

Estado de Goiás

Polícia Militar

Academia de Polícia Militar

Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais

# O Planejamento Estratégico na Polícia Militar

Antônio Carlos Moreno

Goiânia - 1996

ANTÔNIO CARLOS MORENO - CAP QOPM

O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NA POLÍCIA MILITAR

Trabalho técnico-profissional  
apresentado como requisito  
parcial para a conclusão do  
Curso de Aperfeiçoamento de  
Oficiais da Academia de  
Polícia Militar do Estado de  
Goiás, sob orientação do Prof.  
Floriano Freitas Filho.

GOIÂNIA - 1996

**Dedicatória**

*À Kelly que, encarnando o dom  
do bálsamo, suaviza os tons da  
noite e as rudezas do caminho.*

## AGRADECIMENTOS

*Ao "... meu Deus, o meu rochedo  
em quem me refugio."*

*Aos meus familiares, que sempre me  
apoiam com compreensão e  
carinho.*

*À minha esposa e meus filhos, que  
durante o transcorrer desta  
pesquisa, privaram-se  
compreensivamente, da minha  
presença*

*Ao grande mestre, Professor  
Floriano, por apontar-me o  
caminho que melhor convinha-me  
trilhar, para a consecução do  
objetivo deste trabalho.*

---

*O Príncipe ou o General que sabe  
exatamente organizar a sua guerra,  
de acordo com o seu propósito e  
meios, e que não faz menos do que o  
necessário e nem mais do que o  
requerido, dá a maior prova do seu  
gênio.*

Clausewitz

Estado do Gôias  
ACADEMIA DE POLÍCIA MILITAR  
BIBLIOTECA

## SUMÁRIO

|                                                                                                            |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>RESUMO .....</b>                                                                                        | <b>8</b>  |
| <b>INTRODUÇÃO .....</b>                                                                                    | <b>9</b>  |
| <b>I - GENERALIDADES .....</b>                                                                             | <b>13</b> |
| 1. A DEFINIÇÃO DO HOMEM MÉDIO .....                                                                        | 13        |
| 2. O ENFOQUE IDEAL DO PLANEJAMENTO.....                                                                    | 18        |
| 3. CONCEITUAÇÃO DOS TERMOS .....                                                                           | 21        |
| <b>II - METODOLOGIA DE FORMULAÇÃO DO PROCESSO DE<br/>PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NA POLÍCIA MILITAR .....</b> | <b>25</b> |
| 1. DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS.....                                                                            | 25        |
| 2. AVALIAÇÃO DA CONJUNTURA.....                                                                            | 32        |
| 3. AVALIAÇÃO ESTRATÉGICA.....                                                                              | 48        |
| 4. DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS PARTICULARES.....                                                               | 52        |
| 5. DELINEAMENTO DAS ESTRATÉGIAS.....                                                                       | 55        |
| 6. ELABORAÇÃO DE PLANOS .....                                                                              | 59        |
| 7. MONITORAÇÃO DAS AÇÕES.....                                                                              | 60        |
| <b>CONCLUSÃO.....</b>                                                                                      | <b>65</b> |
| <b>BIBLIOGRAFIA.....</b>                                                                                   | <b>68</b> |

LISTA DE DIAGRAMAS E QUADROS

QUADROS

Quadro 1: AÇÃO DOS AGENTES ENVOLVIDOS NO SISTEMA  
POLICIAL MILITAR .....35

Quadro 2: TENDÊNCIAS DO AMBIENTE EXTERNO E OS IMPACTOS  
SOBRE O AMBIENTE INTERNO .....38

Quadro 3: TENDÊNCIAS DO AMBIENTE INTERNO E IMPACTOS  
SOBRE A EMPRESA.....40

Quadro 4: CENÁRIOS.....46

Quadro 5: QUESTIONÁRIO .....49

Quadro 6 AVALIAÇÃO EXTERNA/INTERNA .....50

Quadro 7: SUGESTÃO PARA O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DO  
PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NA POLÍCIA MILITAR .....61

Quadro 8: PROCESSO DE FORMULAÇÃO DO PLANEJAMENTO  
ESTRATÉGICO.....63

DIAGRAMAS

Diagrama 1: SEQUÊNCIA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO..... 23

Diagrama 2: A ÁRVORE DOS OBJETIVOS ..... 29

Diagrama 3: ESTRATÉGIAS ..... 57

Diagrama 4: O FUTURO COMO UMA CONSTRUÇÃO SOCIAL..... 58

## RESUMO

Planejamento Estratégico é o cálculo que deve preceder e presidir a ação que se quer executar. Essas ações, orientadas pelas estratégias definidas no processo de planejamento e consubstanciadas nos planos, são a operacionalização da política do Comandante. O Planejamento Estratégico, basicamente, resume-se na definição de objetivos (macroobjetivos e objetivos particulares) , na avaliação da conjuntura (análise da situação, síntese da situação e geração e desenvolvimento dos cenários), na elaboração de planos e na monitoração. Este trabalho visa, prioritariamente, oferecer à Polícia Militar uma sequência lógica para o desenvolvimento do Planejamento Estratégico na Corporação.

## INTRODUÇÃO

O homem, diante de uma situação, debate-se entre dois extremos: de um lado, tem o controle dos resultados de suas ações, e de outro, as circunstâncias que não controla, o dominam completamente.

Tanto mais tende a acertar em suas decisões, quanto maior for o controle que exerça sobre o ambiente. Ao contrário, se predominarem as variáveis incontroláveis, certamente mais à mercê da sorte ou do azar estará. Será um espectador do mundo que o rodeia. Um apostador num futuro imprevisível e repleto de incertezas.

O Planejamento Estratégico, entretanto, não visa eliminar essas incertezas, e sim, estruturá-las e compreendê-las, organizando-as em um número limitado de alternativas. Essas alternativas, ao serem sistematizadas, vão permitir ao Oficial

Comandante ter consciência das variáveis que controla e das que fogem ao seu controle.

Segundo o mestre Sérgio C. Buarque, “o futuro é uma *construção social* resultante da ação articulada de atores com distintos pesos transformadores e diferentes projetos/estratégias dentro das circunstâncias.” O horizonte, portanto, é aberto a múltiplas possibilidades, sendo impossível prever ou antecipar esse futuro com excessiva confiabilidade, eliminando-se incertezas.

Um Comandante não deve conduzir o seu comando pelas vias da improvisação e do empirismo, nem tampouco - por que é impossível - ter um controle determinístico sobre o ambiente. Deve, entretanto, buscar o ponto de equilíbrio entre a certeza absoluta e a incerteza, perscrutando, através do Planejamento Estratégico (PES), a evolução dessas variáveis no tempo e no espaço, bem como os conflitos e coalizões dos atores que determinam o sistema.

Desde que começaram a se esboçar os primeiros grupos de assessores dos grandes generais, denominados de “conselheiros”, até a sua estruturação na forma atual, por volta do século XVII, e, hodiernamente, tem-se do Estado Maior, a idéia de que deve constituir-se, em sua essência, num centro de

planejamento de onde possam fluir as informações imprescindíveis à complexa e fascinante arte de comandar.

Esse serviço de assessoria aos comandantes, idealizado por proeminentes cientistas da guerra, transcendendo os limites da caserna, inovou toda a teoria gerencial. Ainda hoje, qualquer presidente, de qualquer empresa, não prescinde do seu elemento planejador, do seu “staff”.

Pelas características de suas funções, o Estado Maior deve compor-se de oficiais da mais alta competência e do mais notável saber, visto que é ele, sob a direção do Comandante Geral, quem vai analisar e hierarquizar a realidade, através das técnicas de planejamento e prospecção de futuros, a fim de que as decisões desse Comandante não venham a extrapolar os limites dos interesses da sociedade.

Diante disto, tem este trabalho a finalidade precípua de subsidiar o “staff” do Comandante Geral nas funções de assessoramento, na medida em que apresenta uma sequência lógica para o Planejamento Estratégico na Polícia Militar, acompanhada de exemplos práticos em cada fase e de um embasamento teórico que nos leva à melhor compreensão do nosso objeto.

---

Nossa pesquisa encontrou como obstáculo o fato de que a totalidade dos trabalhos publicados são voltados, exclusivamente, para as empresas privadas, as quais têm a sua atuação fulcrada na conquista e manutenção de áreas do mercado, no lucro financeiro e no princípio de que a sua eficácia depende de sua capacidade de adaptação e resposta rápida frente às transformações ambientais.

Contrapondo-se a esses princípios basilares da empresa privada, a empresa pública firma-se na “aderência à missão sócio-econômica, na necessidade de sobrevivência, na uniformidade e coerência e na percepção de escassez.”

Portanto, a metodologia a ser apresentada neste trabalho procura adequar nuances do Planejamento Estratégico global às peculiaridades da Polícia Militar.

---

## I - GENERALIDADES

### ***1. A definição do homem médio***

Apresentar uma metodologia para o Planejamento Estratégico na Polícia Militar é tarefa por demais complexa, pois não há como se estabelecer um sistema universal de planejamento, visto que os objetivos, as operações, a organização e os estilos são fundamentalmente diversos em cada grupo.

Como veremos *a posteriori*, a sociedade brasileira confiou às Polícias Militares a missão de preservar a Ordem Pública e a segurança das pessoas e do patrimônio. Mesmo sendo esse um objetivo global, comum a todas as corporações policiais militares, em todo o território brasileiro, não há como se buscar um padrão nacional de atuação para que esse objetivo seja alcançado, dado a vários fatores que fracionam essa sociedade, exigindo atuações também diversas.

Daí a dificuldade de se procurar a globalização do planejamento, pois, ao definirmos objetivos, é necessário estarmos atentos aos jogos sociais do poder, fator esse que é o determinante principal de toda a atuação do Estado, incluindo-se aí as instituições policiais.

Procuremos, para um melhor esclarecimento do que foi acima exposto, compreender o que são Estado e Sociedade.

