



Desenvolvimento em Questão

ISSN: 1678-4855

davidbasso@unijui.edu.br

Universidade Regional do Noroeste do Estado

do Rio Grande do Sul

Brasil

Dirceu Pereira, José; Zanquette-Filho, Hélio; Rodrigues Leite da Silva, Alfredo; Silva Junquilho, Gelson

As Faces da Gestão da Polícia Militar do Estado do Espírito Santo, Brasil

Desenvolvimento em Questão, vol. 11, núm. 23, mayo-agosto, 2013, pp. 190-221

Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul

Ijuí, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75227898007>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# As Faces da Gestão da Polícia Militar do Estado do Espírito Santo, Brasil

José Dirceu Pereira<sup>1</sup>

Hélio Zanquetto-Filho<sup>2</sup>

Alfredo Rodrigues Leite da Silva<sup>3</sup>

Gelson Silva Junquilho<sup>4</sup>

## Resumo

O objetivo do presente artigo é compreender a configuração da gestão da Polícia Militar do Espírito Santo (PMES) no tocante as suas relações com o modelo burocrático e a sua transformação na direção de elementos da lógica da gestão empresarial. Para alcançá-lo inicialmente se discute a história das organizações policiais militares no Brasil (Demoneir, 1985; Carvalho, 2005). Em seguida analisa-se o modelo burocrático (Weber, 1978) da gestão pública tradicional e sua transformação para o modelo com lógica empresarial (Bresser-Pereira, 1999), para estudar as relações entre esses modelos no contexto da PMES. Para a coleta de dados foram realizadas 11 entrevistas semiestruturadas com ex-comandantes gerais da organização, além de pesquisa documental. Os dados foram tratados por meio da análise de conteúdo (Bardin, 2006). O resultado obtido aponta que a PMES – diante do culto às tradições e modos próprios – vem mudando muito lentamente a forma de enfrentar as novas demandas sociais, a despeito da transição histórica ocorrida na sociedade brasileira. Observou-se forte presença de características burocráticas desde o regime militar, incluindo nesse caso muitas de suas disfunções que têm convivido com algumas características da lógica da gestão empresarial. Conclui-se que os obstáculos para a instituição de ferramentas da gestão empresarial na PMES estão presentes tanto em tradições que remontam ao regime militar brasileiro de 1964 quanto em limitações da própria administração em relação a demandas contemporâneas específicas sobre uma instituição como a PMES.

**Palavras-chave:** Polícia militar. Gestão. Gestão pública. Modelo burocrático

<sup>1</sup> Oficial da Polícia Militar do Espírito Santo. Mestre em Administração pela Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes). jose.dirceu@pmil.es.gov.br

<sup>2</sup> Professor e pesquisador do Departamento de Administração e do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes). zanquetto@gmail.com

<sup>3</sup> Professor e pesquisador do Departamento de Administração e do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes). alfredoufes@gmail.com

<sup>4</sup> Professor e pesquisador do Departamento de Administração e do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes). gelsonufes@gmail.com

## FACETS OF THE MILITARY POLICE MANAGEMENT IN THE STATE OF ESPÍRITO SANTO, BRAZIL

### **Abstract**

---

The aim of this paper is to understand the management model of the Espírito Santo State Military Police (PMES-Brazil), its connections with the bureaucratic model, besides its change to business management approach. For that, the history of military organizations in Brazil is discussed (Demoner, 1985; Carvalho, 2005). After that, the bureaucratic model (Weber, 1978) of traditional public administration and its transformation to the logic of business management (Bresser-Pereira, 1999) are discussed, and further, both approaches are analyzed in depth having the PMES as a context, for studying the relationships between these models. The data were collected using semi-structured interviews with eleven Generals who were commanders in chief and a documentary research was developed as a complement. The data were analyzed using content analysis (Bardin, 2006). The results shows that the PMES – having its cult of won traditions and management ways – is changing very slowly to deal with the new social demands in spite of historical changes that already occurred in Brazil. A strong presence of bureaucratic model coming from the Brasilian military regime was identified. However, the bureaucratic model and its dysfunctions coexist with business management approach. The main obstacles against the business management model in PMES are two, its traditions that are embedded since the Brazilian military regime and, its own management capacity to deal with new contemporary social demands that have been requested to the PMES.

**Keywords:** Military police. Management. Public management. Bureaucratic model.

A história das organizações policiais está ligada de maneira estreita à história política recente do Estado brasileiro e da gestão pública no Brasil, pois além de se configurarem como instituições públicas, elas também fazem parte do grupo restrito de instituições com recursos capazes de regular diretamente as relações de poder entre grupos políticos específicos na sociedade como um todo. Nesse processo, dois marcos históricos importantes ocorreram recentemente e foram destacados neste estudo pelas características que os envolveram. O primeiro foi o regime militar de 1964, que estabeleceu um governo de exceção e elevou os militares à direção política da nação. O segundo foi a promulgação da Constituição Federal de 1988,<sup>5</sup> que sedimentou a abertura política, iniciada nos anos anteriores, e a eliminação de privilégios políticos aos militares por parte do Estado.

Em paralelo com essa transição histórica brasileira, em âmbito mundial, o modelo burocrático (Weber, 1978) característico das organizações públicas começou a ser questionado, dando espaço para mudanças. Dentre essas mudanças buscou-se a modernização do Estado (Spink, 1999) que se intensificou no mundo a partir dos anos 80, com foco na gestão pública (Kettl, 1999). Nesse processo insere-se a discussão sobre a modernização do modelo burocrático de administração pública na direção do chamado modelo gerencial, que agrupa aspectos da gestão empresarial privada (Bresser-Pereira, 1999).

O período em que essa transformação se intensificou no mundo coincidiu com o da consolidação daquele processo histórico da transição entre o regime militar e a Constituição de 1988, oferecendo um contexto propício para a realização de mudanças no Estado brasileiro e na gestão de suas organizações públicas, inclusive as policiais.

<sup>5</sup> Todas as Constituições promulgadas ou outorgadas no Brasil, bem como toda a legislação federal citada no presente artigo estão disponíveis no site: <<https://www.planalto.gov.br/leg.asp>>.

A Polícia Militar do Espírito Santo (PMES), enquanto instituição policial e pública, insere-se nesse processo e tende a ter seu modelo de gestão marcado por ele, com possíveis implicações para a forma que ela oferece seus serviços para a sociedade, em termos de segurança e justiça social. A relevância dessas implicações e de suas relações potenciais com o modelo de gestão da organização remeteu este artigo ao seguinte objetivo: compreender a configuração da gestão da Polícia Militar do Espírito Santo (PMES) no tocante as suas relações com o modelo burocrático e a sua transformação na direção de elementos da lógica da gestão empresarial.

