



**UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA**  
**GUIDEVERSON DE LOURENÇO HEISLER**

**NOVO SERVIÇO PÚBLICO: UMA ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO DE  
VOLUNTÁRIOS EM ORGANIZAÇÕES ESTATAIS A PARTIR DO ESTUDO DO  
CASO DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA**

**Florianópolis**  
**2011**

**GUIDEVERSON DE LOURENÇO HEISLER**

**NOVO SERVIÇO PÚBLICO: UMA ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO DE  
VOLUNTÁRIOS EM ORGANIZAÇÕES ESTATAIS A PARTIR DO ESTUDO DO  
CASO DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em  
Administração a Universidade do Sul de Santa Catarina,  
como requisito para obtenção do título de Mestre em  
Administração.

Orientadora: Professora Dr<sup>a</sup> Gabriela Gonçalves Silveira Fiates

Florianópolis

2011

H38 Heisler, Guideverson de Lourenço, 1972-  
Novo serviço público : uma análise da participação de voluntários em organizações estatais a partir do estudo do caso do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina. – 2011.  
184 f. : il. color. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Universidade do Sul de Santa Catarina, Pós-graduação em Administração.  
Orientação: Profa. Dra. Gabriela Gonçalves Silveira Fiates

1. Desenvolvimento organizacional. 2. Administração pública. 3. Voluntários. 4. Corpo de Bombeiros. I. Fiates, Gabriela Gonçalves Silveira. II. Universidade do Sul de Santa Catarina. III. Título.

CDD (21. ed.) 658.406

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Universitária da Unisul

**GUIDEVERSON DE LOURENÇO HEISLER**

**NOVO SERVIÇO PÚBLICO: UMA ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO DE  
VOLUNTÁRIOS EM ORGANIZAÇÕES ESTATAIS A PARTIR DO ESTUDO DO  
CASO DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em  
Administração a Universidade do Sul de Santa Catarina,  
como requisito para obtenção do título de Mestre em  
Administração.

Florianópolis, 21 de dezembro de 2011

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Gabriela Gonçalves Silveira Fiates  
Orientadora

---

Prof. , Dr.<sup>o</sup> Maurício Andrade de Lima  
Membro interno - Unisul

---

Prof. , Dr.<sup>o</sup> Sidnei Vieira Marinho  
Membro externo - Univali

*A todos os integrantes do Corpo  
de Bombeiros Militar de Santa  
Catarina que diariamente lutam  
para salvar vidas.*

## AGRADECIMENTOS

O tempo de afastamento da família com o objetivo de buscar uma titulação acadêmica me obriga a reconhecer que o convívio harmônico ocorrido durante esse distanciamento foi essencial para que houvesse a progressão da pesquisa.

Nada mais importante do que possuir saúde e poder estar ao lado das pessoas que se ama, sendo compreendido pelo tempo gasto com os estudos em detrimento do desfrute prazeroso das horas de lazer.

Agradeço, portanto, a minha esposa e meus dois filhos que acreditaram na escolha que fiz e souberam entender que isso seria passageiro e possibilitaria uma contribuição para a instituição que escolhi para trabalhar e crescer profissionalmente.

Ao Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina que através da pessoa do Sr coronel José Mauro da Costa inovou e lançou a um grupo de oficiais participantes do Curso de Comando e Estado Maior (CCEM) a oportunidade de frequentar um curso em nível de mestrado em administração estratégica pela Unisul, demonstrando visão de futuro quanto aos anseios e necessidades da corporação se firmar como uma organização de excelência na prestação dos seus serviços.

À Universidade do Sul de Santa Catarina que com todo o corpo docente e administrativo estreitou a distância entre a realidade vivida na corporação e o entendimento dessa situação, por meio da apresentação de teorias e práticas de gestão.

À minha orientadora, Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Gabriela Gonçalves Silveira Fiates, que aceitou engajar-se nessa luta e com sua determinação e experiência mostrou-me o melhor caminho a seguir, por vezes tortuoso, porém necessário para se chegar até aqui.

Aos meus colegas de curso bem como a todos que direta ou indiretamente auxiliaram, de alguma forma, na elaboração deste trabalho.

Por fim, a força maior da Natureza, comprovando que sem fé não se chega a lugar nenhum.

## RESUMO

O serviço público no Brasil passou por diferentes períodos, cada qual com a adoção de modelos apropriados às demandas políticas e sociais de cada época. Atualmente, o Brasil passa por momento de transição deixando para trás o modelo burocrático, e adotando um modelo de novo serviço público no qual a participação da sociedade é mais explícita. Nesse contexto, em serviços nos quais a organização pública não consegue atender de maneira adequada às demandas, as esferas pública e privada podem instituir parcerias. A participação de voluntários em serviços públicos é uma das possibilidades que esta nova forma de gestão permite imputando às organizações públicas mudanças organizacionais, seja em sua estrutura, seja na forma de gerir as pessoas unindo em um mesmo ambiente funcionários públicos concursados e voluntários. Num mundo globalizado, o estudo das mudanças nas organizações entende-se interessante por serem as mesmas suscetíveis a pressões internas ou externas e, como parte de um sistema, devem adequar-se aos novos ritos da administração. Assim, o objetivo deste trabalho é analisar a mudança organizacional ocorrida a partir da inserção dos voluntários na prestação de serviços à população pelo Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina (CBMSC). O estudo da participação de voluntários em organizações públicas, especificamente no CBMSC, vem buscar subsídios para uma melhor compreensão de como é a receptividade da corporação para com esses cidadãos intencionados a ajudar, de alguma forma, a diminuir as dificuldades em vista da escassez dos recursos humanos existentes na instituição. Assim, a compreensão dos modelos de gestão, passando do patrimonialismo até o novo serviço público é o início do caminho que tenta desvendar o porquê das dificuldades hoje encontradas e possibilitar a contínua busca de modelos que satisfaçam o interesse da coletividade. Para fundamentar o estudo foi utilizada a pesquisa qualitativa e quantitativa, visando atender aos objetivos do trabalho, sendo que dessa maneira pode-se aplicar entrevistas aos principais gestores da organização bem como questionários aos bombeiros militares e seus colegas voluntários, denominados bombeiros comunitários. A coleta dos dados demonstra que o CBMSC é uma instituição com seus valores bem solidificados, o mesmo acontecendo com a cultura organizacional. Os resultados indicam que ainda existem resistências quanto ao novo modelo adotado, mas que a instituição vem adaptando-se para poder trabalhar de forma coesa com os voluntários e assim continuar mantendo a prestação de seus serviços aos cidadãos. O serviço voluntário mostra-se assim, como uma alternativa para que a organização militar, ainda que caracterizada na subordinação, aceite a participação comunitária junto às atividades que desempenha em prol da coletividade.

**Palavras-chave:** Mudanças Organizacionais. Voluntários. Co-serviço. Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina.

## ABSTRACT

The public service in Brazil has gone through different periods, each one with the adoption of appropriate models to political and social demands of each time. Currently, Brazil is going through a transition moment leaving behind the bureaucratic model, and adopting a new model of public service in which the participation of society is more explicit. In this context, services in which the public organization can not adequately meet the demands, the public and private spheres can build partnerships. The participation of volunteers in public services is one of the possibilities that this new form of management allows organizations to public reckoning organizational changes, either in its structure, is how to manage people together in the same environment gazetted civil servants and volunteers. In a globalized world, the study of changes in organizations means interesting for being susceptible to the same internal or external pressures, and as part of a system should conform to the rites of the new administration. Considering this the objective of this paper is to analyze the organizational change that occurred from the inclusion of volunteers in providing services to the population by the Fire Brigade of Santa Catarina (CBMSC). The study of the participation of volunteers in public, specifically in CBMSC, is seeking for grants for a better understanding of how the corporation is receptive to these citizens intended to help in some way, to reduce the difficulties in view of the scarcity of resources at the existing human institution. Thus, the understanding of the business models, moving from paternalism to the new public service is the beginning of the path that attempts to unravel the reason for the difficulties encountered today and enable the continuous search for models that satisfy the interest of the community. In support of this study it was used qualitative and quantitative research in order to meet the goals of the work, and thus it can be applied to interview key managers of the organization as well as questionnaires to the militaries and their fellow firefighters volunteers called Community Firefighters. Data collection demonstrates that CBMSC is an institution with its values well solidified demonstrating that the organizational culture is very strong. The results show that there is still much resistance to the new model adopted, but also that the institution has been adapting itself to be able to work cohesively with the volunteers and going on to maintaining the provision of services to its citizens.

**Keywords:** Organizational Change. Volunteers. Co-service. Firefighters in Santa Catarina.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Resultado da pesquisa exploratória com as palavras-chave: “administração pública e voluntariado”.....	23
Quadro 2 - Resultado da pesquisa exploratória com as palavras-chave: “gestão pública e voluntariado”.....	24
Quadro 3 – Resultado da pesquisa exploratória com a palavra-chave: “administração pública”.....	24
Quadro 4 – Resultado da pesquisa exploratória com a palavra-chave: “gestão pública”.....	24
Quadro 5 – Resultado da pesquisa exploratória com a palavra-chave: “voluntariado”.....	25
Quadro 6 – Setores do Estado .....	36
Quadro 7 – Comparação entre os modelos de gestão pública (Patrimonialismo, Antiga Administração Pública, Nova Gestão Pública e Novo Serviço Público).....	46
Figura1 - O processo de pesquisa 'cebola'.....	79
Figura 2 - Organograma do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina .....	90
Quadro 8 – Tempo de serviço dos comandantes e tempo de implantação do bombeiro comunitário nos municípios sedes de Batalhão .....	92
Quadro 9 – Síntese da Análise Qualitativa das Entrevistas .....	107
Figura 3 - Articulação do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina.....	116
Quadro 10 – Síntese da análise quantitativa .....	139

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quantidade de bombeiros militares e bombeiros comunitários existentes na área operacional do CBMSC. ....	83
Tabela 2 - Tempo de serviço dos bombeiros militares no CBMSC .....	111
Tabela 3 - Aceitação do programa de bombeiros comunitários (voluntários) pelos bombeiros militares.....	112
Tabela 4 - Percepção dos bombeiros militares acerca da hierarquia, disciplina e controle em voluntários.....	113
Tabela 5 - Tempo de serviço prestado como voluntário pelos bombeiros comunitários .....	113
Tabela 6 - Quanto à segurança na instrução para capacitação e atuação dos bombeiros comunitários.....	114
Tabela 7 - Percepção dos bombeiros comunitários acerca dos princípios de hierarquia, disciplina e controle em voluntários .....	115
Tabela 8 - Percepção dos bombeiros militares quanto à segurança da estrutura para atendimento às ocorrências .....	117
Tabela 9 - Percepção dos bombeiros militares acerca da presença dos voluntários na estrutura militar .....	118
Tabela 10 - Percepção dos bombeiros comunitários em relação à divisão de tarefas.....	118
Tabela 11 - Quanto à aceitação da subordinação pelos bombeiros comunitários .....	119
Tabela 12 - Recepção dos bombeiros militares aos bombeiros comunitários.....	120
Tabela 13 - Percepção dos bombeiros comunitários quanto à resistência sofrida na recepção.....	121
Tabela 14 - Período de implantação do programa bombeiro comunitário nas diferentes OBM's.....	122
Tabela 15 - Percepção dos bombeiros militares quanto à preparação para a mudança - comunicação.....	123
Tabela 16 - Quanto ao tempo para adaptação dos bombeiros militares.....	124
Tabela 17 - Percepção do bombeiro comunitário quanto à sua presença como ameaça ao efetivo militar .....	124
Tabela 18 - Possíveis ameaças provocadas pelos bombeiros comunitários.....	125
Tabela 19 - Percepção do bombeiro militar quanto à sua possível substituição .....	126
Tabela 20 - Quanto à motivação do voluntariado .....	127
Tabela 21 - Quanto ao vínculo empregatício do bombeiro comunitário.....	128
Tabela 22 - Identificação do bombeiro comunitário com o bombeiro militar .....	129
Tabela 23 - Quanto à divisão de trabalho e jornada dos bombeiros comunitários.....	130
Tabela 24 - Significância da utilização dos bombeiros comunitários segundo a percepção dos	

bombeiros militares.....	131
Tabela 25 - Quanto à disponibilidade para atuação dos bombeiros comunitários .....	133
Tabela 26 - Percepção dos bombeiros militares quanto à complementação dos serviços para melhoria do atendimento.....	134
Tabela 27 - Percepção dos bombeiros militares quanto à inclusão na corporação e às políticas públicas futuras para o quadro .....	135
Tabela 28 - Autoavaliação do serviço prestado pelos bombeiros comunitários.....	136
Tabela 29 - Percepção do bombeiro comunitários quanto ao seu papel – complemento ou substituto .....	136
Tabela 30 - Qualidade da instrução no CBMSC dada aos bombeiros comunitários .....	138
Tabela 31 - Quanto ao tempo para a capacitação - horas formação / homem.....	138

## **LISTA DE SIGLAS**

ANPAD – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração

BBM – Batalhão de Bombeiro Militar

BBMM – Bombeiros militares

BC – Bombeiro Comunitário

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CBM – Companhia de Bombeiro Militar

CBMSC – Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina

DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público

GBM – Grupo de Bombeiro Militar

NAP – Nova Administração Pública

NPM – Nova Gestão Pública

NSP – Novo Serviço Público

PBM – Pelotão de Bombeiro Militar

PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>14</b>
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO.....	14
1.2 PROBLEMÁTICA.....	22
1.3 OBJETIVOS DO TRABALHO.....	26
<b>1.3.1 Objetivo Geral</b> .....	<b>26</b>
<b>1.3.2 Objetivos Específicos</b> .....	<b>26</b>
1.4 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO .....	26
1.5 ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO.....	28
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	<b>29</b>
2.1. GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL: DO PATRIMONIALISMO AO NOVO SERVIÇO PÚBLICO (NSP).....	29
<b>2.1.1 Patrimonialismo</b> .....	<b>29</b>
<b>2.1.2 Burocracia</b> .....	<b>30</b>
<b>2.1.3 Administração Pública Gerencial</b> .....	<b>32</b>
2.1.3.1 Nova Administração Pública (NAP) e Nova Gestão Pública (NPM) .....	37
2.1.3.2 O Novo Serviço Público (NSP) e a Co-Produção.....	40
2.2. GOVERNANÇA NO CONTEXTO DA GESTÃO PÚBLICA .....	48
<b>2.2.1 Parcerias para garantir a governança do país e dos serviços essenciais à sociedade</b> .....	<b>50</b>
<b>2.2.2 Voluntariado e seu impacto na prestação do serviço público</b> .....	<b>54</b>
2.3 MUDANÇA ORGANIZACIONAL .....	59
<b>2.3.1 Cultura Organizacional</b> .....	<b>63</b>
2.3.1.1 Cultura Militar.....	68
<b>2.3.2 Estrutura Organizacional</b> .....	<b>70</b>
<b>2.3.3 Resistências</b> .....	<b>73</b>
<b>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	<b>78</b>
3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA.....	78
3.2 POPULAÇÃO E AMOSTRA.....	82
3.3 DEFINIÇÃO DAS VARIÁVEIS DE ANÁLISE.....	85
3.4 COLETA DE DADOS .....	85
3.5 MÉTODO DE ANÁLISE DE DADOS .....	88
<b>4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS</b> .....	<b>89</b>
4.1 ANÁLISE QUALITATIVA (INTERPRETATIVA) DAS ENTREVISTAS REALIZADAS	

COM OS GESTORES .....	91
<b>4.1.1 Quanto ao tempo de corporação e implantação do projeto bombeiro comunitários</b>	<b>92</b>
<b>4.1.2 Quanto ao conhecimento da existência dessa modalidade de bombeiro comunitário em outra organização bombeiril fora do Estado.....</b>	<b>93</b>
<b>4.1.3 Quanto às informações acerca da implantação dessa modalidade.....</b>	<b>94</b>
<b>4.1.4 Quanto ao tempo para adaptação da nova modalidade .....</b>	<b>95</b>
<b>4.1.5 Quanto a garantia da continuidade dos serviços que o CBMSC desenvolve com o auxílio da mão de obra voluntária.....</b>	<b>97</b>
<b>4.1.6 Quanto a questão de receptividade aos bombeiros comunitários pelos bombeiros militares e da existência de algum problema de relacionamento ou comportamental de bombeiros militares e bombeiros comunitários nas unidades .....</b>	<b>99</b>
<b>4.1.7 Quanto ao conhecimento dos gestores a respeito de algum fato que tenha destaque negativo por parte de algum BC .....</b>	<b>102</b>
<b>4.1.8 Quanto a visão que os gestores têm acerca do serviço prestado pelos bombeiros comunitários .....</b>	<b>104</b>
<b>4.1.9 Síntese da análise das entrevistas .....</b>	<b>106</b>
<b>4.2 ANÁLISE QUANTITATIVA DOS QUESTIONÁRIOS APLICADOS AOS BOMBEIROS MILITARES E COMUNITÁRIOS .....</b>	<b>110</b>
<b>4.2.1 Quanto à Cultura Organizacional.....</b>	<b>111</b>
<b>4.2.2 Estrutura Organizacional.....</b>	<b>116</b>
<b>4.2.3 Quanto às resistências.....</b>	<b>120</b>
<b>4.2.4 Percepção da mudança .....</b>	<b>122</b>
<b>4.2.5 Relação do voluntariado com sua atividade .....</b>	<b>126</b>
<b>4.2.6 Parceria para a execução do serviço.....</b>	<b>129</b>
<b>4.2.7 Governança / Gestão do serviço.....</b>	<b>134</b>
<b>4.2.8 Capacitação.....</b>	<b>137</b>
<b>4.2.9 Resumo das tabelas da análise quantitativa .....</b>	<b>139</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>143</b>
<b>5.1 SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS .....</b>	<b>149</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>151</b>
<b>APÊNDICE A – Quadro 1 - Resultado de pesquisa exploratória nas bases de dados...</b>	<b>161</b>
<b>APÊNDICE B - Quadro 1 – População e amostra para aplicação de questionários .....</b>	<b>163</b>
<b>APÊNDICE C - Quadro 1 – Resultado da aplicação dos questionários .....</b>	<b>166</b>
<b>APÊNDICE D – Roteiro de entrevista a ser aplicada junto aos gestores das unidades</b>	

<b>operacionais em nível de Batalhão. ....</b>	<b>169</b>
<b>APÊNDICE E – Quadro 1 - Dimensões e variáveis para aplicação de questionário com os bombeiros militares. ....</b>	<b>170</b>
<b>APÊNDICE F – Quadro 1 - Dimensões e variáveis para aplicação de questionário com os bombeiros comunitários.....</b>	<b>174</b>
<b>APÊNDICE G – Questionário aplicado na amostra de bombeiros militares.....</b>	<b>177</b>
<b>APÊNDICE H – Questionário aplicado na amostra de bombeiros comunitários. ....</b>	<b>181</b>

## 1 INTRODUÇÃO

As organizações públicas vêm desenvolvendo formas para amenizar os impactos causados pelas dificuldades de provisão por parte do aparato estatal. Para tanto, algumas alternativas têm sido propostas com o intuito de amenizar essa situação, sentida no Estado, na prestação de serviços básicos ou essenciais.

Nesse sentido, é que se pretende estudar algumas modalidades de gestão no serviço público com a proposta de reconhecer no modelo adotado atualmente, por algumas organizações, a saída para a resolução de conflitos institucionais que até então não eram tratados e geravam descontentamento tanto por parte dos agentes públicos como dos cidadãos receptores de serviços sem qualidade, defasados e desqualificados.

### 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

O Estado é constituído por diversos órgãos, os quais visam o atendimento das demandas sociais. Garantir a segurança, manter a ordem e a paz, bem como instituições legislativas, executivas e judiciária são atos que se valem da presença da polícia e das forças armadas, os quais servem para estabilizar as relações sociais, dentre elas as de responsabilidade estatal (BRANDÃO et al, 1998).

O Estado Moderno mostra-se atualmente com um sistema de exercício do poder tripartido, com as funções legislativa, executiva e judiciária, e organizado em atividade administrativa e serviços públicos, originados entre os séculos XVII e XVIII (FRANÇA, 1999).

Com o propósito de harmonizar o convívio social através do equilíbrio entre os interesses individuais e coletivos, o Estado é uma instituição que difere da própria sociedade. A ação do Estado Moderno instrumentaliza-se por meio da supremacia do interesse público sobre o interesse particular, no plano nacional, e pelo exercício da soberania, no plano internacional (FRANÇA, 1999).

Weber (1997) enfatiza que o monopólio do uso legítimo da força é o que difere uma instituição governamental de uma não governamental. Assim, o Estado como ente da proteção ao direito age sobre os cidadãos por meio de atividades na esfera judicial, regulatória e de controle.

Para enfrentar o crescimento do socialismo, a direita dos países capitalistas ocidentais propôs o aumento do tamanho do Estado para que pudesse intensificar sua atuação na provisão de serviços e na economia (BRANDÃO et al, 1998).

A história tem mostrado que, na linha evolutiva do Estado, o equilíbrio entre interesses públicos e privados tem sido assegurado de forma precária, alternando-se ora mais para o individualismo ora mais para o coletivismo (FRANÇA, 1999).

Dessa forma, essas duas concepções acabaram influenciando os sistemas filosóficos, científicos, políticos, econômicos e religiosos de nossa era e, ao mesmo tempo, gerando um entrave na busca de um Estado ideal, passando pelo Estado antigo (o império dos gregos e romanos), pelo Estado medieval (feudalismo e monarquia), chegando ao Estado moderno ( república e democracia) (FRANÇA, 1999).

Em 1929 o capitalismo passou pela sua maior crise e, com medidas preconizadas por Keynes (1996), houve a intervenção da economia para tentar diminuir os efeitos cíclicos que ocorriam, provocando o aumento da presença estatal, com a geração de novos empregos no setor público e de ações sociais.

Mesmo com o crescimento do Estado, surgem problemas graves como desemprego, fome e serviços básicos precários. Nos anos 70, a maioria dos países entra em crise fiscal e, O'Connor (1977) divulga que o Estado tem que manter-se desempenhando duas funções básicas e ditas, muitas vezes, contraditórias: acumulação e legitimação.

Quanto à acumulação, o Estado sempre foi o meio econômico das classes dominantes. A esse respeito, O'Connor (1977, p.19) aponta que:

O Estado deve tentar manter, ou criar, as condições em que se faça possível uma lucrativa acumulação de capital. Entretanto, o Estado também deve manter ou criar condições de harmonia social. Um Estado capitalista que empregue abertamente sua força de coação para ajudar uma classe a acumular capital à custa de outras classes perde sua legitimidade e, portanto, abala a base de suas lealdades e apoios. Porém, um Estado que ignore a necessidade de assistir o processo de acumulação de capital arrisca-se a secar a fonte de seu próprio poder, a capacidade de produção de excedentes econômicos e os impostos arrecadados deste excedente (e de outras formas de capital). [...] O Estado deve envolver-se no processo de acumulação, porém tem de fazê-lo mistificando sua política, denominando-a de algo que não é, ou tem de ocultá-la (por exemplo, transformando temas políticos em temas administrativos).

Max Weber é um ponto de referência obrigatório quando se definem as funções do Estado. Segundo ele:

O Estado moderno, na concepção weberiana, encerra em sua essência a existência de uma ordem legal, uma burocracia, uma jurisdição compulsória sobre determinado

território e, principalmente, a detenção do monopólio do uso legítimo da força física (MAX WEBER apud CARNOY, 1986, p. 65).

Para Hegel, o Estado ideal, eterno e não histórico, deveria proporcionar, “[...] uma relação justa e ética de harmonia entre os elementos da sociedade, posta acima dos interesses particulares e os grupos, ao passo que os interesses coletivos do todo social seriam preservados nas ações do próprio Estado” (CARNOY, 1986, p. 66).

Hoje, sentindo a crise do setor público, a humanidade vem discutindo acerca de qual é o modelo ideal de Estado, capaz ao mesmo tempo de harmonizar o convívio das pessoas, de assegurar a paz e a tranquilidade social, de fomentar o bem-estar coletivo e de promover o desenvolvimento econômico auto sustentável (FRANÇA, 1999).