**O ESTADO** - Segundo Miguel Reale, “e constituído pela sociedade dos homens, de maneira que, em última análise, estamos nos governando a nós mesmos.”<sup>1</sup> Portanto, o Estado é apenas uma ficção jurídica, já que ele é o próprio povo, que, por sua vez, é quem o organiza ao cristalizar na legislação suas vontades e interesses, e ao escolher os representantes para, em seu nome, distribuir a justiça.

**A SOCIEDADE** - Como foi dito acima, a sociedade é composta pelos homens. Mas, e esses homens? Quem seriam eles? Seria possível defini-los de maneira que pudéssemos conhecer suas vontades e aspirações, balizando por elas todas as nossas ações? Antes de respondermos a essas questões, é de bom alvitre

Estado de Goiás -  
ACADEMIA DE POLÍCIA MILITAR  
BIBLIOTECA

---

<sup>1</sup> REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 1986. p. 49.

analisarmos alguns fatores que, sem dúvida, contribuirão para o nosso entendimento.

O Brasil possui um vastíssimo território, com uma população completamente heterogênea, e a renda *per capita* e o nível cultural totalmente discrepantes de região para região. Somando-se a isso temos os diferentes dialetos, tradições e regionalismos que dividem o país em várias culturas e, ainda, uma diversidade imensa de climas, vegetação, etc. Portanto, não há como se falar em um homem médio, que represente toda a sociedade brasileira, ante tão acentuadas diferenças.

Poderia surgir daí a pergunta: qual a finalidade de se definir o homem médio?

Poderíamos, diante da questão, citar o fato ocorrido recentemente em Eldorado dos Carajás, no Estado do Pará, quando, numa operação de desobstrução de uma rodovia, o embate entre a Polícia Militar daquele Estado e integrantes do Movimento dos Sem Terra (MST) deixou como saldo um número imenso de mortos e feridos, de ambos os lados. Avaliando a situação, poderíamos dizer que a sociedade paraense é composta, predominantemente, de um lado,

pelos fazendeiros latifundiários e , de outro, pelo homem médio ou o cidadão comum, que é a maioria.

Sem pretendermos fazer pré-julgamentos de uma ou de outra parte, podemos verificar que a situação não se formou de um instante para outro, mas sim paulatinamente e, por fim, eclodiu num conflito sem precedentes.

Apesar de entendermos ser essa facção um movimento orquestrado, não deixa de ser uma expressão social. É uma forma da sociedade expressar o seu desagrado à elite dominante.

O que queremos mostrar com esse exemplo é que o poder é bipolar, bidimensional: dimensão volitiva e dimensão objetiva. Esse poder é imanente à sociedade. Cabe ao planejador, ao definir os objetivos da Corporação, descobrir quais os atores sociais são detentores desse poder, em ambas as dimensões.

Quando há um descompasso, um desequilíbrio entre esses dois aspectos, a ordem pública tende a se desintegrar, como ocorreu no Pará. Os detentores do poder objetivo, no caso apreciado a elite rural paraense, há muito preponderando sobre a vontade popular, escudando-se na própria lei, mantém as suas terras improdutivas e intocáveis, em detrimento dos interesses do povo.

Portanto, não cabe à Polícia Militar interferir ou tentar ajustar essa ordem tradicionalmente estabelecida e sim, planejar buscando o ponto de equilíbrio entre a coerção ou sanção (punitiva ou premial) e a vontade da sociedade.

Finalmente, podemos responder à nossa pergunta: qual a finalidade de se definir o homem médio? Ele é quem orienta a definição do nosso serviço. É necessário que estejamos atentos às suas vontades e aspirações, ou elaboraremos objetivos irreais, sem qualquer nexos com a realidade, correndo assim o risco de trabalharmos contra a sociedade, da qual recebemos o poder de agirmos em seu benefício.

Eldorado dos Carajás nos ensina outra lição: após o ocorrido as sociedades exógenas ao fato, sentindo-se aviltadas, protestaram altissonantemente, como se sentindo na própria pele o gravame. Foram mobilizados, inclusive, organismos internacionais em torno da ocorrência, como se fosse possível determinar um padrão mundial de comportamento a todas as populações.

Como já dissemos acima, o homem médio é diferente em cada grupo social. Os atores que detêm o poder também não são os mesmos em todos os

---

grupos. Não há como efetuarmos qualquer julgamento sem conhecermos essas verdades. Como poderíamos julgar a sociedade paraense tendo como parâmetro a sociedade paulista que tem a sua cultura, suas tradições, sua distribuição de renda, etc., completamente diferenciadas?

Portanto, é necessário que as Polícias Militares efetuem os seus planejamentos procurando equilibrar esses dois pólos: o volitivo e o objetivo, traçando estratégias para a consecução de sua missão constitucional de acordo com o que esperam as populações a elas circunscritas.

## ***2. O enfoque ideal do planejamento***

A tarefa de estabelecer, portanto, uma metodologia para a implementação do PES na Polícia Militar é complexa, porque são também complexos os interesses das sociedades para as quais prestamos os nossos serviços. Paradoxalmente, ao analisarmos a bibliografia sobre o tema, podemos verificar que o Planejamento Estratégico, numa visão elementar, resume-se na definição de objetivos, na avaliação da conjuntura e na elaboração de planos (diagrama n 01). Visto assim, seria por demais cômodo efetuarmos nossa pesquisa enfocando aspectos puramente técnicos, para os quais teríamos a preocupação única de hierarquizar as fases e atividades referentes ao PES, ocupando para esse fim,

---

talvez, apenas uma lauda. Esse simplismo, entretanto, poderia nos conduzir a uma compreensão parcial e limitada do nosso objeto de estudo, deixando-nos à margem de tudo o que pode nos oferecer o Planejamento Estratégico.

Segundo o professor Sérgio C. Buarque<sup>2</sup> “uma metodologia é um conjunto hierarquizado de métodos, técnicas e procedimentos destinados a atingir algum fim, e que deve ser aplicada a algum objeto. Assim, para ser consistente no que se propõe a fazer, a metodologia deve ter, subjacente aos seus procedimentos, uma base teórica que a qualifique a compreender o seu objeto. Compreender um objeto significa entender como ele é organizado, de que elementos é composto, quais suas relações com o meio e, fundamentalmente, entender as relações de causalidade que explicam o seu comportamento.”

Desta forma, muito mais que termos às mãos um “roteiro” para planejar, é necessário compreendermos *o que é* planejamento, *por que* se planeja e, só então, *como* se planeja.

Na expressão de Carlos Matus<sup>3</sup>, planejamento “é o cálculo que precede e preside a ação.”

---

<sup>2</sup> BUARQUE, Sérgio C. *Construção de cenários e prospecção de futuros*. Recife: Litteris Editora, 1989. p.73.

<sup>3</sup> MATTUS, Carlos. *Adeus senhor presidente - planejamento, antiplanejamento e governo*. Recife: Litteris Editora, 1989, p. 32.

Segundo Lars Ingelstam, o planejamento “é o exercício do poder na sociedade.”

E ainda, na linguagem direta do Professor Sérgio C. Buarque<sup>4</sup>, planejamento “é um processo ordenado e sistemático de decisão que antecipa o futuro e define ações que viabilizam objetivos que se pretende alcançar.”

Como vimos em todas as definições, é comum a idéia de que o planejamento é técnico-político. É técnico na medida em que sistematiza e hierarquiza a realidade; é político porque todo o processo decisório envolve interesses, aspirações e conflitos sociais.

Se nos preocuparmos apenas com os aspectos técnico, metódico e sistemático do planejamento, estaremos nos furtando ao conhecimento das aspirações e valores da sociedade. E é exatamente isso que vem fazendo a Polícia Militar: planejando a níveis tático e operacional, abstendo-se de embasamento teórico-filosófico e lastreando-se nas técnicas e métodos contidos nos manuais.

O aspecto técnico é, sem dúvida, de suma importância no processo de planejamento, pois é através dele que se reduz a dados formalizados e quantificados as variáveis e condicionantes dispersas no contexto, possibilitando

---

<sup>4</sup> BUARQUE, Sérgio C. *Construção de cenários e prospecção de futuros*. Recife: Litteris Editora, 1989. p. 4.

ao Comandante uma melhor visualização da realidade, no ato de decidir. Entretanto, para que essa decisão encontre respaldo no grupo a que ela se dirige, é necessário que cristalice os anseios desse grupo com a máxima fidelidade. É necessário, enfim, fugir da padronização oferecida pelos manuais, buscando a elasticidade e cientificidade do Planejamento Estratégico para uma melhor compreensão do meio em que estamos inseridos.

Portanto, nas páginas seguintes, procuraremos apresentar uma metodologia de formulação do Planejamento Estratégico para a Polícia Militar, não sem permeá-la de um sólido embasamento teórico e do maior detalhamento possível.