A escolha da PMES como *locus* do estudo deu-se em virtude da disponibilidade de acesso oferecido pela instituição e pelo fato de ela apresentar semelhanças gerenciais com as demais polícias militares atuantes no Brasil. Considerando esse *locus* o objetivo proposto será tratado a partir da articulação teórica das ideias de autores que discutem a trajetória das polícias no Brasil (e.g. Demoner, 1985; Carvalho, 2005) com as de autores que discutem a gestão burocrática (Weber, 1978; Crozier, 1981; Merton, 1978), bem como sua modernização (e.g. Motta, Bresser-Pereira, 1983; Bresser-Pereira, 1999). A partir dessas articulações teóricas foram obtidas as categorias de análise que nortearam a investigação empírica na PMES com foco no objetivo proposto.

Para organizar a discussão o presente artigo foi assim estruturado: na segunda seção é apresentado um breve histórico das organizações policiais militares no Brasil; na terceira seção é discutido o modelo burocrático e sua transformação que permitem destacar diferentes aspectos e suas articulações em organizações inseridas nesse modelo; na quarta seção são apresentados os procedimentos metodológicos da investigação empírica; na quinta seção é realizada a análise da gestão da PMES e na sexta seção são apresentadas as considerações finais do artigo.

## Breve Histórico das Organizações Policiais Militares no Brasil

No Brasil, a construção cultural das polícias origina-se no início da colonização, quando a instituição vinculava-se aos detentores do poder. No Império, a criação da Guarda Nacional, baseada no modelo francês, fortaleceu as elites políticas locais, com recrutamento de pessoal das polícias a elas vinculado. O grande senhor de terras obtinha do Estado títulos nobiliários e títulos militares (de oficiais) e alguns alcançavam a patente de coronel. Em cada município havia um regimento da Guarda Nacional e seu comando era atribuído ao chefe político local. Mesmo após a Guarda Nacional ter sido extinta, em 1918, os oligarcas locais conservaram as patentes como título informal. Surge daí a expressão coronelismo para designar o grande latifundiário que detinha o poder local e controlava o público e o privado (Carvalho, 2007; Vasconcellos, 1995).

Além de sua origem como agente dos detentores do poder, Carvalho (2005) destaca a importância da participação das polícias militares na guerra do Paraguai, no desenvolvimento de um “espírito de corpo” durante os confrontos e de sua influência em vários fatos históricos que a sucederam.

Em 1964 assistiu-se ao mais importante evento interno da trajetória militar brasileira: a instauração do Regime Militar com um governo que suspendeu o Estado de Direito existente na época. Durante aquele Regime, com o advento da Constituição Federal de 1967, houve uma ingerência expressa do exército brasileiro na gestão das Polícias Militares – o cargo de Comandante Geral da Polícia Militar passa a ser ocupado por oficial do exército, fortalecendo-se a disciplina e a centralização das polícias estaduais ao governo central (Demoner, 1985; Carvalho, 2005). A partir de 1985, com os “ventos” democráticos que sopraram no Brasil, depois de um período de abertura política lenta e gradual do Regime Militar em fins dos anos 70, as polícias passaram a ter seus comandos definidos a partir de seus próprios quadros de pessoal (Stepan, 1986).

Ao longo dessa trajetória a gestão das polícias militares foi marcada pelo modelo burocrático. Na atualidade, a partir dos anos 90, a lógica desse modelo vem sendo questionada, pouco a pouco, tendo em vista pressões voltadas para a modernização da gestão pública que tem sido a tônica no resto do mundo, no tocante à maior eficiência e eficácia da gestão pública (Kettl, 1999), com a propagação do que se passou a denominar de Nova Gestão Pública – *New Public Management* (Bresser-Pereira; Spink, 1999).

## O Modelo Burocrático de Gestão em Xequé

Muitos pesquisadores dedicaram-se ao estudo da burocracia (Weber, 1978; Motta; Bresser-Pereira, 1983; Etzioni, 1984; Crozier, 1981; Merton, 1978), apontando suas virtudes, características e disfunções. O desenvolvimento de tais estudos tem baseado esforços que vêm crescendo pelo mundo desde os anos 80, voltados para modernizar a gestão estatal (Kettl, 1999). Conforme Spink (1999) afirma, há uma tendência de disseminação de programas visando à modernização do Estado, inspirados nos avanços da tecnologia, nos atuais padrões do comportamento humano e nos modelos adotados nas empresas privadas.

Nessa ótica o chamado modelo burocrático deveria ser substituído, pelo menos em parte, pelo empresarial. Autores como Motta e Bresser-Pereira (1983), no entanto, asseveraram que muitas vezes o problema está nas disfunções do sistema e não no modelo burocrático em si. A própria longevidade do modelo burocrático, como discutido por Crozier (1981), coloca em questão a visão simplista sobre sua possível inutilidade ou fácil substituição por outro modelo. O próprio fato de ser marcada pela burocracia, como destaca Morgan (2006), não garante a ineficiência de uma organização, pois existem muitos outros fatores envolvidos, como a escala ou a dinâmica do desenvolvimento tecnológico do setor em questão.

Autores como Pimenta (1998), Bresser-Pereira (1999) e Kettl (1999) advogam que o paradigma a ser enfrentado é o da burocracia. Para eles o contraponto é trazido pelo modelo de gestão empresarial, mesmo sofrendo limitações para poder ser aplicado pelo gestor estatal. Tais limitações envolvem o reconhecimento de que o governo é uma instituição diferente da empresa privada, pois o primeiro busca o atendimento à população por meio de serviços públicos e a segunda, o lucro (Osborne; Gaebler, 1994).

Os autores que defendem esse enfrentamento contra a burocracia se dedicam ao estudo de novos modelos e apontam medidas prioritárias a serem seguidas pelos gestores públicos com foco na aplicação de tecnologias de gestão empresarial específicas, tais como: avaliação de desempenho; foco no cliente; descentralização, dentre outras. Um bom exemplo é o Contrato de Gestão, um instrumento que teve sua inserção na administração pública brasileira por meio da Emenda Constitucional 19, que incluiu o § 8º no artigo 37 na Constituição Federal.

Por intermédio desse dispositivo legal a administração pública pode contratar consigo mesma, ou seja, passam a ser permitidos contratos para prestação de serviços intraórgãos, ou com órgãos de outro ente público, mediante responsabilidades recíprocas. Assim, a Secretaria de Segurança Pública do Estado do Espírito Santo, por exemplo, poderia fazer um contrato de gestão com a Polícia Militar, órgão já a ela vinculado hierarquicamente, com fins específicos de busca da redução de índices criminais no Estado. Caso resultados contratados sejam alcançados, haveria a possibilidade de determinados retornos compensatórios por parte da contratante. Ou seja, um incentivo por avaliação de desempenho positiva, inspirado no modelo francês (Mello, 2003).

Alguns autores, contudo, ilustram a dificuldade de adoção desse tipo de contrato de gestão, com implicações específicas na área do Direito Administrativo (Mello, 2003; Di Pietro, 2003). Como explica Mello (2003, p. 216) “nem o Estado pode contratar com seus órgãos, nem eles entre si, [...]. Trata-se de algo evidentemente impossível”.

A alternativa ao modelo burocrático de gestão na administração pública, entretanto, não se restringe somente ao contrato de gestão. É, sim, construída, desde os anos 70, a partir de uma plataforma de “reformas estruturais” pautada pela desregulamentação de mercados e abertura comercial/financeira, privatização de organizações estatais e redução/redefinição do tamanho do Estado. Naquela época uma forte crise econômica mundial, aprofundada pela crise do petróleo de 1973, enfraqueceu os modelos de intervenção direta do Estado na economia.

