.

Para Paludo (2013, p. 48),

A administração pública pode e deve melhorar suas práticas a partir da utilização de técnicas consagradas pela iniciativa privada – o que não pode é

simplesmente aplicar as práticas privadas sem uma adaptação adequada à realizada pública.

Isto faz sentido, pois a democracia cobra mais eficiência, maior participação popular nas decisões e *accountability* governamental. Já a globalização traz o avanço das tecnologias da informação e comunicação e a competitividade.

Além disso, há de ser considerado que praticamente toda a produção técnico-científica em matéria de Administração, é baseada e voltada para a área empresarial, cabendo aos poucos espaços e ambientes voltados à produção de conhecimento em Administração no setor público, observar e analisar o que é desenvolvido para as empresas e adaptar aquilo que for útil, para aplicação na Administração Pública.

Inclusive, é nesse contexto que surge, a partir das décadas de 70, 80 e 90, um movimento denominado de “novo gerencialismo público” ou a “nova gestão pública”.

Carlos Pimenta (1998) *apud* Paludo (2013, p. 70) identifica oito princípios nas reformas gerenciais:

[...] desburocratização, descentralização, foco no cidadão, competitividade, profissionalismo, ética, transparência e *accountability*. A estes **acrescenta-se o pensar/decidir/agir de cunho estratégico, voltado para resultado e focando a sustentabilidade**. Para Vera Osório (2003), **a pedra angular da nova gerência pública consiste na “gerência orientada para resultados como forma de se avaliar o desempenho do aparelho estatal**. (PALUDO, 2013, p. 70, grifo nosso).

Para Bresser-Pereira (*apud* PALUDO, 2013), primeiro momento da administração gerencial no Brasil é ainda anterior, cujo marco foi o Decreto-Lei n.º 200/1967.

O referido Decreto foi alterado em 1986, reduzindo a autonomia das fundações na Administração indireta. Nesse período, foram criadas a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e a carreira de Especialista em Políticas Públicas.

Apesar desse período de evolução, a chegada na nova República, infelizmente, trouxe consigo um retrocesso administrativo considerável, justamente no momento em que a Constituição de 1988 havia ampliado os direitos e garantias individuais e sociais.

O Governo Sarney, diante de uma democracia incipiente e frágil, promoveu uma distribuição de cargos públicos entre os partidos políticos da coalizão, como forma de garantir sustentação política, aumentar a governabilidade e minimizar os conflitos na transição da ditadura para a democracia. (PALUDO, 2013, p. 92).

Mais adiante, em 1995 é que se voltou a ter novas perspectivas para a reforma gerencial do Estado, notadamente com a criação do Ministério da Administração e

Reforma do Estado (MARE), sendo nomeado o ministro Bresser-Pereira para conduzir as reformas.

De pronto, ainda em 1995, o novo Ministério elaborou o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que tinha como grandes objetivos: Aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos [...]. (PALUDO, 2013, p. 113)

O desafio, como se vê, era grande.

O diagnóstico elaborado à época separou os problemas encontrados em três dimensões: a dimensão institucional-legal (obstáculos normativos para o alcance de uma maior eficiência do Estado); a dimensão cultural (coexistência de valores patrimonialistas e burocráticos, com os novos valores gerenciais e modernos da Administração Pública); e a dimensão gerencial, associada às práticas administrativas e onde a Administração Pública “[...] demonstra sua energia, pois sua eficiência e efetividade dependerão da capacidade de gestão nela existente. (PALUDO, 2013, p. 107, grifo nosso).

Em meio ao movimento da “nova gestão pública”, A Administração Pública passou a incorporar em suas práticas e rotinas administrativas, diversas ferramentas, técnicas e métodos, surgidos inicialmente no contexto da administração empresarial, mas que por decorrerem da essência da ciência da Administração em si, sua aplicação, seja no setor privado, na Administração Pública no terceiro setor, exigia apenas um processo de adequação e adaptação ao respectivo ambiente.

Algumas dessas tecnologias gerenciais mais conhecidas são: *benchmarking*, melhoria contínua (*kaizen*), *downsizing* (enxugamento), ciclo PDCA (*plan – do – check – act*, ou seja: planejar – desenvolver/executar/dirigir – conferir/verificar – ajustar/atuar/agir), Programa 5S, diagrama de Pareto, diagrama de *Ishikawa*, reengenharia, orçamento participativo etc.

Outro importante movimento que merece destaque, no curso natural desse processo evolutivo da ciência administrativa, foi o que surgiu no início do século XX nos Estados Unidos, relacionado à qualidade na gestão das organizações. Os primeiros escritos nessa temática, foram do professor americano William Edwards Deming (responsável por popularizar o ciclo PDCA criado por Shewhart), entretanto, Os EUA só “acordaram” para a realidade a partir das décadas de 70 e 80, quando já não estavam conseguindo competir com os produtos japoneses, que haviam incorporado os conceitos de qualidade em gestão desde a década de 1950.

Com o passar do tempo, os conceitos evoluíram até chegar à qualidade total: “A Gestão da Qualidade Total – TQM – é o gerenciamento de todos os elementos,

internos e externos à empresa, relacionados com o empreendimento, para avaliar o grau de eficiência e eficácia” (PALUDO, 2013, p. 200-201).

A reforma gerencial ocorrida no Brasil em 1995 também incorporou os conceitos de qualidade, definindo-a como “a satisfação das necessidades e expectativas do usuário-cidadão” (PALUDO, 2013, p. 202).

Além disso, informava que a qualidade no setor público visa, também, a redução dos custos e a melhoria contínua dos processos.

Da gestão pela qualidade, evoluiu-se para a gestão por resultados.

Formalmente, na Administração Pública Federal, a gestão por resultados foi introduzida com o PPA 2000-2003, denominado Avança Brasil, sob a ótica de estruturação das ações de governo em programas, com objetivos e metas vinculados aos programas e ações. Foi criada uma nova figura na Administração Pública: a do gerente de programa – autoridade responsável pela obtenção de resultados [...] (PALUDO, 2013, p. 226).

Para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a gestão por resultados em toda a Administração Pública passa pela estruturação dos processos do ciclo de gestão de políticas públicas (formulação, implementação e avaliação), com foco no alcance de resultados.

Apesar de ter sido adotada no PPA, na prática, ainda há muito a fazer.

Importante ressaltar que a gestão por resultados, no contexto da democracia e do princípio constitucional da eficiência, exige a participação do cidadão, tanto na apresentação de suas necessidades, quanto no controle da prestação dos serviços públicos.

Para que a gestão por resultados ocorra de fato, duas premissas são: o planejamento vinculado ao orçamento e a motivação dos servidores para o atingimento de metas e objetivos.

Além disso, três modelos de gestão orientam as ações em direção aos resultados:

O sistema orçamentário orientado por resultados; administração por objetivos; e gestão pela qualidade.

Um outro ponto fundamental na implementação da gestão por resultados é a necessidade de um sistema de avaliação de desempenho (ou de resultados).

No contexto democrático, as avaliações devem obedecer ao princípio da transparência, ou seja, divulgados para a sociedade.

Um outro importante marco no processo de desburocratização do Estado e melhoria da gestão pública foi a criação, pelo governo federal, por meio do Decreto

n.º 5.378/2005, do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA, “[...] com a finalidade de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do País” (BRASIL, 2005). O GESPÚBLICA também continha um forte componente de gestão da qualidade, mas também já incorporava a questão da estratégia.

No início dos anos 2000, passou a crescer bastante, tanto no setor privado como no público, o uso do planejamento estratégico e da gestão estratégica, para consolidar a gestão por resultados e todas as etapas anteriores da gestão pela qualidade.

Com a *Gestão Estratégica*, além do plano e da estratégia incorporados à implementação, valoriza-se o pensamento estratégico e sistêmico, que reconhece a necessidade de dinamizar o planejamento e dotar as organizações de capacidade de constante adaptação, o que pressupõe o comprometimento de toda a equipe com a missão e os valores organizacionais (ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2014, p. 6).

Por sua vez:

O pensamento estratégico transmite aos gestores a fundamentação necessária para a construção de modelo e de ferramentas gerenciais suficientemente potentes para garantir maior efetividade na gestão das organizações públicas e privadas. Por conseguinte, em uma época de grandes transformações, com uma sensível ampliação das variáveis e das possibilidades de mudanças, é fundamental que as organizações adotem o pensamento estratégico para orientar seu modelo de gestão de planejamento (ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2014, p. 5).

Nesse aspecto, o TCU vem incentivando, desde 1999, a elaboração do planejamento estratégico pelos órgãos públicos (TCU, 2014).

Foi esse o caminho adotado, por exemplo, pelo Estado de Minas Gerais, ao lançar o Programa denominado “Choque de Gestão”, implementado a partir de 2003, como um “[...] conjunto integrado de políticas de gestão pública orientado para o desenvolvimento do Estado, a partir do alinhamento estratégico” (VILHENA *et al. apud* BORGES; JUNIOR; OLIVEIRA, 2008, p. 93).

Segundo o autor, a ideia do programa se fundamentou no princípio constitucional da eficiência da Administração Pública. (BORGES; JUNIOR; OLIVEIRA, 2008).

Nos anos subsequentes, outros órgãos públicos foram desenvolvendo iniciativas para implantação da gestão estratégica sistematizada e formal, a exemplo dos seguintes:

a) Câmara dos Deputados, que em 2004 deu os primeiros passos e, em 2009, por meio do Ato da Mesa n.º 56/2009, o referido órgão instituiu: o Comitê de Gestão Estratégica; 07 Comitês Setoriais de Gestão; o Escritório Corporativo de Gestão

Estratégica e 07 Escritórios Setoriais de Gestão Estratégica, definindo também, as reuniões periódicas denominadas de Reuniões de Avaliação Estratégica (RAEs). (CÂMARA DOS DEPUTADOS).

b) Conselho Nacional de Justiça, por meio da edição da Resolução n.º 70/2009, atualizada pela Resolução n.º 198/2014, que dispõe sobre o Planejamento e Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA).

c) Ministério Público Federal, com a criação de sua Assessoria de Modernização e Gestão Estratégica em 2010, por meio da Portaria PGR/MPF n.º 382/2010 e, na sequência, com a instituição de seu Planejamento Estratégico para o decênio 2011-2020, através da Portaria PGR/MPF n.º 687/2011. Coroando o processo, instituiu, também, por meio da Portaria PGR/MPF n.º 733/2011, o seu Sistema Integrado de Gestão Estratégica e Governança (SIGE). (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL).

d) Senado Federal, tendo como marco regulatório do seu Sistema de Governança Corporativa e Gestão Estratégica, o APS n.º 16/2011. (SENADO FEDERAL).

e) Como último exemplo, cita-se a Instrução Normativa n.º 24, de 18 de março de 2020, do Ministério da Economia, que:

Dispõe sobre a elaboração, avaliação e revisão do planejamento estratégico institucional dos órgãos e das entidades da administração pública federal integrantes do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal - SIOIG, estruturado nos termos do art. 21 do Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019. (MINISTÉRIO DA ECONOMIA).

Como se vê, diversos são os exemplos, ilustrados aqui apenas os de âmbito federal, de adoção sistemática e formal da gestão estratégica, como forma de aprimorar a eficiência, eficácia e efetividade dos serviços públicos, das políticas públicas, aumentando, assim, as possibilidades de efetivação dos direitos fundamentais.

Uma das ferramentas que tem sido utilizadas em todas essas iniciativas é a implantação dos Escritórios Corporativos de Projetos, um dos requisitos para efetivar a gestão estratégica, como visto anteriormente.

De maneira similar aos escritórios de projetos têm surgido também, os escritórios de processos ou *Business Process Management Office – BPMO*, área da organização responsável por mapear, desenhar, automatizar, analisar e melhorar a gestão de processos críticos organizacionais.



Como alternativa integradora, existem também os Escritórios de Gestão Estratégica, responsáveis pelos estudos estratégicos, pelo monitoramento dos indicadores estratégicos, por apoiar o planejamento estratégico e por incorporar as funções dos escritórios de projetos e processos.

Nesse sentido, alguns exemplos de órgãos públicos que têm implantado essa unidade administrativa são: Forças Armadas (Diretoria de Gestão de Programas Estratégicos da Marinha, Escritório de Projetos do Exército e Seção de Plano e Gestão Estratégica da Sexta Subchefia do Estado-Maior da Aeronáutica), Polícia Militar de São Paulo (PMESP), Corpo de Bombeiros da PMESP, Casa Civil do Governo do Estado do Rio de Janeiro, Secretaria de Segurança Pública de Goiás, Polícia Civil do Espírito Santo, diversos Tribunais Superiores de Justiça, e Ministério Público Federal, que possui um Sistema Integrado de Gestão Estratégica e Governança.

Na Bahia, também no âmbito dos órgãos públicos, possuem Escritório de Projetos, dentre outros: Companhia Baiana de Processamento de Dados (PRODEB), Empresa Baiana de Águas (EMBASA), Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER), Companhia de Engenharia Hídrica e de Saneamento (CERB), Secretaria da Segurança Pública (SSP/BA), Polícia Militar da Bahia (PMBA), Polícia Civil da Bahia (PCBA), Corpo de Bombeiros Militar da Bahia (CBMBA), Departamento de Polícia Técnica (DPT), uns mais avançados, outros menos. A Procuradoria Geral do Estado (PGE) está partindo para um conceito mais amplo e está implantando o seu Sistema de Gestão Estratégica, no qual se incluem um Escritório de Acompanhamento da Estratégia, um Escritório de Projetos, e um Escritório de Processos.

No caso do Sistema Estadual de Segurança Pública, que engloba a SSP, como órgão de integração e articulação, além da PM, PC, CBM e DPT, também foi implementado um Sistema de Gestão Estratégica por meio de um projeto iniciado em 2015.

Finalizando este tópico, importante ressaltar a importância da gestão estratégica para a efetivação do direito fundamental à boa administração pública (RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, 2012; FREITAS, 2014).

### 3.2.1 Planejamento Governamental e Planejamento Estratégico: semelhanças e diferenças

Os governos produzem, essencialmente, políticas públicas e serviços públicos, com a finalidade última de efetivar os direitos fundamentais previstos na Constituição.

Existem diversas definições para política pública. Uma das mais conhecidas é a proposta por Thomas Dye, segundo o qual, política pública é “tudo que um governo decide fazer ou deixar de fazer” em relação à resolução de problemas públicos (DYE *apud* HOWLETT, 2013).

Além disso, política pública compreende a “seleção de objetivos e meios”, por parte de um ator ou grupo de atores políticos, para a resolução desses problemas públicos (JENKINS *apud* HOWLETT, 2013).

A gestão de políticas públicas envolve o seguinte ciclo: Montagem da agenda – Formulação da política – Tomada de decisão política – Implementação da política – Avaliação de política. (JENKINS *apud* HOWLETT, 2013).

Para execução desse ciclo, os governos adotam ferramentas de planejamento e gestão governamental previstos na Constituição e nas respectivas leis esparsas.

As bases constitucionais se encontram no art. 165 da CF/88:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária. (Vide Emenda constitucional nº 106, de 2020)

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

[...]

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

A partir do Plano Plurianual – PPA 1996-1999, o planejamento governamental brasileiro passou a introduzir como referência, metas de longo prazo, definidos de forma territorial. (MATIAS-PEREIRA, 2012).

Ainda segundo o autor, os PPA seguintes, buscaram consolidar um planejamento de longo prazo no Brasil (8 a 20 anos), integrado a planos de médio prazo (4 anos do PPA) e de curto prazo (as leis de diretrizes orçamentárias – LDO e as leis orçamentárias anuais – LOA).

Desse modo, o Plano Plurianual Anual e sua execução, monitoramento e avaliação, passaram a ser atrelados à Gestão Estratégica do Estado / Governo. Segundo Garces e Silveira (2012, p. 53), este pensamento surgiu a partir do ano 2000:

O Plano Plurianual (PPA 2000-2003), denominado Avança Brasil, trouxe mudanças de impacto no sistema de planejamento e orçamento federais, assim como na gestão pública. Com a recuperação da estabilidade da moeda e o processo de ajuste fiscal, iniciado em 1994, com o Plano Real, formou-se o entendimento de que se impunha um choque gerencial na administração pública brasileira. A decisão foi transformar o plano em instrumento de gestão, orientando a administração pública para resultados.

No entanto, Garcia (2000) entende que o PPA não é um plano. Afinal de contas, foi concebido pelos constituintes de 1987 como programação plurianual de despesas e, mesmo com as mudanças ocorridas ao longo dos anos na estrutura desse documento, no intuito de dar-lhe uma perspectiva mais gerencial, o PPA, por seu caráter eminentemente governamental e de médio lapso temporal, possui baixa capacidade de induzir o desenvolvimento, pois isto requer um planejamento e gestão estratégicos, efetivamente.

Diante dessa realidade, tem sido cultural na administração pública, fazer uma previsão macro de investimentos no PPA e depois isso ser desfigurado ao longo das edições das Leis Orçamentárias Anuais, demonstrando, assim, uma desconexão entre estratégia e orçamento, e entre estes e a operação (atividades cotidianas).

Os autores Garces e Silveira (2002, p. 63) alertam para essa situação:

Um país em desenvolvimento, como o Brasil, não pode se dar o privilégio de elaborar um orçamento incremental. **A alocação estratégica representa um ponto crítico no processo** (grifo nosso), diante da escassez de recursos e

da disputa entre os ministérios para atender à demanda setorial. Ao mesmo tempo, **existe a tendência de o setor público trabalhar de forma incrementalista, sem atentar para os objetivos estratégicos** (grifo nosso).

Este comportamento acaba afetando diretamente as operações cotidianas das organizações, que terminam envidando esforços diários de trabalho, também desconectados com a estratégia.

Na visão de Paulo (2010), a estrutura e as opções metodológicas adotadas ao longo dos anos, além da resistência de estudiosos, parlamentares e especialistas, é que tem dificultado o PPA funcionar como instrumento de planejamento e gestão estratégica. Na conclusão do autor:

Ao submeter o PPA a uma rígida estrutura orçamentária, o modelo adotado subverteu o comando constitucional: ao invés de orientar as alocações orçamentárias, o Plano Plurianual é definido por elas.

Efetivamente, o ciclo de políticas públicas deve estar atrelado ao ciclo de gestão estratégica dos órgãos públicos, até porque, as políticas públicas, enquanto estratégias governamentais/públicas, podem se constituir nas próprias estratégias organizacionais dos órgãos públicos ou serem sua finalidade.

Diante desse quadro, as organizações públicas têm buscado desenvolver seus planos estratégicos de maneira paralela ao PPA. Isto pode ser positivo, mas para tanto, ambos os documentos devem estar integrados, e aqui entra mais uma vez a importância da Unidade de Gestão da Estratégia, na busca por essa integração.

#### 4 POLÍTICA E GESTÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: BREVE SÍNTESE

Segurança Pública é um direito fundamental, ou seja, um direito humano básico previsto expressamente na Constituição Federal (arts. 5º e 6º da CF/88).

É a partir do direito fundamental à segurança que se pode pensar no direito à vida, à liberdade, ao desenvolvimento socioeconômico e todos os demais.

Sem direito à segurança não é possível frequentar a escola, a faculdade, o trabalho, os espaços públicos. Sem segurança nenhuma nação pode se desenvolver.

Na condição de direito fundamental, o direito a segurança exige do Estado, um esforço e uma capacidade devidamente adequados para fazer com que tal direito seja efetivamente concretizado, até porque, sem ele, todos os demais direitos, fundamentais ou não, terminam por serem inviabilizados.

No entanto, em contraste a essa necessidade social básica, a conjuntura da segurança pública no Brasil vem sofrendo um notável agravamento nas últimas décadas, com indicadores de violência e criminalidade se apresentando em patamares praticamente epidemiológicos. Dados do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas – SINESP apontam que, em 2017, cerca de 59.382 pessoas sofreram mortes violentas no país (SINESP, 2021).

Afora os crimes violentos contra vida, os altos índices de crimes contra o patrimônio também assolam a população, aumentando consideravelmente a sensação de insegurança.

Conforme assevera Santos (*apud* REGATEIRO; RAMOS; SOUZA; MELLO, 2021, p. 2), “A violência e a criminalidade são cada vez mais observadas no território brasileiro, conferindo à dinâmica social, diversas mudanças”.

Essa realidade traz impactos políticos, sociais e econômicos bastante desfavoráveis para o desenvolvimento do país.

O Relatório de Conjuntura n.º 4, sobre “Custos Econômicos da Criminalidade do Brasil”, elaborado em 2018 pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República – SAE/PR, informa que esses custos cresceram consideravelmente entre 1996 e 2015, saltando de 113 bilhões de reais para 285 bilhões, já descontada

a inflação do período, o que correspondeu, em 2015, a 4,38% do Produto Interno Bruto. Este fardo se torna ainda mais pesado nos Estados com níveis de renda mais baixo.

Para piorar, enquanto os gastos públicos em segurança pública aumentaram em 170%, o número total de homicídios saiu de 35 mil para 54 mil por ano, no mesmo período.

Destarte, o Relatório indica a necessidade de se estabelecer uma política de segurança pública baseada em evidências empíricas, devidamente monitorada e acompanhada durante sua execução, adaptando-as ou descontinuando-as, conforme o nível de eficácia apresentado.

Para isso, devem ser implantados “[...] mecanismos de gestão que possibilitem a integração das diversas agências de segurança em torno de metas comuns.” (SAE/PR, 2018).

Todavia, a intervenção pública na área da segurança pública tem sido baseada, de uma maneira geral, no gerenciamento de crises esporádicas, e esse quadro se deve, em parte, pela inserção tardia deste tema no contexto das políticas sociais, pois sempre foi vista, historicamente, conforme afirmado por Souza (2015), como “coisa de polícia”.

Nessa condição que a segurança pública foi conduzida nos últimos anos: a partir de intervenções meramente reativas, sendo que ainda nos dias atuais, o “planejamento, monitoramento e avaliação de resultados não constituem procedimentos usuais nas ações de combate à criminalidade, seja no Executivo federal, seja nos executivos estaduais” (SAPORI; ANDRADE, 2007, p. 201).

Entretanto, não parece ser este o modo adequado de se administrar a segurança pública. Basta verificar a evolução histórica dos índices de violência e criminalidade no país, os quais tem caracterizado o Brasil como um dos mais violentos do mundo nos dias atuais.

O Mapa da Violência 2016<sup>15</sup>, elaborado por Waiselfsz (2016, p. 15), assevera que:

---

<sup>15</sup> Documento produzido pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso) - com foco na questão da violência por armas de fogo e suas variáveis. A fonte de dados é o Subsistema de Informação sobre Mortalidade do Ministério da Saúde (SIM/MS). “Para o cálculo das taxas de mortalidade, foram utilizadas as estimativas intercensitárias disponibilizadas pelo Departamento de

[...] entre 1980 e 2014, morreram perto de 1 milhão de pessoas (967.851), vítimas de disparo de algum tipo de arma de fogo. Nesse período, as vítimas passam de 8.710, no ano de 1980, para 44.861, em 2014, o que representa um crescimento de 415,1%. Temos de considerar que, nesse intervalo, a população do país cresceu em torno de 65%. [...] Essa eclosão das mortes foi alavancada, de forma quase exclusiva, pelos Homicídios por Arma de Fogo (HAF), que cresceram 592,8%, setuplicando, em 2014, o volume de 1980 [...].

Ainda conforme Waiselfsz (2016), com uma taxa de 20,7 óbitos por armas de fogo por 100 mil habitantes, o Brasil ocupa o 10º lugar, dentre 100 países pesquisados, ficando atrás apenas de Honduras, El Salvador, Ilhas Virgens (EUA), Venezuela, Colômbia, Bahamas, Belize, Porto Rico e Guatemala.

Noutra referência, o Atlas da Violência 2016<sup>16</sup>, produzido em parceria entre o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea) e o FBSP, assinala que os 59.627 homicídios ocorridos no Brasil em 2014 – o que equivale a uma taxa de 29,1 homicídios por 100 mil habitantes – é o maior número de homicídios já registrado, e que:

[...] estas mortes representam mais de 10% dos homicídios registrados no mundo e colocam o Brasil como o país com o maior número absoluto de homicídios. Numa comparação com uma lista de 154 países com dados disponíveis para 2012, o Brasil, com estes números de 2014, estaria entre os 12 com maiores taxas de homicídios por 100 mil habitantes. (INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS E APLICADAS; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2016, p. 6)

Em via paralela, foram apreendidas em 2014, 118.379 armas de fogo, 8,2% menos que em 2013, segundo o 9º Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2015).

Assim, diferentemente de outras áreas essenciais do Estado como Saúde e Educação, que já possuem certo histórico de discussão e construção de políticas públicas, diretrizes, planos etc., na área de segurança pública, o debate sobre o tema é até antigo, porém as discussões envolvendo Estado, instituições, gestores, profissionais e sociedade civil organizada para a construção e implementação de políticas e estratégias efetivas ainda é algo recente no Brasil.

A Prof.<sup>a</sup> Ivone Costa (2005), fazendo referência a uma pesquisa realizada pelo Instituto Vox Populi, antes de 2005, “[...] mostra a criminalidade citada em 40

---

Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS), baseadas em estimativas populacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)”. (WASELSZ, 2016, p. 13).

<sup>16</sup> Documento produzido em parceria entre o Ipea e o FBSP, cruzando informações do SIM/MS e do 9º Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2015).

municípios como um dos três problemas que mais preocupam a população.” (COSTA, 2005).

A complexidade que envolve o tema, levando em conta os diversos atores, organizações e tantas outras variáveis relacionadas, faz com que o assunto necessite ser visto de maneira complexa, como um todo composto por partes que se relacionam entre si e que é influenciado pelo ambiente em que está inserido, o que perpassa, portanto, por uma leitura crítica desde a formação sociocultural da sociedade brasileira e sua relação com a efetivação de políticas e estratégias para o setor; o itinerário da política nacional de segurança pública, bem como sobre a segurança pública e a eficiência administrativa como direitos fundamentais consagrados pela Constituição Federal de 1988 (CF/88).

Os estudos na seara da segurança pública são relativamente recentes, “[...] conforme mostra Zaluar (1999), o tema só adquiriu relevância política e acadêmica em nosso país no final da década de 1970” (SAPORI e ANDRADE, 2007, p. 200), e mesmo assim, impregnadas da hegemonia teórica marxista, o que gerava uma abordagem muito mais ideológica do que científica, focando tão somente no denunciismo contra o aparato repressivo do Estado, mas sem preocupação em estudá-lo.

Além disso, as elites decisórias do sistema de segurança pública têm sido basicamente os mesmos, desde o Império: policiais, juízes, advogados, promotores e militares reformados das Forças Armadas, cuja experiência prática é, culturalmente, a fundamentação da execução de planos de ação. Não é de se estranhar, portanto, que a gestão de segurança pública, ao longo dos anos, venha sendo feita por meio do “gerenciamento de crises espasmódicas”.

Isso explica, em parte, a resistência por parte de alguns profissionais, em especial no setor público, para a adoção de modelos de gestão estratégica. É uma questão, também, cultural, que envolve práticas, símbolos, hábitos, comportamentos, valores, princípios, crenças, políticas internas, políticas externas, sistemas, jargão e clima organizacional etc (PEREZ, 2015).

Portanto, ao se buscar replicar ou desenvolver um modelo de gestão estratégica é fundamental reconhecer a cultura organizacional pré-existente, a fim de evitar a implementação de modelos que contrastem demasiadamente com essa cultura, sob pena de estar fadada ao fracasso.



a história da política pública de segurança pública no Brasil é assunto recente. Segundo Souza (2015, p. 62):

Até meados da década de 1990, não é possível referir-se a uma política pública de segurança. O que existia era um sistema de segurança estatal, não público, a serviço de determinadas classes e interesses (políticos e econômicos), montado para a proteção patrimonial dos segmentos abastados e cuja burocracia, essencialmente militarizada, respondia às demandas das elites nacionais.

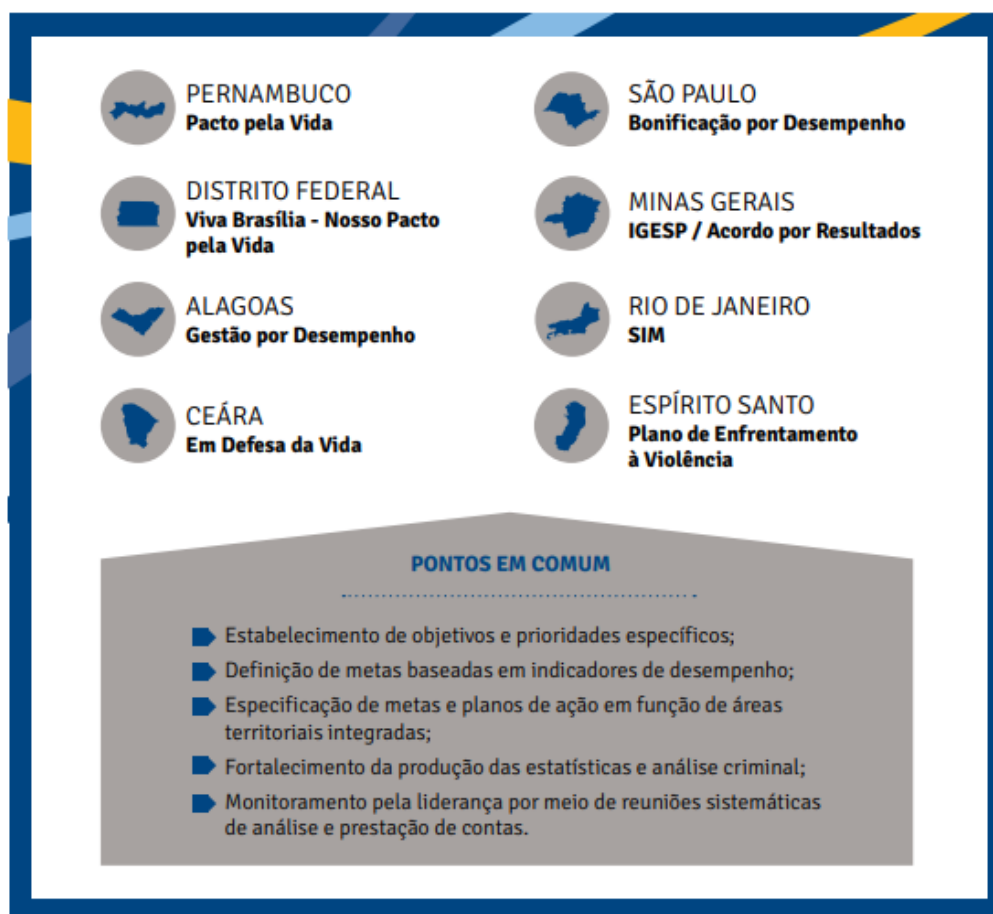
O autor argumenta, ainda, que a abertura para reformas e transformações na política pública de segurança, para que se adeque ao controle democrático da violência ainda são tímidas e bastante recentes, em especial pelo que aponta Cano (apud SOUZA, 2015, p. 101): “O tema da criminalidade era concebido como um tema “da direita” [...] Por consequência, não existia reflexão crítica, nem propostas de setores progressistas para as transformações nessa política”.

Importantes contribuições para a mudança desse quadro ocorreram a partir dos seguintes fatos: a) criação, em 1997, da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP); b) lançamento, em 2000, do primeiro Plano Nacional de Segurança Pública; c) lançamento, em 2003, já no novo governo, do segundo Plano Nacional de Segurança Pública, caracterizado por uma postura proativa, materializada por meio de diretrizes e objetivos e da cobrança para que os Estados passassem a construir políticas e planos estaduais que convergissem com essa nova proposta; d) Implementação do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI), no período de 2007 a 2011.

Um Balanço sobre Políticas de Gestão para Resultados na Segurança Pública publicado pelo Instituto Sou da Paz (2019) apresenta alguns casos de sucesso interessantes, todos eles acompanhados de redução dos índices de crimes violentos, em maior ou menor grau.

A Figura 18 indica quais os pontos em comum em termos de gestão:

**Figura 18** – Elementos comuns nos modelos de gestão para resultado nas políticas estaduais de Segurança Pública



Fonte: Instituto Sou da Paz (2019, p. 36).

Duas dessas políticas de gestão para resultados que ganharam bastante destaque nacional e até internacional, foram as experiências de Minas Gerais e a de Pernambuco.

A política de gestão para resultados em segurança pública de Minas Gerais foi lançada em 2003, no contexto do Programa “Choque de Gestão” do Estado. O processo de elaboração se deu a partir de um diagnóstico prévio que deu origem a um rearranjo institucional e a um planejamento incluindo projetos com diretrizes, objetivos e metas, buscando superar a “prática costumeira de pautar as intervenções na área pelo mero gerenciamento de crises” (SAPORI; ANDRADE, p. 209).

Segundo o autor,

[...] todo esse escopo de planejamento veio acompanhado de uma estratégia específica de gestão de projetos, o que permitiu o monitoramento sistemático do cronograma de execução de cada uma das ações, atentando-se para o cumprimento de prazos e metas [...]. Procurou-se formular projetos que atingiam o sistema policial, o sistema prisional, o sistema de atendimento das medidas socioeducativas e a prevenção social da criminalidade (SAPORI; ANDRADE, p. 209).

Todo esse “choque de gestão”, como ficou conhecido, reflete uma proposta de administração pública gerencial, modelo surgido a partir dos anos 80 em países centrais, como Reino Unido, Nova Zelândia e Austrália, como resposta à crise da administração burocrática clássica, que passou a enfrentar problemas de legitimação perante as demandas da cidadania, pois era lenta, cara e auto referida.

Já em 2007, o Estado de Pernambuco lançou o “Pacto pela Vida”:

uma política pública de segurança, transversal e integrada, construída de forma pactuada com a sociedade, em articulação permanente com o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Assembleia Legislativa, os municípios e a União. (PERMANBUCO. SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO, 2016).

O modelo de administração integrada, segundo o governo pernambucano, também é fundamentado na **gestão estratégica e por resultados** (grifo nosso), e a governança se dá pelo “Comitê Gestor do Pacto pela Vida”.

Em 2011, foi a vez da Bahia lançar a sua versão do Pacto pela Vida (PPV), por meio da Lei n.º 12.357 de 26/09/2011, que também instituiu o Sistema de Defesa Social (SDS). O Programa conta em sua governança com cerca de cinco Câmaras Setoriais. A Câmara de Segurança Pública “discute, formula, articula e monitora, de modo integrado, ações policiais estratégicas e operacionais, de prevenção e repressão, nas diversas RISPs e AISPs do Estado da Bahia” (BAHIA, 2016).

Conforme assevera Pinho (2019, p. 70), “O modelo de gestão definido para o PPV privilegia a interação entre os diversos órgãos governamentais com relação direta de contribuição para o enfrentamento da violência”.

A autora também entende o PPV como um mecanismo de acoplamento estrutural na governança securitária na política de Segurança Pública do Estado (PINHO, 2019)

Por isso, apesar de recente, o campo da gestão de segurança pública tem ganhado espaço ao longo dos últimos anos, em especial a partir do século XXI. É importante, assim, que sejam verificados nos órgãos, acertos e erros, o que dá e o que não dá certo, a fim de que os modelos de gestão estratégica sejam realmente efetivos.

## 5 ABORDAGENS SISTÊMICAS APLICADAS À GOVERNANÇA E À GESTÃO ESTRATÉGICA

Neste capítulo serão discutidas as principais perspectivas do pensamento sistêmico, com vistas a identificar um modelo sistêmico de gestão estratégica que seja capaz de contribuir para a integração entre estratégia, orçamento e operação na segurança pública, na busca de um alinhamento entre elas, para a obtenção de melhores resultados.

Desta forma, serão abordadas as principais concepções sistêmicas, com ênfase na teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann (LUHMANN, 2009), incluindo a abordagem sistêmica de Gunther Teubner (TEUBNER, 1989) para o grupo de organizações, fazendo-se uma correlação com a governança do sistema estadual de segurança pública e sobre a integração entre estratégia, orçamento e operação.

### 5.1 PRINCIPAIS CONCEPÇÕES SISTÊMICAS

A humanidade passa, nos dias atuais, por uma crise de paradigma (visão de mundo) natural e própria da transição entre a idade moderna e a pós-modernidade (ou modernidade tardia). A globalização e o avanço cada vez mais veloz das tecnologias da informação e comunicação certamente se constituem em grandes catalizadores da chamada sociedade do conhecimento, bem como da complexidade e da incerteza constante que isto deriva.

A forma de lidar com essa sociedade complexa e que vem se apresentando no mundo contemporâneo como “líquida” é o grande desafio, e isto perpassa pelo **modo de pensar** (grifo nosso). É cada vez mais necessário, portanto, que o modo de pensar as coisas do mundo esteja numa perspectiva sistêmica, sem necessariamente ter que se abandonar o pensamento linear-cartesiano, que também possui sua utilidade e importância (MARIOTTI, 2010).

Uma boa definição dessa complexidade está contida em uma das *Meditações* do Imperador romano Marco Aurélio (121-180 d.C.):

Considera sempre que o Universo é um organismo vivo, que tem uma única substância, uma única alma; e que todas as coisas estão submetidas a uma só percepção desse todo; que tudo é movido por um único impulso e tudo toma parte em tudo o que acontece. E repara quão intrincada e complexa é essa trama (MARCO AURELIO apud MARIOTTI, 2010, p. 2)

Ocorre que, por muito tempo, a humanidade cometeu o equívoco de separar os âmbitos fundamentais da condição humana, quais sejam: o mecânico e o mental. “Um dos grandes equívocos da modernidade foi supor que o corpo é separado da mente, que a razão é separada das emoções e que a objetividade é independente da subjetividade” (MARIOTTI, 2010, p. 17).

O pensamento sistêmico, portanto, é uma importante tentativa de reconciliar essas dimensões – separadas durante a modernidade – num só todo, como são vistas as coisas nos tempos pós-modernos.

Em termos gerais, “[...] o Pensamento Sistêmico pode ser entendido como uma nova estrutura de referência conceptual ou metalinguagem em desenvolvimento, alternativa à estrutura conceptual clássica ou pensamento analítico” (ANDRADE, 2006, p. 49).

Para Senge (2016, p. 127),

[...] é uma disciplina para ver o todo. É um quadro referencial para ver inter-relacionamentos, em vez de eventos; para ver os padrões de mudança, em vez de ‘fotos instantâneas’. É um conjunto de princípios gerais – destilados ao longo do século XX, abrangendo campos tão diversos quanto as ciências físicas e sociais, a engenharia e a administração.