Nassuno (1997, p.28) enfatiza que há uma tendência de:

No setor de serviços que não pressupõem o poder de Estado, mas no qual a presença do Estado se justifica porque envolvem direitos humanos fundamentais ou “economias externas”, a prestação dos serviços será descentralizada por meio de um processo denominado “publicização” para entidades de prioridade pública não-estatal, regidas pelo direito privado, denominadas organizações sociais.

Ao mesmo tempo, tentando manter o tratamento dos interesses individuais e coletivos no embate entre duas posições antagônicas, ora visto como ausente ora como totalitário, percebeu-se a concepção de dois modelos de Estado, representados pelo Estado de Direito e pelo Estado Social (FRANÇA, 1999).

Esses dois modelos de Estado vêm agindo, mais ou menos intensivamente na vida das pessoas e no cotidiano das organizações, interferindo na política e administração dos povos e nações e, por essa razão, obrigando as instituições a eles pertencentes a buscarem mecanismos para mantê-las participando desse processo evolutivo (FRANÇA, 1999).

O cenário do pós-guerra aumentou as divergências entre o Estado de Direito, com um modelo liberal e abstencionista, e o Estado socialista, com seu modelo totalitário e intervencionista. No modelo liberal, verificava-se uma grande concentração de riqueza ostentada no meio da fome e, no modelo totalitário, a supressão plena das liberdades públicas, submetendo o indivíduo ao Estado, considerado um fim em si mesmo (FRANÇA, 1999)

Em 1944 a obra “O Caminho da Servidão”, do economista austríaco Friedrich A. Hayek, foi uma resposta dirigida à reconfiguração do papel do Estado, com o ressurgimento dos princípios liberais (HAYEK, 1944).

O Neoliberalismo foi um movimento que condenava a imposição, por parte do Estado, de limitação ao mercado, propondo dessa maneira um Estado mínimo, atribuindo-lhe

funções e atividades de controle social e de manutenção da ordem pública, e considerando a intervenção estatal uma grave ameaça à liberdade econômica e política. Na concepção neoliberal há uma proposta de não interferência nos direitos de propriedade atribuído aos agentes econômicos.

A Inglaterra, na década de 80, havia contribuído com a adoção do primeiro programa neoliberal, no governo Thatcher, considerado o mais puro movimento liberalizante da atualidade no âmbito dos países capitalistas avançados. Esse modelo foi seguido pelo resto do mundo e deu à Inglaterra uma intensa atividade privatizante, reduzindo o Estado ao mínimo indispensável.

No final do século XX, circunstâncias econômicas, sociais e administrativas impuseram ao Estado uma necessidade de reforma (SANTOS, 2001). O esgotamento de arrecadação do Estado e aumento do déficit público, devido a distorções na transferência de rendas, gerou uma crise fiscal. Essa crise originou uma crise de governabilidade e credibilidade do Estado, o qual não garantia mais a provisão dos serviços sociais à população, causando desconfiança e insatisfação com relação aos serviços públicos prestados. A estrutura burocrática do Estado torna-se incompatível com as novas exigências ordenadas pela globalização da economia, implicando em mudanças na organização e gestão do setor público, a fim de, reduzir os gastos governamentais e manter o atendimento às necessidades da população (SANTOS FILHO, 2001; PAULA, 2001).

Pereira (1998), corroborando com o entendimento desses autores, exalta que com a eclosão do endividamento internacional, na década de 80, o foco político na elaboração de políticas públicas foi direcionado ao ajuste fiscal e reformas orientadas para o mercado. Já nos anos 90, a ênfase passou a ser a reforma do Estado, direcionada principalmente para a reforma administrativa.

No Brasil, no governo de Fernando Henrique Cardoso, a reforma da administração pública foi orientada a transformar a antiga e burocrática Secretaria da Presidência em um novo ministério, o qual iria gerir o serviço público, denominado Ministério da Administração e Reforma do Estado (PEREIRA, 1998).

A reforma provavelmente significará reduzir o Estado, limitar suas funções como produtor de bens e serviços e, em menor extensão, como regulador, mas implicará provavelmente em ampliar suas funções no financiamento de atividades nas quais externalidades ou direitos humanos básicos estejam envolvidos, e na promoção da competitividade internacional das indústrias locais (PEREIRA, 1998, p.23).

Paula (2007, p. 20) também dá sua contribuição a esse respeito ao comentar que a crise foi o fato que desencadeou a busca por um Estado mais atuante e menos burocrático.

No Brasil, a percepção da natureza da crise e, em seguida, da necessidade imperiosa de reformar o Estado ocorreu de forma acidentada e contraditória, em meio ao desenrolar da própria crise.[...] A causa fundamental dessa crise econômica foi a crise do Estado – uma crise que ainda não está plenamente superada, apesar de todas as reformas já realizadas. Crise que se caracteriza pela perda de capacidade do Estado de coordenar o sistema econômico de forma complementar ao mercado. Coordenação econômica que envolve alocação de recursos, acumulação de capital e distribuição de renda. Em economias capitalistas esse papel é desempenhado pelo mercado e pelo Estado. Quando o Estado (ou o mercado) entra em crise, essa função fica seriamente prejudicada.

Entende-se então, que a partir da crise da década de 80 o Brasil, com uma visão neoliberal, iniciou a reforma do Estado, abrindo portas ao capital estrangeiro e dedicando-se a manter as atividades regulatórias para as atividades mercantis, desonerando-se, dessa forma, da obrigação de manter as organizações a ele subordinadas sob sua exclusiva manutenção.

As alterações institucionais ocorridas no Brasil a partir da década de 1980 quanto à descentralização, foram devidas a fatores exógenos (globalização) bem como a problemas no âmbito interno, como a crise fiscal (DINIZ, 1997).

Diante de um cenário de crise fiscal e redefinição da inserção do país no sistema internacional, reduziu-se a capacidade da União em articular as esferas regionais e locais do governo, como também a implementação de programas e projetos sociais e econômicos. Pela dificuldade em manter o pagamento da dívida pública e evitar o esvaziamento financeiro do governo central, iniciou-se um período de recessão e hiperinflação (AFFONSO, 1995).

Apesar da crise do estado Brasileiro já ter começado a se instalar desde a década de setenta, ela só se evidencia nos anos oitenta. Suas manifestações mais evidentes são a crise fiscal e o esgotamento do modelo de substituição de importações, que se inserem num contexto mais amplo de superação das formas de intervenção econômica e social do Estado (PEREIRA, 1998).

Na administração pública, destaca-se o surgimento de iniciativas inovadoras, as quais se contrapõem a algumas características desgastadas do padrão tradicional de gestão do Estado. Tais iniciativas revelam que alguns passos têm sido dados pela administração, no sentido da ampliação e consolidação da cidadania, firmando a parceria e a participação comunitária, enfim, a soma de esforços de pessoas e instituições para oferecer melhor qualidade de vida a todos os cidadãos.

A palavra inovação pode ter diferentes significados. O dicionário Larousse (1999, p. 204) indica que inovar é “introduzir uma coisa nova para substituir qualquer coisa antiga” e que inovação tem o sentido de “mudanças, criação”. Pode-se dizer que, para atingir-se essa inovação de serviços, numa perspectiva de mudança de gestão, assumindo a possibilidade das comunidades fazerem parte do processo de segurança pública, há necessidade de se formular e examinar com cuidado o futuro “[...] com novas mentalidades, novos olhos e novos ouvidos[...]” (DRUCKER, 1998, p.9).

Segundo Schumpeter (1997) para que haja desenvolvimento há o surgimento de uma mudança espontânea e descontínua nos canais de fluxo, alterando e deslocando o estado de equilíbrio já existente.

Essas mudanças espontâneas e descontínuas no canal do fluxo circular e essas perturbações do centro do equilíbrio aparecem na esfera da vida industrial e comercial, não na esfera das necessidades dos consumidores de produtos finais. Quando aparecem mudanças espontâneas e descontínuas no gosto dos consumidores, trata-se de uma questão de súbita mudança dos dados, a qual o homem de negócios deve enfrentar, por isso é possivelmente um motivo ou uma oportunidade para adaptações de seu comportamento que não sejam graduais, mas não de um outro comportamento em si mesmo. Portanto esse caso não oferece nenhum outro problema além de uma mudança nos dados naturais, nem requer nenhum método novo de tratamento; razão pela qual desprezaremos qualquer espontaneidade das necessidades dos consumidores que possa existir de fato, e admitiremos que os gostos são 'dados'. Isso nos é facilitado pelo fato de que a espontaneidade das necessidades é em geral pequena. Certamente devemos sempre começar da satisfação das necessidades, uma vez que são o fim de toda produção, e a situação econômica dada em qualquer momento deve ser entendida a partir desse aspecto. No entanto as inovações no sistema econômico não aparecem, via de regra, de tal maneira que primeiramente as novas necessidades surgem espontaneamente nos consumidores e então o aparato produtivo se modifica sob sua pressão. (SCHUMPETER, 1997, p.76)

Essa inovação é definida por Drucker (1998, p. 96) como “fazer novas coisas, conseguir realizar combinações de recursos de forma nova, ou fazer as coisas de uma certa maneira” relacionando-se com estruturas e formas organizacionais não convencionais, formas novas de organização do trabalho, estruturas organizacionais e programas de mudança planejada. “Novas possibilidades continuamente são oferecidas pelo mundo circundante, em particular descobertas novas são continuamente acrescentadas ao estoque de conhecimento existente” (SCHUMPETER, 1997, p.87).

A partir da necessidade de complementar a lacuna existente no quadro efetivo de servidores públicos, foi naturalmente surgindo um serviço agregador de forças como forma de integrar a comunidade aos serviços estatais, garantindo a consecução de seus objetivos. No que se refere à gestão de segurança, a inovação deu-se por conta do uso do voluntariado diretamente relacionado com a proteção da coletividade (GEVAERD, 2001).

Frente à importância da participação deste indivíduo no novo processo de gestão, dentro do atual perfil do voluntário, cidadão que, motivado por valores de participação e solidariedade, doa seu tempo, trabalho, talento e competência, sem remuneração, em favor de causas sociais e de interesse comunitário, recebe a oportunidade de participar de um novo grupo, aprender coisas novas, tendo o prazer de ser útil, exercendo verdadeiramente a cidadania (VALE, 1999).

No serviço de proteção contra incêndio e atendimento emergencial, isso se mostra cada vez mais distante do papel do Estado enquanto ente responsável pelos serviços classificados como atividades exclusivas do Estado (BRASIL, 1995).

Para Genro (apud FACHIN; CHALANT, 1998, p.17), “uma comunidade chamada a participar do governo sai de seu cotidiano alienado, disperso, de um cotidiano que não tem opções, e descobre alternativas”. Com esse movimento, se esboça, então, uma retomada da importância do papel das comunidades locais, no alcance mais completo da cidadania.

Retoma-se a forma de governo mais próxima do cidadão em geral, mais próxima de suas necessidades vitais, mais próximas do alcance de sua realização pessoal, como parte integrante do processo. Demonstra-se, de alguma forma, que é possível enfrentar as mesmas realidades com novos olhos, novos paradigmas, novas compreensões do fato social e do papel dos governos e de sua ação. O que compõe a discussão sobre as relações entre o governo e sociedade civil organizada, envolve a assunção, pela comunidade, de decisões acerca de seu próprio desenvolvimento.

Com a criação dos serviços auxiliares, em caráter voluntário, o governo desobriga-se da função de alocar recursos pessoais para investir na Segurança Pública, aproveitando o crescimento do voluntariado, admitindo a possibilidade de reduzir o impacto com a folha de pagamento ao aproveitar a força do voluntariado em apoio ao serviço profissional, com uma inovadora gestão administrativa, numa manifestação neoliberal, através da mão de obra voluntária colocada como possível substituta de um serviço essencial (GEVAERD, 2001).

O papel a ser desempenhado pelo Estado no mundo globalizado, qual seja o de ente regulador capaz de garantir o cumprimento de metas de eficiência dos serviços de necessidade ou de utilidade pública e de impedir a formação de monopólios privados, faz com que as organizações estatais moldem-se a essa nova concepção e aproveitem a força do voluntariado.

Costin (1998) observa que os governos, desde que submetidos a um intenso processo de reinvenção são os únicos agentes capazes de assegurar projetos essenciais em

áreas como saúde, educação, habitação, segurança, preservação do meio ambiente, comércio exterior, política industrial etc. E isso obedece, naturalmente, a uma evidência inquestionável: a lógica do lucro, que baliza o movimento dos mercados, não serve como bússola para orientar a ação do Estado.

Em contraste, os governos preocupados com a prestação direta de serviços muitas vezes chegam a abdicar de sua função de indicar o rumo para a sociedade. Os políticos que se deixarem arrastar pela cadeia tributos - serviços, correrão cada vez mais depressa para permanecer no mesmo lugar: precisarão fazer grande esforço para manter em funcionamento seus sistemas de prestação de serviços, e não terão tempo para pensar no rumo tomado pela sociedade (OSBORNE; GAEBLER, 1994).

Da compreensão de que o Estado não deve se dedicar à prestação direta de determinados serviços nasce uma pergunta fundamental: quem se responsabilizará por esses serviços?

Dentre as inúmeras experiências coletadas, Osborne e Gaebler (1994) utilizam como resposta a essa indagação a citação do discurso da campanha de 1990 do governador Lawton Chiles, onde o mesmo relata a sua visão sobre qual seja o principal objetivo do governo, enaltecendo que o Estado deva ser célere com as comunidades, assistindo-as de forma que possam se fortalecer, dentro do conceito da resolução dos próprios problemas, aumentando a legitimidade cívica.

Com esse enfoque, é apontada a necessidade de se transferir, por meio da delegação de poder, a responsabilidade da burocracia para a comunidade, migrando o Estado da execução do serviço para a sua simples administração. Supõe-se que o problema da qualidade da prestação dos serviços disponibilizados à comunidade não reside no fato de serem eles públicos ou privados e sim na questão da existência de competição ou de monopólio desses serviços. Sustentam a tese de que a renúncia do monopólio estatal, com a delegação de poder e com o estímulo da competição pela realização desses serviços levará inevitavelmente a uma melhor qualidade na sua prestação (OSBORNE; GAEBLER, 1994).

A utilização de pessoas da comunidade nos serviços do Estado visando colaborar nas atividades essenciais ou não do ente maior, retomam o papel das comunidades em se organizarem e aproximarem governo e cidadão, através de suas necessidades vitais e proporcionando um bem estar social, através da prestação voluntária desses serviços. Para Genro (1998, p.17), “uma comunidade chamada a governar sai de seu cotidiano alienado, disperso, de um cotidiano que não tem alternativas, e descobre alternativas”.

Prévost (1995), argumenta que resultados positivos foram conseguidos quando foram empregados o empreendedorismo e liderança locais, com o objetivo de se alcançar o desenvolvimento econômico de uma comunidade, sendo que a participação do cidadão é o diferencial que movimenta as práticas ao sucesso.

## 1.2 PROBLEMÁTICA

Em muitos países a população vive em grandes centros urbanos que deveriam oferecer os serviços básicos que ela espera receber, sendo que a redescoberta da influência que o convívio local pode ter na vida dos cidadãos possibilita e favorece a proximidade destes com o Estado.

À medida que o Estado viu sua poupança pública esvair-se, perdeu autonomia financeira e envolveu-se no mais completo imobilismo (PEREIRA,1998).

Segundo Abrúcio (1998), existiram quatro fatores que motivaram a crise do Estado: a) a crise econômica com o choque do petróleo em 1973 e piorada ao longo dos anos de 1980; b) a crise fiscal, onde havia grande dificuldade dos governos conseguirem financiar suas dívidas; c) a escassez de recursos, gerando dificuldade em gerir os governos e pressão por parte de usuários dos serviços públicos e beneficiários de relações corporativistas e; d) a globalização e o advento da era tecnológica, dificultando o controle das relações financeiras e comerciais além do poderio majoritário das multinacionais.

Assim, uma nova ordem havia sido estabelecida, ou seja, o combate ao gigantismo do Estado e excesso de gastos públicos, através da redução do Estado, com a implementação de políticas de privatização em conjunto com a tentativa de “restaurar a primazia do livre mercado nas decisões relativas à alocação de recursos” (DINIZ, 1997, p.178).

A ideia que permanecia no Estado nos anos 80 é que se deveria aprender a fazer mais com menos e se tornar mais adaptável. Dessa maneira, a solução encontrada para melhorar a eficiência estatal foi de se incorporar à administração pública mecanismos gerenciais, provenientes da iniciativa privada.

Nesse cenário de profundas transformações, provocadas pela revolução tecnológica e pela globalização, obrigando as organizações a diminuírem seus custos por meio da revisão do modo de oferta de produtos e dos serviços, além do trabalho organizado, houve a inclusão acentuada da terceirização, caracterizada de distintas maneiras, sendo uma o aparecimento de organizações não governamentais (ONG's).

Essas organizações, na tentativa de confirmar a prestação dos serviços prestados pela administração pública, começam a contar com a manifestação de cidadãos que objetivam usufruir dos serviços públicos, mas que, sentindo a deficiência do aparato estatal, introduzem uma nova forma de participação comunitária, visando o bem comum.

A fim de se buscar uma melhor compreensão a respeito desse problema, foi realizada uma pesquisa exploratória com o objetivo de verificar o que já foi publicado a respeito desse tema, percebendo-se poucas obras alinhadas com esta pesquisa.

Por se tratar de uma pesquisa exploratória e, para se chegar mais próximo de uma realidade científica, foram realizadas três pesquisas em base de dados livres sendo, uma na base Domínio Público ([www.dominiopublico.gov.br](http://www.dominiopublico.gov.br)), uma na base CAPES ([www.capes.gov.br](http://www.capes.gov.br)) e outra na base de dados da ANPAD – anais de eventos ([www.anpad.org.br](http://www.anpad.org.br)).

Nessas três pesquisas foram colocadas as palavras-chave “administração pública e voluntariado” e “gestão pública e voluntariado”.

Percebe-se que a base de dados domínio público foi a que apresentou um maior número de obras, porém, ao se fazer o levantamento, ficou claro que ao se colocar tanto as palavras-chave “administração pública e voluntariado” ou “gestão pública e voluntariado”, a base ofereceu o mesmo resultado, alterando somente a ordem das obras. Embora um pouco estranho, essa base apresentou um número exato de 10.000 itens, os quais foram vistos um a um, através de conjuntos de 50 por página. Cabe ressaltar que nessa base apareceram muitas páginas com pareceres ligados à área de educação e muitos títulos de livros da literatura brasileira.

Já a base da CAPES, a análise foi mais restrita embora se tenha utilizado a mesma seleção das palavras-chave o que demonstrou um filtro de maior qualidade, assim como também ocorreu na base da ANPAD.

O resultado das pesquisas mostrou poucos itens alinhados com a intenção deste trabalho. Para isso, foram elaborados quadros para melhor observação da produção encontrada, de acordo com as palavras-chave que foram utilizadas, conforme ilustrado abaixo.

Quadro 1 - Resultado da pesquisa exploratória com as palavras-chave: “administração pública e voluntariado”.

Banco de dados	Total	Após leitura dos Títulos	Após leitura dos Resumos
Domínio Público	10000	11	4
CAPES	45	2	2

ANPAD	0	0	0
-------	---	---	---

Fonte: elaborado pelo autor

Quadro 2 - Resultado da pesquisa exploratória com as palavras-chave: “gestão pública e voluntariado”.

Banco de dados	Total	Após leitura dos Títulos	Após leitura dos Resumos
Domínio Público	10000	11	4
CAPEL	50	1	1
ANPAD	0	0	0

Fonte: elaborado pelo autor

Como nem todos os trabalhos puderam facilmente ser considerados dentro da mesma área de estudo deste projeto, foi seguida a ordem: número total de trabalhos encontrados, trabalhos selecionados após a leitura do título e trabalhos selecionados após a leitura do resumo, representando o número total de itens encontrados na busca da base de dados, os títulos que continham as palavras-chave ou sinônimos e, ainda, os resumos dos trabalhos que foram pesquisados em virtude da dúvida que pairava na leitura somente dos títulos, os quais sugeriam algum alinhamento, mas que, pela incerteza, tiveram que ser pesquisados.

Interessante foi o fato da base de dados ANPAD não ter apresentado nenhum resultado para os grupos de palavras-chave que foram colocados para a pesquisa exploratória.

Então, visando uma melhor aproximação com as palavras-chave propostas, tentou-se mais uma vez a busca na base de dados da ANPAD, agora com três palavras distintas: “administração pública”, “gestão pública” e “voluntariado”.

Quadro 3 – Resultado da pesquisa exploratória com a palavra-chave: “administração pública”.

Banco de dados	Total	Após leitura dos Títulos	Após leitura dos Resumos
ANPAD	353	9	9

Fonte: elaborado pelo autor

Quadro 4 – Resultado da pesquisa exploratória com a palavra-chave: “gestão pública”.

Banco de dados	Total	Após leitura dos Títulos	Após leitura dos Resumos
ANPAD	56	2	2

Fonte: elaborado pelo autor

Quadro 5 – Resultado da pesquisa exploratória com a palavra-chave: “voluntariado”.

Banco de dados	Total	Após leitura dos Títulos	Após leitura dos Resumos
ANPAD	11	1	1

Fonte: elaborado pelo autor

Depreende-se daí que, na base de dados ANPAD, a pesquisa surtiu maior efeito ao ser verificada através de palavras não combinadas, gerando assim algum resultado para a busca. Nesse caso, houve o aparecimento de duplicidade de obras nas pesquisas realizadas, tanto para a palavras-chave “administração pública” quanto para “gestão pública”.

Nessa mesma base, a palavra-chave “voluntariado”, isoladamente, apresentou um resultado com apenas um trabalho alinhado ao interesse desta pesquisa.

Assim, como resultado da pesquisa exploratória, chegou-se a um total de dezenove produções científicas (4 domínio público, 03 CAPES e 12 ANPAD) que possuem algum alinhamento com este trabalho e que podem auxiliar no desenvolvimento do referencial teórico, ou seja, o que se está falando a respeito do tema proposto. Os títulos dessas obras aparecem no quadro 1, no apêndice A desta pesquisa.

A análise qualitativa dos resumos dos trabalhos apresentou que autores como Prado e Cruz (2006), Fadul e Silva (2008), Oliveira (2009) e Klering, Porsse e Guadagnin (2010) têm convergido ao tratar de assuntos ligados à incapacidade do Estado em garantir a continuidade dos serviços públicos. Dessa forma, são travadas discussões a respeito de novos modelos de gestão pública, passando pelo patrimonialismo, burocracia e gerencialismo os quais já não são vistos como garantidores da provisão dos serviços.

A necessidade de uma reforma do Estado também é vista como uma necessidade para que o governo não sucumba e possa ser administrado com maior desempenho.

Nessa análise, percebe-se a importância da descentralização dos serviços, através da participação cidadã, num modelo de gestão mais participativo chegando-se, assim, aos modelos atuais, denominados de Nova Administração Pública (NAP) e Novo Serviço Público. Nessas modalidades, a administração pública passa a contar também com outros entes sociais, os voluntários, os quais passam a coproduzirem o bem público através de práticas inovadoras e transformadoras da administração pública, onde são implementadas as mudanças organizacionais.

Dessa maneira, pretende-se auxiliar no preenchimento dessa lacuna teórica ao ser explorado um pouco mais essa problemática.

Assim, para se alcançar os objetivos propostos neste trabalho, parte-se do princípio da existência de um problema, o qual será respondido, academicamente, a partir do seguinte questionamento: A participação de voluntários na prestação de serviços ligados ao Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina (CBMSC) tem sido uma alternativa bem recepcionada, internamente na organização, para a manutenção de sua missão junto à população?

E, nesse sentido, pretende-se contribuir com a produção científica para se aumentar um pouco mais o conhecimento a respeito do tema.

### 1.3 OBJETIVOS DO TRABALHO

#### 1.3.1 Objetivo Geral

Analisar a mudança organizacional ocorrida a partir da inserção dos voluntários na prestação de serviços à população pelo Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina (CBMSC).

#### 1.3.2 Objetivos Específicos

- Descrever o perfil dos agentes voluntários e sua participação na execução de serviços operacionais no CBMSC;
- Avaliar o grau de satisfação dos gestores em que o novo modelo de gestão é adotado;
- Identificar a percepção dos agentes estatais do CBMSC acerca da relação de trabalho com os voluntários;
- Verificar se há a necessidade da coexistência de agentes voluntários junto ao efetivo militar do CBMSC como forma de potencializar o atendimento emergencial.