Prevalecentes até então, a partir de fins da Segunda Guerra Mundial, aqueles modelos pregavam uma forte intervenção estatal na sociedade, nos campos: econômico, social (*Welfare State*) e organizacional – neste último a centralidade da administração pública burocrática e seus princípios (Abrúcio, 1999). No contexto de crítica ao modelo burocrático colocava-se a inaptidão governamental na resolução de problemas e prestação de serviços públicos, dadas determinadas características como a lentidão, o inchaço das máquinas estatais, o emperramento administrativo, a inflexibilidade nos processos decisórios, dentre outras (Abrúcio, 1999; Bresser-Pereira, 1999). Estava caracterizada assim, a má governança estatal.

Nesse cenário de crise do modelo burocrático ganha força um discurso mundial de reforma do Estado que ficou conhecido, na literatura internacional, como Nova Gestão Pública – NGP – ou *New Public Management* (Clarke; Newman, 1997), que propunha a adoção de princípios de gestão empresarial na administração pública. Essa alternativa ao modelo burocrático foi então instituída em regiões como o Reino Unido, Estados Unidos, Nova Zelândia e Austrália. Alguns autores, dentre eles Bresser-Pereira (1999) e Abrúcio (1999), afirmam que tais processos não apresentaram uma convergência comum, mas sim mostravam algumas distinções, dadas pelas práticas socio-culturais específicas de cada país.

No Brasil a NGP foi cunhada pelo então ministro da Reforma do Estado, professor Luiz Carlos Bresser-Pereira a partir de 1995, como Administração Pública Gerencial, cujos objetivos eram a busca de

Contornos da nova administração pública: (1) descentralização do ponto de vista político, transferindo-se recursos e atribuições para os níveis políticos, regionais e locais; (2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés da piramidal; (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança; (5) controle por resultados “a posteriori”, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida (Bresser-Pereira, 1999, p. 11-12).

As intenções de Bresser-Pereira eram a modernização e aumento da efetividade dos governos da União, Estados e municípios. Assim, o papel do Estado seria basicamente o de promotor e não agente econômico do desenvolvimento, capaz de realizar serviços sociais por meio de estruturas organizacionais flexíveis públicas, mas não estatais. Começa então a transposição da administração pública do tipo *burocrática* para a *gerencial*, baseada em três dimensões básicas: a) a institucional-legal, com reformulações dos papéis do Estado; b) a cultural por meio da transformação de valores burocráticos para os valores gerenciais; c) a gerencial, pela qual o serviço público deveria se tornar mais efetivo com melhores resultados para a sociedade como um todo.

Na Administração Pública Gerencial passam a ser apregoados valores como busca pela qualidade, eficiência e eficácia na prestação de serviços públicos, bem como a intenção de se estabelecer uma cultura gerencial, distinta das obsoletas culturas burocráticas reinantes na administração pública do tipo burocrática (Bresser-Pereira, 1999). Mesmo assim, não se tratava de negar totalmente os princípios do modelo burocrático, preservando-se deles o interesse público, os sistemas de méritos e de carreiras estruturadas de funcionalismo, avaliação de desempenho e formação continuada de pessoal.

Em síntese, a Administração Pública Gerencial apresentou-se como uma alternativa à superação de disfunções e desajustes tanto administrativos quanto estruturais, crônicos na gestão pública brasileira. Dentre essas

distorções destacavam-se: a rigidez excessiva de regras e procedimentos operacionais; insuficiências orçamentárias, de recursos materiais e tecnológicos; a expansão exacerbada da administração indireta – empresas estatais, fundações, autarquias, dentre outras (Bresser-Pereira, 1999).

Com a chegada ao poder do então presidente Lula, alguns princípios da Administração Pública Gerencial, como a ideia da qualidade no serviço público, os contratos de gestão, as agências reguladoras, foram mantidos.

Em algumas áreas, entretanto, como a educação, por exemplo, ao invés de se falar em extinção de universidades e escolas técnicas, assumidas suas funções por organizações sociais na proposta da Reforma do Estado de Bresser-Pereira, o que se viu nos últimos seis anos de governo e no atual da presidente Dilma Rousseff, foi a criação de novas universidades e escolas profissionalizantes com *status* de ensino superior, bem como a ampliação da contratação de quadros de pessoal pelo Regime Único Estatutário.

Ainda no governo Lula, pelo Decreto nº 5.378/2005 o governo federal criou o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gestão Pública – que em seu artigo 1º define como sua finalidade a contribuição para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos, bem como para o aumento da competitividade do país. Seus produtos são: a avaliação continuada de entidades estatais e o Programa de Qualidade no Serviço Público já existente; a desburocratização via simplificação de processos administrativos e a melhoria na gestão do atendimento direto aos cidadãos.

Desse modo, os governantes que se sucederam a FHC continuaram adotando determinados princípios da Administração Pública Gerencial, investindo em procedimentos administrativos e profissionalização da máquina estatal, entretanto no plano da diminuição do tamanho do Estado via transferência de suas atividades não exclusivas para setores públicos não estatais, o movimento até agora tem sido inverso. Dito de outra maneira, a ideia é a de que a gestão pública de qualidade nas áreas sociais – educação,

saúde, cultura, científica – consideradas não exclusivas pelo Plano Diretor da Reforma do Estado de 1995, pode ser efetivada por entes estatais, mantidos como propriedades do Estado. Ainda que com todos os esforços, porém, desde sua criação a partir do governo Fernando Henrique Cardoso – FHC – na avaliação de Paula (2007, p. 136) “ainda não foram realizadas muitas análises sistemáticas sobre o desenho do aparelho de Estado, após a reforma de 1995”.

Assim, em resumo pode-se refletir que a Nova Gestão Pública ou Administração Pública Gerencial, como cunhada no Brasil, é instituída em contraposição à Administração Pública Burocrática. Esta última, em termos históricos, surgiu, conforme Weber (1984), em oposição à denominada por esse mesmo autor de administração do tipo patrimonial. Ou seja, um tipo de gestão historicamente determinada pela dominação do tipo patrimonial, em que os bens pertencentes ao senhor governante se confundiam com a propriedade estatal, sem diferenciação. Nessa tipologia, a pessoalidade, a crença na tradição, a fidelidade ao senhor governante, bem como o seu poder arbitrário, desprovido de caráter legal, legitimavam a dominação do tipo tradicional, típica do patrimonialismo (Weber, 1984).

Já a Administração Pública Burocrática solidifica-se com o advento do Estado moderno, desenhando suas marcas em contraposição ao patrimonialismo. A burocracia, conforme ainda a análise clássica de Max Weber (1984), foi o seu tipo mais puro e apropriado para a emergência da sociedade capitalista de base industrial, firmando-se como é hoje conhecida. Dentre suas principais características estão o fim da lealdade pessoal e da tradição como fonte de autoridade. A lei, as regras escritas e impessoais passam a definir as relações de mando e obediência. Já a Nova Gestão Pública ou Gerencial vem, no seio de mudanças socioeconômicas a partir dos anos 70, em contraposição ao modelo burocrático de administração pública, tido este último como ineficiente e incapaz para lidar com as demandas da sociedade contemporânea.