Quanto às perspectivas sistêmicas, são três as principais linhas: a teoria da forma (*gestalt*), a cibernética e a teoria dos sistemas (LOURENZANI, QUEIROZ e SOUZA FILHO, 2008).

Já Andrade e colaboradores (2006) apresentam as seguintes abordagens, no contexto do pensamento sistêmico da administração de organizações:

Administração cibernética e Modelo do Sistema viável – compreende que um sistema só é viável quanto for capaz de responder às mudanças ambientais, mesmo que não tenham sido previstas.

Abordagem sistêmica para planejamento organizacional – proposta por Russel Ackoff, entende que os problemas organizacionais não podem ser tratados de maneira isolada. Por isso, propõe um modelo de planejamento iterativo.

Metodologia Soft Systems (SSM) – Desenvolvida na Universidade de Lancaster, por Peter Checkland, nos anos 70. Preconiza um processo cíclico de aprendizagem da pesquisa-ação.

Abordagens sistêmicas críticas – compreende como necessária a “[...] incorporação de conceitos e ideias críticas, tais como ‘conflitos estruturais’, ‘relações de poder coercitivas’, ‘informação distorcida’ e ‘emancipação’”, como modo de potencializar e ampliar o uso do pensamento sistêmico (ANDRADE, 2006, p. 56).

Dinâmica de sistemas – integra três campos de conhecimento: engenharia de controle e realimentação; a cibernética e o papel da informação em sistemas de controle.

Pensamento sistêmico e Aprendizagem Organizacional – formulada por Peter Senge, tem como fundamento a crença de que a melhoria do desempenho nas organizações envolve a participação.

Por fim, Kasper (2000) agrupa as abordagens nos seguintes grupos: abordagens sistêmicas fundamentais, abordagens sistêmicas aplicadas a conteúdos específicos e abordagens sistêmicas aplicadas a organizações.

A necessidade de administrar melhor organizações cada vez mais complexas, como são as que formam o sistema de segurança pública, com vistas a produzir melhores resultados para a sociedade, perpassa, no contexto do presente trabalho, pela gestão estratégica e pelo pensamento sistêmico.

Assim, o presente trabalho terá uma maior foco na teoria da autopoiese, que se enquadra nas abordagens aplicadas a conteúdos específicos, e no pensamento sistêmico e aprendizagem organizacional, que se enquadra nas abordagens aplicadas a organizações.

## 5.2 A TEORIA DOS SISTEMAS SOCIAIS AUTOPOIÉTICOS DE NIKLAS LUHMANN

Segundo Neves e Neves (2006), a contribuição mais significativa do teórico alemão Niklas Luhmann foi a renovação que promoveu na teoria dos sistemas, a partir de uma mudança paradigmática fundamental: “passar da distinção do todo e das

partes, para a distinção de sistema e entorno, tendo como referência o conceito de complexidade” (NEVES e NEVES, 2006, p. 182).

Em Luhmann, a função do sistema é reduzir a complexidade do mundo. Na visão desse autor, os sistemas são autopoieticos, operacionalmente fechados e funcionalmente diferenciados, ou seja, o sistema define-se por sua diferença em relação ao entorno.

Entendendo que o paradigma “sistemas abertos” e “sistemas fechados” é insuficiente para a pesquisa sociológica, Niklas Luhmann busca reformular a Teoria dos Sistemas Sociais. Para isso, baseia-se no desenvolvimento histórico-científico da Teoria Geral dos Sistemas, em especial a partir dos conceitos de *autopoiesis*, acoplamento estrutural e outros, elaborados pelos biólogos e filósofos chilenos Humberto Maturana e Francisco Varela.

Luhmann modificou os referidos conceitos, com vistas a uma melhor adaptação à ideia de sistemas sociais, criando assim, uma Teoria dos Sistemas Autopoieticos própria (LUHMANN, 2009; 2016).

A concepção luhmanniana da autopoiese afasta-se do modelo biológico de Maturana, na medida em que nela se distinguem os sistemas constituintes de sentido (psíquico e sociais) dos sistemas não constituintes de sentido (orgânicos e neurofisiológicos). (NEVES, 2012, p. 61).

Além disso, a concepção de fechamento operacional em Luhmann também se diferencia da de Maturana e Varela, passando a tratar-se de “[...] autonomia do sistema, não de sua autarquia, nem de isolamento (causal)”. (NEVES, 2012, p. 63).

Os principais conceitos discutidos em sua teoria envolvem: funcionalismo estrutural, sistemas abertos, sistema como diferença, sistema e função, sistema e ambiente, encerramento operativo/autopoiesis, interpenetração, acoplamento estrutural, complexidade, autorreferência e racionalidade, comunicação e ação, dentre outros.

Sistemas sociais, na acepção luhmanniana, são sistemas autopoieticos, fechados operacionalmente e auto-referentes, formados a partir de uma diferenciação com o ambiente externo. Essa diferenciação ocorre com o estabelecimento de uma marca, que possibilita ao sistema estabelecer o que lhe pertence e o que não lhe pertence. Sistemas sociais operam a partir de processos comunicativos, que adquirem sentido a partir da rede recursiva interna, cujo acesso ao ambiente é fechado. O ambiente é formado pelos outros sistemas existentes e por informações desorganizadas. (FIGUEIRA NEVES, 2005, p. 3)

Sistema autopoietico, portanto, é um sistema fechado operacionalmente para se autoproduzir e aberto cognitivamente para assimilar, de acordo com seus próprios conceitos e sua própria linguagem, os fatores do ambiente.

A diferenciação ocorre mediante o controle do código-diferença. Assim, no direito seria “lícito/ilícito”, na política, “situação/oposição” ou “poder/não poder”. Na administração, por sua vez, seguindo o mesmo raciocínio, seria “eficácia/ineficácia” ou “bom desempenho/mau desempenho”.

Em Luhmann, o direito, enquanto subsistema social, é um sistema autopoietico. A Constituição de um país, nesse caso, serve como acoplamento estrutural entre direito e política, ou seja, é o ponto de interpenetração que serve a ambos os sistemas, limitando a interferência de um no outro. Da mesma forma, a tributação funciona como acoplamento estrutural entre política e economia. Já entre direito e economia, por exemplo, são o contrato e a propriedade que possuem a função de interpenetração.

Numa espécie de resumo intermediário, poder-se-ia especificar que o conceito de acoplamento estrutural aponta, com elevada capacidade de delimitação, que se trata de um pequeno espectro de seleção de efeitos possíveis sobre o sistema; levando, por um lado, a que no sistema se realize um ganho muito alto de complexidade e, por outro que as possibilidades de influenciar o sistema, a partir do meio sejam drasticamente reduzidas, a não ser que se trate de efeitos de destruição: a destruição é sempre possível. (LUHMANN, 2009, p. 136).

Partindo desse entendimento, pode-se inferir, por exemplo, que o Plano Plurianual (PPA) serve como acoplamento estrutural entre política e administração pública, assim como a Lei Orçamentária Anual (L.O.A) serve como acoplamento estrutural entre o sistema “gestão estratégica pública” e o sistema “orçamento público estadual”.

Por outro lado, a partir de uma perspectiva teórica heterodoxa, Marcelo Neves (2011; 2012), buscando superar alguns limites da teoria luhmanniana quando aplicada a países periféricos como o Brasil, em especial no âmbito jurídico, utiliza o conceito de sistema alopoietico para designar o sistema que é operado, muitas vezes, por outro sistema, bem como o de racionalidade transversal, para demonstrar que entre sistemas autopoieticos é possível estabelecer mecanismos de aprendizado recíprocos, não se atendo apenas aos acoplamentos estruturais.

Por exemplo: Luhmann afirma que um sistema não pode operar no meio, ou seja, “[...] as operações não podem ser reproduzidas no meio, pois, desse modo, a



diferença sistema/meio ficaria solapada” (LUHMANN, 2009, p. 102). Assim, as operações do direito não podem se realizar na política e vice-versa. Quando isso ocorre há a chamada corrupção do sistema.

Por esse motivo é que Marcelo Neves, analisando o contexto dos Estados subdesenvolvidos (em que a decisão jurídica não raras vezes sofre interferência direta da política), entende o direito (nos Estados periféricos) como sistema alopoiético e não autopoiético.

Desta maneira será analisado neste trabalho como se dá o encerramento operacional e a abertura cognitiva do sistema de governança e de gestão estratégica dos Sistemas Estaduais de Segurança Pública, bem como a conexão entre os sistemas-partes (ou subsistemas).

A partir do conceito de sistema como diferença, o que é e o que não é, o que integra e o que não integra o sistema de gestão estratégica? e em relação aos possíveis acoplamentos estruturais, qual o papel da Unidade de Gestão da Estratégia?

### **5.2.1 A Perspectiva Sistêmica de Gunther Teubner para a Organização Múltipla Aplicada à Governança e à Gestão Estratégica dos Sistemas Estaduais de Segurança Pública**

Como visto antes, a governança corporativa constitui-se num importante elemento para compor (ou auxiliar) a gestão estratégica, pois é a maneira pela qual as organizações definem como serão dirigidas e monitoradas, “[...] envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas” (IBGC, 2016).

Governança Corporativa é o conjunto de práticas administrativas para otimizar o desempenho das empresas – com seus negócios, produtos e serviços – ao proteger, de maneira equitativa, todas as partes interessadas – acionistas, clientes, fornecedores, credores, funcionários, governos -, facilitando o acesso às informações básicas da empresa e melhorando o modelo de gestão (OLIVEIRA, 2015, p. 16).

Apesar de possuírem focos específicos, a governança corporativa em organizações públicas e em organizações privadas possuem bastante semelhança.

Segundo Matias-Pereira (2010, p. 112), os princípios básicos são praticamente os mesmos: “[...] transparência, equidade, cumprimento das leis, prestação de contas e conduta ética”.

Deve-se ressaltar, nesse contexto, a relevância do estudo realizado pelo International Federation of Accountants (IFAC), denominado *Governance in the public sector: A governing body perspective* (2001). De acordo com o citado estudo, os três princípios fundamentais de governança no setor público são:

- a. *Openness* (Transparência): é requerido para assegurar que as partes interessadas (sociedade) possam ter confiança no processo de tomada de decisão e nas ações das entidades do setor público, na sua gestão e nas pessoas que nela trabalham;
- b. *Integrity* (Integridade): compreende procedimentos honestos e perfeitos. É baseada na honestidade, objetividade, normas de propriedade, probidade na administração dos recursos públicos e na gestão da instituição;
- c. *Accountability* (responsabilidade de prestar contas): as entidades do setor público e seus indivíduos são responsáveis por suas decisões e ações, incluindo a administração dos recursos públicos e todos os aspectos de desempenho e, submetendo-se ao escrutínio externo apropriado. (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 118-119)

Além desses princípios, o IFAC também apresenta algumas dimensões que as organizações públicas devem adotar: padrões de comportamento; estruturas e processos organizacionais; controle; relatórios externos (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Por outro lado, é importante ressaltar os possíveis entraves ao exercício da boa governança pública. Num estudo sobre a modernização do Estado alemão, Kissler e Heidemann (2006), apresentam algumas limitações de capacidade para que a governança pública possa ser considerada solução para os problemas.

Dentre essas limitações, podem ser citadas: a fusão das estruturas de governança e dos ciclos político-parlamentares; as redes sociais e as alianças, em vista de sua dinâmica e funcionamento próprios, pressupõem que todos os parceiros se envolvam em processos de aprendizagem, o que nem sempre ocorre; pouca caracterização das regras de jogo e da institucionalização (geralmente o que ocorre é o excesso de regulamentação ou de desregulamentação); deficiências na organização do processo e do controle sobre os resultados (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

Apesar dessa prática de governança ter nascido no âmbito das organizações privadas, em meados da década de 1990, ela tem sido replicada no setor público em vários países, nos últimos anos (MATIAS-PEREIRA, 2010). No caso do Brasil, um exemplo recente de adoção da governança corporativa é o do Ministério Público

Federal, que instituiu, por meio da Portaria n.º 733, de 28 de dezembro de 2011, o seu Sistema Integrado de Gestão Estratégica e Governança.

De forma a operacionalizar o art. 144 da Constituição Federal de 1988, os Sistemas Estaduais de Segurança Pública englobam, normalmente, Polícia Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros Militar (com exceção de alguns Estados em que o CBM está vinculado ao Sistema de Defesa Civil) e Polícia Técnica, todos coordenados, em perspectiva governamental, por uma Secretaria da Segurança Pública ou Secretaria de Defesa Social em alguns Estados.

Ocorre que, a relação entre essas instituições e órgãos, historicamente, é marcada por algumas dificuldades de comunicação decorrentes dos seus insulamentos, e por disputas corporativas e interinstitucionais, boa parte relacionadas a conflitos de competência e a conflitos entre as lógicas particulares dos respectivos subsistemas autônomos.

Como se não bastasse isso, já é da própria natureza do campo da segurança pública, a convivência com conflitos. Sejam aqueles a que se propõe mediar ou solucionar, no âmbito das relações sociais, sejam aqueles referentes à organização interna do sistema, o qual sofre pressões constantes das escolas, universidades, movimentos sociais, sindicatos e associações profissionais (LIMA, RATTON, AZEVEDO, 2014).

Diferentes posições políticas e institucionais interagem para que segurança pública não esteja circunscrita em torno de uma única definição conceitual e esteja imersa num campo em disputa. Trata-se menos de um conceito teórico e mais de um campo empírico e organizacional que estrutura instituições e relações sociais em torno da forma como o Estado administra ordem e conflitos sociais. (LIMA, RATTON, AZEVEDO, 2014, p. 482)

No âmbito da questão federativa, o entendimento de Souza (2015, p. 83) é de que:

[...] no campo da segurança pública temos um dos arranjos institucionais dos mais complexos, com instituições pouco articuladas e pouco cooperativas, na medida em que cada estado organiza o seu sistema de segurança, geralmente à revelia dos demais.

Esta situação, por si só, já dificulta bastante qualquer tentativa de se implementar uma gestão estratégica do sistema estadual de segurança pública.

Some-se a tudo isso o fato das várias agências policiais serem instituições altamente insuladas, com conhecimento técnico assimétrico em relação aos outros órgãos e agentes públicos e, em certa medida, **detentoras de um saber/poder discricionário de decisão e implementação de estratégias**

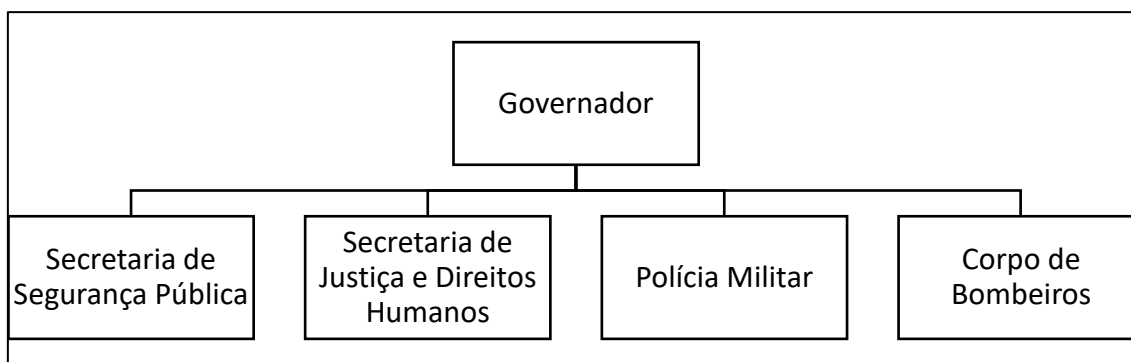
(grifo nosso), muitas vezes para além do âmbito da política [...] urge, pelo menos, apontar para a premência de se institucionalizar, no Brasil, pelo menos o que vem sendo definido por especialistas e pesquisadores como “governança policial”. (SOUZA, 2015, p. 71)

Conforme estabelece suas leis de organização básica, a Polícia Militar da Bahia (Lei n.º 13.201/14), a Polícia Civil da Bahia (Lei n.º 11.370/09) e o Corpo de Bombeiros Militar da Bahia (Lei n.º 13.202/14) constituem-se como órgãos em regime especial de administração direta. Isso significa que possuem orçamentos próprios e que podem tratar assuntos específicos diretamente com a respectiva Secretaria de Estado da área sistêmica, sem ter que necessariamente aguardar deliberação da SSP.

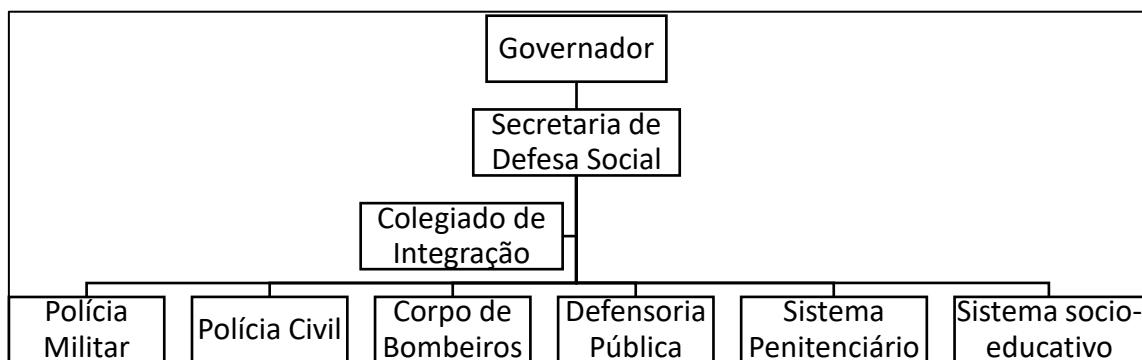
Portanto, qual seria a melhor maneira de tratar essa questão? Considerando todo o contexto histórico, político e institucional já referenciado, que modelo de governança poderia ser adotado para o SESP de maneira a preservar a autonomia administrativa dos órgãos em regime especial de administração direta e ao mesmo tempo garantir uma integração sistêmica entre eles, no intuito de fortalecer a gestão estratégica e de entregar uma segurança pública mais efetiva para a sociedade? Quais os papéis, atribuições e limites da Secretaria da área de Segurança Pública e das instituições a ela vinculadas, no âmbito da governança do sistema?

Buscando garantir uma gestão estratégica efetiva do SESP, o Estado de Minas Gerais criou um novo arranjo institucional para o setor, conforme se vê nos quadros 4 e 5 abaixo:

**Figura 19** - Arranjo institucional da segurança pública em Minas Gerais – 2002



Fonte: SAPORI (2007, p. 138)

**Figura 20** - Arranjo institucional da segurança pública em Minas Gerais a partir de 2003

Fonte: SAPORI (2007, p. 139)

O órgão colegiado de integração da figura 5 tem como uma de suas atribuições estabelecer diretrizes e prioridades da política estadual de segurança pública. O colegiado se reúne semanalmente e tem se constituído, conforme Sapor (2007) num recurso de gerenciamento, pois além de identificar problemas, também estabelece metas, monitora projetos e cobra resultados.

Dessa forma, entender os conflitos intersistêmicos do SESP, a partir das ideias de autorreferência e autopoiesis é a busca que se faz nesta seção, a fim de verificar se esta perspectiva pode auxiliar na formulação de um modelo de governança apropriado ao contexto do SESP.

É nessa perspectiva que o presente capítulo aborda a concepção sistêmica de Gunther Teubner (1989), para o grupo de empresas, a fim de analisar sua aplicação no campo da administração pública, em especial no âmbito dos sistemas estaduais de segurança pública.

A literatura evidencia que as instituições e organizações públicas no Brasil, dispersas nos três níveis de governo União, Estados e municípios, interagem de forma precária entre si [...] o Estado brasileiro possui uma administração pública ampla e complexa, cuja ação governamental é implementada por meio de um elevado conjunto de órgãos, o que tende a dificultar a execução de planos, programas e projetos, mesmo quando existe disponibilidade de recursos financeiros para implementá-los.

Para efeito do presente trabalho, será adotado como recorte dessa realidade, o campo da segurança pública.

Apesar de voltada para o Direito como Sistema Autopoietico, a obra de Gunther Teubner oferece interessantes contribuições (evoluídas a partir dos trabalhos de Maturana e Luhmann), aplicáveis ao campo da administração, da gestão estratégica

organizacional e ao próprio SESP, em especial quando trata da interferência intersistêmica e do grupo de empresas como sistema autopoiético.

O referido autor identifica a autopoiesis do direito como “[...] uma saída para o fundamental e paralisante paradoxo jurídico e um meio para garantir uma certa estabilidade num cenário de flutuações extremas” (ANTUNES, 1989, p. XXVIII).

Diferente de Maturana e Luhmann, Teubner “[...] interpreta a formação da autopoiesis jurídica como um processo evolutivo de **incremento de relações auto-referenciais**” (grifo nosso). (ANTUNES, 1989, p. XXVIII).

Assim, o autor formula um conceito de “interferência” entre subsistemas sociais, destinado a oferecer uma explicação para a articulação operacional e estrutural de sistemas dotados de um alto grau de autonomia (como pode ser compreendido o caso das instituições que compõem o SESP).

Para isso, Teubner

[...] discute a função das cláusulas gerais no direito contratual enquanto espécie de regras de conflitos intersistêmicos, ou seja, enquanto instrumentos de arbitragem e resolução de conflitos intercedentes entre subsistemas sociais diferentes. (ANTUNES, 1989, p. XXIX)

Essa perspectiva pode adotada para o conjunto de conteúdos básicos do Plano Estratégico do Sistema Estadual de Segurança Pública - PLANESP, os quais funcionariam como “cláusulas gerais” para a resolução de conflitos entre os subsistemas SSP, Polícia Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros e Polícia Técnica.

No último capítulo da obra, Teubner trata especificamente sobre a constituição e organização interna dos grupos de empresas, buscando demonstrar a aplicação prática da teoria da autopoiesis, ou seja, sua funcionalidade para a resolução de problemas.

A partir de uma perspectiva construtivista, as intervenções do direito na economia e vice-versa “[...] devem ser entendidas como observações recíprocas entre dois sistemas de comunicação hermeticamente fechados e autônomos” (TEUBNER, 1989, p. 160). Assim, o direito produziria normas no campo da economia a partir da “imagem” que faz daquele sistema, da mesma forma que a economia efetua atos de pagamento tomando por referência a “imagem” que faz do direito.

Para isso,

[...] o sistema jurídico deve aumentar seus conhecimentos sobre os processos, funções e estruturas reais do subsistema social regulado e moldar as respectivas normas de acordo com modelos científicos dos sistemas envolventes. (TEUBNER, 1989, p. 162)

Esse entendimento levou alguns teóricos sistêmicos a concluir que o direito não pode servir como instrumento de regulação de outros subsistemas sociais, já os sistemas apenas se observam e nada mais. Luhmann, mais cauteloso, apenas afirmou que ainda não explicação satisfatória para a regulação de um sistema auto-regulatório sobre outro. (TEUBNER, 1989)

Os críticos da teoria sistêmica, portanto, apontam a incapacidade da teoria dos sistemas sociais de resolver problemas regulatórios do direito moderno, pois não tem condições de ultrapassar seus próprios “labirintos auto-referenciais”. (TEUBNER, 1989)

No entanto, Teubner (1989) entende que há sim, maneiras de resolver tal problema. Uma é compreender o dilema a partir da perspectiva das relações intersistêmicas, por meio das quais se formaria uma comunicação intersistêmica, mas que também poderia tornar o problema ainda mais complexo.

Outra forma seria “[...] explorar a diferença entre clausura operativa sistêmica e abertura cognitiva ao meio envolvente [...]” (TEUBNER, 1989, p. 169). A questão aqui seria a dificuldade de “[...] harmonizar a seletividade dos vários filtros sistêmicos [...]” (TEUBNER, 1989, p. 169)

Uma terceira opção, proposta por Luhmann seria o “*continuum*” de materialidade existente entre os sistemas sociais e os respectivos meios envolventes (ex: vida orgânica, cognição psíquica e estabilidade da estrutura material atômica). Assim, a comunicação social “transportaria” a comunicação jurídica, fornecendo a esta as respectivas estruturas, o que Teubner discorda, pois isto estaria “[...] em contradição com a definição da relação geral entre sistema e respectivo ‘*continuum*’ material” (TEUBNER, 1989, p. 172).

Por fim, Teubner acredita que a chave para romper a circularidade dos circuitos fechados de auto-observação reside numa característica peculiar dos sistemas autopoieticos de segundo grau, até então negligenciada, qual seja:

**[...] a interferência de sistemas autopoieticos homogêneos, nascidos ou resultantes do processo interno de diferenciação de um sistema autopoietico mais abrangente** (grifo nosso). A tese que sustentamos é a de que é esta interferência que possibilita o contacto directo recíproco entre os sistemas sociais, para além da mera observação. (TEUBNER, 1989, p. 172)

Distingue-se aqui, os contatos com meio envolvente intra-social e extra-social. Em relação a este último, as relações possíveis são de mera observação cognitiva, além do *continuum* material. Desta forma, “[...] os sistemas sociais apenas podem comunicar *sobre*, jamais *com*, a natureza e o homem [...]” (TEUBNER, 1989, p. 173), por exemplo.

Já em relação ao meio envolvente intra-social, aqui sim, seria possível um contato direto. A interferência funciona, neste caso, “[...] como uma espécie de ponte entre os subsistemas” (TEUBNER, 1989, p. 173). Ou seja:

Os subsistemas sociais são, por assim dizer, permeáveis “para baixo”. Poderia quase servir aqui a metáfora da “osmose” unilateral. Os sistemas sociais utilizam o fluxo de comunicação social, dele extraindo comunicações especiais como novos elementos [...] (TEUBNER, 1989, p. 175).

Transpondo a referida abstração para o contexto da segurança pública, poder-se-ia dizer que, as instituições de segurança, enquanto sistemas de segundo grau (ou subsistemas), surgem a partir do processo de diferenciação interna do sistema autopoietico de primeiro grau (em relação a esses), qual seja: o sistema de segurança pública.

Para isso, os subsistemas (instituições) utilizam o fluxo de comunicação social oriundo do SESP, dele extraindo comunicações especiais como novos elementos, atingindo um ponto tal que os componentes desses subsistemas “[...] passam a possuir e desenvolver a sua própria autonomia num sentido de clausura auto-referencial” (TEUBNER, 1989, p. 174).

Assim, as unidades de comunicação, estruturas e processos dos subsistemas SSP, PM, PC, CBM, DPT, além de serem próprios de cada um, também o são, todos, do sistema de segurança pública e, por isso mesmo, a interferência mútua entre os subsistemas “[...] torna possível não apenas a observação recíproca, mas uma efectiva conexão comunicativa entre sistema e ‘mundo-da-vida’” (TEUBNER, 1989, p. 177).

Teubner fala em três tipos de interferência, no âmbito da relação do direito com outros sistemas: a *interferência de eventos* (conexão pontual), a *interferência de*



*estruturas* (interseção entre expectativas sociais gerais e expectativas jurídicas) e a *interferência de papéis* (mecanismo utilizado na resolução de múltiplos conflitos intersistêmicos).

Ocorre que a interferência intersistêmica pode gerar uma indiferenciação entre subsistemas, bem como perda de motivação e informação. Para solucionar esse problema, Teubner (1989) cita os exemplos dos institutos do contrato e do direito subjetivo.

“Um contrato é sempre e simultaneamente uma comunicação do tipo econômico [...]; de tipo jurídico [...]; e permanece ainda uma comunicação geral de caráter social”

Desta forma, não há necessidade de motivar a receptividade no meio envolvente, para estabelecer conexões comunicativas, já que o contrato, no caso, faz uma interferência direta entre direito e economia.

Uma outra estratégia para a intervenção jurídica direta em outros sistemas é adotar a comunicação pela *organização*, pois são estas dotadas de capacidade de agir.

As organizações formais utilizam igualmente comunicações como elementos do sistema, sob a forma de decisões organizacionais, podendo ser ligadas comunicativamente com o direito se estas coincidirem *uno actu* com comunicações jurídicas. E o mesmo vale para as comunicações econômicas. (TEUBNER, 1989, p. 192)

Desta forma, abre-se o acesso, mesmo que indireto, aos mecanismos principais da auto-regulação, o que por sua vez, pode conduzir, também, a uma possível indeterminação do direito, ou de outro modo, na sua instrumentalização econômica e política.

Avançando na discussão sobre um possível direito de conflitos intersistêmicos, Teubner (1989) identifica na proporcionalidade, o “[...] princípio supremo e geral de produção de uma [...] legitimação das regras de conflitos em sede de decisão sobre direitos, interesses ou necessidades conflitantes”. (TEUBNER, 1989, p. 217-218).

Entende o autor que devem ser desenvolvidas normas substantivas com vistas à harmonização entre as diferentes racionalidades sistêmicas. Além disso, é importante considerar, também, o potencial dos acordos intersistêmicos, realizados mediante a negociação entre as unidades conflitantes.

Trazendo mais uma vez para o SESP e a relação com outros subsistemas sociais, a “norma substantiva” poderia ser entendida como o PPA e os acordos intersistêmicos, as deliberações adotadas durante as reuniões com a área sistêmica do Estado.

Por outro lado,

A resolução dos conflitos nas empresas, nas associações, nas organizações culturais ou mesmo nas relações interorganizacionais, possui um genuíno carácter jurídico se os conflitos forem definidos com base em expectativas imperativas. (TEUBNER, 1989, p. 224)

Assim, no âmbito interno do SESP, a “norma substantiva” poderia ser entendida como o PLANESP e os acordos intersistêmicos, as deliberações adotadas durante as reuniões do CGE e outras próprias da gestão estratégica do referido plano, enquanto sistema social aberto ao meio envolvente.

No caso das relações externas do contrato, a cláusula geral exerce importante papel, ao assegurar a adaptabilidade das obrigações contratuais às estruturas institucionais. Assim também, poder-se-ia dizer que ocorre com o PLANESP, na medida em que estabelece as linhas gerais da estratégia integrada do sistema.

Progredindo em suas ideias, Teubner, diferente do que estabelece a teoria econômica e a teoria política, compreende a empresa como sistema autopoietico.

Ao passo que a teoria económica dos “custos de transacção” perspectiva o desenvolvimento da organização empresarial como um mero complexo ou “rede” de relações contratuais e a teoria política dos “governos privados” a vê como uma estrutura de poder quasi-político, a teoria autopoietica prefere conceber a emergência de tal organização como um processo interno de diferenciação do sistema económico num domínio organizado e “espontâneo”. (TEUBNER, 1989, p. 264)

Os elementos da empresa enquanto sistema autopoietico, portanto, não são os atos de pagamento, como no sistema económico, mas sim as decisões. “Para citar Luhmann, são ‘sistemas baseados em decisões e que produzem, elas próprias, as decisões nas quais se baseiam’” (TEUBNER, 1989, p. 265).

Assim o são as organizações que compõem o SESP (SSP, PM, PC, CBM e DPT): sistemas autopoieticos baseados nas decisões que elas próprias produzem.

Nessa perspectiva, os atores titulares dos recursos produtivos, ou seja, sócios (capital), administradores (gestão) e trabalhadores (trabalho), bem assim como credores e consumidores, não pertencem à própria organização, mas antes ao seu meio envolvente.

Assim, da mesma forma que o sistema autopoietico trata organização e contrato como sistema e meio envolvente, respectivamente, no âmbito do SESP, o meio envolvente das organizações que o compõem seria o PLANESP, enquanto “rede contratual política”. Esta rede serve de estrutura de motivação dos portadores de recursos (dirigentes) para realizarem suas contribuições. Já a organização, enquanto “rede decisória”, toma como ponto de referência sua estrutura racional-finalística para reproduzir-se enquanto sistema autopoietico.

Esta perspectiva se adequa bem à realidade do SESP, que é composto por instituições tradicionais, e que possuem elevada autonomia administrativa, por serem órgãos em regime especial de administração direta.

Portanto, para funcionar, um importante pressuposto é a existência de acordos institucionais, baseada numa capacidade de adaptação flexível das organizações ao meio envolvente, “[...] o que seria atingido muito mais facilmente através de coordenação contratual descentralizada do que através de organização hierárquica” (TEUBNER, 1989, p. 269).

Além dos acordos institucionais, outras variáveis que podem influenciar no êxito evolutivo do sistema são: “[...] as economias de escala, as vantagens da cooperação, as sinergias [...], as diferenças motivacionais e os efeitos burocráticos” (TEUBNER, 1989, p. 270).

Para o problema da organização jurídica dos grupos de empresas, Teubner (1989) apresenta duas linhas de desenvolvimento: “[...] acordos neocorporativos e descentralização da grande empresa monolítica” (TEUBNER, 1989, p. 271).

Em meados da década de 70, os principais fundadores da corrente neocorporativa, Philip Schmitter e John Winkler, tentavam definir as condições para o sucesso prático do referido pensamento.

O primeiro concebia-a como um novo estilo “de mediação política de interesses” e uma saída para as crises de governabilidade, ao passo que o segundo preferia ver nela uma nova e sucedida forma de regulação política da economia, como um “sistema económico de propriedade privada e controlo público”. (TEUBNER, 1989, p. 273).

Já Wassenberg combinava essas duas percepções:

[...] “o corporativismo parece desenvolver-se cada vez mais como uma estratégia organizacional para **grupos dotados de capacidade de adaptação recíproca e altamente interdependentes** (grifo nosso), consistente na transposição dos conflitos de identidade ou de interesse

insolúveis num meso-nível, quer para o micro-nível das empresas individuais, quer para o macro-nível do debate parlamentar". (WASSENBERG apud TEUBNER, 1989, p. 273).

Desta forma, o que deve prevalecer numa concepção de organização jurídica da empresa são as considerações de eficiência na persecução dos interesses do "ente coletivo", onde "[...] nenhum dos grupos portadores de recursos (capital, trabalho, gestão, ou até Estado) possui qualquer pretensão de primazia ou soberania sobre os restantes" (TEUBNER, 1989, p. 277).

No caso do SESP, a prevalência deve estar no interesse público e na prestação de bons serviços de segurança pública ao cidadão e à sociedade em geral.

Para Teubner, o decurso do processo de tentativa-e-erro do triângulo corporativo, do macro-nível de uma política econômica coordenada para um micro-nível da "aliança de produtores" no seio da grande empresa, encontrou

[...] no contexto da organização hierárquica da empresa aquele plano onde, com maior probabilidade, **o planeamento estratégico no contexto do sistema económico ainda parece possível e onde a utilização dos mecanismos de coligação de interesses e implementação política ainda parece poder ser eficaz** (grifo nosso). (TEUBNER, 1989, p. 279)

É desta forma que surgem os grupos de empresas como "mercados organizados", "[...] no contexto dos quais práticas de negociação micro-corporativas jogam já importante papel mas que o direito ainda é incapaz de apreender e institucionalizar" (TEUBNER, 1989, p. 279).

Quanto às categorias dos grupos, Teubner (1989) cita três:

[...] a chamada "H-Form" (*"holding form"*), organização altamente descentralizada vocacionada a uma mera coordenação financeira, a "U-Form" (*"unitary form"*), organização altamente centralizada e estruturada ao longo de uma estrutura de comando fortemente hierárquica, e a "M-Form" (*"multidivisional form"*), como forma organizacional descentralizada do grupo empresarial, no contexto da qual as unidades componentes operam no mercado como "*profit centers*" (TEUBNER, 1989, p. 280).

Segundo Teubner (1989, p. 280-281), a experiência histórica tem mostrado que a M-Form "[...] constitui a forma de organização mais eficiente, em que se combina com sucesso um certo grau de centralização com um elevado grau de descentralização".

No entanto, no caso SESP, a SSP, do ponto de vista organizacional-sistêmico, se aproxima mais da H-Form (*holding form*), uma vez que a M-Form (*multidivisional form*) pressupõe a existência de uma "empresa-mãe" e as "empresas-filhas" dotadas

de considerável autonomia, e não é esta a relação da SSP com as instituições que a compõem, pois estas últimas não “nasceram” daquela, inclusive a PM e a PC surgiram até antes. Além disso, não há, conforme legislação vigente, subordinação administrativa, mas tão somente vinculação como estrutura de governo, entre as instituições e a SSP.

Segundo Johnson, Scholes e Whittington (apud AZEREDO, 2012, p. 19):

uma *holding* é uma companhia de investimentos que consiste de participações acionárias em diversas empresas separadas. Essas empresas podem operar independentemente, ter outros acionistas e manter seus nomes originais.

Ainda segundo os autores, o controle é o ponto fraco da *holding*, no caso das controladas serem autônomas, uma vez que há maior descentralização (AZEREDO, 2012). Por outro lado, Rasmussen (apud AZEREDO, 2012, p. 22), elenca como vantagem, dentre outras dezessete, a “[...] **Elaboração e implantação de técnicas do planejamento estratégico** (grifo nosso) nos componentes do grupo e na mesma *holding* [...]”.

Azeredo (2012) traz o caso do Ministério da Defesa, como uma espécie de *holding* na Administração Pública. O referido órgão foi criado na Constituição de 1988 e implementado em 1999, para coordenar o esforço integrado de defesa das Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica).

Quanto ao papel do órgão central da *holding*, um dos entrevistados por Azeredo (2012), em sua pesquisa, assevera o seguinte:

O papel do centro da *holding* é coordenar o processo desde a formulação de cenários para cada uma das empresas e para o portfólio de investimentos como um todo. Desde os estudos de caráter prospectivo até a avaliação final do desempenho daquele ativo e da junta diretora que tá a frente de cada um daqueles ativos. Então, é um processo de coordenação, de acompanhamento, enfim, de tudo que a gente pudesse associar a planejamento e controle no nível estratégico, porque aí o planejamento e controle de gestão, o planejamento e controle operacional, acabam acontecendo mais dentro de cada uma das empresas do que especificamente a partir da *holding*. No máximo, a *holding* poderia também funcionar definido padrões de controle, padrões de risco a serem buscados em cada uma das empresas. Mas a operação é da conta de cada organização individualmente. (ENTREVISTADO 6 apud AZEREDO, 2012, p. 60).

Eis, portanto, a razão da semelhança da *holding* com a estrutura do SESP, em que a SSP define as diretrizes políticas da área, bem como coordena e acompanha a elaboração, implementação e avaliação do planejamento estratégico integrado do sistema (Planesp), ficando a cargo das instituições de segurança o desdobramento

interno desse macroplanejamento (inclusive com a elaboração de planos estratégicos próprios) e sua gestão.

Ainda para o entrevistado 6, no que tange às vantagens e desvantagens da estrutura de *holding* para a Administração Pública, um dos benefícios seria a melhor governança pública, desde que se tenha cuidado com as ingerências políticas:

A **governança pública** (grifo nosso) poderia ser muito alavancada com a existência de *holdings* setoriais no setor público. Mas, essas *holdings* setoriais teriam que ter uma enorme blindagem ao interesse político. (ENTREVISTADO 6 apud AZEREDO, 2012, p. 63).

