

# Propositiva de Participação dos Níveis Hierárquicos no Planejamento Estratégico da Polícia Militar da Bahia

PURPOSE OF HIERARCHICAL LEVELS OF PARTICIPATION IN STRATEGIC PLANNING MILITARY POLICE OF BAHIA

**Elda Cilene Fonseca Costa Santos**<sup>1</sup>

## RESUMO

O presente artigo sintetiza a pesquisa feita durante a elaboração do meu Trabalho de Conclusão do Curso de Graduação Tecnológica em Gestão Pública e Gestão Social da Escola de Administração da UFBA. A finalidade deste estudo foi demonstrar que a política de elaboração das políticas públicas de segurança da Polícia Militar da Bahia não possui o viés democrático representado pela participação dos policiais militares dos diversos níveis hierárquicos da corporação. O estudo propõe uma metodologia de participação que apresenta uma visão sistêmica da elaboração, operacionalização e controle do planejamento estratégico da instituição, evidenciando a importância da gestão participativa para legitimação das ações e planos de trabalho da corporação, resguardando os preceitos fundamentais da hierarquia e da disciplina militar. Os resultados apresentados foram legitimados pela pesquisa qualitativa realizada através da aplicação de questionários e entrevistas.

Palavras-chave: Planejamento Estratégico; Gestão de Segurança Pública; Polícia Militar da Bahia.

## ABSTRACT

*This article summarizes research done during the preparation of my Work Completion Undergraduate Technology in Public Administration and Social Management of School Administration of UFBA. The purpose of this study was to demonstrate that the policy of development of public safety policies of the Military Police of Bahia does not have the bias represented by the democratic participation of the military police of the various levels of the corporation. The study proposes a participatory methodology that presents a systemic view of the preparation, execution and control of the strategic planning of the institution, highlighting the importance of participatory management to legitimize the actions and work plans of the corporation, protecting the fundamental principles of hierarchy and discipline the military. The results were legitimized by qualitative research conducted through questionnaires and interviews.*

*Key Words: Strategic Planning; Management of Public Security; the Military Police of Bahia.*

<sup>1</sup> Pós-graduanda em Gestão Pública pelo Centro de Pós-Graduação e Pesquisa Visconde de Cairu. Tecnóloga em Gestão Pública e Gestão Social pela Escola de Administração da UFBA. Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Católica do Salvador. Gestora de conflitos familiares da Academia de Polícia Humanista Mirim da Bahia.

## 1. INTRODUÇÃO

O presente artigo é uma síntese do Projeto de Intervenção realizado como produto do TCC para conclusão do curso de Graduação Tecnológica em Gestão Pública e Gestão Social da UFBA. O objetivo do estudo reflete a intenção de ampliar a discussão sobre o processo de participação coletiva no planejamento estratégico da Polícia Militar da Bahia, dotando seus servidores de condições técnicas para participar ativamente nas decisões referentes ao processo de gestão da segurança pública do estado. O foco do trabalho é inédito já que propõe uma metodologia de participação ampla de todos os níveis hierárquicos da Corporação, incluindo a categoria representativa dos soldados e sargentos, responsáveis pelo fazer policial, no processo decisório que deverá (re) orientar as ações da Polícia.

O estudo foi produzido sob o ponto de vista da interdisciplinaridade, respeitando o desenho do curso e as abordagens construídas na formação gestão pública e social, sobretudo agregando a participação do público interno da PMBA, através da realização de pesquisa qualitativa. Essa metodologia propiciou aos servidores militares e à pesquisadora a oportunidade de ampliar aprendizagens e novos conhecimentos sobre gestão e planejamento participativo na gestão de serviços públicos. O trabalho oportunizou, ainda, aos policiais obterem informações que poderão contribuir para a melhoria de condições de trabalho e o alcance de melhores resultados operativos. Em síntese, foi possível mostrar que os Policiais poderiam ser co-responsabilizados pela resolução dos problemas comuns à gestão dos serviços de segurança pública, fortalecendo, assim, suas relações comunitárias, sem perda dos princípios, valores e identidade institucionais, tão valiosas para a preservação da identidade da Corporação.

O projeto surgiu em razão da identificação da ausência de participação dos policiais militares na elaboração do planejamento estratégico da Corporação, o que poderia explicar, em grande medida, a preservação do padrão top-down de Planejamento e Políticas públicas, o que implica afirmar que as decisões têm sido tomadas pelas secretarias meios do governo do Estado (SEPLAN, SAEB e Casa Civil), revelando, pois, uma profunda fragmentação das políticas e ações de segurança pública. Tal prática consolida um padrão de gestão tradicional, pautado em ações pontuais, imediatistas, desconectadas do empirismo dos seus agentes e da necessidade de se buscar caminhos alternativos ao enfrentamento das dificuldades do poder público para dar conta dos desafios cada vez mais complexos e crescentes da área de segurança.

Consideramos que com o uso de ferramentas inovadoras de gestão será possível promover uma (re) estruturação estratégica das políticas de segurança pública no âmbito da Polícia Militar da Bahia para que seus profissionais possam desenvolver competências em gestão de projetos e participação no planejamento estratégico da Corporação. Esse movimento permitiria que as políticas de Segurança Pública do Estado refletissem, de forma mais consistente, as demandas sociais já que refletiriam, desse modo, a percepção e sentimento dos policiais que estão responsáveis pelo desempenho e qualidade das ações de segurança nas ruas.

Com efeito, realizar um diagnóstico das possibilidades que representem um planejamento estratégico participativo, ampliando a participação de toda a força policial militar, passa a ser importante para quem deseja repensar e transformar práticas organizacionais comprometidas com a melhoria qualitativa

da prestação dos serviços de segurança pública no Estado. Nesse sentido, a proposta deste projeto surge como uma metodologia que possa contribuir, efetivamente, para o enfrentamento dos nós críticos que os atuais padrões de planejamento tático e operacional da Corporação Militar revelam.

De acordo com os preceitos constitucionais presentes na Carta Magna, vivemos em um Estado Democrático de Direito, onde todos participam para a construção de uma sociedade livre e democrática ou, pelo menos, deveriam participar. A presente pesquisa demonstrou que o preceito constitucional é garantido de maneira limitada na Polícia Militar da Bahia, onde o processo de elaboração das políticas de segurança institucionais está restrito à cúpula da instituição, representada pelos Coronéis e alguns assessores do oficialato superior (Majores e Tenentes-Coronéis), com participação limitada dos demais níveis hierárquicos.

Este estudo evidenciou que a participação democrática nos processos decisórios da polícia militar esbarra na hierarquização presente na estrutura organizacional da Corporação, elencada no Art. 148 da Constituição do Estado da Bahia. No entanto, esta previsão não é impeditiva para a adoção da prática de elaboração coletiva dos instrumentos de gestão, baseados na hierarquia e na disciplina militar.