### 1.4 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO

A utilização da prestação de serviços voluntários nas organizações públicas vem sendo discutida como forma de aproximar os agentes públicos, prestadores de serviço, aos cidadãos ou, mais especificamente, aproximar o Estado à população.

Nesse sentido é que, buscando melhorar a qualidade de vida e mitigar os problemas que são enfrentados no cotidiano da sociedade, se vislumbra um tipo de serviço que possibilite buscar soluções para essas demandas, orientadas à participação comunitária, envolvendo o cidadão comum com as atividades de prestação de serviço público.

A evolução das organizações públicas passa do modelo patrimonialista, ligado ao paternalismo e toda a sorte de intervenções pessoais chegando à forma burocrática de administrar a organização e avançando para um modelo mais amadurecido, que menos engessado que o modelo burocrático passa a valorizar e aceitar a introdução de ideias e serviços dos cidadãos.

Passou-se, então, à uma fase da administração voltada aos resultados esperados pelas organizações públicas e atendimento das necessidades reais dos contribuintes, onde percebeu-se uma mudança nas organizações.

O Estado impossibilitado e desinteressado em manter-se soberano por certas atividades, até então ditas exclusivas de suas obrigações, consentiu com a criação de alternativas para suprir a carência dos serviços que até então prestava.

Assim, pessoas com o interesse comum, de receberem um melhor serviço público, juntaram forças e aliaram-se às organizações públicas no afã de, juntos, poderem suprir a carência estatal e darem continuidade ao serviço público de qualidade e com menor custo.

A implementação do serviço voluntário na administração pública poderá se constituir numa nova modalidade de prestação de serviço de forma compartilhada, fiscalizada e fomentada pelo Estado, apresentando-se como alternativa administrativa, sem que seja necessária a contratação e inchaço na folha de pagamento e refletindo de forma positiva a ideia da utilização de pessoas motivadas a exercerem funções de auxílio de maneira prazerosa e supervisionada.

Cabe ressaltar que as organizações públicas sempre foram apoiadas em critérios rígidos de obediência às formalidades burocráticas, sendo que as de caráter militar, especificamente, são marcadas por uma estrutura baseada no comando e controle.

Nesse contexto, o CBMSC como órgão estatal e, não fugindo dessa realidade, obrigou-se a seguir o mesmo caminho, intentando verificar uma forma de não sucumbir e de manter ativo o serviço de prestação de segurança pública que lhe é, constitucionalmente, atribuído.

Com inovação, criou-se uma modalidade de prestação de serviço público, dentro do CBMSC, que aglutina o antigo modelo de gestão administrativa, mais voltado à burocracia, e um modelo dito gerencial, mais especificamente no modelo do Novo Serviço

Público, com a participação efetiva do cidadão como braço fortalecedor da própria organização.

Nesse sentido, o estudo da administração pública, a partir dessas mudanças organizacionais impostas por essa nova realidade, pode contribuir de forma efetiva para chegar-se a um melhor entendimento da situação pela qual passam as organizações públicas, mais precisamente o CBMSC. E a partir desse entendimento contribuir para a construção de bases teóricas e práticas que auxiliem à evolução desta área de conhecimento.

### 1.5 ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

O presente trabalho foi dividido em capítulos para sua melhor observação e em atendimento às normas acadêmicas. Dessa forma, apresenta-se nessa parte introdutória o contexto das organizações públicas, mostrando as dificuldades de se manterem ativas a partir da escassez de recursos humanos nos quadros efetivos funcionais e a latência de um serviço que vem demonstrando interesse em compartilhar da solução de problemas que o Estado não consegue mais resolver, através do serviço voluntário.

O capítulo dois refere-se a fundamentação teórica e nele são apresentados os novos modelos de gestão pública, desde a sua concepção, no final do século passado, avançando pelo período de reforma administrativa no Brasil e chegando-se ao modelo de gestão atual, com a aproximação de participação do cidadão junto ao Estado numa tentativa de unir-se esforços em prol da coletividade. Fala, também, dos atores que compõem essa nova modalidade, os voluntários, e as mudanças que as organizações sofrem em decorrência da introdução de alternativas para evitarem os seus fracassos.

O terceiro capítulo é dedicado à metodologia da pesquisa, caracterizada como um estudo de caso referente ao Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, objeto maior deste trabalho, pela forma como vem respondendo às demandas impostas pelo cenário político e administrativo dos últimos tempos.

No capítulo quatro apresenta-se os dados coletados, os quais foram retirados dos questionários e entrevistas aplicados aos bombeiros, militares e comunitários e a análise dos resultados da pesquisa

E, no quinto capítulo, as considerações finais.

Finalmente, são apresentadas as fontes bibliográficas que subsidiaram as ideias para a concretização do trabalho e, logo em seguida, o sétimo capítulo com os apêndices, os quais foram utilizados para a coleta de dados.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

Este Capítulo dedica-se ao melhor entendimento dos modelos adotados para gestão pública ao longo dos anos para a clarificação do estado atual da gestão que é empreendida junto a alguns órgãos públicos, dentre eles, o de prestação de serviços.

Segundo Denhardt (2012) as organizações públicas vêm se comprometendo com a busca de valores societários publicamente definidos, devendo estar sempre atentos para os valores que seus funcionários empregam em suas tarefas, os quais podem ser considerados como compromissos com a sociedade. Dessa maneira, a administração pública pode contribuir com a melhoria da qualidade dos serviços prestados e o crescimento de uma sociedade democrática.

### **2.1. GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL: DO PATRIMONIALISMO AO NOVO SERVIÇO PÚBLICO (NSP)**

Historicamente, a gestão pública vem evoluindo. No entanto, nem sempre os interesses da coletividade estiveram acima dos interesses individuais. A compreensão dos modelos de gestão que o país adotou ao longo de sua história é importante para entender como se chegou até aqui.

#### **2.1.1 Patrimonialismo**

Segundo Souza (2006), o patrimonialismo caracteriza-se pelo uso privado daquilo que é público, com a apropriação da coisa pública por grupos de interesses visando obter benesses que podem se configurar com doações e liberações de benefícios governamentais.

Schwartzman (1988) informa que o Estado brasileiro tem como marca a permanência da administração pública patrimonialista, garantindo privilégios às elites em função de relações políticas e intervenções do Estado na sociedade.

Nunes (1997) responsabiliza as elites industriais pela institucionalização das políticas patrimonialistas a partir da década de 1930, em função da construção e viabilização de processos industriais no país. Nessa época foram identificadas quatro formas de relações patrimonialistas: a) o clientelismo, b) o corporativismo, c) o insulamento burocrático, e d) o universalismo de procedimentos.

Souza (2006) retoma dizendo que há uma fragilidade nesse modelo de gestão, caracterizada pela forma imprecisa pelas quais são definidas as regras e os procedimentos. A

relação da organização com o ambiente é nula, e os aspectos estruturais e estratégicos estão ligados a um estilo de liderança com baixo grau de formalização.

Como característica este modelo apresenta a utilização do espaço público, principalmente a partir da função pública para a obtenção de vantagens pessoais ou em favor de grupos de interesses. A partir daí pode-se dizer que as regras, procedimentos e normas são definidos conforme os objetivos pessoais e não visando prioritariamente os interesses coletivos em função dos objetivos da organização (SOUZA, 2006).

Mintzberg (1992) aborda o modelo patrimonialista como um modelo voltado à dimensão política, pois à medida que se vê a fragilização organizacional perante seus aspectos formais e legítimos, a organização passa a ser impulsionada pela vontade política. Dessa forma, garante-se a satisfação dos interesses pessoais e de grupos com a adoção de medidas que privilegiam a vontade pessoal, através do uso do cargo na organização para atender aos anseios particulares.

O modelo patrimonialista aproxima o gestor principal de uma determinada organização com políticos, no sentido de um contato mais estreito junto a ocupantes de cargos públicos que se favoreçam e beneficiem com esse tipo de relação, mantendo, de forma estratégica, a continuidade do poder e da posição que ocupam e dos benefícios que não atingiriam pelos canais naturais da formalização, aos quais os cidadãos estão sujeitos (BARROS; PRATES, 1996).

Esse período caracterizava o Estado brasileiro como mercado de troca de votos por cargos públicos, com a participação de duas peças combinadas, ou seja, o clientelismo e o patrimonialismo (REZENDE, 2004).

Denhardt (2012), visando uma expansão democrática que oferecesse um serviço que pudesse restabelecer o senso de decência no governo público, comenta que houve, então, o surgimento de outra forma de administração, na tentativa de demonstrar que era possível manter uma democracia no contexto da modernidade.

### **2.1.2 Burocracia**

O modelo burocrático surge a partir de meados do século XX, onde tanto as empresas públicas quanto as privadas já apresentavam sinais de seu emprego a partir da divisão técnica e social do trabalho (MOTTA, 1996; MOUZELIS, 1972).

Até 1930, o Estado brasileiro empreendeu esforços para manter a burocracia como Max Weber a havia concebido, estruturada em suas funções bem definidas, com a

formalização de seus atos, regulamentos e decisões, com autoridade e hierarquia, com direitos e deveres estabelecidos para os funcionários e com salários pré-definidos e escalonados, estabilidade relativa e regime de pensão (HAM; HILL, 1993).

Do ponto de vista da gestão pública, Souza (2006) refere-se à burocracia como sendo a prática adotada para o combate aos vícios do patrimonialismo, bem como, visando dar maior notoriedade ao quadro técnico profissional. Destaca, também, que a burocracia desenvolveu junto às organizações um modelo de gestão que se focou, pelo menos em tese, na competência e capacidade administrativa.

Mintzberg (1992) assevera que se pode atuar politicamente através do uso e do domínio do que se passa pelas organizações. Assim, as informações e conhecimentos de regras sugerem que o seu domínio possa ser utilizado como empoderamento do burocrata, caso ele os detenha e não os aplique em prol da maioria e sim a favor de si próprio ou de um grupo de interesses dentro da organização.

A principal diferença entre o patrimonialismo e a burocracia é que, embora ambos entendam a organização como um sistema fechado, o primeiro modelo se fecha em volta de atores que ocupam cargos estratégicos enquanto no modelo burocrático esse fechamento dá-se em torno de regras, normas e procedimentos, possibilitando que haja um domínio legal na definição das estratégias da organização (SOUZA, 2006).

Essa aproximação poderá criar um poder político no afã de manter as informações compartilhadas somente dentro dessa relação gerada por um grupo que preserva a lealdade para poder dominar e manipular a informação com vistas ao atendimento de seus interesses (MINTZBERG, 1992).

O modelo burocrático é visto como aquele que mais pode ser aplicado às organizações públicas, graças a sua consolidação científico-literária e aplicação nessas organizações. Assim, os processos e controles do trabalho estão claramente definidos e detalhados (SOUZA, 2006).

Após a década de 1930, o Brasil passou a ser um país industrial e, devido a reforma gerada no governo Vargas, durante o Estado Novo (1937-1945) foi então criado, em 1938, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que tinha como responsabilidade a formulação e implantação da reforma administrativa, acumulando funções de planejamento e gerenciamento dos recursos humanos e das compras governamentais (REZENDE, 2004)

De certa forma, a era Vargas aparentemente construiu um modelo weberiano de centralização e profissionalização da burocracia. Durante esse período (1930-1954), alguns

autores concordam que foram dados passos que impulsionaram a descentralização da execução dos serviços públicos, como por exemplo, a criação de 56 agências estatais até 1945, envolvendo empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações (COSTA, 2008).

A descentralização pode ser melhor observada entre 1952 e 1962, quando alguns serviços públicos passaram a ser prestados por meio de delegação de competências, fixação de esferas de responsabilidades e de prestação das autoridades, desmontando o patrimonialismo.

O Decreto-Lei 200, de 1967, instituiu a Lei Orgânica da Administração Pública Federal e foi considerado um marco da administração pública brasileira pois definia o enquadramento das autarquias, empresas públicas, sociedade de economia mista e fundação pública, criando um modelo híbrido (burocrático e gerencial) a fim de intervir na sociedade e economia brasileira (COSTA, 2008).

A Escola Nacional de Administração Pública, criada em 1986 foi uma demonstração dos mecanismos de controle e redução do formalismo à descentralização, acompanhando o fortalecimento da administração direta, com a profissionalização da burocracia.

Segundo Ham e Hill (1993, p.39):

O Estado é profundamente influente na vida dos cidadãos e das sociedades em geral, do nascimento à morte, o destino dos indivíduos é regulado e controlado por agências governamentais em um grau nunca visto [...] o que é distintivo sobre o Estado moderno são o caráter e a extensão de sua intervenção.

No período do governo Collor (1990-1992) houve uma reforma que vislumbrava a saída do Estado da cena econômica e a racionalização de suas ações. Nessa época foram realizados cortes abruptos de pessoal e a construção de uma imagem difamatória e desagregadora do serviço público (ABRÚCIO, 2007).

### **2.1.3 Administração Pública Gerencial**

O Consenso de Washington (1989) formulou um documento com um conjunto de dez medidas recomendadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Essas medidas visavam, entre outras, práticas e ideias de redução do tamanho do Estado em países em desenvolvimento. Por sua vez, o BIRD, em 1994, indica o emprego de técnicas de gestão da iniciativa privada pela

administração pública e o envolvimento do cidadão na prestação de serviços públicos (PAULA, 2005).

Pode-se verificar que vários países lançaram iniciativas para tentar resolver o problema do Estado. Matias-Pereira (2008) dá sua observação a respeito desse contexto:

Existe uma tendência de que os problemas que muitos países possuem são comuns aos demais, para os quais se poderão encontrar soluções semelhantes. Assim, despesa pública elevada na economia, baixo nível de eficiência, eficácia e efetividade na administração pública, crescente nível de insatisfação dos cidadãos com a qualidade dos serviços prestados pela administração pública, são problemas inerentes a quase todos os países (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 65).

Intencionado a flexibilizar os processos e regulamentos burocráticos e como forma de minimizar a ineficiência estrutural da administração pública burocrática, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE) é lançado em 1995, inspirado nas reformas da Nova Administração Pública que já vinham sendo empreendidas desde a década de 1980 em outros países com o propósito de realizar, no Brasil, a reforma do Estado (PEREIRA, 1999).

A administração pública gerencial vê o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços. Os resultados da ação do Estado são considerados bons não porque os processos administrativos estão sob controle e são seguros, [...], mas porque as necessidades do cidadão cliente estão sendo atendidas (BRASIL, 1995, p.23).

O ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, participante ativo desse período, assevera que:

Estamos vivendo um momento de transição de um modelo de administração que foi inicialmente assistencialista e patrimonialista (que mais tarde deu um passo adiante, burocratizando-se, no sentido weberiano da palavra) para um modelo, no qual não basta mais a existência de uma burocracia competente na definição dos meios para atingir fins. Agora, o que se requer é algo muito mais profundo: um aparelho do Estado que, além de eficiente, esteja orientado por valores gerados pela própria sociedade. Um aparelho de Estado capaz de comunicar-se com o público de forma desimpedida. Essa passagem é um dos grandes desafios do mundo contemporâneo. É uma transição a qual todos devemos nos dedicar, a fim de reorganizar o aparelho de Estado (PEREIRA; SPINK, 2005, p.17)

Pereira e Spink (2005) contribuindo com as palavras do ex-presidente, revelam que:

A reforma provavelmente significará reduzir o Estado, limitar suas funções como produtor de bens e serviços e, em menor extensão, como regulador, mas implicará

também ampliar suas funções no financiamento de atividades que envolvam externalidades ou direitos humanos básicos e na promoção da competitividade internacional das indústrias locais. (PEREIRA; SPINK, 2005, p.23)

Ao lançar o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, sustenta-se a ideia de que a administração pública brasileira passa a adotar a proposta de administração pública gerencial e preconiza-se a diminuição do aparelho Estatal, cabendo a este apenas as atividades exclusivas, sendo as demais regidas pela iniciativa privada com a ajuda do Estado (PEREIRA, 1996).

Para a construção do PDRAE como tentativa de delimitar claramente as funções do Estado, o Governo Federal procurou distinguir, em cada uma dessas áreas de atuação, quais são as atividades principais e quais as auxiliares ou de apoio (BRASIL, 1995).

Pereira (1998) desenvolveu uma forma de distinguir o núcleo estratégico do Estado, composto pelas atividades exclusivas e principais às quais ele deve conservar a estatização. Quanto ao campo das atividades auxiliares e da produção de bens e serviços para o mercado, tornam-se visíveis as atividades passíveis de privatização em que o Estado invadiu a área de atuação própria das empresas privadas e, por consequência, do mercado.

Nas atividades na área social e científica que não são exclusivas e que não envolvem o poder de Estado verifica-se uma intersecção dos espaços público e privado, em que o financiamento dessas atividades em grandes proporções compete necessariamente ao Estado, pois não se poderia imaginar, por exemplo, a educação fundamental ou a saúde com cobertura universal e gratuita financiadas pela caridade do setor privado, ao passo que a sua execução não depende exclusivamente do Estado. Aqui a solução encontrada para a reforma é a publicização dos serviços públicos (PEREIRA, 1998).

Nesse movimento dos governos federal e estadual em direção da Reforma do Estado e da intersecção do público com o privado, percebe-se três modos propostos: estatização, privatização e publicização. Todos eles passíveis ainda de um quarto movimento: a terceirização (PEREIRA, 1998).

Cada um desses movimentos pode ser assim descrito:

1) estatização – conserva o monopólio do Estado naquelas atividades próprias do seu núcleo estratégico, decorrentes do exercício da soberania, quais sejam as atividades legislativa, judiciária, tributária e fiscal, de defesa externa e de polícia;

2) publicização – transfere por delegação os serviços sociais e científicos para organizações públicas não estatais, submetendo-as à administração pública gerencial, ao controle social e a um quase mercado;

3) privatização – transfere definitivamente a produção de bens e serviços ao próprio mercado, cuja ação pode desenvolver-se com maior eficiência e menor subordinação a fatores políticos. Ressalva os monopólios naturais, com a instituição de agências reguladoras para o controle de preços em condições próximas dos praticados no mercado livre;

4) terceirização – é a transferência, em caráter precário, das atividades secundárias, desenvolvidas tanto pelas organizações públicas, quanto pelas organizações públicas não estatais e privadas.

Este plano estava baseado na substituição da administração pública burocrática e patrimonialista pela gerencial, a fim de "alcançar maior eficiência, melhorar a qualidade dos serviços públicos, flexibilizar procedimentos e substituir os controles formais por controles de resultados por meio dos contratos de gestão" (DI PIETRO, 2001, p. 27).

A administração pública gerencial emergiu na segunda metade deste século como resposta à crise do Estado, como modo de enfrentar a crise fiscal, como estratégia para reduzir o custo e tornar mais eficiente a administração dos imensos serviços que cabiam ao Estado e como instrumento de proteção ao patrimônio público [...] Enquanto a administração pública burocrática concentra-se no processo; em definir procedimentos para a contratação de pessoal, para a compra de bens e serviços; em satisfazer as demandas dos cidadãos, a administração pública gerencial orienta-se para os resultados. (PEREIRA; SPINK, 2005, p.28)

Segundo Paula (2005), há dois projetos políticos que se desenvolvem e disputam este contexto histórico. Um está firmemente ligado à administração gerencial, do governo Fernando Henrique Cardoso e o outro está mais voltado a uma vertente societal da gestão pública, destacando-se movimentos sociais, partidos políticos e organizações não governamentais. Os dois projetos buscam um novo modelo de gestão pública como forma de ampliarem os ditames democráticos do país, e focando no papel dos gestores públicos a responsabilidade de bem conduzirem o processo.

Observa-se pois, que a trajetória da administração pública no Brasil foi marcada por diferentes e sucessivas reformas, sendo que a criação do DASP (1983) e a Lei Orgânica da Administração Pública Federal (Decreto-Lei 200/1967) em pleno regime militar, deixaram suas impressões. Percebe-se, assim, que tal histórico é marcado por modelos híbridos em sua concepção, e pelo desencadeamento de reformas administrativas relevantes no Brasil que ocorreram em dois momentos de organização autoritária do poder político nacional (DINIZ, 2001).

Essas reformas não emergiram em ambientes democráticos que exigem planejamento, negociação e debate entre os diversos segmentos da elite política e social, o que

não contribuiu para que o Estado pudesse empreendê-las e desenvolver sua capacidade sob a ótica democrática, haja vista a falta de experiências que pudessem se ajustar a novos modelos (ABRÚCIO, 2007).

Os Estados modernos, segundo Pereira (1998), contam com quatro setores: o núcleo estratégico, as atividades exclusivas, os serviços não exclusivos, assim como com a produção de bens e dos serviços direcionados para o mercado.

O setor de núcleo estratégico é aquele onde fica centralizado a definição das leis, as políticas e o modo de, em última instância, as fazer cumprir. Este setor é constituído pelo Parlamento, Tribunais, Presidência ou pelo Primeiro-ministro, pelos ministros e pelo alto escalão dos servidores civis. No núcleo estratégico podem ser integrantes, ainda, autoridades locais importantes. No caso do sistema ser federal, também integram esse núcleo os governadores e seus secretários e a alta administração pública estadual.

Continuando a setorização do Estado, Pereira (1998) dirige-se às atividades consideradas exclusivas, ou seja, as que envolvem o poder de Estado. São atividades que visam a garantia do cumprimento e financiamento das leis e políticas públicas. Neste setor estão as forças armadas, polícia, as agências do Estado que arrecadam impostos, que regulam atividades bem como as que financiam, fomentam e controlam os serviços sociais, além da seguridade social. Vê-se que neste setor, de atividades exclusivas do Estado, não há nenhuma identidade com o estado liberal clássico, onde bastam a presença das forças armadas e polícia.

Outro setor identificado por Pereira (1998) é o de serviços não exclusivos, onde o Estado possibilita a provisão, mas não envolve seu poder extroverso para que possam ser exercidos, podendo ser executados pelos setores privados e públicos não estatais (“não governamental”). Este setor compreende os serviços de educação, de saúde, culturais e de pesquisa científica.

Finalizando, Pereira (1998) cita o setor de produção de bens e serviços como sendo aquele que é formado pelas empresas estatais, conforme Quadro 6.

Quadro 6 – Setores do Estado

	Núcleo Estratégico	Atividades Exclusivas	Serviços não-exclusivos	Produção de bens
Responsabilidade	Definição de leis Políticas de Estado Cumprimento de leis	Garantir o cumprimento das leis e políticas públicas	Provimento de capacitação, habilitação e assistência	Prestação ou delegação de Serviços
Composição	Parlamento	Forças armadas	Educação	Serviço de energia

	Tribunais Presidente/Primeiro- Ministro Ministros Cúpula Civil Governadores Secretários Alta administração pública	Polícia Agência arrecadadora de impostos Agências reguladoras Agências de seguridade social	Saúde Cultura Pesquisa científica	elétrica Serviço de gás Telefonia Empresas estatais
--	--	--	---	--

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Pereira (1998).

Nesse contexto, a Nova Administração Pública parece surgir para acabar com os resquícios entre política e administração e para tratar de assuntos ligados às demandas sociais com uma maior integração do governo com a sociedade.

### 2.1.3.1 Nova Administração Pública (NAP) e Nova Gestão Pública (NPM)

A Nova Gestão Pública era oriunda de duas concepções: 1) A Nova Administração Pública (*New Public Administration*), modelo gerencialista de orientação americana, difundido pelo mundo por meio da obra de Ted Gaebler e David Osborne, “Reinventando o governo”, que prega a prática de políticas de gestão que levam à construção de um “governo empreendedor” (OSBORNE; GAEBLER, 1994); e 2) a *New Public Management* (A Nova Gestão Pública), de origem liberal inglesa, praticada na Inglaterra a partir de 1979 que, segundo Paula (2005), surgiu a partir desse contexto social e ideológico, como resultado de iniciativas de reformas administrativas ocorridas no Reino Unido, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia. Esse modelo foi concebido em razão das pressões externas por serviços públicos melhores com custos mais baixos (GUIMARÃES, 2003).

Na Nova Administração Pública (NAP) observam-se os seguintes aspectos: melhoria da capacidade burocrática; bom funcionamento do mercado com a garantia de contratos; gestão pública com autonomia e capacidade gerencial e prestação de serviços públicos de excelência com o controle de qualidade junto à sociedade (SOUZA, 2006).