Retornando à discussão sistêmica de Teubner (1989) acerca da organização dos grupos de empresas, é importante citar os três aspectos da organização do tipo M-Form (*multidivisional form*) que o referido autor destaca para apontá-la como mais eficiente, do ponto de vista sistêmico, sendo que boa parte desses aspectos também estão relacionados aos grupos de organizações H-Form (*holding form*), uma vez que ambos funcionam baseadas na elevada descentralização.

#### **a) Regulação contextual de sistemas autônomos:**

Considerando-se a grandeza dos sistemas sociais organizados referidos, o controle hierárquico se apresenta por demais dificultoso, devendo, portanto, ser substituído por formas de “regulação contextual”.

A regulação externa de organizações complexas apenas se torna possível justamente através da concessão de um alto grau de autonomia interna e do mero estabelecimento de linhas gerais enquadradoras do respectivo contexto de ação. Este postulado encontra uma demonstração eloquente precisamente nas formas de regulação interna adotadas tipicamente por aquela forma organizacional a saber, planejamento estratégico da política geral do grupo e coordenação da unidade global através da centralização das políticas financeira e de pessoal. (TEUNBER, 1989, p. 282).

No caso do SESP, seria a SSP definindo as diretrizes políticas e coordenando a definição e implementação da estratégia de segurança pública, junto às instituições que a compõem. No que tange à centralização das políticas financeira e de pessoal, há que se observar as questões legais referentes à autonomia administrativa e orçamentária das instituições. Nesse caso, não haveria uma centralização pela SSP, mas sim uma coordenação do processo de priorização de investimentos no portfólio de iniciativas estratégicas (política financeira), bem como do processo de contratação de pessoal, de capacitações específicas e de ações de valorização profissional (política de pessoal), a fim de manter o equilíbrio e o bom desempenho do sistema como um todo.

### **b) Internalização do mercado na organização:**

A descentralização própria das estruturas multidivisional e *holding* contribuem para que estas formas organizacionais reproduzam dentro dos seus próprios limites, a diferenciação interna do sistema econômico numa área organizada e espontânea, ou seja, uma internalização da distinção entre sistema e meio envolvente (organização e mercado) dentro do próprio sistema.

Deste modo, são criados mercados dentro da própria organização, simulando-se a existência, no contexto das relações entre a empresa-mãe e empresas-filhas, de um mercado de capitais interno e próprio do grupo (para recursos financeiros), de um mercado de trabalho (para recursos humanos), e assim por diante. (TEUBNER, 1989, p. 283).

Trazendo a situação acima, inserida no âmbito do sistema econômico, para o contexto do sistema de segurança pública, poder-se-ia substituir o mercado (meio envolvente mais próximo das empresas), pelo ambiente espontâneo que se forma no vácuo entre os subsistemas (instituições), podendo se apresentar, por exemplo, mediante o compartilhamento de demandas; a cooperação mútua em determinadas áreas, como capacitação, ajustes orçamentários-financeiros; o planejamento conjunto; as operações integradas; o desenvolvimento de programas integrados; dentre outras situações.

Retornando ao contexto do sistema econômico:

Aspectos importantes são a natureza flexível desta mistura ou combinação de mercado e organização na constituição e estruturação do grupo (que não é fixa mas varia ao longo do tempo de acordo com razões estratégicas) e a natureza multi-estável da organização do grupo empresarial (onde as empresas agrupadas ora actuam independentemente uma das outras, ora coordenadamente entre si). [...] A escolha entre tais elementos pelo grupo não resulta da seleção cega no processo de evolução económica, constituindo antes **objeto de decisão estratégica planificada** (grifo nosso) e, o que é mais, de constante mudança. (TEUBNER, 1989, p. 283).

Assim também ocorre no âmbito do SESP, no qual existem as ações independentes e as ações integradas, devendo isto ser sempre, porém, decorrente da “regra de navegação” estabelecida; da cor escolhida pelo núcleo dirigente para que a organização “camaleônica” (o SESP) possa melhor se adaptar ao meio envolvente; enfim, decorrente da estratégia adotada pelo sistema.

### **c) Dinâmica interna de um processo de auto-observação:**

Esta característica tem a ver com a autonomia das empresas agrupadas em face do vértice hierárquico do grupo.

É esta autonomia que empresta ao grupo empresarial uma dinâmica interna que lhe garante seguras vantagens evolutivas relativamente a estruturas de coordenação puramente hierárquicas ou de puro mercado.

Desta forma, os grupos empresariais com estrutura descentralizada possuem diversos centros observacionais, “[...] cujos critérios de observação e regulação são orientados pelo objetivo da sobrevivência, coesão e maximização do lucro global do grupo inteiro. (TEUBNER, 1989, p. 286).

No âmbito do SESP, a autonomia das instituições também proporciona uma maior dinâmica do processo de auto-observação e auto-regulação, levando em conta o todo organizacional do sistema, favorecendo assim a evolução do mesmo, sendo que os critérios devem estar voltados não para o lucro global, mas para os bons resultados na área e, conseqüentemente, para a melhoria da sensação de segurança por parte da sociedade.

Modulando o assunto para “concepções jurídicas do grupo de empresas, Teubner (1989) o enxerga não mais como “empresa dependente” ou “unidade hierárquica do grupo”, mas sim como “rede pluri-empresarial”, em que ao invés do poder de controle e direção da empresa-mãe, ocorre uma coordenação dos centros de ação autônomos. Desta forma, deixaria de existir uma imputação unitária e passaria a existir uma “imputação simultânea múltipla” de ações e posições jurídicas (TEUBNER, 1989).

A organização jurídica do grupo de empresas enquanto sistema tem como principal tarefa a transferência dos direitos dos atores integrantes para o próprio grupo enquanto rede organizacional (TEUBNER, 1989), a fim de promover um maior equilíbrio entre as funções de operação, controle e legitimação, uma vez que a predominância fática constatada por Teubner (1989) é das funções operativas em detrimento das outras, ou seja, as funções de supervisão e legitimação permanecem relegadas pelo grupo.

Uma resposta político-jurídica proposta pelo autor é a criação de estruturas compensatórias de supervisão e legitimação específicas do próprio grupo, mas que demanda um centro de coordenação.

Assim, o autor entende que soluções institucionais ao nível da empresa-mãe e não fora dela, devem ter mais vantagem, a exemplo de um conselho da empresa, cuja abrangência não se restringe à empresa-mãe em si, mas abarca todo o grupo.



No caso do SESP, um exemplo da referida solução é o Comitê de Gestão Estratégica – CGE, que reúne os dirigentes da SSP e das instituições, na discussão e acompanhamento da implementação do Planesp.

Em âmbito nacional, uma referência legal de Sistema Integrado de Gestão Estratégica e Governança pode ser conferida na Portaria n.º 733/2011, do Ministério Público Federal (MPF, 2011).

## 6 ESTRUTURA METODOLÓGICA

### 6.1 PARADIGMAS, MÉTODOS E PROCEDIMENTOS

Considerando a natureza do Curso de Mestrado em Segurança Pública, Justiça e Cidadania, assim como o campo da Administração, no qual a presente pesquisa se enquadra em sua maior parte; considerando, ainda, a amplitude e a complexidade do tema, bem como a perspectiva sistêmica com que se pretende realizar o trabalho, o caminho identificado como o mais adequado neste caso específico, foi de adotar uma abordagem multiparadigmática.

Segundo Scherer (apud FEITOSA, POPADIUK e DROUVOT, 2009), a abordagem multiparadigmática promove um diálogo entre os paradigmas e oportuniza o estudioso apreender e compreender diferentes aspectos da realidade social complexa.

a perspectiva multi-paradigmática ou do pluralismo é avaliada por mais e mais acadêmicos na teoria da organização (Evered e Louis, 1981; Gioia e Pitre, 1990; Grimes e Rood, 1995; Hassard, 1991; Morgan, 1986, 1990; Schultz e Portal, 1996) e também na **administração estratégica** (Foss, 1996; Rumelt, Schendel, e Teece, 1994; Spender, 1992). (SCHERER apud FEITOSA, POPADIUK e DROUVOT, 2009, p. 5; grifo nosso).

Desta maneira, a presente pesquisa evitou tanto a postura isolacionista quanto a antagônica entre os paradigmas, teorias e métodos, buscando integrar metodologias convencionais e não-convencionais em administração, tornando-se, assim, uma pesquisa mista, tanto nas perspectivas paradigmáticas, quanto nas teóricas e metodológicas, observando, obviamente, a coerência lógico-racional nessa integração.

Quanto à finalidade, constituiu-se numa pesquisa básica, porém com intuito de servir de subsídio para futuras pesquisas aplicadas, uma vez que utilizou o conhecimento já existente sobre política e gestão de segurança pública, organizações, gestão estratégica organizacional e concepções sistêmicas, para analisar as relações entre estratégia, orçamento e operação no âmbito dos Sistemas Estaduais de Segurança Pública, oferecendo assim, informações para a elaboração de propostas de alteração na estrutura organizacional do SESP/BA, bem como de um modelo ou uma matriz referencial de governança e gestão estratégica em segurança pública no Brasil, coadunando assim, com a própria natureza de um mestrado profissional.

Quanto ao enfoque, como já ressaltado no final do tópico introdutório deste capítulo, a pesquisa está classificada como mista, com predominância da abordagem qualitativa. Segundo Creswell e Clark (2013, p. 22), nos métodos mistos, o pesquisador:

- ✓ Coleta e analisa de modo persuasivo e rigoroso tanto os dados qualitativos quanto quantitativos (tendo por base as questões de pesquisa);
- ✓ Mistura (ou integra ou vincula) as duas formas de dados concomitantemente, combinando-os (ou misturando-os) de modo sequencial, fazendo um construir o outro ou incorporando um no outro;
- ✓ Dá prioridade a uma ou a ambas as formas de dados (em termos do que a pesquisa enfatiza);
- ✓ Usa esses procedimentos em um único estudo ou em múltiplas fases de um programa de estudo;
- ✓ Estrutura esses procedimentos de acordo com visões de mundo filosóficas e lentes teóricas; e
- ✓ Combina os procedimentos em projetos de pesquisa específicos que direcionam o plano para a condução do estudo.

Assim, num primeiro momento, foi realizada uma análise quantitativa, a partir da medição numérica dos planos estratégicos dos órgãos de segurança pública e de suas principais características, bem como de parte dos resultados dos questionários aplicados.

Já num segundo momento, foi feita uma análise qualitativa sobre o tema, ou seja, interpretativa e contextual, buscando a compreensão e descrição do fenômeno da governança e gestão estratégica no âmbito dos sistemas estaduais de segurança pública, como foco no Estado da Bahia, mediante questionários que buscaram a opinião dos respondentes sobre determinadas questões, bem como entrevistas e contato direto e interativo deste investigador com o objeto de pesquisa, sempre observando os aspectos éticos da observação participante.

A razão para a escolha dos métodos mistos se deu basicamente na complementaridade dos resultados de um método com os resultados do outro método e na expansão da investigação, usando diferentes métodos para diferentes componentes da investigação (GREENE, CARACELLI E GRAHAM apud CRESWELL e CLARK, 2013).

Bryman (1988) oferece duas significativas justificativas metodológicas para o uso combinado de métodos quantitativos e qualitativos: primeiro, capitalizar e potencializar os pontos fortes das duas abordagens e compensar as fragilidades cada uma delas; segundo, considerar os aspectos e contexto práticos da pesquisa (BRYMAN apud FEITOSA, POPADIUK e DROUVOT, 2009).

Além disso, uma das características desse enfoque misto de pesquisa, é que “[...] é consciente, apreciativa, e inclusiva de realidades, recursos e necessidades sócio-políticas locais e mais amplas” (OTTOBONI, 2006, p. 2).

Certamente, esta é uma forte tendência na pesquisa acadêmica em tempos “pós-modernos” (ou de “modernidade tardia”), nos quais as “grandes narrativas” totalizantes praticamente “morreram”, em meio à crise paradigmática contemporânea.

Quanto ao objetivo pretendido, esta pesquisa se classifica essencialmente como correlacional-descritiva, pois buscou descrever a relação entre conceitos e variáveis nos campos sociológico, cultural, histórico, político e de gestão, no contexto da segurança pública no Brasil, bem como estudar e descrever as principais características da administração pública brasileira e o comportamento organizacional dos sistemas estaduais de segurança pública, enquanto agrupamentos de órgãos públicos comuns, descrevendo, ao final, como se dá a relação entre estratégia, orçamento e operação, no âmbito da governança e gestão estratégica desse setor.

Para o desenvolvimento do trabalho foi utilizado como método principal, o estudo de caso, e como métodos complementares, o hipotético-dedutivo e o sistêmico.

Em relação ao estudo de caso, a escolha se deu em razão da necessidade de se investigar um fenômeno atual (o processo de gestão estratégica) dentro do seu contexto (o ambiente interno e externo aos SESP).

Conforme leciona Gil (2008),

O estudo de caso é uma modalidade de pesquisa amplamente utilizada nas ciências biomédicas e sociais. Consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento, tarefa praticamente impossível mediante outros delineamentos. (GIL, 2008, p. 54).

O autor ressalta, também, que um dos propósitos do estudo de caso nas ciências sociais é o de “explicar as variáveis causais de determinado fenômeno em situações muito complexas que não possibilitam a utilização de levantamentos e experimentos” (GIL, 2008, p. 54).

Por sua vez, Yin (2015) esclarece que esse tipo de estudo se aplica bem nas situações em que se busca explicar alguma circunstância atual (exemplo: “como” ou “porque” um fenômeno funciona), asseverando ainda, que:

[...] a necessidade da pesquisa de estudo de caso surge do desejo de entender fenômenos sociais complexos, uma vez que permite aos pesquisadores focarem um (ou alguns) caso(s) e obtenham uma perspectiva holística e do mundo real (como acontece de fato), como no estudo sobre o comportamento de pequenos grupos, os **processos organizacionais e administrativos**, o desempenho escolar, a **maturação de organizações** etc. (YIN, 2015, p. 4, grifo nosso).

Portanto, como se depreende da questão problema apresentada na Introdução deste trabalho (Como se articulam o planejamento estratégico, o orçamento público e a rotina operacional no âmbito da gestão estratégica dos Sistemas Estaduais de Segurança Pública? Como se deu a experiência da Bahia, nesse contexto, no período de 2016-2020?), o estudo de caso se apresenta como uma alternativa adequada à presente pesquisa.

Quanto à adoção do método complementar hipotético-dedutivo, esta buscou apoiar a explicação de algumas teorias de gestão estratégica através da refutação ou não destas, quando da observação na realidade (ROCHA, ARAÚJO e MARQUES, 2012), passando pela análise das palavras e ideias que permeiam entre o pesquisador e a gestão estratégica de segurança pública, como uma experiência tal como ela é, até se chegar à análise das relações entre estratégia, orçamento e operação em perspectiva sistêmica.

Já por meio do método complementar sistêmico, buscou-se implementar, de maneira transversal, os dez passos do “curso do pensamento sistêmico” (“método sistêmico”) proposto por Andrade (2012), partindo de uma visão de mundo participativa, colaborativa, orientada para a mudança, aliada a uma visão pragmática moderada, pluralista, orientada para “o que funciona” de fato, no mundo (CRESWELL e CLARK, 2013).

Segundo Vasconcellos (2005, p. 1),

[...] o paradigma da ciência contemporânea emergente se constitui de três novos pressupostos epistemológicos, decorrentes de recentes desenvolvimentos da própria ciência: a crença na complexidade, em todos os níveis da natureza; a crença na instabilidade do mundo, em processo de tornar-se; a crença da intersubjetividade como condição de contrução do conhecimento do mundo. Considera-se que a integração desses três novos pressupostos constitui a epistemologia ou pensamento sistêmico.

Assim, durante todo o trabalho, buscou-se, sobretudo, uma compreensão sistêmica da governança e da gestão estratégica dos sistemas estaduais de segurança pública, em especial o do Estado da Bahia, realizando-se uma análise organicista das variáveis qualitativas relacionáveis.

O método hipotético-dedutivo aqui descrito se baseia na abordagem epistemológica em certa medida empirista-positivista, mas sobretudo hipotético-dedutiva, apresentada por Rocha, Araújo e Marques (2012), pela qual a preocupação com a explicação dos fatos se dá por meio das relações entre os fenômenos da realidade, sincronicamente.

De maneira transversal a todo o trabalho, mas especialmente na análise dos processos de governança do SESP e nas relações entre estratégia, orçamento e operação, o uso do método sistêmico se baseia no paradigma epistemológico sistêmico, o qual busca explicar como o objeto de estudo funciona, se institucionaliza e sobrevive, tendo sempre uma preocupação de que o todo é maior do que a soma das partes (ROCHA, ARAÚJO E MARQUES, 2012), pois envolve, além do todo e das partes, as conexões entre estas e destas com o ambiente.

Também é possível dizer que o paradigma sistêmico é um desdobramento do paradigma funcionalista (OTTOBONI, 2006), mas não necessariamente se confunde com esta.

As pesquisas funcionalistas têm suas bases no positivismo, e suas raízes estão na Psicologia e na Antropologia. Segundo Martins (1996), se apoiam em esquemas básicos do funcionalismo de alguns processos de socialização [...] admitem que os fenômenos acontecem dentro de formas invariantes, devido à estrutura básica geral e comum. Enfatizam as relações e o ajustamento entre os diversos componentes de uma cultura ou sociedade. São apoiadas por técnicas descritivas [...]; aparecem mais as investigações que envolvem análises e avaliações de **“papéis” (funções), funcionamento de organizações, avaliação, planejamento, coordenação, expectativas**, etc. (grifo nosso).

Essa abordagem foi bastante útil na análise sobre os papéis dos elementos que compõem a estrutura de governança e gestão estratégica dos sistemas estaduais de segurança pública.

Para a análise, compreensão e descrição das principais teorias, escritos e documentos existentes nas áreas de política e gestão de segurança pública, administração pública, governança, gestão estratégica, bem como as relativas ao pensamento sistêmico, foram realizadas pesquisas bibliográficas, documentais, históricas, comparativas e funcionalistas.

Estas pesquisas fizeram uso das técnicas de fichamento e análise de conteúdo das obras, trabalhos acadêmicos nas áreas estudadas e dos dados obtidos junto aos questionários, aos sistemas de informações gerenciais e aos relatórios e documentos oficiais.

Além de livros e trabalhos acadêmicos, serviram como fonte de dados os sites de órgãos oficiais ligados às áreas de planejamento, orçamento e gestão governamentais, segurança pública, de indicadores sociais, dentre outros.

Os questionários e entrevistas foram semiestruturados e envolveram gestores das áreas estratégica e tática de planejamento e gestão do governo e da segurança pública, bem como profissionais da área operacional, com foco especial no Estado da Bahia.

Das seis versões prototípicas de projetos de pesquisa mistas apresentados por Creswell e Clark (2013), foi utilizado o projeto sequencial explanatório, pelo qual primeiramente são coletados e analisados os dados quantitativos, na fase seguinte, coleta-se e analisa-se os dados qualitativos, acompanhando os resultados da primeira fase e, por fim, é feita a interpretação de como os dados qualitativos ajudam a explicar os resultados quantitativos iniciais.

Segundo os autores,

Este projeto é mais útil quando o pesquisador quer avaliar tendências e relacionamentos junto com dados quantitativos, mas também ser capaz de explicar o mecanismo ou as razões que estão por trás das tendências resultantes (CRESWELL e CLARK, 2013, p. 84)

Para efeito desta pesquisa, a gestão estratégica do sistema de segurança pública foi analisada e discutida, principalmente, nas perspectivas das escolas de pensamento estratégico do posicionamento, da aprendizagem organizacional, do poder e da configuração (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2010), bem como das teorias sistêmicas de Niklas Luhmann (LUHMANN, 2009; 2016) e Gunther Teubner (TEUBNER, 1989).

A seguir será apresentado o delineamento de como o trabalho foi operacionalizado.

## 6.2 ORGANIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO TRABALHO

Segue abaixo, no Quadro 9, a síntese do passo-a-passo utilizado para a realização da pesquisa, com base no processo de construção de teorias em perspectiva multiparadigmática, proposto por Feitosa, Popadiuk e Drouvot (2009):

**Quadro 9 – Processo de construção da pesquisa em perspectiva multiparadigmática**

FASES	PASSOS
1. TRABALHOS INICIAIS	1.1 Seleção do tema 1.2 Revisão preliminar da literatura 1.3 Descoberta de lacunas 1.4 Formulação de conjecturas 1.5 Planejamento da pesquisa de campo
2. COLETA DE DADOS	2.1 Levantamento de dados quantitativos 2.2 Sondagem de amostras representativas dos sujeitos e objetos 2.3 Identificação de casos específicos 2.4 Questionamento de informantes e coleta de outros dados qualitativos 2.5 Revisão e reformulação de conjecturas
3. ANÁLISE	2.6 Confronto dos dados quantitativos e qualitativos (triangulação) 2.7 Avaliação das conjecturas 2.8 Revisão da literatura

Fonte: Adaptado de Feitosa, Popadiuk e Drouvot (2009, p. 8)

Já na Figura 21 é apresentado o delineamento geral da pesquisa proposta, sintetizando o planejamento e as opções feitas para o estudo realizado, elaborada a partir da aplicação proposta por Feitosa, Popadiuk e Drouvot (2009) e a subsequente discussão realizada acerca das opções paradigmáticas, teóricas e metodológicas.

**Figura 21 – Síntese do desenho da pesquisa**

Fonte: Adaptado de Feitosa, Popadiuk e Drouvot (2009, p. 13)

Segundo Feitosa, Popadiuk e Drouvot (2009, p. 13-14), o diagrama representado de maneira adaptada na Figura 21:

[...] compreende um extenso processo de tomada decisões sequenciais e inter-relacionadas, de natureza filosófica (envolvendo os pressupostos ontológicos, paradigmáticos e epistemológicos) e de natureza prática



(abrangendo a estratégia lógica e o método da pesquisa, os tipos de dados e as técnicas para coleta e análise dos dados).

Como se vê, portanto, o referido diagrama privilegia as zonas de transição e o uso misto de dados quantitativos e qualitativos.

Os dados da pesquisa foram buscados a partir de documentos e relatórios relativos às áreas de planejamento estratégico, orçamento público e resultados operacionais, bem como de questionários e entrevistas aplicados a setores ligados ao planejamento e gestão estratégica e orçamentária, bem como à área operacional finalística.

Os dados objetivos (documentos e relatórios) foram obtidos a partir de pesquisa na internet (sítios eletrônicos de órgãos estaduais de segurança pública e plataforma de busca Google).

### 6.3 ESTUDO DE CASO

A inquietação inicial que deu origem ao presente trabalho foi a dúvida em relação à existência ou não de planejamento estratégico ou de longo prazo, nos órgãos que compõem os Sistemas Estaduais de Segurança Pública - SESP do Brasil (incluindo-se aqui, o Sistema Distrital de Segurança Pública - SDSP, do Distrito Federal).

Nesse contexto, após rápido levantamento nos sítios eletrônicos dos órgãos de segurança pública de diversas regiões do país, observou-se a existência, sim, de planos estratégicos.

Diante dessa constatação preliminar, a inquietação escalou para um próximo nível: se esses planejamentos conseguiam ou não, repercutir no orçamento público (PPA, LDO, LOA) e no âmbito da gestão operacional desses órgãos (tanto em relação à rotina da área finalística, quanto da área meio).

Foi assim que se chegou à questão problema final: se há ou não, articulação entre o planejamento estratégico, o orçamento público e a rotina operacional no âmbito da gestão estratégica dos SESP do Brasil, e em caso dessa articulação existir, em que nível se dá (baixo, médio ou alto).

Com isso, esperava-se identificar eventuais gargalos, desafios e perspectivas para o fortalecimento e a melhoria da gestão estratégica em segurança pública no país.

Todavia, analisar os casos dos SESP/SDSP de todas as 27 Unidades Federativas do país seria inviável.

Por esta razão, para efeito de recorte metodológico, a aplicação do método estudo de caso no presente trabalho foi dividida em duas partes.

Na primeira parte, fez-se um estudo de casos múltiplos, de caráter holístico, preliminar e instrumental, com busca de dados mais objetivos envolvendo a gestão estratégica nos Sistemas Estaduais de Segurança Pública dos seguintes Estados<sup>17</sup>: Bahia, Goiás, Minas Gerais, Espírito Santo e Santa Catarina, como representativos de quatro das cinco grandes regiões geográficas do Brasil: Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul.

Restou, portanto, uma representação da região Norte, o que de todo o modo, não invalida a percepção geral sobre a gestão estratégica nos SESP do Brasil, levando em conta outros dados obtidos (normas que estruturam o sistema estadual de segurança pública e sua gestão, índices criminais, planos estratégicos, PPA, dentre outros), além do fato dos sistemas de planejamento governamental federal e estaduais seguirem o mesmo parâmetro constitucional e legal.

Como medida de aproximação do referido estudo de casos múltiplos, foi realizado, antes, um levantamento, de abrangência nacional, objetivando a caracterização geral dos Planos Estratégicos nos órgãos estaduais de segurança pública.

Na segunda parte da pesquisa (a principal), aproveitando, complementando e aprofundando as informações geradas na primeira parte, realizou-se um estudo de caso único, de caráter mais específico e intrínseco, buscando identificar percepções e práticas dos gestores entrevistados, no âmbito da experiência da Bahia, no contexto da gestão estratégica do seu SESP, no período de 2016-2020.

---

<sup>17</sup> O Estado de São Paulo participou de algumas etapas, mas a opção foi restringir, para efeitos de viabilidade da pesquisa.

Em ambas as etapas, portanto, a unidade de análise foi o processo de gestão estratégica no SESP de cada Estado, individualmente, com ênfase nas relações entre estratégia, orçamento e operação.

Todo esse penoso percurso, representado por uma espécie de funil, que se iniciou com um levantamento geral, em âmbito nacional, dos planos estratégicos de órgãos dos SESP, passando pela análise de alguns SESP representativos das grandes regiões do país, até chegar a um aprofundamento no SESP da Bahia, justifica-se por duas razões principais: a de fornecer conclusões mais confiáveis sobre o estudo feito, e a de possibilitar algum nível de generalização dessas conclusões.

Buscou-se, portanto, a obtenção de resultados mais próximos à realidade média e geral dos SESP no Brasil, bem como o incentivo a pesquisas futuras em amostras maiores, com vistas a se compreender de maneira mais assertiva, os desafios e possibilidades da gestão estratégica em segurança pública no país, a fim de livrá-lo dos patamares epidemiológicos verificados nos indicadores de violência e criminalidade das últimas décadas, e assim, viabilizar, em níveis aceitáveis, o exercício do direito fundamental à segurança pela sociedade brasileira.

A escolha dos SESP, ou seja, o enfoque nos órgãos estaduais de segurança pública para o desenvolvimento da pesquisa – secretarias de segurança pública ou congêneres; polícias militares; polícias civis; institutos oficiais de criminalística, medicina legal e identificação, chamados neste trabalho de "órgãos de perícia criminal oficial" (polícias técnicas ou científicas); e corpos de bombeiros militares – também tem a ver com o papel fundamental que esses exercem na implementação de ações integradas e colaborativas, no âmbito do SUSP, visando a melhoria da segurança em âmbito estadual e nacional, uma vez que congregam os maiores órgãos, o maior orçamento e o maior contingente de profissionais da área, quando somadas as representações de todas as Unidades Federativas (em comparação com os órgãos federais e municipais de segurança).

Ainda em nível de esclarecimento metodológico, a referida composição dos SESP levada em conta no presente trabalho, é aquela prevista no art. 144 da Constituição Federal de 1988, nas Constituições de cada Estado e do Distrito Federal, e no art. 9º da Lei Federal n.º 13.675/18 (que regulamenta o art. 144 da CF/88), com foco específico nas secretarias estaduais de segurança pública ou congêneres, e seus

respectivos órgãos vinculados, que em geral são: polícias militares; polícias civis; corpos de bombeiros militares; e órgãos de perícia criminal oficial (polícias técnicas ou científicas).

Especificamente, a composição dos SESP pesquisados é a seguinte:

a) **Bahia**: Secretaria da Segurança Pública do Estado; Polícia Militar; Polícia Civil; Corpo de Bombeiros Militar; Departamento de Polícia Técnica (este último integra a estrutura organizacional básica da SSP). OBS: o SESP da Bahia está previsto na Constituição Estadual (quando trata da Segurança Pública) e na Lei n.º 14.169/19;

b) **Goiás**: Secretaria de Estado da Segurança Pública; Polícia Militar; Polícia Civil; Corpo de Bombeiros Militar; Superintendência de Polícia Técnico-Científica (esta última integra a estrutura organizacional básica da SSP); Diretoria-Geral de Administração Penitenciária (Polícia Penal. Também integra a estrutura organizacional básica da SSP). OBS: o SESP de Goiás está previsto na Constituição Estadual (quando trata da Segurança Pública) e na Lei n.º 20.619/19;

c) **Espírito Santo**: Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social; Polícia Militar; Polícia Civil; Corpo de Bombeiros Militar; Superintendência de Polícia Técnico-Científica (esta última integra a estrutura organizacional básica da SSP); Polícia Penal. OBS: o SESP do Espírito Santo está previsto na Constituição Estadual (quando trata da Segurança Pública);

d) **Minas Gerais**: Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública; Polícia Militar; Polícia Civil; Corpo de Bombeiros Militar; Superintendência de Polícia Técnico-Científica (integra a estrutura básica da PC); Departamento Penitenciário de Minas Gerais (Polícia Penal. Integra a estrutura básica da SSP). OBS: o SESP de Minas Gerais está previsto na Constituição Estadual (quando trata da Segurança Pública) e na Lei n.º 23.304/19;

e) **Santa Catarina**: Secretaria de Estado da Segurança Pública; Polícia Militar; Polícia Civil; Corpo de Bombeiros Militar; Polícia Científica (órgão autônomo); Polícia Penal. OBS: o SESP de Santa Catarina está previsto na Constituição Estadual (quando trata da Segurança Pública).

Salienta-se que as Polícias Penais estaduais estão fora do escopo deste trabalho.

Em termos gerais, as competências constitucionais e legais dos órgãos componentes dos SESP, pesquisados são:

a) **Secretarias estaduais de segurança pública** ou congêneres: formular a política e a estratégia governamental para a área de segurança pública e promover a articulação e integração entre os órgãos vinculados, orientando e acompanhando as ações e serviços prestados;

b) **Polícias militares**: a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública;

c) **Polícias civis**: ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares;

d) **Corpos de bombeiros militares**: além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

e) **Órgãos de perícia criminal oficial (Polícias Técnico-Científicas)**: a realização de perícias criminais e os serviços de identificação civil e criminal.

Para a coleta de dados, como dito anteriormente, foram utilizados questionários elaborados por meio da plataforma SurveyMonkey ([pt.surveymonkey.com](http://pt.surveymonkey.com)), entrevistas e observação participante.

A aplicação dos questionários se deu mediante o envio de links via e-mail e/ou aplicativo de mensagem (Whatsapp).

Foram enviadas solicitações de respostas aos questionários para órgãos estaduais de segurança pública de sete Estados: BA, PE, ES, MG, GO, SP, SC, pela maior facilidade de contato. Os referidos Estados representam quatro das cinco regiões do Brasil: Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul.

Restou, portanto, uma representação da região Norte, o que de todo o modo, não invalida a percepção geral dos Sistemas Estaduais de Segurança Pública no Brasil, levando em conta outros dados obtidos (normas que estruturam o sistema estadual de segurança pública e sua gestão, índices criminais, planos estratégicos, PPA, dentre outros), além do fato dos sistemas de planejamento governamental federal e estaduais seguirem o mesmo parâmetro constitucional e legal.

O “Questionário sobre Governança e Gestão Estratégica nos Sistemas Estaduais de Segurança Pública – Nível Institucional” visou levantar informações para um diagnóstico sobre a capacidade de governança e a prontidão para a gestão estratégica nos Sistemas Estaduais de Segurança Pública, identificando características gerais e principais obstáculos e desafios.

Essas questões foram elaboradas com base no Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (TCU, 2014), bem como no modelo teórico de Gunther Teubner (1989) sobre o funcionamento do grupo de organizações como sistemas sociais autopoieticos.

Já o “Questionário sobre Governança e Gestão Estratégica nos Sistemas Estaduais de Segurança Pública – Área de Planejamento e Gestão” visou levantar informações e a opinião dos respondentes da área de planejamento e gestão estratégica, bem como das áreas: orçamentária, logística, de TIC e de capacitação corporativa, sobre como se dá a relação entre estratégia, orçamento e operação (unidades finalísticas e de apoio) no âmbito dos Sistemas Estaduais de Segurança Pública e do ambiente que o envolve, identificando características gerais, principais entraves, desafios e propostas de soluções que possam compor uma matriz referencial sistêmica de governança e gestão estratégica aplicada à segurança pública, servindo de estrutura básica para elaboração de modelos de gestão específicos nessa área.

Por fim, o “Questionário sobre Governança e Gestão Estratégica nos Sistemas Estaduais de Segurança Pública – Área Operacional Finalística” visou levantar informações e a opinião dos respondentes da área operacional finalística dos órgãos de segurança pública, sobre como se dá a relação entre estratégia, orçamento e operação (unidades finalísticas e de apoio) no âmbito dos Sistemas Estaduais de Segurança Pública e do ambiente que o envolve, identificando características gerais, principais entraves, desafios e propostas de soluções que possam compor uma matriz referencial sistêmica de governança e gestão estratégica aplicada à segurança pública, servindo de estrutura básica para elaboração de modelos de gestão específicos nessa área.

O perfil dos respondentes dos questionários está na próxima seção (Resultados da Pesquisa).

Em relação às entrevistas, foram realizadas pessoalmente, com uso de aplicativo de gravação e de conversão de áudio em texto. Visaram levantar as impressões pessoais dos entrevistados por meio de onze perguntas abertas quanto às relações entre estratégia, orçamento e operação no âmbito governamental como um todo e mais especificamente no âmbito do Sistema Estadual de Segurança Pública do Estado da Bahia.

## **7 RESULTADOS DA PESQUISA**

### **7.1 AS RELAÇÕES ENTRE ESTRATÉGIA, ORÇAMENTO E OPERAÇÃO EM PERSPECTIVA OBJETIVA**

#### **7.1.1 Caracterização geral dos Planos Estratégicos nos órgãos estaduais de segurança pública: uma visão nacional**

Nesta seção, serão apresentadas características gerais do planejamento estratégico nos sistemas estaduais de segurança pública, com ênfase naquelas relacionadas às políticas de gestão estratégica e aos aspectos gerenciais, a partir dos respectivos planos estratégicos integrados (onde existem), bem como dos planos estratégicos específicos dos órgãos que os compõem: polícias militares, polícias civis, órgãos de perícia oficial (polícias técnicas ou científicas) e corpos de bombeiros militares.

Os planos foram obtidos por meio de pesquisas feitas na ferramenta de buscas do “Google” e nos sites institucionais das secretarias de segurança pública e das instituições vinculadas.

No Quadro 10, os documentos de planejamento estratégico encontrados foram agrupados por Estado e por região geográfica do Brasil, com informações acerca do período de vigência, metodologia empregada para sua elaboração, indicação sobre a presença dos assuntos “gestão estratégica”, “integração com PPA” e “aprimoramento da gestão orçamentária” em algum dos elementos do plano (objetivo estratégico, indicador, iniciativa etc), e, por fim, sobre a estrutura de governança para implementação.