Esta segregação verticalizada gera um conflito inerente à relação policial (cidadão) versus polícia (ofício), quando se explicita a percepção de pertencimento a uma sociedade democrática, com participação no construto social limitada por atributos inerentes a uma cultura organizacional arcaica que ainda persiste na Corporação. Esse questionamento se fez presente nos diversos níveis hierárquicos alijados do processo decisório, conforme pode ser observado nos depoimentos de alguns policiais entrevistados: Em tese se sou responsável pela manutenção da ordem social e pela proteção dos direitos básicos previstos na Constituição Federal, por que me sinto privado de meus próprios direitos? Antes de ser policial militar não sou cidadão? Por que não posso participar da reconfiguração dos planos de trabalho da Corporação que atuo?

Desta maneira, ficou evidenciado que a hierarquia e a disciplina presentes na estrutura da Corporação atuam como forma de controle e de monopolização do poder pela autoridade militar, considerando-se aqui o poder dos comandantes que parecem não reconhecer o Policial Militar como cidadão, sujeito de direitos e deveres na construção das bases para o exercício do fazer policial e garantias profissionais que lhe são devidas.

A segurança pública e a atividade policial militar ocupam espaço importante nas discussões sobre a construção das bases da sociedade contemporânea, fato evidenciado pela quantidade de produções literárias que versam sobre segurança pública e sua relação com a coletividade. A presença diuturna da polícia em nosso cotidiano, tanto nas ruas, quanto nos noticiários impressos e na televisão, através dos diversos programas sensacionalistas, tão em moda atualmente, passa-nos a enganosa sensação de conhecer a polícia e saber como a instituição funciona. A pesquisa permitiu, entretanto, que constatássemos que essa é uma percepção enganosa porque quando definimos esse campo como objeto de pesquisa compreendemos, claramente, que, apesar da imensa quantidade de discussões e debates acerca do tema segurança pública, existe ainda uma grande lacuna a preencher, em especial no campo da gestão de competências em segurança pública, dando ênfase às relações intra e interpessoais – reconhecendo seus anseios, seus medos, suas

limitações como indivíduo e como policial e sua relação com a instituição e com seus pares.

## 2. OS DESAFIOS DA ADMINISTRAÇÃO DO TRABALHO (FAZER) POLICIAL

A administração do trabalho policial tem ganhado notoriedade nos debates sobre segurança pública, trazendo à tona preocupações com o aumento da produtividade e da eficiência dos serviços de segurança pública. A demanda contemporânea por políticas sociais eficazes, integrando a esse movimento a dimensão de justiça social, imprescindíveis para o desenvolvimento dos territórios, reflete a necessidade do aumento e modernização continuada da gestão dos recursos públicos na área da segurança pública, garantindo os aspectos do controle social e da participação cidadã nesse processo. Tais mudanças implicam um forte investimento no agir (fazer) policial, o que implica compreender que o papel da polícia exigirá a integração de um novo padrão de gestão estratégica participativa, o que implica a integração progressiva e continuada de todos os policiais no pensar e fazer segurança pública. Destarte, a polícia militar, vista como o braço estatal para o exercício do controle da violência e da criminalidade, ganha o status de instituição social que formaliza as expectativas da sociedade frente aos desafios do exercício do controle e da participação social.

Dentro do contexto histórico da criação da instituição policial militar no Brasil, como força auxiliar das Forças Armadas Nacionais, fundamentada, portando, nos princípios da hierarquia e da disciplina como forma de controle e domínio do poder da autoridade administrativa militar (comandantes), nota-se grande dificuldade de reconhecer o Policial Militar como Cidadão. Assim, faz-se necessário uma nova abordagem da atividade policial com base nos princípios constitucionais, bem como o reconhecimento dos direitos fundamentais do Ser Militar como Cidadão.

Importante registrar que os institutos da hierarquia e da disciplina estão previstos tanto na CF/88, no seu art. 42, quanto no Regulamento Disciplinar da PMBA, como podemos observar:

Art.5º - A hierarquia policial-militar é a ordenação da autoridade, em níveis diferentes dentro da estrutura da Polícia Militar. A ordenação se faz por postos ou graduações; dentro de um mesmo posto ou graduação se faz pela antiguidade no posto ou graduação. O respeito à hierarquia é consubstanciado no espírito de acatamento à seqüência de autoridade;

Art.6º - Disciplina policial-militar é a rigorosa observância e o acatamento integral das leis, regulamento, normas e disposições que fundamentam o organismo policial-militar e coordenam seu funcionamento regular e harmônico, traduzindo-se pelo perfeito cumprimento do dever por parte de todos e de cada um dos componentes desse organismo;

Nada obsta que a hierarquia e a disciplina militar sejam preservadas dentro de um quadro de garantias. O que não é cabível é a perpetuação da doutrina do Coronelismo, quando até os mais graduados baixavam a cabeça às vontades e jogos políticos dos ditos "Coronéis".

A superação dos desafios da contemporaneidade não justifica a existência de organizações hierárquicas verticalizadas; faz-se necessária a concepção de estruturas horizontais que propiciem a fluidez das informações, o trabalho em

equipe para uma melhor distribuição de responsabilidades e a democratização da tomada de decisões, evidenciando a coordenação de ações entre as diversas unidades de uma organização. Esse modelo de estrutura organizacional tem relação direta com o empoderamento dos atores institucionais, visto que, a relação de poder passa a ser de cooperação e não apenas hierárquica, implicando, pois, que todos os atores sejam co-responsabilizados pela tomada de decisões e execução das ações.

O fazer coletivo torna acessível a todos os policiais as etapas e os riscos que o processo participativo envolve, criando instâncias de decisões mais democratizadas, que não se limitem à departamentalização verticalizada hierarquicamente. Como afirma Bordenave,

“[...] os serviços que os organismos oficiais, tais como ministérios da saúde e da agricultura, prestam ao povo são mais bem aceitos na medida em que correspondem à percepção que este tem de suas próprias necessidades, percepção que se expressa mediante a participação. Daí que muitos destes organismos de serviço público se empenhem agora, depois de séculos de verticalidade e autoritarismo, em promover o “planejamento participativo”, capaz de gerar projetos relevantes para a população.” (1994)

A participação é, pois, um processo que envolve múltiplos saberes e requisitos, como responsabilidade, respeito, criatividade para resolução de conflitos, empoderamento do capital humano e o pensar e agir coletivamente; assim como devem ser considerados coletivamente, os sucessos e os fracassos.

De acordo com Oliveira (2001),

O planejamento estratégico é o processo administrativo que proporciona sustentação metodológica para se estabelecer a melhor direção a ser seguida pela empresa, visando ao otimizado grau de interação com o ambiente e atuando de forma inovadora e diferenciada. Diz tanto à formulação de objetivos quanto à seleção dos cursos de ação a serem seguidos para sua consecução, levando em conta as condições externas e internas à empresa e sua evolução esperada.