## Percorso Metodológico

A coleta de dados foi realizada por meio de pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas.<sup>6</sup> A delimitação temporal do foco da coleta de dados foi definida entre os anos de 1960 e 2006 para abarcar dados não apenas durante o Regime Militar, mas, também, do contexto no qual ele se desenvolveu. Já a extensão até 2006 visa a captar implicações da Constituição Federal de 1988 que exigiram um período de desenvolvimento. Para facilitar o entendimento do leitor acerca dos tempos de serviço de cada informante apresenta-se no Quadro 1 as informações pertinentes.

Quadro 1 – Período do tempo de serviço dos informantes na PMES<sup>7</sup>

| Informante <sup>7</sup> | Data início | Data fim |
|-------------------------|-------------|----------|
| A                       | 1930        | 1960     |
| D                       | 1953        | 1983     |
| E                       | 1955        | 1985     |
| F                       | 1956        | 1986     |
| G                       | 1963        | 1993     |
| H                       | 1948        | 1978     |
| I                       | 1968        | 1998     |
| J                       | 1970        | 2000     |
| K                       | 1976        | 2006     |

Fonte: Levantamento empírico feito pelos autores

Os critérios para escolha dos sujeitos de pesquisa foram: gestores de maior hierarquia dentro da PMES que tivessem sido comandantes nas décadas de 1960, 1970, 1980 e a partir de 1990. A justificativa para a escolha dos gestores é o entendimento de que é nesse nível que as questões referentes ao modelo de gestão adotado são tratadas antes de serem operacionalizadas para o restante da organização. Já a justificativa para a escolha de

<sup>6</sup> O roteiro de entrevista está apresentado no apêndice do presente artigo.

<sup>7</sup> As informações prestadas pelos informantes B e C não foram consideradas no presente artigo uma vez que as suas falas não traziam contribuições para as análises, devido à saturação das informações prestadas.

cada período é apresentada da seguinte maneira: (1960-1970) contém dois importantes marcos históricos, o golpe militar de 1964 e a Constituição de 1967, que alteraram a forma de o governo solucionar as demandas sociais; (1971-1980) presença do regime autoritário com forte militarização das polícias, mas também com o afastamento da Polícia Militar das questões relacionadas à guerras e à defesa territorial; (1981-1990) abertura política e edição da Constituição de 1988 que modifica a forma de atuação das Polícias Militares. A prioridade passa a ser o cidadão e não o Estado, e (1990-2008) democratização e reforma administrativa de 1995 que instituiu, ou pretendeu instituir, a gestão empresarial no Estado.

Com base nos critérios expostos foi selecionado um grupo de 11 coronéis que já haviam exercido o cargo de comandante ou subcomandante geral. A fim de manter o sigilo das informações cada entrevistado foi identificado na análise apenas como informante, atribuindo-se uma letra de identificação para cada um deles.

A pesquisa documental teve como critério de delimitação o corte temporal mencionado e se baseou em leis e nos documentos arquivados da corporação policial militar, dando-se ênfase aos planos estratégicos, grades curriculares das disciplinas ministradas no Centro de Formação e Aperfeiçoamento (CFA) nas diferentes épocas analisadas, nas ordens expedidas pelos oficiais quando na função de comandante geral da PMES, nos editais para contratação de novos membros da organização e nas decisões de descentralização territorial.

Os dados foram analisados a partir de categorias definidas *a priori* valendo-se do conceito de categorização proposto por Bardin (2006) por meio da investigação temática. As sete categorias forma estabelecidas a partir da revisão da literatura; quatro delas têm relação com a análise da gestão burocrática: impessoalidade, níveis hierárquicos, promoção e trabalho profissional. As outras três têm seu foco ligado à lógica da transformação do modelo burocrático na direção da lógica da gestão empresarial privada: atendimento ao cliente, descentralização e avaliação de desempenho. A

análise de cada uma foi apresentada legitimada por fragmentos de falas mais relevantes dos informantes em termos do potencial para esclarecer os aspectos que envolvem a categoria na PMES.

## A Gestão na PMES

### *O Hibridismo Pessoalidade e Impessoalidade*

Os dados mostram que na PMES prevalece um hibridismo entre a impessoalidade, traço da burocracia, e a pessoalidade, característica esta que se aproxima dos moldes patrimoniais de trato com a coisa pública. Fica evidente que há uma forte observância de práticas formais, baseadas em regras e em disciplina severa no comando de pessoas, por exemplo. A corporação mantém uma rígida estrutura de mando e obediência, calcada em regras que legitimam a dominação burocrática (Weber, 1984). São exemplos disso as estruturas e postos de comando, com seus ritos formais e processuais de conduta de superiores e subordinados. Essa obediência às regras reforça e legitima o modelo burocrático de gestão.

Por outro lado, a pessoalidade é também marcante nessas relações sociais internas. O fragmento a seguir mostra como, por outro lado, há relações sociais na Corporação que lembram traços patrimonialistas. O informante F ilustra de como essa questão é vista pelos gestores:

A gente não pode deixar de valorizar o público interno. A gente tem que fazer pelo nosso pessoal também, dentro do possível, dentro das limitações. Você vai aos órgãos [públicos] aí fora e vê que tem gente da família, então por que a gente não pode valorizar e dar uma outra oportunidade para o pessoal da casa, filho da casa, filho de pai da casa (Informante F).

Em diversas entrevistas fica evidente a presença da pessoalidade na gestão organizacional da PMES. Essa observação corrobora a afirmativa feita por Bresser-Pereira (1999) de que o “modelo informal” é algo característico de muitas organizações públicas brasileiras, pois, por fatores culturais, aos

escolhidos a administração oferece um tratamento pessoal, típico do patriomonialismo histórico, descrito por Weber (1984). O fragmento de entrevista a seguir fortalece essa constatação:

A PM está sofrendo muitas interferências políticas porque infelizmente o peso do cidadão é o seu cacife eleitoral e eles interferem muito (Informante G).

O comandante geral tem que ter muita calma pra atender, não quer dizer fazer coisa errada, mas atender a um e deixar outro esperando que já tinha pedido há tempo, mas por interesse do governador, você atende primeiro fulano (Informante J).

Logo, pode-se observar, nas relações com pessoas, um hibridismo entre um tratamento ora mais voltado ao tipo burocrático – a aplicação das regras impessoais/formais sem distinção a quem quer que seja – e a pessoalidade – o uso de informalidade – com distinção no atendimento, dependendo dos sujeitos envolvidos nas relações sociais.