**Quadro 10** - Documentos de planejamento estratégico encontrados por Estado e por região

Ord.	Região	Estado	Planos encontrados	Período	Metodologia	Presença dos assuntos:			Estrutura de Governança
						Gestão Estratégica	Integração com PPA	Aprimoramento da Gestão Orçamentária	
		<b>Acre</b>	Não encontrado						
1	Norte	<b>Amapá</b>	PM	2015-2019	BSC	X		X	Comandante-Geral e Subcomandante-Geral
		<b>Amazonas</b>	Não encontrado						
2		<b>Pará</b>	SESP	2012-2032	Grumbach	X		X	Não identificada
3			PM (integrado ao do SESP)	2015-2025	Grumbach	X		X	Comitê Gestor do PE Criação do CGE da PM
4			PC (adaptação do PE do SESP)	2012-2032	Mapa BSC	X		X	Não cita
5	Nordeste	<b>Rondônia</b>	SESDEC, PM, PC, CBM e POLICITEC, consolidados num único documento	2018-2030	Business Model Canvas, BSC adaptado	X		X	Não cita
		<b>Roraima</b>	Não encontrado						
6		<b>Tocantins</b>	PM	2016-2020					
		<b>Alagoas</b>	Não encontrado						
7		<b>Bahia</b>	SESP	2016-2025 (teve o 2012-2015)	BSC	X		X	CGE e CGPP; EPPs
8			PM	2017-2025	BSC				Sistema de Governança Corporativa; Patrocinador Geral; Coordenador do PE; Núcleo de

							Monitoramento Estratégico; Núcleo de Gestão de Projetos e Processos Estratégicos; Patrocinadores dos OE; Gestores e Gerentes de Projetos; CPP
9		PC	2019-2025	BSC	X	X	CGE; EPP
10		DPT	2019-2025	BSC	X	X	Governança do DPT
11		CBM	Aprovado em 2019, o PEO 2020-2025	BSC	X	X	Comitê de Governança Estratégica; Comitê de Governança do Portfólio; Gestores dos Objetivos Estratégicos; Gestores de Projetos
12	<b>Ceará</b>	Estudo Setorial Especial Segurança Pública e Justiça – Ceará 2050	2018-2050	Não identificada	X	X	Não informado
13	<b>Maranhão</b>	SESP	2015-2019	BSC (integração com o PPA)	X	X	Grupo de Acompanhamento e Controle do Planejamento Estratégico / “Sistema de Acompanhamento, Controle e Avaliação do Planejamento Estratégico do Sistema de Segurança Pública do Estado do Maranhão, gestão 2016-2019”
14	<b>Paraíba</b>	Não encontrado					
		PPV	2007	Própria			
15		Pernambuco 2035 - Plano Estratégico de Desenvolvimento de Longo Prazo	2015-2035	Não identificada			
16	<b>Pernambuco</b>	PC	2015-2020	Não identificada			
17		PM (Pesquisa/ Diagnóstico)	2017				
18		DPT (Pesquisa/ Diagnóstico)	2017				
19	<b>Piauí</b>	SESP	2018-2028	Própria	X	X	X GGI; Câmaras Temáticas

20		PC	GT criado em 2019 para a elaboração do PEO 2020-2025					
21		<b>Rio Grande do Norte</b>	SESP	2017-2020	BSC		X	Comitê Gestor do Plano; Câmaras Técnicas Setoriais
22			PM	2010-2020	BSC	X	X	Não identificada
23		<b>Sergipe</b>	SESP	2019-2023 (teve o 2012-2015)	BSC	X		Gabinete de Gestão Operacional; Câmara Técnica de Segurança; Câmara Temática
24			PC	2017-2021 (teve o 2012-2016)	PDCA; BSC	X		Não identificada
			GOVERNO	2011-2014	PES	X	X	Não identificada
			GOVERNO	2015-2019	Não identificada			Não identificada
			GOVERNO	2019-2060	Objectives and Key Results (OKR); Must Win Battles (MWB); Cenários Prospectivos	X	X	Governador; Secretaria Executiva de Fazenda (SEF); Secretaria Executiva de Planejamento (SPLAN); Subsecretaria de Gestão de Programas e Projetos Estratégicos (SUPPE/SPLAN), todas estas, Unidades integrantes da Secretaria de Economia do DF
25	Centro-Oeste	<b>Distrito Federal*</b>	SSP (SESP)	2012-2015	BSC			
26			SSP (SESP)	2016-2019	Modelo Lógico; BSC	X	X	X Comitê de Gestão da Estratégia da SSP; Assessoria de Gestão Estratégica e Projetos (AGEPRO); reuniões de análise da estratégia (RAE). Fala de Gestão de riscos e <i>accountability</i>
27			PM	2011-2022 (2ª edição)	Grumbach	X	X	X 7ª Seção EM (Projetos) 8ª Seção EM (Análise Criminal) 10ª Seção EM (Gestão da Qualidade)
28			CBM	2013-2016	BSC	X	X	EMG

29		CBM	2017-2024	BSC	X	X	EMG	
30		PC	2019-2023 1º plano 2006	BSC	X	X	Unidade de Planejamento e Gestão Estratégica	
31		SESP	2012-2022	Grumbach; BSC	X	X	Não identificada	
32		PM	2016-2022	Própria (com referências à Grumbach e BSC)	X	X	X	Comitê Gestor do Planejamento Estratégico
33		PC	2017-2022	BSC				Não identificada
34		CBM	2012-2022	BSC	X			EMG e Unidade de Gestão Estratégica
35		SESP	2016-2029	Ciclo PDCA, o Planejamento de projetos (e programas) orientado por objetivos (ZOOP), as abordagens Evidence-Based Public Policy (EBPP) e Balanced Scored Card (BSC)	X	X	X	Núcleo de Gestão Estratégica para Resultados
36		PM	2012-2015	PDCA		X	X	Não identificada
37		PC	2013-2022	BSC		X		Conselho Superior de Polícia
38		CBM	2016-2020	BSC	X			Diretoria de Gestão Estratégica
39		CBM	2013...	Não identificada (próxima ao BSC)				Não identificada
	Sudeste	GOVERNO	2015-2018	Própria (GEOR)	X			Escritório de Projetos do Governo, vinculado à Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP)
		GOVERNO	2019-2022 (teve o 2011-2014);	Própria	X	X	X	Gov., Secretarias, PMO

Plano de Desenvolvimento ES 2025 (lançado em 2006)							
40	SESP	2019-2022	Própria	X	X		Gerência de Projetos Especiais (GPE) da SESP Reuniões de gerenciamento intensivo (nível governamental); Reuniões de gerenciamento de nível SESP; Gerenciamento institucional
41	PM	2016-2019	Alinhamento com demais instrumentos de gestão	X	X	X	Comitê Gestor do Plano Estratégico; Sistema de Governança
42	PM	2020-2023 (começou PE em 2003)	Alinhamento com demais instrumentos de gestão. Fala de inteligência corporativa		X	X	Comitê Gestor; Coordenadores; Responsáveis Executivos; Gestores dos Projetos e Atividades; PMO Institucional. Fala de accountability
42	PC	2015-2018	Não identificada				Escritório de Gestão de Projetos
43	CBM	2011-2014	PDCA; SWOT; BSC; 5W2H. Fala de inteligência corporativa. Alinhamento com demais instrumentos de gestão	X	X	X	EMG
44	CBM	2015-2019	PDCA; SWOT; BSC; 5W2H.		X		EMG

				Fala de inteligência corporativa. Alinhamento com demais instrumentos de gestão			
		GOVERNO (PDMI) / (Determinada pelo Artigo 231 da Constituição Estadual, a elaboração do PMDI)	2011-2030	Cenários Prospectivos			Governança em rede: Gestão Regionalizada e a Gestão Participativa. accountability
		GOVERNO (PDMI)	2016-2027	Não identificada		X	
		GOVERNO (PDMI)	2019-2030	Não identificada	X	X	
45		SESP (Plano Estadual de Defesa Social)	2014-2015	Não identificada			Não identificada
46		SESP	2017-2019	BSC	X	X	Não identificada
	<b>Minas Gerais</b>						
47		PM (Sistema de Gestão Estratégica)	2012-2015	BSC; PDCA	X	X	Unidade de Gestão estratégica; equipe de apoio à Gestão estratégica; Acordo Interno de Resultados (air); comitê de Gestão; reuniões de acompanhamento de desempenho cadernos de resultados
48		PM	2016-2019	BSC; PDCA; Gerenciamento pelas Diretrizes; Gerenciamento da rotina	X	X	sistemática de desdobramento, acompanhamento e avaliação das iniciativas estratégicas; Assessoria de Desenvolvimento Organizacional – ADO; Unidades de Direção Intermediária - UDI
49		CBM	2015-2026	PDCA; BSC	X		

50		PC	2020-2025	BSC	X	X	Escritório de Projetos da PCMG / Assessoria de Planejamento Institucional (API)
51		Gabinete de Intervenção Federal	2018	MEGP-EB; 5w2h		X	GIFRJ; CML; SEDEC; SEAP; SESEG; PMERJ; PCERJ; CBERJ
52		CBM	2013-2016		X	X	Não identificada
53		PCERJ	Aprovação do PEO 2020-2025	Experiência do modelo utilizado pelo GIF; Mapa de Negócio; BSC; 5w2h Alinhamento com os ODS da Agenda 2030; SUSP	X	X	ASPLAN; Reuniões de Avaliação Estratégica (RAEs) com os Diretores de Departamento; Relatórios de indicadores e projetos
54		São Paulo	Plano de Comando PMESP				
55		Paraná	CBM	2017-2025 (teve o 2012-2016)	Própria (com mapa estratégico)	X	Não identificada
56		Paraná	PC	2019-2023	Própria (com mapa estratégico)	X	Comitê de Gestão Estratégica
57	Sul	Rio Grande do Sul	GOVERNO (RS SEGURO)	2019-2022	Própria		Comitê Executivo; Câmaras Temáticas; Comitês de Gestão Local
58		Rio Grande do Sul	Brigada Militar	2019-2023 (alinhamento com SEPSP)	Própria (com mapa estratégico)	X	Não identificada
59		Rio Grande do Sul	CBM	2107-2021	BSC (ENAP)		Não identificada
60		Santa Catarina	SESP	2018-2028		X	GGI-E; CONESP
61		Santa Catarina	PM	2015-2016 (2ª revisão) (teve edições 2011-2012; 2013-2014)	Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão – Construtivista (MCDA-C).		
61		Santa Catarina	PC	2019-2023	BSC	X	Não identificada

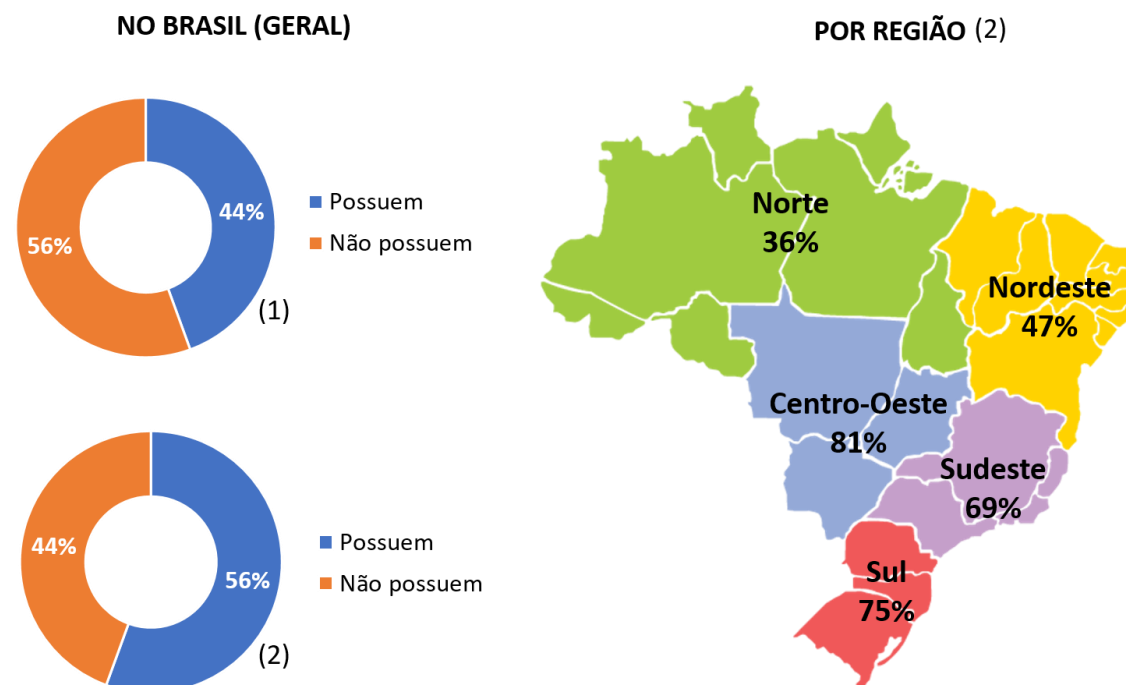
62	CBM	2018-2030	BSC	X	X	Comissão para acompanhamento do Plano Estratégico; Diretoria de Planejamento
----	-----	-----------	-----	---	---	--

Do quanto observado, pode-se destacar as informações a seguir expostas.

O Infográfico 1 apresenta os percentuais dos sistemas / órgãos estaduais de segurança pública que possuem planos estratégicos disponíveis em sítios eletrônicos, com uma visão da situação no Brasil, como um todo, e por região geográfica. Para a primeira visão, foram feitos dois recortes: um levando-se em consideração os órgãos de perícia oficial (polícias técnicas/científicas) no cômputo do total de sistemas/órgãos estaduais existentes (27 Estados/Distrito Federal x 5 sistemas/órgãos: Sistema Estadual (às vezes representado pela Secretaria da Segurança Pública); Polícia Militar; Polícia Civil; Polícia Técnica/Científica; Corpo de Bombeiros Militar = 135), e outro, retirando-se estes últimos (27 Estados/Distrito Federal x 4 sistemas/órgãos = 108).



**Infográfico 1** - Percentual de sistemas / órgãos estaduais de segurança pública que possuem plano estratégico



Fonte: Dados da pesquisa.

(1) Incluindo as polícias técnicas/científicas (135 sistemas / órgãos). (2) Sem incluir as polícias técnicas/científicas (108 sistemas / órgãos)

O Infográfico 1 revela que, quando se retira as polícias técnicas/científicas do cálculo, mais da metade dos sistemas/orgãos estaduais de segurança pública existentes no Brasil possuem plano estratégico. Todavia, com os dados desagregados por região, percebe-se que nas regiões Norte e Nordeste, esse percentual é menor que 50%, enquanto nas regiões centro-oeste, sudeste e sul, os planos existem em mais de 50% dos sistemas/orgãos, com destaque para as regiões centro-oeste e sul, nas quais os percentuais chegam a 81% e 75%, respectivamente.

A Tabela 1 detalha os sistemas/órgãos estaduais de segurança pública que possuem planos estratégicos.

**Tabela 1** - Sistemas/órgãos estaduais de segurança pública que possuem planos estratégicos

Estado	SESP	PM	PC	DPT	CBM	TOTAL EXISTENTE	TOTAL PREVISTO (C/ DPT)	%	TOTAL PREVISTO (S/ DPT)	%
Acre	0	0	0	0	0	0	5	0%	4	0%
Amapá	0	1	0	0	0	1	5	20%	4	25%
Amazonas	0	0	0	0	0	0	5	0%	4	0%
Pará	1	1	1	0	0	3	5	60%	4	75%
Rondônia	1	1	1	1	1	5	5	100%	4	125%
Roraima	0	0	0	0	0	0	5	0%	4	0%
Tocantins	0	1	0	0	0	1	5	20%	4	25%
<b>TOTAL</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>10</b>	<b>5</b>		<b>4</b>	
Alagoas	0	0	0	0	0	0	5	0%	4	0%
Bahia	1	1	1	1	1	5	5	100%	4	125%
Ceará	1	0	0	0	0	1	5	20%	4	25%
Maranhão	1	0	0	0	0	1	5	20%	4	25%
Paraíba	0	0	0	0	0	0	5	0%	4	0%
Pernambuco	1	1	1	1	0	4	5	80%	4	80%
Piauí	1	0	1	0	0	2	5	40%	4	50%
Rio Grande do Norte	1	1	0	0	0	2	5	40%	4	50%
Sergipe	1	0	1	0	0	2	5	40%	4	50%
<b>TOTAL</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>17</b>	<b>5</b>		<b>4</b>	
Distrito Federal*	1	1	1	0	1	4	5	80%	4	100%
Goiás	1	1	1	0	1	4	5	80%	4	100%
Mato Grosso	1	1	1	0	1	4	5	80%	4	100%

<b>Mato Grosso do Sul</b>	0	0	0	0	1	<b>1</b>	<b>5</b>	20%	4	<b>25%</b>
<b>TOTAL</b>	3	3	3	0	4	<b>13</b>	<b>5</b>		4	
<b>Espírito Santo</b>	1	1	1	0	1	<b>4</b>	<b>5</b>	80%	4	<b>100%</b>
<b>Minas Gerais</b>	1	1	1	0	1	<b>4</b>	<b>5</b>	80%	4	<b>100%</b>
<b>Rio de Janeiro</b>	0	0	1	0	1	<b>2</b>	<b>5</b>	40%	4	<b>50%</b>
<b>São Paulo</b>	0	1	0	0	0	<b>1</b>	<b>5</b>	20%	4	<b>25%</b>
<b>TOTAL</b>	2	3	3	0	3	<b>11</b>	<b>5</b>		4	
<b>Paraná</b>	0	0	1	0	1	<b>2</b>	<b>5</b>	40%	4	<b>50%</b>
<b>Rio Grande do Sul</b>	1	1	0	0	1	<b>3</b>	<b>5</b>	60%	4	<b>75%</b>
<b>Santa Catarina</b>	1	1	1	0	1	<b>4</b>	<b>5</b>	80%	4	<b>100%</b>
<b>TOTAL</b>	2	2	2	0	3	<b>9</b>	<b>5</b>		4	
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>16</b>	<b>15</b>	<b>14</b>	<b>3</b>	<b>12</b>	<b>60</b>				

Fonte: Dados da pesquisa.

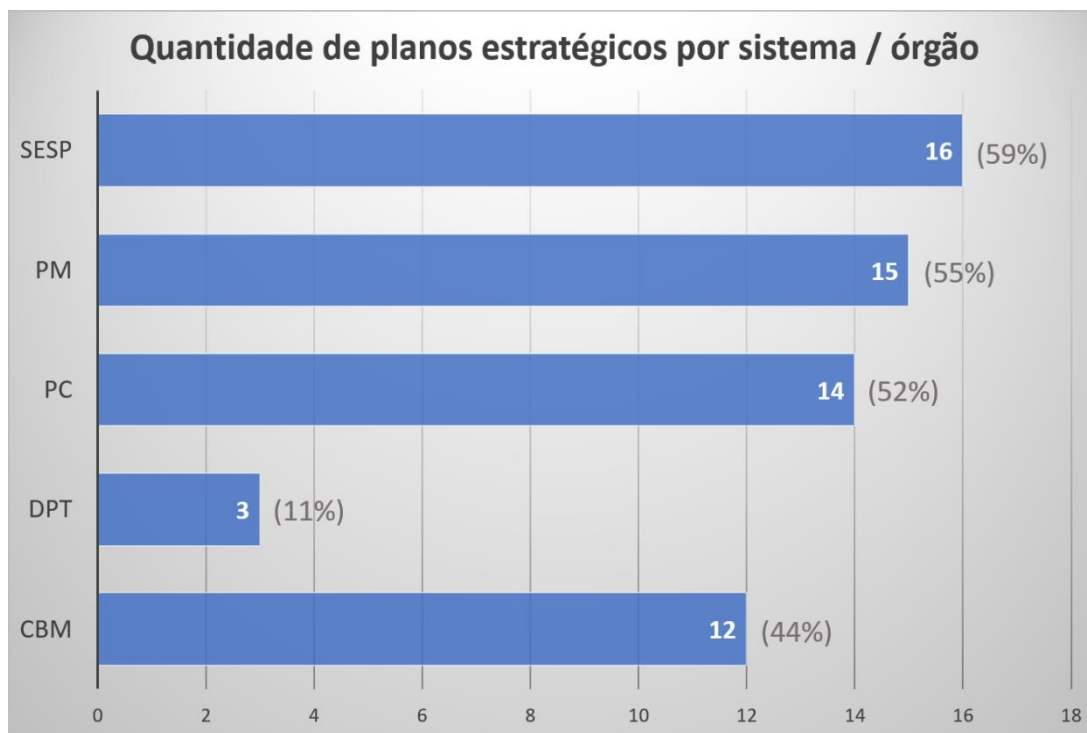
Como se vê, os Estados de Rondônia (Norte) e da Bahia (Nordeste) são os únicos em que todos os órgãos estaduais de Segurança Pública, incluindo a Polícia Técnica/Científica e o próprio SESP, possuem planos estratégicos.

No caso de Pernambuco (Nordeste), apenas o Corpo de Bombeiros Militar não possui plano estratégico.

Já no Distrito Federal e nos Estados de Goiás e Mato Grosso (Centro-Oeste); Espírito Santo e Minas Gerais (Sudeste); e Santa Catarina (Sul), apenas a Polícia Técnica/Científica não possui o referido instrumento de planejamento, ressaltando-se que apenas no Mato Grosso e em Santa Catarina, esse órgão é autônomo. Nos outros Estados citados, está ligado à Polícia Civil ou à estrutura interna da SSP.

O Gráfico 1 apresenta a quantidade de planos estratégicos por tipo de órgão de segurança pública, incluindo os planos integrados dos sistemas estaduais ou da SSP.

**Gráfico 1** - Planos estratégicos por tipo de órgão de segurança pública

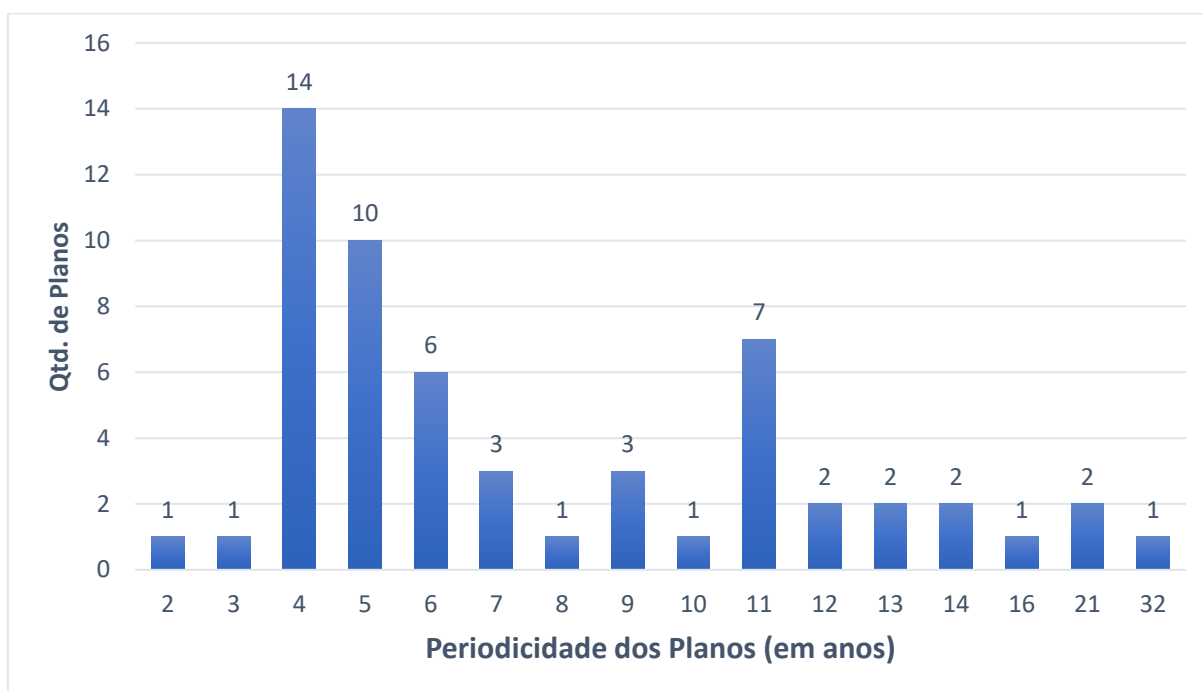


Fonte: Dados da pesquisa.

Conforme se verifica, a maior quantidade de planos estratégicos se refere aos planos integrados dos sistemas estaduais de segurança pública (cerca de 60% dos SESP ou SSP possuem). Na sequência, aparecem as polícias militares (55% possuem) e as polícias civis (52% possuem).

No caso dos corpos de bombeiros militares, um pouco menos da metade dos órgãos no Brasil possui plano estratégico (44%) e, por fim, apenas três polícias técnicas/científicas (11%) possuem o referido instrumento de planejamento, salientando, mais uma vez, que isso pode decorrer do fato de que a maioria desses órgãos, estão ligados às respectivas polícias civis ou às estruturas internas das SSP.

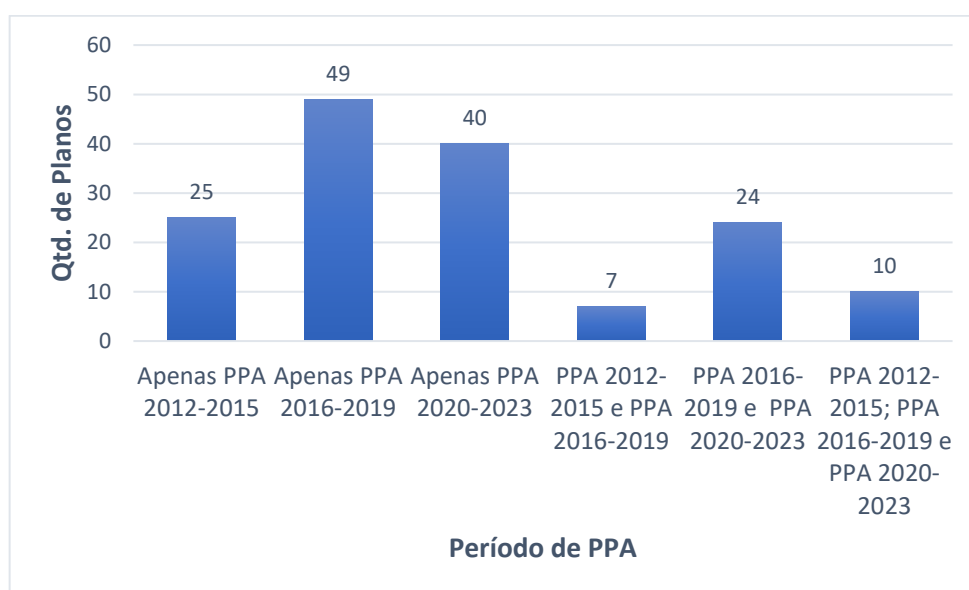
Em relação ao lapso temporal de validade dos planos encontrados, o Gráfico 2 apresenta a quantidade de planos em cada uma das periodicidades encontradas.

**Gráfico 2 – Periodicidade dos Planos Estratégicos**

Fonte: Dados da pesquisa.

A maior quantidade dos planos pesquisados apresenta, como se observa, entre 4 anos (14 planos) e 5 anos (10 planos) de vigência, sendo que 7 planos apresentam 11 anos de vigência e 6 planos apresentam 6 anos de vigência. As demais periodicidades (2, 3, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 16, 21 e 32 anos) foram identificadas apenas pontualmente, em 1 a 3 planos, cada uma dessas.

Já quanto aos períodos de vigência, o Gráfico 3 apresenta a quantidade de planos por período de PPA que está relacionado.

**Gráfico 3 – Quantidade de Planos por período de PPA relacionado**

Fonte: Dados da pesquisa.

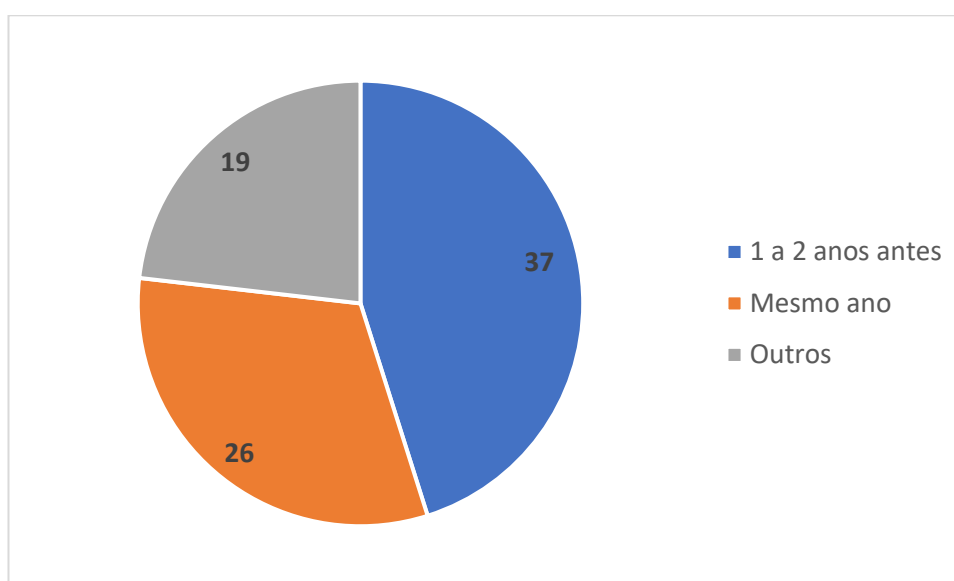
A maior quantidade planos possui vigência relacionada ao PPA 2016-2019 (49 planos). Já a menor quantidade se relaciona àqueles que abrangem os períodos consecutivos dos PPA 2012-2015 e 2016-2019 (7 planos).

Ressalta-se que no Plano do CBM/MS, que registra seu início em 2018, não há menção ao final da vigência.

Há, também, 3 planos que, apesar de possuírem natureza estratégica, a vigência está restrita a apenas um ano. São os casos das pesquisas/diagnósticos da Polícia Militar e da Polícia Técnica/Científica do Estado de Pernambuco (2017), bem como do Plano Estratégico do Gabinete de Intervenção Federal na área de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (2018).

Ainda sobre a relação entre os PEO e os PPA, o Gráfico 4 mostra o momento de lançamento do PEO em relação ao respectivo PPA seguinte, ou seja, de um total de 82 PEO cuja alguma menção foi identificada durante a pesquisa, quantos foram lançados com 1 a 2 anos de antecedência aos respectivos PPA seguintes, quantos foram lançados no mesmo ano do PPA e quantos foram lançados fora dessas referências temporais.

**Gráfico 4** – Momento de lançamento do PEO em relação ao respectivo PPA seguinte



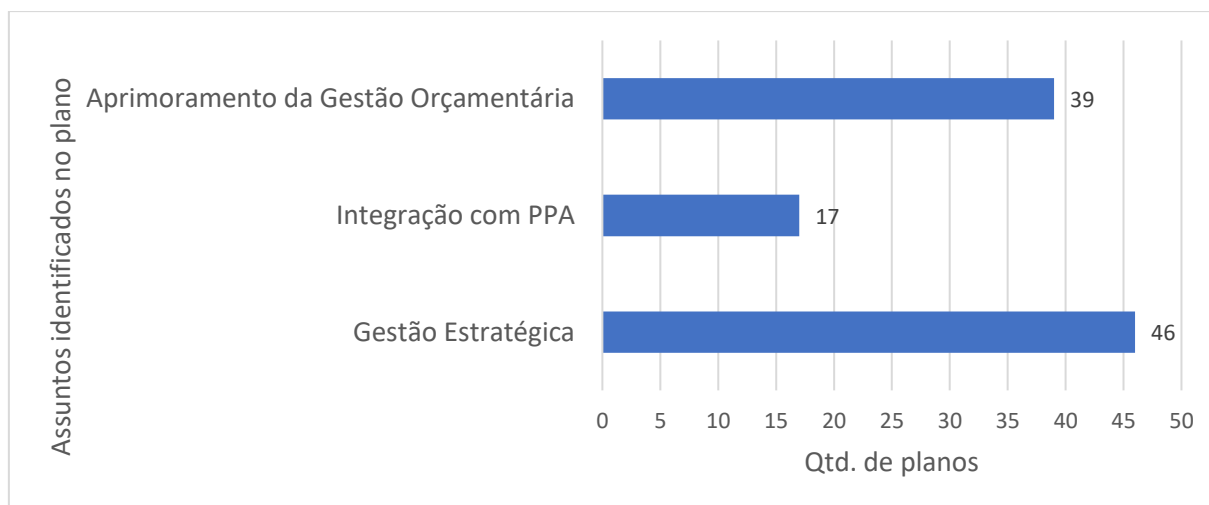
Fonte: Dados da pesquisa.

O Gráfico 4 demonstra, portanto, que menos da metade dos PEO cuja alguma menção foi identificada durante a pesquisa, foi lançada antes dos respectivos PPA seguintes (37 de um total de 82, ou seja, 45%), o que já revela a existência objetiva de um descompasso geral de alinhamento entre os dois instrumentos, levando em consideração que o ideal é que o orçamento espelhe as definições do planejamento estratégico, e não o contrário. Tal cenário foi identificado em PEO de todas as regiões do Brasil.

No que tange à presença dos assuntos “gestão estratégica”, “integração com PPA” e “aprimoramento da gestão orçamentária” em algum dos elementos do plano

(objetivo estratégico, indicador, iniciativa etc), o Gráfico 5 demonstra a frequência com que aparecem nos planos estratégicos identificados.

**Gráfico 5** – Frequência de assuntos no Plano Estratégico



Fonte: Dados da pesquisa.

Do que se observa no Gráfico 5, os assuntos “gestão estratégica” e “aprimoramento da gestão orçamentária” aparecem com boa frequência nos planos encontrados. Todavia, o assunto “integração com PPA / orçamento”, já se torna mais escasso, o que pode sinalizar eventuais dificuldades de integração entre o planejamento estratégico e o orçamento público e, por consequência, na própria implementação efetiva da estratégia.

### **7.1.2 Correlação entre planos estratégicos e orçamento público: alguns casos, no período de 2012 a 2020**

No presente tópico será realizada uma análise comparativa entre o que foi previsto nos Planos Estratégicos dos órgãos estaduais de segurança pública e o que foi consignado nos Planos Plurianuais – PPA, sendo que no caso do Estado da Bahia, também serão analisadas algumas edições da LDO e da LOA.

Os referidos instrumentos de planejamento foram obtidos por meio de pesquisas feitas na ferramenta de buscas do “Google” e nos sites institucionais das secretarias de planejamento e orçamento dos Estados.

### a) PPA 2012-2015

#### a.1) Estado: Goiás. PEO analisado: Plano Estratégico da Secretaria da Segurança Pública e Justiça do Estado de Goiás 2012-2022

**Nível de integração percebido: BAIXO**

**Registros importantes:**

**PPA:**

- Não é apresentado um diagnóstico.
- Não são apresentados indicadores e metas.
- Dos 24 Objetivos Estratégicos do PEO SSP/GO, 13 (54%) estão refletidos de alguma maneira no PPA. Das 51 Estratégias, 21 (41%) são contempladas diretamente. E das 245 Iniciativas Estratégicas (programas, projetos, ações), cerca de 40 (16%) podem ser identificadas com facilidade no rol de Ações do PPA. Observação: Em alguns Objetivos, algumas Iniciativas se repetem de maneira igual para cada órgão.

Além dos Programas da SSP, cada Instituição (exceto a SPTC) também possuem os seus Programas no PPA: Corpo de Bombeiros Militar (Programa Socorro Presente); Polícia Civil (Programa de Policiamento Repressivo e Investigativo); Polícia Militar (Programa Estratégico de Prevenção e Repressão ao Crime)

- Não foram identificados de maneira clara no PEO SSP/GO, elementos correlatos às Ações do PPA “A 1.4 - Implantação da cultura de segurança e de paz” e “A 1.9 - Proteção e assistência a vítimas e colaboradores da justiça”.

- Existe um Programa de Melhoria da Gestão Pública, contendo, dentre outras, as seguintes Ações: Articulação e modernização na gestão pública e otimização de processos; Gestão de processos organizacionais e multiplicação de conhecimento (olhar para dentro) – este voltado para a SEGPLAN; Implementação do novo modelo de gestão - convênio SEBRAE.

**LDO:** Não fez nenhuma priorização específica. Apenas incluiu ações de construção, reforma e manutenção de unidades no Programa “Observatório de Segurança Pública.

**LOA:** Alocou recursos do Orçamento 2012 para ações vinculadas a 8 Objetivos do PEO SPP/GO (33% do total de OE), com foco nas áreas de valorização, policiamento, inteligência, aparelhamento da Polícia Técnico-Científica, Observatório de Segurança Pública e modernização tecnológica.

Apesar de existir no PEO SSP/GO a Iniciativa 7.2.1 - Alinhar o plano estratégico ao plano plurianual, ao orçamento anual, à lei de diretrizes orçamentárias e às demais linhas estratégicas do Governo Estadual, ligada à Estratégia 7. 2 - Implementar e fortalecer a gestão estratégica institucional, que por sua vez está vinculada ao OE 7 - Implantar e implementar a gestão estratégica, o que se percebe do cotejo entre os referidos instrumentos de planejamento, é que o nível de integração ainda é baixo.



**a.2) Estado: Espírito Santo. PEO analisado: Planejamento Estratégico do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Espírito Santo 2011-2014**

**Nível de integração percebido: BAIXO**

**Registros importantes:**

**PPA:**

- Não é apresentado um diagnóstico.
- Não são apresentados indicadores e metas.
- Dos 31 Objetivos Estratégicos do PEO SSP/GO, 12 (39%) estão refletidos de alguma maneira no PPA. E das 125 Iniciativas Estratégicas (programas, projetos, ações), cerca de 33 (26%) podem ser identificadas com facilidade no rol de Ações do PPA.
- Um dos Eixos do PPA é o da Melhoria da Gestão Pública e Valorização do Servidor, para o qual o Desafio estabelecido foi “Melhorar a eficiência das ações de Governo”. Para isso, foram traçadas as seguintes estratégias:
  - Ampliar e modernizar o atendimento ao cidadão;
  - Ampliar a formação, a profissionalização e a valorização do servidor público;
  - Desenvolver a Gestão Orientada para Resultados;
  - Ampliar o uso da tecnologia da informação e dos Sistemas Corporativos
- Além disso, existe, também, o próprio Programa “Melhoria da Gestão Pública e Valorização do Servidor”, cuja uma das Ações previstas é: “Execução dos projetos do programa nacional de apoio à modernização da gestão e do planejamento dos estados e do Distrito Federal – PNAGE”.
- Um outro Programa nessa área é o “Gestão da Política de Planejamento e Orçamento”, contendo, dentre outras, as seguintes Ações: Estudos, pesquisas e projetos de apoio ao planejamento; Formulação e gestão do planejamento estratégico e projetos; Coordenação e gestão do sistema de planejamento estratégico.
- Uma Iniciativa do PEO: Inserir o CBMES nas ações orçamentárias do SESP (OE Alinhar a Gestão Estratégica às Diretrizes Governamentais); Planejar orçamento plurianual e anual, contendo grandes contratos de custeio e plano de investimento para o quadriênio na UG CBMES.

**LDO:** Não fez nenhuma priorização específica para ações relativas ao CBM.

**LOA:** Alocou recursos do Orçamento 2012 para ações vinculadas aos 12 Objetivos do PEO CBMES (39% do total de OE), que estão refletidos no PPA, com foco nas áreas de obras, aquisição de equipamentos/materiais para atividade operacional, equipamentos de TIC e ações de Defesa Civil.

## b) PPA 2016-2019

### b.1) Estado: Pará. PEO analisado: Plano Estratégico da PMPA 2015-2025

**Nível de integração percebido: BAIXO**

**Alguns registros:**

**PPA:**

- O PPA não faz referência aos planos estratégicos dos órgãos da Segurança Pública, como fonte de informação.
- No Diagnóstico de cada região/território estabelecida para o planejamento, a Dinâmica Social é analisada sob as seguintes perspectivas: desigualdade de renda; educação; saúde; habitação e saneamento; segurança; e vulnerabilidade. No quesito segurança, são discutidos apenas indicadores de crimes violentos contra a vida (homicídios e homicídios de jovens) e mortes por acidente de trânsito.
- Os Indicadores de Resultado que se relacionam mais diretamente à Segurança Pública estão limitados a taxas de violência e criminalidade. Da mesma forma, o Indicadores de Processo do Programa de Segurança Pública, diretamente vinculados à atuação do SESP estão limitados a homicídio, latrocínio e roubo. Apesar de serem essenciais, pois representam a face objetiva da Segurança Pública, essa limitação acaba por também limitar o foco e o esforço do órgão, haja vista que, geralmente, o que não é “cobrado”, não precisa, necessariamente, ser feito.
- Dos 19 Objetivos Estratégicos do PEO PMPA, 8 (42%) estão refletidos de maneira clara no PPA. Das 37 Estratégias, 8 são contempladas diretamente. E das 102 Iniciativas Estratégicas (programas, projetos, ações), 14 (14%) podem ser identificadas com facilidade no rol de Ações do PPA.
- Apesar de existir uma Diretriz de Governo chamada “Fortalecer a Gestão e Governança com Transparência”, não há Indicadores de Resultado para a área de Gestão Estratégica e nem Indicadores de Processo no Programa Governança para Resultados, que reflitam de maneira mais clara, o esforço para a melhoria nas áreas de governança e gestão.