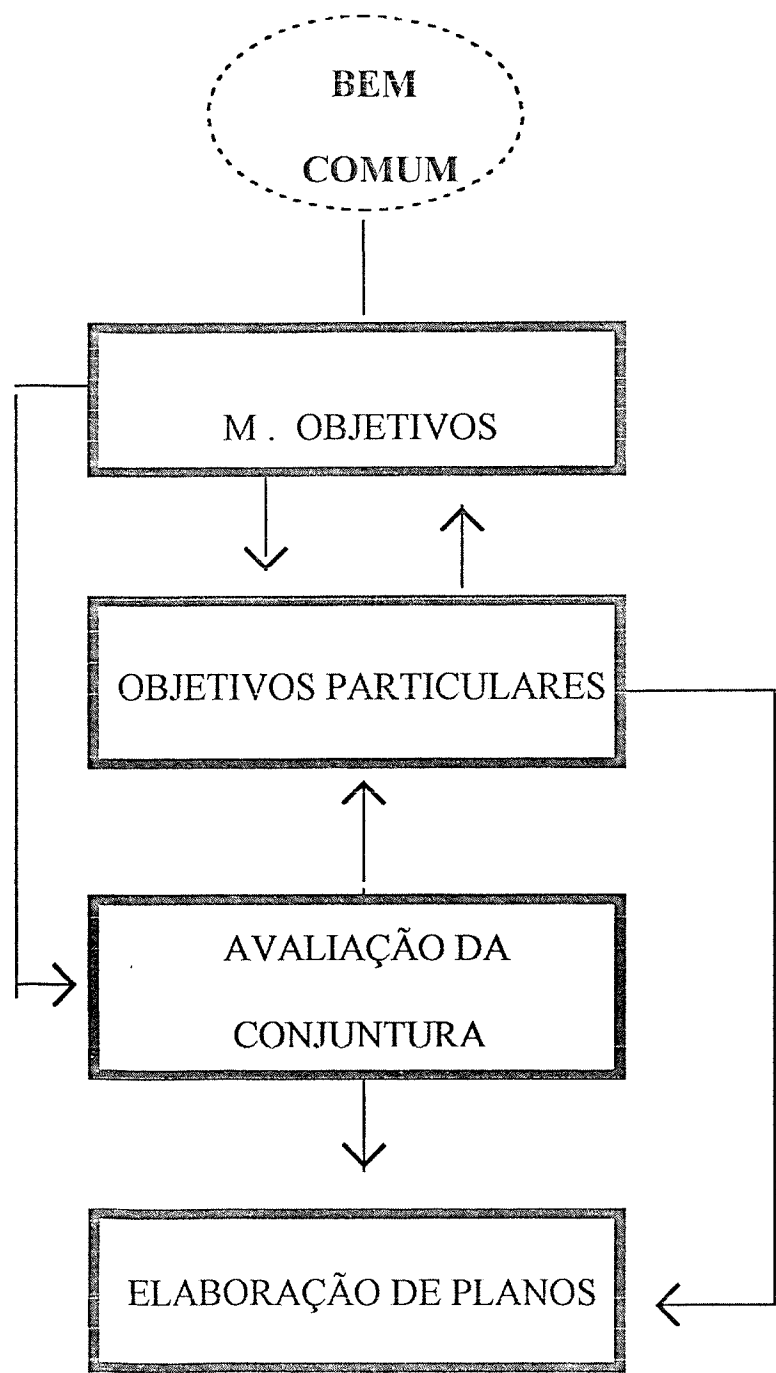
### **3. Conceituação dos termos**

- FILOSOFIA: Movimento ou direção do sistema considerado (idéia-força).
  - VARIÁVEIS: Elementos centrais de desenho da realidade futura.
  - ATORES: Indivíduos, grupos e segmentos sociais que constituem alianças capazes de patrocinar um cenário.
-

- CENAS: Estado ou situação do sistema em cada *corte temporal* no intervalo entre o momento atual e o horizonte de análise.
  - TRAJETÓRIA: Percurso ou caminho ao longo do tempo do sistema considerado. Constitui uma *sucessão de cenas* (cortes temporais).
  - EFICIÊNCIA: Desenvolver as atividades num melhor padrão de qualidade, no menor tempo possível, consumindo menos insumos (saber como fazer).
  - EFICÁCIA: Orientar as ações para que todos os esforços e recursos disponíveis, propiciem os melhores resultados (saber escolher o que fazer). É aproximar-se, o mais possível, do objetivo.
  - EFETIVIDADE: Constância de propósitos. É desenvolver o trabalho com eficácia e eficiência.
  - ESTRATÉGIA : Conjunto articulado de ações e meios utilizados por atores intervenientes em um sistema para aproveitar oportunidades, superar problemas e realizar seus projetos.
-

- CENÁRIO: Conjunto formado pela descrição de uma situação de origem e dos acontecimentos que conduzem a uma situação futura, de modo tal que esse conjunto de sistemas e acontecimentos sejam coerentes.
-

Diagrama 1: Sequência do planejamento estratégico



## II - METODOLOGIA DE FORMULAÇÃO DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NA POLÍCIA MILITAR

### *1. Definição dos objetivos*

Segundo o Professor Sérgio C. Buarque<sup>5</sup>, “toda decisão e definição de objetivos passa por interesses e negociações entre atores sociais... como os objetivos e interesses sociais são muito diferenciados e, muitas vezes conflitantes na sociedade, a definição de propósitos e metas, assim como as decisões do processo de planejamento envolvem um jogo de conflito e cooperação entre atores sociais, cada um procurando influenciar no projeto coletivo com seus próprios interesses, objetivos e expectativas em relação ao futuro.” Assim, para definirmos os objetivos da Polícia Militar é necessário compreendermos o que se passa na sociedade, que estejamos, enfim, embasados pela vontade social, conscientes da forma com que o poder é negociado pela sociedade.

---

<sup>5</sup> BUARQUE, Sérgio C. *Construção de cenários e prospecção de futuros*. Recife: Litteris Editora, 1989. p. 4.

A Constituição Federal nos diz, no parágrafo único do art. 1º, que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente.” Portanto, não há como ignorarmos a sociedade ao elaborarmos objetivos, pois o poder de mantermos a ordem é dela oriundo e a bidimensionalidade desse poder impõe-nos a obrigação de diagnosticarmos e conhecermos os grupos sociais que o detém, em suas dimensões volitiva e objetiva.

Os objetivos deverão refletir o *BEM COMUM* e não os interesses de minorias, daí a necessidade de perscrutarmos a estrutura social do poder e de buscarmos conhecer a vontade do homem médio, como foi dito a princípio. No episódio descrito no primeiro capítulo deste trabalho, pudemos verificar uma forte influência de uma minoria sobre a vontade da maioria. Por toda parte, em todo o mundo, são notórios os exemplos de minorias sobrepujando maiorias, prevalecendo sobre os seus interesses. São também visíveis os desastres que essas práticas acarretam.

Portanto, o que queremos deixar claro neste tópico é que, se os objetivos forem definidos dentro de gabinetes, ignorando clamor social, estaremos fadando o nosso planejamento às gavetas. Certamente, serão objetivos utópicos e irreais,

---

sem nenhuma aplicação prática e, caso decidamos aplicá-los, correremos o risco de termos toda a sociedade a nosso desfavor.

Partindo desses princípios, podemos sugerir que os objetivos da Polícia Militar sejam definidos sob dois níveis (Diagrama nº 02):

(a). Objetivos fins (macroobjetivos):

(b). Objetivos particulares, que se dividem em:

- normativos;
- meios;
- básicos.

Analisemos mais detidamente cada um desses objetivos.

## **1.1 - Objetivos fins**

### **1.1.1 - A missão social e a necessidade de sobrevivência**

Segundo Paulo Roberto Motta<sup>6</sup>, “a definição da missão sócio-econômica ou a visão clara do propósito final da organização tem sido considerada, na

---

<sup>6</sup> MOTTA, Paulo Roberto. Planejamento estratégico em organizações sem fins lucrativos: considerações sobre dificuldades gerenciais. *Revista da administração pública*, Rio de Janeiro: FGV, v. 13(3), p. 7, jul./set. 1987.

moderna teoria gerencial, como ponto inicial de toda a atividade de planejamento. Além do mais, a lealdade e o comprometimento com essa missão são continuamente ressaltadas como fatores fundamentais para a formulação e gerência de programas internos.”

Ao contrário do que ocorre nas empresas privadas, que são norteadas pelo objetivo do lucro financeiro, a Polícia Militar deve orientar-se pela sua missão maior formalizada na Constituição Federal, pela sociedade brasileira, e estimular cada um dos seus integrantes ao comprometimento incondicional com esse objetivo.

Dispõe a Carta Magna:

“Art. 144 - A *segurança pública*, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida *para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio*, através dos seguintes órgãos:  
(...)

V - *Polícias Militares* (...).

§ 5º - *Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública.*”