### ***Marcas da Autoridade***

A hierarquia é uma característica burocrática das corporações militares, comumente valorizada por seus membros como uma caminho para lidar com trabalhadores armados, envolvidos em constantes conflitos sociais e com elevado nível de estresse. Ao gestor militar são dados meios hierárquicos e disciplinares para o controle de seu contingente. Isso, na concepção de Senge (2006), contudo, pode causar uma maior dificuldade em se obter uma visão compartilhada e o comprometimento entre os níveis hierárquicos e entre eles e a organização, devido a esse distanciamento. No fragmento a seguir a importância do nível hierárquico é destacada a ponto de o respondente sugerir a necessidade de se criar mais um, que existe no Exército, mas não na polícia, o de general de polícia.

Acho que os níveis hierárquicos são suficientes, valoriza o pessoal. Eu acho até que deveria ter general de polícia, que poderia ser o coronel mais destacado (Informante J).

Durante a pesquisa ficou claro que há na organização muitos níveis hierárquicos e muitos deles sobrepostos. Ainda assim, de acordo com os gestores entrevistados, a manutenção do quantitativo de níveis hierárquicos deve permanecer na organização. Mesmo quando a possibilidade de redução desses níveis foi mencionada, em seguida os respondentes destacavam obstáculos que, para eles, impediriam o processo de redução. Esses obstáculos seriam as possibilidades de perdas salariais, a resistência das associações de classe e a ausência de experiências de sucesso em corporações congêneres.

Não foi identificada entre os entrevistados uma falta de comprometimento em decorrência dos muitos níveis hierárquicos. Há, no entanto, uma real sobreposição de níveis hierárquicos e os gestores identificam seu prejuízo para a administração, mas para evitar conflitos com as classes de trabalhadores, que enxergam os níveis como degraus para a ascensão na carreira profissional, não diminuem a quantidade de cargos, existindo assim cargos superiores exercendo a mesma função exercida por cargos subordinados.

Essa necessidade de muitos níveis hierárquicos é uma característica marcante dos modelos burocráticos de gestão, bastante questionada pelos críticos desses mesmos modelos, como Bresser-Pereira (1999). No caso esses degraus hierárquicos seriam não apenas responsáveis pela morosidade e pelo inchaço de estruturas de poder, dentre outras dificuldades. Vê-se, assim, que trabalhar com a ideia de redução de níveis hierárquicos aos moldes da Administração Pública Gerencial seria um caminho difícil de ser trilhado.

## ***Promoção***

Ao procurar identificar qual é o critério de promoção para gestores militares e suas interpretações sobre o assunto, ficou evidenciado um discurso que se sustentava no modelo burocrático, no qual, supostamente, o critério para escolha do gestor deve atender ao princípio da meritocracia. Nessa ótica, o gestor mais capacitado, sem interferência temporal ou indicação pessoal, deveria assumir os cargos mais importantes da organização. Na prática, con-

tudo, a interpretação do que é ou não mérito e os meios pelos quais isso vai ser avaliado são questões complexas com as quais a gestão pública tem de lidar. No caso da PMES a promoção é feita por intermédio de dois critérios: antiguidade e merecimento.

Por muito tempo o único critério seguido era a promoção por antiguidade, para o pessoal da hierarquia inferior da corporação – os “praças”. Isso estava claro no parágrafo único do artigo 21 do Decreto Estadual nº 666, de 1964: “Nenhuma promoção será feita em qualquer turma sem que tenham sido promovidos todos da turma anterior [...].” Apenas em 2005, com a edição da lei estadual nº 321/2005,<sup>8</sup> foi dada prioridade ao critério de promoção por merecimento para esses “praças”. De forma gradativa essa lei previa que, até 2010, 75% de todas as promoções só se dariam pelo critério do merecimento, contudo esse prazo não foi respeitado e após várias prorrogações a lei não foi aplicada integralmente.

Para a promoção dos gestores de maior nível hierárquico na organização, oficiais, a situação ainda está indefinida. Há projetos de mudanças em andamento, mas existe forte pressão de associações de classe para que o *status quo* permaneça como está, embora muitos gestores desejem a mudança. De acordo com o informante K:

A lei necessita ser revista com urgência. A meritocracia precisa ser implantada. O simples exercício da profissão não é condicionante para promoção. O concurso público para ingresso não é garantia plena de se atingir o último posto ou graduação da escala hierárquica.

<sup>8</sup> Disponível em: <<http://www.pm.es.gov.br>>.

A meritocracia, uma das principais características burocráticas, já foi percebida como primordial para o crescimento organizacional, contudo ao tentar colocá-la efetivamente em prática encontram-se barreiras pessoais a serem vencidas. Deve-se também destacar que, segundo os respondentes, esse é um assunto que vem sendo discutido na organização.

O que se observa é que não ficou claro porque os gestores, efetivamente, não modificaram o critério de promoção, posto que detinham poder para fazê-lo. Pode-se inferir que o problema parece estar centrado no corporativismo da categoria. Quem chega primeiro deve ser promovido primeiro, independentemente se é ou não capacitado, ou o mais capacitado para o exercício do cargo superior.

Logo, uma opção pela meritocracia, típica do modelo burocrático de gestão, é dispensada para o escalão superior da corporação, em favor da antiguidade, um critério de promoção que se afasta da linha burocrática de gestão, aproximando-se de um perfil mais patrimonial de promoção: os mais antigos – a prevalência da tradição.

## ***O Trabalho Oculto***

A expressão utilizada para caracterizar o trabalhado profissional, ou melhor, sua ausência no contexto da PMES, foi “trabalho no horário de folga”. Seria o contraponto do modelo burocrático que prevê como ideal o profissional exclusivo.

Um dos maiores problemas na área de pessoal enfrentado pela polícia militar é o trabalho policial em outra atividade, geralmente de segurança particular, extraorganização, mesmo no horário de folga, vulgarmente chamado de “bico”. Além da ilegalidade, pois a legislação determina ao servidor militar dedicação exclusiva (Lei nº 3196/1978, artigo 29)<sup>9</sup>, existem implicações no

<sup>9</sup> Disponível em: <[http://governoservico.es.gov.br/scripts/portal180\\_1.asp?documento=0131961978.doc](http://governoservico.es.gov.br/scripts/portal180_1.asp?documento=0131961978.doc)>.

tocante à inserção de interesses privados no cotidiano do policial, inclusive no seu horário de trabalho, pois a relação com aqueles que o contratam pode se estender de maneiras diversas, para além do momento do “bico”.

De acordo com os entrevistados a organização, mesmo sabendo dos riscos advindos no exercício de profissões paralelas e da ilegalidade, não quer exercer um controle rigoroso, o que leva à manutenção da situação atual. Segundo os respondentes, o que legitima a “vista grossa” aos “bicos” é o argumento de que o salário das categorias inferiores é baixo e o trabalho paralelo é uma forma de complementar a renda do policial militar. Isso fica claro na manifestação do informante I:

Eu sou favorável. É melhor ter um policial ganhando honestamente aquilo que o Estado deveria lhe pagar e não lhe paga, do que ele esteja fazendo outras coisas que a gente sabe que no passado fazia (Informante I).

Entre os gestores entrevistados, porém, as considerações acerca desse tema não são convergentes. Alguns, além de aceitarem o trabalho policial no horário de folga, defendem o emprego efetivo de policiais em firmas de segurança particular. Outros consideram essa prática inaceitável, como se observa nos fragmentos de entrevista a seguir:

De “bico”, que eu faço [em empresa de segurança] [...]. Eu tenho uma relação [de policiais], mas eu não tenho militares da ativa que trabalham comigo, tenho apenas militares aposentados, mas já tive (Informante G).