**LDO:** Estabeleceu a área de Segurança Pública como uma das prioridades do orçamento 2016, sem maiores especificações.

**LOA:** 14 Iniciativas Estratégicas (14%), vinculadas a 5 Objetivos Estratégicos diferentes (33%), foram contempladas com a possibilidade de uso do orçamentário público do ano de 2016.

### b.2) Estado: Santa Catarina. PEO analisado: Plano Estratégico da Polícia Militar de Santa Catarina 2015-2016

**Nível de integração percebido: MÉDIO**

**Registros importantes:**

**PPA:**

- No Caderno “Contexto Socioeconômico e Estratégias de Desenvolvimento”, apresenta, no Diagnóstico, a identidade organizacional da Segurança Pública e os Objetivos Estratégicos do Estado para a área; o desempenho anterior de 15 Indicadores, em várias dimensões além de

índices criminais, estabelecendo as metas para o novo período, bem como elenca os principais problemas identificados na área da Segurança Pública.

- Após o Diagnóstico, apresenta a relação de temas, estratégias, programas e respectivos objetivos.

- Dos 48 Objetivos Estratégicos do PEO PMSC, 32 (66%) estão refletidos de alguma maneira no PPA. OBS: O PEO foi estruturado em Dimensões Prioritárias, Objetivos, Metas e Indicadores, não apresentando rol de Iniciativas, ficando, desta forma, mais aberto e, por consequência, mais fácil de ver contempladas suas Estratégias, no PPA.

- Não foram identificados de maneira clara no PEO PMSC, elementos correlatos às Ações do Programa Suporte Institucional Integrado, que se relacionam às áreas de infraestrutura física e logística, bem como a algumas Ações do Programa De Olho no Crime e um de seus indicadores (% das ligações realizadas para o telefone de emergência 190, nas Centrais Regionais de Emergências - CREs, que são atendidas na primeira tentativa...)

- Com relação ao Sistema de Planejamento e Orçamento é apresentado como diagnóstico a seguinte dificuldade: "Fragilidade da SPG como núcleo central de planejamento estratégico", sendo estabelecido para tanto, o Programa "Planejamento Estratégico e Gestão de Informações", sob responsabilidade da Secretaria de Estado do Planejamento.

**LDO:** Não faz referência à área de Segurança Pública.

**LOA:** Alocou recursos do Orçamento 2016 que relacionam mais diretamente a 32 Objetivos do PEO PMSC (66% do total de OE), com destaque para as Ações do PPA: A 3.5 - Modernização, integração e manutenção da tecnologia da informação e comunicação; A 3.3 - Gestão para renovação do colete balístico; e as Ações A 3.1 e A 3.2 – Construção, reforma ou ampliação de instalações físicas, sendo que estas três últimas não são vislumbradas no PEO.

### **c) PPA 2020-2023**

#### **c.1) Estado: Minas Gerais. PEO analisado: Planejamento Estratégico da Polícia Civil de Minas Gerais 2020-2025**

**Nível de integração percebido: BAIXO**

**Registros importantes:**

**PPA:**

- Não é apresentado um diagnóstico.

- Não há menção ao planejamento estratégico dos órgãos.

- Dos 7 Objetivos Macro do PEO PCMG, 5 (70%) estão refletidos de alguma maneira no PPA. Das 10 Diretrizes Estratégicas, 5 (50%) são contempladas diretamente. E das 18 Iniciativas Estratégicas (programas, projetos, ações), 5 (28%) podem ser identificadas com facilidade no rol de Ações do PPA.

- Não foram identificados de maneira clara no PEO PCMG, elementos correlatos às Ações do PPA: Projeto Delegacia Rural; Apoio Aéreo; Perícias técnico-científicas; Gestão de unidades policiais; Escola Ordem e Progresso; bem como iniciativas que se relacionem ao Programa de Trânsito e ao

Programa de Infraestrutura do Sistema Prisional. Como dito antes, isso também acontece com a situação inversa, ou seja, 72% das Iniciativas que constam no PEO não encontram reverberação no Orçamento Público.

- Não foi identificado nenhum elemento no PPA (Programa, Objetivo, Ação), diretamente relacionado ao tema Gestão Estratégica.

**LDO:** Cita como prioridade, um Objetivo genérico da área de Segurança Pública. De outro lado, faz referência ao Plano Estratégico do Estado (Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI).

**LOA:** Com visto antes, alocou recursos do Orçamento 2020 para ações vinculadas a 7 Objetivos (70%), 10 Diretrizes (50%) e 5 Iniciativas (28%), do PEO PCMG, com foco de investimento em ações não previstas no PEO.

## **c.2) Estado: São Paulo. PEOs analisados: Plano Estadual de Segurança Pública 2020-2030 e Plano de Comando da Polícia Militar do Estado de São Paulo 2020-2023**

**Nível de integração percebido:**

- PEO SESP/SP: MÉDIO

- PEO PMESP: MÉDIO

**Registros importantes:**

**PPA:**

- No Anexo I são apresentadas as Dimensões estratégica, prospectiva e operacional.

- Cita 9 Objetivos Estratégicos do Governo, dentre eles o Objetivo III – Segurança para a sociedade usando ferramentas de inteligência no combate à criminalidade.

- Informa que as atividades de monitoramento e avaliação “seguirão os princípios da metodologia do Orçamento por Resultados”.

- Dos 6 Objetivos Estratégicos do PEO SESP/SP, 5 (83%) estão refletidos de alguma maneira no PPA. Das 36 Ações Estratégicas, 10 (28%) são contempladas diretamente.

- Dos 10 Objetivos Estratégicos do PEO PMESP, 7 (70%) estão refletidos de alguma maneira no PPA. Dos 34 Indicadores Estratégicos, 8 (23%) coincide com os Indicadores dos Programas de Segurança Pública do PPA. E das 131 Iniciativas Estratégicas, 7 (5%) são contempladas diretamente.

- Não foram identificados de maneira clara no PEO SESP/SP, elementos correlatos às Ações “Identificação Civil e Criminal” e “Custódia de Presos”.

- O Programa “Planejamento, Coordenação e Gestão Eficiente do Governo” estabelece como um de seus Produtos, “Ações Estratégicas do Governo Acompanhadas”, que tem como Indicador, o “Percentual de projetos “em andamento” e “atrasados” atualizados periodicamente no sistema de monitoramento do programa de governo”. Além desses, o PPA também contempla mais dois Programas relacionados diretamente à Gestão: “Gestão Inovadora e Orientada para Resultados” e “Fortalecimento do Sistema Estadual de Planejamento e Orçamento”.

**LDO:** Considerando que a LDO 2020 foi publicada antes do PPA 2020-2023, deixou consignada em seu art. 2º, que as metas e prioridades para o exercício financeiro seriam estabelecidos no projeto de lei do PPA.

**LOA:** Alocou recursos do Orçamento 2020 para ações vinculadas a 5 Objetivos (83% do total de OE) e 10 Ações Estratégicas, (28%) do PEO SESP/SP, bem como a 7 Objetivos (70%), 8 Indicadores (23%) e 7 Iniciativas (5%) do PEO PMESP, com foco nas áreas de construção e reforma de instalações físicas, capacitação, radiocomunicação.

No PEO PMESP, existe um tópico para explicar o alinhamento com o PPA e outro para explicar o alinhamento com a Política Estadual de Segurança Pública (o PEO SESP/SP), conforme Quadros 11 e 12.

#### Quadro 11 – Alinhamento entre Plano de Comando PMESP e PPA 2020-2023

A tabela a seguir evidencia o alinhamento entre os Objetivos Estratégicos da Polícia Militar e o PPA:

Objetivo Estratégico de Governo	Programa associado	Objetivos Estratégicos da PMESP		
3. Segurança para a sociedade usando ferramentas de inteligência no combate à criminalidade.	1811: Corpo de Bombeiros preparado para emergências com foco na gestão.	6. Coordenar o Sistema Estadual de Emergências, ampliando e aprimorando a prevenção, proteção e pronta resposta às emergências típicas de bombeiro e defesa civil. 9. Promover o completamento do efetivo.		
	1818: Modernização da Segurança Pública.	7. Promover o reaparelhamento da Polícia Militar. 8. Aperfeiçoar os processos de planejamento e execução orçamentária.		
	1819: Proteção e defesa ao cidadão.	3. Aperfeiçoar os conhecimentos, habilidades e atitudes do policial militar. 4. Ampliar a aproximação da Polícia Militar com a sociedade. 5. Promover o aperfeiçoamento dos processos operacionais e os esforços em atividades de prevenção criminal, com ênfase nos crimes violentos. 9. Promover o completamento do efetivo.		
		8. Desenvolvimento sustentável preservando o meio ambiente e protegendo a população frente aos desastres naturais;	6. Coordenar o Sistema Estadual de Emergências, ampliando e aprimorando a prevenção, proteção e pronta resposta às emergências típicas de bombeiro e defesa civil.	
			9. Gestão Pública moderna e eficiente, comprometida com qualidade dos serviços públicos, controle de gastos e transparência.	1. Valorizar o policial militar. 2. Aprimorar as ações de proteção à vida, à saúde física e psicológica do policial militar. 8. Aperfeiçoar os processos de planejamento e execução orçamentária. 10. Aperfeiçoar os processos administrativos.
				1819: Proteção e defesa ao cidadão.

Fonte: Plano de Comando PMESP

**Quadro 12** – Alinhamento entre Plano de Comando PMESP e Plano Estadual de Segurança Pública 2020-2030

Plano Estadual de Segurança Pública		Objetivos Estratégicos da PMESP
Diretriz	Objetivo estratégico	
I. Buscar a redução da criminalidade e a melhoria da percepção de segurança com efetividade, respeitando os direitos e a dignidade da pessoa humana.	OE1 – Prosseguir na redução da criminalidade e aumentar a percepção de segurança, visando à melhoria da qualidade de vida da população.  OE2 – Ampliar a capacidade de proteger, servir e atender os cidadãos pelas Instituições de Segurança Pública.	4. Ampliar a aproximação da Polícia Militar com a sociedade.  5. Promover o aperfeiçoamento dos processos operacionais e os esforços em atividades de prevenção criminal, com ênfase nos crimes violentos.
II. Melhorar a gestão pública com indicadores, transparência, simplicidade e integração.	OE3 – Aprimorar a qualidade dos serviços de Segurança Pública, o controle de gastos e a transparência, por meio de uma gestão moderna e efetiva.	8. Aperfeiçoar os processos de planejamento e execução orçamentária.  10. Aperfeiçoar os processos administrativos.
III. Ampliar o sentimento de orgulho e de comprometimento dos servidores em relação às Instituições da Segurança Pública.	OE5 – Valorizar os servidores da Segurança Pública.	1. Valorizar o policial militar.  2. Aprimorar as ações de proteção à vida, à saúde física e psicológica do policial militar.  3. Aperfeiçoar os conhecimentos, habilidades e atitudes do policial militar.
IV. Estruturar os Objetivos e Estratégias no trinômio: Inteligência, Tecnologia e Valorização das pessoas que trabalham nas Instituições de segurança Pública.	OE4 – Prosseguir na implantação de inovações e de modernas tecnologias na prevenção e repressão ao crime, bem como nas ações de defesa social.	6. Coordenar o Sistema Estadual de Emergências, ampliando e aprimorando a prevenção, proteção e pronta resposta às emergências típicas de bombeiro e defesa civil.  7. Promover o reaparelhamento da Polícia Militar.  9. Promover o completamento do efetivo.
V. Integrar planejamentos e ações, internamente, com outros órgãos e com as estruturas sociais.	OE6 – Fortalecer as ações integradas dos órgãos Segurança Pública com os Municípios.	4. Ampliar a aproximação da Polícia Militar com a sociedade.  6. Coordenar o Sistema Estadual de Emergências, ampliando e aprimorando a prevenção, proteção e pronta resposta às emergências típicas de bombeiro e defesa civil.

Fonte: Plano de Comando PMESP

**c.3) Estado: Bahia. PEO analisado: Plano Estratégico do Sistema Estadual de Segurança Pública 2016-2025; Plano Estratégico da Polícia Militar da Bahia 2017-2025; Plano Estratégico da Polícia Civil da Bahia 2019-2025; Plano Estratégico do Departamento de Polícia Técnica da Bahia 2019-2025; Plano Estratégico do Corpo de Bombeiros Militar da Bahia 2020-2025**

**Nível de integração percebido: MÉDIO**

**Registros importantes:**

**PPA:**

- Os objetivos.
- São apresentados indicadores (apenas de programas) e metas.
- Os Compromissos e Metas constantes no PPA refletem diretamente os objetivos estratégicos dos PEO, principalmente o PEO do SESP.

- Algumas iniciativas coincidem com projetos estratégicos.

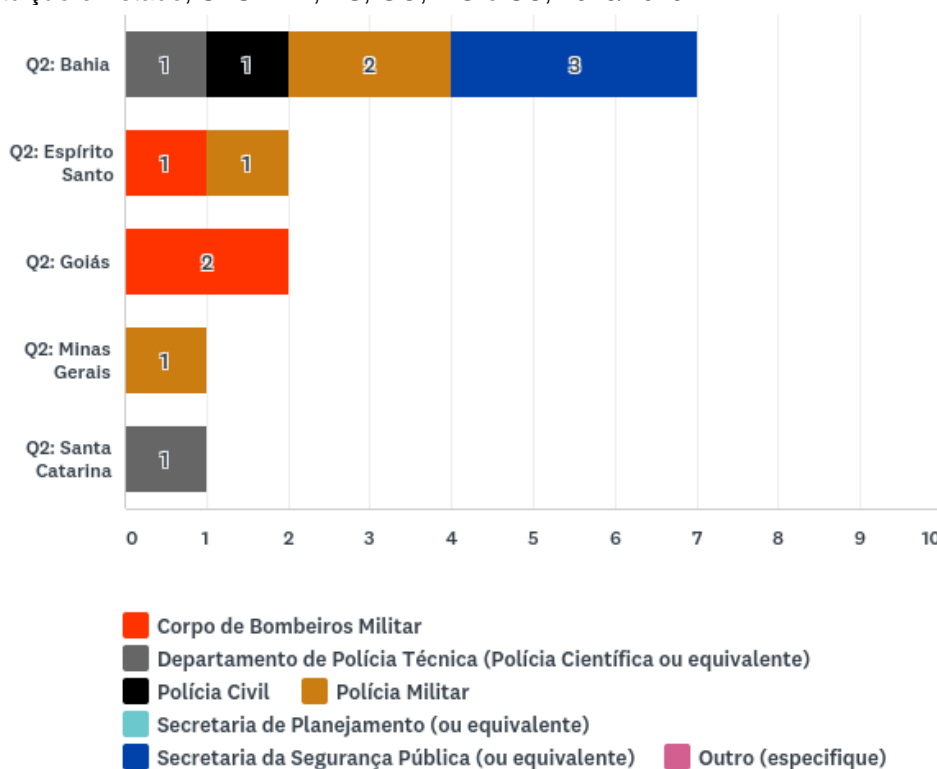
**LDO:** Não foi percebida integração, uma vez que as prioridades indicadas pela LDO, geralmente não coincidem com a agenda estratégica.

**LOA:** A maior parte da alocação dos recursos tem buscado seguir as demandas da agenda estratégica.

### 7.1.3 Panorama da Estrutura de Governança dos Sistemas Estaduais de Segurança Pública: Bahia, Goiás, Minas Gerais, Espírito Santo e Santa Catarina

O Gráfico 6 apresenta a distribuição das respostas ao “Questionário sobre Governança e Gestão Estratégica nos Sistemas Estaduais de Segurança Pública – Nível Institucional”. Este questionário obteve um total de 15 respondentes.

**Gráfico 6** – Número de respostas ao questionário aplicado ao nível institucional, por órgão/instituição e Estado, SESP BA, ES, GO, MG e SC, 2018/2019



Fonte: Dados da pesquisa, 2018/2019.

Nota: questionário aplicado a representantes institucionais da área de planejamento, orçamento e gestão, em nível estratégico/corporativo.

Como se percebe, o Estado da Bahia, por uma maior facilidade de acesso, obviamente apresentou um número maior de respondentes (7), sendo três desses, integrantes da SSP/BA. No mais, há uma boa proporcionalidade de respostas entre órgãos, Estados e regiões do Brasil.

O Quadro 13, as Tabelas 2 e 3, bem como o Gráfico 7, referem-se à **estrutura organizacional** dos Sistemas Estaduais de Segurança Pública – SESP.

O Quadro 13 apresenta informações sobre a existência ou não de norma relativa à institucionalização do Sistema Estadual de Segurança Pública – SESP.

Pelo que se verifica dos respondentes dos cinco Estados, apenas o de Santa Catarina informou não existir institucionalização do SESP<sup>18</sup>. No geral, observa-se a relação ambígua de autonomia dos órgãos, porém, compondo a estrutura da respectiva Secretaria de Segurança Pública ou correlata.

---

<sup>18</sup> Deve-se levar em consideração que o questionário foi aplicado bem antes da publicação da Lei Complementar n.º 741/2019, que promoveu uma reforma administrativa do Estado, estabelecendo, inclusive, nova estrutura do SESP, porém remetendo sua regulamentação a Decreto posterior.



**Quadro 13** – Informações sobre existência ou não de norma específica sobre o SESP, BA, ES, GO, MG, SC, 2018/2019

(continua)

Estado	Marco legal	Observações	Regulamentação	Observações
Bahia	Lei nº 14.169/2019	<p>Institui o Fundo Estadual de Segurança Pública. O Sistema Estadual de Segurança Pública, instituído pela Lei Delegada nº 78, de</p> <p>03 de junho de 1983, passa a ser integrado pela SSP, incluindo o Departamento de Polícia Técnica, pela Polícia Civil, pela Polícia Militar e pelo Corpo de Bombeiros Militar, tendo por finalidade a atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública do Estado, em articulação com a sociedade.</p> <p>§ 1º A SSP atuará como órgão central do Sistema de Segurança Pública, cabendo-lhe exercer a orientação, a coordenação e o controle operacional das atividades policiais e de bombeiros militares, proporcionando a conjugação, integração e eficiência dos órgãos integrantes do sistema, de modo a viabilizar a consecução das suas finalidades institucionais.</p> <p>§ 2º A organização e o funcionamento do Sistema Estadual de Segurança Pública serão estabelecidos em Decreto do Chefe do Poder Executivo.</p>	Não possui	Sem registro

Estado	Marco legal	Observações	Regulamentação	Observações
<b>Espírito Santo</b>	LC 690/2013	Dispõe sobre nova estrutura organizacional básica da Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social - SESP. Art. 1º, Parágrafo único: a PMES, a PCES e o CBMES têm suas missões definidas pelas CF e CE, possuindo regulamentação própria; Art. 2º (estrutura organizacional básica da SESP, incluindo em nível de regime especial, a PCES, a PMES e o CBMES. O órgão de perícia integra a PC - "Superintendência de Polícia Técnico-Científica"); Art. 6º (cria o Sistema de Inteligência de Segurança Pública, composto pela Subsecretaria de Inteligência e Integração Correicional (transformada depois em Subsecretaria de Inteligência), como Agência Central, e pelos órgãos de inteligência da PMES, PCES e CBMES, como Agências Executivas.	Decreto nº 3958-R/2016	Art. 3º (competência do Secretário da SESP para convocar servidores da PCES, PMES e CBMES para atuar junto à SESP, nas respectivas Assessorias Especiais referentes a cada órgão); Art. 5º, 6º e 7º (competências das Assessorias Especiais relativas à PCES, PMES e CBMES); Art. 11 (competências da <b>Subsecretaria de Gestão Estratégica</b> ). (grifo nosso)
<b>Goiás</b>	Lei nº 17.257/2011	Art. 3º, inciso I (estrutura organizacional básica do Poder Executivo/administração direta), alínea "d)", item "5": Secretaria de Estado da Segurança Pública, e alínea "e)", item 1. Delegacia-Geral da Polícia Civil, Comando-Geral da Polícia Militar, Comando-Geral do Corpo de Bombeiros Militar, Diretoria-Geral de Administração Penitenciária, <u>todos integrantes da Secretaria de Estado da Segurança Pública</u> (grifo nosso)	Decreto nº 8.934/2017	Aprova o Regulamento da Secretaria de Estado de Segurança Pública e Administração Penitenciária - SSPAP. Art. 1º (competência da SSPAP, inciso I - por meio dos órgãos que a compõe: PCGO, PMGO, CBMGO; inciso III promover ações integradas entre os entes que compõem o Sistema de Segurança Pública e Administração Prisional); Art. 14 (competência da Superintendência Executiva de Ações e Operações Integradas para "IX - gerir o Subsistema de Segurança Pública").

Estado	Marco legal	Observações	Regulamentação	Observações
<b>Minas Gerais</b>	Lei nº 22.257/2016	Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo; Art. 47 (órgãos autônomos subordinados ao Governador: CBMMG, PCMG, PMMG); Art. 40 (competências da Secretaria de Estado de Segurança Pública - Sesp; § 1º - integram a área de competência da Sesp: inciso II - a Câmara de Coordenação das Políticas de Segurança Pública – CCPSP. A CCPSP é órgão colegiado de caráter consultivo, propositivo, deliberativo e de direção superior da Sesp; § 3º (composição da CCPSP: Secretário da Sesp, que a presidirá, Secretário de Adm. Prisional, Comandante da PMMG, Chefe da PCMG, Comandante do CBMMG. O órgão de perícia integra a PC - "Superintendência de Polícia Técnico-Científica").	Não possui	Sem registro
<b>Santa Catarina</b>	Não possui (1)	Sem registro	Não possui	Sem registro

Fonte: Dados da pesquisa, 2018/2019.

(1) A Lei Complementar n.º 741 de 12 de junho de 2019 estabeleceu nova estrutura organizacional e novo modelo de gestão para a Secretaria de Estado de Segurança Pública, a qual passou a ser dirigida pelo “Colegiado Superior de Segurança Pública e Perícia Oficial”, composto pelos dirigentes institucionais da PMSC, PCSC, CBMSC e IGP, os quais exercerão a presidência por um ano, cada.

A Tabela 2 apresenta a percepção dos respondentes acerca do nível de clareza dos papéis e responsabilidades de cada componente (órgão) do Sistema Estadual de Segurança Pública, numa escala de 0 a 100.

**Tabela 2** – Percepção sobre o nível clareza dos papéis de cada componente do SESP, BA, ES, GO, MG, SC, 2018/2019

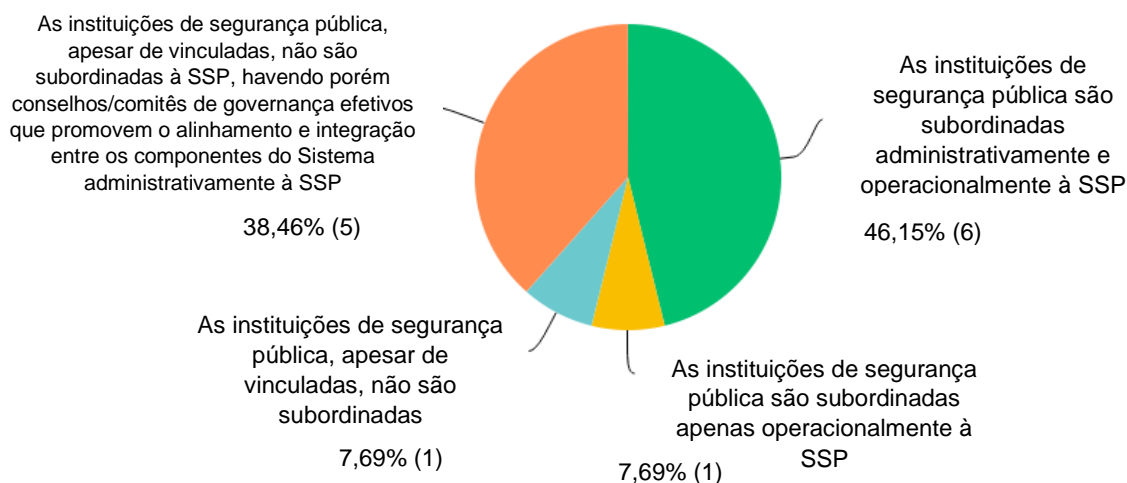
Órgão	Respondente 1	Respondente 2	Respondente 3	Respondente 4	Média
<b>CBM</b>	50	80	-	-	65
<b>DPT</b>	75	100	-	-	88
<b>PC</b>	60		-	-	60
<b>PM</b>	85	50	3	100	60
<b>SSP</b>	99	4	3	-	35
<b>Média geral</b>					61

Fonte: Dados da pesquisa, 2018/2019.

Nota: escala de 0 a 100

A percepção média apresentada pelos respondentes é que, numa escala de 0 a 100, o nível de clareza dos papéis de cada componente do SESP está em torno de 60 (pouco mais de 50% do valor máximo). Isto indica que, efetivamente, há uma certa ambiguidade, um certo sombreamento e até mesmo uma indefinição “oculta”, sobre a clareza dos papéis de cada órgão enquanto componente do SESP, não no sentido da missão e competências legais, mas em relação à contribuição intersistêmica.

**Gráfico 7 – Relação de vínculo/subordinação entre os órgãos/instituições e a SSP**



Fonte: Dados da pesquisa, 2018/2019

A informação prestada pela maioria é de que as instituições são subordinadas à SSP tanto administrativamente quanto operacionalmente. Há um grupo considerável que informa, também, que apesar de vinculadas, não são subordinadas à SSP. Existem conselhos/comitês de governança efetivos que promovem o alinhamento e integração entre os componentes do Sistema.

Por sinal, neste aspecto, importante destacar as recentes mudanças feitas nos Estados do Rio de Janeiro e de Santa Catarina. No Rio de Janeiro, o Governador recém-eleito em 2018, Witzel, extinguiu a Secretaria de Estado de Segurança e elevou os cargos do Comandante-Geral da PM e Delegado-Geral da Polícia Civil, a Secretário de Polícia Militar e Secretário de Polícia Civil, respectivamente. Essa já era a realidade do Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros Militar daquele Estado, que já acumula a função de Secretário da Defesa Civil há algum tempo. Segue os termos do Decreto que extingue a SESEG:

Art. 4º - Fica extinta a Secretaria de Estado de Segurança Pública, que será sucedida para todos os fins de direito pela Secretaria Executiva do Conselho de Segurança Pública, responsável pela transição gradual das funções da secretaria extinta para a Secretaria de Estado da Polícia Civil e para a Secretaria Estado da Polícia Militar. (RIO DE JANEIRO, 2019)

Já em Santa Catarina, a decisão do Governador eleito, Carlos Moisés, foi de criar uma gestão colegiada da SSP, ou seja, um Colegiado Superior formado pelos dirigentes das instituições estaduais de segurança pública, em que cada um dos respectivos dirigentes se revezará no comando da pasta, no cargo de Secretário da Segurança Pública. O primeiro é o Comandante-Geral da PM. Em 2020 está previsto o Delegado-Geral da PC assumir.

Segue trecho da Lei Complementar n.º 741/2019 que estabeleceu o referido modelo:

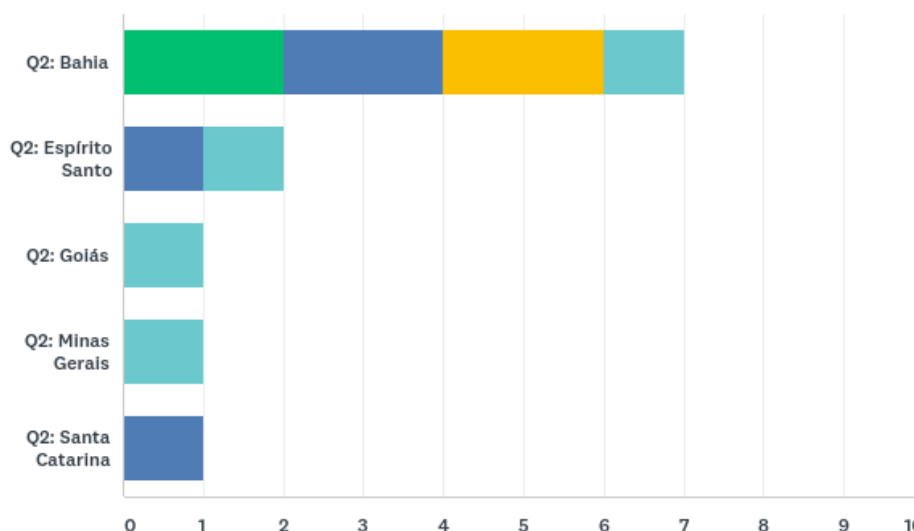
Art. 42. A SSP, dirigida pelo Colegiado Superior de Segurança Pública e Perícia Oficial, é constituída pelas seguintes instituições:  
 I – a Polícia Militar do Estado de Santa Catarina (PMSC);  
 II – a Polícia Civil do Estado de Santa Catarina (PCSC);  
 III – o Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Santa Catarina (CBMSC); e  
 IV – o Instituto Geral de Perícia (IGP).  
 Art. 43. Cabe à SSP promover a atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada da PMSC, da PCSC, do CBMSC e do IGP, em articulação com a sociedade.  
 Parágrafo único. Ficam preservadas a autonomia e as competências relativas à gestão interna da PMSC, da PCSC, do CBMSC e do IGP, no tocante às finanças, à contabilidade, às pessoas e ao apoio operacional.  
 Art. 44. O Colegiado Superior de Segurança Pública e Perícia Oficial, órgão diretivo da SSP, será constituído pelos seguintes membros:  
 I – o Comandante-Geral da PMSC;  
 II – o Delegado-Geral da PCSC;  
 III – o Comandante-Geral do CBMSC; e  
 IV – o Perito-Geral do IGP.  
 § 1º Cada um dos membros do Colegiado Superior de Segurança Pública e Perícia Oficial exercerá a Presidência pelo período de 1 (um) ano, observada, sucessivamente, a ordem estabelecida nos incisos do caput deste artigo.  
 (SANTA CATARINA, 2019)

Na reforma administrativa de ambos os Estados, também foi criada uma Secretaria de Governança.

Retornando ao Questionário, quanto à formalização ou não da política estadual de segurança pública, o Quadro 2 traz essa informação.

O Gráfico 8 apresenta a percepção dos respondentes sobre os papéis que mais identificam a SSP, enquanto uma potencial “*holding pública*”, ou seja, enquanto coordenadora central de uma rede pluri-organizacional (ou organização múltipla) que é o Sistema Estadual de Segurança Pública.

Dentre os papéis mais identificados pelos respondentes estão: “apenas coordenação política e direcionamento estratégico” e “o controle e coordenação da alocação de recursos (especialmente os orçamentários) e resultados de cada Força. Isto confirma o caráter potencial de “*holding pública*” que possui a SSP ou órgão correlato.

**Gráfico 8 – Papéis da SSP enquanto potencial “holding pública”**

A realização de atividades comuns às polícias estaduais e Corpo de Bombeiros Militar, por exemplo a função de compras trazendo ganhos de escala e sinergia entre as Forças.

O controle e coordenação da alocação de recursos (especialmente os orçamentários) e resultados de cada Força.

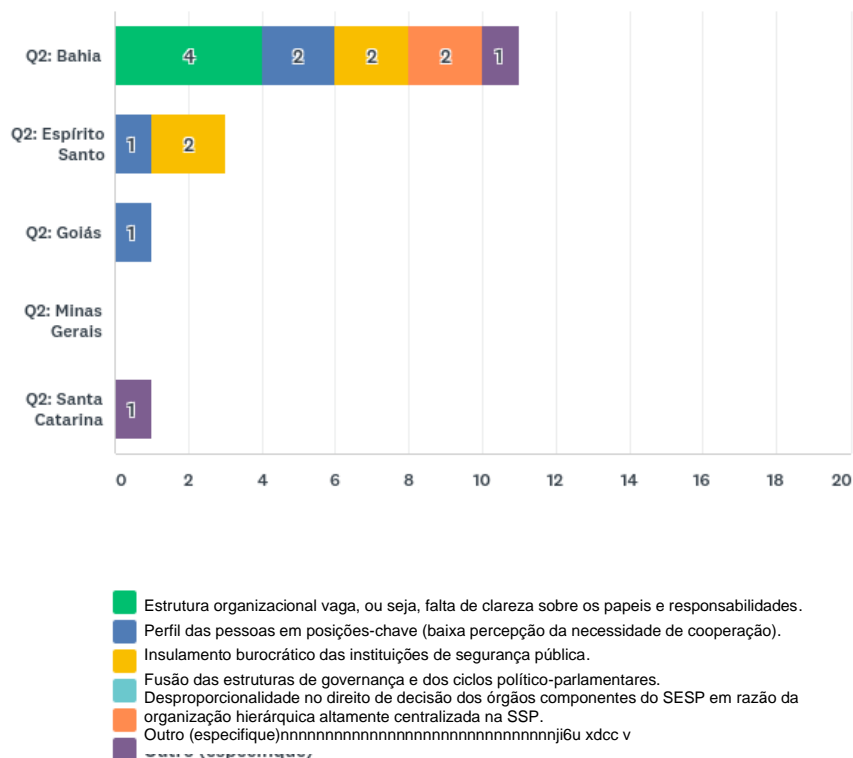
A contribuição com suas próprias competências em áreas específicas para que instituições de segurança pública se desenvolvam.

Apenas coordenação política e direcionamento estratégico.

Fonte: Dados da pesquisa, 2018/2019.

Sobre o que mais pode contribuir para o aumento ou redução do nível de conflito de competências e lógicas de funcionamento interagências no âmbito do SESP, o Gráfico 9 mostra que as principais variáveis são: a falta de clareza sobre os papéis e responsabilidades de cada componente; o perfil das pessoas em posições-chave (baixa percepção da necessidade de cooperação); o insulamento burocrático das instituições que compõem o SESP; o sistema de carreira e a política de cargos em comissão; e a “invasão de competências por descumprimento da hierarquia das leis federais, estaduais e municipais”.

**Gráfico 9** – Variáveis de influência no nível de conflito de competências e lógicas de funcionamento interagências



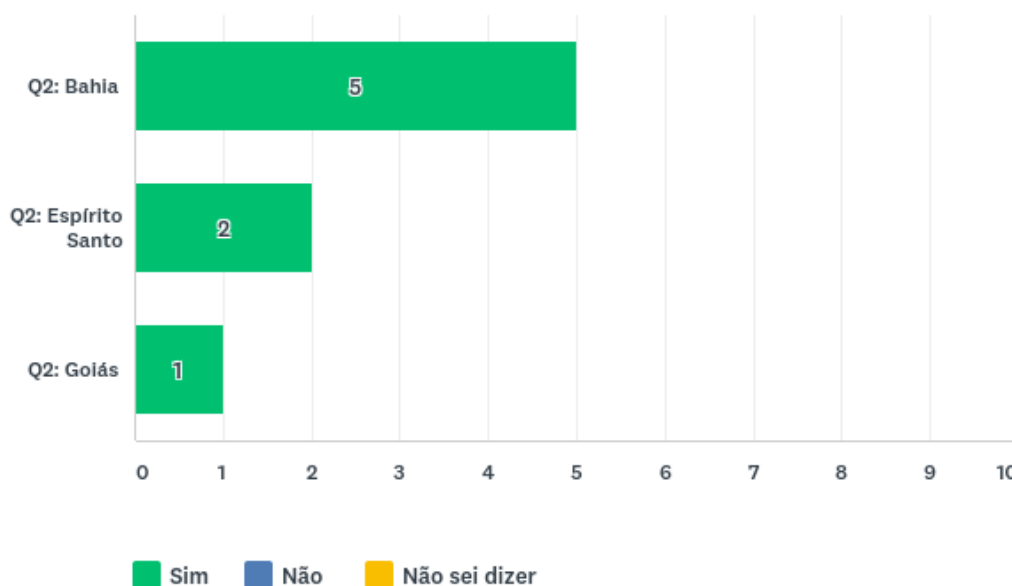
Fonte: Dados da pesquisa, 2018/2019.

Os dados referentes aos Gráficos 10 e 11 estão direcionados ao aspecto da **Estratégia**, na estrutura de Governança, mais especificamente sobre a dimensão **Planejamento Estratégico**, devendo ser analisados, portanto, em conjunto com o tópico 7.1.1 (aspectos objetivos).

O Gráfico 10 informa que, segundo todos os respondentes dessa pergunta, o plano estratégico integrado no âmbito dos respectivos SESP foi direcionado e validado por alguma instância interna de governança. Observação: Não houve respostas dos Estados de Minas Gerais e Santa Catarina.



**Gráfico 10** – Validação do plano estratégico integrado no âmbito do SESP por alguma instância de governança



Fonte: Dados da pesquisa, 2018/2019.

O Quadro 14 relaciona as principais ferramentas e metodologias utilizadas por órgãos dos respectivos SESP no âmbito do gerenciamento estratégico, demonstrando sua diversidade.

**Quadro 14** – Uso de ferramentas e metodologias nas áreas de planejamento estratégico, riscos, gerenciamento de portfólios, programas, projetos e processos

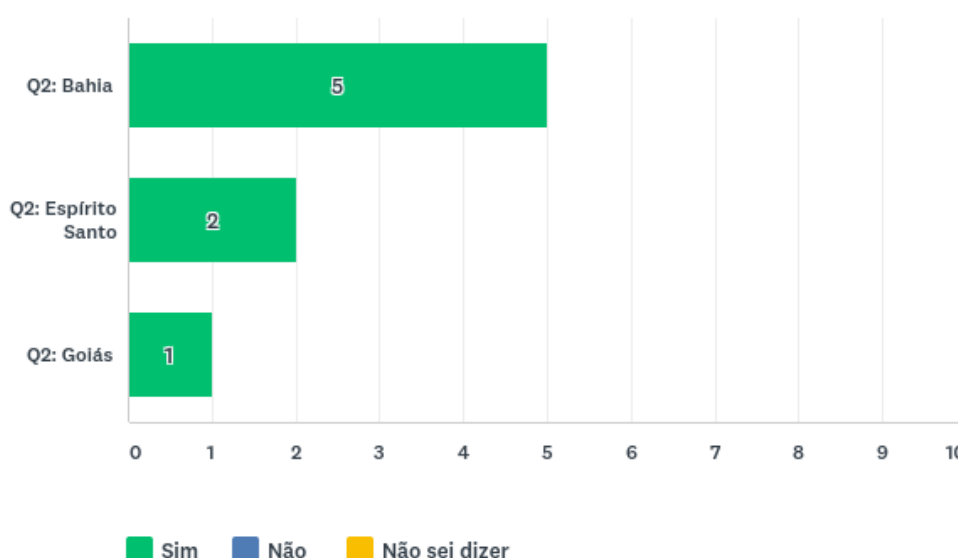
SESP	Ferramentas e metodologias
<b>Bahia</b>	Sistema de Gestão de Ações Prioritárias, Projetos, Programas e Portfólios do Estado da Bahia – SG/Channel; Bizagi; Sistema de Governança da PM – SISGOV; Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado da Bahia – FIPLAN; Sistema Mirante (TCU); Ferramentas de BI; Matriz SWOT; Matriz GUT; Planejamento Estratégico com BSC; Monitoramento sistemático de indicadores estratégicos; Padrões PMI (Gerenciamento de Projetos) e ABMP (Gerenciamento de Processos); Aprendizagem Organizacional; Modelos Canvas;
<b>Espírito Santo</b>	Monitoramento sistemático de indicadores estratégicos; Avaliação das estatísticas criminais, principalmente voltadas para a redução de crimes contra a vida; Modelo de gestão orientada a resultados
<b>Goiás</b>	Sistema de Planejamento – SIPES do CBMGO; As 4 disciplinas da execução estratégica; BSC; PMBOK; BPM.
<b>Minas Gerais</b>	Não relacionou.