Estado de Goiás  
ACADEMIA DE POLÍCIA MILITAR  
BIBLIOTECA

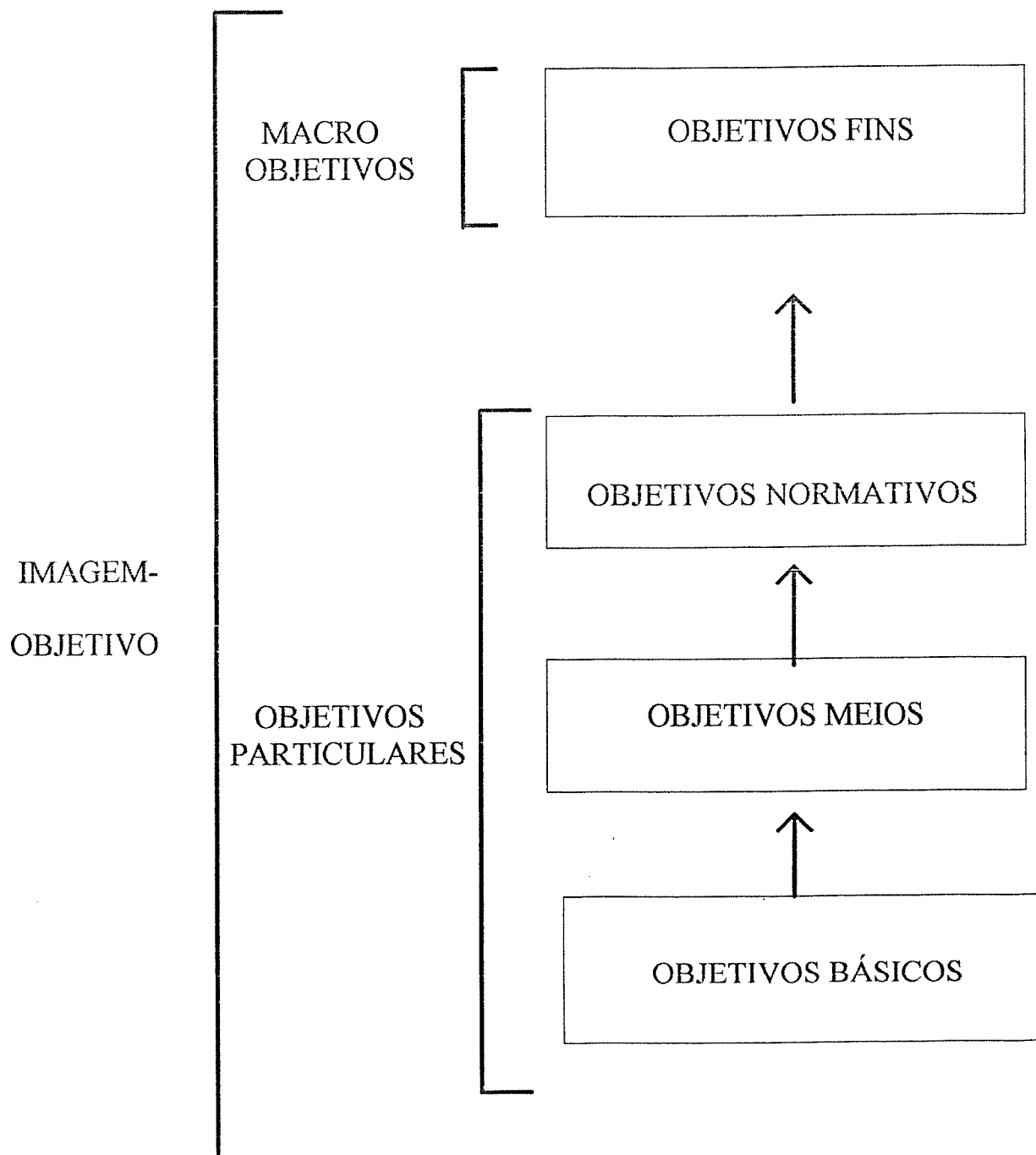
Do artigo supracitado, pode-se depreender que a sobrevivência da Polícia Militar está intimamente vinculada à consecução, ou não, do objetivo de “*exercer as atividades de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.*” Se esse objetivo não for alcançado, a própria sociedade poderá redefinir o papel da Polícia Militar, optando, inclusive, pela sua extinção, dada a sua ineficiência no cumprimento da missão que lhe foi outorgada.

A lealdade a esse objetivo da Corporação deve ser constantemente estimulada, principalmente em períodos de crises, pois constitui-se em fator de agregação.

Os demais objetivos da instituição devem ser lastreados na consecução do seu objeto social.

---

Diagrama 2: A árvore dos objetivos



### 1.1.2 - Atividades relativas à missão

São objetivos fins da Polícia Militar as atividades de policiamento ostensivo, policiamento velado, de busca e apreensão, policiamento de trânsito urbano, rodoviário, florestal e de mananciais, defesa civil, etc. O exercício dessas atividades tem como finalidade a consecução da missão da Corporação.

### 1.2 - Objetivos particulares

São os resultados quantitativos e qualitativos a serem atingidos pela Polícia Militar para cumprir a sua missão e representam um estado futuro desejado. Esses objetivos serão definidos após a avaliação da conjuntura, conforme diagrama nº 01.

Os objetivos particulares são divididos em normativos, meios e básicos, como veremos mais detidamente *a posteriori*, e formam um todo com os objetivos fins ou macroobjetivos.

Vale ser ressaltado que “os objetivos são relativamente estáveis e duradouros...”<sup>7</sup> A sua formulação deve primar pela fidelidade aos interesses de auto-preservação e desenvolvimento da instituição, evitando-se os vícios de

---

<sup>7</sup> ESCOLA Superior de Guerra. *Manual básico*. Rio de Janeiro: ESG, 1986. p. 310.

origem. Caso surja a necessidade de substituí-los durante o processo, por alguma falha na elaboração, o planejador deverá cercar-se de cuidados, pois como afirma o Almirante João Carlos Gonçalves Caminha<sup>8</sup>, “a troca de um objetivo por outro, conseqüentemente, implica sempre numa decisão arriscada que, não sendo bem analisada, tende a conduzir à desarticulação de toda a série de ações estratégicas e táticas em desenvolvimento.”

## **2. Avaliação da conjuntura**

A avaliação da conjuntura, segundo a Doutrina da Escola Superior de Guerra<sup>9</sup>, “é o processo ordenado de conhecimento da realidade passada, presente e a sua provável evolução futura...” nos âmbitos interno e externo <sup>da</sup> à Polícia Militar.

A avaliação da conjuntura desdobrar-se-á em três estágios: a análise da situação, a síntese da situação e a geração e desenvolvimento de cenários.

---

<sup>8</sup> CAMINHA, João C. Gonçalves. *Delineamentos da estratégia*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, v. 2, 1983. p. 102.

<sup>9</sup> ESCOLA Superior de Guerra. *Doutrina*. Rio de Janeiro: ESG, 1989. p. 309.

---

## **2.1 - Análise da situação**

A análise da situação é o estágio em que se busca o conhecimento dos aspectos estruturais e conjunturais da realidade da organização, nos ambientes interno e externo, e das tendências prováveis de sua evolução.

De acordo com essa definição, poderíamos dividir esse estágio em duas subanálises: a estrutural e a conjuntural.

### **2.1.1 - Subanálise estrutural**

Na subanálise estrutural procuraremos: desvendar a estrutura do poder na sociedade, em suas dimensões volitiva e objetiva, as motivações de cada ator, seus condicionantes e seus meios de ação (atuais e potenciais); compreender a estratégia dos atores presentes (alianças e conflitos) e detectar os germes de mudanças das estratégias dos atores.

Nessa subanálise, a primeira providência a tomarmos deverá ser a identificação dos atores principais que podem influenciar na obtenção, ou não, dos nossos objetivos. Identificados esses atores, construímos a seguir um quadro

---

de estratégias dos atores, que se apresenta sob a forma de uma matriz atores/atores, conforme o quadro nº 01, tal que:

- cada casa da diagonal contenha a finalidade e os objetivos do ator considerado, tal como podem *incompleto*  
podem ser percebidos;

- as outras casas contenham os meios de ação que cada ator dispõe sobre cada um dos outros para fazer seu projeto ter sucesso.

O preenchimento de tal quadro deverá ser objeto de discussão coletiva do Estado Maior da Corporação, onde serão colocadas todas as informações reunidas sobre cada ator e suas relações com os outros. Cada oficial de EM discorrerá sobre os atores e suas estratégias, que exercem influência sobre a sua área de atuação e, a partir dessas informações, será composta a matriz. Como exemplo prático, a matriz a seguir foi elaborada com apenas três atores, entretanto, vários outros poderão ser listados, de acordo com o interesse da organização.

A subanálise estrutural é de suma importância para detectarmos a estrutura social do poder, ou seja, os detentores da vontade e do poder objetivo.

---

Quadro 1: AÇÃO DOS AGENTES ENVOLVIDOS NO SISTEMA POLICIAL MILITAR

| AÇÃO SOBRE<br>→<br>GRUPOS<br>POLÍTICOS | ESTRATÉGIA DOS ATORES                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|----------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                        | GRUPOS POLÍTICOS                                                                                                                                                                                                                                                                                             | USUÁRIOS                                                                                                                                                                                                                                                                             | ESTADO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|                                        | <p><u>OBJETIVOS:</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Extinção da PM ou unificação com a PC.</li></ul> <p><u>PROBLEMAS:</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Opinião pública desfavorável;</li><li>- Tradição da PM;</li><li>- Associações organizadas dentro da corporação.</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>- Utilização da mídia forçando a mudança de opinião.</li></ul>                                                                                                                                                                                 | <ul style="list-style-type: none"><li>- Fazem pressão política sobre os Estados, utilizando barganhas e outras estratégias.</li></ul>                                                                                                                                                                                                                           |
| USUÁRIOS                               | <ul style="list-style-type: none"><li>- Mobilização de parlamentares em torno da questão;</li><li>- Procuram alimentar a discussão com denúncias ou elogios.</li></ul>                                                                                                                                       | <p><u>OBJETIVOS:</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Ter atendimento adequado.</li></ul> <p><u>PROBLEMAS:</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Ruptura entre a sua vontade e o serviço prestado;</li><li>- Baixo nível de profissionalização da PM.</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>- Reclamam a modernização do sistema de Segurança Pública;</li><li>- Fazem pressão pelo melhor aparelhamento da instituição.</li></ul>                                                                                                                                                                                    |
| ESTADO                                 | <ul style="list-style-type: none"><li>- Resistência às propostas devido aos custos econômicos, sociais e políticos da mudança.</li></ul>                                                                                                                                                                     | <ul style="list-style-type: none"><li>- Prestação de um serviço sem qualidade à comunidade, devido à exiguidade dos insumos.</li></ul>                                                                                                                                               | <p><u>OBJETIVOS:</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Oferecer segurança à comunidade.</li></ul> <p><u>PROBLEMAS:</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Desemprego, como causa de convulsões sociais;</li><li>- Distribuição injusta da renda;</li><li>- Alto custo da segurança pública;</li><li>- Priorização de outras áreas.</li></ul> |

7  
com a leitura do quadro nº 01, ao resumir as estratégias dos atores do sistema policial militar, pode-se vislumbrar um certo número de conflitos e de alianças previsíveis, por exemplo:

#### - PRIMEIRO CONFLITO

Atualmente, não há hegemonia de opiniões entre os usuários do serviço policial militar, entretanto, uma campanha bem orquestrada poderia aglutinar essas opiniões, tornando-as desfavoráveis à Corporação e, a partir daí, uma convergência de interesses entre alguns grupos políticos e esses usuários poderiam, facilmente, levar o Estado a efetuar profundas mudanças no sistema considerado.

#### SEGUNDO CONFLITO

O Estado, apoiado dessa vez pela sociedade, poderia forçar esses grupos a mudarem de opinião mediante uma campanha eficaz da Polícia Militar.