As organizações públicas para se alinharem à Nova Administração Pública (NAP) necessitam de maior profissionalização, voltada às carreiras com solidez e valorização, além de descentralização administrativa e indicadores de desempenho voltados à melhoria da qualidade dos serviços que prestam (SOUZA, 2006).

Autores como Abrúcio (1997) e Ferlie et al (1999) entendem a Nova Administração Pública (NAP) como um movimento que vai, gradativamente, deixando a

visão meramente financeira e passa a assumir técnicas de gestão mais ligadas ao atendimento das demandas crescentes do cidadão.

A NAP tece críticas quanto ao modelo burocrático, caracterizando-o como ineficiente e ineficaz quanto ao atendimento das demandas sociais, bem como, ao modo excessivo da formalização. Além disso, pressupõe que as práticas e inovações gerenciais implementadas nas décadas de 1980 e 1990 são apenas modismos gerenciais que eclodiram nas organizações privadas e atingiram o setor público, como por exemplo a reengenharia e os programas de qualidade total (SOUZA, 2006).

A *New Public Management* (NPM) foi apresentado por Ferlie et al (1997) como uma abordagem de apresentação de ideias, críticas e pressupostos teóricos do gerencialismo praticado nos serviços públicos na Grã Bretanha. Esta abordagem, segundo os autores, gerou quatro diretrizes/premissas de gerencialismo:

- 1) maior eficiência do setor público, aproximando suas características com o setor privado, principalmente quanto aos controles financeiros e otimização de recursos;
- 2) diminuição do tamanho das organizações públicas combinada com a descentralização e flexibilidade para a adoção de relações contratuais com o mercado;
- 3) valorização do servidor público e da cultura organizacional visando a excelência dos serviços públicos; e
- 4) orientação para o público, visando a gestão com práticas oriundas do gerenciamento do setor privado para a melhoria da qualidade e excelência de serviços públicos.

Um dos críticos mais ferrenhos à NPM foi o professor H. Moore, da *Harvard School of Government*. Moore (1999) em seu livro afirma que a NPM possui limitações por apresentar somente preocupação com a eficiência, desconsiderando outros valores das organizações públicas, como a divergência entre a dimensão constitucional e os mecanismos de mercado, o papel do governo em resolver conflitos e definir metas nacionais, o uso da força pelo governo para garantir seu monopólio e o governo como investidor no futuro do país. Moore (1999) diz que a NPM não considera os valores sociais do cidadão, vendo-o como simples consumidor, o que desrespeita sua representatividade social e política na sociedade.

Osborne e Gaebler (1994) consideram que havia surgido um novo tipo ideal o qual iria, gradativa e naturalmente, substituindo o modelo racional legal, ou burocrático, empregado e difundido por Weber. Assim como a burocracia havia crescido em função de uma melhor resposta às especificações e divisão social do trabalho, o novo paradigma havia

surgido como resposta às transformações sociais recentes. Esse tipo ideal de gestão foi chamado de gerencialismo.

O gerencialismo teve como objetivo a redução de gastos e melhoria da produtividade e eficiência do setor público visando acompanhar os anseios dos cidadãos enquanto considerados contribuintes de impostos mas que, ao mesmo tempo, não conseguia atingir os objetivos e metas traçados em virtude da deterioração do serviço público.

Abrúcio (1997) caracteriza a abordagem gerencialista, por meio de três óticas, conforme a tradição inglesa: 1) *managerialism* (o modelo puro), com a política de diminuição de gastos (fazer mais com menos); 2) o *consumeirism*, voltado ao cliente, caracterizado pela instituição de programas de qualidade total e satisfação de serviços, alinhado com o pensamento racional privado; e 3) o *public service orientation*, vertente mais recente, pouco aprofundada e com necessidade de um maior amadurecimento teórico a fim de responder às demandas da administração gerencial.

Essas três abordagens sobre o gerencialismo possuem diferenças pequenas em suas concepções e adotam a valorização do serviço público a partir da introdução de práticas gerenciais empregadas na iniciativa privada. Dessa maneira, pode-se observar que o modelo gerencialista apresenta características como: administração profissional; descentralização administrativa; competitividade aumentada entre setores administrativos; controle fiscal e na utilização de recursos; avaliação de desempenho; controle de resultados e utilização de práticas oriundas da gestão do setor privado.

O modelo mais recente proposto pela NAP, o *public service orientation* (orientação para o serviço público) aproxima-se dos princípios da administração pública societal mencionados por Paula (2007) os quais estão associados ao formato de gestão defendido pelo Partido dos Trabalhadores. Paula (2007) critica a forma de se proteger a administração pública da política, com uso do emprego tecnicista e argumenta que a gestão participativa pode construir uma nova esfera pública.

Por não haver um consenso sobre um conceito sobre a Nova Administração Pública, a expressão NAP passou a ser descrita como um conjunto de iniciativas de reformas administrativas ocorridas a partir dos anos 1980, que tentavam enaltecer as relações do mercado e seus mecanismos de regulação, sendo rapidamente difundidos pelo mundo todo. Rezende (2005, p.29) refere-se a essa data como sendo uma “era de reformas” não apenas do Estado como também do mercado e da sociedade civil, a qual foi impulsionada pela democratização no Leste Europeu e na América Latina assim como pela difusão do processo de globalização e crises fiscais que se intensificavam.

Denhardt e Denhardt (2000, p.3), considerando que nem sempre a atuação dos gestores públicos satisfaz os interesses dos cidadãos, argumentam que as “organizações públicas – já que estão envolvidas na expressão dos valores societários – devem conceder a seus membros uma parte do poder de tomar decisões”, sendo que aos gestores e aos demais servidores públicos fica incumbida “a responsabilidade especial de promover a democratização do processo político, além de atuarem com eficiência”.

O novo modelo de gestão pública é visto, atualmente, como uma ampliação do próprio conceito de gestor público, considerando-o não só um servidor mas um indivíduo cidadão, assim como os demais integrantes da população, sendo que possui função de colocar em prática o atendimento aos novos valores comunitários articulados com as políticas que normatizam os interesses dos cidadãos ultrapassando as barreiras burocráticas e mecanismos operacionais legais (DENHARDT; DENHARDT, 2003). Assim, pode-se considerar o gestor público como um cidadão que trabalha em prol do bem comum.

Ainda que a nova administração pública tenha sido considerada por alguns como a procura de uma alternativa ampla da administração pública, há de se ressaltar que há uma limitação quanto a falta de foco alternativo para a resolução de problemas nas abordagens existentes. Assim, na busca de uma atuação mais humanística da teoria da administração pública, entra em campo uma abordagem mais voltada para a conexão entre cidadãos e seus governos (DENHARDT, 2012).

#### 2.1.3.2 O Novo Serviço Público (NSP) e a Co-Produção

Sabe-se que as organizações públicas têm como finalidade atender às demandas sociais e ao interesse público. Em virtude disso, conforme são estabelecidas suas funções pela administração pública, as organizações devem agir de forma a melhor atender às necessidades dos cidadãos e sobrepujar as dificuldades, uma vez que, constitucionalmente, encontram-se afetas à gestão e controle do poder público. Diante disso, as organizações públicas devem encontrar uma solução efetiva junto aos seus gestores, a fim de revisarem seus propósitos e redimensionarem os seus valores e práticas, com o intuito de estabelecerem decisões e prioridades junto aos cidadãos, produzindo e compartilhando suas ações em prol do bem público (DENHARDT; DENHARDT, 2000).

Ao comentar sobre a atribuição da Administração Pública, Meirelles (1998, p.32) assevera que “a atribuição primordial da administração pública é oferecer os serviços

necessários aos administrados, não se justificando a sua presença se não para serviços à coletividade”.

Esses serviços podem ser essenciais ou apenas úteis à comunidade, daí a necessária distinção entre serviços públicos e serviços de utilidade pública, mas, em sentido amplo e genérico, quando se alude a serviço público se está abrangendo ambas as categorias.

Ao conceituar o serviço público Meirelles (1996, p.296), descreve:

O conceito de serviço público não é uniforme na doutrina, que ora oferece uma noção orgânica, só considerando como tal o que é prestado por órgãos públicos; ora apresenta uma conceituação formal, tendente a identificá-lo por características extrínsecas; ora expõe um conceito material visando defini-lo por seu objeto. De fato, o conceito de serviço público é variável e flutua ao sabor das necessidades e contingências políticas, econômicas, sociais e culturais de cada comunidade, em cada momento histórico.

Para Maria Sylvia Di Pietro, o que caracteriza o conceito de Serviço Público, é a presença de três elementos: “o material (atividade de interesse coletivo), o subjetivo (presença do Estado) e o formal (procedimento de Direito Público)” (DI PIETRO, 1996, p. 80).

Meirelles (1996, p. 296) define Serviço Público como: “[...] todo aquele prestado pela Administração ou seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado”.

Importante observar neste conceito que o serviço público está sob normas e controle estatal.

Os serviços públicos são classificados em públicos, propriamente, e serviços de utilidade pública, sendo o primeiro “os que a administração presta diretamente à comunidade, por reconhecer a sua essencialidade e necessidade para a sobrevivência do grupo social e do próprio Estado” (MEIRELLES, 1996, p. 297).

Aqui é importante frisar a expressão serviços públicos que “a administração presta diretamente à comunidade” no sentido em que não pode ser delegado a terceiros, e também destaca-se a frase “por reconhecer a sua essencialidade e necessidade para a sobrevivência do grupo social[...]”.

Meirelles (1996, p. 298) complementa a ideia apresentada acima afirmando que:

No primeiro caso (serviço público), o serviço visa satisfazer necessidades gerais e essenciais da sociedade, para que ela possa subsistir e desenvolver-se como tal; na segunda hipótese (serviço de utilidade pública), o serviço objetiva facilitar a vida do indivíduo na coletividade, pondo a sua disposição utilidades que lhes proporcionarão mais conforto e bem estar. Daí se denominarem, os primeiros, serviços próprios da comunidade e, os segundos, serviços pró-cidadão, fundados na consideração de que aqueles (serviços públicos) se dirigem ao bem comum e estes (serviços de utilidade

pública), embora reflexamente interessem a toda a comunidade, atendem precipuamente às conveniências de seus membros individualmente considerados.

Entendendo que a atividade governamental devia ser redefinida, assumindo a administração pública o papel de catalisadora de recursos públicos e privados, Osborne e Gaebler (1994, p.32) apresentam uma pesada crítica às superestruturas do Estado, considerando que:

Os governos que se interessam primordialmente pelo rumo da sociedade, estão empenhados de forma ativa em modelar suas comunidades, seus estados e nações. Tomam um maior número de decisões sobre políticas a seguir; movimentam um maior número de instituições econômicas e sociais. Alguns deles chegam a regulamentar mais a sociedade. Em vez de admitir mais funcionários, garantem que outras instituições estejam prestando serviços e atendendo às demandas da comunidade.

Como o Estado não consegue absorver toda a demanda de serviços considerados essenciais e pela dificuldade em manter os já existentes, Pereira (1997) discorre sobre o excessivo crescimento estatal:

O Estado cresceu em termos de pessoal, e principalmente, em termos de receita e despesa. Em muitos países, os servidores públicos, excluídos os trabalhadores das empresas estatais, correspondem a cerca de 10 a 20 por cento da força de trabalho, quando no início do século esta cifra estava próxima dos 5 por cento. As despesas do Estado, por sua vez, multiplicaram-se por três ou quatro neste século: nos últimos 30 anos dobraram, variando entre 30 e 50 por cento do PIB. Naturalmente esse processo de crescimento ocorria ao mesmo tempo em que se ampliavam as funções do Estado, principalmente na área social (PEREIRA, 1997, p.21).

Para o desenvolvimento do Novo Serviço Público, duas teorias contribuíram com o seu surgimento:

1) para Denhardt e Denhardt (2003), a *Old Public Administration* (Antiga Administração Pública) iniciada na metade do Século XX, acreditava que a administração pública deveria primar pela eficiência e, assim, o governo deveria ser comparado a uma organização privada, onde haveria um grupo representativo dos interesses públicos, garantindo a elaboração de leis e políticas a serem aplicadas junto à população, para a garantia do bem estar social e a ordem pública;

2) face a insatisfação de alguns estudiosos da época quanto ao modelo que vinha sendo aplicado no gerenciamento das organizações, surge uma nova abordagem que, segundo Denhardt (2003) seria caracterizada pelas leis do mercado, denominada de *New Public Management* (Nova Gestão Pública).

Essa teoria sobre administração pública desenvolvida por Denhardt e Denhardt (2003), tem como base central a concentração dos valores de cidadania e poder decisório na participação do cidadão. Acredita que ao ser ofertada oportunidade para isso, o cidadão saberá tomar as decisões acertadas. Assim, o cidadão é visto como um indivíduo que anseia não apenas pela satisfação de suas necessidades e de seus interesses privados, mas que busca também a construção de um bem comum (DENHARDT; DENHARDT, 2003).

Para Alecian e Foucher (2007), as mudanças no serviço público são resultado da evolução do meio econômico e político, aos quais juntam-se razões tecnológicas e sociológicas. Nas questões sociológicas, tanto os servidores quanto os usuários estão cada vez mais exigentes e habituados a receber na prestação do serviço demonstrações de atenção personalizada, próprias do meio privado e geralmente não encontrada no serviço público.

A ideia do Novo Serviço Público é de que o governo pode agir mais no sentido de servir ao cidadão do que controlar e dirigir a sociedade. Denhardt e Denhardt (2003) esclarecem que o modelo para ser seguido, deve atender atividades inerentes às práticas colaborativas dos cidadãos, do governo e dos órgãos privados e não governamentais.

Dessa maneira, o Novo Serviço Público tem como objetivo mostrar alternativas para administração pública, com uma nova concepção, fomentando a participação direta do cidadão no que antes era considerado como atividade estatal (DENHARDT; DENHARDT, 2003).

Corroborando com isso, Alecian e Foucher (2007), acreditam que o serviço público deve proporcionar uma transformação que vise a melhoria do atendimento ao cidadão:

O serviço público deve, com esta finalidade, conduzir as mudanças em profundidade: adequação de suas metas, transformação completa de suas estruturas, provas de sua eficácia, melhoramento de sua eficiência. Essas mutações passam pelo desenvolvimento das competências gerenciais dos quadros, porque o gerenciamento é, por excelência, um instrumento de orientação da mudança. (ALECIAN; FOUCHER, 2007, p.41)

O novo serviço público se preocupa com a sintonia entre os cidadãos e seus governos e a tradição humanística que representa a administração pública. O modelo visa atender os valores da democracia, da cidadania e do interesse público como expoentes da administração pública os quais devam ser divulgados através de discussões e a participação dos cidadãos (DENHARDT; DENHARDT, 2003)

Os cidadãos querem a prestação de serviços públicos que estejam mais próximos de suas expectativas, com tratamento rápido, simples e personalizado para a resolução de seus problemas. Sendo assim, consideram que o serviço público deve mudar porque todo o mundo

em sua volta mudou. E isso é necessário que seja feito a fim de que outros não obriguem essa mudança, o que seria desastroso, uma vez que o serviço público é quem pode aceitar as suas transformações conforme suas limitações e sua realidade (ALECIAN; FOUCHER, 2007).

Os modelos de gestão pública conhecidos na política brasileira, o patrimonialista, o burocrático e o gerencial, são alvo de discussões e controvérsias. As reformas administrativas ocorridas foram tentativas para melhorar a performance das organizações públicas, principalmente ligadas a qualidade e eficiência dos serviços prestados.

A velha administração pública, conforme atestam Denhardt e Denhardt (2003) possui limitações importantes, pois opera com um foco restritivo da razão humana e concentra a atividade das organizações na busca de meios mais eficientes para se atingir a um objetivo, transformando os servidores em ferramentas para fins políticos.

Os gestores, além de terem formação técnica para desenvolverem suas atividades dentro de suas áreas específicas, devem demonstrar, conforme revelam Bacon (1999) e Denhardt e Denhardt (2003), flexibilidade, receptividade às mudanças e sensibilidade para reconhecê-las como importantes e mantendo-se criativos e comprometidos com a sociedade.

Segundo Drucker (2003), na visão e percepção do mundo contemporâneo temos a constatação de que políticas e órgãos governamentais se tornarão obsoletos, com razoável rapidez.

No Novo Serviço Público o governo atua como mediador, tentando servir aos cidadãos e grupos comunitários dentro de uma visão holística, com a criação de valores compartilhados, criando mecanismos de diálogo, aos quais os cidadãos e grupos comunitários possam reivindicar e terem atendidas suas expectativas, na construção de políticas públicas que solucionem os problemas sociais. Assim como o governo, o administrador público tem, também, seu papel alterado.

Essas mudanças são decorrentes de uma insatisfação com as administrações públicas ditas tradicionais ou clássicas, pois o cidadão não se reconhece mais nas instituições por elas criadas, ou seja, o cidadão tem manifestado um sentimento de estar à parte das instituições que demonstram não ter o suficiente interesse público para atendê-lo. (BRUDEKI, 2007, p.55)

Trosa (2001) adverte que o Estado não pode ficar distante das transformações que ocorrem em seus usuários, os quais desejam ser melhor atendidos, com educação, devendo os serviços públicos se adaptarem aos problemas de interesse pessoal, diferentemente de soluções genéricas utilizadas em prol do interesse comum, considerando que “o serviço público não pode ignorar um mundo que muda, o que não significa que a ele se curve, se

submeta ou que vá desaparecer. As mudanças, antes de serem consideradas uma ameaça, devem constituir uma formidável oportunidade” (TROSA, 2001, p.35).

Para isso, considera-se o cidadão um agente participativo no processo de políticas públicas, visando à melhor produção do bem público. Bergamini (1982, p.240) conceitua essa participação sendo a co-produção a qual “diz respeito ao envolvimento dos cidadãos, de modo participativo, no processo de recebimento de um serviço público – especialmente nos casos que objetivem mais uma mudança de comportamento do indivíduo do que modificação no ambiente físico”.

Bergamini (1982) enfatiza três tipos de co-produção: 1) um relacionado ao pedido de determinado serviço público; 2) um no qual os cidadãos ajudam os servidores públicos a executarem seus objetivos e 3) aquele em que há uma mudança resultante da troca entre servidores públicos e cidadãos.

Tombi et al (2006) enfatiza que a comunidade quando participa ativamente no planejamento das ações que satisfaçam suas necessidades, promovendo o bem comum, passa a agir com maior envolvimento nos diversos setores da sociedade e o governo passa a atuar como um articulador nesse processo.

O papel de coordenação e liderança exercido pelos governos locais, o qual movimenta a participação de setores governamentais e não governamentais, passa a ser estabelecido na forma de coprodução, onde a comunidade se organiza politicamente e começa a deliberar sobre assuntos referentes às suas necessidades, com o intuito de promover o bem comum com participação ativamente sentida (TOMBI et al, 2006).

Para Figueiredo (2003), quando há o envolvimento maior da comunidade há a sensação de que a ação coletiva passa a desenvolver uma capacidade de autogerir-se e também de exercer o controle social. O autor explica que, a partir de uma organização política da comunidade, esta passa a agir no controle de suas instituições onde consegue delimitar o campo de ação das mesmas e, ao mesmo tempo, reconhece quais são as principais demandas sociais que o governo não consegue garantir. Dessa forma, o modelo de co-produção aproxima a população aos processos de decisão, fortalecendo-a enquanto poder local e funcionando como catalisadora no processo decisório, visando atingir os objetivos da comunidade.

Nesse sentido, Tombi et al (2006) caracteriza a co-produção como a participação ativa do cidadão junto às demandas sociais, onde os indivíduos abrem espaço para discutir em suas comunidades quais são as prioridades daquele local.

Para contribuir, Roberts (2004, p.330) enfatiza que:

cidadãos e administradores cooperam entre si através de associações locais, organizações comunitárias e outros grupos para reprojeter e fornecer serviços governamentais. A meta em comum está em melhorar a qualidade e quantidade de serviços produzidos. Sua virtude reside também na criação de laços que são essenciais para a construção de comunidades fortes e para manter um sistema democrático saudável.

Nesse novo ordenamento que se forma na prestação de serviços públicos, surgem as entidades sem fins lucrativos que servem para ligar as organizações à comunidade. Essas entidades do chamado terceiro setor envolvem todas as entidades que trabalham na assistência da sociedade quando esta não se vê atendida pelo Estado. Assim, através de organizações não governamentais, associações civis, institutos e outras modalidades, o terceiro setor faz-se presente no atendimento às demandas sociais, com forte atuação na promoção do bem comum (TOMBI et al, 2006).

Seguindo a linha do terceiro setor, Falconer (1999, p.4) trata este segmento como sendo: “mais do que um conceito rigoroso ou um modelo solidamente fundamentado em teoria – organizacional, política ou sociológica, terceiro setor, no Brasil, é uma ideia-força, um espaço mobilizador de reflexão, de recursos e, sobretudo, de ação.

Essa articulação de forças na sociedade aproxima as entidades prestadoras de serviços públicos da comunidade (TOMBI et al, 2006).

Para ilustrar o que foi exposto, classifica-se os modelos de gestão pública em Patrimonialismo, Antiga Administração Pública (Burocracia), Nova Gestão Pública (NAP e NPM) e Novo Serviço Público.

A seguir é apresentado por um quadro comparativo entre os modelos de gestão ora constituídos:

Quadro 7 – Comparação entre os modelos de gestão pública (Patrimonialismo, Antiga Administração Pública, Nova Gestão Pública e Novo Serviço Público).

	Patrimonialismo	Antiga Administração Pública	Nova Gestão Pública	Novo Serviço Público
Princípios teóricos e epistemológicos	Teoria aristocrática com a prática patriarcal	Teoria política e social intensificada por ciência social ingênua.	Teoria Econômica. Diálogo mais sofisticado, baseado na ciência social positivista.	Teoria Democrática com várias linhas de conhecimento, incluindo positivista, interpretativa e pensamento crítico.
Racionalidade predominante e modelos de	Homem “cordial” baseado na dominação.	Modelo de racionalidade restrito ao “homem	Racionalidade técnica e econômica, caracterizada pelo	Racionalidade estratégica. Múltiplos tipos de

comportamento humano		administrativo”.	“homem econômico”.	racionalidade (política, econômica e racional).
Concepções de interesse público	O interesse público é representado pelo particularismo e poder pessoal.	O interesse público é politicamente definido como o expresso nas leis.	O interesse público representa a agregação dos interesses individuais.	O interesse público é resultado de um diálogo sobre valores compartilhados.
A quem os servidores públicos respondem	Aos governantes que mantêm poderio arbitrário.	Clientes e constituintes.	Consumidores.	Cidadãos.
Papel do governo	“Garantir” o favoritismo como meio de ascensão social.	“Remar” (estruturar e implementar políticas focando num único objetivo político pré-definido).	“Guiar” (atuando como um catalisador para liberar as forças do mercado).	“Servir” (negociar e intermediar os interesses entre cidadãos e grupos da comunidade, criando valores compartilhados).
Mecanismos de alcance dos objetivos políticos	Centralização política, dominação patrimonial e apropriação do cargo.	Programas administrativos executados por meio de órgãos do governo.	Criação de mecanismos e de estruturas de incentivo para alcançar objetivos políticos por meio da atuação de órgãos privados e organizações sem fins lucrativos.	Criação de coalizão entre órgãos públicos, privados e organizações sem fim lucrativo para satisfazer necessidades mutuamente existentes.
Abordagem da <i>accountability</i>	Poder individual do governante.	Hierárquica: Administradores públicos respondem aos políticos eleitos democraticamente.	Orientada para o Mercado: o acúmulo dos interesses pessoais irá resultar nos resultados desejados por um grupo de cidadãos (ou consumidores).	Multifacetada: servidores públicos devem respeitar a lei, os valores da comunidade, as normas políticas, os padrões profissionais, e os interesses dos cidadãos.
Discrição administrativa	Discrição não observada.	Discrição limitada permitida por oficiais administrativos.	Ampla discrição para permitir alcance dos objetivos empreendedores.	Discrição necessária, porém restrita e responsável.
Suposta estrutura organizacional	Personalista, centralizada na subjetividade do dominador.	Organizações burocráticas marcadas pela autoridade top-down.	Organizações públicas descentralizadas com controle primário de determinados órgãos públicos.	Estruturas colaborativas com lideranças compartilhadas interna e externamente.
Supostas bases de motivação dos servidores públicos	Favorecimento pessoal e dominação.	Pagamento e benefícios, proteções.	Espírito empreendedor, desejo ideológico de reduzir o tamanho do governo.	Serviço público, desejo de contribuir para a sociedade.