<b>Santa Catarina</b>	Sistema Integrado de Segurança Pública – SISP; Sistema de Registro de Solicitações, Atendimentos e Emissão de Laudos Periciais – Sirsaelp.
-----------------------	--

Fonte: Dados de pesquisa

O Gráfico 11, por sua vez, indica que quando há planejamento estratégico específico de algum dos órgãos do SESP, existe alinhamento com o Plano do SESP ou da SSP, conforme o caso. Observação: Não houve respostas dos Estados de Minas Gerais e Santa Catarina.

**Gráfico 11 – Alinhamento dos planos estratégicos dos órgãos com o do SESP ou SSP**



Fonte: Dados da pesquisa, 2018/2019.

Sobre a rotina de acompanhamento e gestão da estratégia (reuniões e relatórios periódicos voltados ao monitoramento, controle e aprendizagem) e como se realiza, o Quadro 15 informa periodicidades, quem participa, o teor/perfil das discussões nas reuniões e sobre a existência de alguma unidade de gestão estratégica, ou seja, qual a área responsável pela integração sistêmica e pelo acompanhamento, monitoramento, controle e aprendizagem da implementação da estratégia. Observação: Só houve resposta do Estado de Minas Gerais sobre a área responsável pelo gerenciamento estratégico, informando que inexistente.

**Quadro 15 – Características da rotina de acompanhamento e gestão estratégica dos SESP**

<b>Estado</b>	<b>Periodicidade das reuniões</b>	<b>Quem participa</b>	<b>Teor das discussões</b>	<b>Periodicidade dos relatórios</b>	<b>Unidade responsável pelo gerenciamento<sup>19</sup></b>
<b>Bahia</b>	Mensal e Trimestral	Dirigentes dos órgãos; Gestores intermediários; Representantes da área de planejamento, orçamento e gestão; Representantes do Escritório de Projetos e Processos (ou equivalente); Representantes da área operacional	Assuntos estratégicos; assuntos administrativos diversos; assuntos operacionais (atividade-fim; logística; TIC; capacitação)	Mensal e Trimestral	Escritório de Projetos e Processos (SSP; PM; PC; CBM; DPT); Departamento de Planejamento (PM; CBM); Superintendência de Gestão Integrada da Ação Policial (SSP)
<b>Espírito Santo</b>	Mensal e Bimestral	Dirigentes dos órgãos; Gestores intermediários; Representantes da área de planejamento, orçamento e gestão; Representantes da área operacional	Assuntos estratégicos; assuntos administrativos diversos; assuntos operacionais (atividade-fim; logística; TIC; capacitação)	Mensal	Assessoria Estratégica
<b>Goiás</b>	Semanal	Dirigentes dos órgãos; Gestores intermediários; Representantes da área de planejamento, orçamento e gestão; Representantes do Escritório de Projetos e Processos (ou equivalente); Representantes da área operacional	Assuntos estratégicos; assuntos administrativos diversos; assuntos operacionais (atividade-fim; logística; TIC; capacitação)	Mensal	Superintendência de Gestão, Planejamento e Finanças (SSP)
<b>Minas Gerais</b>	-	-	-	-	Não há
<b>Santa Catarina</b>	Mensal	Apenas Dirigentes	Assuntos estratégicos	Mensal	Não há

Fonte: Dados da pesquisa, 2018/2019.

<sup>19</sup> Sobre as funções exercidas por essas unidades, além da gestão de projetos, os respondentes informaram que também são realizados: apoio na elaboração/revisão do plano estratégico; monitoramento e avaliação de indicadores estratégicos; gerenciamento de portfólio; gerenciamento de programas; gerenciamento de processos organizacionais; gerenciamento de projetos; suporte metodológico; capacitação; apoio a gerentes de projetos e processos; gerenciamento da mudança organizacional.

Em pergunta aberta sobre os principais obstáculos para a governança e a gestão estratégica dos sistemas estaduais de segurança pública, o Quadro 16 mostra que os respondentes apontaram, em geral, para uma necessidade de melhoria da governança corporativa (papéis e atribuições, integração de dados e sistemas de recompensas) e de gestão da mudança (sensibilização sobre a importância e a possibilidade de acontecer, e capacitação das pessoas envolvidas na gestão).

**Quadro 16** – Percepção dos respondentes sobre os principais obstáculos para a governança e a gestão estratégica dos sistemas estaduais de segurança pública

SESP	Resp. 1	Resp. 2	Resp. 3	Resp. 4	Resp. 5
<b>Bahia</b>	Adoção de políticas públicas consistentes e aplicação efetiva dos comitês de gestão estratégica.	O principal: Definição de Estrutura e Metodologia de funcionamento do SUSP, contemplando estrutura de GE (na União, Estados e Municípios). Outros desafios decorrentes: Revisão da composição e missão constitucional das estruturas do SESP no SUSP. A atual deverá criar novos conflitos (Guardas e Sistema Penitenciário); Definição (regulamentação) da estrutura do SESP, evidenciando papéis e responsabilidades no âmbito dos Estados; Revisão e estruturação do sistemas de carreira e política de cargos e vencimentos, considerando modelo sistêmico de competências para o SESP; Base de dados estruturadas e integradas (União, Estados e Municípios); Modelo de governança para a política de segurança envolvendo também o SUAS, integrado com os Sistemas de Saúde, Educação e Justiça. Modelo CNJ.	A descrença a cultura da resistência a mudança.	Integração das informações operacionais entre as Instituições que compõem o Sistema, fazendo com estes atuem em conjunto nas atividades operacionais. Além desse, o direcionamento de recursos e ações que tragam ações efetivas de melhoria social.	Regulamentação do SESP, capacitação dos gestores, maior comunicação da estratégia, sistema de recompensas e consequências.
<b>Espírito Santo</b>	Falta de entendimento da alta chefia sobre a necessidade, nesse sentido as organizações se apresentam desorientadas para a estratégia.	Considero que ainda falta uma capacitação continuada dos colaboradores.			

<b>Goiás</b>	A integração entre os órgãos que compõem o sistema.				
<b>Minas Gerais</b>	Absoluto despreparo da Secretaria de Segurança Pública formada por profissionais indicados politicamente sem qualificação técnica.				
<b>Santa Catarina</b>	Sistema integrado padronizado para todos os órgãos integrantes da Secretaria de Segurança Pública.				

Fonte: Dados da pesquisa, 2018/2019.

#### **7.1.4 Resumo da análise e discussão dos dados obtidos em perspectiva objetiva**

A cultura de planejamento e gestão estratégica em segurança pública já começa a ser desenvolvida nos órgãos que compõem os SESP, tendo em vista que foram bem poucos os Estados onde não foi encontrado nenhum Plano Estratégico (de algum dos órgãos do SESP).

A metodologia predominante, é o BSC, o que também indica bons caminhos, tendo em vista se trata de um modelo abrangente, sistêmico e, ao mesmo tempo, flexível. A região centro-oeste é a mais engajada, seguida pela região sul. Todavia, apenas 2 Estados (Rondônia e Bahia) apresentaram um quadro em que todos os órgãos do SESP possuem seus respectivos Planos Estratégicos.

Dentre os órgãos dos SESP, o que mais possui PEO é a SSP (ou SESP). Quanto à periodicidade dos planos, percebeu-se uma variação muito grande, existindo PEO de 2 anos até os de 14 anos. Outrossim, foi identificado que apenas 45% dos PEO foram lançados antes do PPA. Esses dois últimos pontos, como se percebe, são situações que afetam diretamente, de maneira objetiva, a integração entre planejamento, orçamento e operação.

No que tange ao comparativo feito entre os planos estratégicos estudados com os respectivos PPAs, LDOs e LOAs, foi identificado um nível baixo de ao menos nos casos da SSP/GO, CBM/ES, PMPA, PMSC (médio), PCMG, SSP/SP (MÉDIO), PMESP (MÉDIO), SSP/BA, PM/BA, PC/BA, CBM/BA e DPT/BA (médio).

Poucos SESP estão previstos em lei e regulamentados, o que dificulta a governança, pois reduz a clareza em relação aos papéis, responsabilidades e limites de atuação. Em geral, porém, os PEO dos órgãos possuem alinhamento ao PEO da ssp (ou SESP).

Alguns órgãos já estão trabalhando com Unidades de Gestão Estratégica, que favorece a manutenção das reuniões de acompanhamento. Assim, a percepção geral na perspectiva objetiva, ou seja, analisando-se apenas os fatos concretos e os documentos, integração parcial.

## 7.2 AS RELAÇÕES ENTRE ESTRATÉGIA, ORÇAMENTO E OPERAÇÃO: A OPINIÃO DOS RESPONDENTES DOS QUESTIONÁRIOS E DOS ENTREVISTADOS

Feita a análise e discussão dos resultados obtidos em relação aos dados mais objetivos da pesquisa, o presente capítulo traz como contraponto, os resultados e sua respectiva análise e discussão, dos dados mais subjetivos, envolvendo a percepção e a opinião dos respondentes e entrevistados, sobre como se dá, de fato, a governança e gestão nos Sistemas Estaduais de Segurança Pública – SESP.

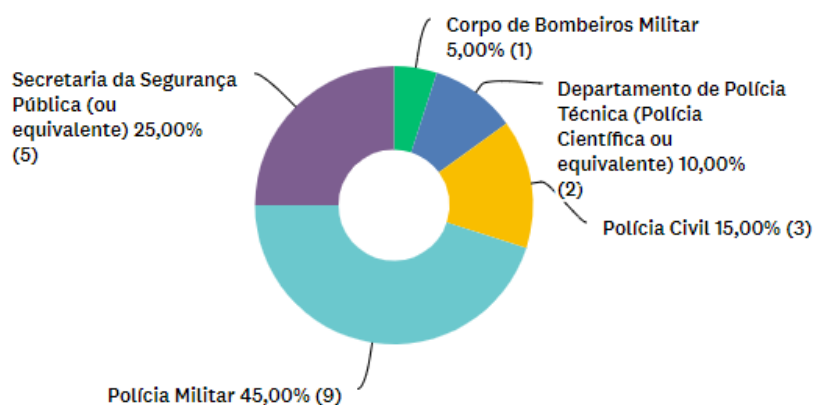
Primeiramente são apresentados os resultados de dois questionários, ambos com o mesmo teor, praticamente, porém um aplicado a integrantes da área de planejamento e gestão estratégica (incluindo área orçamentária) e outro aplicado a integrantes da área de planejamento e gestão operacional finalística.

Na sequência, são apresentados os resultados das entrevistas realizadas com dirigentes, gestores e técnicos da área de planejamento e gestão estratégica. Por fim, é realizada a análise e discussão dos resultados descritos neste capítulo.

### 7.2.1 A visão da área de planejamento e gestão estratégica: Bahia

O Gráfico 12 apresenta a distribuição das respostas ao “Questionário sobre Governança e Gestão Estratégica nos Sistemas Estaduais de Segurança Pública – Área de Planejamento e Gestão Estratégica”.

**Gráfico 12** – Distribuição das respostas por órgão/instituição – Questionário aplicado à área de planejamento e gestão estratégica



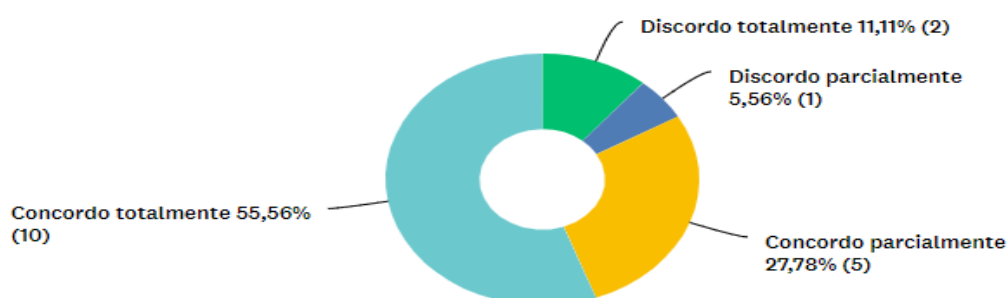
Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

Como se percebe, o Estado da Bahia, por uma maior facilidade de acesso, obviamente apresentou um número maior de respondentes (20), sendo nove desses, integrantes da PMBA.

Os Gráficos 13 e 14 referem-se a questões sobre a **estrutura organizacional dos sistemas estaduais de segurança pública e as relações interagências**:

O Gráfico 13 indica que 85% dos 26 respondentes concordam (50% totalmente e 35% parcialmente), que a atual relação de vínculo entre os órgãos/instituições de segurança pública e a Secretaria da Segurança Pública favorece a governança, a gestão e consequentemente o alcance dos resultados esperados para o Sistema. Isto indica que todos os representantes ouvidos (5 órgãos/instituições do estado da Bahia) percebem que o modelo atual não gera muita dificuldade no vínculo entre as partes do sistema.

**Gráfico 13** – Percentual de profissionais da área de planejamento e gestão que entendem que a atual relação de vínculo entre os órgãos/instituições de segurança pública e a Secretaria da Segurança Pública favorece a governança e a gestão do Sistema.

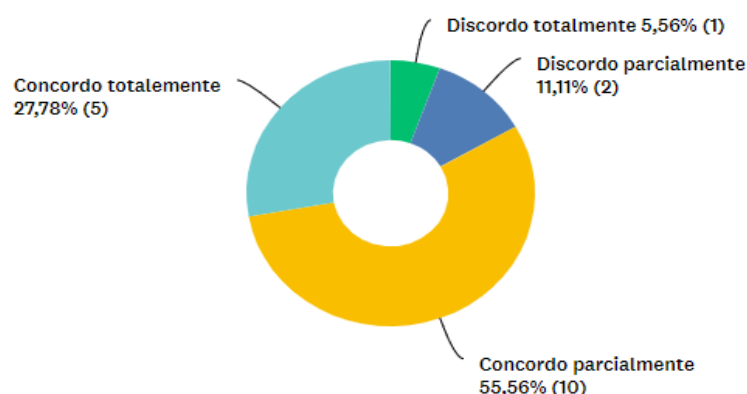


Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

Sobre a aceitação do SESP como uma “Estrutura de *Holding*” (rede pluri-organizacional, tendo a SSP com centro da estrutura ou a *holding* propriamente dita), o Gráfico 14 mostra que 55,56% (10) dos respondentes declaram que esta é uma alternativa interessante para a melhoria de sua governança (10 concordam totalmente e 5 parcialmente). Já 5,56% (1) discordam parcialmente e 11,11% (2) discorda totalmente.



**Gráfico 14** – Quantidade de profissionais que entendem que a aceitação do SESP como uma “Estrutura de Holding” é uma alternativa interessante para a melhoria de sua governança.



Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

A Tabela 3 se refere à dimensão **planejamento estratégico** e demonstra o nível de participação e o momento de elaboração do plano plurianual em relação à elaboração/revisão do plano estratégico.

**Tabela 3** – Participação em planejamento governamental e percepção sobre o momento de elaboração do PPA em relação à elaboração do plano estratégico

SESP	Já participou de planejamento governamental?		Quanto ao momento de elaboração do PPA em relação ao plano estratégico, historicamente				
	Sim	Não	Após	Paralela mente	Antes	Não há PE	Não sabe
Bahia	10	8	3	4	7	-	4
<b>TOTAL</b>	<b>10</b>	<b>08</b>	<b>03</b>	<b>04</b>	<b>07</b>	<b>00</b>	<b>04</b>

Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

A Tabela 4 apresenta a percepção de 18 respondentes, quanto ao nível de integração entre os instrumentos legais de planejamento orçamentário: Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei de Orçamento Anual, bem como o nível de integração entre o PPA/leis orçamentárias e o Plano Estratégico do setor da Segurança Pública.

Numa escala decimal de 0 a 100, a percepção dos respondentes é de que essa integração ainda é muito baixa. Como se observa, 52% (10) dos respondentes entendem que o nível de integração entre os próprios instrumentos legais de planejamento orçamentário chega a no máximo “30” (equivale dizer: 30% de integração entre os instrumentos). Esta percepção praticamente se replica quando a relação analisada é entre as leis orçamentárias e o plano estratégico do setor da

segurança pública, ou seja, 48% (8) entendem que o nível de integração chega a no máximo “30”, também.

**Tabela 4 –** Percepção dos respondentes sobre o nível de integração entre PPA, LDO e LOA e o nível de integração entre PPA/LDO/LOA e Plano Estratégico da Segurança Pública

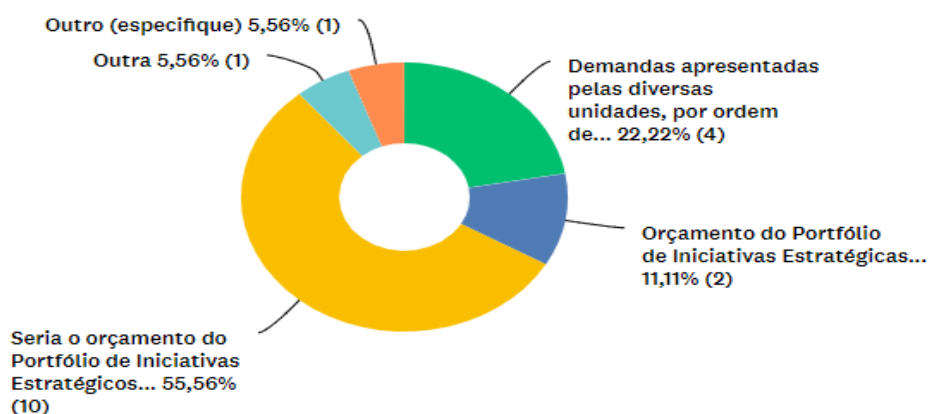
SESP	Nível de integração entre PPA, LDO e LOA					Nível de integração entre PPA/LDO/LOA e Plano Estratégico da Segurança Pública				
	0	10	20	30	40	0	10	20	30	40
<b>Bahia</b>	01	01	07	08	01	-	02	07	09	-
<b>TOTAL</b>	<b>01</b>	<b>02</b>	<b>07</b>	<b>08</b>	<b>01</b>	<b>-</b>	<b>02</b>	<b>07</b>	<b>09</b>	<b>-</b>

Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

Nota: Não houve respostas de nível de integração acima de 40.

O Gráfico 15 apresenta a referência utilizada para o planejamento orçamentário anual da organização. Como se observa, 55,56% (10) dos respondentes, informaram que a referência para o planejamento orçamentário anual **seria** o orçamento do Portfólio de Iniciativas Estratégicas, mas isso não ocorre devido a inexistência de orçamento detalhado dos projetos.

**Gráfico 15 –** Referência utilizada para o planejamento orçamentário anual da organização.



Legenda:

- Demandas apresentadas pelas diversas unidades, por ordem de chegada e aprovação do gestor máximo
- Orçamento do Portfólio de Iniciativas Estratégicas prioritárias
- Seria o orçamento do Portfólio de Iniciativas Estratégicas prioritárias, porém os projetos, em sua maioria, não possuem orçamento detalhado
- Outra
- Outro (especifique)

Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

(1) Não tem conhecimento sobre o assunto.

(2) Limites orçamentários determinados pela SEPLAG.

A Tabela 5 mostra a percepção dos respondentes sobre as relações diretas entre o planejamento estratégico da segurança pública e o planejamento do orçamento público na mesma área da segurança pública.

Pelo que se verifica, 84,67% dos respondentes concordam com a afirmativa de que “o atual planejamento estratégico da segurança pública pode ser percebido nas diretrizes impostas pela lei de orçamento anual”, no entanto, a maior parte destes (74,45% do total) concorda apenas parcialmente, o que demonstra haver alguma discrepância, mesmo que reduzida, entre estas duas variáveis.

Sobre a afirmativa “o orçamento funciona como planejamento, substituindo o plano estratégico”, ocorreu uma divisão interessante: 50,5% discordam totalmente e outros 47,25% concordam parcialmente, ou seja, consideram que essa realidade, de certa maneira, acontece. No entanto, no geral, 52,75% do total discorda, sendo que 2,25% do total discorda parcialmente. Nenhum respondente concordou totalmente com essa afirmativa.

Na afirmativa “o nível de congruência entre as alocações de recursos e as reais necessidades e prioridades estratégicas é alto”, também houve uma divisão equilibrada entre quem discorda e quem concorda: 13,5% concordam totalmente e também 13,5% concordam parcialmente, 25,5% discordam totalmente, entretanto, no geral, 72,75% do total discordam, ou seja, entendem que não uma congruência plena entre o que é alocado de recurso no orçamento público e as reais necessidades e prioridades entendidas pela área de negócio como estratégicas. Mais adiante, na descrição das entrevistas, serão apresentadas eventuais causas para tal distorção.

**Tabela 5** – Quantidade de respondentes por opinião de concordância/discordância sobre a relação direta entre planejamento estratégico e planejamento do orçamento público, na área da segurança pública

SESP	O atual planejamento estratégico da segurança pública pode ser percebido nas diretrizes impostas pela lei de orçamento anual (1)				O orçamento funciona como planejamento, substituindo o plano estratégico (2)				O nível de congruência entre as alocações de recursos e as reais necessidades e prioridades estratégicas é alto (3)			
	Discordo totalmente	Discordo parcialmente	Concordo parcialmente	Concordo totalmente	Discordo totalmente	Discordo parcialmente	Concordo parcialmente	Concordo totalmente	Discordo totalmente	Discordo parcialmente	Concordo parcialmente	Concordo totalmente
<b>Bahia</b>	02	1	12	02	09	02	07	-	05	07	03	03
	02	01	12	02	09	02	07	-	05	07	03	03
<b>TOTAL</b>	10,22%	5,11%	74,45%	10,22%	50,5%	2,25%	47,25%	-	25,5%	47,25%	13,5%	13,5%

Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

A Tabela 6 e o Gráfico 14 se referem a questões sobre a **relação entre planejamento estratégico e operação**.

A Tabela 6 apresenta a percepção dos respondentes sobre a integração entre as estratégias desenvolvidas especificamente pelas instituições/órgãos (áreas finalísticas do SESP) e as estratégias integradas do SESP (sob coordenação da SSP ou correlata), bem como sobre a relação de vínculo entre os planos e rotinas operacionais e administrativos das unidades operacionais finalísticas e das áreas de logística, de TIC e de capacitação corporativa, e as decisões estratégicas das respectivas instituições/órgãos.

A maioria dos respondentes (62,5%) concorda com a afirmativa “As estratégias das instituições/órgãos de segurança pública são desenvolvidas de maneira integrada e observando a estratégia do SESP (sob coordenação da SSP)”, sendo que 50% do total concorda parcialmente. Isso demonstra que não há, de fato, existe uma conexão, na maior parte dos casos, entre as estratégias das instituições/órgãos e as estratégias integradas do SESP conduzidas pela SSP.

Já quanto a afirmativa “os planos operacionais e administrativos, bem como a rotina das unidades operacionais finalísticas e das áreas logística, de TIC e de capacitação corporativa estão sempre vinculados às diretrizes e decisões estratégicas”, existe um

equilíbrio: 40,62% discordam parcialmente e 28,12% concordam parcialmente. No entanto, considerando todos que concordam, parcial ou totalmente, estes representam (40,42%). Nota-se, todavia, que é uma maioria simples (pouco acima dos 50%), o que denota, neste caso, uma certa desarmonia entre as decisões estratégicas e o que é executado no dia a dia operacional.

**Tabela 6** – Quantidade de respondentes por opinião de concordância/discordância sobre a integração entre estratégias institucionais e estratégias integradas do SESP, bem como sobre a relação direta entre planejamento estratégico e rotina operacional das unidades

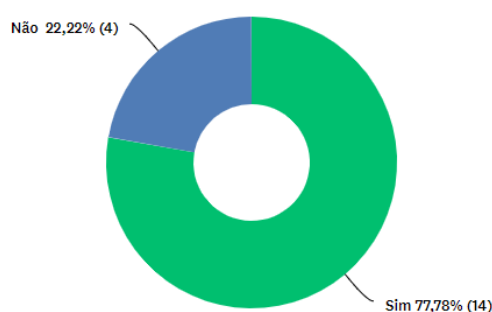
SESP	As estratégias das instituições/órgãos de segurança pública são desenvolvidas de maneira integrada e observando a estratégia do SESP (sob coordenação da SSP) (1)				Os planos operacionais e administrativos, bem como a rotina das unidades operacionais finalísticas e das áreas logística, de TIC e de capacitação corporativa estão sempre vinculados às diretrizes e decisões estratégicas (2)			
	Discordo totalmente	Discordo parcialmente	Concordo parcialmente	Concordo totalmente	Discordo totalmente	Discordo parcialmente	Concordo parcialmente	Concordo totalmente
Bahia	03	03	08	02	03	07	06	02
	03	03	08	02	03	07	06	02
<b>TOTAL</b>	18,75%	18,75%	50%	12,5%	18,75%	40,62%	28,12%	12,5%

Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

O Gráfico 16 apresenta uma autoavaliação dos respondentes quanto à sua capacidade de executar as atividades de rotina orientando-se pela estratégia, compreendendo sua contribuição para o resultado global da organização e entendendo de que forma suas atividades afetam a estratégia.

Dos 18 respondentes, 10 (62,5%) avaliam que podem executar suas atividades conforme a estratégia e possuem a compreensão do impacto do que fazem rotineiramente no resultado global de sua organização e do SESP. Percebe-se que este resultado discrepa, de certa maneira, dos dados da Tabela 14, no qual se verifica a ocorrência de alguma desarmonia entre as decisões estratégicas e o que é executado no dia a dia operacional. Isto será discutido mais adiante.

**Gráfico 16** – Autoavaliação quanto à capacidade de executar as atividades de rotina orientando-se pela estratégia.



Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

A Tabela 7, bem como o Gráfico 17 tratam de questões **sobre governança e gestão**.

A Tabela 7 apresenta a percepção dos respondentes sobre o engajamento das lideranças em manterem a coerência entre suas decisões e seu respectivo cumprimento, bem como sobre a importância de existir ou não uma unidade administrativa organizacional específica incumbida de realizar a gestão da estratégia.

Sobre a afirmativa: “o nível de engajamento das lideranças estratégicas (dirigentes superiores e intermediários), no fornecimento de orientações, encaminhamentos e tomadas de decisão é alto, existindo coerência entre o que é dito no planejamento estratégico e o que é feito no dia a dia”, 49,5% dos respondentes concorda parcialmente e ninguém totalmente. Já 50,5% discordam, o que dá a entender que o engajamento das lideranças e a coerência entre o que se decide e o que ocorre no dia a dia não se encontram em níveis desejáveis.

Em paralelo, a afirmativa: “a existência de uma unidade do tipo ‘Escritório Estratégico de Projetos e Processos’ ou quiçá ‘Unidade de Gestão da Estratégia’ [...] tem se tornado fundamental para as organizações em geral, inclusive as que compõem o SESP, pois aprimora a sincronização entre planejamento, execução e controle”, 8% dos respondentes concordam, sendo que 90% concordam totalmente.

**Tabela 7** – Quantidade de respondentes por opinião de concordância/discordância sobre o engajamento das lideranças e sobre a importância da existência de uma unidade administrativa específica para a gestão da estratégia

SESP	O nível de engajamento das lideranças estratégicas (dirigentes superiores e intermediários), no fornecimento de orientações, encaminhamentos e tomadas de decisão é alto, existindo coerência entre o que é dito no planejamento estratégico e o que é feito no dia a dia				A existência de uma unidade do tipo "Escritório Estratégico de Projetos e Processos" ou quiçá "Unidade de Gestão da Estratégia", com responsabilidade específica de prover a estrutura e o suporte necessários à gestão da estratégia, de gerenciar a própria execução da estratégia, de promover a integração sistêmica entre a estrutura de governança e as áreas de planejamento estratégico, orçamento e operação (unidades finalísticas e de apoio), além de realizar a gestão integrada de projetos e de processos críticos, tem se tornado fundamental para as organizações em geral, inclusive as que compõem o SESP, pois aprimora a sincronização entre planejamento, execução e controle			
	Discordo totalmente	Discordo parcialmente	Concordo parcialmente	Concordo totalmente	Discordo totalmente	Discordo parcialmente	Concordo parcialmente	Concordo totalmente
<b>Bahia</b>	05	04	08	-	01	-	03	13
	05	04	08	00	01	00	03	13
<b>TOTAL</b>	24,25%	26,25%	49,5%	0%	2%	0%	8%	90%

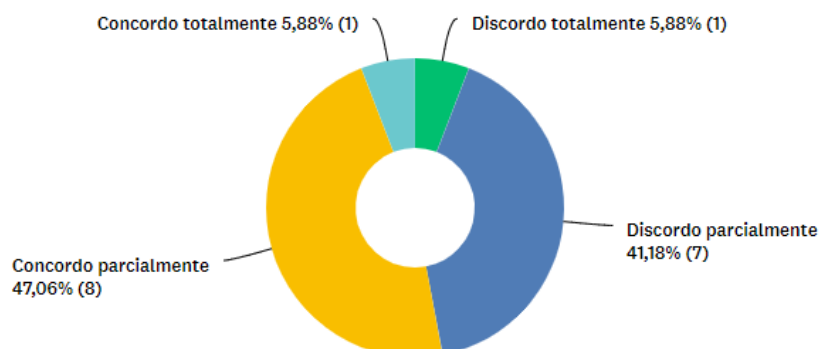
Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

Nota: 17 respondentes.

O Gráfico 17 apresenta a percepção dos respondentes sobre a satisfatoriedade da transparência nas informações (excetuando as situações de sigilo) e da prestação de contas sobre a implementação dos sistemas de governança e gestão, pela organização. Como se observa, 57% dos respondentes concordam que o nível de transparência nas informações e da prestação de contas é satisfatório, enquanto 43% discordam. A maior parte, ou seja, 48% (11), concorda parcialmente.



**Gráfico 17** – Concordância/discordância sobre satisfatoriedade da transparência nas informações (excetuando as situações de sigilo) e da prestação de contas sobre a implementação dos sistemas de governança e gestão.



Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

O Quadro 17 apresenta os principais desafios identificados pelos respondentes, para a integração entre Planejamento Estratégico, Orçamento e Operação (processos organizacionais críticos), dentre os quais destacam-se: comunicação; cultura organizacional; gestão da mudança; desconhecimento dos benefícios; engajamento da alta gestão; melhoria dos processos; monitoramento, controle e avaliação; gestão de pessoas, dentre outros.

**Quadro 17** – Desafios para a integração entre Planejamento Estratégico, Orçamento e Operação.

SESP	Desafios identificados
Bahia	<p><b>Comunicação</b> entre os níveis da gestão; implantação de uma <b>cultura</b> que permita aos gestores, em todos os níveis da organização, conduzir suas ações tendo como referência seus planejamentos e diretrizes estratégicas; <b>Mandato constitucional</b>, estrutura de poder político e <b>cultura</b> organizacional; Verdade; Necessidade de <b>mapear os processos de trabalho</b> das instituições para poder analisar e identificar problemas operacionais, estratégicos e orçamentários; <b>Comunicação. Falta de recursos</b> disponibilizados ou recursos recebidos e mal utilizados nos objetivos fim; A <b>falta de projetos</b> que possibilitem, ao menos, direcionar as prioridades das ações que devam ser executadas; Que a temática mencionada torne-se comum aos nossos dirigentes de maneira que possa disseminar por todos os integrantes da organização para que num futuro próximo faça parte do dia-a-dia de todos os servidores e como consequência a prestação de um serviço de excelência para a sociedade; A operacionalização diária da <b>Gestão da Mudança</b> é o principal desafio. A <b>resistência da alta gestão ao trabalho com metas</b>, monitoramento de indicadores, planejamento pormenorizado de <b>projetos, melhoria de processos e gestão por processos</b> é incisiva e impede o avanço rápido, graças ao <b>desconhecimento dos benefícios</b> que essa gestão proporciona e à valorização <b>excessiva da Gestão Burocrática</b> e demasiadamente hierarquizada em seus piores sentidos. A <b>Gestão de Pessoas</b> também extremamente desligada do objetivo de alcançar resultados. É outro impasse que, via de regra, não proporciona extrair o melhor de cada profissional. O Comando por servidores da alta gestão sem <b>foco no que seja a qualidade</b> ou o alcance de resultados leva a instituição a caminhar em passos lentos, na contramão do que preconiza os planos elaborados; <b>Real sensibilização, e engajamento, da alta gestão para entender os benefícios</b> que tal integração pode proporcionar à organização; A <b>disponibilidade de recursos financeiros, materiais e humanos</b>. O <b>pensamento da alta gestão direcionado para a gestão estratégica</b>; Os <b>ciclos completos de planejamento, execução e feedback de projetos no campo estratégico</b>; A <b>área operacional conhecer efetivamente o planejamento estratégico e o orçamento</b>. (grifo nosso). Total: 13 respostas.</p>

Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

Nota: 13 respondentes.

### 7.2.2 Entrevistas: a experiência da Bahia

O roteiro da entrevista e a transcrição dos trechos selecionados das entrevistas realizadas foram organizados basicamente em quatro blocos de perguntas.

As duas primeiras perguntas se referem à integração entre os instrumentos de planejamento governamental orçamentário (PPA, LDO e LOA) e entre estes e o planejamento estratégico organizacional da Segurança Pública. As perguntas 3 e 4 visaram levantar a opinião dos respondentes em relação à integração entre o planejamento estratégico organizacional e as ações no nível da rotina operacional. Na sequência, as questões discutem aspectos relacionados à estrutura organizacional e à governança (perguntas 5 a 8). Por fim, as perguntas 9 a 11 refletem sobre possibilidades sistêmicas voltadas à melhoria da comunicação e da integração entre planejamento estratégico, orçamento e operação no âmbito do SESP.

A discussão dos resultados e respectiva análise foi feita em tópico à parte. escolha dos entrevistados levou em conta basicamente o critério funcional, ou seja, gestores das áreas de planejamento e gestão estratégica e de planejamento e gestão operacional finalística, isso de cada um dos órgãos que compõem o SESP (CBM, DPT, PC, PM, SSP), além de gestores da área de planejamento e gestão das Secretarias sistêmicas do Estado: SAEB; SEPLAN; SEFAZ.

O tempo de atuação de praticamente todos os entrevistados era, em média, na época das entrevistas, acima de 20 anos no SESP (exceto os Entrevistados 2, 5, 10, 11 e 12) e de cerca de 10 anos na área de planejamento e gestão governamental. Do quanto verificado, os referidos servidores possuem formação técnica/acadêmica e experiência nas respectivas áreas de atuação.

O Quadro 18 apresenta a caracterização dos entrevistados.

**Quadro 18** – Caracterização dos Entrevistados

Entrevistado	Função	Formação na área de gestão
Entrevistado 1	Gestor no Departamento de Planejamento, Orçamento e Gestão do CBM	Formação de Oficiais BM; Especialização em Segurança Pública.
Entrevistado 2	Gestor na Coordenação de Controle Interno da SSP	Direito, Contabilidade; Especialização em Gestão Pública, Auditoria e Perícia.
Entrevistado 3	Gestor no Departamento de Planejamento, Administração e Finanças da PC	Direito.

Entrevistado 4	Gestor na Superintendência de Gestão Integrada da Ação Policial da SSP	Direito.
Entrevistado 5	Grupo focal: Gestores na Assessoria de Planejamento e Gestão da SSP	Especialistas em Políticas e Gestão Governamental; MBA em Gerenciamento de Projetos.
Entrevistado 6	Assessor na área de Planejamento e Gestão, no Comando Geral da PM	Administração; Mestre em Administração Avançada; Mestre em Ciência da Informação.
Entrevistado 7	Gestor no Departamento de Planejamento, Orçamento e Gestão da PM	Administração; Especialista em Gerenciamento de Projetos; Mestre em Administração.
Entrevistado 8	Gestor no Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa da PC	Direito.
Entrevistado 9	Gestor no Comando de Policiamento Especializado da PM	Formação de Oficiais PM; Especialista em Segurança Pública; Especialista em Gestão Estratégica de Segurança Pública.
Entrevistado 10	Gestor na Superintendência de Gestão e Inovação da SAEB	Administração.
Entrevistado 11	Gestor na Superintendência de Planejamento Estratégico da SEPLAN	Ciências Sociais.
Entrevistado 12	Gestor na Superintendência de Administração Financeira na SEFAZ	Economia.

Fonte: o autor.

Pois bem. Seguem as duas primeiras perguntas e as respectivas respostas dos entrevistados:

**Pergunta 1: Como o Sr.(a) avalia o nível de integração entre os instrumentos legais de planejamento governamental e orçamentário: Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, e a Lei de Orçamento Anual? Por quê?**

**Pergunta 2: Como o Sr.(a) avalia o nível de integração entre o PPA / leis orçamentárias e o Plano Estratégico do setor da Segurança Pública? Por quê?**

Para a maioria dos entrevistados, a integração entre esses instrumentos de planejamento e gestão é parcial, sendo que os Entrevistados 4, 7, 10, 11 e 12 ressaltaram que o Estado da Bahia vive um processo de evolução nesse sentido. Já o Entrevistado 5 (grupo focal) entende que essa integração é praticamente inexistente.

