

idp

idn

MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**DESAFIOS NA CONCEPÇÃO DO PLANEJAMENTO
ESTRATÉGICO NAS POLÍCIAS MILITARES DO MARANHÃO,
PARÁ E PIAUÍ: UMA ANÁLISE DE PASSADO, PRESENTE E
FUTURO**

FELIPE SOUSA SANTANA

Brasília-DF, 2022

FELIPE SOUSA SANTANA

DESAFIOS NA CONCEPÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NAS POLÍCIAS MILITARES DO MARANHÃO, PARÁ E PIAUÍ: UMA ANÁLISE DE PASSADO, PRESENTE E FUTURO

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional da Escola de Administração do Instituto Brasiliense de Direito Público, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador

Professor Doutor Felipe Lopes da Cruz.

Brasília-DF 2022

FELIPE SOUSA SANTANA

DESAFIOS NA CONCEPÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NAS POLÍCIAS MILITARES DO MARANHÃO, PARÁ E PIAUÍ: UMA ANÁLISE DE PASSADO, PRESENTE E FUTURO

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional da Escola de Administração do Instituto Brasiliense de Direito Público, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Aprovado em 09 / 03 / 2022

Banca Examinadora

Prof. Dr. Felipe Lopes da Cruz - Orientador

Prof. Dr. Humberto Falcão Martins

Profa. Dr. Milton de Souza Mendonça Sobrinho

S232d Santana, Felipe Sousa
Desafios na concepção do planejamento estratégico nas polícias militares do Maranhão, Pará e Piauí: uma análise de passado, presente e futuro / Felipe Sousa Santana. – Brasília: IDP, 2022.

130 p.: il. Color
Inclui bibliografia.

Trabalho de Conclusão de Curso (Dissertação) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Mestrado Profissional em Administração Pública, Brasília, 2022.

Orientador: Prof. Dr. Felipe Lopes da Cruz.

1. Planejamento estratégico. 2. Segurança pública. 3. Polícia militar. 4. Gestão pública. I. Título.

CDD: 341.5901

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa



DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho ao legado do meu amigo. Irmão. Alma gêmea.
Raul.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu pai e minha mãe. Exemplos de determinação, trabalho e retidão que tive a honra e o privilégio de vivenciar e aprender.

Agradeço ainda a minha amada esposa. Mulher batalhadora, ética e sensível que foi minha guardiã durante toda a elaboração da dissertação.

Aos meus familiares, em especial Leonardo e Caio, pelas ajudas conscientes e inconscientes que possibilitaram a realização de tudo isso.

Aos meus amigos e compadres, Alysson Cruz, sergipano arretado e homem exemplar e Paulo Araújo, pela fidelidade.

Ao meu amigo, eterno orientador e orientando, Gabriel Coc. Cruz. Amizade sincera, espontânea e perene.

Agradeço ainda ao meu orientador, Professor Doutor Felipe Cruz, homem de carisma e intelecto muito acima da média, que possibilitou um simples aluno sonhar em ser pesquisador.

Um abraço - e respeito máximo - a todos os amigos do trabalho policial militar, em especial a Avelino, Russel, Diogo, Marcos Paulo, Jarbas, Fonseca, Gonzaga, Jolinel e L. Ferreira.

Aos colegas de profissão das instituições irmãs que me permitiram adentrar e dialogar sobre os vícios e vicissitudes de suas Polícias. Em especial ao Maj Tiago (PMPI), Maj Kátia, Maj Érika e Maj Patrícia (todas da PMPA).

Por fim, aos cinco parceiros diários de companhia domiciliar. Deco, Baleia, Penélope, Minie e Gordão.

*“Os grandes navegadores devem sua reputação
aos temporais e tempestades.”*

Epicuro

RESUMO

Esta pesquisa buscou analisar os desafios encontrados nas Polícias Militares do Estado do Maranhão, Pará e Piauí, durante a concepção de seus respectivos planejamentos estratégicos. Para isso, definiu-se desafio como aquilo que causa impacto relevante ou impõe comportamento ou ação, e concepção como o efeito ou a ação de conceber, inventar, criar ou gerar algo. Estudou-se a literatura clássica e atual acerca da área de planejamento estratégico e planejamento em segurança pública para que se pudesse compreender os limites e possibilidades desta ferramenta, em especial seus obstáculos durante seu processo de construção. Trata-se de um estudo de caso múltiplo incluindo pesquisa bibliográfica acerca dos conceitos e elementos de planejamento e estratégia. É feita ainda a análise documental de normas e legislações que caracterizam a estrutura, os processos de elaboração do planejamento estratégico em organizações públicas. Foram também realizadas entrevistas e aplicação de formulários com profissionais que vivenciaram, ou atuam na concepção, elaboração e implementação do planejamento estratégico nas instituições selecionadas, obtendo-se assim informação de natureza representativa com posterior análise de conteúdo e triangulação dos dados evidenciados. Como principal resultado da pesquisa, constatou-se que os 10 desafios elencados pela literatura para organizações públicas são semelhantes aos observados nas três polícias militares pesquisadas, em medidas e intensidades diferentes, destacando-se a falta de capacitação profissional dos profissionais, a ausência de comunicação da elaboração da ferramenta e a deficiência dos instrumentos de tecnologia da informação. Observou-se ainda variações e particularidades atinentes as idiosincrasias regionais, como diferenças orçamentárias e de estruturação do planejamento estratégico.

Palavras-chaves: planejamento estratégico; segurança pública; polícia militar; gestão pública.

ABSTRACT

This research sought to analyze the challenges encountered in the military police of the State of Maranhão, Pará and Piauí, during the design of their strategic planning. For this, challenge was defined as that which causes a relevant impact or imposes behavior or action, and conception as the effect or action of conceiving, inventing, creating or generalizing something. The classic and current literature on the area of strategic planning and planning in public security was studied so that one could understand the limits and possibilities of this strategic tool, especially its obstacles during its construction process. It is a multiple case study including bibliographic research about the concepts and elements of planning and strategy; document analysis of norms and legislation that characterize the structure, the processes of elaboration of strategic planning in public organizations; conducting interviews and applying questionnaires with professionals who have experienced, or work in the design, elaboration and implementation of strategic planning in the selected institutions, thus obtaining information of a representative nature with subsequent content analysis and triangulation of the evidenced data. With that, questioned-research is that the 10 listed by the world organization are similar to those observed in the three organizations and different intensities, highlighting the lack of training of the military, the lack of authority of the organization of the literature Tool and deficiencies of the instruments of information Technology. Variations and specificities were also observed, such as regional idiosyncrasies, as well as differences in orientation and structuring of strategic planning

Keywords: strategic planning; public security; military police; public management.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 15

1.1. Contextualização	18
1.2. Justificativa	21
1.3. Pergunta norteadora.....	24
1.4. Objetivos.....	25
1.4.1. Objetivo geral.....	25
1.4.2. Objetivos específicos.....	25
1.5. Estrutura da dissertação	26

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA 289

2.1. Planejamento e estratégia	Erro! Indicador não definido.
2.1.1. Planejamento: da conceituação às particularidades	30
2.1.2. Estratégia: Origem, evolução e características.	32
2.1.3. Planejamento Estratégico.....	34
2.1.4. Críticas e Benefícios do Planejamento Estratégico.....	39
2.2. Panorama de Estudos Correlatos.....	44
2.3. Planejamento e Segurança Pública.	Erro! Indicador não definido.46
2.3.1 Planejamento (e) Estratégico em segurança: Da teoria à prática na atualidade.....	48
2.3.2 Planejamento (e) Estratégico em segurança: A prática e a contemporaneidade.	52

3. HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NA PMMA, PMPA E PMPI 546

3.1. Polícia Militar do Maranhão e o antigo planejamento estratégico 2014-2017	56
3.2. O vigente planejamento estratégico 2015-2025 da PMPA.....	60
3.3. O neonato planejamento estratégico 2021-2026 da PMPI.....	62

4. METODOLOGIA..... 678

SUMÁRIO

4.1. Qualificação de pesquisa.....	67
4.2. Tipo de pesquisa	689
4.3. Estratégia de pesquisa.....	69
4.3.1. Pesquisa bibliográfica.....	70
4.3.2. Análise documental	70
4.3.3. Entrevistas.....	72
4.3.4. Levantamento por formulários.....	734
4.4. Análise dos dados	744
4.5. Limitações da metodologia	755
4.6. Roteiro de entrevista.....	76
4.7. Roteiro de Questionário	790
4.8. Análise de Conteúdo: Percurso metodológico e sua fundamentação	812

5. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....845

5.1 Perfil dos sujeitos de pesquisa	856
5.2 Desafios elencados e resultados encontrados na pesquisa na pmma, pmpa e pmpi.....	87
5.2.1 Comunicação <i>interna corporis</i>	88
5.2.2 Utilização dos instrumentos de tecnologia da informação.....	91
5.2.3 Numerosas e abstratas competências na Segurança Pública.....	93
5.2.4 Capacitação dos planejadores.....	96
5.2.5 Envolvimento do Comandante Geral.....	98
5.2.6 A influência da estrutura hierárquica militar	100
5.2.7 Necessidade de informação da instituição.....	102
5.2.8 Processo decisório baseados em critérios políticos.....	104
5.2.9 Percepção financeira do Planejamento Estratégico.....	106
5.2.10 Reação institucional às mudanças	104
5.3 Da latência das intuições às interpretações: Análise de conteúdo nas três instituições. Frequência, ordem de aparição e suas inferências.....	106

SUMÁRIO

5.3.2 Citações: Discurso e percepção das sugestões e respostas 109

5.4 Implicações e desdobramentos práticos 115

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS 1147

7. REFERÊNCIAS 124



1

INTRODUÇÃO

Quando Yuval Harari (2018) na sua décima nona lição – das vinte e uma – para o século XXI afirmou que para acompanhar o mundo de 2050 seria necessário às pessoas não só inventarem novas ideias e produtos, mas reinventarem-se diversas vezes. Era pouco provável que se lembrasse do que Peter Drucker (2001, p. 156) afirmou quando “o propósito da tarefa de construir o futuro não é decidir o que deve ser feito amanhã, mas o que deve ser feito hoje para que haja um amanhã”. O primeiro visualizava o indivíduo em sua complexidade. Já o segundo, as organizações e suas densas estruturas. Mas o que ambos, em áreas distintas do conhecimento, têm em comum em suas reflexões é a preocupação com a dinamicidade contemporânea do mundo e a necessidade de se debruçar sobre as ações e condutas hoje – de forma planejada – para que se possa atingir os cenários e realizações pretendidos. Assim, o caminho trilhado, e que se descreve a trilhar para homens e organizações, passa pelo planejamento e pela estratégia, cada qual na medida de seus limites e possibilidades.

O planejamento estratégico, posterior às ações de planejar ou criar estratégias, surge na década 60 pelas empresas privadas que perceberam a necessidade em estar prontas a compreender as ameaças e oportunidades do ambiente externo, respondendo a elas com uma conduta preestabelecida, sistemática, a qual os administradores interagem e permitiam-se conceber (ANSOFF; McDONELL, 1993). Imediatamente, esta prática passou a integrar diversas outras organizações, pois seus líderes a identificaram como um possível elemento positivo de inovação frente aos seus concorrentes (MINTZBERG, 2004).

O uso do planejamento estratégico no setor público, por sua vez, é um fenômeno relativamente recente, iniciado no último quartel do século XX após sua difusão no universo privado. No entanto, ações de natureza estratégica remontam o setor público há séculos, em especial nas áreas militares e de relações políticas, nas quais o caráter coercitivo (físico ou moral) do poder do Estado mais se fazia sentir (FREEDMAN, 2013). Conquanto todo esse lastro histórico, a ferramenta estratégica desembarcou no setor público inicialmente nos países do Reino Unido e Estados Unidos para, posteriormente, passar a ser utilizado na Europa

e demais países da Comunidade de Nações Britânicas - Commonwealth, com rápido desenvolvimento de seus conceitos, instrumentos e formas de aplicação (MINTZBERG, 2004; BRYSON; EDWARD; SLYKE, 2018). O embrião do que viria a ser a gestão estratégica no Brasil origina-se em 1967, na esteira da reforma administrativa gerencial que varreu o mundo, e foi aplicado no país pelo governo militar, por meio do Decreto-Lei 200, sendo cristalizada com a criação do Plano Plurianual no pós-Constituição Federal de 1988 e aprimorada pelo Governo Federal no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado em 1995 (BRESSER-PEREIRA, 1997).

No contexto de uma realidade que se apresenta extremamente volátil, com escassez de recursos, crescimento exponencial das demandas sociais e instabilidade econômica e política, a Administração Pública adapta-se por meio da inserção de elementos estratégicos como forma de organizar suas atividades e implementá-las (OTA, 2014). Essa conduta “existe quando as organizações movem para além do planejamento, desenvolvendo mecanismos para a implementação da estratégia” (VIZANT & VIZANT, 1996, p. 202 – tradução nossa) . O que se tem é um movimento dos Poderes Públicos no sentido de realizar o planejamento e implementar as decisões advindas de forma organizada. Isso porque o ato de planejar pede decisões que são muito complexas para serem manipuladas uma única vez, sem segmentação das fases e, em que pese serem divididas em subconjuntos, demandam uma decisão final única (ACKOFF, 1978). Posto isso, o planejamento não seria um ato, mas um processo que busca se aproximar à solução desejada pelo gestor.

A sistematização das principais atividades, através de um processo que permite executar decisões com o maior número de informações possível, na qual o modus operandi atua no presente visando garantir um futuro pretendido é definido por Peter Drucker (1998) como planejamento estratégico. Para o autor, trata-se de algo inerente às organizações que, após iniciado, segue um fluxo contínuo permitindo-se reiniciar sempre que chega a um final, realizando sua análise e reduzindo os riscos nas decisões dos administradores. No setor público, esse processo transfigura-se em uma ferramenta que essencialmente busca formular a estratégia das organizações, definindo-a, descrevendo sua visão, objetivos e forma de agir (POISTER, 2010).

Existe uma vasta literatura sobre os princípios, definições e resultados tanto na esfera privada (ACKOFF, 1978; ANSOFF, 1993;

DRUCKER, 1998 e 2001; KAPLAN & NORTON, 2000; MINTZBERG, 2004 e MINTZBERG & AHLSTRAND & LAMPEL, 2010), quanto no setor público (ALDAY, 2000; BRYSON & EDWARD & SLYKE, 2018; GIACOBBO, 1997; MATUS, 1996; POISTER, 2010). Contudo, há que se compreender as nuances e particularidades atinentes ao universo público e privado, e definir a esfera de atuação do planejamento estratégico nesses dois universos, sabendo que, apesar da grande troca de informação e consequente influência, as diferenças existem e exigem elaboração conceitual e prática para garantir sua aplicabilidade. Jackson De Toni (2016, p. 176) acentua que “[...] em termos genéricos, as metodologias privadas não dialogam bem com o universo público, no qual a política e o poder são as variáveis cotidianas intrínsecas e determinantes”. Já Fukuyama (2018, p. 92) destaca que “ao contrário do setor privado, o público não enfrenta a ameaça de falência, nem seu desempenho pode ser facilmente medido”.

Os órgãos de segurança pública do Brasil não são omissos neste contexto e muitos já aplicam uma gama de modernas ferramentas que possibilitam recepcionar demandas e entregar resultados satisfatórios aos seus destinatários final, a saber, a sociedade, sendo o planejamento estratégico um desses instrumentos (REIS, 2006, SILVA 2017, PARÁ, 2015). Em que pese o crescimento do número de planejamentos estratégicos nas polícias do país, as Polícias Militares ainda possuem poucos estudos focados nas limitações e nos resultados obtidos com a concepção e a implementação desta ferramenta, notadamente nas instituições castrenses da Região Nordeste brasileira. Sendo assim, este trabalho busca ampliar o conhecimento acerca das peculiaridades existentes para a elaboração do planejamento estratégico nas Polícia Militares, à luz da pesquisa realizada no planejamento estratégico vigente na Polícia Militar do Pará, no que está em produção da Polícia Militar do Piauí, e no que não está mais em vigor na Polícia Militar do Maranhão. SCDP busca dar economicidade e transparência aos gastos públicos afetos a compra de passagens e concessões de diárias aos servidores públicos federais. O sistema tornou-se obrigatório desde 2009, a partir da publicação do Decreto nº 5.992, de 19 de dezembro de 2006, que previa que “Todos os Órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão estar adaptados ao disposto no caput até 31 de dezembro de 2008”.

¹ Confira no original: “...exists when organizations move beyond planning to developed mechanisms for the implementation of strategies”.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

As instituições de Segurança Pública apesar de imersas em um contexto de extrema volatilidade e mudanças drásticas aos sabores dos atores políticos de plantão e da opinião pública, possuem, como todas as outras da Administração Pública, características similares em sua estrutura organizacional. Desta maneira, demandam uma forma estruturada e antecipada de agir em boa parte de suas ações voltadas à entrega de resultados. O planejamento estratégico (PE) na atualidade é condição fundamental para o desenvolvimento das instituições públicas e da consequente efetivação de políticas públicas elencadas pelos gestores que as propõem e implementam (DE TONI, 2016), sendo um elemento de estabilização e previsibilidade das ações pretendidas a médio e longo prazo.

Na linha dos ensinamentos de Mintzberg (2004) há uma constante necessidade de análises e de adaptações que surgem no transcorrer do cotidiano das empresas. Porém, mesmo cientes de que as mudanças ocorrem e são parte natural da vida corporativa, os órgãos públicos através de seus sistemas gestores, conhecedores e usuários das ferramentas oriundas da iniciativa privada, têm lançado mão com frequência da elaboração de planos que, aprioristicamente, deveriam ser seguidos pelos membros que os compõem. O planejamento estratégico é um desses instrumentos, tratando-se de um dos processos mais consolidados no mundo corporativo (RIGBY; BILODEAU, 2018), permanecendo por quase 20 anos entre os mais utilizados.

Conforme se depreende da pesquisa realizada pela Bain & Company no transcorrer do ano de 2017, e divulgada em 2018, o planejamento estratégico é o principal instrumento implantado, possuindo taxa de satisfação acima da média geral. Em um ambiente competitivo, no qual se constatou a redução do número médio de ferramentas utilizadas por cada organização, manter-se entre os principais processos, e ainda no topo da lista, constata a relevância e praticidade do instrumento para quase metade dos gestores entrevistados. Para Rigby (2009, p. 49), trata-se de uma ferramenta “[...] para determinar no que o negócio deve se transformar e como alcançar os objetivos da melhor maneira possível. Ele considera o potencial total do negócio e explicita os links entre objetivos do negócio e ações práticas e recursos demandados”.

Observa-se que as organizações têm se direcionado no caminho da desestruturação de uma excessiva hierarquia, encampando o ideal de gerenciamento ágil. Para isso, além da digitalização, o processo de aculturação é fundamental para que os profissionais se comprometam com a nova realidade pretendida (RIGBY; BILODEAU, 2018). Esse comprometimento, estabelecimento de visão, metas, parâmetros, além da estruturação de uma gestão dinâmica com decisões antecipadas sobre as neófitas linha de atuação a serem perseguidas pela organização, podem ser atribuições e consequências de planejamentos estratégicos bem elaborados (ALDAY, 2000).

Contudo, a mesma pesquisa comprova que há uma redução no uso do PE por parte dos gestores se comparada com a pesquisa anterior (RIGBY; BILODEAU, 2013). Logo, a realidade das decisões de natureza estratégica em um mundo em constante movimento e com decisões que precisam se adaptar a cada variação de cenário pode conduzir os gestores a se desinteressarem por um instrumento que, formalmente, possui natureza de centralização, impessoalidade e baixa flexibilização do decidido, pois “[...] a ênfase do planejamento em formalização mostra que ele está mais interessado no cálculo de coisas do que no comprometimento de pessoas (MINTZBERG, 2004, p. 146). Isso se aproxima do momento de baixo interesse no planejamento estratégico dos anos 80 – por mais paradoxal que seja – definido como queda por Mintzberg (2004), seja por sua inflexibilidade, seja pela nova realidade tecnológica que se impõem.

As Polícias Militares dos Estados do Maranhão, do Pará e do Piauí, seguindo a tendência mundial de uso dessa ferramenta (RIGBY; BILODEAU, 2018), apresentaram em anos distintos – 2014/2017, 2015/2025 e 2021/2026, respectivamente (MARANHÃO, PARÁ e PIAUI, 2014, 2015, 2021a, 2021b) seus planejamentos estratégicos, devendo seus agentes observarem as concepções elencadas em seu bojo como forma de análise, elaboração e implementação, respeitando as peculiaridades de cada estado e de sua corporação.

Ocorre que, conforme nos ensina Braga (1988), a centralização ainda é uma forte característica das instituições públicas brasileiras, seja pelo caráter histórico, ou pela natureza legal de sua formação. Neste contexto, uma força pública como a Polícia Militar torna-se apenas mais uma a figurar dentre as demais. Segundo Matias-Pereira (2014, p. 95), “[...] as características existentes na cultura de organizações públicas – que em geral possuem burocracia centralizadoras e estruturas rígidas – tendem a se refletir na forma de atuar e de se comportar dos seus

servidores”, sendo as instituições militares essencialmente organizadas dentro deste padrão (ANDRADE, 2020).

Os desafios para implementação do referido planejamento e sua legitimação frente aos policiais militares podem vir a sofrer influência desse estilo hierarquizado e burocrático de formatação institucional, assim como das características típicas da Administração Pública, aumentando as barreiras existentes para sua elaboração (ANSOFF; MC DONNELL, 1993).

A importância do tema escolhido dá-se em estudar sobre o grau de profundidade que os gestores estratégicos destas Polícias Militares conhecem e executam soluções durante o processo de criação de seus planejamentos, em especial quando confrontados com às dificuldades impostas por suas realidades institucionais. Verifica-se ainda no estudo se, por meio dessa expertise, a ferramenta torna-se legítima ou não.

1.2 JUSTIFICATIVA

No atual contexto de elevados índices de violência e criminalidade que o país vivencia, o desafio rotineiro de todos os setores públicos envolvidos com a paz social - em especial, das polícias - é a busca por novas formas de se qualificar e atender às demandas que lhe são apresentadas (IPEA, 2020). Os instrumentos e ferramentas outrora utilizados pelos órgãos públicos, alicerçados em teorias de gestão burocrática e patrimonialista, necessitaram de uma reanálise e da introdução/adaptação de estratégias já consolidadas em outras instituições e países, no intuito de atingir resultados positivos na tão almejada segurança pública (BRASIL, 1988; REIS, 2016).

No bojo dessa nova forma de se fazer gestão, as Polícias Militares passaram a elaborar processos de gestão estratégica com características mais gerencialistas, formalizando-os em planos e planejamentos. Para Silva (2017, p. 25) “[...] atuar na gestão de segurança pública do país se apresenta, portanto, como um desafio, exigindo alta competência gerencial dos que se propõem a tal”.

À Polícia Militar impõem-se esta atribuição, pois investe-se de corolário da ordem pública por sua natureza preventiva e ostensiva constitucionalmente descrita. Ela inicia a preservação da segurança quando atua na prevenção da ocorrência dos delitos, necessitando de diversos elementos que a permitam conhecer o contexto no qual se

insere. Sua eficiência está atrelada ao conhecimento, planejamento e execução das políticas públicas compreendendo a realidade, processando-a e executando seu mister, pois “[...] a função de uma administração pública eficiente passa a ter valor estratégico, ao reduzir a lacuna que separa a demanda social e a satisfação dessa demanda (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 24).

Sendo assim, ao avançar na análise dos processos internos de gestão dessas instituições, torna-se premente estudar organizações policiais militares que possuam características intrínsecas e extrínsecas semelhantes, como condições legais, naturais, paisagísticas e humanas - culturais, econômicas e sociais -, sendo as escolhidas as Polícias Militares do Maranhão, do Pará e do Piauí (MARANHÃO, 1984; PARÁ, 2006; PIAUÍ, 2016). Estas características permitem inferir que tanto o público interno, quanto o externo vivenciam desafios e oportunidades semelhantes, possibilitando uma análise comparativa às ações dos gestores destas três instituições.

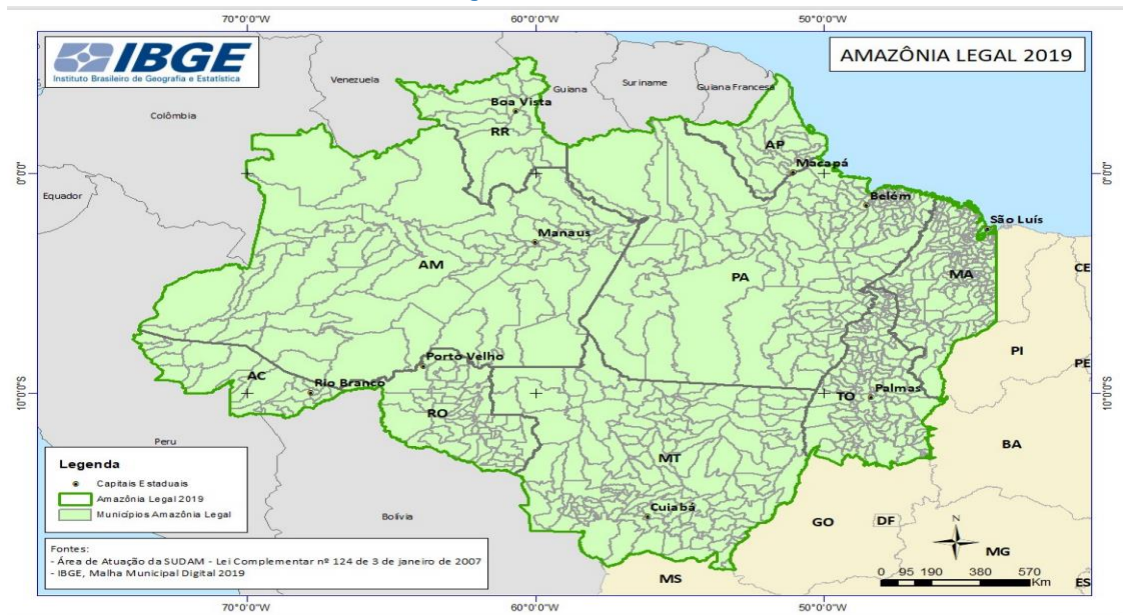
Por oportuno, registre-se que o autor da presente pesquisa compõe os quadros de Oficiais da Polícia Militar, na condição de Major, perfazendo, atualmente, a função de subcomandante no âmbito do 8º Batalhão da Polícia Militar do Maranhão, no qual permite o desenvolvimento das atividades de cunho operacional e administrativo. Realiza ainda, na linha do descrito por Ackoff (1978), a gestão estratégica, tática e operacional dos recursos humanos e materiais disponíveis naquela unidade.

O estado do Maranhão faz divisa com os outros dois estados selecionados (Piauí e Pará) além de situar-se em duas sub-regiões as quais estes pertencem. Uma delas é a do Meio Norte e a outra a complexa Amazônia Legal.

Geograficamente o Maranhão possui 181 de seus Municípios situados ao oeste do Meridiano 44º, dos quais, 21 deles, estão parcialmente integrados à Amazônia Legal, fazendo divisa com o estado do Pará, que possui seus 144 municípios inseridos nesta mesma região. A Região da Amazônia Legal possui um total de mais de 500 milhões de hectares e população superior a 25 milhões de pessoas (IBGE, 2021). Trata-se de um conceito político elaborado pelo governo nacional, no ano de 1953, no bojo da criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), que veio a se tornar a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM).

Compõem-se, também, dos Estados de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Amapá, Tocantins e Mato Grosso (FGV, 2016).

Figura 1 – Amazônia Legal.



Fonte: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/013-agencia-de-noticias/releases/28089-ibge-atualiza-mapa-da-amazonia-legal>. <acessado em 21 de setembro de 2021>.

No concernente à Segurança Pública, esta região padece de problemas oriundos do descontrole na exploração de seus vastos recursos naturais intensificados no século XX, como o conflito por controle e posse de terras por populações indígenas, tradicionais e migrantes, além do desmatamento e uso ilegal do solo. Para além destes aspectos, o tráfico de entorpecentes e o controle por suas rotas também são fatores agravantes da violência nos estados que a compõem, sendo a região norte a única a apresentar crescimento nos índices de homicídio no ano de 2021, segundo o Monitor da Violência (G1, 2022).

A região Meio Norte, por sua vez, é composta pelos estados do Maranhão (parte leste) e Piauí, (parte oeste), sendo uma região de interseção morfoclimática na qual há a transição da Amazônia úmida com o árido Sertão Nordeste (IBGE, 1970; ROCHA, 2010). Padece em comum, além dos problemas nacionais rotineiros da área de segurança pública, da modalidade hodiernamente conhecida como “novo cangaço”. Esse tipo de ação criminosa de caráter espetaculoso é composto de assaltos a estabelecimento bancários onde geralmente há conflito direto com os contingentes regionais de ambas as Polícias Militares e Estaduais por organizações criminosas que atuam, de forma

volante, com armamento de calibres e porte restrito, na maioria das vezes em superioridade numérica e bélica (ALMEIDA, 2016; IBGE, 1970).

Figura 2 – As Sub-regiões Nordesteanas



Fonte: ALMEIDA, p. 139, 2010

Quanto ao cumprimento das atribuições constitucionais que lhe são reservadas, as Polícias Militares estruturam-se internamente de maneira que a competência da gestão de natureza estratégica é subdividida em diversos órgãos. Notadamente o Estado Maior Geral da Corporação (EMG) é legalmente o responsável pelo estudo, planejamento, coordenação, fiscalização e controle das atividades da corporação, devendo realizar o acompanhamento da elaboração do planejamento estratégico desde sua concepção até seu controle, por via de avaliação com possível realinhamento (MARANHÃO, 1984; PARÁ, 2006; PIAUÍ, 2016).