Fonte: Adaptado a partir de Denhardt e Denhardt (2003, p.28).

A adoção de diferentes tipos de modelos de gestão pública mostra que as organizações têm se preocupado com a evolução de seus serviços ao longo da história da administração.

Nesse sentido, os esforços estão cada vez mais voltados a um modelo mais participativo, com a contribuição mais efetiva dos cidadãos em busca da melhoria da prestação dos serviços públicos.

Cabe, então, analisar como se dá a interação do Estado, através de suas organizações, com a sociedade, através de seus agentes sociais - os cidadãos.

## 2.2. GOVERNANÇA NO CONTEXTO DA GESTÃO PÚBLICA

A partir da ideologia neoliberal, sentida no início de 1980 em vários países, passaram a acontecer processos de reforma administrativa em busca de solucionar ou, ao menos, diminuir problemas relacionados ao Estado junto à sociedade, tais como o seu tamanho e a definição de seu objetivo. Com isso, face ao descrédito atribuído à eficiência do governo, deu-se início a um período de privatizações e desregulamentação econômica.

Com a ausência do Estado percebida diante das necessidades crescentes no seio social, não houve outra saída a não ser a tentativa de se aumentar a eficiência estatal e a participação do setor privado e organizações não governamentais para garantir o atendimento dessas demandas (OSBORNE; PLASTRICK, 1997).

O modelo burocrático até então adotado não atendia mais aos problemas de gerenciamento dos serviços públicos, favorecendo a formação de uma nova concepção de gestão pública (ABRÚCIO, 1997).

As organizações sempre tiveram como dilema o enfrentamento de desafios sendo que no caso das prestadoras de serviços públicos, o atendimento às necessidades de seus usuários ou consumidores. Nessa linha, há de se ressaltar a dificuldade para cumprir com seu papel, de acordo com os modelos gerenciais adotados.

Neste contexto surge a governança, podendo ser conceituada como

[...] padrões de interação entre as instituições governamentais, agentes do mercado e atores sociais que realizam a coordenação e, simultaneamente, promovem ações de inclusão social e assegurem e ampliem a [...] participação social nos processos decisórios em matéria de políticas públicas. (SANTOS JÚNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004, p. 19).

Para o alcance desse objetivo é necessário que haja uma ação que crie condições para os cidadãos participarem das práticas organizacionais, desenvolvendo decisões compartilhadas para o enfrentamento dos problemas de interesse público e promovendo prioridades para a produção do bem público, buscando dos gestores a revisão dos propósitos e o redimensionamento dos valores prestados pelas organizações públicas (DENHARDT; DENHARDT, 2000).

Trosa (2001, p.19) enfatiza que:

O Estado não pode ficar indiferente a seus servidores, para os quais a ausência de capacidade de iniciativa, a lentidão dos circuitos hierárquicos e de gestão tornam-se cada vez mais difíceis de serem toleradas. Eles passam cada vez mais a se empenhar por resultados, a se aproximar dos usuários, e nem sempre têm a capacidade de assumir iniciativas ou apresentar soluções. Esta contradição deverá tornar-se para os servidores públicos cada vez mais difícil de ser aceita.

Ao se adotar a reforma administrativa, Pereira (1997, p.42) comenta que o Estado estaria mais capacitado a adotar princípios da administração gerencial, entendendo que a governança seria a melhoria da capacidade governamental quanto à:

Orientação da ação do Estado para o cidadão usuário de seus serviços;  
Ênfase no controle de resultados através dos contratos de gestão;  
Fortalecimento e autonomia da burocracia no controle das atividades típicas de Estado, em seu papel político e técnico de participar, junto com os políticos e a sociedade, da formulação e gestão de políticas públicas;  
Separação entre as secretarias formuladoras de políticas e as unidades executoras dessas políticas, e contratualização da relação entre elas, baseada no desempenho de resultados;  
Adoção cumulativa de três formas de controle sobre as unidades executoras de políticas públicas: controle social direto (através da transparência das informações, e da participação em conselhos); controle hierárquico gerencial sobre resultados (através do contrato de gestão); controle pela competição administrada, via formação de quase mercados.

E Wood Jr (2002, p.20) finaliza corroborando que a governança é o desenvolvimento de ações compartilhadas:

Em termos gerais, acredita-se que a organização do futuro estará mais voltada para os clientes, [...]; terá uma relação mais próxima com a comunidade, [...], possuirá menor número de níveis hierárquicos, e a própria hierarquia, no sentido atual, desaparecerá, dando espaço à figura do líder como treinador e motivador.

Nesse sentido, a política pública nas últimas décadas abriu-se para um conjunto de múltiplos interesses, organizações e agentes públicos. Se no passado cabia ao governo ser o

ator principal na produção das políticas públicas, atualmente existem muito mais atores envolvidos (DENHARDT, 2012).

Sendo assim, ao se deparar com problemas para manter a ocupação de cargos relacionados com a prestação de serviços de provisão das necessidades da sociedade, o governo assume uma postura de proximidade ao cidadão, através de parcerias que visam atender as demandas não resolvidas.

### **2.2.1 Parcerias para garantir a governança do país e dos serviços essenciais à sociedade**

O Estado brasileiro já contou com diversas propostas para contribuir com a gestão da máquina pública, tais como privatização, descentralização, participação cidadã, parcerias, etc. Segundo Keinert (1994), o Estado teria a responsabilidade de potencializar as energias existentes na esfera governamental e na sociedade civil. Assim, percebe-se que há um grande interesse do Estado nas organizações do Terceiro Setor, sendo que essas organizações também procuram ganhar espaço junto à sociedade, através de serviços integrados com o Estado. Uma das formas de essa atuação conjunta acontecer é a parceria.

Surge, dessa maneira, uma forma de fazer com que os cidadãos, organizados em associações, possam ser parceiros do Estado e, juntos, atenderem às demandas da sociedade. Esta parceria seria a inclusão do cidadão em resposta às necessidades humanas configurando-se, nesse caso, como uma representação justa e legal do relacionamento entre cidadão e Estado, passando a garantir ao primeiro, quando organizado, igualdade, respeito e identificação de interesses pelo bem comum.

Fischer e Falconer (1998) entendem que, no Brasil, as organizações do Terceiro Setor a partir da década de 1990 buscaram unir esforços com o Estado, tentando estabelecer, cada vez mais, relações de complementariedade e de parceria com o governo.

Segundo a ótica neoliberal, a parceria ONG / Estado pode ser entendida como a prestação alternativa de serviços públicos, de responsabilidade estatal. Da mesma forma, poderia ser considerada como uma estratégia do Estado para a implementação da terceirização de seus serviços. Nesse contexto, esta parceria poderia ser uma ferramenta da qual as ONG's poderiam fazer uso e complementar as atividades do Estado.

De acordo com Salamon (1998), ao contrário do que se possa pensar, as organizações sem fins lucrativos dependem do apoio de entes privados e voluntários para subsistirem e, em muitos casos, recebem aporte financeiro do Estado. Isso se dá em virtude de

se garantir a continuidade de serviços ao se apoiar o terceiro setor e, ao mesmo tempo, reduzir-se o ônus social.

Conforme Leal (2006, p.184):

[...] a ação social, enquanto participação popular, na administração dos interesses públicos no Brasil, a partir da edição dos marcos regulatórios [...], deixa de ser retórica eleitoral e passa a figurar como condição de possibilidade governamental, sob pena de anomia institucional em face do seu descrédito e a agudização dos flagelos e exclusões sociais.

A atuação conjunta de ONG's e Estado tem sido percebida quando se refere a implementação de políticas públicas e prestação de serviços públicos, culminando no crescimento das atividades desenvolvidas por parte das ONG's e uma postura diferente por parte do Estado. Essa nova postura resultante de parceria entre essas organizações tem influenciado diretamente não somente o aumento da demanda atendida mas, também a resolução de conflitos.

Segundo Leal (2006, p.195):

[...] a cidadania brasileira ativa que está a exigir os cenários conjunturais em que se vive e a própria previsão normativa constitucional, vê-se credenciada a não só participar daquilo que está pronto em termos de gestão dos interesses comunitários, mas de criar/constituir os pressupostos e modelos e desenvolvimento social que digam respeito às suas demandas, instituindo novos conceitos de democracia, sociedade e direito, levando em consideração suas conquistas em termos de garantias, universalmente consagradas, como patrimônio da humanidade, tais como os direitos humanos e fundamentais.

Quando se fala, atualmente, em atuação conjunta na implantação de políticas públicas, o que envolve o contexto estratégico e institucional, vê-se em seus protagonistas, ONG's e setor privado aliados aos setores públicos estatais, a manifestação mais efetiva dos anseios reais da sociedade.

Motta (2001, p.84) acredita que as estratégias das empresas se deva principalmente ao fato de conservarem valores de competição e eficiência e de interpor vínculo de independência sobre seus competidores. No entanto, ao analisar o cenário mais recente, o autor considera que “na era da globalização, a empresa não mais sobrevive como entidade isolada a competir com inimigos concorrentes, mas como uma organização inserida na interdependência, valorizando alianças e redes de colaboração mútua.”

Drucker (2003) revela que as atividades que são desempenhadas pelas organizações de serviço público continuarão sendo públicas, não havendo a probabilidade de desaparecerem, mas sim transformarem-se.

Uma área adicional de empreendimento, bastante importante, é o emergente “quarto setor” de parcerias públicas privadas. Nestas, os órgãos governamentais de serviços, estaduais ou municipais, estabelecem os padrões de desempenho exigidos e propiciam recursos financeiros. Daí, contratam um serviço, como coleta de lixo, proteção contra incêndios, ou transporte por ônibus, com uma empresa privada por meio de licitações, assegurando dessa maneira serviços melhores a custos substancialmente mais baixos. (DRUCKER, 2003, p.15)

Chega-se, então, que a resolução imediata à questão legal, pode estar prevista na Lei Federal nº 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Direito Público, a qual também institui e disciplina o Termo de Parceria, para que uma Sociedade Civil de Interesse Público possa formular um vínculo de cooperação entre ela e um ente público, através de um Termo de Parceria, para o fomento e a execução das atividades de interesse público, que envolve inclusive repasse de recursos públicos, no qual possam estar incluídas as sociedades de serviços voluntários. A seguir, tem-se a apresentação de alguns artigos que dão amparo a essa ideia.

O art. 3º da Lei nº 9.790/ 1999 define:

Art. 3º - A qualificação instituída por esta Lei, observado em qualquer caso, o princípio da universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das Organizações, somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenha pelo menos uma das seguintes finalidades:

I – promoção da assistência social

...

Parágrafo Único. Para fins deste artigo, a dedicação às atividades nele previstas configura-se mediante a execução direta de projetos, programas, planos de ações correlatas, por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros, ou ainda pela prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins (BRASIL, 1999).

O Decreto Federal nº 3.100, de 03 de junho de 1999, regulamentou a lei acima, e entendeu o Art 3º da Lei 9.790, da seguinte forma:

“Art. 6º Para fins do art. 3º da Lei nº 9.790, de 1999, entende-se:

I – como Assistência Social, o desenvolvimento das atividades previstas no art. 3º da Lei Orgânica da Assistência Social.”

Por sua vez, a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993 – LOAS) dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências), dizendo o seguinte:

#### CAPÍTULO I - DAS DEFINIÇÕES E DOS OBJETIVOS

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Art. 2º A assistência social tem por objetivos:

...

Parágrafo único. A assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais.

Art. 3º Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos.

Criado através da Lei nº 9790, de 24 de março de 1999, o Modelo de Termo de Parceria, regulamenta as relações de cooperação na consecução de serviços públicos entre Estado e organizações sem fins lucrativos no Brasil, através da atuação da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

Analisando a referida legislação, Bülow e Abers (2000) afirmam que o modelo do Termo de Parceria está afeto a Reforma do Estado, ao admitir que transferindo recursos do governo, os quais seriam destinados à prestação de serviços públicos, para as organizações da sociedade civil, haveria uma melhoria dos serviços e maior economia para os cofres públicos, pois essas organizações tem como características serem inovadoras, menos onerosas para o Estado bem como possuem maior flexibilidade para atuação. Nesse sentido, Alves e Koga (2003) concordam que a Lei das OSCIP's acabou por fortalecer e atrair as organizações voltadas para a prestação de serviços públicos, ainda que tenha sido criada para atender todas as organizações sem fins lucrativos.

Para Tendler (1997) não procede a ideia de que ao se potencializar a ação das organizações sem fins lucrativos na prestação de serviços públicos em países em desenvolvimento haveria uma tendência a melhor eficiência e inovação, em virtude da flexibilidade que apresentam. O autor menciona que muitas dessas organizações apresentaram desempenhos parecidos e até mesmo inferiores aos dos órgãos governamentais. Num estudo sobre o estado cearense, foi observado que ONG's afetas a programas sociais apresentavam deficiências quanto ao alcance de um número significativo da população que necessitava do

serviço, falta de conhecimento técnico e dificuldade ao escolher “os melhores” entre a população de clientes, entre outras.

Sabe-se que ao passar o tempo, a população foi gradativamente tomando consciência de seu papel na sociedade, admitindo que não se esgote na simples resposta do governo ao cidadão enquanto contribuinte. Há uma mudança que habita na população o princípio de que ela é detentora de obrigações e direitos.

As decisões tomadas de modo unilateral, ou seja, em serviços públicos nos quais a tecnocracia tem a prevalência da última palavra, em um futuro não tão distante, deverá optar por um esclarecimento amplo envolvendo alternativas, benefícios e custos da implantação ou, ainda, os problemas que podem ocorrer pela não existência da infra-estrutura necessária. Em síntese, não está longe o dia em que o Estado sentirá a necessidade de tratar o usuário/cidadão como um parceiro na gestão dos recursos naturais. É na elaboração das políticas públicas que se deve fazer presente a força popular no sentido de defender os interesses da sua comunidade (social, econômico e ambiental) (BRUDEKI, 2007, p.55).

As definições que Spink (2001) apresenta a respeito das parcerias indicam que elas sejam relações substantivas as quais sugerem o compartilhamento de valores, responsabilidades e compromentimentos. Para que as parcerias sejam tomadas como vínculo de colaboração é necessário que satisfaçam critérios como troca de opiniões, manutenção dos diálogos, planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação, os quais serão realizados em conjunto, ou seja, com a participação das organizações sem fins lucrativos e o ente estatal.

Essa participação tem sido auxiliada pela preocupação dos cidadãos em resolver os problemas que enfrentam, mas que, sozinho, o Estado não tem dado resposta adequada. Surgem novos atores para atuação junto aos órgãos estatais para a amenização das demandas sociais.

### **2.2.2 Voluntariado e seu impacto na prestação do serviço público**

A partir de uma necessidade que não é respondida pela presença dos mecanismos estatais surge, no seio comunitário, a intenção de reduzir os impactos da ausência dos serviços públicos e, conseqüentemente, a presença de pessoas sem maiores pretensões que não sejam somente a contribuição com a melhoria da qualidade de vida da coletividade.

Segundo Corullón (1996), as pessoas que se dispõem a trabalhar em atividades voluntárias são separadas de acordo com o grau de comprometimento. Um grupo é formado por indivíduos que emprestam sua força de trabalho esporadicamente em atividades pontuais,

outro, refere-se ao voluntário que disponibiliza sua força de trabalho em ações permanentes, exigindo-lhes maior compromisso, sendo inclusive considerado pela autora como uma profissionalização voluntária.

O serviço voluntário foi regulamentado no Brasil, através da Lei 9.608 de 18 de fevereiro de 1998, conhecida como “lei do Voluntariado”.

A partir desse dispositivo legal, as atividades voluntárias tiveram um novo impulso no País, junto ao Poder Público principalmente, pois abriu portas para todas as pessoas para a prestação legal de serviços voluntários.

Até então, nenhum órgão público poderia permitir a participação de pessoas da comunidade sem a devida contraprestação de remuneração, isto é, mesmo que o cidadão desejasse prestar serviço voluntário junto ao Poder Público, não havia possibilidade legal.

A Organização das Nações Unidas (1948) define voluntário, como: “o jovem ou adulto que, devido ao seu interesse pessoal e ao seu espírito cívico, dedica parte do seu tempo, sem remuneração alguma, a diversas formas de atividades organizadas ou não, de bem estar social ou outros campos.”

A lei do Voluntariado, com caráter esclarecedor e controverso traz no seu artigo primeiro a especificação do que é o serviço voluntário. É ressaltada a ausência remuneratória pelos serviços prestados por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza ou instituição privada sem fins lucrativos. No seu parágrafo único, o artigo primeiro destaca que não há geração de vínculo empregatício ou previdenciário junto a essas instituições em decorrência da prestação de serviços voluntários (SAMPAIO, 2008).

Art. 1º - Considera-se serviço voluntário, para fins desta Lei, a atividade não remunerada, prestada por pessoa física a Entidade Pública de qualquer natureza ou Instituição Privada de fins não lucrativos, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social, inclusive, mutualidade.

Parágrafo Único - O serviço voluntário não gera vínculo empregatício nem obrigação de natureza trabalhista, previdenciária ou afim (BRASIL, 1998).

O artigo segundo da mesma lei ressalta a necessidade de regulação dos termos do exercício do voluntariado, sendo sua formalização constituída por um termo de adesão entre o voluntário e a instituição ou entidade que o receberá para a prestação do serviço. Regula, assim, os limites da ação voluntária de acordo com o objeto e as condições do serviço, confundindo-se como se fossem obrigações a serem cumpridas por trabalhador remunerado (SAMPAIO, 2008).

Art. 2º - O serviço voluntário será exercido mediante a celebração de termo de adesão entre a entidade, pública ou privada, e o prestador do serviço voluntário, dele devendo constar o objetivo e as condições do seu exercício (BRASIL, 1998).

O artigo terceiro restringe o ressarcimento pela atividade voluntária às despesas que são decorrentes da prestação desta, desde que com prévia autorização da entidade a qual o voluntário presta seu serviço (SAMPAIO, 2008).

Art. 3º - O prestador do serviço voluntário poderá ser ressarcido pelas despesas que comprovadamente realizar no desempenho das atividades voluntárias.

Parágrafo Único - As despesas a serem ressarcidas deverão estar expressamente autorizadas pela entidade a que for prestado o serviço voluntário [...] (BRASIL, 1998).

Os três artigos citados resumem a lei do voluntariado e marcam o caráter restritivo de direitos trabalhistas, previdenciários e de outros vínculos entre a entidade e o cidadão voluntário (SAMPAIO, 2008).

A regulação da atividade voluntária, bem como, as relações entre as pessoas físicas e entidades serviram para definir, em lei, as competências do voluntário através de termo de adesão e descartar a possibilidade de ação trabalhista e a falta de comprometimento por parte do sujeito voluntário (SAMPAIO, 2008).

O termo voluntário vem sendo, historicamente, ligado a outras terminologias como o altruísmo, que caracteriza o sentimento de quem coloca o interesse alheio acima de seu interesse pessoal (FERREIRA, 2006). Associa-se ao termo filantropia, que etimologicamente significa “amigo do ser humano” ou a caridade, a qual consta em diversos dicionários como a busca do bem de outrem. Por vezes, unem-se de maneira superficial ao terceiro setor, embora sejam categorias distintas em sua simbiose (SAMPAIO, 2008).

Resulta-se daí a ampliação de postos de trabalho abertos ao trabalho voluntário, e por vezes desocupados quando necessária a remuneração. Assim, o preenchimento dessa lacuna social evita o esvaziamento da prestação de serviços ou a produção. Essa rotina “promove cada vez mais a substituição dos trabalhadores com vínculos empregatícios e previdenciários, pelos trabalhadores voluntários, sem direitos, em pleno século XXI” (SAMPAIO, 2008, p.39).

É possível ter voluntários que exerçam suas atividades somente com boa vontade, carinho e engajamento à instituição, assim como também pode haver voluntários que disponibilizem seus serviços com elevada qualificação profissional.

Ao considerar-se que voluntários não buscam uma remuneração estabelece-se um equívoco, pois a remuneração do voluntário é não material, ou seja, é de cunho espiritual, afetiva, política, ideológica ou mesmo de realização profissional. Existem voluntários que buscam exercer atividades em instituições sociais para concretizarem sonhos profissionais, os quais não obtiveram chance de realizá-los em suas carreiras, seja por falta de autonomia decisória nas empresas privadas, seja por carência de colaboradores e recursos, falta de tempo, dentre outros fatores.

Nesse contexto, aparece uma desmobilização dos trabalhadores efetivos, com o surgimento de relações trabalhistas precárias, manutenção de postos de trabalho sem contratações necessárias ou ainda a diminuição dos postos de trabalho (SAMPAIO, 2008).

A desconsideração da complexidade e dos dilemas que envolvem o processo de recrutamento e gestão de voluntários promovem verdadeiras panaceias para os problemas sociais e também para os graves problemas organizacionais pelos quais passam as empresas privadas, como o absenteísmo, desmotivação e a falta de comprometimento com o serviço executado (TEODÓSIO; RESENDE, 1999).

A atividade voluntária desenvolvida em instituições públicas difere-se das que são prestadas em organizações de iniciativa privada. Uma diz respeito à ocupação de postos de trabalho já existentes, mas ociosos, enquanto a outra é desempenhada num quadro de precarização da inserção do Estado em todos os segmentos sociais, criando frente de ação onde as políticas públicas são deficientes ou inexistentes. Geralmente, essa articulação é mostrada por meio de instituições não governamentais (SAMPAIO, 2008).

Ao mesmo tempo em que as ações do terceiro setor procuram reduzir os impactos do processo de exclusão social, permitem que sejam desenvolvidas outras formas de sociabilidade, contrariando o desenvolvimento firmemente atrelado à razão do capital econômico (DOWBOR, 1998). Nesse sentido, destaca-se a capacidade de ações públicas não governamentais criarem oportunidade de reinserção em atividades profissionais, mesmo não remuneradas, de indivíduos com força produtiva, mas não participantes dos serviços tanto no setor público estatal quanto no setor privado (MARCOVITCH, 1997).

O terceiro setor seria entendido como um espaço que oportuniza a requalificação profissional. Nesse meio, onde há o desenvolvimento de atividades de prestação de serviços que exigem habilidades específicas há o voluntário, o qual dedica seu tempo e carece adquirir qualidades profissionais para o desempenho do serviço a ser executado, tanto na iniciativa privada quanto no setor público estatal. Essa qualificação possibilitará o indivíduo a

desenvolver competências no trabalho conjunto, atuando diante de diversidades e moldando-se para o cumprimento de metas com escassez de recursos (SILVER, 1998).

No quadro público, Petras (1999, p.47) afirma que a ineficiência dos serviços estatais originou-se da seguinte maneira:

O quadro de mão de obra foi um problema perene em muitas empresas públicas. Em muitos casos, o Estado se tornou o único empregador possível, absorvendo a força de trabalho excedente que o setor privado não controlava. O resultado foram altos custos administrativos, uma folha de pagamento inchada e uma burocracia desnecessária que contribuíram para criar a imagem de um 'setor estatal ineficiente'.

O voluntário que mais facilmente se adapta ao terceiro setor é aquele que já realiza alguma atividade na esfera privada ou pública estatal, não necessitando de lugar de destaque ou poder na organização.

No entanto, tem-se que o discurso conhecido que o que é público é ineficiente e arcaico e o que é privado é eficiente e moderno. Isto faz com que o Estado retraia-se cada vez mais e deixe as empresas privadas avançarem nas áreas de saúde, educação, segurança pública, previdência, dentre outras (SAMPAIO, 2008).

A ausência do Estado é notada de várias maneiras, como no sucateamento das instituições e serviços existentes, na precarização dos salários dos servidores, na antipatia por parte da sociedade pelo que é público.

Concede-se, assim, uma legitimação ao setor privado reconhecendo nele a solução de alguns problemas enfrentados e não tratados de maneira satisfatória o que segundo Petras (1999, p.51) é o “enfraquecimento da democracia e a perda do controle legislativo sobre o funcionamento dos setores econômicos essenciais”.