E eu acho profundamente deletério, eu sou contra. Radicalmente contra, não contra o policial fazer o bico, contra o serviço em si (Informante D).

Em relação a essa questão, Soares (2000, p. 262) advoga que o ideal seria que o servidor exercesse com exclusividade o trabalho policial, mas, como se está distante da resolução de um problema que ninguém quer enfrentar, “o menor dos males seria legalizar o segundo emprego. Sendo

uma realidade generalizada, o melhor é legalizar e regulamentar, para que se possa fiscalizar e evitar a situação atual, que é o pior dos mundos”. Há experiências satisfatórias nesse sentido em cidades dos Estados Unidos. No Brasil ainda não se quis estudar o assunto ou instituir, mesmo como projeto-piloto, um estudo para legalizar o “segundo emprego”.

O contexto no qual o militar está inserido na PMES é o burocrático, oferecendo condições propícias para o “bico”. Assim, o “segundo emprego” ou “bico”, que é considerado uma disfunção burocrática, tem gerado divergentes interpretações entre os gestores sobre a melhor maneira para lidar com ela.

### ***Foco no Cliente***

O embate entre a lógica do cliente na gestão empresarial e a lógica do atendimento à população na gestão da PMES é permeado por uma série de ambiguidades. A primeira surge quando se tenta definir quem é o cliente da PMES. Pelo menos três possibilidades são admissíveis: i) o cliente é o governo; ii) o cliente é a população ordeira; iii) o cliente é a população desordeira.

Por imperativos constitucionais, como determina o artigo 124 § 1º, da Constituição Estadual de 1989, a Polícia Militar não pode escolher atender apenas a um grupo e a seus interesses, como pode ocorrer na visão empresarial. A PMES deve atender tanto às maiorias quanto às minorias, mesmo que ambas tenham interesses opostos.

Ou seja, a PMES não pode utilizar a lógica empresarial dedicando seus esforços para atender apenas àqueles clientes nos quais ela possa ter maior interesse. Isso ocorre porque a referência legal não exclui nenhum cidadão de uma potencial ação dos policiais. Ela apenas define em linhas gerais as diferentes maneiras com as quais o policial deve tratar os cidadãos em relação ao contexto específico em que são necessárias suas intervenções,

seja em eventos ligados à repressão ou prevenção de ocorrências ilegais, bem como de ajuda à população em momentos de sinistros da natureza, por exemplo.

A despeito dessa inadequação de transpor a lógica empresarial do cliente para a PMES, na atualidade os respondentes indicam a busca por uma mudança na percepção sobre a ação policial em relação às pessoas nos diferentes grupos que compõem a população em geral. Como fica evidente na manifestação do Informante E, mesmo a população ordeira tinha certa aversão ao policial:

(...) a população tinha medo e os marginais tinham horror da polícia.

De acordo com os entrevistados não havia muito interesse em saber se a população estava ou não satisfeita com o serviço policial. Existia uma política de repressão que resultava em eficiência no combate ao crime. Ou seja, a ação policial era mais forte na contenção da criminalidade, entretanto em seus depoimentos os respondentes afirmam que hoje isso é inaceitável devido a mudanças na sociedade, como se observa a seguir:

E hoje, com a liberdade de imprensa que verdadeiramente é grande, essas coisas são transmitidas para a opinião pública e para as pessoas. Ninguém é punido nesse Brasil, fulano rouba, fulano se elege com dinheiro público e nada dá nada (Informante G).

Hoje ele [o cidadão] tá cheio de direitos, o dever dele não precisa cumprir, não tem quem o faça cumprir, não tem quem puna, e isso gerou um aumento ao meu ver de criminalidade (Informante G).

O bandido tinha medo, respeito ele nunca teve, mas ele tinha medo e hoje ele não tem medo mais (Informante J).

Esses fragmentos de entrevistas reafirmam ainda certos sentimentos refratários à transparência da ação policial, bem como alguns direitos conquistados pela sociedade democrática no Brasil – a liberdade de imprensa, os direitos humanos. São faces de um discurso que não condiz com uma polícia mais aderente a uma sociedade democrática de direito.

Essas mudanças graduais na sociedade brasileira se consolidaram a partir da Constituição de 1988. A população, atualmente, exige uma polícia eficiente, agindo em observância a preceitos legais constitucionais. Observou-se, a partir das entrevistas com os gestores do período mais recente, a partir de 1990, que a Polícia Militar sofre pressões para mudar e para adaptar-se a essa nova realidade, não só respeitando preceitos legais, mas preocupando-se com os anseios sociais.

A Constituição que deram o nome, o deputado Ulisses Guimarães deu o nome de Constituição Cidadã, ela realmente aprimorou, ela veio corrigir muita coisa, mas ela ficou uma Constituição muito grande [...] (Informante H).

Hoje você vê um currículo de formação de soldado na Polícia Militar e tem mais matérias sociais... militares então tem pouquinho. Agora de fato a realidade na vida é outra, por isso mais as matérias sociais... Antes um drogado era visto como um marginal, hoje um drogado é digno de pena e a polícia tem que saber tratar bem (Informante J).

Ainda que tenha de atender a todos na sociedade indistintamente, os gestores policiais necessitam discutir determinados casos demandados pela população. O informante I atesta a pouca prioridade dada pela polícia ao que ele chama de crime de menor potencial ofensivo:

Ontem ou antes de ontem, uma louca aqui na frente começou a quebrar as coisas, bater nos carros... telefonamos... estamos esperando alguém chegar aqui até hoje... a viatura subiu e não voltou mais, foi pro lado contrário ao da ocorrência.

Como há uma lógica na qual os recursos são escassos e insuficientes para a demanda, fica evidente a legitimidade de um processo de escolha entre o que é ou não prioritário, o que será ou não atendido e com qual velocidade. Em resposta a essa lógica a PMES passou a definir o atendimento a ocorrências não em relação à pessoa que solicita o atendimento, mas sim em relação à situação mais ou menos grave sob o ponto de vista jurídico e policial.

Assim, por exemplo, uma ocorrência de homicídio, cuja pena privativa de liberdade pode chegar a 30 anos para o infrator, tem mais prioridade do que uma ocorrência de furto, cuja pena máxima pode chegar a 4 anos para o infrator da norma. Nesse sentido, a organização aproxima-se um pouco da lógica do mercado, no sentido de que identifica um cliente, ligado a uma situação de destaque, como prioritário.

Em suma, o método de atuação para a solução dos conflitos, por imperativo legal, já não pode ser mais utilizado pela PMES. A organização procura então ajustar seu currículo e sua forma de atuação de acordo com a necessidade do seu cliente. Ocorre que, por ineficiência de recursos para atender a todas as demandas, elege clientes prioritários, que são as pessoas envolvidas em situações infracionais mais graves. Observa-se que a definição de quem atende de forma prioritária, ainda que se dê por uma lógica de quem precisa mais, é feita a partir de uma constatação de escassez de recursos e não por critérios de eficiência. Isso está longe de uma prática de atendimento por critério mais profissional, mais voltado ao modelo da Administração Pública Gerencial.