#### TERCEIRO CONFLITO

Os grupos políticos antagônicos, escudados pelo Estado, poderiam efetuar ampla divulgação dos aspectos negativos da Corporação, com o intuito de denegrir a imagem da instituição junto à sociedade.

Vários outros conflitos e coalizões podem ser identificados através dessa matriz da estratégia dos atores, a critério da Corporação.

Nessa subanálise devemos levar em conta também os campos de disputa no âmbito interno da Polícia Militar.

### **2.1.2 - Subanálise conjuntural**

A subanálise conjuntural comporta, de um lado, uma visão estatística dos ambientes interno e externo <sup>do</sup> à Polícia Militar, que são os aspectos quantitativos da conjuntura atual e, de outro lado, uma visão dinâmica que são os aspectos políticos, psicossociais, econômicos e tecnológicos.

Os aspectos quantitativos poderiam ser, de acordo com o que se espera do planejamento:

- população;
  - PIB;
  - renda *per capita*;
  - nível de escolaridade (interno e externo);
  - outros dados estatísticos.
-

Na visão dinâmica dessa subanálise, deveremos elencar as tendências políticas, psicossociais e econômicas, bem como deveremos efetuar um estudo restrospectivo dessas tendências, buscando compreender sua evolução no tempo e no espaço.

Para chegarmos à completa compreensão do contexto em que estamos inseridos é necessário analisarmos os impactos que as tendências do ambiente externo exercem sobre o ambiente interno, bem como as tendências do ambiente interno sobre as áreas chave da Polícia Militar. Para exemplificar elaboramos duas matrizes. No quadro nº 02 dispusemos na coluna da esquerda as tendências do ambiente externo e, na linha superior, as diversas áreas do ambiente interno. No quadro nº 03 dispusemos as tendências do ambiente interno na coluna da esquerda e, semelhantemente, na linha superior, as áreas chave da Corporação.

Os pontos de instersecção, serão explicitados posteriormente, para compreendermos como se relacionam os ambientes interno e externo, da instituição, e, quais as tendências influenciarão o nosso futuro com maior peso.

---

Quadro 2: TENDÊNCIAS DO AMBIENTE EXTERNO E OS IMPACTOS SOBRE O AMBIENTE INTERNO

| <div>AMBIENTE INTERNO</div> <div>TENDÊNCIAS DO AMBIENTE EXTERNO</div> | RECURSOS       | ASSOCIAÇÕES | TECNOLOGIA | PROFISSIONALIZAÇÃO | ... |
|-----------------------------------------------------------------------|----------------|-------------|------------|--------------------|-----|
| POLÍTICAS                                                             | <div>R 1</div> |             |            |                    |     |
| PSICOSSOCIAIS                                                         |                |             |            |                    |     |
| ECONÔMICAS                                                            |                |             |            | <div>P 3</div>     |     |
| TECNOLÓGICAS                                                          |                |             |            |                    |     |

Da matriz acima, podemos oferecer o seguinte exemplo de leitura e interpretação:

PRIMEIRO IMPACTO (R1):

- A priorização por parte do governo de outras áreas da administração pública tem relegado a Polícia Militar a um plano secundário, deixando de destinar os recursos necessários ao seu desenvolvimento e sobrevivência.

- A tendência política atual é a de contenção dos gastos a qualquer custo.

Essa tendência, aliada a uma campanha pós-ditadura por mudanças profundas na Corporação, criou um ânimo político desfavorável à Polícia Militar, advindo daí uma pródiga destinação de recursos.

Vários outros impactos podem ser extraídos desse quadro, o que buscamos acima foi apenas exemplificar o modo de interpretá-la.

Quadro 3: TENDÊNCIAS DO AMBIENTE INTERNO E IMPACTOS SOBRE A EMPRESA

| ÁREA CHAVE<br>DA PM<br><br>TENDÊNCIAS<br>INTERNAS | ENSINO | PESSOAL | APOIO<br>LOGÍSTICO | COMUNICAÇÃO<br>SOCIAL | ... |
|---------------------------------------------------|--------|---------|--------------------|-----------------------|-----|
| RECURSOS                                          |        |         | AL 1               |                       |     |
| ASSOCIAÇÕES                                       |        |         |                    |                       |     |
| TECNOLOGIA                                        |        |         |                    |                       |     |
| PROFISSIONALIZAÇÃO                                |        |         |                    | CS 4                  |     |
| ...                                               |        |         |                    |                       |     |

Estado de Goiás  
ACADEMIA DE POLÍCIA MILITAR  
BIBLIOTECA

Do quadro <sup>anterior</sup> acima pode-se depreender o seguinte:

#### PRIMEIRO IMPACTO (AL1):

- Os poucos recursos à disposição da Polícia Militar atualmente resultam numa diminuição dos insumos necessários ao cumprimento de sua missão.

- O armamento e demais equipamentos são obsoletos e não acompanham o desenvolvimento da tecnologia bélica à disposição da marginalidade. Essa falta de recursos é ainda agravada pelo rígido controle exercido pela Inspetoria Geral das Polícias Militares (IGPM), que impõe às Corporações policiais militares a utilização de armamentos ineficazes e ultrapassados, tolhendo-lhes a iniciativa de se aperfeiçoarem.

Desse quadro poderíamos extrair outros impactos e muitas outras informações.

#### 2.2 - Síntese da situação

À análise da situação, segue-se a síntese da situação, que <sup>desdobra-se</sup> em dois subestágios: a situação atual e a seleção dos condicionantes do futuro.

### 2.2.1 - A situação atual

Esse subestágio constitui-se na descrição sintética dos aspectos estruturais e conjunturais da realidade atual, levando-se em conta todos os estudos anteriormente feitos.

### 2.2.2 - Seleção dos condicionantes do futuro

Nesse subestágio devemos identificar as tendências de maior peso, que condicionarão o futuro, por trazerem em seu bojo “germes de mudanças”.

“Este é, ao mesmo tempo, um dos mais difíceis e promissores estudos de todo o conjunto. Difícil porque envolve um elevado grau de incertezas e demanda muito esforço para selecionar, entre os inúmeros ‘germes de mudanças’, aqueles que têm verdadeiras chances de consolidação. Promissor, porque quem aproveita primeiro um fato portador do futuro, geralmente, ganha uma substancial vantagem competitiva.”<sup>10</sup>

As análises estrutural e conjuntural deverão orientar essa seleção.

---

<sup>10</sup> BUARQUE, Sérgio C. *Construção de cenários e prospecção de futuros*. Recife: Litteris Editora, 1989. p. 93.

Qualquer que seja o peso das tendências oriundas do passado, o amanhã nunca é totalmente determinado: ele fica aberto a vários futuros possíveis. Os agentes do sistema estudado dispõem de múltiplos graus de liberdade que vão poder exercer através de ações estratégicas, para chegar ao alvo a que se ficaram para realizar seus projetos.

Este é um estudo que pode ser muito elucidativo das perspectivas de futuro, pois enfoca exatamente os elementos que “movem” as variáveis e *criam os fatos*.

Não há procedimento definitivo para efetuar tal seleção, mas algumas ferramentas estatísticas ou de análise política podem ser úteis para esse fim.

### **2.3 - Geração e desenvolvimento dos cenários**

Este estágio trata da construção e comparação dos cenários, ou seja, de configurações de futuros plausíveis para o sistema policial militar.

Compreende três conjuntos de atividades:

- (a). geração dos cenários;
  - (b). desenvolvimento de cada cenário alternativo;
-

(c). comparação e avaliação dos cenários.

### 2.3.1 - Geração dos cenários

O objetivo da geração de cenários alternativos é configurar os futuros alternativos que se colocam para o sistema, face <sup>em</sup> <sup>da</sup> ~~a~~ dinâmica de sua evolução recente e as perspectivas do contexto que os envolve.

Esta decisão requer intuição e capacidade interpretativa, exigindo um grande esforço no sentido de considerar, balancear e sintetizar:

- os prováveis impactos das tendências do ambiente interno sobre a Polícia Militar, decorrentes da evolução esperada do contexto;
  - as perspectivas sugeridas pelos fatos portadores do futuro;
  - a influência das condicionantes <sup>do</sup> ambiente interno;
  - os óbices, as oportunidades e as restrições prevalecentes na situação atual;
-

- as prováveis composições e alianças de atores intervenientes e seus interesses hegemônicos.

E, ainda, no sentido de produzir, como resultante, alternativas suficientemente diferenciadas, porém, plausíveis de futuro para o sistema e seu contexto.

Cada alternativa deve configurar pelo menos um traço marcante da evolução esperada do sistema e corresponder, no essencial, ao conjunto de interesses/demandas da coalizão (aliança) de atores dominantes e a uma particular evolução esperada do contexto.

As técnicas de impactos cruzados e das análises estrutural e conjuntural certamente serão úteis na geração de cenários.

### **2.3.2 - Desenvolvimento dos cenários alternativos**

A quantidade de cenários alternativos dependerá dos objetivos do trabalho que está sendo realizado e dos recursos disponíveis.

---

Como estamos vivendo uma época de crescente incerteza e de aceleração das mudanças é impossível criar cenários muito confiáveis, ou seja, de elevada probabilidade. De fato, é impossível desenvolver uma quantidade infinita de cenários plausíveis, os quais, dada a incerteza vigente, podem descrever futuros prováveis. Além disso, ao contrário de outras técnicas prospectivas, os cenários alternativos podem ser desenvolvidos independentemente uns dos outros ao invés de resultarem apenas de uma distribuição probabilística de tendências.

Na prática, convém construir no mínimo três cenários, pois a limitação a duas alternativas facilmente conduz a polarizações não realistas. O primeiro cenário a ser construído deve basear-se na suposição de que as tendências atuais serão mantidas no futuro sem desvios significativos. É o cenário de referência ou livre de surpresas. Além desse, dois outros cenários devem ser desenvolvidos: o otimista e o pessimista, com base em premissas coerentes de evolução política, psicossocial e econômica, conforme o quadro nº 04.