Portanto, ao se creditar à ação voluntária como a solução de problemas oriundos da falta de efetivo no quadro funcional das empresas públicas, a sociedade reconhece nessa atividade a continuidade dos serviços públicos mesmo sem a real noção do que envolve essa questão.

A preocupação que resta é em relação à profissionalização dos voluntários, quando ocorre a ocupação de espaços nas organizações que, ao não serem preenchidos pela classe trabalhadora, concursados efetivos, tendo o reconhecimento de sua prestação, acabam sendo substituídos pelo voluntariado, dentro de uma estrutura pública estatal.

Ao não se observar essa questão, pode-se estar cometendo a exploração do serviço voluntário. Stédile (2005, p.42), faz menção a esse respeito:

A ampliação do número de trabalhadores superexplorados, sem direitos sociais, ou seja, dos que estão fora do setor formal da economia, transforma absolutamente a relação de exploração sobre os que estão dentro, uma vez que precariza e vulnerabiliza, ainda mais, mundo do trabalho.

Embora haja um interesse coletivo na resolutividade das carências sociais, existem alguns fatores a serem observados quando se inicia um modelo de gestão mais societária, uma vez que essa alteração causa, certas vezes, transformações na forma de agir de determinadas organizações.

Para isso, as organizações públicas, principais representantes do aparato estatal junto às necessidades da população, mudam na forma de atuação, criando outras motivações para desempenhar seus papéis e, principalmente, buscando aproximar os agentes públicos a essa nova modalidade de gestão, mais integrada com a comunidade. Caso ocorra uma má condução nesse processo, poderão surgir resistências internas comprometedoras para a execução de suas atribuições.

Nesse sentido, vale uma análise quanto ao tema das mudanças nas organizações, com a intenção de que se atinjam os resultados esperados pela nova gestão pública.

### 2.3 MUDANÇA ORGANIZACIONAL

As organizações públicas, assim como as da esfera privada, são sistemas sociais abertos e, em virtude disso, estão constantemente interagindo com o meio ambiente, sendo em alguns momentos influenciadas e em outros influenciando. Essas forças atuam na reformulação de objetivos das organizações evidenciando estratégias para a atuação das mesmas e comprometendo o comportamento e valores organizacionais.

Carvalho (1995), sobre esse fenômeno contingencial, revela que as organizações devem desenvolver capacidades que permitam responder de forma antecipada às mudanças impostas pelo ambiente na qual estão inseridas, através de uma interpretação e análise dos cenários, visando responder de forma célere aos desafios que lhes são apresentados. Dessa forma, as organizações podem criar meios de adaptação estratégica que possam garantir novas atuações, modificação no estilo de gestão, mudança de tecnologias e processos, levando-se em consideração a flexibilidade como característica da organização. Dessa forma, esse contexto, dinâmico e complexo, impõe às organizações a implementação cotidiana de mudanças organizacionais.

Essas mudanças organizacionais para Wood Jr (1995) podem ser definidas como alterações de natureza estrutural, estratégica, cultural, tecnológica, humana ou de outro

componente, que possibilitem transformações capazes de impactar partes ou o conjunto organizacional.

Organizações de todos os tipos têm deparado com cenários substancialmente modificados e significativamente mais dinâmicos que os anteriores. Essas mesmas organizações têm buscado firmemente a adaptação a esses novos cenários. Não há opção à mudança. Além disso, elas têm, gradativamente, abandonado uma atitude reativa para assumir uma postura proativa em relação às mudanças. (WOOD JR, 2002, p.29)

Vista como uma alteração significativa articulada, planejada e operacionalizada por pessoal interno ou externo à organização, Araújo (1982) considera que a mudança necessita de apoio e supervisão dos altos níveis hierárquicos da administração, possibilitando seu impacto de forma integrada nos componentes comportamental, estrutural, tecnológico e estratégico das organizações.

A mudança organizacional para Motta (2001) pode se apresentar por meio de cinco diferentes padrões: 1) mudança como compromisso ideológico; 2) mudança como necessidade ambiental; 3) mudança como uma releitura crítica da realidade; 4) mudança como uma intencionalidade social; 5) mudança como um processo de transformação do indivíduo.

Klering e Andrade (2006) dizem que em virtude de possuir uma natureza complexa de adoção de políticas, o setor público necessita não apenas se adaptar às demandas mas, sobretudo, estimular inovações que possam levar à mudanças mais efetivas e significativas.

As inovações representam formas novas de tratar os problemas, havendo ou não recursos financeiros fartos. Isso lembra a forma de se enfrentar a realidade com novos olhos, novos paradigmas e novas compreensões do fato social e do papel dos governos locais e de sua ação.

É importante considerar que a inovação não deva se afastar dos anseios coletivos mesmo quando parece ter se distanciado em razão da liderança. A organização inovadora contempla o envolvimento das comunidades locais. Cabrero (1995, p.13) confirma ao se pronunciar sobre inovação:

Se observam casos en los que la dinámica municipal adquiere cada día más movilidad tanto en la participación ciudadana, como en una obligada reacción de los gobiernos locales ante estas demandas; buscando nuevas soluciones, nuevas formas de relación, nuevos mecanismos de gestión, nuevas estructuras de administración, em fin nuevas estrategias para la gobernabilidad.

E Motta (2001, p.XIII) complementa afirmando que a mudança deve aparecer como necessária e inevitável para a sobrevivência das organizações, muito embora se tenha visto casos onde essa transformação foi adotada sem a difusão adequada, não garantindo êxito e tampouco o sentido de seu conhecimento para a organização.

A mudança aparece não só como inevitável mas necessária à sobrevivência. Os fatos se alteram com rapidez, e o mesmo acontece com as ideias. Encurta-se o tempo para planejar, experimentar e agir. As mudanças terão que ser perseguidas e introduzidas antes de se saber seu total sentido e sem garantia de êxito.

Ao comentar que o ambiente está sofrendo mudanças, Roberts (2005, p.17) diz que “existe a probabilidade de algo que tenha sido um bom ajuste em dado momento se ter, agora, deteriorado. Isso quer dizer que é possível haver a necessidade de uma mudança estratégica e organizacional”.

Considerando isso, ao se adotar práticas inovadoras, as organizações estariam aplicando novas ideias para tornar as coisas diferentes e melhorar seus produtos, processos e serviços (ROBBINS, 2002). O autor acredita que “a inovação estimula as oportunidades e o crescimento. Sem ela, as organizações acabam definhando e morrendo” (ROBBINS, 2002, p.474).

Nesse sentido, percebe-se que a mudança é ligada ao processo decisório e, para se desenvolver, deve atuar sobre duas visões complementares: alteração na estrutura e transformação comportamental nos componentes das organizações.

A mudança é essencialmente direcionada, e não emergente do processo organizacional: exige decisões específicas, preferencialmente da alta gerência, e legitima-se tanto pela hierarquia quanto pelo saber técnico de seus proponentes. Origina-se na percepção de que a novidade tecnológica ou o conhecimento especializado são relevantes para a ação estratégica da empresa. Como existem divergências entre especialistas sobre conhecimento, tecnologia e sobre o seu uso estratégico, a hierarquia organizacional, ou a coalizão dominante, surge como inspiradora da intenção estratégica de mudar. (MOTTA, 2001, p.132)

Ao se identificar variáveis que possam provocar as mudanças no contexto organizacional pode-se notar que as mesmas podem se apresentar como vantagens à medida que são conhecidas e manuseadas no processo de implantação da mudança, possibilitando aumentar a eficácia e sobrevivência organizacional durante o período de transformação. Robbins (2002) elenca seis dessas variáveis que podem auxiliar no processo de mudança, como: a natureza da força do trabalho, a tecnologia, os choques econômicos, a concorrência, as tendências sociais e a política mundial. Todas essas variáveis exercem, constantemente,

pressões sobre as organizações, de forma mais ou menos intensa, conforme o momento que passam.

A velha norma empírica era que as organizações contratassem nos tempos de prosperidade e demitissem nos tempos de crise. A partir do final dos anos 1980, essa norma já não parece aplicável, pelo menos entre as grandes companhias. Entre 1993 e 1995, por exemplo, a maioria das 500 maiores da Fortune realizou cortes drásticos em seu pessoal. A IBM reduziu em 122 mil o seu pessoal, e a AT&T, em 83 mil. A General Motors demitiu 74 mil, a Boeing reduziu seu pessoal em 61 mil, e a Sears eliminou 50 mil postos de trabalho (ROBBINS, 2002, p.13).

Santos (2005, p.35) diz que “é preciso ter talento e estar comprometido com a mudança. Empresas que não sustentam a necessidade constante de mudanças enfrentam crises.” Não basta a criação de ideias, mas sua transformação em negócios de sucesso. Empresas já estabelecidas estão sempre buscando encontrar novas oportunidades de negócios enquanto outras não se preocupam com essa mudança. Nota-se, daí, que nem sempre se consegue ter em uma empresa, ao mesmo tempo, a inovação e a eficiência (ROBERTS, 2005).

No setor público, as organizações não podem ficar alheias à necessidade de, constantemente, se renovarem, reestruturando suas estratégias e adotando novas práticas de gestão para a condução das demandas organizacionais e ambientais (KLIKSBERG, 1992).

As mudanças ocorridas no setor público do Brasil revelam, segundo Wood Jr (1992), que o foco é na estrutura e nos procedimentos administrativos identificando, assim, uma mudança orientada segundo uma abordagem mecanicista.

Concordando com essa visão, Brasil (1995) complementa:

Na história brasileira, registram-se movimentos de reforma administrativa identificados com a fusão, extinção e criação de órgãos. Essas mudanças, que revelam uma grande instabilidade do organograma governamental, não evitaram a manutenção de estruturas obsoletas, pesadas e hierarquizadas, pouco dinâmicas e excessivamente caras, sobretudo devido à tendência à centralização e à superposição de órgãos e de funções (BRASIL, 1995, p. 17).

Outra avaliação, elaborada para analisar as reformas administrativas no setor público do Brasil, levando em consideração a falta de um planejamento da mudança, é revelada por Souza (1994, p.33) ao assinalar que “[...] a crença de que, uma vez assinados os documentos formais que enfatizam a mudança, ela, como num passe de mágica, ocorrerá”.

O problema estrutural, então, é identificar e selecionar a que melhor se ajusta, o que, em geral, consiste em gamas de opções bastante distintas em suas muitas dimensões.

Consequentemente, o problema se torna bem mais tratável quando temos algum conhecimento dos fatores que permitem o ajuste (ROBERTS, 2005, p.25).

Perceber como estão delimitadas as funções na organização bem como o modo de aceitar novos valores dentro de um grupo com seus pressupostos consolidados é um desafio a ser enfrentado quando se pensa em mudança organizacional.

Cabe, então, uma preparação para que os agentes de prestação de serviços comecem a perceber a transformação pela qual a organização estará passando, com vistas a possibilitar a quebra de paradigmas. Assim, com uma melhor compreensão e recepção às inovações a serem implantadas, os recursos humanos entenderão melhor o que está por vir, evitando que hajam resistências quanto a nova forma de impulsionar a organização.

### **2.3.1 Cultura Organizacional**

Ao iniciar essa seção é indispensável o entendimento a respeito do que seja cultura.

A cultura organizacional é o que as organizações são em suas essências e totalidades ou, ainda, o que possuem. Sendo assim, o processo de gestão da mudança normalmente é conduzido pelas principais lideranças de uma organização, ou seja, os seus fundadores e principais colaboradores, a partir do momento em que se cria e consolida a cultura da organização (SCHEIN, 1987).

Segundo Schein (2009) a cultura é uma abstração, entendendo que ela cria forças em situações sociais e organizacionais, nas quais poderá se tornar vítima caso não haja a clareza dessas forças:

Cultura é um fenômeno dinâmico que nos cerca em todas as horas, sendo constantemente desempenhada e criada por nossas interações com outros e moldada no comportamento de liderança, e um conjunto de estruturas, rotinas, regras e normas que orientam e restringem o comportamento (SCHEIN, 2009, p.1).

O fato de existirem premissas culturais que estão fortemente enraizadas nas organizações faz com que as pessoas não as questionem ou até mesmo que essas premissas, muitas vezes, possam orientar comportamentos, porém sem significar que estejam alienadas ao imaginário organizacional, uma vez que operam de forma inconsciente (SCHEIN, 1987).

Corroborando, Fiates (2008) informa que a mudança cultural envolve um processo de avaliação, modificação e transformação dos valores, crenças e modelos mentais que estão envolvidos numa determinada organização e, para isso, é necessário que se

reconstrua a organização, com uma identidade com base na nova estrutura, numa nova visão estratégica e em novos padrões de comportamento.

A cultura de uma organização, segundo Alecian e Foucher (2007, p.96) “é o conjunto dos elementos que permitem a seus membros viverem, comunicar e viver em conjunto. É o modo coletivo de resolver os problemas”. E desta forma haverá um alinhamento que repercute positivamente na organização.

Ao abordar a cultura organizacional, Schein (2009) mostra os principais níveis culturais que a compõem:

1) Artefatos: inclui tudo aquilo que se vê, ouve e sente dentro de um novo grupo com uma cultura não familiar. Daqui depende-se o clima organizacional, considerado um dos artefatos mais profundos. Também são pertencentes a esse nível os propósitos de análise cultural, os processos organizacionais que tornam o comportamento rotineiro, e os elementos estruturais, como patentes, descrições formais sobre o funcionamento da organização e os gráficos e diagramas da organização. O autor coloca que não é salutar tentar interpretar o que se passa numa organização somente a partir dos artefatos, os quais poderão indicar tão somente projeções de sentimentos e reações;

2) Crenças e valores assumidos: é a sensação de resolutividade de uma nova tarefa ser alcançada partindo de suposição própria do indivíduo sobre o que seja o certo e o errado. É o nível onde há a identificação de líderes devido ao modo como os indivíduos agem, porém sem uma estrutura compartilhada com o grupo. Na análise das crenças e valores há a imperiosidade de se cuidar com o que realmente é ligado ao problema ou questão e não a aspirações futuras que não sejam as suposições básicas;

3) Suposições fundamentais básicas: é o nível onde há o consenso de que o sucesso repetido de um problema pode vir a ser implementado por várias outras vezes, passando a ser aceito como uma unidade social, respeitadas as crenças e valores. A reação emocional que ocorre diante de diversas situações faz com que as pessoas sintam-se confortáveis ao compartilhar o mesmo conjunto de suposições e desconfortáveis caso ocorra divergência de suposições na operatividade de determinadas situações. É o que se tem como verdade inquestionável.

As organizações, mesmo sem se planejarem, estão constantemente em processos de mudança. Essa transformação organizacional, segundo Hall (2002) pode ser forçada, aceita e até mesmo procurada pela organização, acarretando em benefício ou sendo prejudicial a ela própria, o que pode desencadear em crescimento ou declínio e até mesmo na alteração de sua

forma. Isto porque, segundo Schein (1987) a cultura muda na medida em que os seus valores sofrem uma reinterpretação, sem no entanto, serem alterados.

Nessa perspectiva, entender que os valores organizacionais são as formas de se conhecer a realidade de uma organização, funcionando como as necessidades que determinam o comportamento orientado a um fim, como elementos estruturantes de uma empresa e seu compartilhamento, Tamayo (2008) informa que existem dois modelos que representam os valores organizacionais, sendo 1) o modelo cultural aquele que se baseia no fato de que toda organização é e possui uma cultura, encontrando exigências que devem ser satisfeitas para garantia de sua sobrevivência e, 2) o modelo das motivações pessoais, o qual defende que há uma mesma forma de motivação entre os valores pessoais e os organizacionais, trazendo à tona que os valores são representações cognitivas e socialmente compartilhados, ocorrendo a relação entre os tipos motivacionais dos trabalhadores com os conjuntos de valores da organização.

Segundo Ferreira e Assmar (2008, p.125), ao falarem do modo que a cultura organizacional ganhou força, a partir do exemplo das organizações japonesas e pela crença e envolvimento dos trabalhadores com os valores e filosofia das organizações, revelando ser os principais fatores de sucesso, asseveram que:

A ideia que passou a prevalecer, então, foi a de que empresas deviam lançar mão de diferentes estratégias para inculcar nos indivíduos suas prioridades básicas, na medida em que tanto mais forte fosse sua cultura, isto é, quanto mais eles compartilhassem essas prioridades, maiores seriam as possibilidades de elas obterem um bom desempenho econômico-financeiro.

Schein (2009) comenta que a cultura tem sido uma palavra utilizada para informar o quanto alguém é culto ou sofisticado. Pode, ainda, ser adotada para manifestação antropológica quanto aos costumes e rituais e, também, na esfera gerencial quando ligada ao clima das organizações e às práticas que são desenvolvidas, com os valores e crenças de uma organização. Nesse sentido, a compreensão da cultura de uma organização ocorre após o entendimento das influências da visão do mundo, valores, sistemas de crenças e estilos cognitivos dos envolvidos na fundação da organização, bem como de seus principais líderes (SCHEIN, 1987).

Sendo um sistema, a organização tende a se adaptar aos contextos internos e externos e, dessa maneira, para evitar problemas, uma das coisas a serem desenvolvidas no ambiente organizacional é o planejamento para a mudança, com a mostra da intencionalidade de haver uma transformação, com objetivos a serem alcançados.

Dois desses objetivos são mostrados por Robbins (2002), referindo-se ao planejamento para a mudança: 1) a necessidade da organização buscar seu aperfeiçoamento de adaptação a mudanças de seu ambiente e; 2) a tentativa de mudar o comportamento organizacional.

Para Schein (1987) a justificativa para a mudança cultural é em virtude da necessidade que as organizações têm de estarem, constante e progressivamente, adaptando suas ações comportamentais. Essa adaptação nada mais é do que a redução da ansiedade de membros do grupo, sem que gere quaisquer problemas de relação de poder entre os integrantes da organização.

Para Kotter (2002) a cultura da organização é construída após as iniciativas de mudança, quando se observa as novas formas de operação produzindo resultados favoráveis, durante algum período.

Mantém-se o ritmo da mudança mediante o desenvolvimento de novas culturas organizacionais suficientemente sustentadoras e vigorosas que propiciem o enraizamento das novas formas de operação, promovendo as tecnologias revolucionárias, as estruturas globalizadas, as estratégias inovadoras e os processos eficientes que contribuem para a criação de empresas vencedoras (KOTTER, 2002, p.175).

No entanto, podem aparecer movimentos contraculturais que inibam as inovações e conseqüentemente as mudanças, geralmente quando se considerar a possibilidade de ocorrerem conflitos entre os trabalhadores e os gestores da organização, ou seja, do “chão de fábrica” e as pessoas que estão alocadas no topo da organização (SCHEIN, 1987).

Fiates (2008) acredita que a humanidade está em constante processo de transformação e mudanças e que para que elas sejam significativas, as organizações são exigidas a mostrar altos índices de flexibilidade e capacidade de autotransformação, no sentido de promoverem soluções e respostas mais desenvolvidas, criativas e inovadoras.

Santos (2005) enfatiza que não se deve olhar para a organização como sendo uma máquina, algo que seja estático e que só poderá mudar se alguém tiver a intenção de modificá-la. Se isto ocorrer, os recursos humanos serão considerados como força e reserva de trabalho, sempre na expectativa de poderem ser utilizados. E citando a Pirâmide de Maslow, complementa que: “a organização vista como organismo é concebida como um sistema vivo, aberto, que pratica trocas com o meio interno a sua própria delimitação e com o meio externo, em busca da satisfação de suas várias necessidades” (SANTOS, 2005, p.20).

Por estar num ambiente de complexidade dinâmica, Fiates (2008) ressalta que as organizações devem adotar um modelo mais aberto, onde haja maior interação com o ambiente, podendo adaptar-se e, principalmente, potencializar seus pontos fortes apresentando postura mais voltada ao aprendizado.

Na mesma direção, Schein (1987) ao considerar a cultura como um componente, entre outros, de uma organização, posiciona seu pensamento concebendo as organizações como organismos adaptativos os quais efetuam trocas com o ambiente.

Pelo que se observa, verifica-se que a administração da mudança não é uma tarefa fácil pois, diferentemente da implantação de mudanças de ordem pessoal, as mudanças quando implementadas em grupos de pessoas, em organizações, são exponencialmente mais difíceis de serem alcançadas. Motta (2001) ao se referir a inovação que culmina com a mudança da organização fundamentada na crença de uma melhoria crescente, diz que a inovação é a responsável pela solução criativa de problemas, julgando a mudança benéfica e provocadora do desenvolvimento da organização.

Para se desenvolver a cultura organizacional é preciso que se estabeleçam novos critérios no cotidiano organizacional. Inovar é a palavra de ordem e para Mintzberg (2001, p.293) inovação significa “fugir dos padrões estabelecidos. Assim sendo, a organização inovadora não pode depender de qualquer forma de padronização para a coordenação.” E Motta (2001, p.177) completa dizendo que: “a inovação é, sobretudo, resultado de uma predisposição organizacional para facilitar as condições propícias a seus gestores e funcionários à conquista de novas oportunidades.”

No setor público ocorreram algumas práticas de reforma que podem ser consideradas relevantes na história da administração pública. No entanto, essas novas formas esbarravam em comportamentos não alterados, mantendo-se a crença nos critérios anteriores à mudança.

Desse modo, os valores dos líderes e fundadores indubitavelmente moldam a cultura, porém é por meio das práticas diárias, transmitidas aos membros mediante mecanismos de socialização, que essa cultura afeta seus membros, razão pela qual as percepções compartilhadas de tais práticas constituem a essência da cultura de uma organização (HOFSTEDE, 1997 apud FERREIRA; ASSMAR, 2008, p.127).

Aspectos importantes a serem considerados quando se implanta um novo desenho organizacional estão ligados a uma nova concepção de valores da cultura política, consciência do tamanho do setor público e sua complexidade, mudança de atitude dos servidores, o rompimento com estruturas mais rígidas e centralizadoras e uso de novas tecnologias.

A cultura organizacional no setor público, segundo Penengo (1997) está muito atrelada ao modelo gerencial tradicional, burocrático e patrimonialista, que culmina na existência de estruturas piramidais, a prática do clientelismo, autoritarismo, rigidez, falta de estímulo à inovação, políticas de pessoal ultrapassadas, visão equivocada do gestor e burocratização. Essas características podem afetar o desenvolvimento de mudanças e inovações organizacionais por meio de resistências.

Ressalta-se que o processo de mudança na cultura organizacional é considerado um processo de aprendizagem. As mudanças não ocorrem por força solitária de um decisor diante das necessidades observadas, mas por um direcionamento de várias condições organizacionais que possibilitam a identificação e solução de problemas. Para esse alcance, a mudança na cultura organizacional exige das pessoas atitudes favoráveis, além de uma estrutura adequada que permita o desenvolvimento das iniciativas implementadas (FIATES, 2008).

E é no estudo e compreensão da estrutura das organizações que se pode verificar como se dá a relação entre os atores envolvidos na organização e a capacidade da internalização dos valores sentidos por seus colaboradores.

#### 2.3.1.1 Cultura Militar

A cultura militar tende a ser especialmente rígida por possuir tarefas com características específicas e a relação do cumprimento dessas com as ansiedades de quem necessita administrar. Há, portanto, no processo de socialização da cultura, uma tendência à reprodução dos aspectos que garantem a estabilidade estrutural e identidade do grupo (WORTMEYER, 2008).

Schein (1987) considera que a socialização dos novatos ocorre de maneira formal e superficial. Os segredos grupais só serão desvendados a partir do momento em que se conseguir entrar nos círculos mais íntimos da cultura. Portanto, a socialização dos pressupostos básicos são implicitamente transmitidos através de mecanismos de controle social adotados pelos membros mais antigos em relação aos novatos.

Ao agirem da mesma forma durante um período de tempo prolongado, as pessoas tendem a desenvolver hábitos característicos e persistentes de pensamento. Essa singularização lhes conferirão uma particularidade que é a mentalidade profissional. A mentalidade militar consiste de valores, atitudes e perspectivas próprias ao desempenho da

função militar, a qual é exercida por um técnico de profissão pública burocratizada, especialista na administração da violência e segurança do Estado (HUNTINGTON, 1996).

No meio militar, tradicionalmente, a cultura é baseada em dois valores principais: a hierarquia e a disciplina. Além disso, por estarem atrelados aos fundamentos burocráticos e por isso com uma rigidez bastante sentida quanto aos mecanismos de controle, a cultura militar apresenta resistências a mudanças e implementação de novos aspectos e sistemas de gestão, conforme relata Favero (2010).