Considerando os fatos apresentados, pesquisar acerca das dificuldades e particularidades na elaboração de uma ferramenta estratégica que identifique e direcione estas instituições de segurança pública faz-se relevante não somente pela necessidade de otimizarmos as organizações para o atendimento da tão sensível atribuição que lhe é conferida, mas também em face de suas limitações orçamentárias e características peculiaridades institucionais.

1.3 PERGUNTA NORTEADORA

As Forças Públicas Militares são instituições originadas nas Forças Armadas, possuindo como base a hierarquia e disciplina.

Todavia, hoje em dia, suas atividades fim são de natureza diversa às que se apresentavam décadas atrás, quando de sua constituição no pós-Constituição de 1988 (SILVA, 2006). A necessidade de observância ao balizamento constitucional, alinhado às dinâmicas impostas pelas necessidades e características daquilo que lhe é solicitado pela sociedade, faz com que estas instituições, como todos os demais órgãos públicos, modernizem-se e permitam-se utilizar todos os instrumentos de gestão comprovadamente eficientes que a literatura/academia/prática lhe possibilita.

Desta forma, a pesquisa tem como propósito responder à seguinte pergunta-problema: **quais são os desafios e as peculiaridades encontrados pelos profissionais responsáveis pela concepção do planejamento estratégico nas organizações policiais militares dos estados do Maranhão, Pará e Piauí?**

1.4 OBJETIVOS

A estratégia metodológica proposta envolve a abordagem de diferentes fontes de evidência para se compreender o contexto que envolve o processo de concepção de planejamento estratégico ocorrido nas Polícias Militares dos Estados do Maranhão, Pará e Piauí. Nesse sentido, o estudo tem como objetivo identificar os desafios e as particularidades que influenciam os processos voltados a concepção do planejamento estratégico das organizações policiais militares dos estados do Maranhão, Pará e Piauí.

Para isso deve-se destacar que “desafio” pode ser definido como aquilo que causa algum impacto relevante ou impõe um comportamento ou uma ação. “Peculiaridade” é a característica atinente à instituição que se distingue por seus traços próprios, particulares. Já “concepção” é a ação ou efeito de conceber, gerar, criar ou inventar (HOUISS et al., 2013). É o ato de elaborar, criar, inventar e iniciar a formalização do documento que busca descrever o pensamento estratégico das organizações pesquisadas.

Sendo assim, neste trabalho, entende-se como um desafio toda e qualquer ocasião, imposição ou obstáculo a ser superado ou que condicionem negativamente o uso do planejamento estratégico nas Polícias Militares escolhidas. Almeja-se compreender em que medida as organizações castrenses que atuam na segurança pública possuem diferenças na elaboração de seus planejamentos.

1.4.1 OBJETIVO GERAL

- Identificar os desafios e as peculiaridades que influenciam os processos voltados à concepção do planejamento estratégico das organizações policiais militares do Maranhão, Pará e Piauí

1.4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) Levantar os fundamentos teóricos e metodológicos relativos ao tema por meio da análise da literatura;
- b) Identificar características relativas às instituições abordadas, especialmente sobre os aspectos culturais, históricos e relativos à composição e legislação;
- c) Diagnosticar os principais problemas encontrados no processo de concepção e implementação do planejamento estratégico nas organizações;

1.5 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

O primeiro capítulo apresenta a contextualização, as justificativas, o problema de pesquisa seguido da pergunta norteadora e dos objetivos que figuram como propósito do trabalho.

O segundo capítulo tem foco na apresentação do arcabouço teórico, discorrendo sobre os principais conceitos de estratégia, planejamento, planejamento estratégico, e planejamento em segurança pública, realizado através de pesquisa bibliográfica. Foram ainda apresentadas as normas legais e infralegais acerca do tema estudado dentro das instituições pesquisadas por meio de levantamento documental e bibliográfico. Finalmente, traz as características do planejamento estratégico aplicado às forças públicas estaduais.

O capítulo três descreve um breve histórico sobre os planejamentos estratégicos das Polícias Militares do Maranhão, Pará e Piauí, contextualizando-os e descrevendo cronologicamente para que permita a melhor compreensão sobre o momento vivenciado por cada instituição no uso da ferramenta.

O quarto capítulo descreve a metodologia empregada para coleta, análise e interpretação dos dados que subsidiaram as informações trazidas nos capítulos referentes à discussão e conclusão. Sendo assim, foi delimitado e classificado os métodos de pesquisa abordados neste estudo.

No quinto capítulo foram abordados os desafios elencados pela literatura para a concepção do planejamento estratégico nas organizações públicas, relacionando-os com os levantados pelas entrevistas e formulários para discussão e análise. Foi realizada ainda uma análise de conteúdo de todo material encontrado nas respostas abertas das entrevistas, buscando reforçar as percepções encontradas na anterior análise dos gráficos originados das respostas aos formulários.

O capítulo seis traz a conclusão, considerando a análise de todos os elementos trazidos pela pesquisa sob o entendimento da literatura atinente ao tema. Por fim, foram relacionados os principais desafios encontrados, demonstrando se há correlação com os definidos em literatura e se existem novos, lançando a possibilidade de expansão de estudos sobre o tema pesquisado.



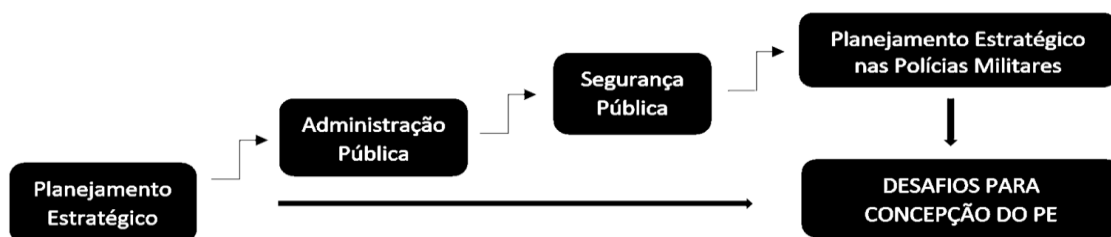
?

2

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Com o intuito de discutir os desafios encontrados na elaboração do planejamento estratégico pelas Polícias Militares pesquisadas, permeou-se no referencial teórico a estruturação conceitual em três momentos. Inicialmente, para compreender as origens do que veio a ser o planejamento estratégico, foi abordado o conceito de estratégia e planejamento, para assim avançarmos sobre a ferramenta, sua origem, características, vantagens e críticas. Em um segundo momento, analisou-se a estrutura da Administração Pública brasileira visando compreender as peculiaridades do planejamento estratégico em ambos os setores (público e privado), para assim levantar os desafios que a literatura elenca em sua concepção. Ao final, estabeleceram-se os alicerces para a compreensão do funcionamento do Sistema de Segurança Pública do país, notadamente nas atribuições das Polícias Militares. Este arcabouço teórico permitiu compreender as necessidades e as disfuncionalidades atinentes à criação do planejamento estratégico por meio de uma lista de desafios a ser utilizada na pesquisa de campo.

Figura 3 – Organização do referencial teórico.



Fonte: Elaboração do autor.

2.1 PLANEJAMENTO E ESTRATÉGIA

Com o intuito de perscrutar o planejamento estratégico nas polícias militares faz-se necessário descrever e perquirir as definições teóricas e tratamento dado pela literatura ao planejamento e a estratégia, com a conseqüente compreensão atual da ferramenta.

Avançou-se na conceituação do Planejamento Estratégico, bem como em seus pontos positivos e negativos, sua estruturação atual em organizações militares de segurança pública para, finalmente, listar-se as dificuldades encontradas pelos gestores destas instituições em sua concepção.

2.1.1 PLANEJAMENTO: DA CONCEITUAÇÃO ÀS PARTICULARIDADES

Quando inicia sua descrição sobre a natureza do planejamento, Russel Ackoff (1978) discorre que a sabedoria reside na capacidade de prever as consequências das ações atuais no longo prazo, para sacrificar agora aquilo que pode dificultar maiores ganhos no futuro, controlando o controlável e não se afligindo com o imponderável. Para ele, sábio é quem se preocupa com o porvir para além da adivinhação, possuindo o intuito de manejá-lo. Reside nessa preocupação presente a gênese do planejamento.

As diversas conceituações elaboradas no transcorrer da história sobre planejamento sempre se atêm a elementos básicos como a relação do presente com a visão de mudança ou controle do futuro, constrói-se o depois, com a análise diagnóstica do passado, ligando-se uma ação a uma reação (IIDA, 1993). Andrade (2018) define o planejamento como uma atividade tipicamente humana, desenvolvida diariamente, mesmo que de maneira informal, em geral com as seguintes etapas: elaboração de objetivos, realização de diagnóstico, decisão, conduta e avaliação.

O ato de planejar ocorre quando elaboramos uma reflexão antes de agir utilizando uma formulação do que e como fazer. Ao organizar racionalmente os meios existentes para atingir metas e objetivos, estamos objetivamente planejando (ACKOFF, 1978). Diversas instituições buscam, através do planejamento, alcançar um futuro desejado, avaliando cenários e incluindo ações, para que estes objetivos se concretizem, trata-se de um ato óbvio a se esperar de qualquer corporação (ACKOFF, 1978). Andrade (2018, p. 12) o define como “um processo formal, racional, sistêmico e flexível que visa facilitar a tomada de decisões, o alcance de objetivos e o direcionamento da organização a um futuro desejado”.

Planejar é uma ferramenta usual para tentar se administrar o futuro, e em geral, aplica-se ao processo de tomada de decisão, quando

se vislumbra com as mesmas interferir no destino das organizações. É também uma questão de atitude favorável às mudanças, pois por meio dele se reconhece que condutas presentes tendem a influenciar no que pode acontecer futuramente (MAXIMIANO, 2010).

Pinto (1982) descreve o planejamento como um ato de gestão racional que intervém, através de análise e ações presentes, em uma situação na qual se busca ser ideal. Assim, nas organizações, ele seria um procedimento formal para produzir um resultado articulado através da integração de decisões de variados atores com poder decisório (MINTZBERG, 1994). Para este autor a essência da ideia do planejamento vigora em sua ênfase na formalização e sistematização do fenômeno a qual se pretende inculcir mudança.

Ackoff (1978) divide o planejamento da seguinte forma, a saber: fins, meios, recursos, implantação e controle. Para além disso, o mesmo dividir-se-ia em três níveis nas organizações: estratégico, tático e operacional.

O planejamento no nível estratégico tenderia a ser mais demorado em sua elaboração e de maior dificuldade em sua modificação, possuindo efeitos mais duradouros. Trata-se de uma atividade que afeta as demais dentro de uma organização e objetiva a formulação de um plano geral de visão a longo prazo. Já o planejamento tático objetiva a escolha dos meios pelo qual se atingirá os objetivos elencados pelos níveis hierárquicos mais altos da organização. Este possui um horizonte temporal menor – de médio prazo – atuando de forma seccionada dentro dos departamentos para que o planejado por escalões superiores possa ser decomposto em ações menores e mais ágeis (ACKOFF, 1978). Finalmente, o planejamento operacional lida com as condutas rotineiras, focando na realização das atividades-fim da organização e em sua sobrevivência de curto prazo (OTA, 2014).

As organizações públicas, em especial as de segurança interna e externa, têm tradicionalmente noção acerca da essencialidade do planejamento e da estratégia em suas ações, sendo, inclusive seus os relatos documentados pela historiografia sobre o tema nas áreas de natureza militar e relações políticas de organizações afetas a esfera pública (FREEDMAN, 2013). Todavia, no âmbito das organizações militares brasileira, a rotulação dos conceitos criados por Ackoff (1978), sofre uma pequena mudança em sua titulação, como nos ensina Susan Kelly Andrade (2020, p. 37):

Outra particularidade das organizações militares que deve ser esclarecida é a denominação atribuída à separação dos níveis de decisão: político, estratégico, operacional e tático. Diferentemente do preconizado nos estudos de administração, na doutrina militar o nível operacional está acima do nível tático (uma inversão das nomenclaturas, pois as funções de cada nível – gerencial para o intermediário e executor para o nível inferior – permanecem semelhantes).

Dror apud Mintzberg (2004, p.27), ao tratar as especificidades do planejamento do setor público sustentou que este “é no momento, o modo mais estruturado e profissional de se fazer política” devido à sua “atenção explícita a consistência interna”, proporcionando, de forma estruturada, uma ação racional por parte dos gestores. Fukuyama (2018, p. 57) ensina que a fim de se legitimar frente a sociedade os Estados devem exercer seu poder de executar as leis “em outras palavras precisam ser capazes de governar”. Logo, vê-se o planejamento como uma marca indelével de qualquer gestão pública atual que busque eficiência e eficácia.

2.1.2 ESTRATÉGIA: ORIGEM, EVOLUÇÃO E CARACTERÍSTICAS.

Cruz (2013) afirma que as conceituações apresentadas por diferentes autores para o termo estratégia nos mais variados contextos são fundamentais para a compreensão de suas corretas esferas de aplicação. O termo apresenta diversos significados e é debatido pela doutrina em direções que podem variar, até mesmo em cenários específicos, como o de gestão organizacional. Para Mintzberg (2004, p. 34), estratégia “é uma dessas palavras que inevitavelmente definimos de uma forma, mas frequentemente usamos de outra” sendo importante cautela em sua aplicação.

A noção de estratégia surge com as primeiras campanhas militares historicamente relatadas. Sun Tzu (2014), por volta do ano 500 a.C., ao escrever o mais antigo tratado militar que se tem conhecimento, a Arte da Guerra, descreveu capítulos específicos – e nominados - sobre planejamento, tática e estratégia, voltado para ações de comando e conflito militar. O termo tem sua origem no grego stratego que literalmente significa general, eis que por isso,

etimologicamente (e historicamente), a análise estratégica permeia um âmbito generalista e de horizonte temporal prolongado (SANTIAGO; PARLATORE; MORSCH; 2004).

Durante o Iluminismo, princípios científicos que explicavam satisfatoriamente os fenômenos físicos, foram transpostos para as análises estratégicas militares, passando os teóricos a examinar sucessos e fracassos das campanhas sob o mesmo prisma. Surge nessa época os dois principais estudiosos que direcionaram a forma de se elaborar os conceitos de estratégia (prescritiva ou descritiva): o general prussiano Karl von Clausewitz (1780-1831) e o general franco-suíço Antoine-Henri de Jomini (1779-1869). Ambos eram analistas atentos das campanhas napoleônicas, tendo Clausewitz estruturado sua análise da guerra como um processo dinâmico, onde o estrategista deveria analisar e descrever as ações de maneira a criar orientações ou observá-las. Já para Jomini a estratégia militar era eivada de princípios que deveriam, não apenas ser descritos, mas também seguidos (CARVALHO, 2010).

Assim, Mintzberg, Ahstrand e Lampel (2010) ao teorizarem sobre as escolas de pensamento que formulam a estratégia, também as dividiram em dois grupos: de um lado as de caráter prescritivo (as escolas do “deve”), Design, Planejamento e Posicionamento e do outro, as de formulação estratégica de caráter descritivo (as escolas do “é”), que buscam antes inspirar a imaginação, analisando-a, que conformando-a com um modelo. Dividindo-as, assim, conforme tabela abaixo.

Quadro 1: Definição das escolas de pensamento sobre formulação da estratégia.

Caráter prescritivo	Caráter descritivo
Design (Estratégia como um processo de concepção) Processo de formação estratégica essencialmente como o ajuste entre pontos fortes e pontos fracos internos e ameaças e oportunidades do meio externo.	Cognitivo (Estratégia como um processo mental).
	Empreendedorismo (Estratégia como um processo visionário).
Planejamento (Estratégia como um processo formal).	Aprendizado (Estratégia como um processo emergente).
Posicionamento (Estratégia como um processo analítico). Baseia-se na ideia de	Poder (Estratégia como um processo de negociação).
	Cultural (Estratégia como um processo social).

que a estratégia pode ser reduzida a algumas posições genéricas que podem ser identificadas através da análise da situação da organização..	Ambiental (Estratégia como um processo reativo).
	Configuração (Estratégia como um processo de transformação) Trata-se da escola de pensamento estratégico em prática mais abrangente e integrativa.

Fonte: Mintzberg, Ahstrand e Lampel (2010, p. 20 e 21). Elaboração do autor

Para Kaplan e Norton (2000) a construção de um referencial sólido e confiável para sua descrição é fundamental na elaboração da estratégia. Esta possui a natureza de um processo conjunto, iniciado com a definição da missão da organização, que permite o alinhamento de todos os setores e o compartilhamento de esforços. Para isso, a estratégia se estrutura a partir da declaração emanada pelo mais alto nível de gestão, possibilitando a movimentação dos colaboradores na mesma direção. Bryson (2021) define estratégia como uma outra palavra para modelo lógico, ou teoria da mudança.

Porter (2000) descreve a estratégia como uma posição valiosa e única, também sendo parte de um conjunto de decisões interna corporis no qual se busca diferenciação dos demais competidores. Assim, caberia à estratégia definir o que não deve ser realizado pelo alto nível de gestão ao sopesar com as ações que poderiam ser realizadas (*trade off*). Este autor também visualiza a estratégia como o ato de combinar processos intrínsecos as organizações, na linha do preconizado por Ackoff (1978).

Nesta linha Ansoff e McDonnell (1993, p. 70) definem “estratégia como um conjunto de regras de tomada de decisão para orientação de comportamento de uma organização”. Para esses autores estratégias e objetivos são institutos distintos, sendo o primeiro utilizado para que as empresas realizem o segundo. De acordo com os autores ambos podem ser revistos conforme a dinâmica externa se impõem aos gestores. Os objetivos são as forças motrizes da organização que dependem da elaboração da estratégia, pelos gestores, para que sejam efetivados. (ANSOFF; MCDONNELL, 1993)

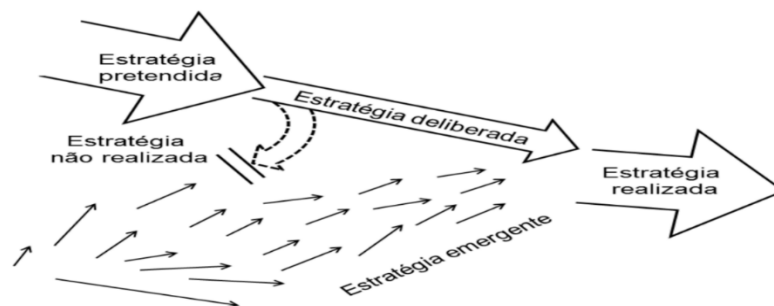
Estratégia, segundo Alday (2000), define-se pela natureza de continuidade e interatividade dos processos que buscam manter a organização como um todo integrado ao ambiente que a cerca. Hodiernamente as organizações mantêm-se integradas ao seu ambiente, preferencialmente, por meio de estratégias simples, temporais e interativas, que se adaptam as dinâmicas espaço/tempo

das mudanças constantes da sociedade da informação, permitindo fácil assimilação por quem a executa (EISENHARDT, 2002).

Para Carvalho (2010) a existência de estratégia está ligada a natureza competitiva dos indivíduos, todavia não se trata de competição natural – de caráter evolutivo e dirigida pelas leis da probabilidade - mas revolucionária – direcionada pela razão e imaginação. Busca-se assim acelerar o ritmo das mudanças estruturais através de processos que vão além do tradicional, demandando criatividade. Essas condutas são advogadas por Hamel (1996) como as verdadeiras estratégias, devido resultarem de processos e condutas revolucionárias e subversivas. Estas características possibilitariam mudanças e posicionamento diferenciado da organização, via intervenção deliberada.

Mintzberg (2004), ao trazer à baila um novo conceito de estratégia demonstra que, para além de ser um plano, ela também costuma ser um padrão de ação. Às vezes o proposto não se concretiza. Do que se espera da sequência natural do processo estratégico existem as estratégias realizadas que são planejadas, e assim ditas como deliberadas, e as que não são planejadas, porém que se concretizam, denominadas por ele como emergentes. Uma particularidade das estratégias emergentes é a retirada do protagonismo central do alto nível de gestão em sua elaboração, pois estas muitas vezes ocorrem nos níveis tático e operacional.

Figura 4 – Estratégias deliberadas e emergentes



Fonte: Mintzberg (p. 35, 2004).

2.1.3 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

A definição de Planejamento Estratégico, assim como o conceito de planejamento e estratégia, também varia conforme o autor, ou o momento histórico em que se analisa a ferramenta. Por vezes há similaridades, noutras notasse um rompante de ruptura em sua

definição a luz da dinâmica do momento. Importa estudar as variadas conceituações para que se entenda o que se pesquisa e em que medida surgem os desafios para sua elaboração.

Sua história remonta à década de 60, quando empresas privadas perceberam a necessidade de atualizar-se para responder às oportunidades e ameaças do ambiente externo que se encontrava em constante mudança. Assim, elaboraram um padrão de resposta sistemática, na qual os gestores sistematizavam os processos organizacionais em apenas um documento (ANSOFF; McDONELL, 1993). Rapidamente outras empresas passaram a conceber este tipo de instrumento, tido como elemento inovativo positivo que permitiria o posicionamento a frente dos demais concorrentes (MINTZBERG, 2004).

As rápidas mudanças pela qual o mundo passou no pós-guerra, em especial na economia e indústria durante a década de 70, forçaram a alta gestão das empresas a pensar nos pontos sensíveis que possuíam e em como poderiam protegê-los de um futuro em constante modificação. Era fulcral que a forma de se estruturar a estratégia fosse por meio de um documento dinâmico, contendo decisões antecipadas sobre a linha de atuação a ser seguida pela organização com um olhar no controle e outro na revisão das ações elencadas (ALDAY, 2000).

De acordo com Wilson (1990) o planejamento estratégico popularizou-se no meio empresarial após ser empregado pela *General Electric* (GE) em 1970. Nesta empresa a ferramenta era elaborada por um setor próprio, que funcionava especificamente com essa atribuição, chamado de *Strategic Business Unit* (SBU). Na década seguinte houve um aumento na quantidade de crítica ao planejamento estratégico por parte dos gestores, que não observavam resultados positivos em sua implementação. Com a virada para a década de 90, seu conteúdo e metodologia foram reavaliados, dando-se mais ênfase às ideias estratégicas e as participações dos gestores no planejamento de cenários ocasionando um movimento de consolidação do instrumento.

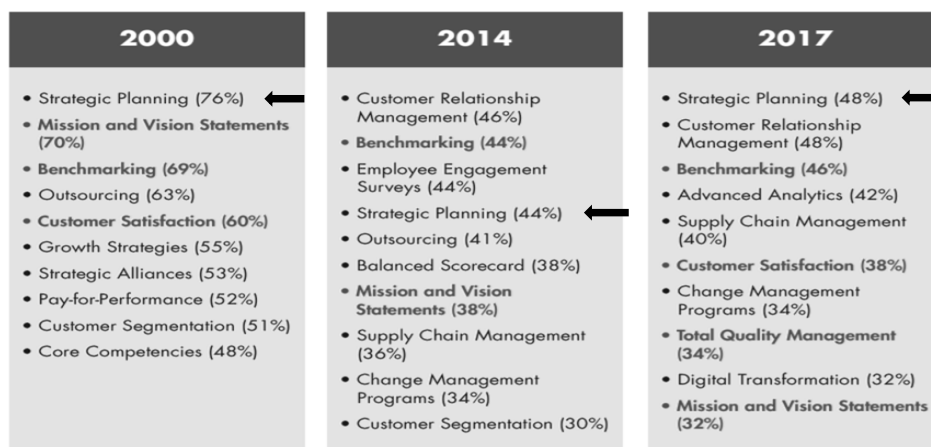
Ao analisar o desenvolvimento do Planejamento Estratégico nas empresas, Peter Drucker (1998) definiu-o como a busca das organizações pela sistematização de suas atividades, a fim de realizar uma melhor execução das principais decisões lastreando-se em dados confiáveis e suficientes. Para ele, os gestores passaram a elaborar uma forma de conduzir as rotinas com foco na realização de um futuro pré-determinado, observando os benefícios e riscos de cada ação.

Andrade (2018), descreve o planejamento estratégico como o

principal instrumento utilizado no sentido de realizar processos cuja finalidade seja o alcance de uma situação futura desejada. Neste caminho, Maximiliano (2010, p. 96) define a ferramenta como a que permite “estruturar e esclarecer os caminhos da organização e os objetivos que ela deva alcançar”. Trata-se de uma ação que envolve a totalidade da organização, sem esquecer as realidades de cada uma de suas partes.

Trata-se de instrumento concebido sistematicamente, onde gestores interagem e contribuem com a elaboração estratégica das organizações (ANSOFF, 1993). Segundo Ackoff (1978), essa elaboração permite a implementação e análise dos resultados pretendidos pela empresa, com o necessário controle sendo realizado por meio de variáveis descritas previamente. Trata-se do elemento central para gestão estratégica de uma instituição, pois permite a racionalização dos meios que se objetiva utilizar para realizar os fins buscados (VIZANT e VIZANT, 1996).

Figura 5 – Top 10 das ferramentas de gestão mais usadas. (destaques do autor)



Fonte: Management Tools and Trends 2018 (RIGBY & BILODEAU, 2018).

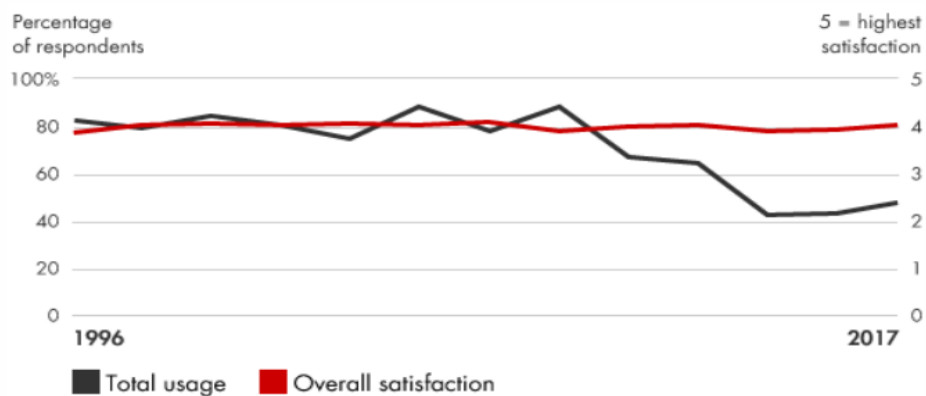
Mintzberg (2004) demonstra que a dinamicidade do cotidiano das empresas faz com que se necessite de estudos e adaptações constantes, sendo necessário a utilização de planos que centralizem decisões, padronize as (e apenas as) condutas essenciais, reduzindo custo e tempo de realização. Com essa finalidade foi criado o planejamento estratégico, tornando-se um dos elementos mais utilizados e consolidados no universo empresarial nas duas últimas décadas (RIGBY; BILODEAU, 2018).

Para Bryson (2018) esta ferramenta caracteriza-se como um conjunto de conceitos, processos e ferramentas que buscam moldar a natureza do que é e para que serve uma entidade. Poister (2010) caracteriza-o como uma imagem que relaciona análise de futuro, objetivos da empresa, avaliação subjetiva de valores e prioridades estratégicas traçando um sentido futuro com condutas que irão garantir a eficácia, vitalidade e valor esperados para a organização.

Em 2017, a Bain & Company realizou uma pesquisa no qual foi constatado que, mesmo com a redução de sua utilização, o Planejamento Estratégico manteve-se como principal instrumento utilizado pelas organizações ao redor do globo (cerca 48% dos entrevistados o utilizam). Não obstante os entrevistados relataram diversos problemas com a ferramenta ela ainda se mantém com o nível médio de satisfação – superior à média - semelhante há 20 anos, como depreende-se da figura abaixo.

Figura 6 – Percentual de organizações que utilizam o PE e seu índice de satisfação.

Usage and satisfaction among survey respondents



Fonte: <https://www.bain.com/insights/management-tools-strategic-planning/> <acessado em 11 de outubro de 2021>. Para mais detalhes sobre as ferramentas ver Rigby (2009).

Giacobbo (1997, p. 78) define o planejamento estratégico como “um conjunto ordenado de técnicas e procedimentos que busca a coerência na tomada de decisões e sua otimização, por meio da geração e utilização de informações, interpretação da realidade e orientação temporal e global que permite a formulação de alternativas realistas”. Para ele o planejamento permite a racionalização do

processo decisório e uma maior interação com as áreas funcionais das organizações, mantendo a interação constante com o ambiente interno e externo e criando na alta gestão o senso de gerenciamento e direção que lhe é inerente. Ademais, organizações que o utilizam passam a atuar de forma proativa, descentralizando as decisões, evitando o conflito nos programas de baixa prioridade. Permitem-se pensar além do cotidiano, com foco permanente no futuro e refletindo para além do cotidiano (GIACOBBO, 1997).

Na mesma direção do dito acima, Porter (1996, p. 77) argumenta que uma das funções mais importantes de uma “estratégia explícita e comunicada é orientar os funcionários nas tomadas de decisões que surgem por causa de compensações em suas atividades individuais do dia a dia”. A aplicação de uma ferramenta bem alinhada, como o planejamento estratégico, permite aos gestores evitar aquilo que Kahneman (2012, p. 311) define como *falácia do planejamento*, isto é, o insucesso das operações por excesso de otimismo ou falta de informação e análise do ambiente externo.

Passadas quase três décadas de uma das primeiras propostas de elaboração de um documento formal que racionalizasse a elaboração da estratégia, em 1957, no livro *Leadership in Administration* de Philip Selznick, esta modalidade de planejamento encontrou o setor público, primeiro nos Estados Unidos e Reino Unido, para depois, espalhar-se pela Europa e países da Comunidade de Nações Britânicas – *Commonwealth*. Sua assertividade, racionalização e facilidade de publicização permitiu um rápido desenvolvimento nas organizações públicas (BRYSON; EDWARD; SLYKE, 2018; FUKUYAMA, 2018; MINTZBERG, 2004).