Uma perspectiva de metodologia de gestão participativa que vise o empoderamento dos atores dos mais diferentes níveis hierárquicos, através da atividade de planejamento, potencializa diferentes habilidades, capacidades e saberes, criando condições para uma maior otimização e racionalização dos recursos humanos, técnicos, materiais e financeiros.

O planejamento estratégico participativo não dispensa uma coordenação que exerça um papel de liderança, responsável por articular e catalizar os diferentes interesses e potenciais, no sentido de que cada parte envolvida tenha uma forma de participação nas deliberações e se responsabilize pela execução e resultados. A liderança é incentivadora, dinamizadora, facilitadora do processo, tendo como principal instrumento a informação e a formação de estratégias nos mais diferentes níveis.

Em conformidade com estas prerrogativas, torna-se imprescindível a modernização da polícia e a socialização da função policial, condição *sine qua non* para o exercício eficaz das competências que lhe são destinadas no contexto social contemporâneo.

Observa-se um amplo leque de questões na corporação que tem ligação direta com diferentes aspectos cotidianos da prestação dos serviços de segurança: a

formação dos militares, sua incorporação no policiamento ostensivo, o planejamento das ações de policiamento, o gerenciamento e a avaliação destes serviços e a organização dos mesmos. Diante desta pluralidade de competências inerentes à função policial, é questionável o desenho da Polícia Militar da Bahia configurada por paradigmas excludentes.

A ação repressiva, tão em voga atualmente, está no presente e tem que ser projetada para o futuro, até que não se precise usar a força. Para isso a força policial militar não pode ser um fator de risco, isto é, agregar riscos, deve ser um fator facilitador do gerenciamento dos riscos, antecipando cenários prospectivos importantes na formulação de estratégias de médio e longo prazo.

Este plano estratégico muito contribuiria para a evolução do aparelho policial e para a modernização das práticas policiais. Este projeto não buscou responder todas as perguntas que foram feitas aos policiais, mas permitir que possam pelo menos serem feitas, principalmente no tocante à gestão da segurança pública.

Apreende-se com as pesquisas realizadas que é possível a PMBA realizar um planejamento estratégico participativo, baseado em uma ampla discussão com todos os seu atores, através da técnica de representação.

Entende-se que a deturpação de valores, a estrutura hierarquizada e a resistência histórica são os principais limitantes para um bom desempenho das políticas de segurança do nosso Estado. Os policiais dos níveis subalternos não participam do processo de planejamento das ações da segurança pública, simplesmente em razão do posto que possuem. As políticas de gerenciamento atual destroem o conceito de ser (fazer) policial em relação à importância deste profissional como indivíduo, pois ao vestir o uniforme, deverá este desvincular-se da identidade de indivíduo/cidadão; deve suprimir suas opiniões, valores, condutas, sendo encorajado a assumir unicamente uma personalidade uniforme, moldada pela Instituição. Reduz-se assim, a possibilidade do policial se ver e agir como um indivíduo (cidadão), aumentando a hostilidade da sociedade em relação à polícia e policial, como instituição e profissional que representa não a segurança pública, mas o braço repressor e controlador do Estado – que considera distante e frio em relação às demandas sociais cotidianas.

Sendo assim, consideramos que se faz necessária a participação efetiva de todos os atores da Corporação, incluindo todos os níveis hierárquicos, na elaboração do planejamento estratégico da política de segurança pública do Estado da Bahia, dando destaque ao papel da Polícia Militar como instituição responsável pela polícia ostensiva e preventiva. Ressalta-se, ainda, a importância da autonomia administrativa e de gestão das diversas unidades da instituição no que se refere à elaboração de seus planos de gestão estratégica.

A ampliação da participação dos seus agentes se faz imprescindível, independente da hierarquia institucional, porque tal importância decorre das ações de policiamento ostensivo e comunitário que propicia, como já ressaltado, a construção dos cenários prospectivos por atores que vivenciam, empiricamente, as demandas de proteção social no combate à violência e à criminalidade.

Esta participação objetiva, pois, suprir a ausência do auto-reconhecimento como partícipe de um processo de gestão democrático e do reconhecimento social no que tange aos aspectos identitários (individuais e coletivos) acerca da atuação profissional do policial militar. A participação deve ser pensada como um fator condicionante da ação ativa dos membros da instituição diante da

questão da gestão da segurança pública. Esse reconhecimento não só poderá melhorar qualitativamente a atividade policial, como tornar-se um instrumento efetivo no sentido de reforçar a identidade policial militar comunitária.

### 3. ATIVIDADE POLICIAL MILITAR E GESTÃO PARTICIPATIVA

Conforme definido pelo Governo Federal (Ministério da Justiça), Segurança Pública é um conjunto de processos, de dispositivos e de medidas de precaução que asseguram à população estar livre do perigo, de danos e riscos eventuais à vida e ao patrimônio. É um conjunto de processos políticos e jurídicos destinados a garantir a ordem pública na convivência pacífica de homens em sociedade. Ela não pode ser tratada apenas com medidas de vigilância e repressiva, mas com um sistema integrado e otimizado envolvendo instrumento de coação, justiça, defesa dos direitos, saúde e social. (...) é uma atividade pertinente aos órgãos estatais e à comunidade como um todo, realizada com o fito de proteger a cidadania, prevenindo e controlando manifestações da criminalidade e da violência, efetivas ou potenciais, garantindo a exercício pleno da cidadania nos limites da lei. É a garantia que o Estado proporciona à nação, a fim de assegurar a ordem pública, contra a violação de toda espécie que não contenham conotação ideológica. (Ministério da Justiça, 2008)

A responsabilidade da segurança pública passou a ser, portanto, socializada com todos os cidadãos, não ficando restrita apenas aos organismos policiais. Tal assertiva pode ser confirmada no preceito constitucional quando afirma que a “Segurança Pública é um dever do Estado, direito e responsabilidade de todos [...]” (CF. 1988). Ficando, assim, explícito a intenção de comunitarização da segurança, ou seja, a necessidade de participação do cidadão no planejamento de sua própria segurança.

Partindo da definição de Marcos Kaplan (1982) pode-se concluir que Planejamento Governamental “representa um conjunto de atos que configuram processo singular (técnico) dentro de outro processo mais geral, o das decisões do poder político”. E acrescentando a contribuição de Pedrão (2003) ao afirmar que planejamento “envolve, essencialmente, questão de interesses dentro de uma determinada sociedade”, defendemos que a ação de planejar, em especial, planejar as ações de segurança pública apresenta-se como ferramenta política e técnica complexa e desafiante já que representa a necessidade de negociação permanente de interesses muitas vezes contraditórios.