Na opinião do Entrevistado 1 essa integração ainda é frágil, nas duas dimensões colocadas. Sobre o relacionamento entre PPA x LDO x LOA, diz que “[...] *é muito mais um cumprimento da legislação do que a busca dos propósitos que deveriam ser alcançados*” (ENTREVISTADO 1). Essa visão também é verificada na fala do

Entrevistado 5: *“O orçamento não reflete o que está planejado. O monitoramento desse PPA não reflete a realidade que se planejou. É uma coisa meramente legal”* (ENTREVISTADO 5)

Em relação à integração entre esses instrumentos e o plano estratégico organizacional, o Entrevistado 1 entende que a dificuldade maior é que, diferente do PPA, que está previsto na Constituição Federal e em legislação esparsa como instrumento de planejamento do Estado, o plano estratégico não possui esse mesmo respaldo normativo:

*A gente percebe que é uma coisa nova, que está se acomodando”; “[...] a gente tenta fazer realmente ser executada [a ação estratégica], mas a própria tramitação dos processos [de licitação] tem atores que não participam dessa etapa [do planejamento estratégico]. Então, podem dificultar aquilo que é prioritário ou até mesmo bloquear* (ENTREVISTADO 1).

O Entrevistado 2 ressaltou que *“a integração do PPA com a LDO é teórica”*; e sobre a relação destes com o planejamento estratégico organizacional, enfatizou:

*[...] se você tem um plano plurianual que muitas vezes é distorcido na própria execução orçamentária, imagina o planejamento estratégico, que é uma ferramenta criada para longo prazo e que envolve três, quatro gestões de mandato governamental. Então, o planejamento estratégico termina sendo ainda mais distante, tanto do plano plurianual como também da lei orçamentária.* (Entrevistado 2).

A percepção do Entrevistado 3 é de que a integração entre os próprios instrumentos de planejamento e gestão orçamentária do governo já não são tão integrados, quiçá entre estes e o planejamento estratégico da segurança pública: *“A integração, no meu ponto de vista é parcial [...]”* (ENTREVISTADO 3). Além disso, ressalta a falta de integração com outras Secretarias, cuja área de atuação se relaciona com a Segurança Pública (pouca contribuição de outras Pastas) e a dificuldade de se executar o que se planejou, por falta de recursos [ou de sua liberação]: *“[...] quando vai tirar do PPA a realidade é totalmente diferente do que se planejou”; “[...] o que a gente recebe de projeto [de recursos orçamentários e financeiros] para a segurança pública não é nem um por cento do que a gente precisa [...]”* (ENTREVISTADO 3).

Esse aspecto também é ressaltado pelo Entrevistado 5: *“Você sonhou 100 e te dão 5. E até o tempo pra você aprimorar, ver de onde vai tirar, não te dão. Fazem um corte linear, sem nenhum estudo. Isso vai refletir nos próximos 4 anos.”* (ENTREVISTADO 5).

O Entrevistado 4 entende que, apesar de ainda ser parcial, levando-se em consideração o ciclo de planejamento anterior ao PPA 2016-2019 e o Planesp 2016-2025, houve um avanço na integração entre esses instrumentos, citando como evidências:

*O amadurecimento das equipes envolvidas no processo de planejamento e dos próprios dirigentes; a definição mais clara sobre as estratégias do Governo e do próprio SESP; a identificação no nível tático e operacional de algumas ações plenamente alinhadas com a estratégia; o movimento de certa coerência em relação aos investimentos realizados e o retorno disso com a redução dos índices de CVLI e CVP; a estruturação das APG e o resgate da atuação da rede de consultores internos; a utilização de outros instrumentos para avaliação do desempenho dos órgãos, além da análise do orçamento e as reuniões de monitoramento e avaliação da Seplan realizadas diretamente com as unidades setoriais. (ENTREVISTADO 4)*

O Entrevistado 4 também ressaltou como ponto de atenção, a falta de coerência na escolha das ações prioritárias do PPA, pois muitas vezes não há relação entre estas prioridades e o desempenho dos Programas e seus indicadores.

No que tange à integração entre PPA, leis orçamentárias e Planesp, o Entrevistado 4 acredita que a busca para melhorar o alinhamento tem sido constante, o que pode ser verificado na seguinte fala:

*Os objetivos estratégicos do nosso planejamento [Planesp] foram transformados em compromissos do PPA e o sistema de avaliação de desempenho montado também buscou espelhar a lógica, os responsáveis e as métricas do PPA (ENTREVISTADO 4).*

Todavia, um desafio que persiste é “[...] garantir o financiamento dos projetos e das ações planejadas para execução da estratégia” (ENTREVISTADO 4), isso porque:

*A distância existente entre o planejamento e a execução nos faz crer que as unidades responsáveis pela área de orçamento possuem as mesmas dificuldades das unidades finalísticas no dia a dia. Ocupadas, sempre tentando “apagar incêndios” e equilibrar as contas, não conseguem gerenciar as verdadeiras prioridades, considerando a estratégia organizacional. A missão termina se resumindo a resolver o trivial: conseguir recursos pra pagar as contas, enquanto os projetos estratégicos são colocados em segundo plano (ENTREVISTADO 4).*

Nesse sentido, o Entrevistado 4 entende que a integração entre os Escritórios de Projetos e Processos e a Assessoria de Planejamento e Gestão (SSP) ou respectiva área orçamentária das instituições, além dos setores de Controle Interno e do aporte de soluções tecnológicas, pode surtir um efeito muito bom, a médio prazo.

O Entrevistado 5 (grupo focal) apresentou uma visão mais crítica em relação à fragilidade ou até mesmo inexistência da integração entre os instrumentos de

planejamento em estudo, consistindo, portanto, num grande desafio para os gestores, conforme fica evidenciado na fala de um entrevistado: “[...] a gente não consegue fazer esse casamento entre LOA e PPA. Tá muito distante da gente fazer isso” (ENTREVISTADO 5).

Um aspecto muito importante foi ressaltado como obstáculo a essa integração, qual seja: a diferença entre os modelos de controle de custos existente no âmbito da organização do orçamento público e nos modelos de gestão de projetos:

**A gente desenha o PPA com Projetos, que tem início, meio e fim, mas a Ação Orçamentária não consegue ser o Projeto porque a estrutura do orçamento que vem do Governo Federal não é baseada em Projeto. Exemplo: o Projeto DISEP [Distritos Integrados de Segurança Pública], no Orçamento, está organizado em várias Ações Orçamentárias diferentes: construção; manutenção; compra de equipamento; compra de mobiliário. Então, é quase impossível saber quanto custa nossos serviços, nossas instalações, nossa estrutura porque são coisas descasadas, e o PPA faz isso. Ele é feito na visão de Projetos e Programas, mas nós trabalhamos numa estrutura orçamentária que não reflete isso. A gente não consegue ter um Centro de Custo de cada Projeto** (ENTREVISTADO 5, grifo nosso).

Outros obstáculos citados pelo Entrevistado 5 foram as intervenções políticas que o PPA sofre no decorrer dos seus quatro anos de vigência e a alta rotatividade do corpo técnico de planejamento e gestão nas Secretarias, que reflete o número alto de cargos de confiança (servidores temporários) relacionados, ressaltando que esse problema é menor na SSP, pois possui um corpo técnico composto em grande parte por servidores permanentes.

Um dos integrantes do grupo focal citou como dificuldade para a integração a questão dos períodos de vigência dos planos:

*Eu não consigo perceber essa vinculação. A gente vive em uma sociedade que planeja por 4 anos. Aí a gente parte para planejar 20 anos, querendo implantar uma cultura do planejamento a longo prazo num país em que isso não é feito. É complicado o planejamento de longo prazo com incertezas políticas, sociais, econômicas que o Brasil vive. São metodologias diferentes e que não se conversam [PPA X PLANESP]* (ENTREVISTADO 5)

A questão do vínculo entre as iniciativas dos planos também foi relatada:

*O PPA, na época em que foi construído, pegou várias iniciativas que estavam no Planesp. Só que essa integração Planesp x PPA x LOA tem problemas nas duas extremidades. Uma é o orçamento, com sua estrutura engessada, que não consegue absorver o que está planejado. Outra são as coisas previstas no Planesp, que não se consegue mensurar os projetos para colocar isso no orçamento. Precisa ajeitar essas duas arestas, pra aí tentar alinhar e fazer interagir uma peça com a outra* (ENTREVISTADO 5)

Por fim, um outro aspecto observado foi em relação ao modelo de gestão baseado no BSC adotado pelo Planesp. Na opinião do grupo focal Entrevistado 5:

*[...] o modelo BSC é pior ainda, porque a premissa dele é competição. O que é indicador? Indicador é competição. Se eu mostro o meu melhor, o seu tá pior. E a gente não dá condições para as Unidades, pra que um esteja em pé de igualdade com o outro, pra que ela entregue o indicador dela no mesmo nível do outro. Às vezes você tem uma Diretoria, uma Superintendência, onde você tem os melhores técnicos. Mas nas outras, você tem os piores, mas todo mundo com as “costas largas”. E aí, eu não consigo motivar minha equipe, não consigo capacitar minha equipe, não consigo mudar minha equipe, não consigo trazer quem eu quero. Então, o BSC, para o Estado, acho que não funciona. Para a empresa privada sim, mas para o Estado não. (ENTREVISTADO 5)*

O Entrevistado 6 entende que “o Plano Plurianual termina sendo uma ferramenta de ‘ânsia’ da gestão” (ENTREVISTADO 6), ou seja, um instrumento para representar a estratégia do governo, por isso, apesar da integração com a LDO e a LOA se apresentar como parcial, já guarda o “satisfatório”.

Com relação à integração desses instrumentos com o planejamento estratégico da área da segurança pública, a opinião é que:

*A dinâmica das atividades que envolvem a área de segurança e Defesa Social demandam ações, projetos e programas do governo que fogem do padrão governamental aceito, principalmente na área de segurança. Algumas ações, como o Proerd, por muito tempo não estiveram no PPA, mas aconteceram para depois o PPA incorporar e destacar recursos para elas. Isso mostra que existem ações que ocorrem na área de segurança que não estão na estratégia nem nesses documentos de gestão, mas elas acontecem à revelia dos recursos que foram destinados para a pasta (ENTREVISTADO 6).*

O Entrevistado 7 compreende que “[...] entre PPA, LDO e LOA existe uma certa integração. Antes era pior. Hoje, já se observa alguma coerência”. Já a integração desses instrumentos com o planejamento estratégico organizacional da área de segurança pública “[...] está melhorando bastante nos últimos anos, mas continua sendo um desafio”.

Em relação aos Entrevistados 8 e 9, essas duas primeiras perguntas não foram abordadas, em razão dos mesmos não estarem envolvidos com a temática.

O Entrevistado 10 entende que há uma integração parcial entre o PPA, a LDO e a LOA, em decorrência, principalmente, da legislação, como se vê em uma de suas falas:

*[...] são de certa forma integrados entre si em razão da legislação que está definida no plano Federal. No entanto, essa integração ocorre mais do ponto de vista formal do que do ponto de vista substantivo. Há lacunas*

*metodológicas e de conteúdo que prejudicam essa integração.*  
(ENTREVISTADO 10)

Sobre a relação entre os instrumentos de planejamento governamental e o planejamento estratégico organizacional, o mesmo entrevistado assevera que: *“a lacuna é maior ainda porque muitas organizações não possuem tais planejamentos organizacionais, valendo-se apenas de uma reunião de projetos das suas áreas para consubstanciar o plano plurianual”* (ENTREVISTADO 10).

Os Entrevistados 11 e 12 asseveraram que a integração entre os instrumentos de planejamento governamental (PPA, LDO e LOA) ainda é um desafio para a área sistêmica, mas vem passando por um processo de constante evolução.

O segundo bloco de perguntas da entrevista foi direcionado a verificar a opinião dos respondentes em relação à integração entre o planejamento estratégico organizacional na área de segurança pública (Planesp ou plano estratégico da instituição), a programação/execução do orçamento público (PPA, LDO e LOA) e a operação (a rotina diária das Unidades, com foco nas finalísticas, nas de apoio logístico, nas de TIC e nas de capacitação). Este bloco foi composto pelas seguintes perguntas:

**3) Na sua opinião existe coerência entre o que é dito no planejamento estratégico e o que é feito no dia a dia pelas unidades operacionais finalísticas e pelas áreas logística, de TIC e de capacitação corporativa?**

**4) Quais os principais obstáculos, desafios e alternativas que o Sr.(a) identifica para a integração entre Planejamento Estratégico, Orçamento e Operação (processos organizacionais críticos) no Sistema Estadual de Segurança Pública?**

Os entrevistados 1, 4, 8 e 9 entendem que existe, sim, uma coerência entre o que está posto no planejamento estratégico (a estratégia) e o que acontece de fato no nível operacional (a operação). Já os entrevistados 3, 5 e 10 não visualizam essa coerência.

De outro modo, os entrevistados 6 e 7 percebem uma coerência parcial, enquanto os entrevistados 2, 11 e 12 argumentam não possuírem informações suficientes para tal avaliação.

O Entrevistado 1 assevera que a instituição que integra, por ainda não possuir plano estratégico próprio, mira tão somente os indicadores do Planesp e, nesse sentido:



*[...] todos os projetos que convergem para a melhoria desses indicadores [os do Planesp diretamente relacionados ao órgão] são prioritários, e quando nós fazemos agora o lançamento da LOA [Lei de Orçamento Anual] já damos destaque a essas ações específicas de aquisição de viatura e aquisição de equipamentos que vão implantar uma nova unidade<sup>20</sup> (ENTREVISTADO 1).*

Ainda na esteira dessa integração entre estratégia e atividade operacional, diz que:

*[...] tendo em vista que a atividade de prevenção é uma atividade operacional, pela própria atividade-fim já existe um alinhamento muito grande, porque quando nós dividimos o indicador [o indicador “Vistorias”, do Objetivo Estratégico 09 do Planesp] por região fazemos a meta mínima para cada setor de atividade de técnica de cada área (ENTREVISTADO 1).*

Na sequência, o Entrevistado 1 afirma que, considerando a grande necessidade de aquisições (viaturas e equipamentos) para implementar novas unidades operacionais no interior, as quais possuem como uma das missões a prevenção, o que está diretamente conectado aos indicadores do órgão no Planesp, acaba que a integração entre a estratégia e a área logística acaba sendo bem natural.

Do mesmo modo, afirma que existe a mesma integração entre a estratégia e a área de tecnologia da informação e comunicação – TIC e entre a estratégia e a área de capacitação, conforme se verifica nos seguintes trechos:

*[...] a parte de tecnologia também existe em apoio, principalmente nas atividades técnicas, tanto que foi desenvolvido um programa SAP BM<sup>21</sup>, específico para a atividade de prevenção, decorrente de um termo de cooperação técnica com a Juceb, que vai interagir com a rede, facilitando a primeira licença das empresas (ENTREVISTADO 1).*

*[...] com a obrigação legal do Estado de prover e fiscalizar normas e medidas de segurança contra incêndio e pânico em edificações, inclusive mediante o exercício do poder de polícia pelo Corpo de Bombeiros (Lei n.º 12.929/2013), várias iniciativas de capacitação nessa área de vistoria técnica foram e continuam sendo realizadas<sup>22</sup> (ENTREVISTADO 1).*

<sup>20</sup> Os Indicadores do Objetivo Estratégico 09 do Planesp – “Aprimorar o sistema de prevenção e respostas às emergências e desastres” são: “Taxa de Cobertura do Corpo de Bombeiros Militar” e “Vistoria - Variação percentual de ocupações em conformidade à legislação estadual de Segurança Contra Incêndio e Pânico”. Buscando o bom desempenho dos referidos indicadores, principalmente do primeiro, a instituição criou o “Programa de Expansão dos Serviços do CBMBA”, constituído notadamente por projetos de implantação de novas Unidades e Subunidades pelo Estado. Tais projetos, portanto, demandam construção/reforma/adaptação de instalações físicas, alocação de efetivo e aquisição/instalação de viaturas e equipamentos. Importante ressaltar que o indicador “Taxa de Cobertura do Corpo de Bombeiros Militar” também consta no PPA 2016-2019, o que demonstra, neste caso, integração entre estratégia e orçamento (ao menos do ponto de vista objetivo).

<sup>21</sup> O projeto de desenvolvimento do programa (sistema computacional) SAP BM contribui diretamente para o indicador do Planesp “Vistoria - Variação percentual de ocupações em conformidade à legislação estadual de Segurança Contra Incêndio e Pânico”.

<sup>22</sup> As referidas capacitações contribuem diretamente para o o indicador do Planesp “Vistoria - Variação percentual de ocupações em conformidade à legislação estadual de Segurança Contra Incêndio e Pânico”.

Já o Entrevistado 2 aponta uma dificuldade para se visualizar as execuções do planejamento estratégico: *“Muitas vezes você apenas consegue ter informações de alguns dados de execução orçamentária [...]. O que se visualiza é aquisição de materiais e compra de equipamentos”* (ENTREVISTADO 2). Além disso, argumenta sobre a necessidade de uma melhor comunicação:

*Seria importante, também, que a Secretaria fizesse uma divulgação maior junto aos setores sobre esse Plano Estratégico, sobre esse alinhamento com o programa e as ações de governo no PPA (ENTREVISTADO 2).*

Em relação à execução do quanto previsto no planejamento, o Entrevistado 3 informa que isso termina não acontecendo porque *“[...] a gente vive o dia a dia da demanda”* (ENTREVISTADO 3).

Para o Entrevistado 4 existe coerência, todavia:

*A demora na execução das iniciativas algumas vezes induz ao pensamento de que executamos algo bem diferente do planejado. Demoramos demais na instrução dos processos de aquisição. Nossa capacidade de desenvolvimento de soluções tecnológicas e de gestão de pessoas é algo que também precisa ser muito melhorado (ENTREVISTADO 4).*

Noutra perspectiva, o Entrevistado 5 entende que não há coerência: *“Tem o planejado, mas estoura um problema, vem uma determinação política e aí muda”* (ENTREVISTADO 5).

Ressalta também que *“as Unidades não se conversam internamente sobre orçamento e projetos”* (ENTREVISTADO 5).

Além disso, opina sobre a inadequação da Escola de Planejamento, uma das Escolas de Estratégia citadas por Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010), na obra *Safári da Estratégia*:

*A Escola de Planejamento não é adequada não só para a Segurança Pública, mas para o Estado. No Exército funciona porque não está na mídia. Não aparece na disputa política de quatro em quatro anos. O corpo técnico fixo. Maior hierarquia (ENTREVISTADO 5).*

O Entrevistado 6 faz uma diferenciação entre o que chama de coerência mental e coerência factual:

*Existe uma coerência mental em certo ponto e ela é factual em outro. A primeira é uma coerência escrita, planejada e executada. Essa coerência instrumental [mental] ela está num nível inferior em relação à coerência factual, como ocorre, por exemplo, com a função do policiamento ostensivo, da prevenção primária, das garantias protetivas, que corroboram com o planejamento estratégico macro, mas que nem sempre estão pontuadas de maneira expressa ou mais clara no planejamento estratégico das organizações que as executam, ou seja, às vezes não foram mentalizadas*

*anteriormente, mas elas acontecem e são coerentes do ponto de vista factual, com as estratégias mais básicas (ENTREVISTADO 6).*

Para o Entrevistado 7, o alinhamento do que acontece no nível operacional em relação ao quanto definido em âmbito estratégico, é parcial: *“não é o ideal, mas existe, sim, certa coerência”* (ENTREVISTADO 7).

O Entrevistado 8 acredita que existe essa coerência, apontando, não obstante, a possibilidade de melhoria, bem como a dificuldade causada pela rotina diária estressante, para que isso ocorra:

*Acredito que sim. Claro que todo o processo precisa melhorar, mas existe um direcionamento, um foco de atuação para todo o sistema, entretanto não temos uma visão mais ampla sobre o que estamos fazendo e os resultados. Permanecemos restritos à visão operacional das ocorrências e elucidação dos eventos de CVLI. A cobrança sobre a elucidação dos homicídios acaba limitando uma percepção mais transversal e integrada do funcionamento Sistema de Segurança como um todo (ENTREVISTADO 8).*

O Entrevistado 9 afirmou que, enquanto gestor estratégico institucional de atividade finalística, *“[...] sempre buscou cumprir as diretrizes baseadas em análises para o seu planejamento operacional”* (ENTREVISTADO 9), e sendo assim, considera que existe sim, essa coerência entre o que é feito no nível operacional e o quanto estabelecido no nível estratégico do Sistema Estadual de Segurança Pública.

Por outro lado, o Entrevistado 10 assevera o seguinte:

*[...] o que se observa é um descolamento entre esta prática e o plano. Uma das questões é porque não se considera a incorporação ou atualização das estratégias emergentes neste plano que, não raro, fica com peças estáticas dentro da organização por conta da ausência de práticas de gestão estratégica, ou seja, o que temos – quando temos – é “o plano” e não “a prática” da gestão da Estratégia (ENTREVISTADO 10).*

Quanto aos obstáculos, desafios e alternativas, os entrevistados emitiram diversos posicionamentos. Destes, os que aparecerem com mais frequência foram: em relação aos obstáculos, as limitações financeiras para execução da estratégia e a incipiente cultura organizacional na área de gestão estratégica; em relação aos desafios e alternativas, a necessidade de se aprimorar o processo integrativo e comunicativo entre os atores envolvidos.

Seguem alguns trechos de respostas a esta questão. Palavras-chave relacionadas aos obstáculos, desafios e alternativas estão em **negrito**.

Para o Entrevistado 1,

*O primeiro obstáculo é a **questão cultural** mesmo. Não fazemos esse “link” entre o que tá planejado com o orçamento e, depois, com o mais importante que é o contato com a missão fim lá para a população. A nossa estrutura administrativa também não está formatada para essa integração acontecer.*

*Uma alternativa é a criação de **uma estrutura administrativa que seja focada nessa integração** e também uma **legislação que determinasse isso** (ENTREVISTADO 1).*

Já o Entrevistado 2 vê que o principal obstáculo “[...] é a dificuldade que se tem de alinhar a realidade do **planejamento subjetivo** e a realidade da execução” (ENTREVISTADO 2), entendendo que há necessidade de uma maior **integração entre sistemas**.

O Entrevistado 3, por sua vez, entende que “as barreiras dos impedimentos giram tudo em torno de **recursos** e **sensibilidade dos superiores** que decidem sobre a aplicabilidade do recurso” (ENTREVISTADO 3).

A grande **preocupação gerada pelas atividades do dia a dia**, em razão da alta demanda de segurança pública, é citada pelo Entrevistado 4 como um dos obstáculos. Nesse contexto, a tentativa de solucionar esse problemas rotineiros acabam por empurrar para segundo plano o **desdobramento** e a **comunicação da estratégia**.

O mesmo entrevistado ressalta que já houve um avanço na cultura organizacional e que o amadurecimento da gestão estratégica nas organizações de segurança pública é uma tendência. Mas ainda persistem, sim, as **limitações financeiras**.

Como desafios, o Entrevistado 4 elenca:

*a necessidade de **aprimoramento do processo de planejamento** e **escolha dos melhores projetos**; [...] a maior **profissionalização das áreas de suporte a execução orçamentária, gestão de contratos e gestão de processos finalísticos**. Precisamos **definir melhor** também a própria **finalidade do SESP, como modelo integrado** (ENTREVISTADO 4).*

O Entrevistado 5 cita a “**fonte seca do Tesouro Estadual**” como uma das dificuldades, referindo-se à parca capacidade financeira do Estado para realizar investimentos. Além disso, afirma que “Perde-se muito e executa-se muito pouco porque **o projeto não estava bem-feito**; porque a **área sistêmica** [Secretaria de Planejamento, Secretaria de Administração; Secretaria da Fazenda] **tem segurado essa execução**” (ENTREVISTADO 5). Além disso, “[...] a própria Seplan estabelece, de acordo como quer, algumas ações orçamentárias prioritárias” (ENTREVISTADO 5).

Como desafios e alternativas, o Entrevistado 5 cita:

***Novas metodologias; centro de custos; engajamento das lideranças; fazer com que a sociedade entenda que aquilo é dela; reduzir a grande rotatividade das equipes; o fortalecimento das instituições; corpo técnico bem capacitado e com perfil (ENTREVISTADO 5).***

Já o Entrevistado 8 apresenta os seguintes desafios e alternativas:

***1 – a cultura organizacional que precisa avançar no aspecto colaborativo; 2 – os mecanismos de comunicação, inclusive para vencer algumas barreiras culturais e 3 – talvez o mais relevante de todos, a capacidade de liderança para que o direcionamento ocorra principalmente pelo exemplo praticado pelo líder, que deve exercer de forma coerente o processo decisório (ENTREVISTADO 8).***

Ainda segundo o Entrevistado 8, este último desafio perpassa pela **capacitação**, pelo **fortalecimento da cultura de colaboração**, bem como por instrumentos de **comunicação** e de **controle** mais apropriados.

Por fim, o Entrevistado 10 entende que:

***Um dos principais obstáculos para a integração dos instrumentos de planejamento [organizacional], o planejamento governamental e as operações é a não adoção pelas lideranças, de práticas de gestão recomendadas para a gestão estratégica (ENTREVISTADO 10).***

Explica o Entrevistado 10, que a liderança precisa colocar as boas práticas de gestão como prioridade para sua força de trabalho, “[...] para que elas percebam quais são as estratégias organizacionais e assim se proceda a integração com os processos de trabalho” (ENTREVISTADO 10).

O terceiro bloco de perguntas buscou a opinião dos respondentes sobre a questão da cultura e da estrutura organizacional voltada ao monitoramento e controle.

As perguntas foram as seguintes:

**5) Jorge Gerdau Johannpeter, em palestra realizada em 2003, no *Balanced Scorecard Latin American Summit*, no Rio de Janeiro, proferiu a seguinte frase:**

***Se pensarmos no modelo de gestão PDCA (Plan, Do, Check, Act), verificamos que, culturalmente, parece que o brasileiro tem problemas com o check. Nos sentimos ofendidos aos sermos questionados, quando isso deveria ser natural. Isso é algo que devemos aprender com os americanos.***

**O que o(a) Sr.(a) pensa sobre o assunto?**

**6) Qual a importância de uma unidade do tipo "Escritório Estratégico de Projetos e Processos" ou quiçá "Unidade de Gestão da Estratégia", com responsabilidade específica de prover a estrutura e o suporte necessários ao**

### **sistema de governança e ao gerenciamento da execução da estratégia? Como deve funcionar?**

Sobre a questão da cultura organizacional, todos os entrevistados que responderam essa pergunta, concordam que a dificuldade dos gestores brasileiros com o monitoramento e controle, realmente é influenciada pelo aspecto cultural. O Entrevistado 6, inclusive, vai além, opinando que isso vai além do cultural, chegando até mesmo a uma questão antropomórfica.

Já o Entrevistado 4, no entanto, ressalta que focar na questão do controle não resolve os problemas de desempenho.

Do mesmo modo, sobre a questão da estrutura organizacional, todos os entrevistados reconheceram a importância da existência de uma Unidade de Gestão do tipo Escritório Estratégico de Projetos e Processos. Todavia, alguns fazem algumas observações sobre o papel e as atribuições que essa Unidade deve ter.

A cultura organizacional de resistência aos processos de monitoramento e controle, bem como de avaliação, é vista pelo Entrevistado 1 da seguinte forma:

*Concordo plenamente, inclusive me coloco também como daqueles que tem não tem o hábito de monitorar e controlar. Talvez por nós não termos estruturado nossas vidas dessa forma. A gente tem boas ideias, inovação; aparece muita coisa, mas na hora realmente de acompanhar se aquilo tá indo para o lugar correto, monitorar, nós não fazemos ou fazemos muito pouco (ENTREVISTADO 1).*

Assevera, ainda, que a simples realização de monitoramento e controle já solucionaria muitas situações de não alcance de objetivos e resultados nas organizações, inclusive as de segurança pública.

Já o Entrevistado 2 observa que essa dificuldade cultural das organizações brasileiras com o “*check*” tem a ver, também, com a disseminação acelerada de muitas ferramentas de gestão ao mesmo tempo nas últimas décadas, causando, desta forma, certa confusão nos gestores e gerentes, conforme se extrai do excerto a seguir:

*[...] desde a década de 90, com a chamada revolução do gerenciamento, várias ferramentas de gestão começaram a ingressar no mercado e na realidade da gestão pública. Quando se iniciou com o conceito do PDCA, a parte do planejar e do executar começou a ocorrer, mas ela não assimilou esse conhecimento de checar e monitorar porque depois que o PDCA entrou, outras ferramentas surgiram no Brasil, inclusive na estrutura pública. Uma coletânea de ferramentas com outros propósitos. Apenas o PDCA seria suficiente (ENTREVISTADO 2).*

O Entrevistado 3, por sua vez, indica que “*A cultura do gestor [...] perpassa muitas vezes por uma vaidade pessoal*”, esquecendo que o objetivo maior da coisa

pública é atender a sociedade, mas que isso também é cultural. Ao final, concorda que “*ele [Gerda] tem toda razão*” (ENTREVISTADO 3).

Para o Entrevistado 4, o problema não reside exatamente no processo de controle:

*Focar apenas no controle acaba gerando um desgaste para a liderança maior, durante o processo de tomada de decisão. Precisamos que o ambiente de acompanhamento estimule o debate e o aprendizado coletivo, que estimule o desenvolvimento do pensamento sistêmico e colaborativo (ENTREVISTADO 4).*

Ainda segundo o mesmo entrevistado, o formato dos relatórios gerenciais e a forma de apresentar os resultados, para a tomada de decisão, também precisam avançar.

O “*desfacelamento*” da função Planejamento, que tem ocorrido há pelo menos 20 anos, foi citado pelo Entrevistado 5 como uma das razões para essa dificuldade cultural em relação ao monitoramento e controle, observando, ainda, que:

*No setor privado, quando o “check” apresenta problema, normalmente se substitui quem deu causa. No setor público, se esse responsável é amigo de um parente de alguém influente, por exemplo, não será tirado (ENTREVISTADO 5).*

O Entrevistado 6 faz uma análise mais abrangente do problema:

*Na realidade não é apenas um problema cultural. Ele é antropomórfico. Vem das nossas origens ao longo da formação da cultura brasileira. Os processos de avaliação, de castigo e punição, ficam no nosso imaginário coletivo e por isso que a gente não gosta de prova; a gente não gosta de teste; a gente não gosta de seleção e muito menos de ser auditado. E o “check”, em verdade, não é uma verificação; é uma auditoria, que diz se você está certo ou errado; às vezes a gente acha que não gosta do ranqueamento, quem é o primeiro, quem é o segundo, quem é o terceiro, porque entre os primeiros sempre estavam aqueles que vinham da elite. Então fica no nosso imaginário que ranquear é estabelecer uma relação de valor (ENTREVISTADO 6).*

Esta visão do Entrevistado 6 também foi observada no Entrevistado 7:

*Sim. Concorro. É uma questão cultural. Ninguém gosta de ser cobrado ou exposto. E isso precisa mudar porque esse não é o sentido da coisa. A ideia é apenas melhorar o processo (ENTREVISTADO 7).*

O Entrevistado 8 correlaciona a dificuldade cultural com o monitoramento e controle, no âmbito do nível operacional, à sobrecarga de trabalho:

*A velocidade e complexidade das informações não permite o aprofundamento dos dados. As análises terminam sendo superficiais. Os dados ficam frágeis e, as pessoas, desconfortáveis com as cobranças (ENTREVISTADO 8).*

Além disso, reconhece a necessidade de se mudar essa perspectiva:

*Também precisamos melhorar a forma como nos relacionamos com a avaliação. A gente é competitivo, e por isso não lidamos com naturalidade com um possível resultado desfavorável (ENTREVISTADO 8).*

Por fim, o Entrevistado 10 aponta que essa dificuldade vem desde a formação escolar, onde a avaliação é colocada como algo negativo e punitivo, acrescentando o seguinte:

*Então temos um comportamento de evitar esta avaliação, este monitoramento, como se fosse uma invasão à privacidade e que no caso das organizações públicas, por serem públicas, deveria ser algo natural de prestação de contas à sociedade do ponto de vista dos governos (ENTREVISTADO 10).*

Apesar disso, o Entrevistado 10 aponta uma incongruência: “*não obstante isto vemos que no processo de controle temos mais pessoas controlando do que pessoas executando muitos controles sobrepostos embora talvez sejam eficazes*” (ENTREVISTADO 10).

No que tange à questão que trata da estrutura organizacional voltada ao monitoramento e controle, bem como ao suporte do sistema de governança e gestão, especialmente mediante uma “Unidade de Gestão da Estratégia” ou, minimamente, do tipo “Escritório de Projetos e Processos”, o Entrevistado 1 opina da seguinte maneira:

*Montando uma unidade específica para fazer a gestão estratégica fica mais fácil o monitoramento e acompanhamento dos projetos, principalmente aqueles que são prioridade, no sentido de alcançar a estratégia da corporação. É muito mais eficaz. Vai ter uma garantia maior que realmente vai se alcançar aqueles objetivos que foram preconizados lá no mapa estratégico. Quando você coloca isso como uma função de outra unidade, normalmente fica dando foco realmente naquelas situações do dia-a-dia (ENTREVISTADO 1).*

Afirma ainda, que:

*Eu entendo que você **tendo uma unidade independente, mas ligada diretamente ao Comando da corporação**, fazendo obviamente a interação com o orçamento, **como um escritório de projetos, a integração entre planejamento, orçamento e operação, lá no final, fica mais fácil de acontecer** (ENTREVISTADO 1, grifo nosso).*

Para o Entrevistado 2:

*O Escritório de Projetos ou o Escritório para gerenciamento da Estratégia, ele tem que realmente fazer o acompanhamento do que foi planejado. Talvez você tenha que acompanhar realmente apenas aquilo que pode ser concretizado por etapas (ENTREVISTADO 2).*



O Entrevistado 3 compreende que a existência de um Escritório de Projetos e Processos pode ajudar a manter a execução alinhada ao planejamento:

Tudo o que vem para modernizar, para facilitar, para gerar uma mudança salutar, é positivo. O que precisa ser sedimentado é o respeito e a obediência ao que está se planejando. [...] Claro que uma estratégia pode ser modificada, ela pode ser variável, pode mudar a partir dos acontecimentos, mas o mínimo que você planejou para que essa estratégia seja cumprida, seja executada, isso será de bom alvitre e, por isso, a existência de um Escritório de Projetos e Processos na organização conta com o meu apoio (ENTREVISTADO 3).

O Entrevistado 4 assevera que *“A implantação dos escritórios de projetos e processos foi fundamental para o amadurecimento da gestão do SESP, facilitando ações de comunicação, aprendizado, inovação e controle”* (ENTREVISTADO 4).

Já o Entrevistado 5 faz algumas ressalvas à implantação dessa unidade na estrutura organizacional:

*Eu não tenho como ter um Escritório de Projetos e Processos se não tenho gente para ficar exclusivo. Vamos tocar esse projeto que tá previsto no Planejamento Estratégico? Não. Então não adianta. Uma outra opção é eleger os principais projetos e monitorar. Escolher um e fazer bem* (ENTREVISTADO 5).

O Entrevistado 6, por sua vez, ressaltou algumas nuances que devem ser observadas caso se escolha pela implantação de uma Unidade tipo Escritório Estratégico de Projetos e Processos:

*Uma Unidade estratégica, ou centro, ou uma coordenação, ela deve ter um caráter de Assessoria Técnica aos órgãos que estão no nível departamental e decisório-estratégico, e ela tem que ter um caráter consultivo. Nós vamos consultar porque lá estarão os técnicos de gestão de diferentes áreas para fazer gestão estratégica. E tem que ter uma interoperabilidade muito grande. Conhecer apenas do planejamento não nos torna um profissional capacitado para fazer a gestão estratégica. Para fazer gestão estratégica e para orientar/assessorar o planejamento estratégico, o profissional tem que ter uma mente “multimissão” e “multifunção”. Isso demanda um tempo. O Staff, normalmente ele é constituído não apenas por quem tem a matriz conceitual da coisa, mas também a expertise factual, ou seja, que passou por aquele processo. [...] Conhecer o processo nos dá a capacidade de melhor mensurar o tempo dos resultados* (ENTREVISTADO 6).

Na visão do Entrevistado 7, *“Um Escritório de Projetos é muito importante na organização, pois é quem vai cuidar dos projetos idealizados para mudar a Corporação”* (ENTREVISTADO 7). Este também é o entendimento do Entrevistado 8: *“Acho que é fundamental para a integração e para o próprio funcionamento da gestão estratégica”* (ENTREVISTADO 8).

Finalizando este bloco, o Entrevistado 10 entende que um Escritório Estratégico de Projetos e Processos deve estar voltado a prestar o apoio necessário às atividades finalística e de suporte:

*As organizações são feitas por processos. Como sabemos, temos os processos finalísticos, os processos de suporte, e também temos os processos de gestão. As unidades de gestão, não só de gestão da Estratégia, mas também de gestão de projetos e processos, são importantes porque a gestão é avaliada a partir das suas práticas, e se não temos unidades para executar tais práticas estaremos com uma lacuna na organização para poder organizar os demais processos, no caso os processos finalísticos, além de direcionar os processos de suporte para, justamente, viabilizar os processos finalísticos em termos de logística e operação (ENTREVISTADO 10).*

O quarto e último bloco da entrevista aborda questões relacionadas ao tema da governança do SESP/BA e sobre as possibilidades de integração e comunicação entre as dimensões discutidas neste trabalho: estratégia (planejamento estratégico organizacional), orçamento (programação e execução do orçamento público) e operação (rotina operacional).

Por se tratarem de questões mais específicas e que exigiam algum conhecimento teórico anterior, algumas respostas foram genéricas e alguns entrevistados preferiram não responder.

As perguntas foram as seguintes:

**7) Como o(a) Sr.(a) avalia o nível de participação social, transparência nas informações (excetuando as situações de sigilo) e a prestação de contas sobre a implementação dos sistemas de governança e gestão estratégica pelo SESP? É satisfatório?**

**8) De que forma o controle interno pode participar na implementação dos sistemas de governança e gestão estratégica?**

#### **Sobre a participação social**

Entrevistados 2, 3, 4, 5, 8, 10:

Na visão do Entrevistado 2, “sobre a transparência da informação, as Secretarias de Governo pecam em relação a isso. Muitos cidadãos desconhecem como buscar essas informações a título de resultado social” (ENTREVISTADO 2), acrescentando que a Administração Pública precisa criar mecanismos de informação mais objetivos.

Para o Entrevistado 3, a participação social está começando agora e “[...] ainda está muito aquém do que se almeja” (ENTREVISTADO 3). Já em relação à transparência, o Entrevistado 3 cita o site transparência, que já disponibiliza para o

cidadão comum tudo que se faz com dinheiro público. Entende, ainda, que *“a tendência é, cada vez mais, nós sermos fiscalizados nesse sentido, mas ainda tem muita coisa para avançar”* (ENTREVISTADO 3).