## ***Descentralização***

A análise da descentralização aqui tratada vai ao encontro do entendimento de Mintzberg (1995, p. 102) que explica: “Quando todo o poder para a tomada de decisão resta em um só local da organização – no final das

contas nas mãos de uma pessoa –, chamaremos de estrutura centralizada. Na proporção em que o poder fica disperso entre muitas pessoas, chamaremos de estrutura descentralizada”.

Nessa ótica, os dados evidenciaram a descentralização da polícia militar em duas instâncias distintas: na atividade-fim, tais como batalhões e companhias; e na atividade-meio, onde estão os serviços administrativos, que podem ser serviços terceirizados, tais como limpeza dos quartéis, manutenção de viaturas e instalação de *call center*.

A atividade-fim da Polícia Militar corresponde ao que Mintzberg (1995) denomina de núcleo operacional. Senge (2006, p. 315), ao escrever sobre as organizações que aprendem, observa que “as organizações serão cada vez mais ‘localistas’, expandindo o grau máximo de autoridade e poder o mais distante possível do ‘topo’ ou centro da empresa. Localismo significa mover as decisões em direção aos níveis mais baixos da hierarquia organizacional”.

Para os entrevistados, vários foram os fatores que determinaram o fluxo rumo à descentralização. Os principais foram a maior facilidade no atendimento das demandas locais específicas e os menores gastos para policiar locais distantes do Quartel do Comando Geral (QCG). Os fragmentos de entrevista a seguir ilustram esse aspecto:

Eu acho importante [a descentralização], porque além de aumentar a eficiência do trabalho, dá mais independência ao militar na sua ação como policial (Informante A).

Isso é uma necessidade indiscutível à medida que as comunidades interioranas crescem [...] (Informante D).

A descentralização administrativa é muito boa, mas precisa de planejamento, coordenação e controle (Informante E).

(...) companhias, conforme for o local, ela flui melhor, como por exemplo eu cito Afonso Cláudio, houve uma necessidade de se criar uma companhia independente, que funciona lá hoje. Olha, Afonso Cláudio pertencia

ao Ibes, muito difícil você vir de Afonso Cláudio para o Ibes, eu era comandante na 3<sup>a</sup> Companhia, eu ia até Afonso Cláudio, que era Cariacica. Quando que eu ia até Afonso Cláudio? Nunca (Informante I).

(...) porque acho que quanto mais nos aproximarmos da sociedade de um modo geral é melhor (Informante J).

Quanto à descentralização da atividade-meio, por exemplo, via terceirização, os entrevistados são favoráveis e confirmam as mudanças ocorridas e a propensão para novas terceirizações. Nesse campo, uma das últimas iniciativas relatadas foi a assinatura do contrato de locação de viaturas policiais. De uma só vez, a polícia minimizou a utilização de mecânicos policiais nos quartéis, diminuiu o tempo de permanência de viaturas quebradas nas oficinas e aumentou o número de viaturas no desempenho de atividades policiais. Em geral os respondentes destacaram que é melhor um profissional da área específica assumir a atividade via terceirização do que ocupar um policial com uma atividade que pode ser exercida por outra pessoa não policial, como se observa no fragmento a seguir:

A terceirização é válida, porque quando você desloca um policial militar para trabalhar [no quartel], você tira um homem da rua, mas quando você desloca um cidadão que tem que ganhar para executar um bom serviço administrativo [você ganha] (Informante H).

A lógica recorrente nas entrevistas foi de que não se deve tirar o efetivo policial da rua para realizar atividades que podem ser feitas por outras pessoas, mas que, por falta de recursos financeiros para contratar o serviço terceirizado, muitas vezes o policial é desviado para essas funções.

A descentralização na PMES vem ganhando força e hoje todos os municípios capixabas já contam pelo menos com um destacamento policial. Essa prática mais as terceirizações se aproximam de uma Administração Pública Gerencial.

## Considerações Finais

Os dados da pesquisa realizada na PMES permitem a observação de que ela vivencia tensões entre traços marcantes de um modelo de gestão burocrático com alguns vieses patrimonialistas e tendências à aproximação de incorporação ao receituário da Administração Pública Gerencial.

As categorias de análise tratadas aqui evidencia um hibridismo entre a impessoalidade – originariamente concebida para evitar o nepotismo – e a prevalência do interesse pessoal sobrepondo-se aos interesses da organização. Para determinada categoria de pessoas a organização dá um tratamento pessoal e para outra, um tratamento impessoal. Fica clara aqui uma tensão entre a regra formal burocrática impessoal e a pessoalidade ou a informalidade, inconcebível na burocracia estudada por Weber (1984).

Por outro lado, enquanto a Administração Pública Gerencial preconiza a redução dos níveis hierárquicos e o menor controle disciplinar, a PMES valoriza a ampla existência de níveis hierárquicos e de um rigoroso controle de disciplina. Na ascensão na carreira – promoção –, por seu turno, há ainda certa resistência dos gestores de maior hierarquia quando à mudança no processo de promoção aos escalões superiores – a antiguidade é o critério preferido. Tal resistência está em dissonância tanto com a lógica do modelo Gerencial quanto do Burocrático, posto que nos dois o critério da meritocracia prevalece.

Quanto ao atendimento à população, a PMES estabelece suas metas sem ouvir quem usa o serviço, e executa o que entende mais oportuno e conveniente. A pesquisa empírica demonstrou que não há como definir um único público-alvo para atuação da polícia, que é múltipla em sua essência e envolve, comumente, interesses antagônicos que buscam simultaneamente parecer alinhados com o marco legal que referencia a atuação policial. Nesse passo, a lógica do cliente do modelo Gerencial não se aplica livremente. Enquanto o foco no cliente é uma de suas marcas e a escolha de um grupo

específico é desejada para a determinação de características de um produto ou serviço para melhor atendê-los, a Polícia Militar não pode excluir grupos da população a ser atendida, sejam eles maioria ou minoria.

A descentralização do processo decisório da PMES vem se dando de forma gradual, mas constante. A política dos gestores da cúpula estratégica de, aos poucos, ir delegando ao nível operacional mais poder está em consonância com a lógica do modelo Gerencial. Aqui, nesta categoria de análise, há uma tendência da Corporação no sentido de superação da centralização típica do modelo burocrático, praticando a descentralização de poder, o que pode vir a torná-la mais ágil na prestação de serviços públicos.

Com se percebe na PMES podem ser observadas distintas faces em seu cotidiano de gestão. Se o modelo da Administração Pública Gerencial parece surgir como uma tendência em contraposição aos moldes burocráticos, há que se enfrentar as práticas de gestão que caracterizam essas mesmas faces. Ou seja, buscar a superação de traços que marcam: algum viés patrimonialista; alta concentração da autoridade; sobreposições de níveis hierárquicos; dificuldades para fortalecer a meritocracia; dilemas em relação ao “bico” ou trabalho extracorporação por parte de seus componentes; imperativos legais que dificultam um trabalho mais focado em determinados segmentos sociais.