Era uma questão de (pouco) tempo para o espírito da reforma administrativa gerencial que se espalhou pelo mundo chegasse no Brasil, e fosse aplicado também na esfera pública. O ano era 1967, o governo militar, e o instrumento foi o Decreto-Lei 200. Estava aberta uma nova forma de se compreender a gestão pública e as formas de operacionalizá-la. Era uma questão de quando e como, para o planejamento estratégico ser concebido pelo Poder Público, passando aí a viver uma realidade distinta, que o expunha a novos limites e possibilidades (BRESSER-PEREIRA, 1997).

2.1.4 CRÍTICAS E BENEFÍCIOS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

A década de 80 foi o período na qual a empolgação com esta ferramenta estratégica arrefeceu. Pesquisas passaram a tentar entender as razões que levaram a esse declínio na credibilidade da ferramenta, notadamente os estudos de Mintzberg (1994) com seu clássico livro *A Ascensão e Queda do Planejamento Estratégico* e Wilson (1990) com o artigo *The State of Strategic Planning: what went wrong? What goes right?*

Wilson (1990), após analisar a queda no índice de credibilidade do instrumento entre os gestores em meados da década de 80, descreveu a origem da decadência por meio de sete condutas. O autor, inicialmente, percebeu que a alta gestão não participava da elaboração do planejamento estratégico, apenas acatando aquilo que era elaborada por um *staff* especializado em planejar. Outro aspecto negativo era a desconexão entre planejamento e operações no design da ferramenta, isso causava um ruído de compreensão que auxiliava nos baixos índices de implementação. A terceira falha foi a rigidez metodológica e a grande ênfase dado aos elabores a sua metodologia. Isso ocasionava uma preocupação excessiva com a forma de elaborar em detrimento do conteúdo estratégico e de sua possibilidade de mutabilidade conforme as dinâmicas se impusessem.

Um aspecto de natureza eminentemente empresarial era a falha na escolha do portfólio, que focava mais em aquisições para o crescimento que na potencialização do *core business*. A baixa flexibilidade originada por opções estratégicas únicas também inviabilizou a credibilidade do planejamento estratégico em tempos de mudanças constantes e de necessidade de atualizações gerenciais céleres. A sexta falha foi a crucial falta de informação interna. Quando presente esta informação possuía viés de desconsideração com a cultura e peculiaridades dos recursos organizacionais existentes para se executar o definido no planejamento. Segundo o autor, saber o ambiente para o qual está se elaborando a ferramenta é crucial para que ela tenha aceitação e legitimidade frente aos colaboradores. Por fim, o baixo controle inviabilizava a necessária retroalimentação das escolhas estratégicas, tornando o elemento pactuado obsoleto e desinteressante (WILSON, 1990).

Henry Mintzberg (2004) reduz o número de pontos sensíveis que levaram ao declínio do planejamento estratégico, porém sem perder a densidade da crítica. Para o autor, três foram os principais. Primeiro foi a chamada falácia da formalização, ou seja, propunha-se que a estratégia surgia através de sua positivação em documento, com ordens e protocolos a serem seguidos por todos os colaboradores da organização. Ocorre que, a estratégia é essencialmente para o autor, um processo que depende da intuição e criatividade. O que se poderia permitir através da ferramenta era facilitação da compreensão, ou da execução de uma estratégia já previamente pensada e concebida, e não a criação via ferramenta. Em suma, o instrumento não cria a estratégia, ele a descreve e transmite.

Um erro crasso, segundo Mintzberg (2004), foi a ideia de que na concepção do PE era necessário o distanciamento entre aqueles que elaboram – e pensam – a estratégia, dos que a executam. Segundo o autor isso ocasionou um dos principais problemas na sequência natural esperada para o processo, a falha de implementação, pois por mais que aparentasse uma boa apresentação formal, havia uma grande desconexão com a realidade do chão da fábrica, das necessidades e dos produtos. Além disso o baixo índice de aceitação e legitimidade da ferramenta originava-se dessa desconexão, que permitia um desinteresse dos executores em realizar aquilo no qual não haviam participado (MINTZBERG, 2004). Não obstante estas considerações, o distanciamento entre planejadores e ambiente operacional permitia ainda o risco de recepção de informações irreais ou artificializadas, pois oriundas de fontes secundárias que não permitem perceber a real sensação das condutas e das consequências que poderiam advir das ações estratégicas formalizadas.

Por fim, o autor afirma que a elaboração do planejamento estratégico com o foco na ação e rigor metodológico excessivo, não motiva o pensamento estratégico na organização, muito pelo contrário, estimula a burocratização e a mecanização das ações da base ao topo. Necessidades, objetivos e adaptabilidade são colocados de lado em nome da instrumentalização de ideias rígidas que pouco condizem com a realidade (MINTZBERG, 2004).

Críticas semelhantes foram realizadas no início dos anos 2000. Elas descreviam a ferramenta como um ato formal, que não cria a estratégia, apenas descreve os elementos elaborados pelos gestores (BRYSON, 2004). Argumentava-se que nas décadas anteriores os planejadores passaram a concebê-lo como um fim em si mesmo,

caindo num ciclo de prejudicialidade ao limitar o pensamento institucional em detrimento das verdadeiras finalidades e sua capacidade de se manter atualizada e eficiente (BRYSON, 2004). Igor Ansoff e Edward McDonnell (1993) declararam que a ferramenta não possui características de mutabilidade desejada para os tempos de constante fluidez na economia, servindo apenas para nominar soluções familiares para os tomadores de decisão. A baixa capacidade criativa, carência de ousadia nas soluções gerenciais e manutenção da obsolescência das condutas dos gestores também foram críticas a elementos caros aos entusiastas do planejamento estratégico (PRAHALAD E HAMEL, 1997).

Todavia não só críticas eram realizadas ao Planejamento Estratégico. Sua ascensão e manutenção por décadas foi sustentada não apenas pela literatura, como por gestores que há observavam como instrumento favorável à realização de ações coordenadas, com redução da volatilidade estratégica em esferas de atuação operacional. Ele também foi visto como documento que informava ao público externo e interno os desejos da organização, permitindo publicidade, estabilidade e confiança (MINTZBERG, 2004).

Peter Drucker (1998) analisa que talvez o melhor do planejamento seja a necessidade que sua elaboração cria ao construir as opções estratégicas da empresa. Para ele a organização tem que ser determinada, caso contrário seus membros ficarão confusos e seguirão cada um sua própria especialidade, em vez de aplicá-la à tarefa comum. Kaplan e Norton (2000) discorrem sobre a sinergia criada pela comunicação da estratégia por meio do Planejamento Estratégico. Segundo os autores, ao transmitir as ideias elaboradas pelos gestores aos demais componentes, de maneira organizada, o trabalho se torna colaborativo e organizado. Kathleen M. Eisenhardt (1999) declara ser a reunião dos colaboradores para elaboração da ferramenta como um fator positivo na elevação da motivação e discussão positiva de ideias, pois as trocas de experiências realizadas pessoalmente, aumenta o nível de qualidade das proposições estratégicas.

A concepção do PE como ferramenta que estimula o pensamento estratégico, o debate de ideias voltadas para o desenvolvimento futuro da organização, a melhor organização de ideias e a compreensão da posição presente e pretendida existem em diversas obras como em Porter (1996) e Poister (2010), ambas com longo espaço temporal de distância entre suas publicações, demonstrando razoável solidez nos argumentos favoráveis acerca da ferramenta. Por

fim, de maneira assertiva, Giacobbo (1997, p. 79) ao debater sobre o planejamento estratégico nas organizações públicas define seus elementos positivos com maestria, nos seguintes termos:

O planejamento estratégico possibilita o comportamento sinérgico das áreas funcionais da organização. Ele possibilita à organização manter maior interação com o ambiente. A utilização sistemática do planejamento estratégico estimula e possibilita a busca constante de uma interação positiva com o meio ambiente. O planejamento estratégico desperta no executivo a sua função básica de definir a direção a ser seguida pela organização.

O planejamento estratégico transforma a organização reativa em proativa. Isto é, a implementação do planejamento estratégico provoca uma mudança de enfoque na organização, que passa a direcionar a alocação de esforços para eventuais erros futuros. O planejamento estratégico orienta e agiliza o processo decisório.

Da análise pormenorizada entre críticas e benefícios, pontos negativos e positivos, a literatura e os gestores passaram a compreender suas dificuldades e possibilidades tanto na implementação quanto na gênese do instrumento. É desta miscelânea de oportunidades e conhecimentos publicados que se extraiu a seguinte tabela a orientar a pesquisa de campo que objetiva tentar compreender como os desafios e as peculiaridades relativos as para Ackoff (1978) seus respectivos Planejamentos Estratégicos.

Quadro 2 – Desafios a concepção do Planejamento Estratégico, segundo a literatura.

Desafios	Descrição
Liderança do Gestor Máximo (KAPLAN, Roberto S. NORTON, David P. 2000, p. 26; GIACOBBO, 1997, p. 89; PORTER, 1996, p. 77).	Apoio fundamental para concepção e implementação do planejamento estratégico. Não obstante a necessidade da alta administração conduzir o processo, pode ocorrer desinteresse por motivos variados.
Ausência de Comunicação para o ambiente interno e externo (KAPLAN, Roberto S. NORTON, David P., 2000, p. 231).	O planejamento estratégico pode sofrer carência de publicidade, tornando-se ilegítimo para os <i>stakeholders</i> , com baixa credibilidade social.
Desconexão entre Planejamento e realidade interna/externa. (MINTZBERG, Henry. 2004, p. 97; DE TONI, Jackson, 2016, p. 315; POISTER, 2010, p. 248).	Aquele(s) que planejam devem se atentar para a realidade da organização e o ambiente que a cerca. A falta de análise dessa realidade pode ocasionar uma ferramenta com conteúdo de baixa aplicabilidade.

<p>Perturbação da cultura tradicional (ANSOFF, Igor H.; MCDONNELL, Edward J. 1993, p. 94; BAYLEY, 2002, p. 230; MINTZBERG, Henry. 2004, p. 98).</p>	<p>As ideias e condutas dos planejadores causam desconforto no <i>status quo</i>, e na rotina das demais atividades da instituição.</p>
<p>Conflito entre as atividades operacionais e estratégica. (ANSOFF, Igor H.; MCDONNELL, Edward J. 1993, p. 95 e 406; GIACOBBO, 1997, p. 88; POISTER, 2010, p. 248).</p>	<p>O choque de cultura e a afirmação de identidades coletivas, podem fazer com que os colaboradores das atividades operacionais resistam a realização do planejamento estratégico.</p>
<p>Ausência de gestores capazes de formular e implantar estratégias. (ANSOFF, Igor H.; MCDONNELL, Edward J. 1993, p. 75; ALDAY, p. 12, 2000. BRYSON et al, 2018, p. 331; MIZAE L. G. A., 2016, p. 63).</p>	<p>Baixa quantidade de profissionais na instituição que possuem formação, ou conhecimento, acerca da concepção e implementação da ferramenta.</p>
<p>Necessidade de informação da organização (ANSOFF, Igor H.; MCDONNELL, Edward J. 1993, p. 76; ARAUJO, 1996, p. 76; BRYSON et al, 2018 p. 331; U.S. GAO, 2004-05, p. 20.)</p>	<p>Há necessidade de os planejadores estarem munidos de informações das mais diversas áreas da organização para planejar a estratégia. Porém, existe o risco da instituição não as possuir e/ou não as entregar no momento oportuno.</p>
<p>Influência Política(gem) nas escolhas estratégicas (BRESSER-PEREIRA, L. C. p. 128, 2001. EISENHARDT, K. M, 1999. ANDRADE, 2018, p. 119; OISTER, 2010, p. 248.)</p>	<p>A influência política é salutar e natural às atividades da Administração Pública, porém, sem sustentação na realidade das organizações, ou eivadas de interesses escusos, prejudicam a legitimidade do PE.</p>
<p>Instrumentos de T.I. (CARVALHO; LAURINDO, 2010 p.162; GIACOBBO, 1997, p. 95).</p>	<p>Instrumentos de tecnologia da informação obsoletos que não permitem atualização de sistemas e procedimentos eficientes.</p>
<p>Estrutura Hierárquica (MATIAS-PEREIRA, José, 2014, p. 95; GIACOBBO, 1997, p. 91).</p>	<p>Um grande número de níveis hierárquicos dificulta a elaboração do planejamento na medida que as informações e determinações demandam maior tempo para transitar, serem compreendidas e questionadas/acatadas.</p>
<p>Planejamento é dispendioso (ALDAY, 2000, p. 11; BRYSON et al, 2018, p. 326; GIACOBBO, 1997, p. 88).</p>	<p>O ato de planejar, com tempo, efetivo e mobilização demanda altos custos para a organização.</p>
<p>Dificuldade em elaborar objetivos claros (POISTER, 2010, p. 253. U.S. GAO, 2004-05, p. 20. CARVALHO; LAURINDO, 2010, p.21)</p>	<p>O instrumento é utilizado para formalizar os objetivos e estratégias elaborados pelos gestores, porém falha em descrever o desejado de forma objetiva e inteligível.</p>

Fonte: Elaboração do autor.

2.2 PANORAMA DE ESTUDOS CORRELATOS

Trataremos nesta seção de estudos que aborda(ra)m questões semelhantes às desta pesquisa, auxiliando na explicação sobre algumas tendências encontradas no transcorrer da coleta e análise de dados.

Analisando comparativamente os planos estratégicos dos órgãos integrantes do sistema de segurança pública do Distrito Federal, Cabral (2018) avalia o nível de alinhamento entre a política empreendida pelo governo distrital a época e os planos dos órgãos vinculados. Para isso faz uma análise da política estadual e do papel da Administração Pública direta como órgão competente, e central, para alinhar e implementar as orientações.

Já Bomfim (2017) ao diagnosticar o nível de maturidade em governança do Corpo de Bombeiros Militares do Distrito Federal adentrou na seara da importância do planejamento estratégico para a efetivação desta política na corporação. Por meio de pesquisa documental, questionário e entrevistas percebeu que a participação do alto comando e o chamamento dos colaboradores do nível operacional para participar da elaboração da ferramenta foi fator determinante para a legitimidade do documento perante a tropa. Para além desta participação, elementos como ampla divulgação da estratégia corporativa, investimento em capacitação na área de planejamento e tomada de decisão e constante divulgação dos dados minerados durante o planejamento foram pontos de melhoria no nível de comprometimento dos militares.

Ao realizar um estudo comparativo sobre gestão estratégica implementada na Polícia Militar de Minas Gerais e Brigada Militar do Rio Grande do Sul, Silva (2017) percebeu uma considerável sobreposição nos níveis de aplicação de boas práticas gerenciais da primeira instituição sobre a segunda. Para o autor, um “processo basilar de construção de um planejamento estratégico foi priorizado pelo alto-comando na PMMG, e seu adequado registro do aprimoramento continuado no período analisado” contribuíram sobremaneira nos altos níveis de eficiência gerencial constatados na corporação. (SILVA, 2017, p. 13). Já na BMRS, a ausência de planejamento estratégico, consolidou em seus gestores a ideia de uma gestão sem estratégia, pautada no empirismo e com pouco uso de ferramentas gerenciais consagradas no universo corporativo.

Roberto Rosa de Santana (2011) estudou os obstáculos para o desenvolvimento do planejamento estratégico no Corpo de Bombeiros do Distrito Federal no início da década anterior, avançando além da elaboração do plano sobre aspectos que impediam a implementação da ferramenta na instituição castrense. Ao relacionar obstáculos encontrados na doutrina com os achados na pesquisa de campo, abriu um leque de caminhos alternativos para solucionar, ou mitigar, os desafios rotineiros para planejadores e gestores militares.

Reis (2006), em sua monografia discorre sobre a dificuldade na elaboração de indicadores que permitam o controle institucional, tendo em vista a polícia militar possuir uma atribuição de caráter tão denso e capilarizado. A necessidade de colacionar a forma de se controlar a instituição surge desde sua concepção e permearia todo o trabalho de comandamento das ações policiais. Por fim, o também mineiro professor Sergio Henrique Soares Fernandes (2017), trata em seu livro do nascimento e desenvolvimento do planejamento estratégico na Polícia Militar de Minas Gerais. Ao estudar metodologias e métodos empregados para criação de cenários e resolução de problemas, o autor chega à conclusão de que um dos mais importantes fatores para a implementação positiva da ferramenta estudada é a análise do cenário e cultura interna, buscando criar um planejamento que atenda as expectativas do público que a operacionaliza e àqueles que se direcionam proteger.

2.3 PLANEJAMENTO E SEGURANÇA PÚBLICA.

Segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2021), a área de Segurança Pública no país tem vivenciado uma notória consolidação no aumento dos índices de violência. As consequências dos crescimentos desses indicadores são sentidas pela sociedade brasileira como um todo, incluídos os Estados do Pará, Piauí e Maranhão nesta conjuntura de crise sistêmica.

Com efeito, conforme ordinariamente compreendida, a ideia de segurança pública exercida por instituições policiais militares sempre suscita a noção de *poder de polícia*, isto é, de um poder limitativo da liberdade individual em benefício do interesse público, ou, conforme decorre do art. 144, da Constituição da República, em benefício à *ordem pública*. Mas não é só. Para além disso, a segurança pública carrega em si uma prerrogativa constitucional indisponível, a ser garantida por meio de políticas públicas as mais diversas, de modo que ao Estado

cabe a obrigação de criar condições objetivas que determinem o efetivo acesso a este serviço¹.

De igual modo, conforme nos alerta José Afonso da Silva (2018), a segurança pública deve ser compreendida como uma *tarefa e responsabilidade permanente do Estado e de todos*. Deste modo, cabe à entidade política, como também à população colaborar com a segurança pública. Em consequência, deve-se reformar a noção de *ordem pública* no sentido de compreender que ela exige a integração comunitária e, assim, qualquer ato da instituição precisa considerar esta vertente da ordem pública. Em consequência, a segurança pública pode ser compreendida como pressuposto para que os demais direitos dos cidadãos possam ser fruídos. Esta miscelânea de protagonistas e competência demanda um ajuste e reflexão teóricos que preceda sua atuação. Surge aí o planejamento, que para Carlos Matus (1996, p. 184) é a *“mediação entre o conhecimento e a ação”*.

Em outras palavras, a atuação da segurança pública em relação à citada concepção de ordem pública atrai para ela a necessidade de considerá-la como *necessidade coletiva* (VALENTE, 2017, p. 125). Ela é provida pela atividade estatal, mas sujeita-se aos interesses da coletividade, sobretudo, aos direitos fundamentais, mas não como finalidade única da segurança e sim como forma de entender que a segurança jurídica é um bem jurídico de natureza *supraindividual*.

David H. Bayley (2002) ao dissecar os padrões das instituições policiais em diversos países do mundo percebeu uma característica similar na maioria das organizações estudadas em seu trabalho: o elevado grau de consistência na manutenção do *status quo* estrutural. Mesmo quando mudanças abruptas e sensíveis de regime político ocorrem, e novas estratégias são elaboradas, a resistência às transformações parecem superar a visão dos benefícios objetivados a longo prazo pelos planejadores governamentais. Trata-se de uma âncora que impede o poder adaptativo da corporação aos anseios e necessidades das demandas sociais contemporâneas.

¹ Partindo deste princípio, e nos termos do entendimento da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o Poder Judiciário pode determinar que o Estado implemente políticas públicas em matéria de segurança pública, sem que isso demonstre qualquer tipo de ingerência no poder discricionário típico de realização de políticas pelo Poder Executivo. Para tanto, confira: STF - RE 559.646 AgR, rel. min. Ellen Gracie, j. 7-6-2011, 2ª T, DJE de 24-6-2011.

Assim a segurança pública precisa se adequar às exigências de uma sociedade democrática, sobretudo o respeito aos direitos fundamentais e demais preceitos legais de reforço aos direitos dos cidadãos. Com isso, e cotejando-se com a instituição policial militar, a segurança pública, aos moldes das compreensões teóricas e práticas contemporâneas deve implementar um *policiamento democrático*, nos termos em que se extraídos dos estudos de Manuel Guedes Valente (2017), uma vez que ela é um meio de garantia dos direitos dos cidadãos e da própria segurança. Trata-se de um polícia que amplifica a compreensão sobre suas atribuições, pois para ela a noção de problema é:

[...] basicamente aquele que aflige uma comunidade local de maneira reiterada. Ele se manifesta em um grupo de ocorrências ou incidentes que se assemelham as condições de tempo e lugar ou por características das modalidades criminosas ou contravencionais, bem como em eventos que afetam a qualidade de vida dessa população, não decorrentes de condutas criminosas, mas que nelas possam redundar (CAETANO; SAMPAIO, 2016, p. 147).

2.3.1 PLANEJAMENTO (E) ESTRATÉGI(A)CO EM SEGURANÇA: DA TEORIA À PRÁTICA NA ATUALIDADE

Alçando-se a segurança pública como tarefa fundamental do Estado Democrático de Direito, Manuel Guedes Valente (2017, p. 134), afirma que a sociedade em desordem impede a fruição e o exercício dos direitos fundamentais, uma vez que não promove a liberdade efetiva. Assim, para o autor, “[...] a liberdade é a primeira das seguranças” (VALENTE, 2017, p. 121). Desse modo, a segurança deve ser pensada como um *direito garantístico* do demais direitos, liberdades e garantias fundamentais. E, conquanto o Estado detenha tal tarefa, ela deve partir do plano individual, do cidadão, ou seja, o cidadão confia a segurança ao Estado e, assim, pode exigí-la dele. Com efeito, conclui-se que:

A segurança como bem jurídico colectivo ou supraindividual e individual, não pode ser analisada, materializada e sentida segundo uma perspectiva limitativa dos demais direitos fundamentais.

Devemos analisar e olhar a segurança segundo uma visão humanista e humanizante, como um direito garantia da liberdade física e psicológica do ser humano, como cidadão integrado no colectivo societário e cidadão ser individual [...] (VALENTE, 2017, p. 122).

Logo, a segurança deve ser concebida como *garantia* e *poder*, na medida em que a materialização do direito necessita do poder de coação estatal, mas que ela está para além das estruturas normativas de coação. É dizer, a segurança não pode ser transformada em *pedra angular do Estado*, sob pena de não compreender o cidadão como ser humano.

Em vista do exposto, as instituições policiais militares são agentes públicos que almejam concretizar uma tarefa fundamental da entidade política de garantir o gozo e fruição dos direitos e garantias fundamentais. No funcionamento da sociedade as polícias atuam em prol do pleno funcionamento dela e das outras instituições democráticas.

Não se esgotaria, citada função, tão somente no combate ao crime, mas, dentro de um contexto mais amplo de vigilância de direitos e condições do próprio funcionamento da democracia, as polícias atuam considerando o ser humano como um ser coletivo. Com isso, há a legítima promoção da ordem pública e das necessidades coletivas, de modo possibilitar a fruição de outros direitos e, assim, o bem-estar e a qualidade de vida.

A autonomia, ideário tão caro à democracia, seria protegida por duas importantes frentes do sistema de segurança. Em primeiro lugar, as polícias ao agirem visando a proteção do ser humano protegem o seu próprio espaço individual de autonomia. Em consequência, com tais direitos protegidos, a segurança sai da seara particular e ganha os ares da supra individualidade. Eis que as expressões sociais dos direitos individuais passam a contar com a devida segurança, e assim, ensejam a proteção e regular funcionamento das demais instituições estatais. Ou seja, ao garantir a liberdade e autonomia do indivíduo, garantem, ao mesmo tempo, o bem-estar social (VALENTE, 2017, p.128-129), que é a segunda frente do sistema de segurança.

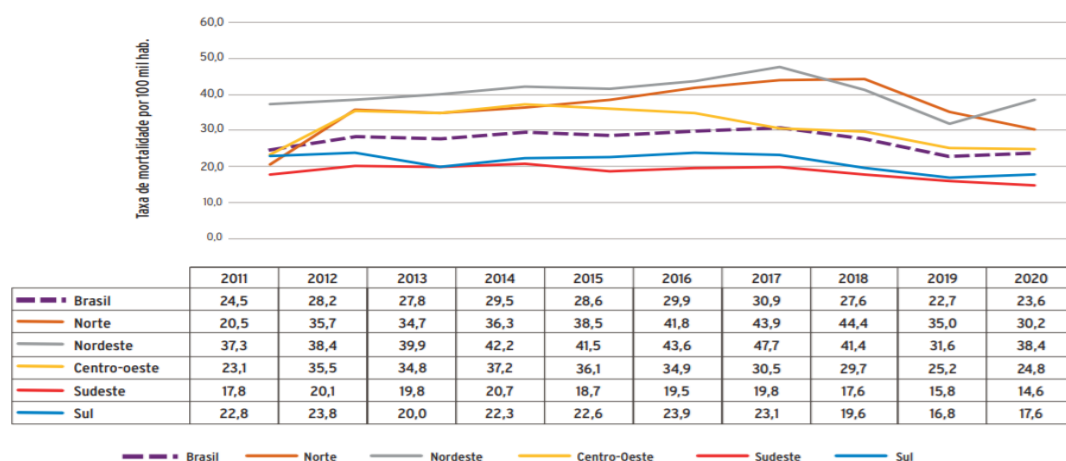
Portanto, existe uma relação permanente e mutuamente retroalimentadora entre a garantia de liberdades e a promoção e preservação da ordem pública por meio da Segurança Pública. E disso resplandece que quaisquer recursos² utilizados por tais instituições, no

² Significativas desta concepção de segurança pública e perfilhando-se do entendimento de que se a forma de conceber a segurança pública não vier acompanhada de mudanças na metodologia de funcionamento dos seus mecanismo e instituições, o Estado poderá fracassar em sua tarefa primordial, Howard Zehr (2008) defende que os atos ofensivos ocorridos no seio da sociedade quebram laços das relações pessoais. Assim, um crime, antes de violar as estruturas do Estado e as bases

combate à criminalidade de fato ou atos de estratégia preventiva, sejam sensíveis a estas considerações descritas para uma transformação social efetiva e, por fim, garantir a tranquilidade da própria sociedade.

Para Soares (2003, p. 89), esta “[...] Segurança significa estabilidade de expectativas positivas, compatíveis com a ordem democrática e a cidadania, envolvendo, portanto, múltiplas esferas formadoras da qualidade de vida, cuja definição subsumi dignidade e respeito à justiça”, preenchendo suas necessidades e evitando o desrespeito e temor social que tanto prejudica a atuação policial. Em que pese uma pausa no crescimento do número de crimes violentos intencionais no ano de 2019, o anuário brasileiro de segurança pública de 2021 demonstra que essa modalidade retornou sua trajetória de aumento nos estados pesquisados no ano de 2021, em especial no Pará e Maranhão. Observa-se ainda que a população proporcionalmente e em números absolutos mais vitimizada são as tidas como economicamente ativas, notadamente os jovens de origem pobre, que historicamente sempre foram vulneráveis às modalidades mais violentas, como o homicídio, segundo Daniel Cerqueira *et al* (2018).

Figura 7 – Evolução da taxa de Mortes Violentas Intencionais e regiões. 2011 a 2020.



Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2021).

de normalidade da sociedade, viola pessoas e relacionamentos, de modo que se deve primeiramente olhar para o delito e sua responsabilização através das lentes da restauração destas relações e não apenas da sua previsão em lei e culpabilidade como parte da reação estatal.

A miscelânea de atribuições que possui agrega-se ao fato de que as Polícias Militares são órgãos estatais com grandes contingentes de profissionais (MAZZA, 2021), possibilitando capilaridade nos mais diversos municípios e regiões associadas à diversidade representativa em sua composição. Isto causa um contato iminente e diário, que deve ser tratado como de suma importância, não apenas pelo bem que visa proteger – a incolumidade do cidadão -, mas também pelo agente em nome de quem se realiza, o Estado.

Esse contato cidadão x agente estatal (Policia Militar) dar-se-á de diversas formas, e pela natureza da missão policial, não muitas das vezes num clima amistoso e de empatia imediata por parte da sociedade, pois coube a este segmento - formado pela sociedade, e para sociedade – atuar na manutenção da ordem pública, quando a mesma sociedade a altera, mas também para além disso:

Isso não quer dizer que a polícia moderna não faz nada além de manter o comportamento público através da força; mas a diversidade de tarefas desempenhadas pela polícia nos dias de hoje é mais o resultado de sua própria adaptação aos requisitos de manutenção da ordem e menos o resultado da mistura de tarefas policiais e não policiais (BAYLEY, 2002, p. 57).

2.3.2 PLANEJAMENTO (E) ESTRATÉGI(A)CO EM SEGURANÇA: A PRÁTICA E A CONTEMPORANEIDADE.

A criação de ferramentas estratégicas de gestão no universo corporativo foi acompanhada por uma adaptação no setor público alinhada à criatividade na elaboração de formas de pensar e efetivar as políticas de segurança pública, dentre elas o **policimento comunitário**, o policiamento orientado à solução de problemas, a **aplicação de tecnologia da informação** e a **especialização** das respostas em áreas específicas de atenção (DIAS NETO, 2000 e CAETANO; SAMPAIO, 2016).

Todas essas formas de se efetivar ações que buscam paz social, passaram por um período histórico de amadurecimento conceitual, necessitando em sua elaboração de uma análise prévia, pormenorizada com a respectiva elaboração de método para sua aplicação, ou seja, planejamento e estratégia. As polícias dos países atualmente democráticos nas Américas, em que pese possuírem suas particularidades, têm semelhanças em seu desenvolvimento, com algumas de suas fases podendo ser dissecadas e analisadas sob uma

ótica similar. Surgem sob a égide de uma natureza fortemente política, sobrevivendo a uma era de reformas, e chegando na atual prática de busca de resolução de problemas com a comunidade (DIAS NETO, 2000).