Quanto ao horizonte temporal, os cenários não são a ferramenta adequada para projetar, em espaços de curto ou médio prazo, a evolução de sistemas mais estáveis: entretanto, no caso da Polícia Militar, em que há possibilidade de mudança iminente, é aconselhável que se elabore cenários com horizontes que variem entre cinco e dez anos.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> BUARQUE, Sérgio C. *Construção de cenários e prospecção de futuros*. Recife: Litteris Editora, 1989. p. 46.

Quadro 4: CENÁRIOS

| TENDÊNCIAS                                                                                                                                                                | CENÁRIOS                                                                                                       |                                                                                                                                                            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                           | PESSIMISTA                                                                                                     | OTIMISTA                                                                                                                                                   |
| <b>POLÍTICAS:</b><br><br>- Projetos de Lei em tramitação no Congresso Nacional.<br><br>- Pressão política sobre os Governos estaduais a fim de apoiarem as mudanças, etc. | - Aprovar as mudanças na PM.<br><br>- Continuar                                                                | - Rejeitar os projetos de Lei.<br><br>- Abrandar, paulatinamente.                                                                                          |
| <b>PSICOSSOCIAIS:</b><br><br>- Atitudes das associações<br><br>- Opinião pública                                                                                          | - Cada vez mais em favor das classes em detrimento do coletivo.<br><br>- Tornar-se cada vez mais desfavorável. | - Buscar os interesses do grupo Policial Militar, como um todo.<br><br>- Tornar-se cada vez mais favorável.                                                |
| <b>ECONÔMICAS:</b><br><br>- Desemprego<br><br>- Recursos à Polícia Militar<br><br>- Insumos                                                                               | - Continuar alto.<br><br>- Continuar exíguo.<br><br>- Cada vez em menor quantidade e mais obsoletos.           | - Diminuir<br><br>- Melhorar, à medida que se estabiliza a economia do Estado.<br><br>- Incrementar o apoio logístico, dentro de um curto espaço de tempo. |

### 2.3.2 - Comparação e avaliação dos cenários

Concluída a construção dos cenários, a tarefa imediata que se coloca é verificar se ele é internamente coerente, vale dizer, se suas partes são mutuamente compatíveis. Esta é a finalidade dos testes de consistência.

Um cenário internamente consistente não contém contradições lógicas. Logo, o objetivo geral dos testes de consistência é o de verificar se o cenário contém impossibilidades e contradições lógicas evidentes.

### 3. Avaliação estratégica

Para efetuarmos a avaliação estratégica deveremos, primeiramente, proceder a uma pesquisa no âmbito da Corporação, visando a identificação das oportunidades e ameaças e das forças e fraquezas do contexto.

Essa pesquisa deverá tomar como amostragem um número reduzido em cada ciclo, com vistas a tornar o processo mais ágil.

Aplicada a pesquisa, deveremos responder às seguintes perguntas:

1) Quanto ao ambiente externo:

---

- Que tendências e processos foram identificados no ambiente com maior influência sobre o objeto do planejamento?

- Qual a natureza da influência destes fatores do ambiente sobre o objeto do planejamento?

a. Abre oportunidades, perspectivas positivas?

b. Cria dificuldades, ameaças e obstáculos?

2) Quanto ao ambiente interno:

- Que fatores internos abrem perspectivas positivas ou inibem transformações favoráveis no objeto?

- Qual a natureza dos fatores endógenos que favorecem ou inibem as transformações?

a. Potencialidades (forças).

b. Limitações ou restrições (fraquezas).

Visando facilitar a referida pesquisa, elaboramos o seguinte modelo de questionário:

---

## Quadro 5: QUESTIONÁRIO

|         | OPORTUNIDADES                                                                                                                                                                                                                                                                                           | AMEAÇAS                                                                                                                                                                        |
|---------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| EXTERNO | <p>Ex.:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Financiamentos internacionais destinados à Segurança Pública;</li> <li>2. Cooperação técnico-profissional com outras corporações, nacionais e internacionais;</li> <li>3. Sociedade mais envolvida nos problemas de segurança pública.</li> </ol> | <p>Ex.:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aumento da criminalidade;</li> <li>2. Falta de apoio governamental;</li> <li>3. Opinião pública desfavorável.</li> </ol> |
|         | FORÇAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | FRAQUEZAS                                                                                                                                                                      |
| INTERNO | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tradição de bons serviços prestados à comunidade;</li> <li>2. Formação profissional;</li> <li>3. A hierarquia e a disciplina como forte fator de agregação.</li> </ol>                                                                                        | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Equipamentos e armamentos obsoletos;</li> <li>2. Baixo nível cultural dos nossos soldados;</li> <li>3. Baixos salários</li> </ol>    |

A seguir, fazemos a tabulação, agrupando as informações da forma que melhor nos convier e, posteriormente, lançamos estas informações em outra matriz na qual elegemos as prioridades, conforme quadro nº 06.

Quadro 6: AVALIAÇÃO EXTERNA/INTERNA

|                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <div><div>AVALIAÇÃO EXTERNA</div><div>AVALIAÇÃO INTERNA</div></div>                                                               | <div>1.Financiamentos internacionais para a Segurança Pública;</div> <div>2. Cooperação Técnico-profissional;</div> <div>3. Sociedade mais envolvida na segurança pública</div>                                                         | <div>1. Aumento da criminalidade;</div> <div>2. Falta de apoio governamental;</div> <div>3. Opinião pública desfavorável.</div>                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <div>1. Tradição;</div> <div>2. Formação Profissional;</div> <div>3. Hierarquia e disciplina</div>                                | <div>1. Cultuar os vultos e datas policiais militares divulgando-as à sociedade;</div> <div>2. Especializar os PM nas mais diversas áreas;</div> <div>3. Desenvolver a corporação buscando verbas em todos as fontes de recursos.</div> | <div>+ -</div>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <div>1. Equipamentos e armamentos obsoletos;</div> <div>2. Baixo nível cultural dos soldados;</div> <div>3. Baixos salários</div> | <div>- +</div>                                                                                                                                                                                                                          | <div>1. Buscar apoio nacional e internacional para a modernização dos armamentos e equipamentos da Polícia Militar;</div> <div>2. Enviar, principalmente oficiais, às instituições policiais, nacionais e internacionais, para se especializarem e se aperfeiçoarem;</div> <div>3. Buscar apoio social e político, através da conscientização, visando melhorar o nível salarial da tropa.</div> |

Nessa matriz, as informações contidas nos quadros dispostos na diagonal principal são consideradas prioritárias e, na diagonal secundária, as de menor urgência.

Uma prioridade é, essencialmente, *o que não pode deixar de ser feito*, sob pena de pôr em risco a sobrevivência ou o desenvolvimento da Corporação, seu reconhecimento, sua capacidade de exercer influência e seu espaço de poder.

#### **4. Definição dos objetivos particulares**

Os objetivos particulares formam um todo com os objetivos fins, ou seja, formam a *imagem-objetivo* do futuro que se quer alcançar (e que determina a natureza das ações) e que se imagina possível construir (Diagrama nº 02).

Essa imagem-objetivo consiste, mais especificamente, num cenário ideal ou como querem alguns autores “cenário normativo”.

Os objetivos particulares são divididos em normativos, meios e básicos.

---

## 4.2 - Objetivos normativos

São compromissos políticos ou administrativos que visam possibilitar a obtenção dos demais objetivos. Por exemplo:

- Aplicar recursos conforme prioridades;
- Melhorar constantemente a produtividade da tropa;
- Racionalizar e otimizar o uso dos recursos;
- Ter atuação inovadora.

## 4.2 - Objetivos meios

São objetivos meios os de desenvolvimento profissional, tecnológico e material da Polícia Militar.

A Polícia Militar deve fugir da extremada busca da uniformidade e coerência, no sentido de maquiar a estagnação e a resistência às mudanças, procurando o caminho da inovação e do desenvolvimento. A uniformização tende a tolher a iniciativa própria e a capacidade de se tomar decisões em ambientes diversos.

---

Os objetivos meios devem abranger não só o aprimoramento material e tecnológico, mas também o aperfeiçoamento técnico-profissional dos integrantes da Corporação, tornando-a mais ágil no ajuste contínuo às mudanças ambientais.

A Polícia Militar, como qualquer outra empresa pública, enfrenta problemas de escassez dos recursos e da dependência dos seus objetivos a fatores sócio-políticos. Entretanto, a percepção desses fatores não deve impedir a criatividade e a capacidade administrativa dos seus comandantes em alcançar a modernização da instituição.

São exemplos de objetivos meios:

- Capacitação e domínio técnico-profissional;
- Contribuir para o aperfeiçoamento dos recursos humanos da Corporação;
- Buscar a modernização dos equipamentos de segurança à disposição da Polícia Militar.

#### 4.3 - Objetivos básicos

Estado de Goiás  
ACADEMIA DE POLÍCIA MILITAR  
BIBLIOTECA

São exemplos de objetivos básicos:

- Conhecer as necessidades da Corporação;
- Ampliar a cooperação com as coirmãs.

## **5. Delineamento das estratégias**

Esta etapa visa definir os meios , formas e caminhos alternativos que podemos utilizar para atingirmos os nossos objetivos. Neste sentido, a fim de coletar sugestões, poderá ser realizada outra pesquisa sobre os meios importantes, as medidas e ações que devem ser desenvolvidas pela Polícia Militar para a realização dos objetivos.

A referida coleta de sugestões deve ser realizada por níveis de objetivos (básicos, meios, normativos e fins).