Por essa razão, implementar metodologia de planejamento estratégico participativo impõe desafios ainda maiores já que a instituição deverá integrar todos os atores representativos na discussão, elaboração e avaliação da gestão, exigindo, portanto, o que Braga e Monteiro (2005) denominam de visão sistêmica da gestão

O planejamento estratégico da Polícia Militar deverá, portanto, ser um instrumento de gestão democrático que possibilitará uma maior blindagem, da polícia (em termos de meios), ou seja, antecipação de estratégias eficazes para o enfrentamento dos desafios com conseqüente aumento da eficiência e menor vitimização de civis e militares. Esse padrão de Gestão prescinde de ação articulada entre todos os níveis hierárquicos da corporação, o que poderá ter como efeito o conhecimento profundo das demandas sociais e conseqüente quebra da estrutura da violência e da criminalidade social.

Como afirma Pinto (1982),

Planejar significa a formulação sistemática de objetivos e ações alternativas, que ao final, a escolha se dará sobre a melhor ação. Também diz respeito a implicações futuras de decisões presentes, pois é um processo de decisões recíprocas e independentes que visam alcançar objetivos anteriormente estabelecidos.

Destarte, o planejamento estratégico participativo da Polícia Militar da Bahia deverá ser orientado para o futuro, com horizonte de tempo de longo prazo. Durante o curso deste instrumento, a consideração dos problemas atuais é dada em função dos obstáculos e barreiras que eles possam provocar para um almejado lugar no futuro. A elaboração de um Planejamento Estratégico Participativo aumenta a probabilidade de que, no futuro, a organização Polícia Militar esteja no local certo, na hora certa.

A administração pública enfrenta na atualidade o desafio de modernizar-se e para isto necessita buscar parcerias com os diversos atores sociais (internos e externos), potencializando, desse modo, a gestão participativa. Uma característica importante deste novo padrão de gestão é que pode favorecer a integração do corpo funcional, a melhoria dos canais de comunicação internos e externos, o comprometimento em relação à gestão de conflitos. Mas para que isso possa ocorrer necessita de uma postura/cultura organizacional predisposta a ouvir, a compartilhar responsabilidades e poder decisório.

Partindo da citação de Montoro, (1986),

Para enfrentar o grande desafio da injustiça e assegurar a liberdade real, a prática e a ciência política passaram a elaborar um novo conceito de democracia. Não se trata apenas de eleger 'representantes' para tomar decisões, legislar ou administrar 'em nome' dos cidadãos, mas de assegurar aos múltiplos setores da população meios de 'participar', na medida do possível, da solução dos problemas que lhes dizem respeito.

Participar é ser parte. Uma pessoa participa, quando se sente integrante de um projeto social/organizacional. Esses sentimentos de pertencimento e participação advêm da convergência de valores. No caso da PMBA, isso quer dizer que participar não é o policial vestir a camisa da Corporação somente quando da execução das ações operacionais e administrativas. Vestir e suar a farda é participar, é ter convergência com os valores da corporação. Mas para alcançar esse nível de comprometimento e identidade é preciso que a organização policial militar tenha valores explícitos e que seus atores institucionais os (re) conheçam e os aceitem.

Pode concluir que a participação é um processo de desenvolvimento de consciência crítica e de aquisição de poder. Quando se promove a participação deve-se aceitar o fato de que esse processo transformará as pessoas, antes passivas e conformistas, em pessoas ativas e críticas. Além disso, deve-se antecipar que esse movimento inclusivo ocasionará uma descentralização e distribuição do poder na gestão, antes concentrado numa autoridade ou num pequeno grupo.

A formulação e gestão das políticas de segurança pública são complexas, em especial as ações sob a responsabilidade da Polícia Militar. Essa complexidade ocorre devido ao fato de que a própria PMBA está mergulhada em uma multiplicidade de fatores, atores e componentes internos e externos. Muitos desses fatores fogem inclusive ao controle e previsão da instituição.

Diante deste cenário o planejamento estratégico participativo surge como uma valiosa ferramenta de auxílio à alta administração da Corporação, pois permite

nortear as ações setoriais da organização dentro de um plano previamente determinado de metas e estratégias, formulado com base no conhecimento e no empirismo de todos os níveis hierárquicos da instituição, diminuindo com isso a possibilidade de tomada de decisões equivocadas, num cenário extremamente arriscado que não permite erros.

A gestão participativa é um processo de gestão de forma espiral, isto é, é um processo coletivo de aprendizagem que envolve as diferentes esferas do indivíduo – o pensar, o sentir e o agir. Promover a participação de todos os níveis hierárquicos da Polícia Militar da Bahia quando da elaboração do planejamento estratégico da política de segurança pública significa, pois, dotar a gestão de maior eficiência no enfrentamento da violência e criminalidade que por sua vez traduz-se em vidas poupadas.

#### 4. ASPECTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

A pesquisa trata de um estudo explicativo acerca da filosofia histórica de elaboração do Planejamento Estratégico da Polícia Militar do Estado da Bahia. Para tanto, foi feito, inicialmente, uma revisão bibliográfica sobre o tema, baseada no manuseio de obras literárias, quer impressas, quer acessadas via internet; além da observação direta em eventos sociais e conversas informais com atores representativos da Corporação, para entender os verdadeiros interesses dos integrantes da Polícia Militar da Bahia em participar da gestão das políticas de segurança pública.

A pesquisa foi de caráter exploratório e procurou mostrar o que a Corporação tem feito ou não no âmbito do planejamento participativo. Com o auxílio de entrevistas, aplicação de questionários e observações diretas foi possível realizar um estudo inovador, em se tratando de uma instituição tão fechada e tradicional. Também optou-se por realizar uma pesquisa descritiva já que foi necessário delinear a dinâmica da organização, identificando desde as atividades cotidianas do fazer policial, passando pelo entendimento das relações informais existentes até alcançarmos uma compreensão do comportamento e cultura que orienta os padrões de gestão da maioria dos comandantes de unidades da PMBA e, finalmente, buscamos analisar o grau de envolvimento e comprometimento dos policiais com o atual modelo de gestão da segurança pública do nosso estado. Segundo Gil (1991, p 159), a pesquisa exploratória visa proporcionar maior familiaridade com o problema com vistas a torná-lo explícito ou a construir hipóteses, envolvendo, portanto, levantamento bibliográfico; realização de entrevistas com atores que tenham tido experiências práticas com o problema pesquisado; e análise de exemplos que estimulem a compreensão do estudo proposto. Enquanto a pesquisa descritiva visa descrever as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis.

Nesta pesquisa utilizou-se a abordagem qualitativa, que possibilita a descrição do problema e das variáveis existentes, sendo possível visualizar o processo de elaboração do planejamento estratégico da PMBA, as peculiaridades dos serviços operacionais policiais e a preocupação com a qualidade do serviço prestado à comunidade. Vale ressaltar que o principal objetivo deste estudo foi o de estimular a participação de todos os níveis hierárquicos quando da elaboração das políticas públicas de segurança do Estado da Bahia, dando especial ênfase às ações sob a responsabilidade direta e indireta da Polícia Militar da Bahia.