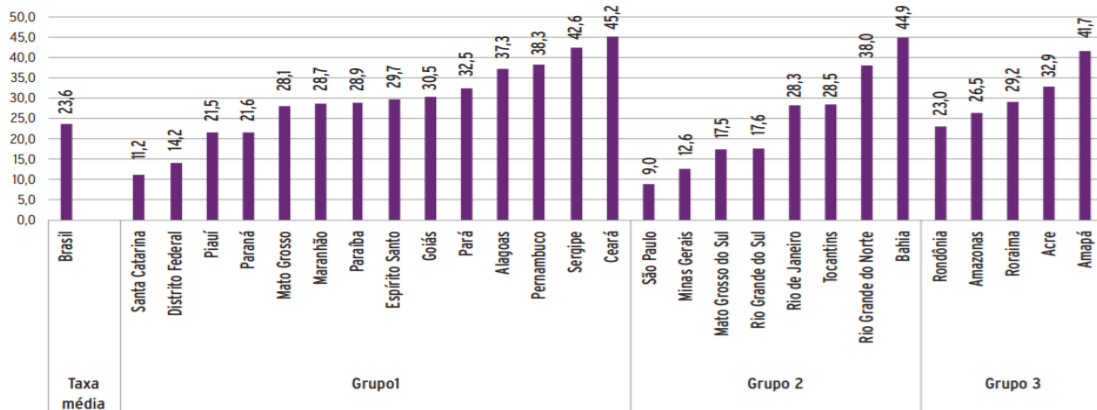
Nesses países de matriz democrática a polícia possui inicialmente uma ampla esfera de atribuições oriunda da ausência normativa que as delimitassem. Aliado a isso, o baixo de nível de formação dos profissionais, e a ausência de critério técnico na escolha de seus integrantes, faziam com que a forma de se pensar e realizar segurança pública fossem relegadas a terceiro ou quarto plano, em detrimento de interesses individuais dos chefes políticos e policiais da ocasião. Em um segundo momento a polícia avança para o que seria sua profissionalização como instituição pública na área de segurança. O controle a criminalidade através da presença de seu corpo nas ruas, permitiria a efetivação da tranquilidade social a qual agora via-se imbuída legalmente de realizar. O aparelhamento com uniformes e viaturas, organização burocrática e maior presença na comunidade, permitiram uma substancial, porém não efetiva, melhoria prevenção de delitos rotineiros (BRODEUR, 2002. DIAS NETO, 2000).

Chega-se ao momento atual, onde o objetivo passar a ser não apenas realizar os anseios da sociedade em obter segurança, mas envolvê-la nessas atribuições para que as ferramentas elaboradas pelos técnicos agora sejam aprimoradas e gerenciadas também por aquelas que se busca satisfazer. O cidadão é coautor do planejamento e partícipe da elaboração da estratégia dos órgãos do sistema de segurança pública. Trata-se, essencialmente do **policimento orientado à solução de problemas**, um dos gêneros mais eficientes e utilizados pelas polícias em âmbito internacional (CAETANO; SAMPAIO, 2016). Do Estado, na virada da década de 20 do século XXI espera-se, minimamente, uma polícia eficiente, preventiva e pautada nos rígidos ditames de respeito aos direitos humanos, com uso proativo e reativo de institutos gerenciais e operacionais atuais e eficientes.

O Brasil por sua dimensão geográfica demanda dos profissionais e pesquisadores da área não um estudo de sua realidade, mas de suas várias realidades. Zanini (2020) argumenta que há que se pensar em modelos regionais, *intra* e *entre* entes federados, visando otimizar a governança das agências de segurança e evitando a sobreposição de competências e ações. Isso se faz através de diálogo, planejamento, e ações de inteligência, permitindo que a escassez de recursos humanos e materiais seja superada pela boa intenção gerencial para que se

apreenda e compreenda como estados limítrofes possuem valores significativamente negativos e positivos em modalidades criminais semelhantes, como no caso de Mortes Violentas Intencionais (MVI) entre Maranhão e Piauí, por exemplo.

Figura 9 – Taxa de MVI por mi hab. Por UF e grupo de qualidade da informação.



Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2021).

Em contextos atuais de excessiva violência física e discursiva, quase sempre envolvendo atos de segurança pública, a instituição policial militar precisa se valer de outros instrumentos que não a simples autoridade conferida pelo Estado, mas buscar sua legitimação por meio do conhecimento técnico e científico. A utilização de ferramentas consagradas de gestão de pessoas e recursos é um importante caminho para equilibrar as relações interpessoais, otimizar a utilização dos escassos recursos existentes, ampliar o leque de inovação e aplicar técnicas modernas para desburocratização da estrutura do órgão (SILVA, 2017).



3

HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NA PMMA, PMPA E PMPI



Cada instituição busca através de suas características e particularidades regionais, culturais, econômicas e sociais a forma mais eficiente de realizar o trabalho de concepção, formalização e implementação de sua estratégia. No caso do planejamento estratégico, existe um incentivo para utilização de modelos organizacionais adequados aos diversos contextos ambientais atuais e futuros, buscando orientar e agilizar os processos internos da instituição. A inobservância dessa realidade institucional ocasiona o estabelecimento de objetivos e programas conflitantes e de baixa prioridade, letra morta em qualquer instituição (GIACOBBO, 1997).

No tocante a realidade estatal, Giacobbo (1997, p. 86) informa que “nas organizações públicas, devido ao seu tamanho, complexidade e rigor burocrático, a formalização do processo de planejamento e dos planos é muito importante e requer cuidados especiais para não comprometer o próprio processo de planejamento”. Por isso, cada uma das instituições pesquisadas partiu de premissas particulares, lançando mão de metodologias próprias para que a concepção do plano estratégico fosse realizada respeitando sua realidade e permitindo a criação de estratégias pertinentes às suas próprias atividades.

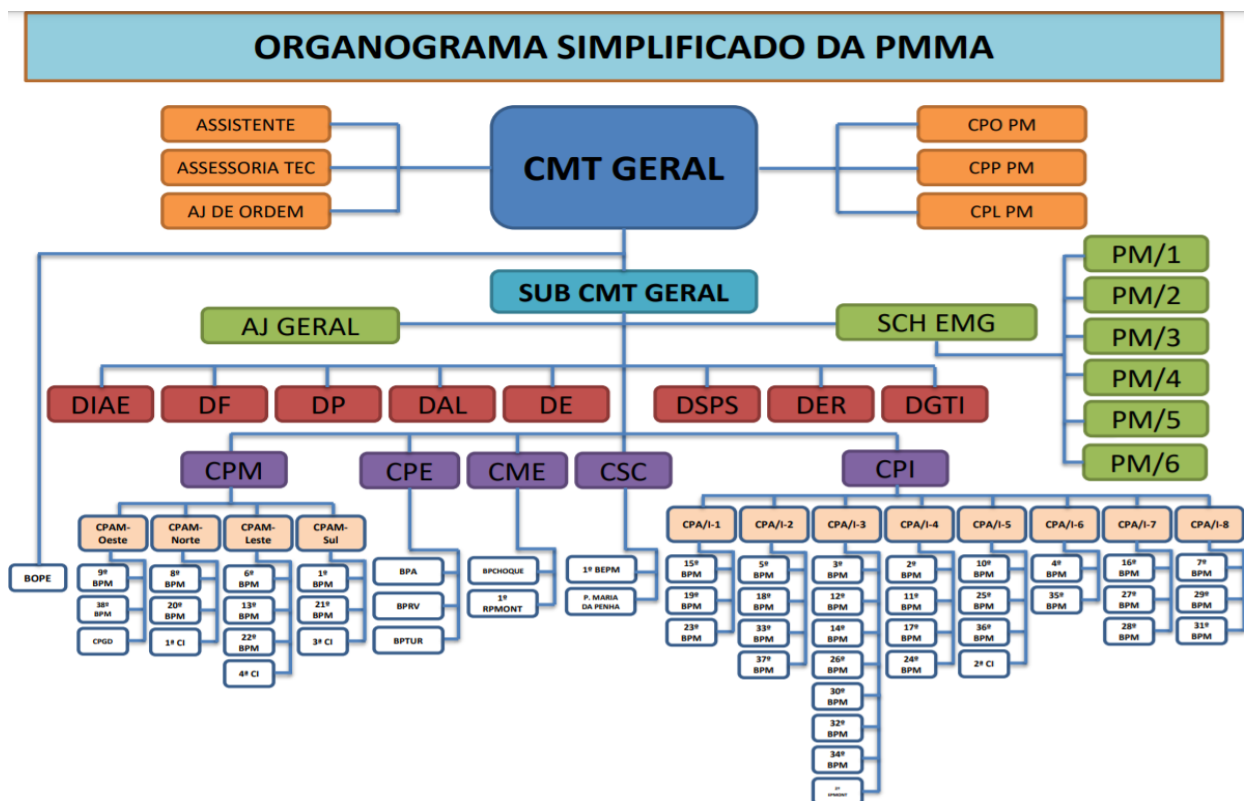
3.1 POLÍCIA MILITAR DO MARANHÃO E O ANTIGO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO 2014-2017

O ano de 2013 foi um marco para o início da concepção de um planejamento estratégico pela Polícia Militar do Maranhão. Após observar a necessidade de padronização de visão e objetivos e as mudanças impostas pela dinâmica no cenário da segurança pública no estado, o então Comandante Geral da corporação, Cel QOPM Aldimar Zanone Porto, reuniu seu corpo de oficiais do Estado Maior Geral - EMG, para que apresentassem uma proposta de Planejamento Estratégico para o quadriênio vindouro (VILAS BÔAS, 2017).

A ferramenta elaborada pelo EMG, sob a coordenação do subchefe do Estado Maior Geral - SCH EMG - e aprovada pelo Comandante Geral foi apresentada em 2014, no 3º Congresso de Segurança Pública

Preventiva de Comandantes de Unidade da Polícia Militar do Maranhão, onde foram distribuídos exemplares e apresentadas a missão, visão e valores da instituição. A proposta era para o triênio 2014-2017 e alinhava as mais recentes demandas internas e externas, com os recursos e possibilidades existentes para as instituições de Segurança. A PMMA à época possuía estrutura e realidade distintas da atual, todavia, as necessidades se vislumbravam como atendidas e um direcionamento era, então, colocado a toda a corporação (VILAS BÔAS, 2017).

Figura 10: Organograma da PMMA



Fonte: PM/1 da PMMA.

A PMMA utiliza a Estrutura Organizacional Mista, como descreve Sousa apud Teles (2017, p. 38) sendo “*um misto de estrutura em linha (hierarquia), linha e Estado-Maior (assessoria) e estrutura funcional (as diretorias – órgãos de direção setorial)*”. Foi através de sua assessoria que o comandante geral a época realizou o diagnóstico estratégico e propôs os debates que levaram a criação de estratégias a serem formalizadas em documento.

Esta estrutura de assessoramento e planejamento é inerente as instituições militares e no caso da Polícia Militar do Maranhão tem

direta influência doutrinária com o descrito nos manuais do Exército Brasileiro, como no caso do Manual de Campanha C 101-5 Estado-Maior e Ordens, atualizado pelo Chefe do Estado-Maior do Exército em 2003, por força do artigo 166, do Estatuto da Polícia do Maranhão (1995, grifo nosso) que preconiza “a adoção na Polícia Militar do Maranhão, em matéria não regulada na legislação estadual, **as leis e regulamentos em vigor no Exército Brasileiro**, no que lhe for pertinente”. Neste documento as funções do EMG são: produzir conhecimentos de inteligência, realizar estudos de situação, apresentar propostas, elaborar planos e ordens e supervisionar a execução destes. (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2003).

No Maranhão, conforme Vilas Bôas (2017) a PM segue a linha de estruturação orgânica de suas coirmãs, tendo sua função descrita pela Lei de Organização Básica da Polícia Militar do Maranhão, senão vejamos:

Art. 11. O Estado-Maior é o órgão de direção geral responsável perante o Comandante-Geral pelo estudo, planejamento, coordenação, fiscalização e controle das atividades da Corporação, que não colidirem com o disposto no artigo 3º, desta lei, inclusive dos órgãos de direção setorial. É, ainda, o órgão responsável pelo planejamento administrativo, programação e orçamento, elaborando as diretrizes e ordens do Comando que acionam os órgãos de direção setorial e os de execução no cumprimento de suas missões.

§ 1º. O Estado-Maior foi assim organizado: I - Chefe do Estado-Maior II - Subchefe do Estado-Maior III - Seções. a) 1ª Seção (PM-1): assuntos relativos ao pessoal e à legislação; b) 2ª Seção (PM-2): assuntos relativos às informações; c) 3ª Seção (PM-3): assuntos relativos à instrução, às operações e ao ensino; d) 4ª Seção (PM-4): assuntos relativos à logística e estatística; e) 5ª Seção (PM-5): assuntos civis; f) 6ª Seção (PM-6): planejamento administrativo e orçamentário. (MARANHÃO, 1984).

O Planejamento Estratégico 2014-2017 foi realizado com a participação de equipe de oficiais vinculados a área de planejamento e seguindo as fases de coleta, análise e elaboração, através da consolidada matriz SWOT (iniciais, em inglês, de Potencialidades, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças). O subchefe do Estado Maior foi o coordenador dos trabalhos da comissão criada para elaboração do documento. Este grupo coletou opiniões das seis seções pertencentes ao EMG para aglutinar as ideias na construção e posterior apresentação

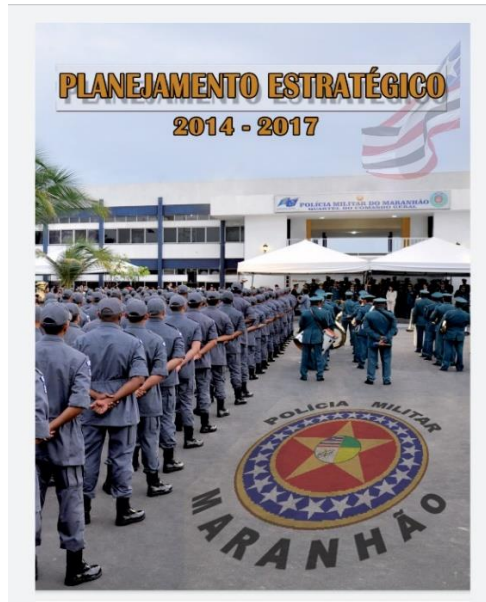
ao comandante geral. A divulgação do início de sua elaboração e o lançamento do Planejamento se deu através de publicação no site da Polícia Militar do Maranhão, e por meio de reuniões realizadas com grupos de oficiais da capital e interior do Estado no auditório do Quartel do Comando Geral da instituição, porém sem construção coletiva dos demais colaboradores ou qualquer tipo de coletas de dados feita diretamente com os profissionais da instituição (VILAS BÔAS, 2017).

Em sua parte introdutória, os autores do planejamento estratégico informavam as linhas de ação tomada para a elaboração da ferramenta:

Para a elaboração do planejamento estratégico, primeiramente foi realizado um estudo para identificar a posição em que a organização se encontra, uma busca de sua identidade através de um levantamento que se convencionou chamar de diagnóstico estratégico. Foi produzido um check-up para detectar o que a instituição é e o que ela quer ser, entendendo o ambiente e a si mesma. Para concretizar esse Check-up foi utilizada a matriz SWOT/PFOA (potencialidades, fragilidades, oportunidades e ameaças) (PMMA, 2014).

Foi utilizado para a confecção do mapa estratégico o Balance Scorecard (BSC) por tratar-se de uma filosofia prática de gestão da performance de empresas e organizações, buscando implementar uma gestão eficiente, baseada na realização da visão estratégica através do cumprimento de indicadores propostos no documento. O BSC permite demonstrar a estratégia da empresa com indicadores financeiros e não financeiros (perspectivas de retorno), encaixando-se no objetivado pela Polícia Militar do Maranhão, sendo por fim elencadas 151 metas para o período 2014-2017 (PMMA, 2014).

Figura 11: Capa do Planejamento Estratégico da PMMA 2014-2017



Fonte: MARANHÃO(2013)

Segundo Teles (p. 51, 2017) “o documento era composto por mais de cem páginas, que continham dados acerca de ocorrências policiais com seus mapas estatísticos, informações sobre treinamentos, metodologias organizacionais, entre outros assuntos”. Há um direcionamento em todo o documento para uma divisão de recursos e esforços no sentido de otimizar não apenas os recursos materiais e humanos, mas no trabalho de desenvolvimento de novas tecnologias, em especial na área de informação e produção de conhecimento.

Todavia, o plano proposto não foi implementado. Teles (2017) demonstrou em sua pesquisa que cerca de 71% dos comandantes de Unidades Policiais Militares da PMMA não tiveram conhecimento da ferramenta e ainda 21% daqueles que tiveram algum tipo de contato com o planejamento estratégico não fizeram uso quando estavam na gestão de diretorias, unidades ou seções. Números que mostram fragilidade e ineficácia das ações preliminares e das próprias condutas propostas no corpo do texto por seus planejadores.

Sendo assim, a única experiência deste tipo realizada na Polícia Militar do Maranhão padeceu de legitimidade e eficiência, tanto por carência de comunicação interna, quanto por desconexão do proposto no planejamento, com a dinâmica interna e externa pelo qual passava a instituição, ocasionada pela ausência de participação dos colaboradores e *stakeholders*, óbices que precarizam não somente a implementação, mas a própria criação do documento estratégico (KAPLAN, NORTON, 2000 e POISTER, 2010).

3.2 O VIGENTE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO 2015-2025 DA PMPA

No ano de 2012, então sob comando do Governador Simão Robison Oliveira Jatene, o Governo do Estado do Pará organizou a reunião dos seis órgãos que compõem a Secretaria de Estado e Defesa Social do Pará - SEGUP, para que fosse elaborado o Plano Estratégico do Sistema Estadual de Segurança Pública e Defesa Social – SIEDS, sob a coordenação do Secretário chefe da pasta, o Gen. EB Jeannot Jansen da Silva Filho. O secretário e demais participantes contaram com a assessoria externa contratada para elaborar a concepção do documento estratégico alinhado aos interesses dos representantes do executivo (PARÁ, 2015).

Essa parceria para construção do instrumento estratégico realizou-se por meio de um iniciativa público-privada entre o Estado do Pará e o Movimento Brasil Competitivo. O MBC é uma associação civil de direito privado, sem fins lucrativos ou econômicos, de interesse público, que atua na área de governança, gestão de excelência, e tem sua sede em Brasília-DF (MBC, 2021). Através dessa parceria foi escolhida a Consultoria *Brainstorming*, sendo inicialmente elegido o método Grumbach como tecnologia de planejamento a ser trabalhada com três integrantes convocados por cada instituição para formação do Grupo de Controle (PARÁ, 2015).

A Polícia Militar do Pará apresentou três oficiais superiores para a composição deste Grupo através de nomeação realizada pela Portaria 008/2012, publicada no Boletim Geral 068, de 11 de abril de 2012 (PMPA, 2012). Os membros designados pela PMPA ajudaram na elaboração do diagnóstico da instituição, analisando a condição de recursos humanos e materiais a época, suas possibilidades e limitações, realizando ainda sugestões para resolução dos problemas encontrados no sistema de segurança pública e defesa social no tocante a polícia militar. A participação a nível de tropa se deu pela alimentação de informação pelas Unidades Policiais Militares – UPM, através do sistema *brainstormingweb*, disponibilizado na rede mundial de computadores e acessado pelos gestores das unidades e subunidades, com questionamentos e espaço para coletas de informações acerca de recursos matérias, humanos e logísticos da época.

Realizaram-se ainda dois encontros no Hangar Centro de Convenções, com a presença de cerca de duas mil pessoas para construção do plano estadual, onde, por fim foi estabelecida a visão do

sistema de segurança pública e defesa social do Estado e desenvolvida a pesquisa Delphi com os respectivos cenários prospectivos.

A Polícia Militar do Pará, alinhada ao que foi produzido e coletado na elaboração deste plano produziu seu próprio planejamento estratégico, de forma a respeitar a autonomia preexistente quando na alimentação do sistema brainstorming pelas unidades, aproveitando as informações já coletadas, em especial no direcionamento das Estratégias, Iniciativas Estratégicas e Objetivos (PARÁ, 2015).

Posteriormente, por meio de reuniões realizadas pelo Estado Maior Geral da corporação utilizou-se também o método Grumbach, que, conforme Brainstorming (2010, p. 8) trata-se de:

[...]uma ferramenta para geração e análise de Cenários Prospectivos, que evoluiu substancialmente, passando a constituir uma sistemática de elaboração de Planejamento Estratégico com Visão de Futuro baseada em Cenários Prospectivos, recentemente ampliada para um processo de Gestão Estratégica, com acompanhamento de indicadores.

Assim, a PMPA incluiu novas demandas e necessidades informadas pelas mais diversas áreas da instituição, finalizando o documento com 19 Objetivos, 37 Estratégias e 102 Iniciativas Estratégicas, a serem trabalhadas durante o lapso temporal de 10 anos – 2015 a 2025 (PARÁ, 2015). Este planejamento está em vigor e sua leitura permite uma compreensão detalhada das necessidades encontradas no momento de sua elaboração, os diagnósticos realizados e as perspectivas que se encontravam nos 10 anos seguintes por aqueles que o construíram. Faz-se necessário, pela dinamicidade da realidade que se impõem um controle eficiente e constante para atualização do instrumento e manutenção de sua eficiência, pois como nos ensina Jackson de Toni (2016, p. 315) acerca da existência de uma instituição pública e seus métodos, estes “jamais podem ser automotivados pelo interesse da própria burocracia ou de clientelismo injustificados. A organização deve seguir a estratégia e existir para resolver problemas e aproveitar oportunidades na garantia do bem-estar coletivo e da cidadania”.

Por isso o constante monitoramento e avaliação do planejado – e do que irá ser ajustado em novo planejamento - é papel fundamental da gestão pública moderna, pois as legítimas intenções institucionais

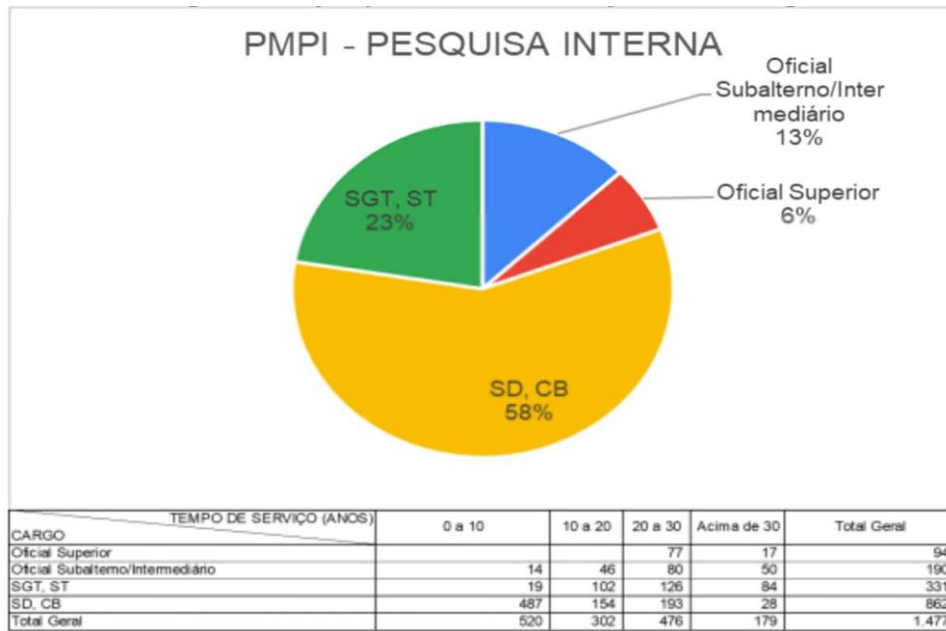
se ajustam através desse papel, que é dos líderes, gestores e comandantes (de TONI, 2016).

3.3 O NEONATO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO 2021-2026 DA PMPI

A necessidade de desenvolver a Polícia Militar do Piauí, de forma sustentável, aliada à consciência do potencial de melhoria no que se refere ao desempenho organizacional e ao cumprimento da missão institucional junto à comunidade piauiense, provocou no comando da PMPI o desejo de investir numa reflexão estratégica com o objetivo de promover as mudanças adequadas e necessárias à ambição de empreender uma jornada que assegure uma nova realidade em 2026. Sendo assim, em 2020, o Coronel QOPM Lindomar Castilho Melo, Comandante Geral da instituição realizou a contratação da empresa Laboro Consulting para, sob a coordenação do Sr Antônio César Almeida de Oliveira, construir o diagnóstico da realidade institucional e assessorar os oficiais do Estado Maior Geral da PMPI a elaborar o Plano Estratégico a ser aprovado para o ano de 2021-2026 (PMPI, 2020).

De início foi realizada uma pesquisa interna dirigida a 1.477 colaboradores da PMPI, por meio do sítio da corporação, a partir da qual se pôde inferir sobre o atual estado de descontentamento com relação à remuneração recebida e aos meios disponibilizados para a realização das atividades, porém onde se pôde igualmente prospectar o grau de pertencimento presente na Corporação e interesse em desenvolvê-la para o futuro. Essa pesquisa coletou informações dentre todos os postos e graduações da instituição, nas variadas faixas de tempo de serviço, ampliando o espectro de compreensão necessário a elaboração do diagnóstico a amparar a construção de estratégias efetivas para o quinquênio proposto (PMPI, 2020).

Figura 12: Proporção de postos e graduações na pesquisa interna PMPI



Fonte: PMPI (2021)

Após a análise das informações coletadas por meio desta pesquisa foram programados doze (12) ações de formação, pesquisas e trabalhos internos, no modelo de workshop, a serem realizados com membros de todas as áreas da PMPI no auditório do Quartel do Comando Geral - QCG, localizado na cidade de Teresina-PI, onde se procurou desvendar os principais elementos do problema estratégico que possibilitaria uma melhoria no serviço e na imagem institucional pretendidos (PIAUÍ, 2021).

Com a participação de oficiais, praças e da assessoria contratada, realizou-se orientação formativa e condução das atividades abrangidas no desenvolvimento do Planejamento Estratégico, discutindo entre os presentes os ambientes estratégicos internos e externos à PMPI e os cenários mais prováveis, indicando as potencialidades para o desenvolvimento de ganhos de desempenho associados à maximização das forças, atenuação ou eliminação das fraquezas, prevenção de riscos e ameaças e exploração de oportunidades, visando o alinhamento estratégico.

Segundo o site oficial do Governo do Piauí (2021), as diretrizes definidas pelo Comando da corporação para o desenvolvimento do plano estratégico da PMPI foram: “*o foco no valor, comprometimento, comunicação, liderança, eficiência e profissionalismo*”. A metodologia de trabalho utilizada pela instituição foi a divisão do trabalho em câmaras temáticas para, após os debates em grupo nos *workshops*,

depurar e desenvolver as ideias atinentes às questões institucionais sensíveis e particulares. Foram então compostos 6 grupos de trabalhos divididos nos temas de maior relevância para a PMPI, sendo eles os seguintes: Recursos, capacitação, valorização, autonomia, disciplina e comunicação.

Por fim a identidade da PMPI foi revista no âmbito da reflexão estratégica realizada durante todo o período que percorreu de novembro de 2020 a julho de 2021, auscultando os atores envolvidos com a realidade da PMPI e identificando possíveis pontos de partida para a caracterização das estratégias capazes de melhorar seu desempenho operacional. Desta análise definiram-se os 3 Eixos ou Linhas de Ação a serem perseguidas estrategicamente pela PMPI como sendo: Governança, Identidade e Motivação. As informações oriundas da confecção do planejamento foram apresentadas pelo comando da instituição na apresentação da ferramenta à sociedade no dia 20 de julho de 2021, no auditório do QCG (180 graus, 2021).

Trata-se de um planejamento estratégico que hora se concretiza por meio de debate, formação e concepção distintas dos outros dois realizados pelas instituições acima delineadas, onde se observa que foram ouvidos uma grande quantidade de policiais militares e ainda possibilitado os debates para a participação dos gestores de nível tático e operacional, sempre acompanhados de assessoria qualificada na área e corpo técnico representando a alta gestão. Estas particularidades atuam positivamente na elaboração de um planejamento que vislumbra sua concretização por meio da implementação e de consecução de resultados eficientes (MINTZBERG, 2004; ANSOFF, MCDONNELL, 1993 e PORTER, 1996).

Dito isso sobre o processo de construção dos três planejamentos estratégicos, vê-se que a sociedade – através de suas escolhas políticas - espera uma polícia eficaz nos serviços que fornece, por meio do atendimento equitativo e justo a todos, a um custo mínimo. Importante frisar que a autoridade normatizada, em grande medida, constitui o que a comunidade menos concorda ou respeita e esse resgate nas relações entre Estado e sociedade, agente policial e cidadãos, é um importante passo para ressignificação da instituição policial, bem como para a adequada evolução esperada dos serviços prestados e sua legitimação.

Eis que tecnologias de planejamento e gestão, senão resolvem os maiores dilemas enfrentados pelos órgãos públicos de segurança, ao

menos mitigam e direcionam soluções que podem ser acionadas, seja através de materiais atualizados, seja por meio do uso de instrumentos e ferramentas, como o Planejamento Estratégico. Este seria, segundo Bryson (2021), o instrumento inicial para a efetivação de um amplo sistema de gestão estratégica a ser reproduzida por instituições que buscam criar e ser reconhecida através de elevação de seus Valores Públicos frente a uma sociedade cada vez mais ansiosa por resultados.