O Entrevistado 4 lembra que *“usamos a Ouvidoria e as escutas sociais nos ciclos de planejamento do PPA. A participação da comunidade acontece diretamente no nível mais operacional, com os conselhos comunitários”* (ENTREVISTADO 4), ressaltando que é importante *“aperfeiçoar, também, nossas assessorias de comunicação para o uso de redes sociais”* (ENTREVISTADO 4).

No entendimento do Entrevistado 5, *“a participação social seria no PPA. A Seplan faz essa escuta, mas ainda é um pouco desorganizado”* (ENTREVISTADO 5). Salienta, ainda, que *“Nós [a população] não sabemos o que queremos. Não podemos abrir uma Delegacia da Mulher em cada município”* (ENTREVISTADO 5).

Além disso, reforça que apesar dos canais para a participação existirem, *“a sociedade não consegue se organizar. Mas também nós não estimulamos”* (ENTREVISTADO 5).

Por fim, o Entrevistado 5 analisa que *“Nossa comunicação social também é muito reativa [a notícias ruins]. Poderíamos falar mais das nossas ações positivas. Seria uma forma de prestação de contas”* (ENTREVISTADO 5).

Na percepção do Entrevistado 8, essa área (participação social, transparência na informação e prestação de contas) *“é uma área com grande potencial de desenvolvimento, mas que ainda precisa ser aperfeiçoada”* (ENTREVISTADO 8).

A participação social no Sistema de Segurança Pública é avaliada pelo Entrevistado 10 como uma área em que *“[...] houve avanços significativos à medida que estão sendo implantados os conselhos comunitários de segurança, os quais favorecem bastante a participação e a proximidade com a sociedade”* (ENTREVISTADO 10).

No que tange à transparência, do mesmo modo.

No que concerne às informações:

*a respeito de crimes, tem sido aperfeiçoada a disponibilização de informações para a sociedade em sites próprios, porém vemos que talvez falte uma comunicação para orientar a população como se comportar diante de crimes. Um trabalho mais pedagógico para a população e que gere nessa população a confiança para poder dialogar com a polícia militar, com o sistema de segurança pública* (ENTREVISTADO 10).

No que tange à prestação de contas,

*não raro a comunicação se resume a operações policiais, quando na verdade o sistema de segurança pública é mais abrangente do que isto. Nós temos por exemplo uma das melhores polícias técnicas da América Latina, mas isso não é divulgado (ENTREVISTADO 10).*

### **Sobre o controle interno**

Entrevistados 2, 4, 8,

No aspecto do controle interno, o Entrevistado 2 cita que:

*a criação da Coordenação [de Controle Interno] teve justamente o objetivo de fortalecer o processo de conferência. O processo de controle sempre existiu e existe, mas muitas vezes os setores precisam melhorar a parte de execução (ENTREVISTADO 2).*

O Entrevistado 4 afirma que “O principal avanço tem sido o mapeamento e o gerenciamento de riscos, com a elaboração de planos de ação para todas as áreas” (ENTREVISTADO 4), ressaltando que, atualmente, “o Controle Interno trabalha com foco nos apontamentos do TCE e AGE” (ENTREVISTADO 4).

Para o Entrevistado 8, a atividade de controle interno é essencial para a maturidade da gestão estratégica, devendo para tanto:

*Colaborar, através da sua finalidade de supervisão, na prevenção a possíveis desvios de rumos das estruturas existentes, aprimorando o planejamento e, principalmente, a aplicação dos recursos financeiros e a gestão de riscos no ambiente organizacional (ENTREVISTADO 8).*

## **7.2.3 Resumo da análise e discussão dos dados na perspectiva da opinião dos respondentes dos questionários e dos entrevistados**

**Sobre a opinião dos respondentes dos questionários, em geral, viu-se o seguinte:**

### **a) Na visão da área de planejamento e gestão estratégica:**

A percepção geral é de as relações entre os componentes dos SESP, apesar de não serem 100% favoráveis, também não chegam a inviabilizar a governança e gestão do Sistema. A maior parte dos pesquisados, entende que o modelo Holding, com suas devidas adaptações à realidade da Administração Pública, é uma alternativa interessantes para esclarecer papéis e responsabilidades no SESP. A maioria dos envolvidos na área de planejamento e gestão estratégica relatou ter participado em algum momento, do planejamento governamental (PPA).

Sobre o nível de integração entre o PPA, LDO e LOA, bem como estes instrumentos e o PEO do SESP, a percepção é de que essa integração é parcial. Em relação ao alinhamento da operação com a estratégia (especialmente o dia-a-dia das áreas de logística, TIC e capacitação), também há o entendimento que esse alinhamento se dá de maneira parcial.

Sobre a importância da existência de uma Unidade de Gestão Estratégica (Escritório de Gestão Estratégica ou Escritório Corporativo de Projetos e Processos) como suporte necessário à gestão da estratégia, para gerenciar a própria execução da estratégia, promover a integração sistêmica entre a estrutura de governança e as áreas de planejamento estratégico, orçamento e operação (unidades finalísticas e de apoio), além de realizar a gestão integrada de projetos e de processos críticos, cerca de 91% dos respondentes concordaram.

Sobre a transparência nas informações e prestação de contas no contexto da governança e gestão do SESP, pouco mais da metade concordou que é satisfatório.

Dentre os desafios apresentados para a integração entre estratégia, orçamento e operação, foram citados os seguintes itens: comunicação, cultura, mandato constitucional, mapeamento dos processos de trabalho, falta de recursos, falta de projetos, resistência à mudança, burocracia excessiva, maior engajamento da alta gestão, déficit de pessoal capacitado, falhas no monitoramento etc.

Todos os itens se relacionam diretamente com os requisitos para tornar a gestão estratégica efetiva na organização, vistos no capítulo 3.

b) Na visão da área de planejamento e gestão operacional finalística:

Em geral a visão se assemelha bastante à d área de planejamento e gestão estratégica, com poucas exceções.

Uma delas é sobre o entendimento de que o orçamento funciona como planejamento, substituindo o planejamento estratégico. Enquanto a área operacional entende que isso ocorre de fato, a área estratégica pensa diferente, que não acontece de forma intensa.

**Sobre a opinião dos entrevistados (a experiência da Bahia), obteve-se as seguintes percepções:**

A maioria dos entrevistados entende que existe uma integração parcial entre planejamento estratégico e orçamento. Alguns afirmaram que essa integração é meramente teórica, pois na prática não se verifica de maneira efetiva.

Houve uma crítica pontual, também, em relação ao método BSC, por se basear em competição entre as áreas, quando estas, muitas vezes, não possuem autonomia plena para o desenvolvimento das atividades. Em relação ao alinhamento das atividades de rotina com a estratégia, a maioria entendeu que isso é mais fácil nas áreas de logística e TIC. Outros informaram que apesar de não o ideal, existe alguma coerência, sim.

Sobre os desafios para essa integração, relataram, principalmente: integração entre sistemas, necessidade de legislação específica, mudança de cultura; sensibilidade da alta gestão; melhor desdobramento e comunicação da estratégia; limitações financeiras, capacitação, falta de engajamento do Estado no planejamento de longo prazo.

Consideram, também, que a implantação de escritórios corporativos de projetos e processos foi fundamental para o amadurecimento da gestão do SESP, facilitando ações de comunicação, aprendizado, inovação e controle. Sobre a questão da participação social e do controle interno, consideram que é algo ainda tímido, mas que tem evoluído, gradativamente.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pesquisar sobre segurança pública, incluindo aspectos relacionados à política e gestão na área já se constitui em tarefa hercúlea, sobretudo em razão da amplitude e diversidade de visões acerca do tema. O mesmo ocorre quando se fala de gestão estratégica organizacional, considerado o assunto, na ciência administrativa, de maior complexidade.

Deste modo, discutir e analisar a gestão estratégica no âmbito dos Sistemas Estaduais de Segurança Pública mostrou-se um desafio oceânico, o que requereu a adoção de modelos paradigmáticos e teóricos que pudessem lidar da maneira mais ampla possível sobre a temática.

Assim, o pensamento complexo pôde contribuir para o tratamento das diversas e distintas questões envolvidas, permitindo o uso do pensamento clássico (linear-binário-cartesiano) para lidar com a análise inicial das partes do problema de maneira isolada, integrado, posteriormente, ao pensamento sistêmico, com vistas a compreender o todo, não só nas relações internas do SESP, como nas externas, também.

Diante disso, ao final trabalho chegou-se às seguintes considerações:

Primeiro: a percepção de que para se tratar um tema complexo, é necessário abordá-lo, também sob o paradigma complexo.

Segundo: a compreensão das nuances dos Sistemas Estaduais de Segurança Pública como organizações múltiplas que são (rede pluriorganizacional na modalidade *unitas multiplex*), adotando-se como referência o modelo de estrutura organizacional tipo *holding*, sendo a Secretaria da Segurança o centro dessa “*holding*” contribuiu para esclarecer melhor as suas características, o seu funcionamento, bem como as reais dificuldades e desafios para integração entre seus componentes.

Terceiro: a compreensão anterior, aliada ao modelo teórico dos sistemas sociais autopoieticos desenvolvido por Niklas Luhmann, e posteriormente adaptado por Gunter Teubner, torna possível pensar em como compatibilizar a autonomia operativa dos órgãos que compõem os SESP (Secretaria da Segurança Pública, Polícia Militar, Polícia Civil, Departamento de Polícia Técnica e Corpo de Bombeiros Militar) e a atuação integrada e sistêmica entre eles, pensando-os, óbvio, como subsistemas sociais autopoieticos que integram um sistema maior, que o próprio SESP.

Para tanto, o Plano Estratégico integrado do SESP, serviria como acoplamento estrutural, tendo a função de facilitar a comunicação intersistêmica, preservando, assim, ao mesmo tempo, a integridade e autonomia dos órgãos, e sua atuação efetivamente sistêmica.

Quarto: partindo da mesma lógica anterior, o modelo proposto por Teubner também pode ajudar na identificação de soluções para a integração entre estratégia, orçamento e operação, no âmbito do ciclo de gestão estratégica, pensando cada um desses processos, de mesmo modo que na situação anterior, como espécies de “subsistemas sociais autopoieticos”.

Para isso, a Unidade de Gestão Estratégica (tanto no âmbito de cada órgão, como no âmbito do SESP, enquanto organização central da estrutura “*holding*”) seria o elemento de acoplamento estrutural entre esses “subsistemas”, cabendo-lhe, portanto, garantir, ao mesmo tempo, a “autonomia” e integridade de cada processo/área/função/equipe/cultura/linguagem e sua atuação sistêmica, com vistas a efetivar, verdadeiramente, a gestão estratégica organizacional.

Quinto: por fim, diante do referencial teórico estudado e da pesquisa empírica, chegou-se à conclusão de que a efetivação da gestão estratégica nos SESP (independente do modelo a ser adotado) se impõe por três motivos básicos, quais sejam:

a) a imperiosidade e emergência de se efetivar o direito fundamental à boa Administração Pública, sem o qual os demais direitos fundamentais não se viabilizam, notadamente os direitos fundamentais sociais, pela natureza prestacional que possuem, o que exige, conseqüentemente, maior capacidade administrativa do Estado para garanti-los.

b) como decorrência do anterior, o dever básico do Estado de promover e prover o direito fundamental à segurança, também basilar e predecessor a todos os demais direitos fundamentais.

c) também como decorrência do anterior, a urgente necessidade de se reduzir os altos índices de criminalidade no país, em especial a criminalidade violenta, com vistas a garantir o seu bom desenvolvimento socioeconômico.

Outrossim, importante ressaltar que o presente trabalho não encerra por aqui, pelo contrário, dá apenas o “ponta-pé” inicial para que sejam discutidas alternativas



sobre como testar as ideias aqui elencadas, a fim de verificar se realmente são válidas ou não.

Por fim, o presente trabalho identificou que as articulações entre planejamento estratégico, orçamento público e rotina operacional, no âmbito da gestão estratégica dos Sistemas Estaduais de Segurança Pública, ocorrem de maneira parcial e bastante limitada, o que parece ser algo não restrito à área da Segurança Pública, mas também às demais áreas de ação do Estado e dos governos.

No caso da experiência da Bahia, que tem experienciado esse processo de implementação da gestão estratégica no âmbito do seu SESP, desde 2015, isso se também se confirma.

Não se pode negar que o simples esforço de enfrentar o desafio, já é digno de nota. Alguns resultados, inclusive, são promissores, porém a implementação ainda não chegou a alcançar o nível de efetividade desejado, em razão das diversas dificuldades já referenciadas, tanto no esboço teórico, quanto na pesquisa empírica.

Assim, em que pese as conexões entre estratégia, orçamento e operação terem evoluído no período pesquisado, ainda carecem de aperfeiçoamento.

Entender o SESP como uma organização múltipla, próxima do conceito que constitui o modelo de estrutura tipo *holding* e como um *sistema social autopoietico*, na concepção apresentada por Gunter Teubner, é um bom caminho para isso.

No mais, resta o esforço conjunto para a implementação de um modelo de gestão estratégica que seja visto de maneira realmente ampla, integrada e sistêmica (ou complexa), como é a proposta do ciclo completo do *BSC*, a qual deve ser adaptada à cultura local, e complementada com as ferramentas que forem úteis e necessárias, sem olvidar, claro, dos requisitos de efetividade discutidos, pois se constituem em *conditio sine qua non*, para que essa implementação se dê de maneira sustentável.

## REFERÊNCIAS

ADMINISTRAR. In: MICHAELIS. **Moderno dicionário da língua portuguesa**. São Paulo: Melhoramentos. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/administrar/>. Acesso em: 8 mar. 2019.

ANDRADE, A. L. E. A. **Pensamento Sistêmico: caderno de campo - o desafio da mudança sustentada nas organizações e na sociedade**. Porto Alegre: Bookman, 2006.

ANDRADE, A. L. **O Curso do Pensamento Sistêmico**. Porto Alegre: Instituto Sistêmico, 2012.

ANDRADE, Fábio Felipe. **O Método de Melhorias PDCA**. 2003. 157 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003. Disponível em: [https://teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3146/tde-04092003-150859/publico/dissertacao\\_FABIOFA.pdf](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3146/tde-04092003-150859/publico/dissertacao_FABIOFA.pdf). Acesso em: 5 mar. 2018.

ANDRADE, Rubenilton Matos. **Violência Letal na Cidade de Salvador-BA: uma análise da gestão das informações criminais produzidas pelo sistema de defesa social**. 2016. 146 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania) – Escola de Administração/Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016. Disponível em: [https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/20761/1/Disserta%c3%a7%c3%a3o%20Final%20\\_%20Rubenilton%20Matos%20Andrade%20-%202016.pdf](https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/20761/1/Disserta%c3%a7%c3%a3o%20Final%20_%20Rubenilton%20Matos%20Andrade%20-%202016.pdf). Acesso em: 5 mar. 2020.

ANJOS, Melquisedeque Cerqueira dos. **A Gestão da Informação na Segurança Pública para Grandes Eventos no Estado da Bahia**. 2021. 160 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Instituto de Ciência da Informação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/34255>. Acesso em: 5 mar. 2020.

ANSOFF, Igor; DECLERCK, Roger P.; HAYES, Robert L. **Do Planejamento Estratégico à Administração Estratégica**. Tradução Carlos Roberto Vieira de Araújo. São Paulo: Atlas, 1981.

ANSOFF, H. Igor. **Administração Estratégica**. Tradução Mário Ribeiro da Cruz. São Paulo: Atlas, 1983.

ANSOFF, H. Igor. **Implantando a Administração Estratégica**. Tradução Antonio Zoratto Sanvincente e Guilherme Ary Plonky. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1993.

ANTUNES, J. E. Prefácio. In: TEUBNER, G. **O Direito como Sistema Autopoietico**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1989.

ASSIS, Luís Otávio Milagres. **Efeitos Organizacionais da Implantação de Metas e Remuneração Variável por Desempenho: o caso da segurança pública em Minas Gerais**. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) –

Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9559/disserta%C3%A7%C3%A3o%20luis%20otavio.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2018.

AZEREDO, P. G. D. **Vantagens e desvantagens da estrutura de holding na administração pública**: um estudo de caso do Ministério da Defesa. 2012. 94 f. Dissertação (Mestrado). Rio de Janeiro: Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, 2012. 94 p. Disponível em: [http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9977/Disserta%C3%A7%C3%A3o\\_Priscilla%20Guerreiro%20de%20Azeredo\\_Para%20Entrega\\_.pdf?sequence=3&isAllowed=y](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9977/Disserta%C3%A7%C3%A3o_Priscilla%20Guerreiro%20de%20Azeredo_Para%20Entrega_.pdf?sequence=3&isAllowed=y). Acesso em: 01 maio 2017.

BORGES, Alex Fernando; FREITAS JUNIOR, Dionysio Borges de; OLIVEIRA, Elias Rodrigues. Estratégia e Administração Pública: o caso do programa “Choque de Gestão” do Governo do Estado de Minas Gerais. **Revista Pretexto**, Belo Horizonte, v. 9, n. 3, p. 79-106, jul. / set. 2008. Disponível em: [http://repositorio.ufla.br/bitstream/1/246/1/ARTIGO\\_Estrat%c3%a9gia%20e%20administra%c3%a7%c3%a3o%20p%c3%bablica%20o%20caso%20do%20programa%20choque%20de%20gest%c3%a3o%20do%20Governo%20do%20Estado%20de%20Minas%20Gerais.pdf](http://repositorio.ufla.br/bitstream/1/246/1/ARTIGO_Estrat%c3%a9gia%20e%20administra%c3%a7%c3%a3o%20p%c3%bablica%20o%20caso%20do%20programa%20choque%20de%20gest%c3%a3o%20do%20Governo%20do%20Estado%20de%20Minas%20Gerais.pdf). Acesso em: 07 nov. 2018.

BRASIL. Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 27 fev. 1967.

BRASIL. **Decreto n.º 5.378, de 23 de fevereiro de 2005. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências**. Brasília. 2005.

BRASIL. Decreto n.º 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei n.º 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Brasília. 2007.

BRASIL. Decreto n.º 9.630, de 26 de dezembro de 2018. Institui o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e dá outras providências **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 26 dez. 2018.

BRASIL. Decreto n.º 10.822, de 28 de setembro de 2021. Institui o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 28 set. 2021.

BRASIL. Lei n.º 6.404, de 15 de fevereiro de 1976. Dispõe sobre as Sociedades por Ações. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 17 dez. 1976.

BRASIL. Lei n.º 13.675, de 11 de junho de 2018. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro

de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 11 jun. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

CAMARGOS, M. A. D.; DIAS, A. T. Estratégia, Administração Estratégica e Estratégia Corporativa: uma síntese teórica. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, 10, janeiro/março 2003.

CATARINA, S. Lei Complementar n.º 741, de 12 de junho de 2019. **Dispõe sobre a estrutura organizacional básica e o modelo de gestão da Administração Pública Estadual, no âmbito do Poder Executivo, e estabelece outras providências**, jun 2019. Disponível em: <[http://leis.aleg.br/html/2019/741\\_2019\\_lei\\_complementar.html](http://leis.aleg.br/html/2019/741_2019_lei_complementar.html)>. Acesso em: 18 jun. 2019.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 7ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

CHIAVENATO, Idalberto. **Princípios da administração**: o essencial em teoria geral da administração. 2ª. ed. Barueri-SP: Manole, 2012.

CNJ. <http://www.cnj.jus.br>. **CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA**, 2017. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/normas-e-orientacoes-da-gestao-estrategica>>. Acesso em: 26 março 2017.

COSTA, Ivone Freire. **Polícia e Sociedade**: Gestão de segurança pública, violência e controle social. Salvador: FDUFA, 2005.

COSTA, E. A. D. **Gestão estratégica**: da empresa que temos para a empresa que queremos. 2ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

CRESWELL, J. W.; CLARK, V. L. P. **Pesquisa de métodos mistos**. Tradução de Magda França Lopes. 2ª. ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

DE SORDI, José Osvaldo. **Gestão por processos: uma abordagem da moderna administração**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

ENAP. **Módulo do Curso de Gestão da Estratégia com uso do BSC**. Brasília: ENAP, 2014.

FBSP. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. 9. ed. São Paulo: FBSP, 2015. 156 p. ISBN ISSN 1983-7364. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/produtos/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/9o-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica>>. Acesso em: 09 out. 2016.

FEITOSA, I. L.; POPADIUK, S.; DROUVOT, H. **Estruturação de Pesquisas Acadêmicas**: a Perspectiva Multi-Paradigmática. In: XXXIII Encontro da ANPAD. São Paulo: [s.n.]. 2009.

ERENCE, T. P.; THURMAN, P. W. **Estratégia**. Tradução de Silvio Antunha. São Paulo: Saraiva, 2012.

FERREIRA, H. R. S.; MARCIAL, E. C. **Violência e Segurança Pública em 2023: cenários exploratórios e planejamento prospectivo**. Rio de Janeiro: IPEA, 2015. 164 p. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/151211\\_livro\\_violencia\\_seguranca.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/151211_livro_violencia_seguranca.pdf)>.

FERREIRA, José Maria Carvalho. **Atualidade da Construção do Objeto Científico da Sociologia Econômica**. RAE-eletrônica, v. 6, n. 1, Art. 8, jan./jun. 2007. Disponível em: <http://www.rae.com.br/electronica/index.cfm?FuseAction=Artigo&ID=4036&Secao=FÓRUM&Volume=6&numero=1&Ano=2007>. Acesso em: 13 dez. 2021.

FIGUEIRA NEVES, R. **Acoplamento Estrutural, Fechamento Operacional e Processos Comunicativos na Teoria dos Sistemas Sociais de Niklas Luhmann. 2005. 149 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia)**. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2005.

FREITAS, Juarez. **Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. 3. ed. refund. e aum. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

GARCES, A.; SILVEIRA, J. P. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**, São Paulo, Out-Dez 2012. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=1793>>. Acesso em: 04 ago. 16.

GARCIA, R. C. PPA: O QUE NÃO É E O QUE PODE SER. **Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Ipea**, Brasília, 2000. Disponível em: <[http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/bps\\_20\\_artigospecial.pdf](http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_20_artigospecial.pdf)>. Acesso em: 06 jul. 16.

GESPÚBLICA. <http://www.gespublica.gov.br>. **GESPÚBLICA**, 2005. Disponível em: <<http://www.gespublica.gov.br/content/apresentação>>. Acesso em: 17 nov. 2016.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HOWLETT, Michael. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Tradução técnica Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HUERTAS, Franco. **O método PES: entrevista com Matus**. Tradução Giselda Barroso Sauveur. São Paulo: Fundap, 1996.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **IBGC**. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/index.php/governanca/governanca-corporativa>>. Acesso em: 26 out. 2016.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS E APLICADAS; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Nota Técnica Atlas da Violência 2016**. 17. ed. Brasília: [s.n.], 2016. Disponível em: <[http://www.forumseguranca.org.br/storage/download/atlas\\_da\\_violencia\\_2016\\_ipea\\_e\\_fbisp.pdf](http://www.forumseguranca.org.br/storage/download/atlas_da_violencia_2016_ipea_e_fbisp.pdf)>. Acesso em: 09 out. 2016.

INSTITUTO SOU DA PAZ. **Balanco das Políticas de Gestão para Resultado na Segurança Pública**. Rio de Janeiro: Instituto Sou da Paz, 2019. Disponível em: [https://soudapaz.org/wp-content/uploads/2019/11/balanco\\_da\\_gestao\\_publica.pdf](https://soudapaz.org/wp-content/uploads/2019/11/balanco_da_gestao_publica.pdf). Acesso em: 05 out. 2020.

KALLÁS, D.; COUTINHO, A. R. **Gestão da Estratégia**: experiências e lições de empresas brasileiras. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **A execução premium: a obtenção de vantagem competitiva através do vínculo da estratégica com as operações do negócio**. Tradução Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. Alinhamento: utilizando o *Balanced Scorecard* para criar sinergias corporativas. Tradução Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: Alta Books, 2017.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **Organização Orientada para a Estratégia**: como as empresas que adotam o *Balanced Scorecard* prosperam no novo ambiente de negócios. Tradução Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: Alta Books, 2019.

KASPER, H. **O Processo de Pensamento Sistêmico**: Um Estudo das Principais Abordagens a partir de um Quadro de Referência Proposto. 2000. 308 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2000.

KISSELER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. v. 40, n. 3, p. p. 479-499, mai./jun. 2006. Disponível em: <Disponível em:. Acesso em: 15 abr. 2017>. Acesso em: 25 abril 2017.

KISSELER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, Mai-Jun 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n3/31252.pdf>>. Acesso em: 06 abr. 2018.

LARSON, E. W.; GRAY, C. F. **Gerenciamento de Projetos**: o processo gerencial. Tradução de Théó Amon. 6ª. ed. Porto Alegre: AMGH, 2016.

LIMA, R. S. D.; RATTON, J. L.; AZEVEDO, R. G. D. **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. 1ª. ed. São Paulo: Contexto, 2014.

LOURENZANI, L. W.; QUEIROZ, T. R.; SOUZA FILHO, H. M. D. **Scorecard Sistêmico**: modelo de gestão para empreendimentos rurais familiares. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, Lavras, v. 10, p. 123-136, 2008. Disponível em:

<<http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/48445/2/11%20-%202007.334%20-%2020123%20a%20136.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2016.

LUHMANN, N. **Introdução à Teoria dos Sistemas**. Tradução de Ana Cristina Arantes Nasser. Petrópolis-RJ: Vozes, 2009.

LUHMANN, N. **Sistemas Sociais: esboço de uma teoria geral**. Tradução de Roberto Dutra Torres Junior, Marco Antonio dos Santos Casanova Antonio C. Luz Costa. Petrópolis-RJ: Vozes, 2016.

LUZIO, F. F. **Fazendo a estratégia acontecer**: como criar e implementar as iniciativas da organização. 2ª ed. ampliada. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

MAGALDI, Sandro; NETO, José Salibi. **Estratégia Adaptativa: o novo tratado do pensamento estratégico**. São Paulo: Editora Gente, 2020.

MARIOTTI, H. **Pensamento complexo**: suas aplicações à liderança, à aprendizagem e ao desenvolvimento sustentável. 2ª. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARTINS, G. D. A. Metodologias convencionais e não-convencionais e a pesquisa em administração. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, 00, n. 0, 1994. Disponível em: <<http://www.regeusp.com.br/arquivos/C00-art01.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

MATIAS-PEREIRA, J. A. Governança Corporativa Aplicada no Setor Público Brasileiro. **Revista APGS: administração pública e gestão social**, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 110-135, jan./mar. 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4015/2246>. Acesso em: 16 mai. 2019.

MATIAS-PEREIRA, J. A. **Curso de Planejamento Governamental: foco nas políticas públicas e nos indicadores sociais**. São Paulo: Atlas, 2012a.

MATIAS-PEREIRA, J. A. **Curso de Gestão Estratégia na Administração Pública**. São Paulo: Atlas, 2012b.

MATUS, Carlos. **Estratégias Políticas**: Chipanzé, Maquiavel e Gandhi. Tradução Giselda Barroso Sauveur. São Paulo: Fundap, 1996.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br>>. Acesso em: 17 nov. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/>>. Acesso em: 17 nov. 2020.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safári de estratégia**: um roteiro pela selva do planejamento. Tradução de Lene Belon Ribeiro. 2ª. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

MINTZBERG, Henry *et al.* **O processo da estratégia**: conceitos, contextos e casos selecionados. Tradução Luciana de Oliveira da Rocha. Porto Alegre: Artmed, 2006.

MJSP. Disponível em: <https://legado.justica.gov.br/seus-direitos/elaboracao-legislativa/projetos/susp#:~:text=O%20Susp%20cria%20uma%20arquitetura,atribui%C3%A7%C3%A3o%20de%20estados%20e%20munic%C3%ADpios>. Acesso em: 6 jun. 2020.

MODESTO, P. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n. 2, p. 105-119, 04/05 2000.

MPF. [www.mpf.mp.br](http://www.mpf.mp.br). **Ministério Público Federal**, 2011. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/conheca-o-mpf/gestao-estrategica-e-modernizacao-do-mpf/governanca/sistema-integrado-de-gestao-estrategica-e-governanca-1>>. Acesso em: 17 mar. 2017.

MOORE, Mark H. **Criando Valor Público**: gestão estratégica no governo. Tradução P. G. Vilas-Bôas Castro e Paula Vilas Bôas Castro. Rio de Janeiro: Uniletras; Brasília, DF: Enap, 2002.

NEIS, Dyogo; PEREIRA, Maurício Fernandes. As Origens do Campo da Estratégia: Contribuições de Igor Ansoff e Henry Mintzberg. **Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios**, Florianópolis, v.8, n.º 2, p. 207-239, mai./ago. 2015. Disponível em: <file:///C:/Users/ALINE/Downloads/admin,+2865-7794-1-CE.pdf>. Acesso em: 15 abr 2017.

NEVES, C. E. B.; NEVES, F. M. O que há de complexo no mundo complexo? Niklas Luhmann e a Teoria dos Sistemas Sociais. **Sociologias**, Porto Alegre, 8, 2006. 182-207. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n15/a07v8n15.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 16.

NEVES, M. **A Constitucionalização Simbólica**. 3ª. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

NEVES, M. **Entre Têmis e Leviatã**: uma relação difícil - O Estado Democrático de Direito a partir e além de Luhmann e Habermas. 3ª. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

OLIVEIRA, D. D. P. R. **Governança Corporativa na Prática**: integrando Acionistas, Conselho de Administração e Diretoria Executiva na Geração de Resultado. 3ª. ed. São Paulo: [s.n.], 2005.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Sistemas, Organização e Método**: uma abordagem gerencial. 21ª ed. São Paulo: Atlas, 2017.

ORGANIZAÇÃO. *In*: MICHAELIS moderno dicionário da língua portuguesa. São Paulo: Melhoramentos. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/organizacao>. Acesso em: 8 mar. 2019.

ORGANIZAR. *In*: MICHAELIS moderno dicionário da língua portuguesa. São Paulo: Melhoramentos. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/organizar/>. Acesso em: 8 mar. 2019.



OTTOBONI, C. Perspectiva de triangulação entre diferentes paradigmas na pesquisa em Administração. In: XXXIII Encontro da ANPAD, 2009, São Paulo., São Paulo, p. 16, setembro 2006. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EPQ2321.pdf>>. Acesso em: 07 dez. 2006.

PAULO, L. F. A. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, Brasília, 2010. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/44/42>>. Acesso em: 06 ago. 16.

PALUDO, Augustinho. **Administração Pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PEREZ, F. C. **Cultura Organizacional e Gestão Estratégica**: a cultura como recurso estratégico. São Paulo: Atlas, 2015.

PERMANBUCO. SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. **Pacto pela Vida**, 2016. Disponível em: <<http://www.seplag.pe.gov.br/web/ppv/pacto-pela-vida>>. Acesso em: 08 jul. 2016.

PINHO, Tatiana Eleutério D'Almeida e. **Política de Segurança Pública**: a perspectiva da Teoria dos Sistemas luhmanniana na arquitetura da governança securitária na Bahia. 2019. 126f. Dissertação (Mestrado em Segurança Pública, Justiça e Cidadania) – Escola de Administração/Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019. Disponível em: [https://sigaa.ufba.br/sigaa/public/programa/defesas.jsf?lc=pt\\_BR&id=2108](https://sigaa.ufba.br/sigaa/public/programa/defesas.jsf?lc=pt_BR&id=2108). Acesso em: 5 mar. 2020.

PMI. **Um Guia do Conhecimento em Gerenciamento de Projetos (GUIA PMBOK)**. 7ª. ed. Pennsylvania, USA: Project Management Institute (PMI), 2017.

PORTER, Michael E. **Estratégia Competitiva: Técnicas para análise de indústrias e da concorrências**. 5ª ed. Tradução de Elizabeth Maria de Pingo Braga. Rio de Janeiro: Campus, 1991.

PROGESP. Página do Mestrado em Segurança Pública, Justiça e Cidadania. **Programa de Estudos, Pesquisas e Formação em Políticas e Gestão de Segurança Pública**, 2016. Disponível em: <<http://www.progesp.ufba.br/mestrado-profissional/>>. Acesso em: 08 dez. 2016.

PRIM, Carlos Henrique. **A teoria das organizações e a evolução do pensamento científico**. In: Encontro da Anpad, 32., 2008, Rio de Janeiro. **Anais [...]** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EOR-A631.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2018.

RATTON, José Luiz; GALVÃO, Clarissa; FERNANDEZ, Michelle. O Pacto pela Vida e a Redução de Homicídios em Pernambuco. **Diálogos de Segurança Cidadã**, Rio de Janeiro, ed. Especial, p. 10-28, ago. 2014. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2014/07/artigo-8-p2.pdf>. Acesso em: 15 abr 2019.

RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. **Political studies**, Cambridge, USA, 44, n. 4, 1996. 652-667. Disponível em: <<http://spp.xmu.edu.cn/wp-content/uploads/2013/12/The-New-Governance-Governing-without-Government-pdf.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2018.

REGATEIRO, Hugo Alexandre Santos; RAMOS, Edson Marcos Leal Soares; SOUZA, Joyce Gama; MELLO, Cesar Maurício de Abreu. Avaliação da Criminalidade no Estado do Pará. **Research, Society and Development**, [S. l.], v. 10, n. 3, p. e10010313088, 2021. DOI: 10.33448/rsd-v10i3.13088. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/13088>. Acesso em: 14 dez. 2021.

RIO DE JANEIRO (ESTADO), R. D. J. Decreto n.º 46.544, de 01 de janeiro de 2019. **Estabelece a estrutura do Poder Executivo, e dá outras providências**, Rio de Janeiro, RJ, jan. 2019.

ROCHA, L. C. S.; ARAÚJO, G. E. F.; MARQUES, R. O. Abordagens Epistemológicas nas Pesquisas em Administração: uma análise nas dissertações de um programa de pós-graduação no nordeste brasileiro. **HOLOS - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte**, Natal, 4, ago. 2012. Disponível em: <http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/viewFile/976/577>. Acesso em: 10 nov. 2016.

ROCHA, W. Gestão Estratégica. **VI Congresso Brasileiro de Custos**, São Paulo, Jun/Jul 1999. Disponível em: <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/3215/3215>. Acesso em: 23 Outubro 2016.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. **Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. Tradução de Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

ROSÁRIO, K. D.; CORONA, H. M. P. **Epistemologia da Pesquisa em Administração**. Pato Branco: [s.n.]. 2011

SAE/PR, 2018. Custos Econômicos da Criminalidade no Brasil. **Relatório de Conjuntura n.º 4**, jun. 2018. Brasília, Presidência da República. Disponível em: <https://download.uol.com.br/noticias/2018/relatorio/custos-economicos-da-criminalidade-no-brasil-06-2018.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2020.

SANTANA, Thiago Miguez de. Metodologia OKR: Um Estudo Multicaso em Startups Baianas. **Revista Formadores - Vivências e Estudos**, Cachoeira - Bahia, v. 12, n. 8, p. 54-76, Dez, 2019. Disponível em: <https://adventista.emnuvens.com.br/formadores/article/view/1251>. Acesso em: 07 nov. 2020.

SANTIAGO, C. **O que é Gestão, Gerenciamento e Administração?** Portal da Administração, Brasília, fevereiro 2016. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/artigos/negocios/o-que-e-gestao-gerenciamento-e-administracao/93514/>>. Acesso em: 25 jan. 2017.

SANTOS, António J. Robalo. **Gestão Estratégica: conceitos, modelos e instrumentos**. Lisboa: Escolar, 2008.

SAPORI, Luís Flávio; ANDRADE, S. C. P. **Arranjos institucionais e políticas de segurança pública na sociedade brasileira**. In: CRUZ, Marcus Vinicius Gonçalves; BATITUCCI, Eduardo Cerqueira (org.). *Homicídios no Brasil*. São Paulo: FGV, 2007. 252 p.

SCHULTZ, Glauco. **Introdução à Gestão de Organizações**. Coordenado pela SEAD/UFRGS. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.

SENA, A. P. S. D. **Planejamento Estratégico: como avaliar e controlar**. Salvador: EDUFBA, 2013.

SENADO FEDERAL. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/hpsenado>>. Acesso em: 17 nov. 2020.

SENGE, P. M. **A Quinta Disciplina: a arte e a prática da organização que aprende**. Tradução de OP Traduções Gabriel Zide Neto. 31ª. ed. Rio de Janeiro: BestSeller, 2016.

SILVA, João Apolinário da. **Análise Criminal: teoria e prática**. Salvador: Artpoesia, 2015.

SILVA, Shirlei da Conceição Domingos; RAMALHO, Wanderley. O pensamento complexo e as teorias das organizações: reflexões. In: **Percurso Acadêmico**, Belo Horizonte, v. 9, n. 17, jan./jun. 2019, p. 383-402. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/percursoacademico/article/view/20121/14952>. Acesso em: 5 jun. 2018.

SINESP. Disponível em: <https://dados.mj.gov.br/dataset/sistema-nacional-de-estatisticas-de-seguranca-publica>. Acesso em: 05 mar. 2021.

SOARES, F. B. R.; QUADROS, R. Avaliação do Processo de Gerenciamento de Portfólio de Projetos, Buenos Aires, setembro 2007. Disponível em: <[http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Administracao\\_SoaresFB\\_1.pdf](http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Administracao_SoaresFB_1.pdf)>. Acesso em: 17 nov. 2016.

SOUZA, R. S. R. **Quem Comanda a Segurança Pública no Brasil? Atores, Crenças e Coalizões que dominam a Política Nacional de Segurança Pública, Cap. 2 – Segurança Pública no Brasil: Da Polícia à Política**. 1. ed. ed. Belo Horizonte: Letramento, 2015.

TEUBNER, Gunter. **O Direito como Sistema Autopoiético**. Tradução de José Engrácia Antunes. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1989.

THOMPSON JR., A. A.; STRICKLAND III, A. J.; GAMBLE, J. E. **Administração Estratégica**. Tradução de Katia Aparecida Roque Roberto Galman. 15ª. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2008.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. 2. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

TRINDADE, André Fernando do Reis. **Para entender Luhmann e o direito como sistema autopoietico**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

VASCONCELLOS, M. J. E. **Pensamento Sistêmico**: uma epistemologia científica para uma ciência novo-paradigmática. In: I Congresso Brasileiro de Sistemas: Despertando a consciência para a visão sistêmica. Ribeirão Preto-SP: [s.n.]. 9-10 nov. 2005.

WASELFSZ, J. J. **Mapa da Violência 2016**: homicídios por armas de fogo no Brasil. Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2016. 74 p. Disponível em: [http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2016/Mapa2016\\_armas\\_web.pdf](http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2016/Mapa2016_armas_web.pdf). Acesso em: 09 out. 2016.