Foram sujeitos da pesquisa os policiais militares lotados em unidades administrativas e operacionais diversas da Polícia Militar da Bahia, totalizando um universo de 50 (cinquenta) participantes. Foi relevante a escolha dos sujeitos analisados/participantes, tendo em vista que as políticas de segurança são elaboradas sem qualquer consulta aos níveis hierárquicos que estão na base da estrutura organizacional da Corporação.

Foi utilizado como instrumento de coleta de informação questionários estruturados com questões fechadas, que foram aplicados a uma amostra estratificada de policiais militares de todos os níveis hierárquicos, além da realização de entrevistas com perguntas abertas.

A amostra foi estratificada de acordo com os quatro grandes grupos hierárquicos existentes na corporação: oficiais superiores (Coronéis, Tenentes-Coronéis e Majores), oficiais (Capitães e Tenentes), praças especiais (Aspirante a Oficial, Aluno Oficial, Aluno Sargento e Aluno Soldado) e praças (Subtenentes, Sargentos e Soldados), todos pertencentes ao Quadro de Policiamento da Capital do Estado da Bahia.

## 5. ANÁLISE DOS RESULTADOS

A visão proporcionada por este estudo foi feita sob a ótica dos policiais militares e os resultados nos mostram as expectativas e vontades de criação de uma agenda positiva de participação nas decisões sobre planos de segurança pública da Corporação. Descreveremos os resultados apenas das perguntas referentes à dimensão da participação de todos os níveis hierárquicos no planejamento estratégico da Polícia Militar da Bahia.

### 5.1 A hierarquia é um elemento facilitador para socialização do conhecimento em sua instituição?

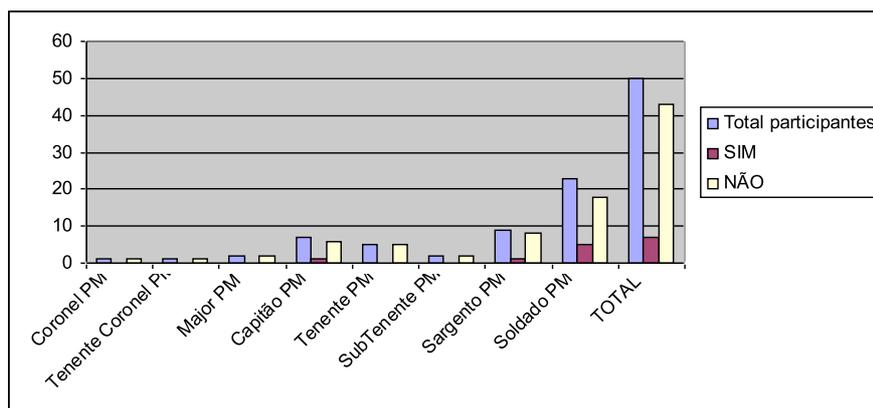


Gráfico 01: Hierarquia e Socialização do Conhecimento na PMBA

Fonte: Elaboração própria

Através da análise dos dados pode-se constatar que 86% dos policiais que responderam ao questionário não consideram a hierarquia um elemento facilitador à socialização do conhecimento.

### 5.2 Participo das decisões que afetam o trabalho na minha área?

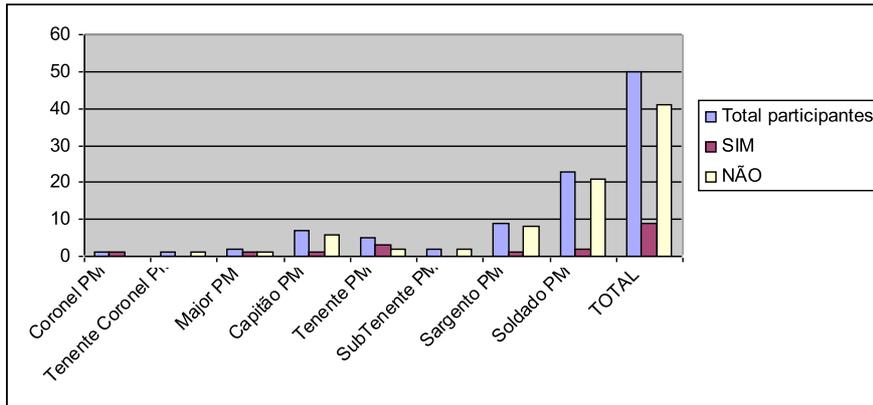


Gráfico 02: Participação Processo Decisório na PMBA

Fonte: Elaboração própria

O número elevado de policiais consultados (82%) que afirmam não participarem do processo decisório referente à condução das atividades da Corporação é um indicador relevante para a análise proposta neste estudo, pois confirma as limitações e desafios que a PMBA tem a enfrentar no sentido de alcançar a modernização dos padrões de gestão das políticas de segurança pública no nosso estado. No atual contexto social tem sido difícil para o poder público inovar na gestão de políticas públicas (sociais) sem considerar o investimento no processo de aprendizagem individual e organizacional, o que implica considerar a participação como elemento decisivo para o alcance desse desiderato.

5.3 Tenho liberdade para expressar opiniões contrárias às do meu comando no que diz respeito ao andamento dos trabalhos na minha área?

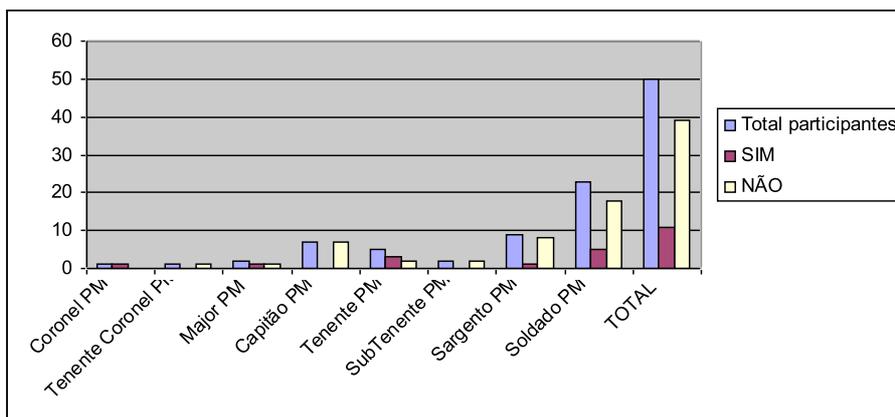


Gráfico 03: Sistema de Comunicação Interno da PMBA

Fonte: Elaboração própria

Dentre os policiais militares entrevistados, 78 % do universo que respondeu o questionário afirmam que não obtêm fácil acesso a comunicação com o seu comandante. Conclui-se, portanto, que ainda persistem os valores de hierarquia e disciplina, fundadores da Corporação no passado e ainda fortemente presentes na atualidade. A gestão de um serviço público que tem no homem seu principal instrumento de trabalho (do fazer policial) não pode se

dar ao luxo de não criar espaços/mecanismos que estimulem a comunicação entre os gestores e os operadores, sem que tal mudança implique no desrespeito à ordem instituída. Nota-se que ainda é predominante ambiente de trabalho onde o medo da punição pelos superiores inibe quaisquer esforços no sentido de inovar ou melhorar a qualidade dos serviços prestados à sociedade.