4

4

METODOLOGIA

4.1 QUALIFICAÇÃO DE PESQUISA

Este capítulo visa demonstrar a metodologia utilizada na busca de informações a respeito dos desafios encontrados pelos profissionais das organizações policiais militares selecionadas na concepção do planejamento estratégico. Para isso pretende-se utilizar uma abordagem precipuamente qualitativa, através de estudo de casos múltiplos, buscando assim compreender os fenômenos da realidade e seus significados, pormenorizando detalhes que não podem ser quantificados como atitudes, influências, interesses e valores. Conforme indica Gerring (2019, p. 70) o estudo de caso almeja “[...] parcialmente explicar o caso sob investigação, e também, ao mesmo tempo, elucidar uma classe maior de casos (uma população). [...] deve ser possível colocar em um contexto mais amplo, mesmo que não fosse a intenção do autor”. Afora a relevância do caráter qualitativo, aproveitou-se ainda para fazer uma pesquisa quantitativa com o fito de reforçar as evidências coletadas.

Faz-se importante destacar que o pesquisador pertence a umas das organizações pesquisadas, fazendo parte de suas fileiras desde o ano de 2002, tendo por isso vivenciado o período de implantação e vigência do último Planejamento Estratégico na Polícia Militar do Maranhão. A pesquisa abrangeu lapsos temporais distintos nas instituições pesquisadas devido ao fato delas estarem com seus instrumentos de efetivação da estratégia em situações temporais completamente diferente. No Maranhão não há mais Planejamento Estratégico vigente, sendo estudado o período de concepção do documento do ano 2014 – 2017; na Polícia Militar do Pará, a pesquisa deu-se para o surgimento do vigente Planejamento em comemoração aos seus 200 anos, período 2015 – 2025; já na Polícia Militar do Piauí buscou-se compreender o momento atual de formação, discussão e delimitação do recém lançado Planejamento Estratégico 2021 - 2026.

Logo o objeto de pesquisa foi o Estado Maior Geral das três instituições supracitadas - órgão de direção geral das instituições por força de suas Leis de Organização Básica - nas pessoas dos gestores e

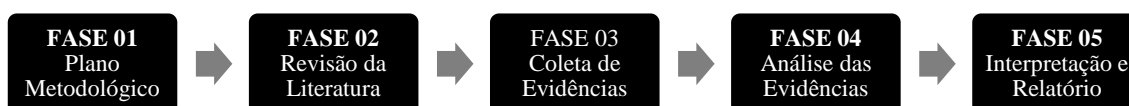
auxiliares envolvidos na concepção de seus planejamentos estratégicos, não deixando de se analisar a estrutura das Polícias Militares envolvidas e o seu relacionamento com os demais membros, beneficiários imediatos do produto elaborado pelos profissionais da área estratégica.

Ao final pretende-se responder a pergunta-problema desta pesquisa: Quais são os principais desafios e peculiaridades encontrados pelos profissionais das Polícias Militares do Maranhão, Pará e Piauí na concepção de seus Planejamentos Estratégicos?

4.2 TIPO DE PESQUISA

Para que se desenvolva um estudo de caso, de forma a permitir realizar os objetivos propostos em seu planejamento, e ainda preencher minimamente os requisitos de validade necessário para os trabalhos científicos dividiu-se o desenvolvimento do trabalho em 5 fases. A primeira foi o plano para elaboração da linha metodológica da pesquisa, isso tudo vislumbrando a obediência ao rigor necessário à legitimação da pesquisa no âmbito acadêmico. A segunda fase é a leitura do arcabouço teórico relativo ao tema escolhido, conhecido também como revisão de literatura, etapa que permite ao pesquisador compreender melhor o tema e compreender a(s) teoria(s) utilizadas para o encadeamento das variáveis e a consecução da inferência causal. A terceira foi a coleta de dados, seguida de sua posterior análise e interpretação com elaboração do relatório e discussão dos resultados.

Figura 13: Visão do processo/fases da pesquisa



Fonte: Elaboração do autor

Independente da unidade de análise o estudo de caso se realiza sempre com base em extensa observação e evidência, pois vislumbra analisar a multiplicidade das implicações observáveis dentro do caso. (SATYRO e D`ALBUQUERQUE, 2020).

Tendo em vista ser uma pesquisa de natureza social e técnica, que estuda os processos que se realizam no transcorrer da vigência dos planejamentos estratégicos das três instituições, buscou-se a fundamentação inicial no material documental e bibliográfico existente para que fosse observado critérios práticos de análise aos objetivos propostos. No caso em voga, selecionou-se 03 entes federativos que vivenciaram o fenômeno do planejamento estratégico dentro de suas Polícias Militares através de critérios objetivos.

Os métodos são atividades sistemáticas e racionais, que permitem ao pesquisador, de forma econômica e racional, alcançar conhecimentos verdadeiros e válidos, seja através da observação de erros no trajeto de construção, seja permitindo melhores escolhas (LAKATOS, MARCONI, 2021).

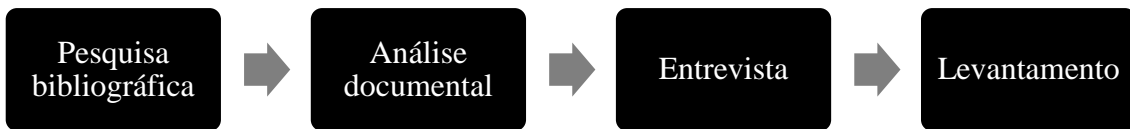
Assim, o método hipotético-dedutivo foi o meio preponderante pelo qual se processou a abordagem, propondo-se o estudo de caso como método de procedimento referente ao delineamento de pesquisa e análise de dados, pois apresenta-se como o mais adequado para o estudo pormenorizado dos fenômenos. Diferente dos outros, ele possui fases mais concretas da investigação, com o escopo mais restrito em termos de explicação holística do fenômeno, portanto, menos abstrato (LAKATOS, MARCONI, 2021).

O trabalho em questão discutiu o modelo de atuação para elaboração da estratégia efetivada por um órgão de Estado, em especial em uma das três áreas definidas por SCHARTZMAN (1977, apud Matias Pereira, 2014) como elementares na pesquisa do funcionamento seu funcionamento, que é a de processo de tomada de decisões das instituições públicas, onde busca-se estudar temas que envolvem o contexto institucional associado ao exercício do poder político, e seus impactos externa, e principalmente, interna corporis.

4.3 ESTRATÉGIA DE PESQUISA

A estratégia de pesquisa proposta se fundamenta em quatro fontes de evidência, quais sejam: a análise documental, a pesquisa bibliográfica, a entrevista e o levantamento por meio da aplicação de formulários.

Figura 14: Fontes de evidência



Fonte: Próprio do autor

4.3.1 PESQUISA BIBLIOGRÁFICA

Todas as informações coletadas serão analisadas sob a ótica do material existente na literatura referente ao tema. Esta análise acurada da literatura permite ao pesquisador descrever a fundamentação teórica acerca do trabalho, permitindo ainda conhecer o que se estudou e o que se conhece de mais recente sobre o tema (LAKATOS, MARCONI, 2021).

Este tipo de pesquisa complementa a de natureza documental, pois permite melhor compreensão das informações relativas a conceitualização de diversos elementos existentes no interior do processo de planejamento estratégico, dissecando-os, para aí avançar sobre o arcabouço teórico da área de administração pública, estratégia, administração estratégica, planejamento estratégico, entre outros, possibilitando assim uma melhor compreensão do instrumento e suas dificuldades no âmbito da elaboração e implementação (GIACOBBO, 1997).

4.3.2 ANÁLISE DOCUMENTAL

Segundo Lakatos e Marconi (2021) a análise documental vislumbra amparar preliminarmente o pesquisador com informações sobre a área de interesse. Complementa a pesquisa bibliográfica, na maior parte das vezes ocorrendo concomitante a esta, servindo de suporte primário para as análises realizadas pela literatura.

A pesquisa documental permite caracterizar os regulamentos atinentes a administração das instituições castrenses, além da estruturação das três forças públicas estaduais escolhidas para a pesquisa. Compreende-se aqui as peculiaridades das polícias militares no contexto da segurança pública observando-as em comparação às demais instituições com as quais divide esse mister constitucional, e sobre quais perspectivas normativas elaboram-se documentos de natureza estratégica, como o planejamento.

Os dados buscados foram os das estruturas orgânicas dos órgãos pesquisados, em especial o setor responsável pela elaboração de estudos e análises estratégicas de cada uma, as normas relativas a elaboração de documentos estratégicos, os documentos elaborados que formaliza(ra)m às estratégias já expostas, atas de reuniões, informações publicadas em sites oficiais e demais registros que possam estar publicados nas instituições afim de permitir melhor análise dos fenômenos, conforme tabela abaixo.

Quadro 3: Documentos analisados e instituição a qual pertencem

Documento(s)	Origem
Planejamento Estratégico 2014-2017.	Polícia Militar do Maranhão.
Matéria de lançamento do PE 2014-2017.	Polícia Militar do Maranhão (site oficial).
Folder do 3º Congresso de Segurança Pública Preventiva de Comandantes de Unidades da PMMA.	Polícia Militar do Maranhão.
Organograma da PMMA.	Polícia Militar do Maranhão (PM/1).
Planejamento Estratégico 2015-2025.	Polícia Militar do Pará.
Memorando N° 340/2012 – EME.	Polícia Militar do Pará.
Boletim Geral N° 068, de 11 de abril de 2012.	Polícia Militar do Pará.
Portaria N° 008/2012, de 28 de março de 2012 – EME/PMPA.	Polícia Militar do Pará.
Planejamento Estratégico 2021-2026.	Polícia Militar do Piauí.

Relatório final de intervenção formativa PE.	Polícia Militar do Piauí.
Notícias - Planejamento Estratégico PMPI	Polícia Militar do Piauí (site oficial).

Fonte: Elaboração do autor.

4.3.3 ENTREVISTAS

A pesquisa qualitativa realizou a coleta de evidências também através de **entrevistas do tipo semiestruturada**, trabalhando com o falseamento das hipóteses elencadas no estudo de caso. A entrevista permitiu a este pesquisador uma melhor compreensão dos discursos e de como os entrevistados se colocam frente ao problema proposto. A análise qualitativa atém-se a uma análise informal de observações não comparáveis. Segundo Gerring (2019, p. 196) “observações não comparáveis não podem ser arranjadas em um formado matricial, porque são exemplos de coisas diferentes, extraídas de populações diferentes”. Esse delineamento de pesquisa possibilita transcorrer extremos, indo desde inferências generalizáveis, construção de teorias, até explorar um campo de estudo, como é o caso do planejamento estratégico em instituições militares atuantes na segurança pública, em que teorias ainda estão em desenvolvimento (SATYRO e DÁLBUQUERQUE, 2020).

Após busca na literatura, leitura pormenorizada dos documentos atinentes às instituições e procedimentos de elaboração dos respectivos planejamentos estratégico, passou-se a elaborar o material a ser utilizado para entrevista com os informantes-chave. Posteriormente a essas ações preliminares, elaborou-se os conceitos iniciais que foram levados a campo buscando revelar conceitos que viessem a surgir dos dados revelados. Para isso, um roteiro semiestruturado com abertura para o acréscimo de informações permite ao entrevistado, segundo Strauss & Corbain (2008, pág. 199), “mais espaço para responder em termos do que é importante para eles.” e ao pesquisador comparar dados mais relevantes e elaborados, permitindo o surgimento de espaço para novos conceitos (STRAUSS & CORBAIN, 2008).

No tocante às amostras, optou-se pela representatividade em detrimento da aleatoriedade, pois segundo John Gerring (2019, p. 165)

estas têm como o “primeiro problema [...] que a resultante tem muito menos chance de ser representativa”. A questão está em perceber que tamanhos pequenos de amostras levam a produção de uma maior quantidade de estimativas, reduzindo a confiabilidade na pesquisa, pois envolve um número reduzido de casos e uma população maior. Ao optar pelos profissionais que vivenciaram e continuam a vivenciar a concepção, elaboração e implementação do planejamento estratégico nas Polícias Militares selecionadas, têm-se em mãos uma privilegiada fonte de informação. Essa escolha representativa se sobressai frente a aleatória, pois garante uma maior chance da questão da pesquisa que move a investigação ser instrutiva, possibilitando inferências causais satisfatórias.

4.3.4 LEVANTAMENTO POR FORMULÁRIOS

As informações levantadas através de formulários são fulcrais para que se perscrute frente aos **desafios** elencados na literatura quais mais incidiram, e quais não se demonstraram ativos no processo de concepção do PE de cada organização. Segundo Lakatos e Marconi (2021, p. 231) eles “são instrumentos essenciais para investigação social, cujo sistema de coleta de dados consiste em obter informações diretamente do entrevistado”, permitindo ao pesquisador explicar pessoalmente o objetivo da pesquisa, e receber a quantidade de resposta estipulada quando as realiza.

Fundamental se faz a indicação do tipo de amostra com vistas a obter qualidade nas informações, devido o pesquisador precisar de condições básicas para escolha de informantes. Assim foram aplicados formulários com elementos-chaves das instituições, escolhidos entre aqueles que trabalham na área de planejamento e gestão (Estado Maior Geral), num total de quatro para cada instituição, logo, sua natureza quantitativa não olvidou a filtragem da representatividade das fontes.

O formulário se apresentou para o caso como a principal forma de coleta de evidências a complementar a entrevista, tanto pela sua objetividade como pela possibilidade de escolha de informantes que permitem representatividade a amostra, elemento fundamental para garantir a replicação, e seu consequente manto de validação (YIN, 2001). Outra vez Gerring (2019, pág. 212) nos ensina que “ao fazer julgamento das fontes, o pesquisador deve considerar a relevância, proximidade,

autenticidade, validade e diversidade”, tentando eliminar qualquer tipo de viés na informação dada, ou na interpretação realizada.

4.4 ANÁLISE DOS DADOS

Por fim, o processo de análise dos dados coletados ocorreu por meio do processo de análise em triangulação exposto em um capítulo específico para análise e discussão dos resultados. Robert K. Yin (2001) orienta a triangulação como fundamento lógico para se utilizar diversas fontes de evidência, possibilitando que no transcorrer da análise se observe questões de cunho comportamental, histórico e organizacional. Além disso possibilita a convergência de linhas de investigação, validando o constructo uma vez que várias fontes de evidência permitem ao pesquisador diferentes avaliações do mesmo fenômeno.

As estratégias utilizadas basearam-se em proposições teóricas e análise de conceitos. Segundo Strauss & Corbain (2008, pág. 195) “conceitos são base da análise; eles são o bloco de construção. Todos os procedimentos visam identificar, desenvolver e relacionar conceitos.” Após a consolidação da teoria colacionada na revisão de literatura, e levada a efeito na escolha da pergunta-problema e suas hipóteses, a análise das evidências coletadas foram pautadas nos conhecimentos previamente definidos. Buscou-se tentar elucidar os significados existentes nas respostas dos entrevistados em consonância com os documentos coletados no transcorrer da pesquisa, objetivando esclarecer a perspectiva dos entrevistados sobre os desafios encontrados para o uso do planejamento estratégico em suas corporações.

Por tratar-se de um estudo de caso múltiplo atentou-se para a elaboração do relatório. Nele foi utilizado a formatação na qual as narrativas são apresentadas em seções separadas, sobre cada uma das categorias de análise. Consta ainda no relatório uma seção visando apresentar a análise de resultados de casos cruzados, permitindo a real compreensão triangulação vislumbrada em estudos de casos múltiplos (YIN, 2001) por meio do estudo de seu conteúdo e análise dos elementos próprios da administração militar estadual (BARDIN, 2021, GERRING, 2019).

4.5 LIMITAÇÕES DA METODOLOGIA

A natureza majoritariamente qualitativa desta pesquisa a eiva de caráter interpretativo, e como corolário de toda análise e interpretação de dados está a subjetividade do pesquisador através de seu trabalho intelectual. Como afirmam Lakatos e Marconi (2021, p. 184) “mesmo com os dados válidos, é a eficácia da análise e interpretação que determina o valor da pesquisa”.

Ao utilizar a entrevista como um dos principais elementos para observação do fenômeno, passa-se a colher informações sobre a ótica do entrevistado, para posteriormente processá-lo (via interpretação) objetivamente no capítulo direcionado a discussão dos dados, podendo produzir informações que, senão rigorosamente analisados ocasionam na investigação confusão entre afirmações e fatos, incapacidade de reconhecer limitações, defeitos de lógica, parcialidade inconsciente do investigador e falta de imaginação (LAKATOS e MARCONI, 2021).

O método utilizado também faz com que se observe as informações recebidas conforme a dinâmica do momento histórico as impõe ao entrevistado, tanto quando presencia o fato, quando nas respostas às perguntas. Logo, por diversos fatores, essa percepção pode variar conforme as experiências pessoais do informante transcorrem o tempo. Importa observar que a subjetividade é um fato e que os pesquisadores devem buscar medidas apropriadas para mitigar sua intromissão nas análises (STRAUSS & CORBAIN, 2008).

Cabe destacar que a utilização de múltiplas fontes de evidência teve como propósito a potencialização da validade do constructo, bem como da confiabilidade do estudo, na medida em que a triangulação dos dados possibilita a confirmação ou a contraposição de percepções apresentadas ou interpretadas por meio das diferentes fontes acerca dos temas atinentes à pergunta norteadora da pesquisa.

Ademais, conforme nos informa Hair Jr et al (2005) ao utilizar a entrevista em profundidade não se possibilita que hipóteses sejam testadas, ou sejam realizadas estatísticas a respeito daquilo que foi colhido, tampouco a quantificação do fenômeno. O trabalho buscou, assim, contribuir com o avanço dos debates institucionais acerca do tema em estudo, em especial na instituição a qual este pesquisador faz parte, a Polícia Militar do Maranhão. Todavia, por óbvio que o assunto não se esgota nesse estudo, devendo ser levado em continuidade estudos que aprofundem o tema da concepção, implementação e

controle dessa ferramenta de elaboração e execução da estratégia no setor público, possibilitando que objetivos preconizados em suas respectivas legislações sejam alcançados e a população tenha seus anseios minimamente realizados.

4.6 ROTEIRO DE ENTREVISTA

Para fins de contextualização e aprofundamento temático, as entrevistas foram dadas em três momentos. O primeiro buscou contextualizar o histórico do entrevistado com a ferramenta estratégica através de perguntas sobre a experiência e o vínculo profissional com o objeto do trabalho em sua instituição, buscando assim, compreender o nível de envolvimento deste na concepção do planejamento estratégico. Em seguida foram realizadas perguntas sobre a percepção do entrevistado frente as dificuldades encontradas na época para a concepção da ferramenta em sua respectiva instituição policial militar, relacionando-as com os desafios vocacionados na literatura. Por último, solicitou-se ao entrevistado indicar em que medida esses desafios influenciaram a elaboração do PE e como as polícias militares podem lidar para mitigar esse tipo de obstáculo.

O público-alvo da entrevista foram oficiais superiores que participaram da elaboração do planejamento estratégico em suas instituições, sendo três para cada uma delas, num total de seis entrevistados. Seu conteúdo foi gravado em mídia, e todos assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Momento I:

Por quanto tempo trabalha ou trabalhou com planejamento estratégico na sua instituição?

Possui algum tipo de formação técnica na área de planejamento e/ou estratégia?

Qual foi o seu papel na concepção do planejamento estratégico em sua instituição?

Neste primeiro instante as perguntas objetivaram identificar a existência de experiência profissional e técnico/acadêmica do entrevistado na área de gestão estratégica, em especial com planejamento estratégico. Assim, buscou-se garantir o vínculo do entrevistado com o elemento pesquisado e sua profundidade na instituição.

No segundo momento desta parte foi questionado ao entrevistado se possui capacitação técnica na área que atuou - ou atua. A verificação da formação acadêmica possibilitou compreender as habilidades dos gestores que atuam na área de estratégia de suas respectivas polícias militares, e como o alto nível de gestão percebe a importância de qualificação pra atuação profissional nesta seara.

Por fim, na última parte deste primeiro momento buscou-se conhecer e compreender as atividades que o especialista desempenhou em cada projeto de concepção do planejamento estratégico. Permite-se, assim, entender como se forma na gestão pública o processo de criação da ferramenta, e em que medida seus autores participam, influenciam e são influenciados pelas particularidades das dinâmicas institucionais. São estes implementadores da ideia de realização do PE os principais colaboradores a sentir as dificuldades e percalços da elaboração, pois observam, presenciam e são guiados pelas circunstâncias impostas tanto positiva, quanto negativamente.

Momento II:

Com base na sua experiência, quais obstáculos observou no transcorrer do processo de elaboração do planejamento estratégico na instituição policial militar da qual faz parte? Cite algum(s) exemplo(s)?

Através desta pergunta foi permitido ao entrevistado descrever os desafios que observou na elaboração do planejamento através de relatos baseados em sua experiência. A pergunta formulada de maneira aberta possibilitou ao entrevistado discorrer livremente sobre a realidade vivenciada, descrevendo nuances não encontradas na doutrina.

Os temas observados na revisão de literatura foram utilizados como perguntas adicionais, para que se explorasse as principais causas que ocasionam os desafios para a concepção do Planejamento Estratégico. Permitiu-se dessa forma conhecer informações e dados oriundos de forma livre nas respostas dos entrevistados, todavia quando este não abordou uma das categorias em seu livre relato, o entrevistador lançou mão das perguntas auxiliares visando trazer à baila todos os temas anteriormente estudados.

Pergunta auxiliar	Objetivos
<p>1. Como você observa a influência dos meios de tecnologia da informação na elaboração do planejamento estratégico?</p> <p>2. O quão capacitados eram os elaboradores do PE?</p> <p>3. Em sua opinião, planejamento estratégico é algo dispendioso?</p>	<p>Aprofundar os aspectos atinentes às possibilidades técnicas e humanas de cada instituição, avaliando a opinião acerca do peso financeiro de se realizar o planejamento.</p> <p>(ALDAY, 2000. ANSOFF, Igor H.; MCDONNELL, Edward J. 1993, BRYSON et al 2018. CARVALHO; LAURINDO, 2010. GIACOBBO, 1997, MIZAE L. G. A., 2016. ALDAY, 2000. BRYSON et al, 2018).</p>
<p>1. Qual a importância do Comandante Geral na elaboração do PE?</p> <p>2. Em que medida sua atuação influencia os demais militares a participarem?</p>	<p>Analisar o nível de envolvimento do Gestor Máximo da corporação no desenvolvimento da ferramenta, e sua consequência nas condutas e relações interna corporis dos demais policiais militares.</p> <p>(ANSOFF, Igor H.; MCDONNELL, Edward J. 1993. MINTZBERG, Henry. 2004. KAPLAN, Roberto S. NORTON, David P. 2000. GIACOBBO, 1997. PORTER, 1996)</p>
<p>A Polícia Militar é uma instituição pública que atende à diversos interesses (legítimos e ilegítimos) e interessados.</p> <p>1. A construção do planejamento estratégico gerou conflito entre diferentes áreas da instituição?</p> <p>2. Qual o nível de influência dos diferentes agentes políticos na elaboração?</p> <p>3. Qual foi a influência, e o nível de comunicação interna existente durante a concepção?</p>	<p>Aprofundar o conhecimento acerca da influência das decisões políticas, e dos diversos atores sociais, na construção do planejamento estratégico na Polícia Militar.</p> <p>Entender como a esta elaboração contribui para o relacionamento entre as áreas de planejamento e execução.</p> <p>(ANSOFF, Igor H.; MCDONNELL, Edward J. 1993 ARAUJO, 1996. BAYLEY, 2002. BRYSON et al, 2018. EISENHARDT, K. M, 1999. MINTZBERG, Henry. 2004, DE TONI, Jackson, 2016 e POISTER, 2010)</p>

<p>1. Na sua percepção, a estrutura hierárquica da sua instituição é um obstáculo a concepção do planejamento estratégico?</p> <p>2. A natureza da atividade policial militar dificulta a elaboração de objetivos claros para o PE?</p>	<p>Compreender em que medida as características inerentes às atividades e instituições policiais militares influenciam a elaboração do planejamento estratégico.</p> <p>(CARVALHO; LAURINDO, 2010. MATIAS-PEREIRA, José, 2014. GIACOBBO, 1997. POISTER, 2010).</p>
---	--

Fonte: elaboração do autor.

Momento III:

Após vivenciar os obstáculos para elaboração do planejamento estratégico em sua instituição, quais sugestões ou orientações o (a) Sr (a) daria para que fossem superados, ou mitigados, esses desafios?

No último momento da entrevista, foi solicitado aos entrevistados que fornecessem sugestões ou orientações específicas sobre o momento de criação da ferramenta em instituições policiais militares. Buscou-se por meio destas informações subsidiar os gestores das instituições que tenham a intenção de elaborar o planejamento estratégico a reconhecer e contornar possíveis obstáculos em seu desenvolvimento.

4.7 ROTEIRO DE QUESTIONÁRIO

Devido à participação na elaboração do objeto estudado ou por atuarem na área estratégica das respectivas instituições policiais militares, realizando hodiernamente a análise, concepção e controle da ferramenta, buscou-se por meio dos auxiliares e assessores dos chefes de Estado Maior Geral compreender sua visão acerca da concepção do Planejamento Estratégico. Para isso foi confeccionado um questionário com divisão e perspectivas semelhantes as contidas nas entrevistas anteriormente descritas.

Assim, foram disponibilizados formulários para seis oficiais de cada instituição, dentre intermediários e superiores, totalizando 12 respondentes.

1) Por quanto tempo trabalha ou trabalhou com planejamento estratégico na sua instituição?

a) Menos de 5 anos. b) 5 a 10 anos. c) mais de 10 anos.

2) Possui algum tipo de formação técnica na área de planejamento e/ou estratégia?

a) Sim. b) não.

3) Qual foi o seu papel na concepção do planejamento estratégico em sua instituição?

a) Participei diretamente. b) não participei diretamente, mas tomei conhecimento. c) não participei, e não tomei conhecimento. d) não estava na instituição.

4) Com base na sua experiência, e a luz do analisado na literatura, os obstáculos listados na tabela abaixo incidem/incidiram no processo de elaboração do planejamento estratégico na instituição policial militar da qual faz parte?

Tabela 5: Questionário com desafios a concepção do Planejamento Estratégico, segundo a literatura.

Desafios	Respostas
<p>Ausência de Participação do Comandante Geral. (KAPLAN, Roberto S. NORTON, David P. p. 26. 2000. GIACOBBO, p. 89, 1997. PORTER, p. 77, 1996)³.</p>	<p>SIM () NÃO () NÃO SEI RESPONDER ()</p>
<p>Ausência de Comunicação para a tropa. (KAPLAN, Roberto S. NORTON, David P. p. 231. 2000).</p>	<p>SIM () NÃO () NÃO SEI RESPONDER ()</p>
<p>Reação dos colaboradores devido a cultura tradicional existente. (ANSOFF, Igor H.; MCDONNELL, Edward J. p. 94, 1993. BAYLEY, 2002 MINTZBERG, Henry. p. 98. 2004).</p>	<p>SIM () NÃO () NÃO SEI RESPONDER ()</p>
<p>Ausência de gestores capazes de formular e implantar estratégias.</p>	<p>SIM () NÃO () NÃO SEI RESPONDER ()</p>

³ As referências aos autores que suportam as questões escolhidas serão retiradas na versão do questionário que foi entregue aos respondentes.

(ANSOFF, Igor H.; MCDONNELL, Edward J. p. 75. 1993. MIZAEL. G. A., p. 63, 2016. ALDAY, p. 12, 2000. BRYSON et al, p. 331, 2018).	
Necessidade de informação da organização (ANSOFF, Igor H.; MCDONNELL, Edward J. p. 76. 1993 e ARAUJO, p. 76, 1996. U.S. GAO, 2004-05, p. 20. BRYSON et al, p. 331, 2018).	SIM () NÃO () NÃO SEI RESPONDER ()
Influência Política nas escolhas estratégicas. (EISENHARDT, K. M, 1999. ANDRADE, p. 119, 2018).	SIM () NÃO () NÃO SEI RESPONDER ()
Instrumentos de T.I. desatualizados na sua instituição. (CARVALHO; LAURINDO, p.162, 2010. GIACOBBO, p. 95, 1997).	SIM () NÃO () NÃO SEI RESPONDER ()
Estrutura Hierárquica militar. (MATIAS-PEREIRA, José, p. 95, 2014. GIACOBBO, p. 91, 1997).	SIM () NÃO () NÃO SEI RESPONDER ()
A visão do planejamento estratégico como algo dispendioso. (ALDAY, p. 11, 2000. GIACOBBO, p. 88, 1997. BRYSON et al, p. 326, 2018).	SIM () NÃO () NÃO SEI RESPONDER ()
Dificuldade em elaborar objetivos claros devido às atribuições da PM. (POISTER, 2010, p. 253. U.S. GAO, 2004-05, p. 20. CARVALHO; LAURINDO, p.21, 2010.)	SIM () NÃO () NÃO SEI RESPONDER ()

Fonte - Elaboração do próprio autor.

5) Quais sugestões ou orientações o (a) Sr (a) daria para que fossem superados, ou mitigados, esses desafios?

Por fim, foi possibilitado aos respondentes elaborar uma resposta aberta que permitisse adensamento de informações e sugestões acerca do planejamento em suas instituições.

4.8 ANÁLISE DE CONTEÚDO: PERCURSO METODOLÓGICO E SUA FUNDAMENTAÇÃO

A pesquisa de campo foi realizada com técnicas do tipo entrevista e formulário, com possibilidades de respostas abertas diretas e não

diretivas. A partir dela, uma miríade de palavras, conceitos e ideias foram coletadas e analisadas com métodos e práticas que possibilitaram ao pesquisador a superação de qualquer incerteza acerca do resultado e o enriquecimento de sua interpretação sobre os dados levantados.

A análise de conteúdo partindo do pressuposto eminentemente empírico permitiu ao pesquisador avaliar, conforme a coleta realizada e identificar qual a técnica mais adequada para realizar à análise das comunicações. Tratou-se não de uma hermética tipologia instrumental, mas de um conjunto de tipos objetivos e sistemáticos de descrição do conteúdo das mensagens. Buscou-se com isso admitir uma proposição surgida na pesquisa à luz de sua conexão com outras já aceitas como verdadeiras (BARDIN, 2021).