É importante ainda a percepção de que a Polícia Militar é uma organização de Estado e por isso sujeita a regras constitucionais que, por si sós, problematizam preceitos seletivos do modelo da Administração Pública Gerencial. O conjunto desses aspectos remete a duas questões: Quais características seriam necessárias para um modelo de gestão da PMES que atendesse às demandas da sociedade como um todo? Seria uma modelagem “híbrida”, na qual estariam convivendo traços da gestão burocrática e da Administração Pública Gerencial? Se sim, essa modelagem ainda está para ser configurada.

Considerando a ampla dimensão desses dois questionamentos, não se pretende aqui encontrar uma resposta simplista e reducionista para eles, nem se fazer a proposição de um “modelo de gestão” pronto para ser posta em prática. Acredita-se que, além da complexidade da organização estudada, tem-se a dinâmica da mudança no contexto ambiental que influencia na análise. Assim, essas duas questões servem, agora, como direcionadoras no aprofundamento para a compreensão do fenômeno estudado. Embora não se tenha respostas nesse momento, sugere-se aprofundar pesquisas nessa área, principalmente reproduzindo estudos empíricos em outras organizações militares congêneres no Brasil.

## Referências

- ABRÚCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1999. p. 173- 199.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. 3. ed. Lisboa: Edições 70, 2006.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Da Administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV. 1999. 314 p.
- CARVALHO, J. M. de. *Forças armadas e política no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Dom Pedro II*. São Paulo: Cia das Letras, 2007.
- CLARKE, J.; NEWMAN, J. *The Managerial State*. London: Sage, 1997.
- CROZIER, M. *O fenômeno burocrático: ensaio sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organização modernos e suas relações, na França, com o sistema social e cultural*. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.
- DEMONER, S. M. *História da polícia militar do Espírito Santo (1835- 1985)*. Vitória: DIO, 1985.
- DI PIETRO, M. S. Z. *Direito Administrativo*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

- ETZIONI, A. *Organizações modernas*. 7. ed. São Paulo: Pioneira, 1984.
- KETTL, D. F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1999. 314 p.
- MELLO, C. A. B. *Curso de Direito Administrativo*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- MERTON, R. K. Estrutura burocrática e personalidade. In: CAMPOS, E. (Org.). *Sociologia da burocracia*. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p. 107-124.
- MINTZBERG, H. *Criando organizações eficazes*: estrutura em cinco configurações. São Paulo: Atlas, 1995.
- MORGAN, G. *Imagens da organização*. São Paulo: Atlas, 2006.
- MOTTA, F. C. P.; BRESSER-PEREIRA, L. C. *Introdução à organização burocrática*. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. *Reinventando o governo*: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 4. ed. Brasília: MH Comunicações, 1994.
- PAULA, Ana Paula Paes de. *Por uma nova gestão pública*: limites e possibilidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- PIMENTA, C. C. A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 173-199, set./out. 1988.
- SENGE, P. M. *A quinta disciplina*: arte e prática da organização que aprende. 22. ed. Rio de Janeiro: BestSeller, 2006.
- SOARES, L. E. Meu casaco de general: 500 dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SPINK, P. Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- STEPAN, A. C. *Os militares*: da abertura à nova república. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- VASCONCELLOS, J. G. *A invenção do coronel*: ensaio sobre as raízes do imaginário político brasileiro. Vitória: Edufes, 1995.

WEBER, M. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, E. (Org.). *Sociologia da Burocracia*. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p. 15-28.

\_\_\_\_\_. *Economia y sociedad*: esbozo de una sociología comprensiva. México: Fondo de Cultura, 1984. 1.237 p.

## Apêndice

Dissertação de Mestrado – PMES – Roteiro de Entrevista

Qual o fato histórico do qual a organização participou e que o senhor acompanhou?

Qual foi a mudança observada na corporação após o golpe militar de 1964 e após a Constituição de 1988?

O senhor acha que aumentou ou diminuiu a criminalidade?

Uma das características da burocracia é a impessoalidade. A Polícia Militar, na época, era impessoal?

Se houvesse um pedido de um juiz ou de um parlamentar e, num mesmo momento, de uma pessoa do povo, a quem a PM atendia primeiro?

Havia medição de índices de criminalidade na sua época? Como era feito?

Como era a sensação de segurança da população?

O senhor acha que aumentou ou diminuiu a impunidade ao longo dos últimos 40 anos? Por quê?

A população tinha medo da Polícia Militar?

E o criminoso?

O senhor acha que os níveis hierárquicos (Sd, Cb, Sgt, Ten., Cap. Maj, TenCel, Cel) devem aumentar ou diminuir na corporação?

Alguma terceirização foi feita em sua época?

Como se deu o processo de terceirização do serviço de limpeza nos quartéis, do *call center* instituído nas chamadas telefônicas de urgência (190) e do contrato de manutenção de viaturas?

O que o senhor acha da criação de Companhias e Pelotões independentes (descentralizados)?

Alguma decisão administrativa (aquisição de bens, flexibilização de carga horária, seleção de pessoal, etc.) era delegada para os escalões intermediários?

O que o senhor acha de civis (advogados, contadores, administradores, etc.) executarem o trabalho administrativo da PMES?

Como se processava a contratação de pessoal?

Eram aproveitados os contingentes oriundos do exército brasileiro?

O senhor acha importante o concurso público para selecionar os quadros da organização?

Para a PMES é mais importante um profissional graduado ou um policial disciplinado e corajoso?

O efetivo existente na corporação era suficiente para atender às demandas da população?

Quando o senhor precisava demitir (exonerar) um policial militar, como procedia?

Quais as disciplinas ministradas na Academia em sua época de aluno?

O que o senhor acha da lei de promoções da PMES? O critério de promoção apenas por antiguidade é o mais justo?

O que o senhor acha do serviço de segurança privada (“bico”) executado pelos policiais no horário de folga? Tinha na sua época?

Qual o perfil o senhor acha que precisa ter um bom policial militar?

O senhor se recorda de algum projeto estratégico específico desenvolvido pela PMES?

Quais as principais características das pessoas que concordavam ou que discordavam do Regime Militar?

O senhor acha que a organização está melhor ou pior do que era no período do Regime Militar?

O que melhorou e o que piorou?

O senhor acha importante que haja mudanças na organização?

O que precisa mudar?

O que o senhor acha da avaliação de desempenho dos trabalhadores e da própria organização? Como era em sua época?

Como funcionava o mecanismo de controle dos servidores e dos serviços?

O senhor considera importante manter as tradições da organização militar (marchar, hastear a bandeira nacional, manter uma banda de música, comunicar-se por meio do toque da corneta, usar farda, etc.)?

O que o senhor considera uma Policia Militar eficiente?

O senhor já ouviu falar em reforma administrativa ou no contrato de gestão? Se sim, seria possível introduzi-lo na organização?

O senhor é a favor da unificação das polícias (civil e militar)?

Recebido em: 20/5/2012

Accepted em: 30/1/2013