5.4 Participo ou já participei do planejamento das políticas de segurança pública da corporação?

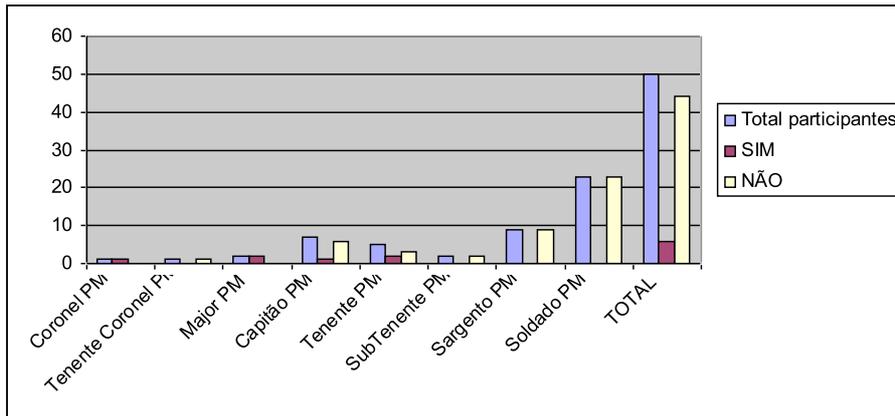


Gráfico 04: Nível de Participação no Planejamento Estratégico da PMBA

Fonte: Elaboração própria.

Observa-se que dos entrevistados dos níveis hierárquicos subalternos, 88% responderam que não participam do processo de planejamento estratégico das políticas de segurança pública do Estado da Bahia, enquanto os 12% restantes dos entrevistados, representantes dos níveis hierárquicos superiores, afirmam ter participação ativa.

5.5 Posso contribuir para a organização e planejamento das ações de segurança pública na área onde trabalho?

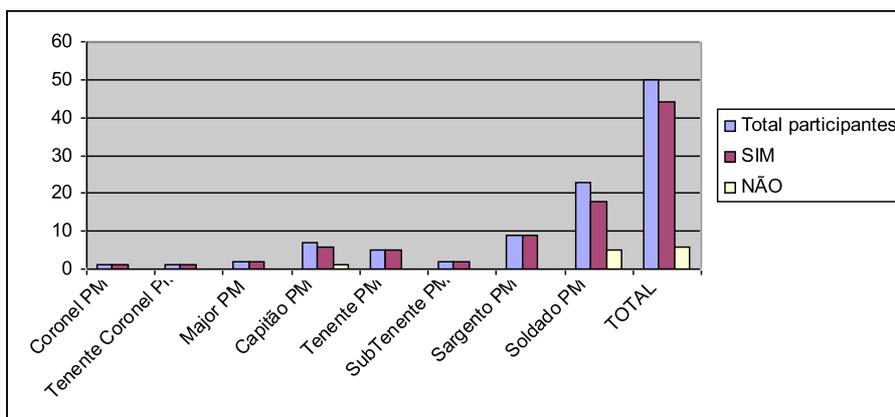


Gráfico 05: Grau de Contribuição dos Policiais na Gestão e Planejamento da PMBA

Fonte: Elaboração própria.

É possível destacar na análise dos dados do Gráfico acima que a grande maioria dos entrevistados (88%) acreditam que possuem capacidade para contribuir para a gestão e planejamento das ações da Corporação, contra apenas 12% que não desejam participar.

5.6 Posso dizer sinceramente que tenho uma boa visão sobre as demandas sociais da minha área?

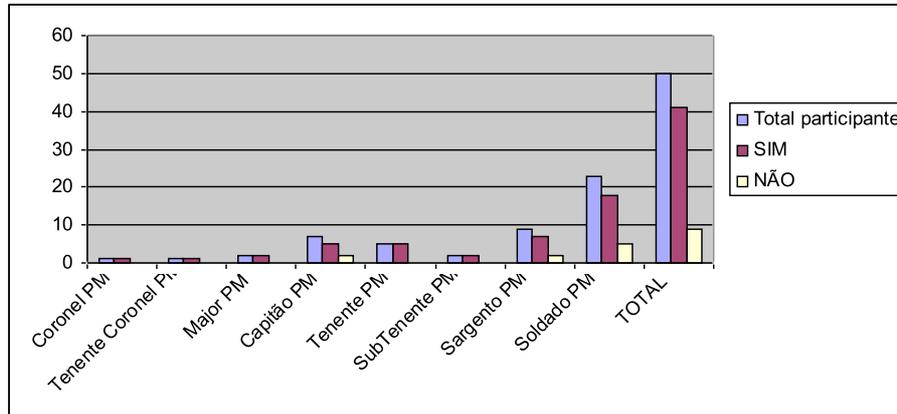


Gráfico 06: Visão das Demandas Sociais pelos Policiais

Fonte: Elaboração própria.

A maioria dos entrevistados, 88%, afirmam possuir conhecimento sobre as demandas sociais das áreas (contexto) onde atuam. Esses dados são reveladores do potencial que os gestores da PMBA tem para explorar caso decidam integrar todos os policiais nas decisões estratégicas necessárias para a melhoria continuada dos serviços de segurança pública do nosso Estado. Assiste-se, hoje, o enorme esforço feito pela Secretaria de Segurança Pública para (re) significar as ações da chamada Polícia Comunitária nos bairros mais violentos de Salvador. Sem querer fazer aqui uma análise crítica mais profunda acerca do referido programa, mas apenas buscando destacar a importância da integração de todos os policiais na construção de novas bases para a gestão da segurança pública, dando destaque, pois, ao amplo percentual de policiais que revelam conhecer as demandas sociais da unidade onde atuam porque como indivíduos (cidadãos) têm relações estreitas com a comunidade.