A disciplina, baseada no respeito às normas estabelecidas e no pronto cumprimento de ordens emanadas das autoridades hierárquicas, se caracteriza como um elemento que confere estabilidade à organização (WORTMEYER, 2008).

A direção vem sempre da cúpula, por isso a necessidade de se estruturar uma hierarquia de obediência. Assim, além de cada escalão ser merecedor de obediência dos seus subordinados, a lealdade também aparece como uma consequência do relacionamento autoridade – subordinado, ou seja, ao receber uma ordem, o militar não a discute, na tentativa de expressar sua opinião, ele apenas a obedece (HUNTINGTON, 1996).

É através da obediência que se pode assegurar a execução fiel das diretrizes estabelecidas em níveis políticos e estratégicos, assegurando o êxito das operações. Busca-se, por meio dela, assegurar a vinculação dos indivíduos à uma identidade grupal, buscando a uniformidade no seio da organização (HUNTINGTON, 1996).

Os símbolos, ritos, heróis, mitos, estruturas arquitetônicas, indumentárias, gestos, cerimônias, jargões, entre outros artefatos que se verificam em profusão nas organizações militares, possuem funções que extrapolam o simples ornamento, relacionando-se a pressupostos básicos da cultura em pauta (WOTMEYER, 2008, p.)

Huntington (1996) afirma que o militar dá maior ênfase ao grupo do que ao indivíduo. Portanto, em qualquer atividade prevalecerá a subordinação da vontade individual à vontade do grupo. Nesse sentido, Drucker (2001, p.19) complementa: “ Fala-se muito sobre o fim da hierarquia. Isto é um absurdo flagrante. Em qualquer instituição, é preciso haver uma autoridade final, isto é, um padrão – alguém que possa tomar a decisão final e esperar ser obedecido”.

Para se propor mudanças em processos organizacionais militares é necessário que sejam considerados os elementos fundamentais da cultura, pois do contrário não se atravessará o nível superficial o que, posteriormente, será reinterpretado e ressignificado de acordo com os pressupostos arraigados. Isso propõe um desafio em relação ao meio a ser

utilizado para combater resistências e efetivamente desencadear mudanças na cultura organizacional militar (WORTMEYER, 2008).

O reconhecimento de que os valores, crenças, normas e práticas que foram construídos e foram inseridos ao longo da história por seus integrantes, remete a pensar no desafio de como serão transmitidos às novas gerações. Esses pressupostos, de maneira inconsciente, estão relacionados com o sentimento de estabilidade organizacional e tendem a ser defendidos pelo grupo diante de tentativas de mudança (WORTMEYER, 2008).

Volta-se, portanto, ao estudo do relacionamento dos atores da organização com os pressupostos básicos dentro da estrutura organizacional.

### **2.3.2 Estrutura Organizacional**

Para se compreender como é a distribuição da autoridade dentro de uma organização é oportuno o estudo da estrutura organizacional.

Estrutura organizacional é entendida como a maneira das organizações se articularem para poderem desenvolver as suas atividades. Na visão de Robbins (1999), apoiado por Stoner e Freeman (1985) é a estrutura organizacional que divide, agrupa e coordena as tarefas dentro da organização.

Nesse sentido, é necessário que existam funções básicas dentro das organizações visando o alcance dos objetivos, através do planejamento de estratégias sobre as relações desses indivíduos dentro das empresas, de forma que sejam tomadas ações que mantenham o controle sobre os mesmos.

A coordenação é a ação de ajustar a produção das pessoas com as metas da organização. Pode ser considerada como um processo pelo qual cada unidade de trabalho se integra aos objetivos da organização (STONER; FREEMAN, 1985).

No mecanismo de coordenação entram quatro componentes: a hierarquia, a esfera de controle, a centralização e a formalização (LOIOLA et al, 2004; ROBBINS, 1999; WAGNER III; HOLLENBECK, 1999).

A hierarquia é a representação das relações entre as pessoas, sabendo-se que cada indivíduo deve saber a quem se reportar. A centralização é atribuída ao local onde está a autoridade tomadora de decisão. A amplitude de controle é a quantidade de subordinados que podem estar ligados a um determinado gestor, permitindo que essa coordenação seja eficiente e eficaz. E, por último, a formalização é a expectativa em relação à padronização e explicitação das atividades dos cargos (BOWDITCH; BUONO, 1992).

Outras formas de se apresentar a distribuição das tarefas e as relações entre os empregados são verificadas conforme a cultura de uma organização. Normalmente, os tipos de estrutura que uma organização poderá assumir são os seguintes: linear, funcional, linha-staff, matricial, por equipes, celular e em rede. Não é objetivo deste trabalho explicitar cada um dos tipos, apenas entender os mais ligados à estrutura militar.

Verifica-se que a estrutura organizacional pode ser formal ou informal, sendo a primeira mais adotada, por ser a que apresenta planejamento e é formalmente representada por meio de organogramas. Já a estrutura informal é a que se manifesta através de uma rede interpessoal, onde as interações se desenvolvem espontaneamente e não se caracterizam por uma direção pronta (STONER; FREEMAN, 1985).

A estrutura burocrática foi construída tendo como princípios basilares a especialização, a departamentalização, a existência de muitos níveis hierárquicos e a acentuada divisão do trabalho.

As organizações mais modernas, construídas sob uma ótica pós-burocrática, buscam uma alternativa de aplicação na estrutura organizacional que possa superar o modelo até então adotado como padrão.

Surgem, então, as organizações pós-burocráticas, com uma estrutura mais horizontalizada, descentralizada, com maior fluxo e com a valorização das habilidades das pessoas e sua utilização (NONAKA; TAKEUCHI, 1997).

As organizações militares por serem tradicionais, enquadram-se no modelo de comportamento administrativo previsto na Teoria Clássica da Administração, onde se encontram os principais aspectos de sua estrutura, propostos por Fayol (1950 apud VILLAÇA, 2003, p.87):

- divisão do trabalho – especialização dos trabalhadores e gerentes na mesma função, para aumentar a eficiência;
- autoridade e responsabilidade – fundamentam o direito de emitir ordens e o poder de ser obedecido, bem como a responsabilidade pelas consequências;
- disciplina – traduz-se pelo respeito às convenções, cujo objetivo está na obediência, assiduidade, atividade e nos sinais exteriores de respeito;
- unidade de comando – para cada subordinado existe somente um superior;
- unidade de direção – unicidade de planejamento para cada grupo de atividade que tenham o mesmo objetivo;
- subordinação do interesse particular ao geral – o interesse de um funcionário ou de um grupo não deve prevalecer sobre o da empresa;
- centralização – todas as ordens e informações devem, respectivamente, originar-se do chefe e para ele ser canalizadas;
- remuneração do pessoal – deve haver justa e garantida retribuição / satisfação para os empregados e para a organização;
- estabilidade pessoal - a rotatividade tem um impacto negativo sobre a eficiência da organização: quanto mais tempo uma pessoa permanecer num cargo tanto melhor

- para a corporação;
- espírito de equipe – harmonia e união entre as pessoas são grandes forças para a organização;
- hierarquia – constitui a série de chefes que vai da autoridade superior aos agentes inferiores, por meio da via hierárquica.

A estrutura funcional, proposta por Fayol é a que define que a organização deva ser estruturada em departamentos, ou seja, há uma administração e departamentos funcionais onde cada funcionário responde a um chefe. A especialização, nesse tipo estrutural, é valorizada pois as mudanças geralmente não ocorrem com frequência.

Para Stonner e Freeman (1985) a estrutura funcional é a reunião de pessoas de um departamento envolvidas em uma ou várias atividades relacionadas com esse departamento. Pode-se, então, verificar que a estrutura funcional pode influenciar nos resultados de uma organização caso hajam alterações constantes do quadro de funcionários ou mesmo a mudança das atividades que são desenvolvidas em determinado departamento.

Quando os trabalhos divididos por especialização são agrupados para que haja uma melhor coordenação tem-se a departamentalização. Na concepção de Stoner e Freeman (1985) esse agrupamento de tarefas, em departamentos, viabiliza a conexão de atividades de trabalho semelhantes.

A divisão e coordenação são mecanismos originados a partir da necessidade do trabalho ser dividido entre os indivíduos que constituem a estrutura organizacional, conforme apregoa Loiola et al (2004).

A divisão considera que a estrutura organizacional é afeta à especialização e departamentalização. A especialização, conforme atestam Wagner III e Hollenbeck (1999), Robbins (1999) e Loiola et al (2004), é a forma pela qual o trabalho será dividido segundo as características individuais do funcionário, ou ainda, pode ser considerada como uma divisão do trabalho em tarefas simples e padronizadas (STONER; FREEMAN, 1985). A especialização tem por objetivo fazer com que haja um trabalho executado em vários passos, com cada pessoa executando uma parte de acordo com sua formação.

A estrutura ideal para a organização, segundo Burns e Stalker (1961) e Woodward (1997) é aquela capaz de adequar-se com os seu ambientes (interno e externo). Nesse sentido, algumas oposições ao modelo burocrático começaram a aparecer a partir da década de 1980, como forma de questionar as estruturas mais hierarquizadas e centralizadas.

Para Wood Jr (2002), os novos formatos organizacionais são a resposta ao que ocorre no ambiente em mudança e que contrariam o modelo burocrático. Segundo o autor: “o momento de transição que as empresas vêm passando tem um ponto de partida comum, a

superação ou flexibilização do chamado modelo burocrático, e uma multiplicidade de pontos de chegada” (WOOD JR, 2002, p.171).

O organograma de uma organização é a representação gráfica da estrutura adotada. Para Wagner III e Hollenbeck (1999, p.301), a estrutura organizacional é “uma cadeia relativamente estável de ligação entre as pessoas e o trabalho que constituem a organização”. E é por meio de seu organograma que se pode verificar a forma como se distribui a autoridade e como são desenvolvidas as atividades e a forma da organização se comunicar.

Complementando essa visão, Loiola et al (2004) relatam que a estruturação de uma organização ajuda a diferenciar suas partes, mas ao mesmo tempo mantém relações de interdependência entre os indivíduos de um grupo, entre grupos e, também, de previsibilidade e hierarquia.

Alecian e Foucher (2007, p.170) informam que:

não existe estrutura milagrosa que responda a todas as situações, as quais estejam confrontadas as organizações produtivas, mas que as estruturas evoluem em função das adaptações da estratégia da organização, ela mesma tributária das mutações do meio circundante.

A estruturação organizacional tem permitido que seu estudo seja melhor entendido, pela série de mecanismos que estão envolvidas neste contexto.

A estrutura de uma organização é a formalização da distribuição dos objetivos e funções a serem preenchidos por esta organização entre diferentes subconjuntos (diretoria, divisão, departamentos, serviços, setores, unidades de serviços[...] definidos para esse fim, e de relações estabelecidas entre estes subconjuntos (ALECIAN; FOUCHER, 2007, p.169).

As funções definidas na organização podem se constituir na forma como se dá a relação entre os envolvidos no trabalho e, a partir da aplicação de novas ideias, com a implementação de mudanças e novos modelos de gestão, poderá ser percebida a prática de ações que rejeitam essas inovações.

### **2.3.3 Resistências**

As mudanças organizacionais têm ocorrido com tamanha velocidade que atualmente não se consegue mais planejar o futuro, devido a intensidade de fenômenos que rodeiam o cenário organizacional.

Nesse sentido, as mudanças empreendidas nesse local podem ser mal interpretadas e entendidas como ameaças aos atores que constituem esse cenário. Portanto, cabe uma reflexão a respeito de resistências que possam vir a acontecer dentro das organizações como fruto de mudanças geradas no ambiente organizacional.

Motta (2009, p.36) relata que conviver com a incerteza e com as variações intensas não é fácil sendo que, conforme se aumentam a sensação de incerteza e risco, há um aumento da procura por segurança e regularidade na vida da organização.

Surgem, então, os comportamentos de natureza defensiva contra a imprevisibilidade e as variações intensas. São comportamentos de repressão da incerteza com vistas a contornar a pressão psicológica, sentida por dirigentes, de ter de decidir com base em conjecturas e fatores não-controláveis pela empresa.

Mudanças organizacionais sempre levam em conta valores que possam ter sido introduzidos por pressões do ambiente externo ou interno os quais passam a ser comparados com os valores já adotados pela organização.

Dessa forma, as práticas de transformação nas organizações podem estar sujeitas à receptividade ou resistências, de acordo com a aceitação ou divergências de valores e interesses.

Para Motta (2009) só ocorrem mudanças radicais, eliminando ou adicionando programas, produtos e serviços, ou expandindo as áreas de atendimento, se existirem fortes pressões externas. No ambiente interno essas mudanças são absorvidas como um ônus de sobrevivência, embora não sejam necessariamente aceitas por concordância ou consenso interno na busca de novas oportunidades.

Segundo Kotter (2002), quatro comportamentos interrompem o lançamento de mudanças necessárias nas organizações: a complacência, a imobilidade, o desvio da resistência irracional e o excesso de pessimismo, fazendo com que a mudança não se inicie ou comece mal.

Pode-se dividir as resistências sob o olhar subjetivo e do ambiente organizacional. Resistências de caráter intrínseco, individuais, são identificadas através de cinco fontes, conforme Robbins (2002) elenca: hábitos, segurança, fatores econômicos, processamento seletivo de informações e medo do desconhecido. Já as resistências organizacionais são apresentadas através de Katz e Kahn (1978) por meio de seis fontes: inércia estrutural, foco limitado de mudança, inércia de grupo, ameaça à especialização, ameaça às relações de poder estabelecidas e ameaça às alocações de recursos estabelecidas.

Sob um olhar mais positivo, a resistência à mudança pode sugerir que o enfrentamento de dificuldades, pela não aceitação imediata na implementação das inovações e sem que sejam submetidas a um critério mais rigoroso de avaliação, cria-se uma assistência na condução do processo de mudança, auxiliando na formulação de um melhor entendimento das transformações que serão realizadas.

Segundo Certo (2003, p.275):

Em uma empresa, a resistência a mudanças é tão comum quanto a sua necessidade. Depois que os gerentes resolvem fazer alguma mudança na empresa, geralmente se deparam com a resistência dos funcionários para evitar que essa mudança ocorra. Por trás dessa resistência dos funcionários estão o medo de alguma perda pessoal, como a redução de prestígio individual e o distúrbio das relações sociais e de trabalho, e o medo do fracasso pessoal, que pode decorrer da incapacidade de assumir novas responsabilidades no trabalho.

Para que seja possível a introdução da mudança como algo interessante e significativo na organização, tenta-se diminuir a resistência, fazendo com que a mudança seja sentida gradativamente, em etapas que atinjam a todos e ao mesmo tempo sejam observados o grau de mudança que cada indivíduo poderá aceitar. Agindo assim, a organização poderá usar estratégias, refletidas principalmente em processos de educação e comunicação sobre as transformações que a organização está sofrendo internamente. Nesse sentido, é importante a existência de um canal de diálogo entre as partes envolvidas no processo de mudança visando a elucidação de questionamentos, maior transparência e abertura participativa.

Atualmente, a resistência é encarada como algo tão comum quanto a própria mudança e, nessa perspectiva, procura-se mostrar que receios às mudanças são naturais e transformam as relações de trabalho como oposição à mudança (MOTTA, 2001).

Vieira e Oliveira (1999, p.102) ao se reportarem sobre a resistência à mudança afirmam que:

A fim de enfrentar um ambiente crescentemente competitivo, as organizações sentem-se pressionadas a promover mudanças estratégicas em ritmo cada vez mais acelerado. Nesse contexto, a mudança organizacional configura-se não como fenômeno excepcional, mas como rotina, muitas vezes de difícil assimilação, no universo organizacional.

A resistência à mudança não precisa ser considerada totalmente como um mal para as organizações. Em algumas situações poderá identificar áreas mais fragilizadas, as quais careçam de maior atenção, por encontrarem-se em dificuldades, permitindo à

administração atuar com maior precisão na correção dos problemas e prevenindo a ocorrência de outros, com maior gravidade.

Na gestão pública, o Brasil vivenciou desde uma administração patrimonialista até avançar para um modelo mais participativo. Por terem, ainda, uma estrutura baseada no modelo burocrático, as organizações públicas tendem a ser mais resistentes quanto ao fato de pensarem que as transformações podem vulnerabilizar as funções que são ocupadas em sua estrutura. Nesse ambiente, há uma tendência a se continuar fazendo o que sempre foi feito no serviço público e, portanto, sem que haja necessidade de mudança de rotina. O novo modelo só conseguirá subsistir a partir do momento em que houver a mobilização e o comprometimento dos funcionários contrariando, muitas vezes, interesses individuais, seja interna ou externamente à organização (JUNQUEIRA, 1992).

Osborne e Gaebler (1994, p.19) referindo-se ao discurso proferido pelo então prefeito de Indianópolis (William Hudnut) confirmam que “a tendência rotineira é proteger o que existe, resistir às mudanças, construir impérios, aumentar a área de influência, manter projetos e programas, mesmo que não sejam mais necessários”.

Individualmente, as pessoas reagem às mudanças pelo fato de tentarem proteger posições já definidas e conhecidas. Judson (1976, p.71) diz que a resistência não se manifesta quanto às mudanças em si, mas que:

antes, as causas fundamentais da resistência são tanto os efeitos reais como os imaginários da mudança sobre aqueles nela envolvidos, conjuntamente com a maneira pela qual a mudança está sendo feita. Na realidade, a mudança propriamente dita é muitas vezes tão somente o símbolo daquilo a que se está resistindo.

Encarar o processo de mudança, o sentimento de ameaça, a insegurança gerada pela falta de estabilidade, podem, segundo Ferreira et al (2001) representar causas de resistência, que é uma predisposição natural de evitar a quebra da inércia momentânea para a entrada em uma nova situação, com processos de comunicação controversos e pontos falhos na proposta de mudança os quais são sentidos pelas pessoas que trabalham na organização e por vezes não são percebidos pelos gestores.

Para que se alcance os resultados esperados pelas propostas de mudanças nas organizações, a comunicação deve ser planejada como uma das proposições. Definir os tipos de canais e dos veículos internos a serem utilizados é uma preocupação que deve ser planejada com a finalidade de evitar várias interpretações que a organização pode sofrer. A utilização da comunicação eficiente, como benefício, ajudará no preparo das pessoas para os

efeitos negativos e positivos da mudança e conduzirá à compreensão e ao compromisso dos colaboradores, diminuindo conflitos gerados pelo significado da mudança, como por exemplo, reações de resistência. Poderá, também, servir de inspiração para que as pessoas mudem, onde se sustentará o processo com uma retroalimentação constante e, desse modo, fazendo com que as pessoas sintam a influência da mudança através das atitudes e dos comportamentos (SILVA; VERGARA, 2000).

Para que a mudança seja realmente concretizada é necessário haver uma comunicação precedente a qualquer ação de transformação organizacional. Judson (1976, p.188) diz que:

capacitar todos os envolvidos [e o sindicato] a se acostumarem com a ideia de que ela [a mudança] em breve irá acontecer. A atenção deve ser focalizada sobre os objetivos da mudança e sua justificação. No começo da fase das comunicações deve ser tornado claro que precisamente a maneira de se realizar a mudança não foi ainda cristalizada em sua forma definitiva. E este seria, portanto, um bom assunto para discussões e considerações.

Portanto, a comunicação representa a distribuição do poder de decisão aos participantes da mudança, valorizando e intensificando o comprometimento com o processo. Deixar um canal aberto de manifestação pode contribuir com os propósitos da mudança e auxiliará na identificação de problemas, esclarecimento de dúvidas e na divulgação da necessidade de implementação de mudança na organização.

Essa é, com certeza, uma situação desafiadora para os gestores públicos, os quais devem ter habilidade suficiente para perceberem a existência de resistências na organização e as formas de as utilizarem como meio de garantir o direito dos funcionários e, ao mesmo tempo, atender às expectativas organizacionais.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Toda pesquisa precisa de um caminho para poder constituir-se numa fonte reconhecida para a sociedade. A metodologia científica auxilia o pesquisador a trabalhar dentro de uma linha pré-definida e é considerada a padronização para a confecção de trabalhos acadêmicos.

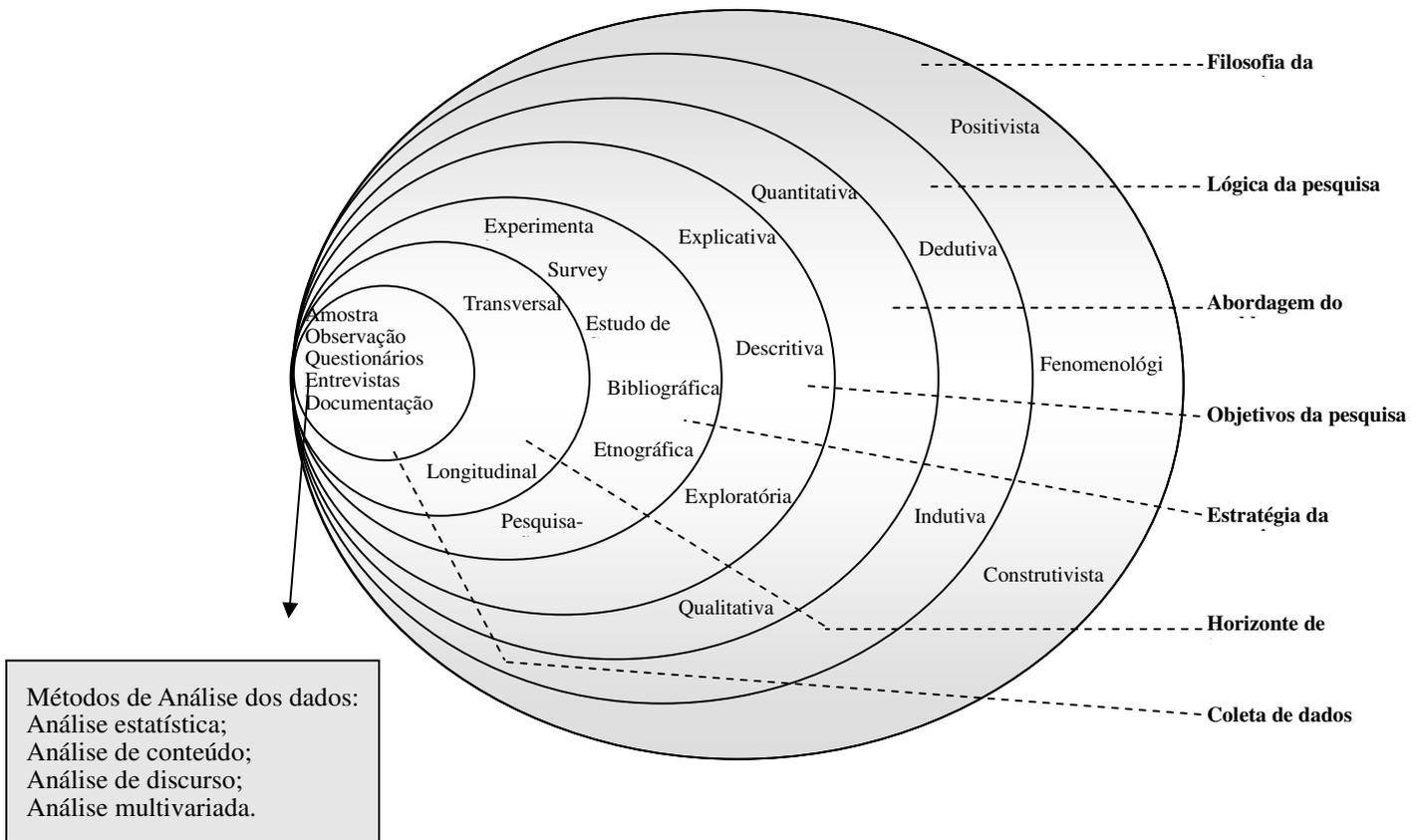
#### 3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

Definir o método científico é definir o conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para se atingir o conhecimento (GIL, 1994). No mesmo sentido, Lakatos e Marconi (2000) informam que, historicamente, o método se desenvolveu sempre relacionado à preocupação em se descobrir e explicar a natureza, desde o início da humanidade.

Para que se descubra esse conhecimento, segundo Lakatos e Marconi (2010, p. 223) a metodologia “responde, a um só tempo, às questões como?, com quê?, onde?, e quanto?”.