O texto produzido a partir das entrevistas e sugestões coletadas nos formulários foram, de acordo com esse método, apenas plataformas que possibilitaram ao pesquisador compreender as condições de produção, e recepção, das ideias ali contidas, adentrando a forma e buscando o conteúdo. O objetivo da análise de conteúdo para Bardin (2021, p. 48) é a “manipulação de mensagens para evidenciar os indicadores que permitam inferir sobre uma outra realidade que não apenas a mensagem”.

Realizou-se a codificação das informações obtidas por meio aberto, transformando e agregando estes dados em unidades, para uma descrição pormenorizada das características atinentes ao conteúdo. Dois recortes foram utilizados na primeira subseção, o da **palavra** e o do **tema**, sendo a **frequência** e a **ordem** de aparição das unidades de registro as respectivas regras de enumeração. Trata-se de análises quantitativas de conteúdo realizadas dentro do conjunto pesquisado, ou seja, por todas as respostas dadas pelos seis entrevistados somadas ao momento de sugestão aberta possibilita aos 12 respondentes.

Na segunda subseção apresentou-se uma análise do conteúdo de maneira qualitativa, perscrutando a inferência com base na presença do índice e na forma como se coloca no discurso, e não em sua frequência de aparição (BARDIN, 2021). Para isso, avaliou-se os momentos e sentimentos externados nas falas dos respondentes e entrevistados, dividindo-os por instituições.

Importante salientar que nesta pesquisa a categorização feita foi a dedutiva, isto é, codificou-se a partir do referencial teórico.



Segmentou-se as informações dadas pelos entrevistados através de um agrupamento de fragmentos por unidade de significação, isto é, as categorias do referencial teórico que nortearam a análise na prática funcionaram como indexadores ou eixos temáticos.

Assim, os elementos previamente pesquisados na literatura e nos documentos elencados anteriormente, possibilitaram ao pesquisador uma estruturação seccionada dos principais desafios encontrados por gestores e planejadores nas três instituições selecionadas, permitindo que os questionamentos realizados fossem descritos e analisados de forma qualitativa e quantitativa no capítulo a seguir.





5

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS



Os sujeitos de pesquisa, inferências e desafios para a estruturação de um planejamento estratégico encontrados durante a pesquisa de campo são trazidos nessa seção, que tem como objetivo além de identificar o perfil dos oficiais da Polícia Militar consultados em formulários e entrevistas, descrever suas impressões e experiências na área de planejamento e estratégia dentro das organizações pesquisadas, para em seguida descrever os obstáculos encontrados na construção da ferramenta estratégica em cada instituição.

Por meio da análise do conteúdo originada na pesquisa de campo (entrevistas e formulários), as demais fontes de evidência colacionadas previamente – pesquisa bibliográfica e análise documental – retomam com o intuito de reforçar as visões externalizadas pelos elementos-chaves ou refutar alguma das teses aventadas previamente na literatura pela Tabela 2.

Tratam-se de três organizações com competências e atribuições similares, porém em realidades administrativas e orçamentárias distintas. Sendo assim, o caminho de criação e concretização do planejamento estratégico seguiu e teve solução particular para cada caso, causando possível sentimento de orgulho ou constrangimento a depender do sujeito-participante da pesquisa. Por isso, preservou-se a identidade dos respondentes, sem que se fossem citados nomes ou postos que ocupam, ou ocupavam à época.

Doravante analisaremos somente o momento da concepção, ou seja, ato prévio à implementação e que se materializa com a oficialização do documento pronto e acabado, por vezes os entrevistados e respondentes adentraram no tema implementação tendo em vista a liberdade que lhes foi dada para relatar suas vivências e experiências na área de planejamento das corporações. O tópico a ser analisado foi a série de desafios elencada pela literatura para a elaboração do documento, listando-se aqueles obstáculos trazidos na criação e formulação da ferramenta, e buscando através da pesquisa analisar se há relação entre o descrito pelos autores com os dados da pesquisa, o que se mostrou por diversas vezes confirmado.

5.1 PERFIL DOS SUJEITOS DE PESQUISA

A pesquisa de campo desenvolveu-se através de **formulários** e **entrevistas**. Os **formulários** dividiram-se em três momentos, e 14 perguntas. O primeiro momento com três perguntas fechadas referentes à participação dos respondentes na elaboração do planejamento estratégico, ou em sua implementação na instituição a qual servem. Foi observado ainda sua experiência na área de planejamento e estratégia. Consequente foram questionados acerca dos principais desafios encontrados na elaboração da ferramenta estratégica dentro da organização que trabalham, também no formato de questões de múltipla escolha. Por último, os pesquisados responderam sobre a existência de sugestões e peculiaridades agora a serem respondidas de forma aberta, permitindo uma maior liberdade e fluidez no conteúdo externado pelos militares.

Todos eles foram selecionados dentre oficiais superiores que trabalham ou trabalharam no Estado Maior Geral das Polícias Militares – área responsável pelo planejamento e criação de estratégia –, num total de quatro respondentes para cada instituição. Em que pese sua participação na elaboração do planejamento estratégico, e sua hodierna lida na área de gestão estratégica, somente dois respondentes possuem mais de 5 anos de experiência na área, mesmo número de oficiais militares sem nenhum tipo de formação na área, tendo os dez restantes algum tipo de curso de formação ou capacitação em áreas afetas ao planejamento ou a estratégia.

Diferente da entrevista – descrita a seguir – no formulário foi possível a participação de profissionais que não compuseram a equipe de elaboração dos planejamentos estratégicos em suas organizações, selecionando-se quatro oficiais do EMG de cada PM, que fazem (ou fizeram) parte dos setores responsáveis por sua implementação.

Foram realizadas um total de seis **entrevistas** com oficiais superiores, entre Comandantes Gerais, Subcomandantes Gerais, Chefes do Estado Maior e oficiais superiores nas três instituições. Todos eram participantes diretos do processo de estruturação de seus planejamentos estratégicos, sendo dois de cada instituição pesquisada. De forma geral todos os entrevistados possuem no mínimo 20 anos de vida na caserna, com um mínimo de cinco anos somente na área de gestão estratégica, ou planejamento. Todos participaram, em algum momento, de cursos de formação institucional que os permitiram conhecer a dinâmica de elaboração de um planejamento estratégico. Cabe ressaltar a possibilidade de apreensão de características típicas e heterogêneas extraídas das informações relatadas oriundas das

experiências de realidades de estados diversos. Isso se deve às experiências distintas oriundas das realidades dos diferentes estados pesquisados.

5.2 DESAFIOS ELENCADOS E RESULTADOS ENCONTRADOS NA PESQUISA NA PMMA, PMPA E PMPI.

No capítulo introdutório, *desafio* foi definido como ação, ou omissão, que pode causar algum impacto, obstáculo ou restrição, impondo comportamento ou ação àquele que se vê confrontado com a dificuldade na criação do planejamento estratégico, seja por um ato comissivo, ou pela ausência deliberada de meios e recursos para sua execução. Por *peculiaridades* entende-se como as características que distinguem as instituições por seus traços próprios e particulares. Desta forma, foram listados os principais desafios encontrados pela literatura, conforme a **Tabela 1** a partir do questionamento aos respondentes inquirindo sobre sua confirmação ou invalidação a partir das perguntas elencadas nas Tabelas 3 e 4. Para tanto, dividiu-se as categorias de análise a discutir-se as unidades da seguinte forma:

- Comunicação interna corporis
- Utilização dos instrumentos de tecnologia da informação
- A realidade ampla e abstrata das competências na área de Segurança Pública
- Capacitação dos planejadores
- Envolvimento do Comandante Geral
- A influência da estrutura hierárquica militar
- Necessidade de informação institucional
- Processo decisório baseados em critérios políticos
- Percepção financeira do planejamento estratégico
- Reação institucional às mudanças

Ao término, em ambas as técnicas de pesquisa, foi possibilitado aos oficiais descreverem situações particulares, ou sugestões que viessem a agregar na resposta ao problema de pesquisa ou em orientações para trabalhos futuros, podendo auxiliar na compreensão dos desafios encontrados pelos militares e sua valoração de importância na consecução do resultado pretendido.

5.2.1 COMUNICAÇÃO INTERNA CORPORIS

Segundo KAPLAN, Roberto e S. NORTON, David P. (2000) um dos principais fatores constitutivos do sucesso no planejamento estratégico é a comunicação interna durante a sua formatação, construção e finalização. Ela deve se dar ao máximo de colaboradores e em todos os níveis. Sem essa conduta, não apenas a ferramenta padecerá de efetividade por falta de conexão com a realidade da instituição, como também pela ausência do sentimento de pertencimento daqueles que a executarão.

Conforme indicam os resultados da pesquisa realizada por formulário, na **Polícia Militar do Maranhão** houve a incidência deste desafio, possivelmente devido à natureza célere e centralizada na qual a ferramenta foi criada nesta instituição, fato ratificado pelos entrevistados como depreende-se das declarações:

“A divulgação [do planejamento estratégico] da realização e de sua conclusão talvez tenha sido a maior falha observável, em minha opinião. A ausência total de participação da tropa na confecção do plano também foi muito estranha. Eu somente soube porque trabalhava no Estado Maior Geral”

[Entrevistado 1]

“Não observei isso, até porque a grande maioria nem sabia da existência do planejamento estratégico.

[Entrevistado 2]

Em contraposição, a **Polícia Militar do Piauí**, que teve como uma de suas características iniciar a elaboração por meio de pesquisa divulgada em sítio oficial e intranet para o máximo de colaboradores, não foi observado em grande medida a falta de comunicação interna como um obstáculo, apesar do reconhecimento a relevância desta categoria ter sido destacada.

Acreditamos que há um grande ganho quando é levado a conhecimento de todos componentes da instituição esse planejamento [estratégico]. Então a gente acredita muito nessa ampla divulgação para todos os policiais militares, principalmente a nível operacional. Ele tem que entender qual é a missão da instituição.

[Entrevistado 5]

Pela análise dos formulários, a **Polícia Militar do Pará** foi a que teve a maior variação nas respostas acerca da ausência de informação ter sido um desafio durante a concepção do seu Planejamento Estratégico, porém as entrevistas realizadas com os elementos-chave que

participaram do processo não apenas corroboram que a falha ocorreu, como descreveram a importância dela e suas possibilidades de efetivar o pretendido, senão vejamos:

É claro que teve falha também na comunicação, pois boa parte dos membros [da instituição] não tomou o devido conhecimento do processo de construção do planejamento estratégico, nem sobre qual o papel que teria em seus respectivos níveis de gestão

[...]

[...] faz isso [influencia positivamente no processo] na medida que evidencia a importância de cada um no processo, tanto praças como oficiais.

[Entrevistado 3]

Gráfico 1: Falta de comunicação para a tropa na elaboração do PE.



Fonte: Elaboração própria.

A análise das evidências surgidas durante a pesquisa de campo realizada na PMMA corroboram o descrito por Teles (2017) sobre o desconhecimento da criação do planejamento estratégico na instituição pelos colaboradores internos. Em consonância com o aventado pela literatura percebe-se que a comunicação interna é um ponto sensível a requerer atenção dos planejadores para concretização tanto no processo de construção, quanto para a implementação da ferramenta. Em se tratando de instituições com grande número de integrantes e dispersos geograficamente por amplos rincões, essa atenção ressoa redobrada.

5.2.2 UTILIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

A recorrente escassez de recursos existentes nos órgãos públicos, associada a gama de informação que uma instituição capilarizada e com grandes efetivos espalhados geograficamente demandam das Polícias Militares um amplo esforço na manutenção de plataformas de

captação, conservação, transmissão e manipulação desses dados, necessitando portanto, de constante atualização de seus instrumentos de tecnologia da informação (CARVALHO; LAURINDO, 2010).

Ao serem questionados se a carência de recursos de tecnologia da informação teria sido um desafio para a elaboração de seu planejamento estratégico, a totalidade (quatro) dos respondentes da **PMMA** observaram este óbice em sua instituição, assim como os entrevistados retificaram o evidenciado.

Vejo os instrumentos de TI como fundamentais para qualquer atividade na área de segurança. Estamos ainda caminhando 10, 20 anos atrás de outras corporações e vejo isso pela dimensão da nossa diretoria de TI. Falta recursos humanos e materiais em toda corporação, não é diferente lá, e isso influencia negativamente na elaboração de qualquer planejamento.

[Entrevistado 1]

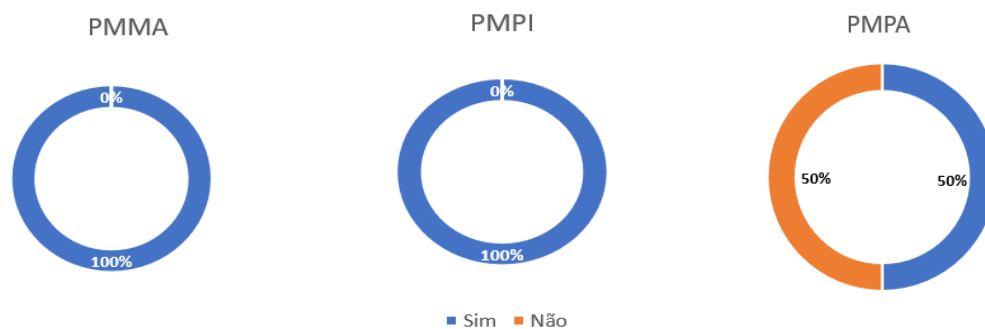
A **corporação piauiense** não teve entendimento diferente, tendo a totalidade dos entrevistados e respondentes dos formulários assentido com a afirmação de que há uma carência estrutural nesta área afetando diretamente a elaboração do PE e as demais atribuições institucionais.

Hoje essas ferramentas tecnológicas [Instrumentos de T.I.], não tem como caminhar no ambiente administrativo e operacional sem elas. Essas ferramentas são fundamentais, e o desafio está sendo encontrar pessoas capacitadas na instituição que saiba utilizar essas ferramentas tecnológicas, e também desenvolvê-las, para avaliar e analisar os dados, todos os dados que nós temos da corporação e diante disso, traçar, mensurar indicadores de desempenhos pra o acompanhamento e execução desse planejamento.

[Entrevistado 6]

Assenta-se que os respondentes e entrevistados da **Polícia Militar do Pará** reconheceram a importância dos novos instrumentos de tecnologia da informação como um facilitador na criação de instrumentos de gestão, porém dividiram-se nas respostas sobre a ocorrência do desafio na elaboração de seu próprio PE.

Gráfico 2: Durante o processo de elaboração do PE os instrumentos de TI eram desatualizados?



Fonte: Elaboração própria.

A existência de instrumentos de tecnologia da informação obsoletos, que não permitem atualização de sistemas e procedimentos eficientes é um obstáculo que requer investimentos em recursos materiais e humanos barrados, em geral, nas restrições orçamentárias dos entes federados brasileiros (MIZAEL, 2016). Segundo Rigby (2019) a atualização das plataformas tecnológicas é necessidade premente frente a realidade dinâmica das novas ferramentas de gestão que o mundo contemporâneo impõe.

A menor sensação desse desafio no Pará, em relativa contraposição ao percebido nas Polícias Militares do Maranhão e Piauí talvez ocorra devido a pujança econômica daquele frente aos outros dois, o que possibilitaria maior capacidade orçamentária para aquisição de materiais e realização de projetos. Os valores referentes ao PIB em 2019 (1.000.000 R\$) nos estados pesquisados foram 52.781 para o Piauí, 97.340 para o Maranhão e 178.377 para o Pará, este maior que a soma dos anteriores. Já em termos de arrecadação tributária, o Estado do Pará representa 1,44% do total de arrecadação do Brasil, frente a participação de 0,81% do Maranhão e 0,45% do Piauí (IBGE, 2022).

Estes dados permitem inferir que uma maior capacidade financeira permite maior gasto público pelas organizações de segurança, com possibilidade de melhor desenvolvimento técnico-profissional e aquisição de instrumentos tecnológicos vitais para a satisfação das necessidades destes órgãos. O desdobramento dar-se-á na qualidade da captação e análise de dados a serem utilizados para elaboração do planejamento estratégico, fato evidenciado na pesquisa realizada na Polícia Militar do Pará.

5.2.3 NUMEROSAS E ABSTRATAS COMPETÊNCIAS NA SEGURANÇA PÚBLICA

Segundo Bayley (2002) a atividade de polícia administrativa, notadamente sua função preventiva realizada de maneira ostensiva em contato com a comunidade, vai além da preservação da ordem pública e da garantia da paz social, perfazendo-se também pelo preenchimento de outras expectativas sociais como a ausência de condutas em desconformidade com a lei e a moral, estreitamento de laços com a sociedade entre outros. Garantir estas atribuições faz com que o profissional transite por múltiplas esferas formadoras da qualidade de vida, nem sempre bem definidas e regulamentadas como pertencentes ao domínio da Segurança Pública (SOARES, 2003).

Partindo dessa liquidez conceitual sobre como garantir esse mister que lhe é atribuído, coloca-se às Polícias Militares a necessidade de definir em seus instrumentos de gestão a melhor maneira de agir e objetivos a definir.

Assim, questionou-se se essas atribuições amplas e abstratas foram obstáculos a elaboração de objetivos claros em seus planejamentos estratégicos. Segundo todos os respondentes da **Polícia Militar do Maranhão** é um óbice à Administração Pública elaborar objetivos claros frente a essa realidade, fato confirmado na seguinte entrevista:

Se formos tentar agradar todas as atividades que a polícia militar de fato faz, trata-se de algo muito complexo e com um enorme número de grupos pra agradar e isso se conflita com o momento orçamentário que passamos há décadas.

[Entrevistado 1]

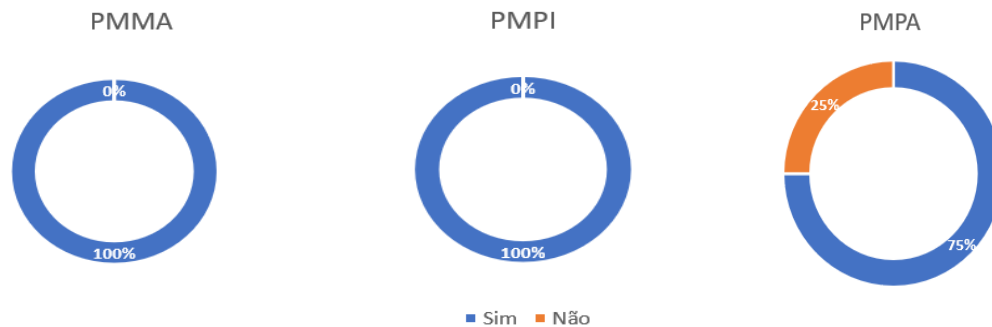
No mesmo sentido, na **Polícia Militar do Piauí** os quatro respondentes confirmaram ser essa gama de atribuições um desafio no momento do processo de criação do instrumento. Também se percebeu nas entrevistas que o extenso rol de ações realizados pelas Polícias Militares constituíam um desafio a compreensão do que se descrever no documento, em que pese afirmações de cunho legalista em contrário, senão vejamos:

Não vejo assim. Nossa missão constitucional está bem clara, tanto na Constituição Estadual, quanto na Federal, que é de servir e proteger a sociedade. E a gente sabe bem onde quer chegar. Agora a gente só tem que fazer acontecer o caminho melhor a ser seguido.

[Entrevistado 5]

Os militares do **Estado do Pará** participantes do questionário deram respostas que ratificaram a dificuldade na elaboração de objetivos claros em razão da natureza da atividade policial militar, como se depreende do gráfico, todavia, assim como no formulário também ocorreu na entrevista pensamento fundamentando em contrário.

Gráfico 3: Houve dificuldade na elaboração de objetivos devido à natureza da missão policial militar?



Fonte: Elaboração própria.

Creio que não. Todas as atividades têm suas especificidades A construção do planejamento estratégico é um exercício de autoconhecimento organizacional. Eu avalio que a dificuldade na elaboração de objetivos está muito mais ligada ao nível de conhecimento que se tem ou produziu sobre as atividades com que se trabalha e a metodologia que se irá utilizar pra resolver os problemas que surgem deles.

[Entrevistado 3]

A realidade das organizações policiais militares pesquisadas permitiu ao pesquisador compreender o quão complexo é essa teia de ações que visam mitigar problemas de segurança e paz pública, seja pela análise estrutural das instituições, ou através das demandas sociais que saltam aos olhos nos meios de comunicação. Batalhões de rádio patrulhamento, policiamento comunitário, escolas militares, policiamentos especializados (ambiental, choque, aéreo, etc.), programa de combate às drogas nas escolas, equoterapia, estes são apenas uma fração da complexa miscelânea laboral de uma instituição que, ao fim e ao cabo, possui a *objetiva* missão legal de “servir e proteger a sociedade”.

No tocante a existência de uma diferença no direcionamento das respostas exaradas pelos respondentes frente a dos entrevistados, pode-se inferir que o grau de maturidade e capacitação destes permitem um melhor conhecimento sobre a necessidade de delimitação e afunilamento das atribuições e objetivos quando da criação da ferramenta, sendo que todos participaram de sua

construção, já os que responderam ao questionários possuem maior distanciamento da elaboração, ou menor qualificação na área de planejamento e estratégia, possivelmente, observando a questão sob a lente de profissional de Segurança Pública.

Todavia, trata-se da confirmação do entendimento de Valente (2017) quando descreve que o papel de garantia da segurança pelos agentes policiais visa garantir os demais direitos, liberdades e garantias fundamentais, observado em um amplo espectro, necessitando de ações que não se limitem ao ambiente de prevenção e repressão rotineiramente estereotipado como *policimento*.

5.2.4 CAPACITAÇÃO DOS PLANEJADORES

A reduzida quantidade de profissionais com formação na ferramenta estratégica estudada é vista por diversos autores como um dos principais desafios para a elaboração e sucesso de sua operacionalização. E este obstáculo não se limitaria aos formuladores do planejamento, espalhando-se da alta gestão até os colaboradores do chão da fábrica envolvidos na execução (ALDAY, 2000; BRYSON et al, 2018).

Ao serem questionados se a ausência de profissionais qualificados foi um desafio para a elaboração da ferramenta, a totalidade dos respondentes da **Polícia Militar do Maranhão** disseram ter sido um problema encontrado na elaboração de seu planejamento estratégico, sendo ainda demonstrado por meio das respostas às entrevistas que, aparentemente, apenas um oficial detinha conhecimento na área.

Poucos tinham capacitação na área de planejamento, ou compreendiam de estratégia. A impressão que se tinha é que apenas o coordenador do projeto estava a par do que se devia fazer, sendo os outros apenas auxiliares eventuais.

[Entrevistado 1]

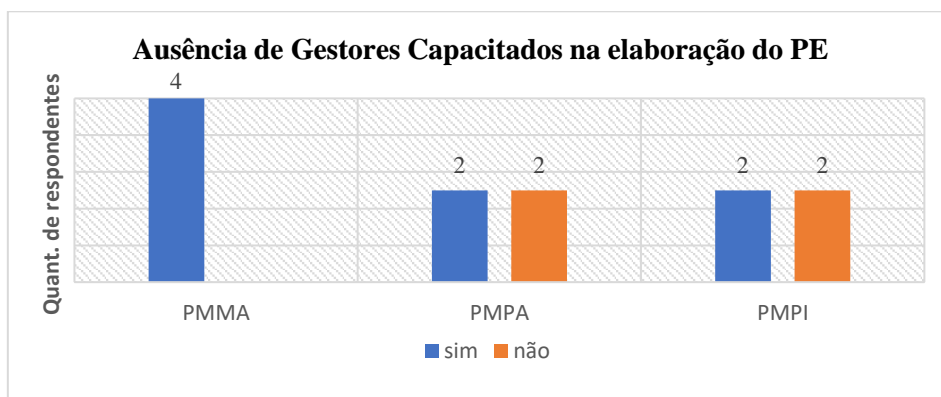
Apenas um Oficial era capacitado, formado na área de Administração Pública. Havia outro Oficial que era representante da Seção de Planejamento e Orçamento e os demais eram apenas “mão-de-obra”.

[Entrevistado 2]

Os policiais militares da **Polícia Militar do Pará** participantes da pesquisa dividiram-se. Evidenciou-se nas entrevistas que no início do processo de elaboração do PE naquele Estado havia um grupo

qualificado trabalhando na ferramenta, porém esse conhecimento não foi difundido entre os demais praças e oficiais da instituição.

Gráfico 4: A ausência de gestores qualificados foi um desafio na elaboração do PE?



Fonte: Elaboração própria.

Já no **Piauí**, onde os formulários também demonstraram uma divisão de 02/02 nas respostas, houve uma compreensão de que o desconhecimento sobre a importância e instrumentalização da estratégia para o planejamento da organização era algo conjuntural. Por isso, a forma de estruturação do projeto deu-se por meio do ensino, e posteriormente ensino-elaboração, possibilitando ao conjunto de oficiais nomeados para as comissões, não apenas ser parte e aprender, mas construí-la.

Ao invés de contratar uma pessoa pra entregar e fazer um planejamento pra gente, a gente colocou no viés de formação. Então ele foi dando a formação e durante ela o nosso trabalho de conclusão foi a entrega do planejamento estratégico.

[Entrevistado 5 – GRIFO NOSSO]

A capacitação foi acontecendo durante esse processo. Nós contratamos um consultor e ele foi ensinando, e esse exercício do aprender fazendo é que foi moldando o nosso projeto.

[Entrevistado 6 – GRIFO NOSSO]

Uma organização sem planejadores treinados para compreender e atuar de forma estratégica e com profissionais que apenas percebem as questões corriqueiras e operacionais como de maior relevância institucional tende a perder a visão do todo, e criar estratégias de baixa efetividade (ANSOFF, Igor H.; MCDONNELL, Edward J. 1993; MIZAEL, 2016). É a desconexão entre o real e o planejado, entre o concreto e o abstrato, legando o conhecimento teórico aos vieses e vicissitudes dos gestores do momento.

5.2.5 ENVOLVIMENTO DO COMANDANTE GERAL

O Comandante Geral é o gestor máximo da Polícia Militar, sendo o responsável pela chefia do Estado Maior Geral e última instância de avaliação na aprovação de todas às ações de planejamento no nível estratégico criadas por este órgão (MARANHÃO, 1984; SILVA, 2017). Possui assim, responsabilidade de coordenar, direcionar, incentivar, liderar e agregar os elementos necessários para a concretização de um projeto de natureza estratégica (MINTZBERG, 2004; WILSON 1990). Sua presença nos momentos iniciais de elaboração, ou na condução do processo de criação do planejamento estratégico é fundamental para seu sucesso, sendo fator motivador para planejadores (oficiais), e executores (tropa em geral). Sua função também o capacita a ser um elo com o governo, viabilizando o trânsito de necessidades institucionais e capacidades orçamentárias com vias a permitir um planejamento dentro das realidades pretendidas e possíveis (GIACOBBO, 1997).

Na **corporação maranhense** houve uma divisão acerca desta ausência como um desafio ocorrido em seu Planejamento Estratégico 2014-2017 na proporção de 50%/50%. Isso possivelmente ocorreu devido ao observado nas informações coletadas no transcorrer da pesquisa de campo, em especial na documental e entrevistas. Por meio dessas, confirmou-se um forte envolvimento do Comandante Geral na elaboração, porém sendo a proposta - apesar de oriunda do topo - limitada a apenas um diminuto grupo de oficiais.

[...]ele saiu mais por força e desejo do comandante geral do que propriamente de uma construção institucional.

[Entrevistado 1]

O que se viu no anterior, foi que pouquíssimas pessoas sabiam da existência do planejamento 2014-2017.

[Entrevistado 2]

No **Pará** a maioria dos respondentes detectou este desafio na construção da ferramenta, ocorrendo um consenso entre os entrevistados sobre a importância desta participação para o sucesso do projeto, notadamente por tratar-se de instituição militar, onde a força da hierarquia e do exemplo do comando é sempre observada, e lembrada, por seus integrantes.

O cargo de Comandante detém a vocação para liderar as mudanças institucionais. Assim, a atuação do Comandante vai implicar no maior ou menor envolvimento dos demais.

[Entrevistado 3]

Gráfico 5: O Comandante Geral foi ausente no processo?



Fonte: Elaboração própria.

Na organização **piauiense** todos os respondentes negaram ter sido a ausência do comandante um desafio na implantação de seu Planejamento Estratégico, possivelmente devido a participação regular do Comandante em todo processo, como confirma o entrevistado.

A importância do comandante geral foi fundamental. Ele é um homem de visão, topando de imediato a proposta quando foi apresentada. Ele sempre balizou e norteou as estratégias para o fechamento dos eixos e dos projetos das ações que foram desenvolvidas.

[Entrevistado 5]

Por mais que constatado diferentes níveis de incidência da ferramenta nas organizações pesquisadas, a percepção que se teve foi que a presença do Gestor Máximo nos momentos iniciais de elaboração, ou na condução do processo de criação do planejamento estratégico é fundamental para seu sucesso, corroborando com o descrito pela literatura sobre a força do alto nível de gestão participar e incentivar o restante dos colaboradores (GIACOBBO, 1997).

5.2.6 A INFLUÊNCIA DA ESTRUTURA HIERÁRQUICA MILITAR

Como instituição castrense a Polícia Militar possui na hierarquia e disciplina seus principais princípios estruturantes. Estes evidenciam-se não apenas em seus organogramas e normas internas verticais e

rígidos, mas também nas relações internas que protegem níveis de comando, exigindo observância e respeito às determinações dos escalões superiores (ANDRADE, 2020). De certa forma isso permite aos postos superiores, que detêm em tese maior informação estratégica da organização, decidir com maior facilidade os rumos a serem tomados, sem excesso de debates e conflitos.