5.7 Gostaria de participar da elaboração das políticas de segurança da Polícia Militar da Bahia?

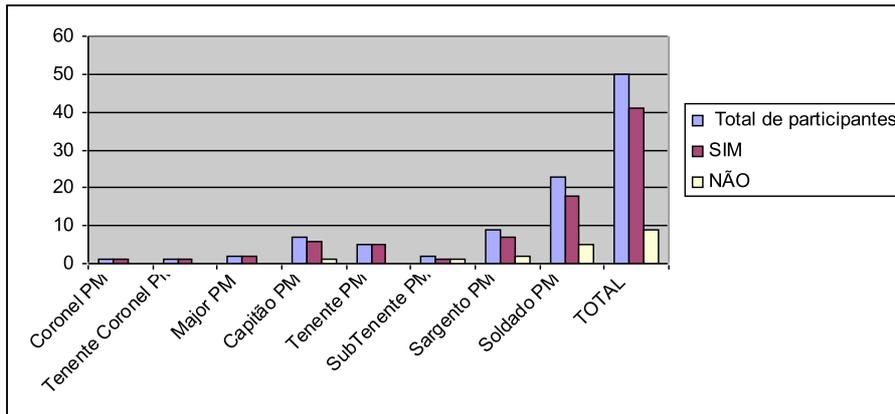


Gráfico 07: Desejo de Participação dos Policiais na Gestão e Planejamento da PMBA

Fonte: Elaboração própria.

O percentual significativo de 88% revela que o desejo de participação na gestão e planejamento da PMBA é muito alto, o que implica as dificuldades são mais políticas e técnicas do que de comprometimento e identidade com a organização e o papel social que os policiais têm para a tranquilidade social.

#### 5.8 Meus superiores hierárquicos estão abertos a ouvir e considerar diferentes opiniões quando da elaboração das políticas de segurança pública?

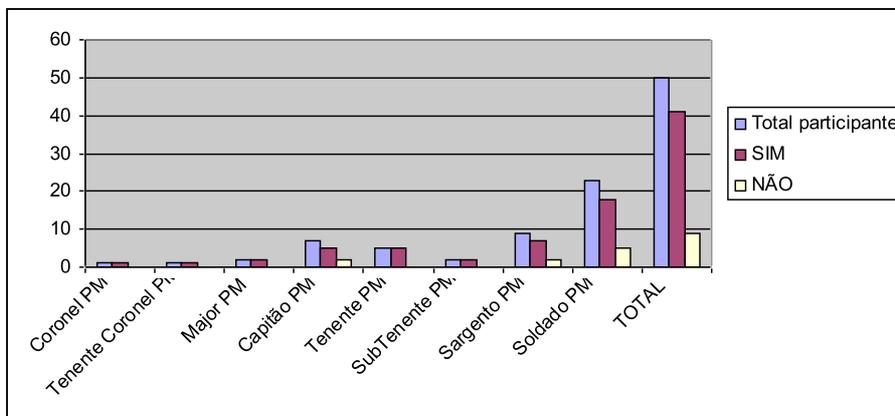


Gráfico 08: Percepção dos superiores hierárquicos em relação ao Planejamento Participativo na PMBA

Fonte: Elaboração própria.

Nota-se que mesmo com toda propaganda do Governo estadual sobre planejamento participativo, na Corporação Militar, até mesmo aqueles que estão no topo da pirâmide, num total de 82% dos entrevistados expressam a vontade de estabelecer uma relação dialógica positiva com seus superiores.

## 6. PROPOSTA METODOLÓGICA PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO PARTICIPATIVO NA PMBA

Conforme já ressaltado anteriormente, a participação social é uma das estratégias para solucionar problemas e conquistar melhores condições de vida para todos, como destacado na CF de 88. Seus resultados são alcançados satisfatoriamente quando as necessidades de um grupo são expressas de forma organizada, podendo ocorrer em torno de interesses comuns, na maioria das vezes.

Para fortalecer a participação social é necessário estimular a mobilização social. Mobilização social pode ser compreendida, segundo ressaltam TORO e WERNECK (2004, p.13), como o ato de “convocar vontades para atuar na busca de um propósito comum, sob uma interpretação e um sentido também compartilhado”. Assim, para os autores, convocar vontades diz respeito a “convocar discursos, decisões e ações no sentido de um objetivo comum, para um ato de paixão, para uma escolha que contamina todo o cotidiano” (ibidem, p.14).

Nesse sentido, ressaltam que “participar de um processo de mobilização social é uma escolha, porque a participação é um ato de liberdade. As pessoas são chamadas, convocadas, mas participar ou não é uma decisão de cada um. Essa decisão depende essencialmente das pessoas se verem ou não responsáveis e como capazes de provocar e construir mudanças” (ibidem, p. 13).

Participar politicamente significa, fundamentalmente, tomar parte das políticas públicas. Consiste em formar opinião sobre uma decisão do Estado: em expressar, pública e livremente, essa opinião; e em vê-la levada em consideração. As oficinas voltadas para a educação podem ser consideradas como um importante instrumento social que pode contribuir, fortemente, para a participação e mobilização social. Isso acontece porque contribuem para o envolvimento de cada um e valoriza o conhecimento, as habilidades pessoais e coletivas, permitindo, pois, para promoção do desenvolvimento local ou organizacional.

Apoiados nos resultados apresentados pela pesquisa sugerimos a seguinte metodologia participativa, que deverá ser desenvolvida com experiência piloto para o desenvolvimento de proposta para implantação da participação em todas as unidades operacionais e administrativas da PMBA:

1. Mobilização dos policiais militares, através de folders, palestras, oficinas, conclamando aqueles que desejam participar da gestão e planejamento das políticas de segurança pública da Corporação. Essa ação responde aos resultados apontados pela análise da amostra pesquisada onde a maioria dos policiais demonstrou interesse em participar.
2. Como sugestão para participação do maior contingente possível de policiais, sugerimos que esta se dê através da REPRESENTAÇÃO. Estes representantes deverão ser eleitos, em cada nível hierárquico, por temas, tais como, atuação operacional, identificação visual da PM, combate ao tráfico de drogas, discussões de gênero, sistema de méritos, estágios do policiamento comunitário, bases comunitárias, etc.; assim poder-se-á ter um tema geral discutido em cada nível.
3. Estes grupos temáticos levantarão, discutirão e sistematizarão diagnósticos e propostas, baseados em explicações situacionais, que numa segunda etapa de trabalho serão avaliados por comissões formadas a partir destes mesmos grupos.
4. Para o fortalecimento de uma participação efetiva das representações de todos os policiais, esta definição metodológica deve ocorrer através de debate

livre e transparente, na própria instância de participação, sem a imposição de forças de dominação.

5. As demandas e sugestões identificadas neste processo deverão ser discutidas e diagnosticadas com os órgãos colegiados da PMBA, que, somente após todo esse processo, se articularão com representantes da Secretaria de Segurança Pública para a definição colegiada do planejamento estratégico da segurança pública do estado da Bahia.