Para delinear as estratégias, é necessário nos *antecipar* em relação ao futuro, a partir da análise das forças e fraquezas e das oportunidades e ameaças existentes no ambiente, sempre tendo em vista os nossos objetivos, da seguinte forma:

(a). Influenciar (quando possível) sobre o ambiente para:

- alterar / reduzir ameaças;
  - ressaltar / melhorar as oportunidades.
-

(b). Transformar as condições internas do objeto para:

- destacar as potencialidades;
- superar limitações;
- aproveitar as oportunidades do ambiente;
- enfrentar / moderar as ameaças do ambiente.

Segundo a Doutrina da Escola Superior de Guerra, nessa fase “ não se indaga mais o que fazer, mas *como* fazê-lo. Não se problematizam os objetivos da ação política, já definidos, mas os *meios* para alcançá-los.”<sup>12</sup>

Desta forma, podemos definir estratégia como sendo um conjunto de ações e meios utilizados para aproveitarmos oportunidades, superarmos problemas e realizarmos nossos objetivos (Diagrama nº 03).

---

<sup>12</sup> ESCOLA Superior de Guerra. *Doutrina*. Rio de Janeiro: ESG, 1989. p. 323.

---

DIAGRAMA n. 03  
(ESTRATÉGIAS)

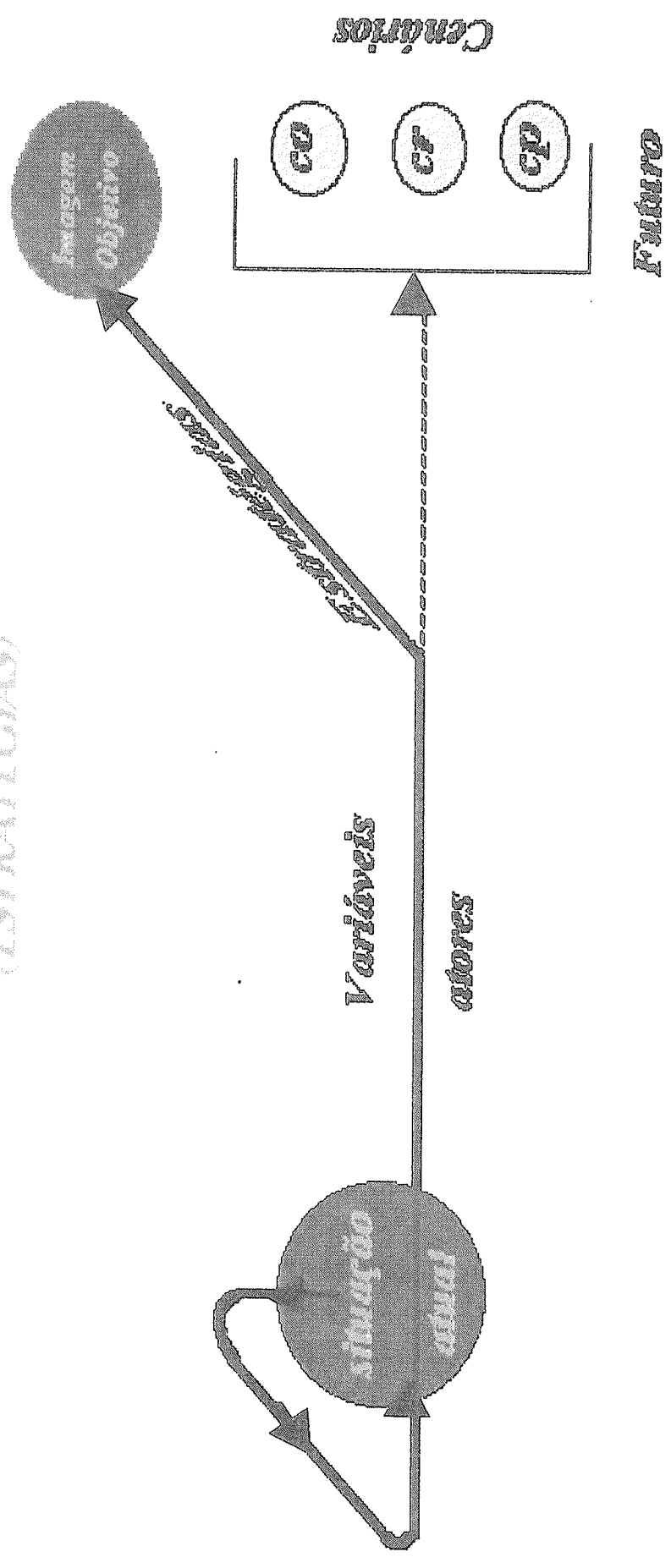
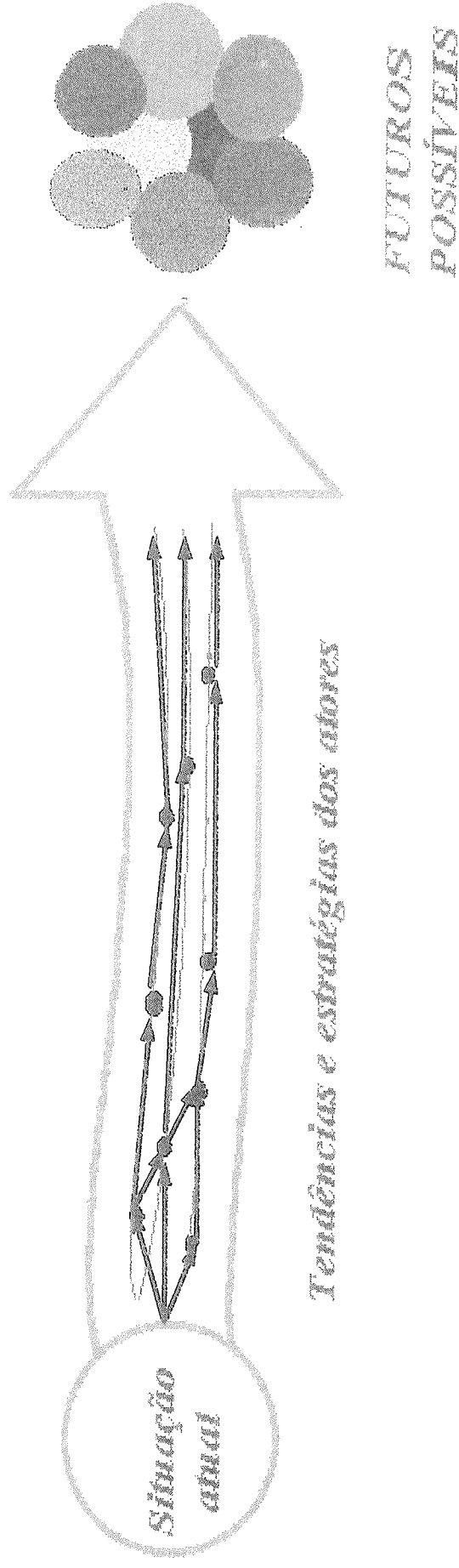


DIAGRAMA N. 04

O FUTURO COMO UMA CONSTRUÇÃO SOCIAL



## 6. Elaboração de planos

Segundo Carlos Matus<sup>13</sup>, “o plano é o produto momentâneo do processo pelo qual um ator seleciona uma cadeia de ações para alcançar seus objetivos. É uma mediação entre o conhecimento e a ação”.

Assim, a partir dos conhecimentos adquiridos nas fases anteriores, da decisão política consubstanciada nos objetivos e das opções estratégicas, são elaborados os planos para a Corporação, que podem apresentar-se sob títulos diversos. Entre tantos outros, poderíamos ter:

- Plano de Recursos Humanos;
- Plano de Ensino;
- Plano de Operações;
- Plano de Apoio Logístico;
- Plano de Comunicação Social;
- Plano de Assuntos Cíveis;
- Plano de Instalação de Processamento de Dados;
- Plano de Reestruturação de Seções de EM;
- Plano de Implantação da Polícia Interativa; etc.

---

<sup>13</sup> MATUS, Carlos. O plano como aposta. Tradução por Frank Roy Cintra Ferreira. *São Paulo em perspectiva*, São Paulo, v. 5(4), out./dez. 1991. p. 28.

Os planos são os documentos que operacionalizam a política do Comandante e, portanto, devem conter em sua essência elementos de todas as fases anteriores do método: os objetivos, a avaliação da conjuntura, as opções estratégicas escolhidas e, principalmente, devem conter a *programação*.

PROGRAMAÇÃO consiste em responder a cinco perguntas:

- COMO fazer?
- QUANDO fazer?
- QUEM deve fazer?
- QUANTO vai custar?
- ONDE será feito?

“Em síntese, os Planos (...) não são apenas planos de objetivos, nem somente planos de programas, projetos e atividades, mas englobam, de forma ordenada e sistemática, políticas, estratégias, programas, projetos e atividades, bem como estabelecem os mecanismos para a sua execução e controle.”<sup>14</sup>

## **7. Monitoração das ações**

Monitoração é o conjunto das atividades de avaliação, acompanhamento e controle do desenvolvimento de uma ação.

---

<sup>14</sup> ESCOLA Superior de Guerra. *Doctrina*. Rio de Janeiro: ESG, 1989. p. 327.

É iniciada após concluídos os planos, quando a rede de informações montada para o planejamento deverá ser ajustada ao acompanhamento e atualização das ações estratégicas.

Esse acompanhamento é feito, comparando-se a evolução real com a evolução prevista do sistema policial militar, identificando os desvios para ajustes e correções necessárias.

É aconselhável que a equipe de monitoração seja a mesma da elaboração do planejamento, se possível, se não, que pelo menos alguns membros tenham participado do processo. A função dessa equipe não é a de efetuar mudanças nas ações estratégicas e sim, alertar o Comandante quanto aos desvios e variações do contexto e do sistema, para que ele, usando de sua competência, proceda, ou não, as mudanças necessárias.