Ao serem questionados se em suas organizações a hierarquia foi um desafio para a criação do PE, a totalidade (100%) dos respondentes do **Maranhão** disseram que sim, possivelmente pela maioria dos oficiais e praças não terem tido acesso aquilo que estava sendo formulado.

Praticamente nenhuma. Eu fui demandando a prestar informações e consultado de forma informal.

[Entrevistado 1]

O **Estado do Piauí** em ambos os instrumentos de pesquisa evidenciou ter tido a menor a incidência desse obstáculo, em um nível de 50% a 50%, talvez por um detalhe resgatado pelo entrevistado.

A questão hierárquica realmente pode atrapalhar de alguma forma, mas isso nós verificamos como possível problema na gestão de risco, e **por isso mesmo optamos pela contratação de um consultor externo.**

[Entrevistado 6]

Na **PMPA** três (75%) dos respondentes disseram ter sido a hierarquia militar um obstáculo a concepção do PE e um (25%) negou ter observado esse problema. Nas entrevistas pontos divergentes foram encontrados sendo que o oficial de maior posto entrevistado respondeu não ter vislumbrado tal óbice, porém a de menor posto caminhou em sentido contrário.

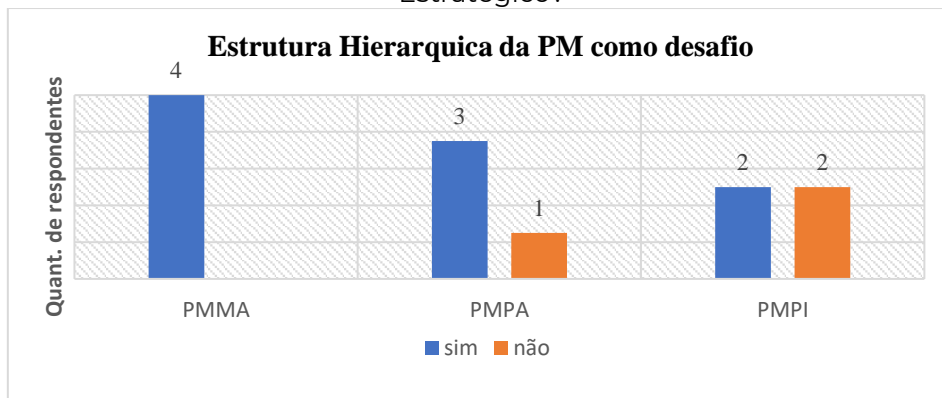
[...] não constitui obstáculo à concepção de planejamento estratégico, muito pelo contrário, evidencia que existem atribuições distintas conforme os níveis de competências.

[Entrevistado 4]

[...] sim, devido a vaidade de muitos que nem sempre possuem uma visão institucional.

[Entrevistado 3]

Gráfico 6: A estrutura hierárquica militar prejudicou a concepção do Planejamento Estratégico?



Fonte: Elaboração própria.

Ocorre que, em se tratando de uma realidade heterogênea e em constante transformação como a Segurança Pública, engessar decisões e suplantar estâncias questionadoras pode ocasionar um rompimento com a realidade que se busca evidenciar, fazendo com que, tanto uma fração de membros da organização desconheça os objetivos, quanto a qualidade das informações coletadas não possibilitem análises eficientes.

Uma organização que por meio de sua estrutura orgânica bloqueia o fluxo de informações necessárias e ainda limita a criatividade de seus colaboradores, não se permite “gerar o poder para de fato fazer as coisas” e assim constituir-se como elemento vital de um Estado moderno e democrático (FUKUYAMA, 2018, p. 57).

5.2.7 NECESSIDADE DE INFORMAÇÃO DA INSTITUIÇÃO

Faz-se necessário que o Estado Maior Geral das Polícias Militares esteja alimentado de informações das diversas áreas da instituição quando construir seu planejamento estratégico (U.S. GAO, 2004-05). Todavia, o risco de não receber as informações em momento oportuno, ou dos setores demandados não a possuírem é uma realidade nos órgãos públicos brasileiros e isso ocorre por diversos motivos. Seja por falha na comunicação da solicitação, isolamento entre as seções, ou desinteresse em participar do processo (ARAÚJO, 1996).

Respondendo sobre sua realidade a **PMMA** teve todos os quatro respondentes incluindo este desafio como existente a época da

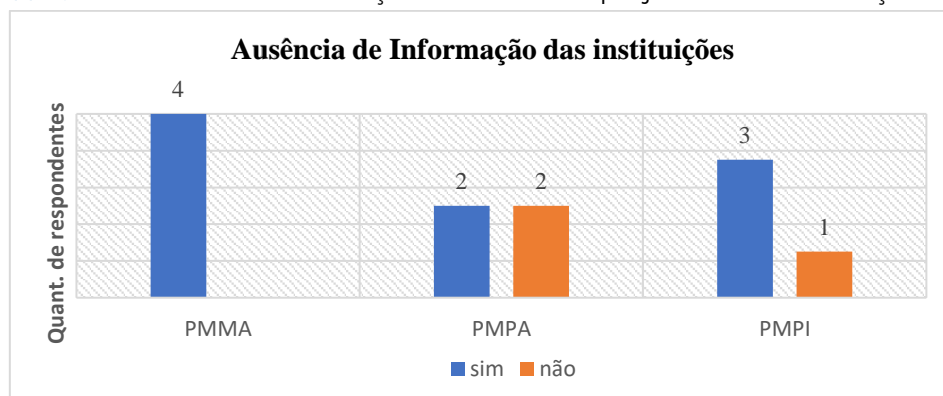
construção do seu planejamento estratégico, conforme ratifica o entrevistado abaixo.

Primeiro, faltou banco de dados preciso porque foram utilizados os dados do CIOPS pra estudo das metas, e esse banco de dados não é o ideal para elaboração do planejamento estratégico. Outro ponto foi a falta de comunicação entre Estado-Maior e unidades sobre o que seria elaborado.

[Entrevistado 2]

Na **PMPA** houveram duas respostas em sentido afirmativo e duas negando a incidência desse desafio. Possivelmente houve influência da realidade descrita na seção 5.2.2 *Utilização dos instrumentos de tecnologia da informação*, que versa sobre a capacidade orçamentária e sua disponibilização por meio de recursos para as instituições da área de Segurança Pública paraense. Uma instituição com melhores recursos materiais e humanos para promover a busca, guarda e análise de dados, tende a ter menos dificuldade em dispô-los nos momentos de necessidade.

Gráfico 7: A ausência de informação institucional prejudicou a elaboração do PE?



Fonte: Elaboração própria.

A **PMPI**, segundo os formulários, também encontrou dificuldade devido à falta de informação da instituição. Esta corporação, assim como o Maranhão, padece de menor quantidade de recursos públicos na área de Segurança Pública. Conforme o Portal da Transparência (2021), ao contrário do Estado do Pará que em 2019 teve R\$14.459.7444,65 aplicados diretamente na área de Segurança pelo Governo Federal, seus dois vizinhos não foram contemplados com recursos. Já na modalidade de transferência fundo a fundo, o estado do Pará também foi quem mais recebeu repasses oriundos do Fundo Nacional de Segurança Pública, sendo o único dos três a superar a casa dos R\$28 milhões de reais.

Portanto, confirmou-se a importância de municiar os planejadores com informações institucionais na linha do descrito por Bryson et al (2018), evidenciando ainda a particularidade de que em alguns casos, conteúdos sensíveis não se encontram em posse da própria instituição dificultando ainda mais a tomada de decisão.

5.2.8 PROCESSO DECISÓRIO BASEADOS EM CRITÉRIOS POLÍTICOS

Segundo Ota (2014), o planejamento estratégico possibilita programar o emprego dos recursos dentro das organizações públicas. Por vezes, isso se dá seguindo critérios políticos, em geral de curto prazo, que privilegiam os interesses de governo do momento, em detrimento dos princípios de eficiência e eficácia esperados nas respostas às demandas sociais.

Ao serem questionados se critérios políticos permearam o processo decisório de criação do PE alguns entrevistados demonstraram preocupação com a possível ambiguidade na elaboração dos objetivos. Essa falha poderia ocorrer devido o envolvimento de uma complexa teia de agentes políticos interessados em ver suas necessidades (legítimas ou ilegítimas) atendidas.

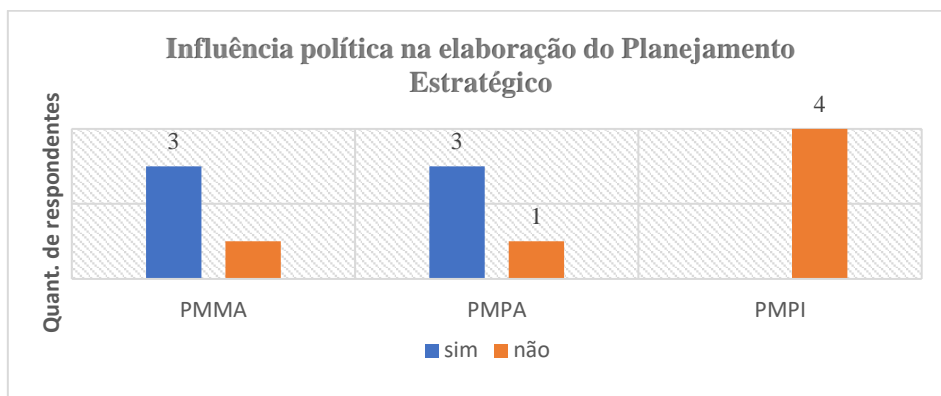
O cliente é a sociedade, então a política da Instituição deve ser sempre o de melhor servir a população [...] Sugiro que busquem quebrar a barreira política, trazendo um planejamento enxuto, que realmente caracterize a Instituição, e não personalidades políticas ou comandantes do momento. Evitar o personalismo é a chave pra transmitir seriedade naquilo que se está elaborando.

[Entrevistado 2]

Ratificando o citado pelo entrevistado, os respondentes da **Polícia Militar do Maranhão** evidenciaram preocupação com o peso das influências políticas em decisões de natureza institucional, principalmente as de faceta negativa. Três dos quatro (75%) respondentes disseram ter sido esse um desafio encontrado em sua instituição.

Já a **Polícia Militar do Pará**, apesar de possuir poucos comentários sobre esta influência nas entrevistas e na parte aberta dos formulários, chegou ao mesmo achado do Estado do Maranhão:

Gráfico 8: As decisões no processo do PE sofreram influências políticas?



Fonte: Elaboração própria.

Em sentido contrário, observou-se na **Polícia Militar do Piauí** ausência deste desafio durante a concepção de seu planejamento estratégico, como demonstrou as 4 respostas “não”. Importa frisar que tampouco os entrevistados citaram como algo relevante em sua recente elaboração.

Porém, ao aprofundar as informações sobre a importância do tema, respondentes e entrevistados disseram que a participação política representa um conteúdo de peso a ser observado nos estados brasileiros, principalmente no momento de elaboração de objetivos voltados para a realização de anseios de grupos e interesses ilegítimos. Alinhando-se com o escólio da pesquisadora Kathleen M. Eisenhardt (1999 - tradução nossa)⁴ sobre a necessidade de “desarmar o comportamento político que cria conflitos improdutivos e desperdiça tempo” para a tomada de decisões estratégicas realmente produtivas.

Esta falta de limitação salutar das *influências* impacta diretamente a qualidade – e velocidade - da implementação do planejamento estratégico, visto que se elencam objetivos vagos e secundários como prioritários, em detrimento das reais necessidades da sociedade, eivando a ferramenta de ilegitimidade e baixa efetividade.

Devemos buscar elaborar um planejamento estratégico de estado e não de governo com participação de toda tropa, bem como da sociedade civil.

⁴ Confira, no original: “...Defuse political behavior that creates unproductive conflict and limited time.”.

[Respondente 5]

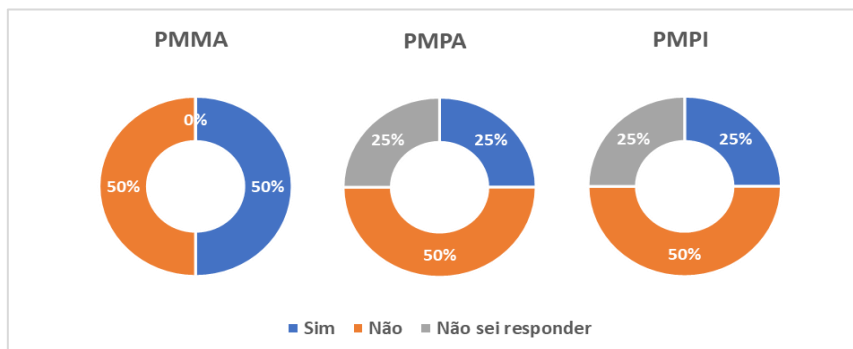
5.2.9 PERCEPÇÃO FINANCEIRA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

As organizações militares estaduais devido a sua estrutura burocrática de captação de recursos - além do tamanho em termos de efetivo e disposição geográfica em todo território - tendem a demandar maior tempo e gasto financeiro para a realização de seus planejamentos (GIACOBBO, 1997; BRYSON et al, 2018).

Os órgãos estaduais de segurança pública possuem quase como única fonte de captação de recursos a dotação orçamentária, isto é, o repasse dos impostos e taxas recolhidos pelo ente subnacional a qual pertencem, variando conforme as previsões de arrecadação e aos sabores dos ciclos econômicos (BRYSON, 2004). Outras formas de captação de recursos, como convênios e transferências federais também impactam na complementação das necessidades, contudo com o peso ainda pequeno, na casa de 12,5% do total de aportes entre todos os entes (cerca R\$ 11,36 bilhões no ano de 2020), segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2021).

Assim a pesquisa buscou desvendar os aspectos atinentes às possibilidades técnicas e humanas de cada instituição, avaliando a opinião acerca do peso financeiro de se realizar o planejamento, e a influência dessa compreensão na elaboração do PE em cada estado. O gráfico a seguir compara as respostas dos questionários nas três instituições sobre a realidade que vivenciaram em suas instituições durante a elaboração da ferramenta.

Gráfico 9: O Planejamento Estratégico foi visto como dispendioso em sua elaboração?



Fonte: Elaboração própria

Observou-se heterogeneidade nas respostas, porém, concomitante a isso, um pensamento homogêneo em compreender esta ferramenta como pouco dispendiosa, principalmente se sopesado às necessidades e benefícios que supre.

A pesquisa documental e bibliográfica realizada nos trouxe a compreensão de que a assimilação equivocada do ato de planejar como custoso traz consequências negativas para a decisão do gestor máximo, contudo essa realidade não persistiu nas três Polícias Militares pesquisadas (ALDAY, 2000). O que se observou de forma recorrente foi a percepção contrária, de que as modalidades de planejamentos são pouco custosas frente aos problemas que sua ausência pode ocasionar. Senão vejamos nas respostas de entrevistados da PMMA, PMPA e PMPI respectivamente:

Nem um pouco, pelo contrário, é de grande valia para o melhor direcionamento da Corporação. O planejamento demanda apenas tempo de estudo e pessoas realmente capacitadas e interessadas em mudar a instituição.

[Entrevistado 2]

Em termos de recursos financeiros, não. Apenas em termos de tempo e trabalho, mas o que pode ser mitigado com um bom projeto de implantação.

[Entrevistado 3]

Qualquer valor que se disponha pra fazer planejamento estratégico dentro de uma instituição de uma forma correta e séria, visando o bem da instituição, é muito pouco dinheiro frente aos resultados que podem ser alcançados.

[Entrevistado 5]

5.2.10 REAÇÃO INSTITUCIONAL ÀS MUDANÇAS

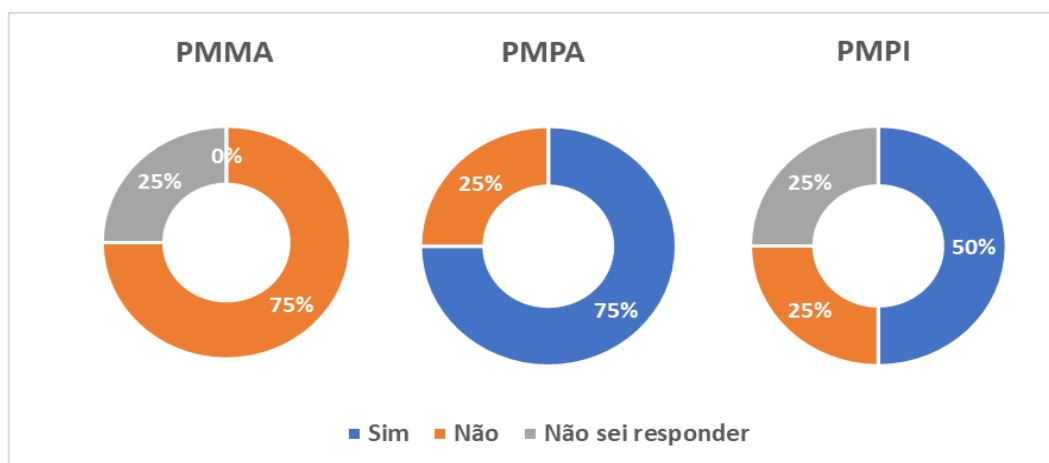
Em geral novas ideias e condutas, principalmente oriundas de setores não vinculados à atividade operativa – como a de planejamento – causam desconforto no *status quo* e na rotina das demais atividades das organizações (ANSOFF, Igor H.; MCDONNELL, Edward J, 1993; MINTZBERG, Henry, 2004).

A última pergunta do formulário analisada nesta seção buscou aprofundar a influência de demandas e projetos criados pelos

planejadores sobre os demais colaboradores da organização. BAYLEY (2002, p. 230) evidencia que organizações policiais, em comparação as de outra natureza, são mais refratárias à mudanças e incorporação de ideias que aparentam **não** ter origem *interna corporis*, ou tendem a seguir posicionamentos já consolidados em sua subcultura.

Assim, ao tentar entender como a elaboração do planejamento estratégico contribuiu para o desgaste no relacionamento entre as áreas de planejamento e execução – e se isso foi um desafio nas três instituições pesquisadas – no período de elaboração da ferramenta, obtivemos as seguintes respostas:

Gráfico 10: Ocorreram conflitos entre área planejadora e operacional durante a elaboração do PE?



Fonte: Elaboração própria

Esta foi a pergunta-desafio que evidenciou uma maior divergência de posicionamentos entre as instituições, tanto nos formulários, quanto nas entrevistas. Porém um ponto em comum foi o reconhecimento de que persiste a possibilidade de conflitos quando as áreas não se comunicam, ou os planejadores trabalham fora da realidade exercida pela atividade operacional e administrativa que implementará o planejado, em consonância com o descrito pela literatura.

Algumas particularidades se destacaram durante as entrevistas, como a recorrente citação sobre a ausência de informação e participação dos policiais no **Estado do Maranhão**:

Talvez não tenha ocorrido um conflito entre diferentes áreas, mas entre a mesma área, ou seja a de planejamento, pois era notório que não havia parceria, troca de ideias, e de intenções.

[Entrevistado 1]

[...]a grande maioria nem sabia da existência do planejamento estratégico.

[Entrevistado 2]

Outro achado particular ocorreu na **Polícia Militar do Piauí**, onde a total novidade na elaboração de um planejamento, sob a batuta de um consultor externo realizando a formação, condução da estruturação e também a integração dos participantes por meio de comissões e encontros presenciais e virtuais, acarretou estranheza em alguns oficiais mais afetos a patrimonialismos e personalismos egocêntricos.

Como é algo novo, que assusta. O novo mexe, força as pessoas a saírem da zona de conforto. Por isso buscamos policiais militares com determinados requisitos. **Alguns oficiais não entenderam bem não estar à frente do projeto**, mas como eu disse, nós estabelecemos certos requisitos para fazer parte da equipe.

[Entrevistado 6 – GRIFO NOSSO]

A tradição institucional proclamada por Bayley (2002) e a surpresa frente ao novo descrito por Mintzberg (2004) não apenas parecem ser referendadas pelo discurso do entrevistado 6, como pelos demais participantes da pesquisa em suas respostas e sugestões, dado o grau de sensibilidade e importância dado ao tema.

5.3 DA LATÊNCIA DAS INTUIÇÕES ÀS INTERPRETAÇÕES: ANÁLISE DE CONTEÚDO NAS TRÊS INSTITUIÇÕES. FREQUÊNCIA, ORDEM DE APARIÇÃO E SUAS INFERÊNCIAS.

Para a adequada divisão e análise das informações coletadas na pesquisa de campo, após o levantamento da gravação das entrevistas e das respostas aos formulários, disponibilizados

digitalmente aos respondentes, foram elaborados índices. Eles serviram como sistemas de análises categoriais que permitiram um tratamento simplificado tanto pelo Microsoft Word, quanto pelo Excel. Estes índices são conceitos-chave reunindo em cada um deles certa quantidade de palavras ou frases. Para Bardin (2021, p. 156), estes conceitos são “intermediários entre a teoria (construída) e os dados verbais (brutos)”, o que, no caso desta pesquisa, foi facilitado pela escolha dos **desafios** mais frequentes como conceitos-chave a serem pormenorizados.

Foram três os desafios que pulularam quase de maneira instantânea nas entrevistas, formulários e observações. Em primeiro lugar, a ausência e necessidade de capacitação de gestores qualificados na área de estratégia, em especial com conhecimento na ferramenta do planejamento estratégico. Em segundo, a importância de comunicar toda a tropa acerca do instrumento que se está elaborando e como isso foi feito. Em terceiro lugar a carência de equipamentos e pessoal treinado para utilização de atuais instrumentos de tecnologia da informação.

Abaixo está relacionada a lista de desafios (conceitos-chave), com as palavras, expressões e frequência observadas em seis entrevistas e 12 sugestões/formulários:

Tabela 1: Desafios (conceitos-chaves) mais citados pelos respondentes e entrevistados

Desafios (conceitos-chave)	Frequência (nº) palavras	Palavras
Capacitação dos profissionais	41	Capacitar, treinamento, conhecimento, instrução, ensino, qualificação, formação, habilitar, currículo, curso.
Comunicação da elaboração	33	Comunicar, informar, informação, transmitir, participação, envolvimento

Instrumentos de TI <i>obsoletos</i>	22	Tecnologia, tecnológica, algoritmos, computação, <i>software</i> , videoconferência, dados, sistema
-------------------------------------	----	---

Fonte: Elaboração do autor.

Importante frisar que as palavras selecionadas para quantificação em análise de conteúdo foram aquelas que apareceram mais de uma vez, e tinham a sintaxe relacionada aos desafios para o qual estão tabuladas. Em análise perfunctória, percebe-se a relevância do conhecimento/capacitação – dos gestores e dos demais componentes da corporação – na visão daqueles que participaram, ratificando o que a literatura havia descrito como ponto de atenção a ser superado.

Ademais, a falta de comunicação do alto nível de gestão, e de seus planejadores, com o restante da tropa foi o segundo tópico mais citado, mostrando que, para além de uma contribuição efetiva com informações e formatações necessária ao desenvolvimento de uma ferramenta adequada, o viés psicológico de sensação de pertencimento e envolvimento também são importantes, corroborando com o descrito pela literatura.

E como terceiro elemento-chave (desafio) mais citado pelos oficiais foi evidenciada a importância de instrumentos de tecnologia de informação atualizados para o desenvolvimento do planejamento pretendido. Em uma sociedade em constante transformação e cada vez mais automatizada e digitalizada, a teoria já nos direcionava no sentido que as variadas plataformas tecnológicas estão associadas à necessidade de organização, controle e implementação das atividades na área de Segurança Pública.

Como forma de averiguar a relevância destes três desafios frente aos demais, buscou-se aproveitar a enumeração temática, para aprofundar as atitudes psicológicas nas **12 sugestões** abertas do formulário e nas **seis** permitidas aos entrevistados, totalizando **18 oportunidades**. Assim, numerou-se a quantidade que cada um destes desafios foi citado espontaneamente no início da sugestão.

Tabela 2: Desafios (conceitos-chave) citados no início de cada sugestão/pergunta

Desafios (conceitos-chave)	Nº de aparições no início das sugestões	%
Capacitação dos gestores	6	33%
Comunicação para a tropa	5	27%
Instrumentos de TI	3	16%
Demais desafios e opiniões	4	24%

Fonte: Elaboração do autor

Esta **análise de ordem** demonstrou-se frutífera, pois não apenas ratificou o verificado na frequência dos três elementos-chave (desafios), e sua importância para os gestores respondentes/entrevistados, como trouxe à baila por meio da precedência, a intensidade desses temas. Isso porque ao surgirem à frente em sede de momento aberto e não diretivo, tiveram reforçadas suas conotações de importância e preferência com relação aos demais desafios.

5.3.2 CITAÇÕES: DISCURSO E PERCEPÇÃO DAS SUGESTÕES E RESPOSTAS.

Outros pontos importantes observados na pesquisa advieram da análise qualitativa do conteúdo colacionado nos dois suportes apresentados, permitindo a legitimação de deduções específicas sobre um fato ou uma variável de inferência precisa (BARDIN, 2021). Fez-se necessário maior zelo na análise do contexto interno e externo à entrevista buscando mitigar o risco de compreensão inexata, já que foram trabalhadas mensagens isoladas, ou de baixa frequência.

Para isso foi estudada e contextualizada, a criação dos planejamentos estratégicos nas três organizações analisando cada índice presenciado em conformidade com a dinâmica das demais respostas do entrevistado ou respondente. Bardin (2021, p.143) nos ensina que “por vezes torna-se necessário distanciarmo-nos da crença sociológica na significação da regularidade. O acontecimento e a raridade possuem, por vezes um sentido muito forte que não deve ser abafado”.

Assim, foram selecionadas citações/sugestões sobre cada instituição que evidenciam impressões e sensações de destaque e, em certa medida, particularizam a criação dos seus planejamentos estratégicos dos demais.

Evidenciou-se na **Polícia Militar do Maranhão**, através do grande número de desafios e na tônica das sugestões e respostas dos entrevistados, uma sensação de pessimismo e desapontamento quanto à elaboração da ferramenta.

Não houve comunicação interna, logo a desconexão já ocorreu pelo total desconhecimento da ferramenta e sua falta de pertencimento por parte da tropa.

[Entrevistado 1]

O que se viu no anterior, foi que pouquíssimas pessoas sabiam da existência do planejamento estratégico [2014-2017] e que ele ainda foi engavetado devido questões políticas.

[Entrevistado 2]

Já entre os entrevistados da **Polícia Militar do Pará** e os que emitiram sugestões nos formulários, um achado característico foi a falta de comunicação na elaboração do Planejamento para a tropa.

Acho que deveriam aprimorar a comunicação do processo de construção o planejamento estratégico, elaborando formatos adequados ao respectivo nível de difusão.

[Entrevistado 3]

Eu diria que faltou algum tipo de curso para direcionar a estratégia de comunicação da instituição, além do mais, me recordo que na área de comunicação o comando não teve vontade de fazer as coisas se movimentarem.

[Entrevistado 4]

Faltou maior participação da tropa.

[Respondente 6]

A **Polícia Militar do Piauí** teve, na elaboração de seu recém – e primeiro - planejamento estratégico, uma sensação de *mea culpa* por falhas organizacionais, como a carência de profissionais capacitados e a razoável imaturidade institucional. Todavia notou-se uma persistente sensação de acerto na forma, ao permitir a participação do efetivo e a heterogeneidade na composição das comissões elaboradoras.

Devemos continuar a trabalhar o público interno através de treinamento e capacitação.

[Respondente 10]

Eu acredito muito que quanto mais divulgado, mais aberto, nas fases anteriores da formação dos grupos de trabalho, pra traçar os eixos e as ações [...] Isso nos trouxe uma visão da ponta da lança, do nosso nível operacional e isso é muito importante, pois leva ao sentimento de pertencimento de todos que compõem a instituição na construção do planejamento.

[Entrevistado 5]

Fizemos um processo licitatório e foi contratado esse consultor e ele não fez propriamente o planejamento, e sim uma formação. Foram elencados 42 oficiais das mais diversas patentes e de diversos rincões do Piauí para que fossem uma coisa heterogênea, com gente da capital e do interior. [...] Acredito que a forma como foi concebida o nosso planejamento estratégico foi acertada porque ela conseguiu prever e suplantar todos os obstáculos. Nosso obstáculo hoje é implantar as ações e alcançar as metas do plano.

[Entrevistado 6]

5.4 IMPLICAÇÕES E DESDOBRAMENTOS PRÁTICOS

Aprofundar o conhecimento teórico acerca do planejamento, estratégia e planejamento estratégico permite não apenas conhecer a gênese das organizações militares como prospectar possibilidades futuras dessas instituições no campo da segurança pública, notadamente utilizando as mais recentes ferramentas elaboradas no ambiente público e privado.

A análise de todo o conteúdo coletado na pesquisa de campo permitiu a triangulação através de aproximações e links entre os dados dos formulários, as respostas das entrevistas e o arcabouço teórico,

reconhecendo a relevância temática e sua ainda candente vinculação com os descritos pelos principais autores atuais e de outrora.

Estes resultados encontrados pela pesquisa realizada nas Polícias Militares do Maranhão, Pará e Piauí, permitem entender como as dinâmicas institucionais refletem e condicionam as ações práticas. Diversos obstáculos elencados pela pesquisa bibliográfica foram confirmados pelos pesquisados, senão referendados sua importância, denotando a necessidade de se conhecer os limites e dificuldades no transcorrer de todo o processo criativo e de elaboração do planejamento estratégico. Impõem-se aos gestores militares anteciparem-se a estes problemas com o fito de evitar retrabalho, gasto desnecessário dos escassos recursos público e a efetividade esperada das ações estatais.