Esta metodologia poderá ser combinada com outras dinâmicas de forma a promover maior eficácia e eficiência do processo participativo na gestão e planejamento da Corporação. Embora exista uma oferta consideravelmente ampla de ferramentas participativas e de sua relativa importância no processo de gestão, é fundamental que esta escolha atenda a quatro importantes etapas: a organização, o diagnóstico, o planejamento e a gestão.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta de participação dos atores policiais da Polícia Militar da Bahia na elaboração do planejamento estratégico da corporação visa elevar a uma posição de igual importância social os diferentes níveis hierárquicos, principalmente aqueles que tem sido historicamente negligenciados, para promover a valorização da consciência social desses atores militares. Pressupõe-se que este seja o caminho ideal para a consecução de políticas públicas de segurança que representem a subjetividade das demandas sociais e o empirismo dos agentes de segurança no trato das questões cotidianas vinculadas ao fazer polícia.

Com esta ampliação de percepção cognitiva e política, considera-se que a gestão participativa possibilitará o estabelecimento de compromissos comuns no nível de atuação da segurança pública, visto que, o policial militar atua em casos que envolvem problemas sociais e humanos críticos e sérios e desenvolvem, assim, procedimentos padrões para lidar com situações complexas e cada dia mais desafiantes – a partir de ideias e objetivos consolidados. É necessário se levar em conta os modificadores situacionais, sempre presentes e tão importantes para o estabelecimento de novos parâmetros que permitam a melhoria continuada das relações sociais.

Considerando que a instituição Polícia Militar da Bahia carrega uma imagem negativa, por conta até da sua participação histórica no país, sempre defendendo os interesses do Estado e das elites dominantes em detrimento das expectativas sociais. A pesquisa aponta para uma carência evidente no âmbito da inclusão desses profissionais no processo decisório, o que implica um distanciamento entre a dimensão estratégica e a operacional (responsável pelo fazer policial). O que evidencia a necessidade de uma maior socialização da gestão e do planejamento da segurança pública por parte da polícia militar, resultando numa gestão amplamente participativa.

## 6. CONCLUSÕES REFLEXIVAS

O percurso de elaboração deste TCC teve início no primeiro semestre do curso, através das disciplinas estudadas que ampliaram minha percepção das demandas sociais e do enquadramento dos indivíduos como pessoas de direitos.

As metodologias de ensino utilizadas pelos professores demonstraram que ensinar não é mais visto como a transmissão rigorosa de informação, mas é

primordialmente a construção de saberes e situações em que podemos nos envolver de forma a desenvolver competências e habilidades. A aprendizagem por sua vez, não é a absorção da informação pronta e fragmentada, resultante de práticas repetitivas, mas sim, ocorre através das experimentações ricas e significativas que aumentam o arcabouço cognitivo.

Deste modo, o meu processo de aprendizagem se deu de modo contínuo, participado e dinâmico. Conheci diversos instrumentos e tecnologias sociais para enfrentamento dos conflitos sociais, sabendo que cada tecnologia é adequada para certos conflitos e não para outros, devendo-se levar em conta o contexto sócio-econômico onde será aplicada.

Na elaboração deste projeto, decidir o quê e como escrever gerou certa ansiedade nesta pesquisadora. Com o embasamento instrumental e teórico adquirido no decorrer da graduação, surgiram alguns conflitos entre realizar a pesquisa em uma organização “fechada” com uma estrutura organizacional rígida e buscar uma organização com estrutura mais flexibilizada, que me permitisse maior acesso aos dados, com conseqüente utilização ampliada dos instrumentos aprendidos.

Importa destacar também, o grau de interação dos alunos na regulação das suas aprendizagens, onde se verificou um progresso, concordando com todas as orientações atuais que discutem o conceito da aprendizagem interativa e participativa. Disciplinas como Exploração da Realidade Social, Indivíduo e Espaço Público, Metodologias Não Convencionais de Gestão, Sistemas Modelos e Mapas Cognitivos, Ações Coletivas e Tecnologias Sociais e Residência Social, importaram no envolvimento dos alunos, em especial nos processos de desenvolvimento de diferentes abordagens possíveis para o trato dos conflitos sociais.

Com este percurso cognitivo compreendi que, a produção de um corpo de saber mais amplo é indispensável não só para conhecermos mais e melhor a nossa realidade, mas também para contribuir para a ampliação do quadro teórico e tecnológico de referência em gestão social, somando habilidades e competências aos contributos desenvolvidos pelos gestores do CIAGS.

Agradeço aos nossos mestres por nos mostrar a importância da formação instrumental, fazendo-nos entender que a formação em Gestão Pública e Social não deve se dirigir-se tanto à aquisição de conhecimentos, pois qualquer profissional tem a capacidade de ir aprendendo novos saberes ao longo da vida, mas, sobretudo à reflexão sobre as questões sociais, podendo o conflito cognitivo ser frutuoso na reconstrução das concepções dos alunos, na procura de respostas às questões que se colocarão a nós, gestores públicos e sociais na nossa prática funcional e no desenvolvimento da autoconfiança essencial para uma mudança de práticas continuada e com sucesso.

## REFERÊNCIAS

- BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação**. Coleção primeiros passos. 8ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. (Coleção primeiros passos; 95).
- BAHIA. Constituição do Estado da Bahia – promulgada em 05 de outubro de 1989. Disponível em: <[http://www.mp.ba.gov.br/institucional/legislação/constituição\\_bahia.pfd](http://www.mp.ba.gov.br/institucional/legislação/constituição_bahia.pfd)>. Acesso em: 04. jul. 2011.

BAHIA. Decreto Estadual nº 29.535/1983. **Dispõe sobre o Regulamento Disciplinar da Polícia Militar da Bahia e dá outras providências.** Disponível em: <<http://www.pm.ba.gov.br/legislacao.htm>>. Acesso em: 02. jul. 2011.

BRAGA, Ryon; MONTEIRO, Carlos. **Planejamento Estratégico Sistemico para Instituições de Ensino.** São Paulo: Hoper, 2005. 243 p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988.** Brasília: Senado, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em 26. Abr.2011.

Brasil. Ministério da Justiça. **Conceitos Básicos.** Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/dاتا/Pages/MJ1BFF9F1BITEMID1762E6A7BCE54EAD82348F8B773BD93BPTBRNN.htm>> Acesso em 04.jul.2011.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** São Paulo: Atlas, 1987.

Governo do Estado de São Paulo. **Gestão Participativa: experiências inovadoras na administração estadual com ênfase na participação dos servidores 1995-1998.** 1ed. São Paulo: Edusp, 1999.

OLIVEIRA, Djalma Rebouças. **Planejamento Estratégico: conceitos, metodologia, práticas.** 16 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2001.

PEDRÃO, Fernando. O Planejamento Socialmente Necessário. IN: **Revista Bahia Análise & Dados**, v.12, n. 2, p. 23-36. Salvador: SEI setembro, 2002.

PINTO, Aluizio Loureiro. O Planejamento Estratégico na Administração Pública: rumos e perspectivas. IN: **Cadernos FUNDAP**, ano 2, n. 04, p.04-13. São Paulo, 1982.

TORO B, Werneck ND. **Mobilização social: um modo de construir a democracia e a participação.** Belo Horizonte: Autêntica; 2004.