---

Quadro 7: SUGESTÃO PARA O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NA POLÍCIA MILITAR<sup>15</sup>

| ETAPAS                                                                | Cmt | Coord. | G.Trab | Pes. env | Dir.Fin | E.M |
|-----------------------------------------------------------------------|-----|--------|--------|----------|---------|-----|
| 1. Identificar o coordenador do planejamento estratégico.             | R   |        |        |          |         |     |
| 2. Identificar responsabilidades do coordenador do PES.               | R   | P      |        |          |         | P   |
| 3. Identificar pessoas envolvidas no processo.                        | P   | R      |        |          |         |     |
| 4. Planejar ciclo de debates.                                         |     | C, R   | P      |          |         |     |
| 5. Realizar ciclo de debates.                                         | P   | C, R   | P      | P        | P       | P   |
| 6. Definir macroobjetivos da corporação.                              |     | C,R    |        | P        |         | P   |
| 7 Analisar planos anteriores                                          |     | C, R   |        |          | P       | P   |
| 8. Fazer análise ambiental (avaliação da conjuntura)                  |     | C, R   | P      |          |         | P   |
| 9. Avaliação estratégica (opções estratégicas)                        |     | C, R   |        | P        | P       | P   |
| 10. Definição dos objetivos particulares.                             |     | C, R   |        | P        |         | P   |
| 11. Delineamento das estratégias                                      |     | C, R   |        |          |         | P   |
| 12. Elaboração de planos                                              |     | C, R   | P      |          |         | P   |
| 13. Apresentar esboço do Plano Estratégico.                           |     | R      |        |          |         |     |
| 14. Rever e aprovar o Plano Estratégico                               | R   |        |        |          |         |     |
| 15. Rever datilografia e entregar o Plano Estratégico para o Diretor. |     | C, R   |        |          |         |     |
| 16. Distribuir, estrategicamente, o Plano.                            | R   |        |        |          |         |     |
| 17. Monitorar o Plano.                                                |     |        | C, R   |          |         |     |

<sup>15</sup> Adaptado de:  
VASCONCELOS F., Paulo de. *Final, o que é Planejamento Estratégico?* Revista de Administração de Empresas, Rio de Janeiro, v. 18(2) p.12, abr./jun. 1978.

LEGENDA:

Coord. : Coordenador

G. Trab. : Grupo de Trabalho

Pes. env.: Pessoas envolvidas

Cmt : Comandante

Dir Fin : Director Financeiro

E.M. : Estado Maior

R : Responsável

p : Participante

---

Quadro 8: PROCESSO DE FORMULAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO<sup>16</sup>

| ETAPAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | PARTICIPANTES     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| 1. Normalmente, o Coordenador do processo será o Chefe do EM, ou a critério do Cmt.                                                                                                                                                                                                                               | Comandante        |
| 2. O Comandante identificará as responsabilidades do coordenador, quanto ao PES.                                                                                                                                                                                                                                  | Comandante        |
| 3. O Coordenador identificará as pessoas que deverão ser envolvidas no processo, dentre elas, todos os integrantes do EM.                                                                                                                                                                                         | Coordenador       |
| 4 e 5 Temas sugeridos para o ciclo de debates:<br><br>(a) Visão geral sobre o PES;<br><br>(b) Necessidade do envolvimento de todos;<br><br>(c) O papel de cada um no processo;<br><br>(d) O papel do coordenador do PES;<br><br>(e) Esclarecimento dos conceitos envolvidos;<br><br>(f) Visão geral da Corporação | Coordenador       |
| 7. A participação do EM nessa etapa é de suma importância, pois, encaminhará ao G. Trab., todos os planos da corporação.                                                                                                                                                                                          | Coordenador       |
| 17. A monitoração do Plano deverá ser efetuada pelo Grupo de Trabalho, que elaborou o Plano Estratégico, se não for possível, que seja pelo menos por alguns de seus integrantes                                                                                                                                  | Grupo de Trabalho |

<sup>16</sup> Id., Ibid., p.13

## CONCLUSÃO

Neste trabalho técnico-profissional perseguimos o objetivo de apresentar uma metodologia para o Planejamento Estratégico na Polícia Militar, mesmo estando todo o tempo conscientes da impossibilidade de se globalizar esse processo, tendo em vista as imensas diferenças regionais do nosso país.

Somos também cientes de que a implantação do Planejamento Estratégico é uma opção da Corporação, podendo, inclusive, escolher outra metodologia ou uma outra ordem para as diversas fases aqui apresentadas.

O que pretendemos, entretanto, é que esta pesquisa venha a reforçar a idéia de que, no mundo de hoje, incerto e cheio de dúvidas, uma organização para que sobreviva, é necessário que planeje o seu futuro, admitindo suas potencialidades e restrições em detrimento de uma imagem interna de coerência e estabilidade, qualquer que seja o aspecto formal adotado.

---

A Polícia Militar não deve insistir em prescindir do Planejamento Estratégico e em mostrar-se estável e isenta de ameaças. Por esses motivos continuamos a nos privar de uma eficiente ferramenta para compreendermos o ambiente, visto que é completamente equivocada a idéia que se tem na Corporação sobre Planejamento Estratégico. Elaboramos muitos planos, porém que não decorrem de um processo estruturado de planejamento. Ainda somos manietados a manuais puramente técnicos, que não possuem o condão de nos fazer compreender a realidade, ao contrário, limita-nos aos muros dos quartéis e priva-nos do conhecimento das aspirações da sociedade, com respeito a sua própria segurança.

Apropriando-nos das palavras de Paulo Vasconcelos Filho, “uma organização que não planeja seu futuro não merece ter um.” Com efeito, a sociedade brasileira, fragmentada pelas diversas regiões, espera determinados comportamentos da Polícia Militar, anseios esses intrinsecamente amecalhados numa estrutura social por demais complexa e ininteligível. O Planejamento Estratégico é o instrumento adequado para desvendarmos essa estrutura e para nos fazer conhecer os valores dessa sociedade, permitindo-nos definir estratégias que assegurem nossa existência.

---

O Estado Maior da Corporação, além de estar <sup>no</sup> a nível estratégico de decisões, precisa ser um E.M. estratégico. Estratégia é a arte e a ciência de empregar todas as forças para a consecução dos objetivos. Para ser estratégico, o Estado Maior deverá planejar as suas ações *tendo bem definidos os objetivos da Corporação*. Nada é mais necessário à estratégia do que a definição precisa dos objetivos. As estratégias configuradas nos diversos planos táticos da organização, que não decorram de objetivos bem definidos, vão tender à irrealidade e ao malogro de todos os esforços em sua direção.

Portanto, este trabalho tem a finalidade de contribuir com aqueles oficiais que desejam, realmente, ser dirigentes e que procuram compreender o contexto e influenciar na sua trajetória, a fim de construir um futuro ideal para as suas organizações, garantindo-lhes a sobrevivência, o crescimento e a perpetuidade.

Este trabalho técnico-profissional, (entretanto), não é para aqueles que vivem envoltos à letargia e ao otimismo exacerbado, aguardando um amanhã sem surpresas e completamente determinado. <sup>Que</sup> ~~que~~ vivem alheios à direção dos movimentos sociais e das latências, <sup>de</sup> ~~de~~ que, enfim, entregam-se de forma inconseqüente ao destino, à espera da sorte ou do azar.

---

## BIBLIOGRAFIA

ABRANCHES, Sérgio Henrique. Economia, política e democracia - notas sobre a lógica da ação estatal. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 3-23, 1981.

BUARQUE, Sérgio C. *Construção de cenários e prospecção de futuros*. Recife: Litteris Editora, 1989. 139 p.

CAMINHA, João Carlos Gonçalves. *Delineamentos da estratégia*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, v. 2, 1983. 154 p.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. v. 3, 1983. 201 p.

CENTRO BRASILEIRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS. *Projeto nacional - aspectos estratégicos*. Rio de Janeiro: Edições EAPAC, n. 2, dez. 1994. 101 p. Edição especial.

---

- CHING, Hong Yuh. Planejamento estratégico aplicado numa indústria de defensivos agrícolas. *Revista de Administração de Empresas*, a.3, v.27, p. 45-50, Rio de Janeiro, jul./set. 1987.
- COSTA, Alcino Lagares Cortes. Planejamento prospectivo, centro das atenções de um Estado Maior estratégico. *O Alferes*, v. 6, p. 97-120, Belo Horizonte, maio-ago. 1985.
- BRASIL. *Doutrina*. Rio de Janeiro:ESG, 1989.337 p.
- \_\_\_\_\_. *Manual básico*. Rio de Janeiro: ESG, 1986. 363 p.
- TOCANTINS. *Plano estratégico de desenvolvimento do Estado do Tocantins*. Palmas: ASPLAN-TO/FORUM NACIONAL, 1993. 78 p.
- GOULART, Audemaro Taranto. O planejamento estratégico. *O Alferes*, n. 23, p. 91-101. Belo Horizonte, 1983.
- JOHNSON, Bruce et alii. Cenários no planejamento estratégico doCPqD da Telebras. *Revista de administração*, v. 26, n. 1, p. 73-82, São Paulo, jan./mar. 1991.
- MATUS, Carlos. O plano como aposta. Tradução por Frank Roy Cintra Ferreira. *São Paulo em perspectiva*, a.4, v.5, p. 28-42, São Paulo, out./dez. 1991.
- MOTTA, Paulo Roberto. Planejamento estratégico em organizações sem fins lucrativos: considerações sobre dificuldades gerenciais. *Revista de Administração Pública*, v. 13(3), p. 7-21, Rio de Janeiro, FGV, jul./set. 1987.

MINAS GERAIS. *Diretrizes de operações policiais militares* - DOPM Nr 12/94 - CG. Belo Horizonte: PMMG, 1994.

SILVA, Golbery do Couto e. *Conjuntura política nacional - o Poder Executivo e geopolítica do Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1981.

VASCONCELOS, F. Afinal, o que é planejamento estratégico? *Revista de Administração de Empresas*, a.2, v. 18, p. 7-14, Rio de Janeiro, abr./jun. 1978.