6

6

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo tem o intuito de realizar uma análise mais intensa sobre a possibilidade de uso de ferramentas de gestão oriundas dos órgãos privados nas organizações militares que atuam na área de Segurança Pública, notadamente a Polícia Militar. O planejamento estratégico na atualidade é condição fundamental para o desenvolvimento das instituições públicas e da consequente efetivação de políticas públicas elencadas pelos gestores que o propõe e implementa (DE TONI, 2016). Trata-se de um elemento de estabilização e previsibilidade das ações pretendidas a médio e longo prazo (ANSOFF, 1993). A literatura acadêmica aduz que o pensamento estratégico, o debate de ideias voltadas para o desenvolvimento futuro da instituição, sua melhor organização e a compreensão da posição presente e pretendida permitem aos órgãos a criação de um senso institucional com real possibilidade de alcance dos objetivos por eles elencados (PORTER, 1996; POISTER, 2010).

Desta forma, esta pesquisa buscou identificar os principais desafios encontrados pelos profissionais das organizações policiais militares do Maranhão, Pará e Piauí na elaboração de seus respectivos planejamentos estratégicos. Para isso, utilizou-se uma abordagem precipuamente qualitativa, através do estudo de casos múltiplos que permitem uma melhor compreensão dos fenômenos da realidade e seus significados. Foram realizadas coletas de evidência por meio de seis entrevistas do tipo semiestruturadas e 12 formulários, aplicados a profissionais que vivenciaram, ou atuam na concepção, elaboração e implementação do PE nas instituições selecionadas. Optou-se, assim, no tocante às amostras, pela representatividade em detrimento da aleatoriedade. A análise dos dados ocorreu por meio de análise de conteúdo das respostas e da triangulação das informações coletadas.

Após análise desde dados, constatou-se que os desafios descritos por meio da revisão de literatura foram semelhantes ao encontrados nas três instituições pesquisadas, atendo-se o pesquisador a analisar somente os ocorridos no momento da concepção da ferramenta. Para isso definiu-se desafio como aquilo que causa impacto relevante ou impõe comportamento ou ação, e concepção como o efeito ou a ação de conceber, inventar, criar ou gerar algo (HOUAISS et al., 2013). Em que

pese tratar-se de instituições semelhantes, as realidades locais permitiram que se destacasse as peculiaridades ocorridas durante seu processo de criação.

No transcorrer da pesquisa bibliográfica identificaram-se 12 desafios, no qual 10 eram afetos ao setor público, colacionados nos momentos de coleta de dados da pesquisa de campo. Constatou-se ainda que os 10 desafios elencados pela literatura e pesquisados entre os gestores incidiram em alguma intensidade nas corporações, sendo que os três primeiros a seguir se destacaram.

No âmbito da capacidade técnico-profissional, dois desafios estiveram entre os mais citados: a **ausência de qualificação dos profissionais** em áreas atinentes a planejamento e estratégia, notadamente na ferramenta PE; e a **carência de estruturas condizentes com os novos meios de tecnologia da informação**. As corporações, em especial as do Maranhão e Piauí, estados que sempre figuram entre os mais pobres da federação, possuem baixa capacidade de aquisição de material de ponta na área de telecomunicações e informática, além de escassa possibilidade de capacitar seus profissionais rotineiramente em instituições renomadas na área de gestão pública.

Dois obstáculos dizem respeito ao fluxo de informação na construção do planejamento estratégico. Cada um, e em determinada perspectiva, na mesma direção, todavia em sentido contrário. A **ausência de comunicação** - informação - **sobre a elaboração do documento para a tropa** (planejadores → corporação) esteve entre os três desafios mais encontrado e citados em todas as Polícias Militares pesquisadas. Ela ocasiona não apenas um problema de agregação de conhecimento e valor real da instituição àquilo que se está formalizando em documento, como padece de um problema crônico de legitimidade que acarreta falta na noção de pertencimento pela tropa daquilo que se criou. É, desta forma, a elaboração de um papel burocrático sem efetividade. Já a falta de informação sobre a instituição para a elaboração (corporação → planejadores) é um óbice à formatação de um planejamento pautado em dados reais e tangíveis. Sua ocorrência se dá por diversas falhas, desde o boicote ou desconhecimento dos profissionais, passando pela baixa qualidade dos bancos de dados da instituição, ou por déficit de comunicação externa *corporis*, quando a própria organização necessita de informações sensíveis a seu respeito de outros órgãos e não as recebe.

Dois outros desafios encontrados na literatura, afetos a área militar foram observados pelos gestores que participaram da elaboração da ferramenta em suas Polícias: a liderança e a estrutura hierárquica militar. No primeiro caso, o comprometimento do Comandante Geral - gestor máximo da instituição - em liderar o processo, pode dar a tônica do sucesso, ao motivar e engajar os demais militares, sejam eles os planejadores, ou colaboradores administrativos e operacionais, a contribuírem no transcorrer da sua construção. Caso contrário, o gestor pode conduzir a derrocada da elaboração do PE.

Já o seguinte desafio diz respeito à clássica rigidez da estrutura hierárquica existente nas instituições castrenses. Neste caso, por mais que tenha sido observado, ou até mesmo discutido a sua presença de forma negativa em alguns momentos, os entrevistados e respondentes também evidenciaram que sua correta utilização permite a potencialização de um projeto que se pretende efetivar, com a mistura da dinâmica baseada em disciplina e participação. Impende observar que esta ode à valorização da hierarquia encontrada em boa parte da pesquisa de campo pode ter ocorrido pelo fato da totalidade dos participantes serem oficiais militares, logo encontram-se no topo desta pirâmide de obediência.

Outro ponto observado foi a necessidade de entendimento acerca da forma de estruturação e provimento dos recursos financeiros da organização. As Polícias Militares são autarquias estaduais que dependem quase exclusivamente do repasse de recursos oriundos do Tesouro, sendo esta modalidade passível de oscilação conforme as variações da economia ou da política de governo do momento.

Nesta mesma linha, os gestores militares também mostraram preocupação sobre a influência dos interesses políticos na elaboração dos objetivos estratégicos em suas instituições. Para muitos deles, esta transação de interesses, em se tratando de órgão público a lidar com Segurança Pública e controle da criminalidade, pode não ser saudável aos legítimos interesses da sociedade.

O conflito entre diferentes setores foi um desafio elencado e referendado em parte pela pesquisa. Apesar de se tratar de uma característica típica das instituições tradicionais com cultura consolidada, nas Polícias Militares pesquisadas a novidade implantada da elaboração de um PE não sofreu tanta resistência, talvez pelos motivos descritos na análise dos resultados. Seja a falta de comunicação da construção (Maranhão e Pará), ou talvez por

desconhecimento técnico, e posterior inclusão na elaboração (Piauí). Frise-se que a realidade cultural militar foi um fator deveras citado na pesquisa de campo como importante na implantação de qualquer novidade estratégica.

Compreender e dissecar uma atividade de natureza conceitual tão fluída como promover e garantir Segurança Pública pode ocasionar desvios na elaboração de metas e indicadores para execução e controle (Bayley, 2002). A necessidade de uma simplificação da missão institucional e conseguinte descrição dos objetivos a serem perseguidos, confirmou-se na pesquisa como elemento de desafio a ser considerado na elaboração do planejamento estratégico.

Detectou-se que os desafios encontrados pelas corporações militares pesquisadas se assemelham àqueles que foram observados por Mintzberg (2004) e Wilson (1990) nas organizações privadas quando de seu declínio na década de 80, e que características inerentes à gestão pública brasileira, estudada pela literatura há mais de duas décadas, permanecem como paradigmas resistentes a serem transpostos pelos gestores atuais (ALDAY, 2000; GIACOBBO, 1997).

Neste sentido, este trabalho visou contribuir na evolução dos debates institucionais acerca do tema em estudo, em especial na Polícia Militar do Maranhão, permitindo concluir que os dados levantados corroboram com a hipótese teórica e com os achados da literatura especializada.

Porém, o assunto não se esgota nesta pesquisa, podendo ter continuidade através de estudos que aprofundem o tema da concepção, implementação e controle do planejamento estratégico nas Polícias Militares do Brasil. Isso permitirá que os objetivos preconizados na Constituição Federal de 1988, e nos estatutos das respectivas instituições, sejam alcançados para que a sociedade venha a se beneficiar da evolução de gestão das instituições públicas.

Tendo em vista os resultados obtidos nesta pesquisa, sugere-se o desenvolvimento de estudos que possam complementar as contribuições oferecidas:

- Verificar dentre outras ferramentas de gestão utilizadas pelo setor privado, quais são utilizadas na esfera pública e, em que medida é possível encontrar sucessos e desafios em sua concepção e implementação.

- Pesquisar a viabilidade de elaboração de procedimentos técnicos que busquem mitigar os desafios encontrados nesta pesquisa visando promover a elaboração do planejamento estratégico nas organizações policiais militares
- Analisar acerca da viabilização de um planejamento estratégico que envolva em sua elaboração e implementação semelhantes instituições em diferentes entes federativos, nos moldes dos estudos de Poister (2010).
- Aprofundar os estudos sobre esta ferramenta estratégicas nas instituições, buscando evidenciar sua continuidade, por meio de pesquisas sobre implementação, controle e atualização.



REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. Cadernos ENAP. Brasília: ENAP, 1997.

ACKOFF, Russell L. **Planejamento Empresarial**. Trad. Marco Túlio de Freitas. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1978.

ALDAY, Hernan E. Contreras. **O Planejamento Estratégico dentro do Conceito de Administração Estratégica**. Revista FAE, Curitiba, v.3, n. 2, p. 9-16 Maio/ago 2000.

ALEXANDRINO, Marcelo; Paulo, Vicente. ***Direito Administrativo Descomplicado***. 24ª ed. São Paulo. Editora Método, 2016.

ALMEIDA, Erivelton Nunes de. A evolução da criminalidade no semiárido nordestino: do cangaço ao crime organizado. **I Congresso Internacional da Diversidade do Semiárido**. Disponível em: <https://editorarealize.com.br/revistas/conidis/trabalhos/TRABALHO_EV064_MDI_SA12_ID1714_09102016105810.pdf>. Acesso em: 28 março. 2021.

ANDRADE, Arnaldo Rosa de. **Planejamento Estratégico: formulação, implementação e controle**. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2018.

ANDRADE, Susan Kelly Prado. **Implantação da governança pública em uma organização hierarquizada: Estudo de caso do Comando de Preparo da Força Aérea Brasileira**. Dissertação. IDP. 2020.

ANSOFF, Igor H.; McDONNELL, Edward J. **Implantando a Administração Estratégica**. São Paulo: Atlas, 1993.

ARAÚJO, Maria Arlete Duarte de. Planejamento Estratégico: Um instrumental a disposição das universidades? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.30, n. 4, p 74-86, jul/ago, 1996.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Traduzido por Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2021.

BAYLEY, David H. **Padrões de Policiamento: Uma análise comparativa internacional**. São Paulo: EDUSP, 2002.

BECKER, Howard. **A epistemologia da pesquisa qualitativa**. Revista de Estudos Empíricos em Direito. Brazilian Journal of Empirical Legal Studies, vol. 1, n. 2, jul 2014, p. 184-198.

BOMFIM, William Augusto Ferreira. **Governança para resultados na administração pública: uma autoavaliação do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal**. Brasília: IDP/EAB, 2017. 81 f. - Dissertação (Mestrado). Instituto Brasiliense de Direito Público.

BRAGA, Nice. **O processo decisório em organizações brasileiras**. Revista de Administração Pública, Vol 21, nº03. 1987. Disponível em: <http://https://idp.instructure.com/courses/1196/files/2341079?module_item_id=36591>. Acesso em: 20 março. 2021.

BRODEUR, Jean-Paul (Org.). **Como reconhecer um bom policiamento: problemas e temas**. São Paulo: Edusp, 2002.

BRYSON, John M. **The Future of Strategizing by Public and Nonprofit organizations**. Political Science and Politics, 54(1), 9-18. Published version of the John Gaus Award Lecture at the American Political Science Association 2020 national conference. 2021.

BRYSON, John M. **Strategic planning for public and nonprofit organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement**. 3ª Edição. San Francisco, Jossey Bass Publishers, 2004.

BRYSON, John M. e SLYKE David M. Van (2018) Getting Strategic about Strategies Planning. Research, **Public Management Review**, 20: 3, 317-339, DOI: [10.1080 / 14719037.2017.1285111](https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1285111).

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **PORTARIA – C Ex No 1.555, DE 9 DE JULHO DE 2021**. Aprova o Regulamento de Administração do Exército (RAE), EB10-R-01.003, 1ª Edição, 2021. Disponível em: http://www.sef.eb.mil.br/images/a2/assessoria2/2021/port_1555_cex_rae.pdf. Acesso em: 29 setembro 2021.

_____. **Plano diretor da reforma do aparelho de Estado**. Brasília, Documentos da Presidência da República, 1995.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 21-38.

_____. **A reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

_____. New Public Management Reform: Now in the Latin America Agenda, and Yet. **International Journal of Political Studies**, n.3, September 2001: 143-166. 2001. Disponível em:

<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2001/77-NewPublicMgmtReform.pg.pdf> Acesso em: 10 setembro 2021.

CABRAL, Mauro André Kaiser. **Análise do planejamento estratégico da segurança pública do distrito federal**. 2018. 118p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). IDP, Brasília, DF, 2018.

CAETANO, Cristiano Israel; SAMPAIO, Pedro Paulo Porto de. **Planejamento Estratégico em administração em segurança**. Intersaberes. Curitiba, 2016.

CARBONE, P. P. Cultura organizacional no setor público brasileiro: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, p. 133-144, mar./abr. 2000.

CARVALHO, Marly Monteiro de. **Estratégia competitiva: dos conceitos à implementação** / Marly Monteiro de Carvalho, Fernando José Barbin Laurindo. – 2. ed. – 2. reimpr. – São Paulo: Atlas, 2010.

CERQUEIRA, Daniel et al. **Atlas da Violência 2018**. Fórum Brasileira de Segurança Pública e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2018.

CRUZ, Felipe L. **O Impacto da satisfação das necessidades de informação na tomada de decisão inerente ao planejamento estratégico de uma organização pública federal**. Tese (Doutorado). Universidade de Brasília. 2013.

DE TONI, Jackson. **O planejamento estratégico governamental: reflexões metodológicas e implicações na gestão pública**. Curitiba: Intersaberes, 2016. (Série Gestão Pública).

DIAS NETO, Theodomiro. **Policimento comunitário e controle sobre a polícia: experiência norte-americana**. São Paulo: IBCCRIM, 2000.

DRUCKER, Peter F. **Introdução à administração**. São Paulo: Pioneira, 1998.

_____. **O melhor de Peter Drucker: a administração**. São Paulo: Nobel, 2001.

EISENHARDT, K. M. Strategy as strategic decision making. **Sloan Management Review**, p. 65-72, Spring, 1999.

_____. **Has Strategy Changed**. MIT Sloan Management Review, v. 43, no 2, p. 88-91, Winter 2002.

_____; BROWN, S. L. Patching restitching business portfolios in dynamic markets. [Harvard Business Review](#), p. 72-82, May/June 2000.

FERNANDES, Sergio Henrique Soares. [Fundamentos de Planejamento Prospectivo Aplicados à Polícia Militar](#). Belo Horizonte. Editora D'Plácido; 2ª edição. 2016.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – FBSP. [Anuário brasileiro de segurança pública](#). Ano 15. São Paulo, 2021

FREEDMAN, Lawrence. 2013. [Strategy: A History](#). New York: Oxford University Press.

FUKUYAMA, Francis. [Ordem e decadência](#): da revolução industrial à globalização da democracia. 1ª edição. Rio de Janeiro: Rocco, 2018.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). [Amazônia Legal: Proposta para uma exploração agrícola sustentável](#). Rio de Janeiro: FGV EESP, 2016.

_____. [SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL. Entrevistado: Marco Tulio Zanini. \[S.I.\]. Bate Papo FGV](#). 20 fev. 2021. *Podcast*. Acesso ao episódio por meio do agregador Spotify.

G1. [Monitor da Violência](#). Disponível em <https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/>. Acesso em 22 de fev. 2022.

GERRING, John. [Pesquisa de Estudo de Caso](#): Princípios e práticas. Petrópolis, RJ. Vozes, 2019.

GIACOBBO, M. O desafio da implementação do planejamento estratégico nas organizações públicas. [Revista do Tribunal de Contas da União. Brasil: TCU](#), v. 28 n° 74, 1997.

GREENE, Jack R. (Org.). [Administração do Trabalho Policial](#): Questões e análises. Tradução de Ana Luís Amêndola Pinheiro. São Paulo: Edusp, 2002. (Séries Polícia e Sociedade, n.5).

HAIR JR., Joseph F; BABIN, Barry; MONEY, Arthur H; SAMOUEL, Phillip. [Fundamentos de métodos de pesquisa em administração](#). Porto Alegre: Bookman, 2005.

HAMEL, G. [Strategic as revolution](#). Harvard Business Review, p. 69-82, July/Aug. 1996.

HARARI, Yuval Noah. [21 lições para o século 21](#). São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

HOUAISS, A.; VILLAR, M. S.; FRANCO, F. M. M. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2013.

IIDA, Itiro. **Do planejamento tradicional para o estratégico**. Documento publicado na revista eletrônica Scientific Electronic Library Online, 1993. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/prod/v3n2/v3n2a04.pdf>. Acesso em 19 de agosto de 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTÁTICA (IBGE). **Amazônia Legal**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/mapas-regionais/15819-amazonia-legal.html>. Acesso em 15 maio 2021.

_____. **Condições de Vida, desigualdade e pobreza**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza.html>>. Acesso em 29 janeiro 2022.

_____. **Tipos e aspectos do Brasil: excertos da Revista Brasileira de Geografia** / Fundação IBGE, 1970.

_____, Departamento de Documentação e Divulgação Geográfica e Cartográfica. Rio de Janeiro, 1970.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Atlas da Violência 2020**. Brasília, DF. 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/24/atlas-da-violencia-2020>. Acesso em 18 maio, 2021

JOYCE, Paul. **Strategic Management for the public services. Managing The Public Service**. Open University Press, 1999.

KAHNEMAN, Daniel. **Rápido e Devagar**: Duas formas de pensar. 1ª edição. Rio de Janeiro. Objetiva, 2012.

KAPLAN, Roberto S. NORTON, David P. **Organização orientada para estratégia**: como as empresas que adotam o *balanced scorecard* prosperam no novo ambiente de negócios. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. DE A. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Atlas, 2021.

MAIA FILHO, Napoleão Nunes; MAIA, Mário Goulart. **A justiça das coisas**: a hermenêutica garantista e os direitos fundamentais. Fortaleza: Imprece, 2021.

MARANHÃO. **Lei 4.570, de 14 de junho de 1984**. Dispõe sobre a Organização Básica da Polícia Militar do Maranhão, e dá outras providências. Disponível em: http://stc.ma.gov.br/legisla_documento/?id=3776. Acesso em: 22 março. 2021.

_____. **LEI Nº 6.513 de 30 de novembro de 1995**. Dispõe sobre o Estatuto dos Policiais-Militares da Polícia Militar do Maranhão e dá outras providências. Disponível em: https://stc.ma.gov.br/legisla_documento/?id=2125. Acesso em 29 setembro 2021.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública**: Focos nas instituições e ações governamentais. São Paulo: Atlas, 2014.

MATUS, Carlos. **Adeus, senhor presidente. Governantes Governados**. Edições Funesp. São Paulo: FUNDAP, 1996.

MAZZA, Luigi. Muita Polícia para pouco Exército. **Revista Piauí**. São Paulo, 06 de set. 2021. Disponível em <https://piaui.folha.uol.com.br/muita-policia-para-pouco-exercito/>. Acesso em 09 de set. 2021.

MAXIMIANO, A. C. A. **Introdução à administração**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MBC. Movimento Brasil Competitivo: Sobre o MBC. 2021. Pagina Inicial. Disponível em < <https://www.mbc.org.br/sobre-o-mbc/>>. Acesso em: 30 out de 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 39ª edição. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 22ª edição. São Paulo: Malheiros, 2007.

MINTZBERG, Henry. **Ascensão e queda do planejamento estratégico**. Porto Alegre. Bookman. 2004.

MINTZBERG, H.; LAMPEL, J. **Reflecting on the strategy process**. Sloan Management Review, p. 83-94, Spring 1999.

MINTZBERG, Henry.; AHSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safari de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. 2ª ed. Porto Alegre, RS: Bookman, 2010.

MIZAEI, Glener Alvarenga. **Desafios do planejamento estratégico na administração pública**. Curitiba: Editora Prismas, 2016.

MOTTA, Fernando Prestes; VASCONCELOS, Isabella Gouveia. **Teoria geral da administração**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

NUTT, Paul C.; BACKOFF, Robert W. Organizational publicness and its implications for strategic management. **Journal of Public Administration Research and Theory** N° 3 p. 209–231. 1993.

OTA, Eric Tatsuya. **Os desafios para o uso do planejamento estratégico nas organizações públicas**: Uma visão de especialistas. Dissertação. FGV – EBAPE. Rio de Janeiro. 2014.

PARÁ. **Lei N.º 5251, de 31 de julho de 1985**. Disponível em: https://www.pm.pa.gov.br/images/PM1/Lei_5.251_com_marca_D_%C3%Algua.pdf. Dispõe sobre o Estatuto dos Policiais Militares do Estado do Pará, e dá outras providências Acesso em 29 setembro 2021.

_____. **Lei Complementar nº 053, de 7 de fevereiro de 2006**. Dispõe sobre a organização básica, fixa o efetivo da Polícia Militar do Pará - PMPA e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.pm.pa.gov.br/legislacao.html>>. Acesso em 23 março. 2021.

_____, **Planejamento Estratégico Polícia Militar do Pará 2015-25**. Estado Maior da PMPA. 6ª Seção do EMG – Planejamento e Orçamento. 1ª edição. Belém. 2015.

PIAUI. **Lei N.º 3.808, de 16 de julho de 1981**. Dispõe sobre o Estatuto dos Policiais Militares do Estado do Piauí, e dá outras providências. Disponível em: http://www.pm.pi.gov.br/download/201908/PM14_c842ed0369.pdf. Acesso em 29 setembro 2021.

_____. **Lei nº 6.792, de 19 de abril de 2016**. Dispõe sobre a organização básica, fixa o efetivo da Polícia Militar do Piauí - PMPI e dá outras providências. Disponível em: http://www.diariooficial.pi.gov.br/diario/201604/DIARIO20_48d1c92ecd.pdf. Acesso em 23 março. 2021.

[POISTER, Theodore H. \(2010\). The future of strategic planning in the public sector: Linking strategic management and performance. *Public Administration Review*, 70\(s1\), 246-254.](#)

POLÍCIA MILITAR DO MARANHÃO - PMMA. **Comando da PM lança Planejamento Estratégico para os próximos 3 anos**. 2014. Disponível em <<https://pm.ssp.ma.gov.br/comando-da-pm-lanca-planejamento-estrategico-para-os-proximos-tres-anos/>>. Acesso em 21 maio 2021.

_____. **Planejamento Estratégico 2014-2017**. São Luís: PMMA, 2014. 150 p.

POLÍCIA MILITAR DO PIAUI - PMPI. **Polícia Militar do Piauí realiza reunião para elaboração de planejamento estratégico**. Disponível em: <<http://www.pm.pi.gov.br/noticia.php?id=9882&pes=planejamento>>. Acesso em 23 dezembro 2020.

_____. **Pesquisa interna de avaliação institucional PMPI**. Disponível em: <<http://www.pm.pi.gov.br/noticia.php?id=8504&pes=planejamento>>. Acesso em 05 set. 2020.

_____. **PMPI fecha primeiro ciclo do Planejamento Estratégico**. Disponível em: <<http://www.pm.pi.gov.br/noticia.php?id=10132&pes=planejamento>>. Acesso em 19 março 2021.

_____. **Apresentação do Planejamento Estratégico da PMPI**. 2021. Disponível em <<http://www.pm.pi.gov.br/noticia.php?id=10842>>. Acesso em 29 setembro 2021.

_____. **Reunião do Planejamento Estratégico da Polícia Militar do Piauí**. 2021. Disponível em <<http://www.pm.pi.gov.br/noticia.php?id=10492>>. Acesso em 21 maio 2021.

PRAHALAD, Coimbatore K., HAMEL, Gary. **The core competence of the corporation**. Physica, Heidelberg, 1997. 969-987.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (Brasil), CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU. Portal da Transparência do Governo Federal, Segurança Pública: Visualização da distribuição por subárea. Disponível em <<https://www.portaldatransparencia.gov.br/funcoes/06-seguranca-publica?ano=2019>>. Acesso em 05 fev. de 2022.

PORTER, Michael E. **What is strategy?** Harvard Business Review 74(6): 61-78. 1996.

REIS, G. Protásio dos. **Avaliação do desempenho de agências policiais, na 8ª Região da Polícia Militar de Minas Gerais**: análise da cientificidade. 2006, 222p. Monografia (Especialista em Segurança Pública) – Academia de Polícia Militar de Minas Gerais e Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, MG. 2006

RIGBY, Darell K. **Ferramentas de Gestão** – Um guia para executivos 2009. São Paulo: Bain & Company, 2009.

RIGBY, Darell K.; BILODEAU, Barbara. **Management tools and trends 2013**. Bain & Company, 2013. Disponível em: <media.bain.com/Images/BAIN_BRIEF_Management_Tools_&_Trends_2013.pdf>. Acesso em: 01 abril. 2021.

RIGBY, Darell K.; BILODEAU, Barbara. **Management tools and trends 2018**. Bain & Company, 2018. Disponível em: <https://www.bain.com/contentassets/f8361c5cd99e4f40bbbf83c17d6a91b9/bain_brief-management_tools_and_trends.pdf>. Acesso em: 09 out. 2021.

ROCHA, Aristotelina Pereira Barreto [et al.]. **Geografia do Nordeste**. 2. Ed. Natal: EDUFRN, 2010.

SANTANA, Roberto Rosa de. **Os Obstáculos ao Desenvolvimento do Planejamento Estratégico do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal**. Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal. Brasília, 2011.

SANTIAGO, A. C. Q.; PARLATORE, C. R. L.; MORSCH, M. A. **A administração estratégica, um modelo crucial para a supremacia das organizações**. In: CAMALIONTE, E. Marketing Estratégico. São Paulo: DVS, 2004

SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte, & D'ALBUQUERQUE, Raquel Wanderley (2020). **O que é um Estudo de Caso e quais as suas potencialidades**. *Sociedade E Cultura*, 23. <https://doi.org/10.5216/sec.v23i.55631>.

SILVA, Carlos Augusto Gomes Souza e. **O trabalho na organização policial militar: natureza e significados atribuídos pelo operador do policiamento ostensivo fardado**, Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração, 2006.

SILVA, Cilon Freitas da. **Gestão Estratégica nas Polícias Militares: Um estudo sobre a Polícia Militar de Minas Gerais e a Brigada Militar**, 2017. 209 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Santa Maria, RS, 2017.

SILVA, José Afonso da, **Curso de Direito Constitucional Positivo**, Malheiros Editores, 41ª edição. São Paulo, 2018.

SIMON, Herbert A. **A capacidade de decisão e liderança**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1963.

SOARES, Luiz Eduardo. **Novas políticas de segurança pública**. Estudos avançados., São Paulo, v.17, n.47, p.75-96, abril 2003. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ea/a/mGvTSGmzbGBbkP6cTjxCzzN/?lang=pt> .
Acesso em 10 de out. de 2021.

SOUSA, John. **Apresentação do Planejamento Estratégico da Polícia Militar do Piauí. 180 Graus.** 2020. Disponível: <<https://180graus.com/noticias/apresentacao-do-planejamento-estrategico-da-policia-militar-do-piaui>>. Acesso em: 25 de out. de 2021.

SPINK, Peter Kevin; CLEMENTE, Roberta; KEPPKE, Rosane. **Continuidade e Descontinuidade Administrativa:** uma análise de fatores que contribuem para a manutenção de programas, projetos e atividades públicas de êxito em governos locais brasileiros. Relatório de pesquisa n° 60/2001 apresentado à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2001.

STRAUSS, Anselm, & CORBIN, Juliet. **Pesquisa qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada.** (Tradução Luciane de oliveira da Rocha). 2. ed., Porto Alegre: Artmed, 2008.

TELES, Tágora Gonçalves Araújo. **Análise da Aplicabilidade do Planejamento Estratégico 2014-2017 na Polícia Militar do Maranhão.** Monografia Graduação CFO – UEMA. São Luís, p. 77, 2017.

TZU, Sun. **A Arte da Guerra.** 544 aC – 496 aC. Tradução Neury Lima. Barueru, SP. Novo Século Editora, 2014.

U.S. Government Accountability Office (GAO). 2004. **Results Oriented Government: GPRA Has Established a Solid Foundation for Achieving Greater Results.** Washington, DC: U.S. Government Printing Office. GAO-04-38.

VALENTE, Manuel/Monteiro Guedes – Teoria Geral do Direito Policial. 5.ª ed. Manuais Universitários: Coimbra: Almedina, 2017.

VASCONCELOS SOBRINHO, José. **As regiões naturais do Nordeste, o meio e a civilização.** Recife: Condepe, 1970.

VILAS BÔAS, Danyell Coutinho. **Proposta de mecanismos para implantação do planejamento estratégico na Polícia Militar do Maranhão.** Projeto de intervenção apresentado ao Curso de Especialização em Gestão de Segurança Pública (CEGESP) PMMA – UFMA. São Luís, 2017.

VINZANT, J. C.; D. VINZANT, D. H. Strategic Management and TQM: Challenges and Choices. **Public Administrative Quarterly**, pp. 201-219. 1996.

WILSON, I. **The State of Strategic Planning: what went wrong? What goes right?** Technological forecasting and social Change. N° 37. p. 103-110. Elsevier, 1990.

YIN, Robert. K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZEHR, Howard. **Trocando as lentes: um novo foco sobre o crime e a justiça**. São Paulo: Palas Athena, 2008.