Para desenvolver esta pesquisa foram utilizadas as etapas da popularmente conhecida “cebola”, a qual foi originariamente fundamentada na abordagem para a descrição das fases de um processo de pesquisa “*The research process 'onion'*” de Saunders, Lewis e Thornhill (2003, p.83) que mostra a sequência metodológica a ser utilizada em uma pesquisa científica, partindo da camada mais externa para a mais interna, conforme figura 1.

Figura 1 - O processo de pesquisa 'cebola'



Fonte: Adaptado de Saunders, Lewis e Tornhill (2003, p.83)

Assim, considerando todos os componentes que integram o processo de pesquisa, inicia-se a caracterização desta dissertação, conforme se passa a explicar.

Quanto à filosofia da pesquisa utilizada usou-se duas abordagens filosóficas: a fenomenológica para investigar os gestores, pois, destina-se à pesquisa de fenômenos humanos, como os que são vividos e experimentados. Valoriza a maneira como as pessoas percebem, pensam e falam sobre a vida social e preocupa-se em descrever a experiência como ela se apresenta. Já para a investigação dos bombeiros militares e voluntários (comunitários) adotou-se uma filosofia positivista evidenciando, através do estudo das relações dos fatos, a quantificação da realidade vivenciada por esses integrantes.

Quanto a lógica da pesquisa, o método dedutivo é utilizado nas ciências formais para demonstrar a veracidade de seus enunciados. Vai do geral para o particular e conduz a conclusões oriundas de pontos de partida (Gil, 1994). O método dedutivo é o:

processo pelo qual, com base em enunciados ou premissas, se chega a uma conclusão necessária, em virtude da correta aplicação de regras lógicas. Caracteriza-se pelo emprego de cadeias de raciocínio. Pode utilizar resultados da experiência, expressos em termos de relações. É dedutivo o raciocínio que parte do geral para chegar ao particular, ou seja, do universal ao singular, isto é, para tirar uma verdade particular de uma geral (LAKATOS; MARCONI, 2010, p.256).

Quanto a abordagem do problema, a pesquisa pode ser considerada tanto quantitativa quanto qualitativa (quali-quantitativa), conforme se passa a explicar.

A abordagem quantitativa refere-se ao emprego da quantificação, tanto na coleta de informações quanto no tratamento dado para a interpretação, através de técnicas estatísticas. Essa abordagem traduz opiniões e informações em números, os quais podem ser classificados e organizados.

Essa abordagem será utilizada na apreciação dos questionários que foram respondidos pelos bombeiros militares e bombeiros comunitários na busca de um melhor entendimento da relação entre ambos.

Já a abordagem qualitativa representará a descrição do pensamento dos gestores da organização, os comandantes de Batalhões.

O método qualitativo difere do quantitativo não só por não empregar instrumentos estatísticos, mas também pela forma de coleta e análise de dados. A metodologia qualitativa preocupa-se em analisar e interpretar aspectos mais profundos, descrevendo a complexidade do comportamento humano. Fornece análise mais detalhada sobre investigações, hábitos, atitudes, tendências de comportamento etc. No método quantitativo, os pesquisadores valem-se de amostras amplas e de informações numéricas, enquanto no qualitativo as amostras são reduzidas, os dados são analisados em seu conteúdo psicossocial e os instrumentos de coleta não são estruturados (LAKATOS; MARCONI, 2010, p. 269).

A abordagem qualitativa tem como característica descrever um problema, analisar a interação de variáveis e compreender e classificar os processos vividos por grupos sociais. De caráter subjetivo, entende as particularidades comportamentais dos indivíduos, buscando descrever significados que são socialmente construídos.

De acordo com Godoy (1995) a pesquisa qualitativa difere-se da quantitativa porque não procura enumerar ou medir o que se está estudando, assim como também não há o emprego de instrumentos estatísticos na análise dos dados. Esse tipo de pesquisa (qualitativa) parte de questões ou focos de interesses que vão se definindo conforme o estudo vai se desenvolvendo.

Nesse sentido, Godoy (1995) ressalta que a característica marcante da pesquisa qualitativa é a utilização do enfoque indutivo na análise dos dados. Assim, o pesquisador que

vale-se de um trabalho qualitativo não o inicia a partir de “hipóteses estabelecidas a priori, não se preocupa em buscar dados ou evidências que corroborem ou neguem tais suposições [...]” (GODOY, 1995, p.63).

A abordagem qualitativa será utilizada na apreciação das entrevistas que foram aplicadas aos 12 comandantes de Batalhão, a fim de elevar o conhecimento por meio da experiência do sujeito sobre o processo de implantação de um modelo de gestão que agrega o voluntariado ao serviço público estatal. Essa construção de informações será somada aos dados da pesquisa quantitativa e, juntas, subsidiarão a conclusão da pesquisa.

Quando a pesquisa apresenta a intencionalidade na geração de conhecimentos úteis para o desenvolvimento da gestão administrativa, visando a interpretação dos acontecimentos e a identificação dos significados básicos do tema de pesquisa, emprega-se a abordagem qualitativa. Pedron (2003, p.131) diz que o caráter qualitativo “difere do quantitativo pelo fato de não empregar dados estatísticos como centro do processo de análise de um problema sendo possível estabelecer uma relação entre o mundo real e o objeto da pesquisa”.

Quanto ao objetivo da pesquisa define-se como sendo uma pesquisa exploratória e descritiva. Exploratória, pois se trata de tema novo conforme observou-se na pesquisa exploratória inicial apresentada no capítulo 1. Nesse sentido Gil (1994, p.45) comenta que “este tipo de pesquisa é realizado especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado[...]”. Também é uma pesquisa descritiva, pois descreve o comportamento dos fenômenos sendo utilizada para identificar e obter informações sobre as características de um determinado problema ou questão. As pesquisas descritivas têm como principal objetivo a descrição das características de uma dada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis, incluindo-se pesquisas que têm por objetivo levantar opiniões, atitudes e crenças de uma população (GIL, 1994).

Quanto à estratégia de pesquisa, caracteriza-se como estudo de caso que se configura por ser um estudo mais profundo de um fenômeno de interesse. Permite amplo detalhamento do fenômeno em questão e o emprego de múltiplos métodos de coleta e tratamento de dados. Segundo Gil (1994, p.79) “este delineamento se fundamenta na ideia de que a análise de uma unidade de determinado universo possibilita a compreensão da generalidade do mesmo ou, pelo menos, o estabelecimento de bases para uma investigação posterior, mais sistemática e precisa”.

Ao se estudar o CBMSC, como organização adotada para a investigação, enquadra-se a pesquisa como um estudo de caso. Yin (1994) diz que o estudo de caso não

possui delimitações entre o fenômeno atual dentro de um contexto da vida real. É uma forma de se fazer pesquisa social empírica onde ao se investigar uma situação, várias fontes poderão ser evidenciadas. A escolha deste caso se justifica por se tratar de um “caso revelador”, que conforme Yin (1994), apresenta características únicas que justificam sua análise.

Quanto ao horizonte de tempo, a pesquisa é transversal pois busca analisar os fatos e a percepção dos mesmos em um momento determinado de tempo.

### 3.2 POPULAÇÃO E AMOSTRA

Conforme dados recebidos da Chefia do Estado-Maior do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, a corporação possui 1816 bombeiros militares ligados à atividade operacional, ou seja, à execução dos serviços de atendimento emergencial e preventivo.

O CBMSC está dividido no Estado catarinense através de Unidades Operacionais, chamadas de Batalhões de Bombeiro Militar, totalizando 15 Batalhões, sendo que 03 não fazem parte da pesquisa devido, ou não estarem ativados ainda (como é o caso do 11º Batalhão) ou por não possuírem atividade operacional conjunta com bombeiros comunitários (Grupamento de Busca e Salvamento e Batalhão de Operações Aéreas).

Com base nesses dados, verificou-se que o Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina possui um efetivo composto por 1816 bombeiros militares e 1979 bombeiros comunitários, distribuídos nos 90 municípios onde o CBMSC está implantando, no desenvolvimento de suas atividades operacionais.

Para efeito de população, foram utilizados somente os bombeiros militares e comunitários que desenvolvem atividades operacionais, ou seja, aquelas relacionadas ao atendimento de emergências, desconsiderando-se o efetivo administrativo.

A distribuição nas cidades é visualizada através do organograma da corporação, onde existem 12 Batalhões (unidades operacionais) e seus escalões de subordinação: as companhias, os pelotões e os grupos de bombeiros.

Em cada uma das 12 unidades operacionais existem sub unidades subordinadas, as quais são chamadas de Companhias de Bombeiro Militar. Serão consideradas, para efeito da pesquisa, somente as Companhias que possuem sede isoladas, ou seja, aquelas que encontram-se situadas em cidades diferentes das cidades dos Batalhões. Para isso, serão utilizadas 16 Companhias.

Seguindo a estruturação organizacional, cada Companhia subdivide-se em Pelotão Bombeiro Militar sendo, neste estudo, apresentados 36 Pelotões que possuem sede isolada.

E, finalizando a divisão organizacional, tem-se os Grupos Bombeiro Militar, os quais são as menores seções de serviço operacional presentes nos municípios. Neste caso, são estudados 26 Grupos.

Totalizando a população de 1816 bombeiros militares dispostos em 90 municípios, os quais podem ser sede de Batalhão, Companhia, Pelotão ou Grupo, tem-se a distribuição real de como o CBMSC está no território catarinense.

Da mesma forma, e respeitando-se a mesma divisão organizacional, o CBMSC conta com 1979 bombeiros comunitários ativos, aqueles que permanecem trabalhando voluntariamente na Corporação após terem concluído o curso de formação específico.

Para uma melhor visualização, foi construída uma tabela com a representação de todas as unidades operacionais do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina (CBMSC), dividindo-se o efetivo operacional a ser considerado na pesquisa. Assim, pode-se ter uma ideia melhor da distribuição do CBMSC no Estado de Santa Catarina, com as duas modalidades de bombeiro: militares e comunitários os quais, somados, totalizam 3795 pessoas atuando nas atividades operacionais da corporação.

Tabela 1 – Quantidade de bombeiros militares e bombeiros comunitários existentes na área operacional do CBMSC.

SOMATÓRIO GERAL	BBMM	BC	TOTAL	CBM	PBM	GBM
1º BBM	181	73	254	0	0	0
2º BBM	166	319	485	2	4	4
3º BBM	163	188	351	2	1	3
4º BBM	178	171	349	1	5	1
5º BBM	176	254	430	1	6	2
6º BBM	147	265	412	1	5	4
7º BBM	137	53	190	2	3	1
8º BBM	134	93	227	1	3	1
9º BBM	194	155	349	2	2	4
10º BBM	128	106	234	2	1	0
12º BBM	87	286	373	0	3	5
13º BBM	125	16	141	2	3	1
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>1816</b>	<b>1979</b>	<b>3795</b>	<b>16</b>	<b>36</b>	<b>26</b>

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina (2011).

Legenda: BBM – Batalhão de Bombeiro Militar  
 CBM – Companhia de Bombeiro Militar  
 PBM – Pelotão de Bombeiro Militar  
 GBM – Grupo de Bombeiro Militar  
 BBMM – bombeiros militares  
 BC – bombeiros comunitários

Do total de 3795 bombeiros (militares e comunitários) atuando efetivamente junto à atividade operacional, na execução de serviços emergenciais e preventivos, fez-se o cálculo estatístico para chegar-se a amostra da pesquisa.

Intencionalmente, pretendia-se aplicar as entrevistas semi estruturadas nos comandantes das unidades operacionais (Batalhões), uma vez que representam a maior abrangência operacional, ao qual estão subordinados os demais elementos operacionais.

Considerando-se um erro amostral de 4% (quatro por cento), a pesquisa estatística seria realizada através de uma amostragem estratificada proporcional que, segundo Barbetta (2010, p.49) nesse tipo de amostragem “a proporcionalidade do tamanho do estrato da população é mantida na amostra.[...] A amostragem estratificada proporcional garante que cada elemento da população tenha a mesma probabilidade de pertencer à amostra”.

Assim, como amostra, seriam aplicados questionários em 256 bombeiros militares e 285 bombeiros comunitários, distribuídos nos 90 municípios sedes de organizações de bombeiro militar, totalizando 541 questionários.

A população deste estudo é composta de todos os bombeiros militares e voluntários do Estado de Santa Catarina.

A coleta de dados no entanto, foi realizada por meio da extração de uma amostra estratificada proporcional por cidades, a partir dos dados da população.

A amostragem estratificada caracteriza-se pela seleção de uma amostra de cada subgrupo da população considerada e pode ser proporcional ou não proporcional (GIL, 1994). No caso de uma amostragem estratificada proporcional, é selecionada uma amostra aleatória que seja proporcional à extensão de cada subgrupo determinado por alguma propriedade tida como relevante, assegurando uma representatividade em relação às propriedades adotadas como critérios para estratificação (GIL, 1994).

Para que a amostra seja válida, trabalhou-se com uma estimativa de erro entre 3 e 5%, pelo fato de os resultados obtidos não serem rigorosamente exatos em relação ao universo de onde foram extraídos e pela dificuldade de adesão na participação do estudo (GIL, 1994).

Após o levantamento dos dados, verificou-se que nem todos os 90 municípios responderam aos questionários. Obteve-se 68 cidades participantes e 22 não participantes da pesquisa quantitativa, o que corresponde a 75,55% da amostra total de municípios, porém com um número maior de respondentes que o calculado, totalizando 660 respondentes, sendo 262 militares e 398 bombeiros comunitários. Isso corresponde a um incremento de 22% de respondentes.

Denota-se que, embora tratando-se de uma amostra estratificada proporcional, a limitação quanto ao número de cidades atingidas não reduz o número de respondentes. No entanto, fica a lacuna a ser preenchida, uma vez que a amostra ficou prejudicada, podendo não refletir, coerentemente, a manifestação de toda a população pesquisada.

O quadro 1 do Apêndice B apresenta a população e amostra para aplicação dos questionários junto aos bombeiros militares e comunitários, sendo que o quadro 1 do apêndice C apresenta a amostra calculada e a amostra real do estudo, ou seja, o resultado da aplicação dos questionários.

### 3.3 DEFINIÇÃO DAS VARIÁVEIS DE ANÁLISE

Foram construídos quadros (Apêndice E e F) acerca das variáveis que foram introduzidas nos questionários aplicados aos bombeiros militares e comunitários, com a intenção de se formular perguntas alinhadas aos objetivos e em consonância com o referencial teórico construído.

Dessa forma, para que se pudesse construir os questionários, foram utilizadas as variáveis estudadas no referencial deste trabalho tais como cultura e estrutura organizacional, resistência a mudanças, percepção da mudança, relação do voluntariado com a atividade, parceria para a execução do serviço, governança e gestão do serviço e, ainda, capacitação.

Assim, pôde-se chegar a perguntas elaboradas a partir da fundamentação teórica devidamente referenciada, levando a uma melhor interpretação das respostas obtidas (Apêndice D).

### 3.4 COLETA DE DADOS

Gil (2002) enfatiza que em estudo de caso a coleta de dados deve ser realizada mediante o concurso de diversos procedimentos, sendo que a observação, a análise de documentos, a entrevista e a história de vida são os mais usuais. Neste estudo, como instrumentos para a coleta de dados foram utilizadas três ferramentas: questionários, entrevistas e documentos institucionais.

O questionário é um instrumento que ordena perguntas as quais são respondidas por escrito sem a presença do aplicador. Visa o conhecimento de opiniões, crenças, etc, podendo ser aplicado individual ou coletivamente.

Para se obter uma investigação mais rebuscada, o questionário deve conter um número mais ou menos elevado de perguntas, as quais podem vir de várias maneiras, tais como abertas, fechadas, múltipla escolha, etc (GIL, 1994).

Na pesquisa foram adotados dois tipos de questionários, um aplicado aos bombeiros militares e outro aplicado aos bombeiros voluntários, ambos os instrumentos são compostos de questões fechadas e de múltipla escolha. Sendo o primeiro tipo a que representa uma opção dentre as apresentadas, facilitando o trabalho de tabulação, por ser objetiva, mas restringindo a liberdade de respostas. Já as de múltipla escolha, embora também consideradas perguntas fechadas, possibilitam uma série de possíveis respostas, abrangendo várias facetas do mesmo assunto. Também são fáceis de serem tabuladas e têm um aprofundamento quase tão bom quanto ao de perguntas abertas.

A entrevista é uma das técnicas para coletar dados que mais se utilizam os pesquisadores que tratam de problemas humanos (GIL, 1994). Compreende o encontro de duas pessoas, objetivando que uma delas obtenha informações a respeito de determinado assunto, através de uma conversa profissional, sendo utilizada nas áreas sociais como meio que permite o contato com os conteúdos subjetivos dos entrevistados.

Lakatos e Marconi (2010, p.278) complementam:

A entrevista representa um dos instrumentos básicos para a coleta dos dados. Trata-se de uma conversa oral entre duas pessoas, das quais uma delas é o entrevistador e a outra é o entrevistado. O papel de ambos pode variar de acordo com o tipo de entrevista. Todas elas têm um objetivo, ou seja, a obtenção de informações importantes e de compreender as perspectivas e experiências das pessoas entrevistadas.[...] Trata-se, pois, de uma conversação efetuada face a face, de maneira metódica, que pode proporcionar resultados satisfatórios e informações necessárias. [...] As entrevistas qualitativas são muito pouco estruturadas. O principal interesse do pesquisador é conhecer o significado que o entrevistado dá aos fenômenos e eventos de sua vida cotidiana, utilizando seus próprios termos. A entrevista permite o tratamento de assunto de caráter pessoal. Todavia, seria aconselhável o uso de um roteiro simples, que guie o entrevistador pelos principais tópicos, caso ele seja iniciante.

Quanto ao tipo de entrevista, utilizou-se as semi estruturadas por possuírem um roteiro flexível, onde objetiva-se uma exploração mais complexa e detalhada do tema, ainda que exija um conhecimento prévio desse tema. Dessa forma apresenta um roteiro pré concebido para a realização das perguntas, tendo um caráter objetivo e tempo mais reduzido.

Como vantagens da utilização de entrevista Gil (1994) coloca que não exige leitura nem escrita por parte do entrevistado, possibilita um maior número de respostas, maior

flexibilidade, pois o entrevistador pode esclarecer a pergunta, além de permitir a classificação e quantificação dos dados obtidos.

Nesse sentido, utilizou-se de entrevistas juntamente aos oficiais objetivando uma compreensão do pensamento dos gestores das unidades operacionais do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina.

Foram realizadas 12 entrevistas com os comandantes de Batalhão, os quais são os gestores principais das atividades operacionais e aplicados 541 questionários entre os bombeiros militares e comunitários, sendo questionários distintos para cada tipo de amostra.

O roteiro de entrevista bem como os questionários estão apensados no final desta pesquisa.

E para complementar a coleta e permitir a triangulação de dados definida por Yin (1994) utilizou-se ainda de documentos institucionais para assegurar a fidelidade das informações quanto a dados da corporação.

Começou-se a coleta de dados a partir das entrevistas, as quais foram realizadas no período de agosto e setembro de 2011, aproveitando-se reuniões dos Comandantes dos Batalhões junto ao Estado Maior e Comando Geral do CBMSC, reuniões estas referentes às tomadas de decisão que periodicamente são divulgadas ao denominado Conselho Estratégico do CBMSC, dos quais os comandantes de unidades operacionais (Batalhão) fazem parte.

Para a confecção dos questionários foram elaborados, antes de sua aplicação, dois quadros incluindo as dimensões e variáveis ligadas ao referencial teórico desta pesquisa, visando construí-los com perguntas ligadas a área de estudo. Há de se ressaltar que foram elaborados dois questionários, sendo um para os bombeiros militares e outro para os bombeiros comunitários. Os quadros podem ser vistos nos apêndices G e H desta pesquisa.

Os questionários foram aplicados em sua maioria no dia 12 de novembro de 2011 por ter sido a data escolhida pela corporação para a realização do 12º Encontro Estadual de Bombeiros, evento que visa a confraternização competitiva entre bombeiros militares e comunitários de todas as regiões do Estado.

Nesse dia, foram utilizados 25 alunos soldados para auxiliarem na coleta de dados, os quais foram divididos para aplicarem os questionários junto aos participantes da competição. Foram coletados 387 questionários nesse dia.

Além disso, foram encaminhados, através de correio eletrônico, os questionários a serem aplicados nos bombeiros militares e comunitários para todos os comandantes de Batalhão, algumas Companhias e Pelotões para que respondessem conforme a amostra pretendida. Nesse sentido, foi solicitado o retorno dos questionários preenchidos e entregues

no dia do encontro. Muitos questionários também foram encaminhados por correio eletrônico, onde houve uma boa quantidade de questionários preenchidos.

Para completar a coleta, adotou-se os dias compreendidos entre 12 à 25 de novembro de 2011 para o recebimento dos questionários bem como a aplicação junto a bombeiros militares e comunitários da Grande Florianópolis (Florianópolis, Santo Amaro da Imperatriz, Biguaçu, São José e Palhoça).

### 3.5 MÉTODO DE ANÁLISE DE DADOS

As entrevistas foram gravadas e depois transcritas para que se pudesse relacionar as ideias dos comandantes de Batalhão e, a partir daí, se extrair os principais pontos a respeito das perguntas que lhes foram feitas.

Uma vez transcritas, as entrevistas foram submetidas a uma análise interpretativa a fim de auxiliar a pesquisa quanto ao pensamento dos gestores a respeito da participação de voluntários na corporação.

Os questionários foram avaliados um a um, descartando-se questionários incompletos ou mal respondidos e, após, foram inseridos no formulário criado no ambiente virtual do Google Docs para facilitar a tabulação dos dados. Usou-se a ferramenta única e exclusivamente para alimentar o sistema e poder criar um mecanismo mais facilitado de tabulação de dados, embora tenha sido utilizada a planilha eletrônica excel para a construção de tabelas e gráficos para a apresentação do trabalho a partir do resultado da tabulação eletrônica. Para isso, contou-se com a participação de 25 alunos do curso de formação de oficiais do CBMSC os quais alimentaram os links dos formulários.

A partir dos dados e suas tabulações foi feita a análise descritiva dos questionários, visando verificar qual é a percepção dos militares quanto a inclusão e participação de voluntários na instituição bem como verificar qual é a sensação dos voluntários que atuam no Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina quanto a receptividade e convívio no meio militar.

#### 4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

O Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina (CBMSC) emancipou-se da Polícia Militar de Santa Catarina através da emenda constitucional nº 33 de 13 de junho de 2003, alcançando sua autonomia financeira e administrativa.

A partir dessa data, simbólica e histórica para a corporação, o CBMSC passou a avançar no território catarinense, saindo de 35 para 90 municípios atendidos. Isso deu-se, em parte, graças a inclusão da participação de voluntários na instituição, possibilitando o atendimento em municípios que antes não recebiam a atenção devida quanto aos serviços de bombeiro.

A missão do CBMSC está capitulada no art. 108 da Constituição do Estado de Santa Catarina, conforme se vê:

Art. 108. O Corpo de Bombeiros Militar, órgão permanente, força auxiliar, reserva do Exército, organizado com base na hierarquia e na disciplina, subordinado ao Governador do Estado, cabe, nos limites de sua competência, além das outras atribuições estabelecidas em lei:

I – realizar os serviços de prevenção de sinistros ou catástrofes, de combate a incêndio e de busca e salvamento de pessoas e bens e o atendimento pré-hospitalar;

II – estabelecer normas relativas à segurança das pessoas e de seus bens contra incêndio, catástrofe ou produtos perigosos;

III – analisar, previamente, os projetos de segurança contra incêndio em edificações, contra sinistros em áreas de risco e de armazenagem, manipulação e transporte de produtos perigosos, acompanhar e fiscalizar sua execução, e impor sanções administrativas estabelecidas em lei.

IV – realizar perícias de incêndio e de áreas sinistradas no limite de sua competência;

V – colaborar com os órgãos de defesa civil;

VI – exercer a Polícia judiciária militar, nos termos da lei federal;

VII – estabelecer a prevenção balnearia por salva-vidas; e

VIII – prevenir acidentes e incêndios na orla marítima e fluvial (SANTA CATARINA, 1989).

Do mesmo modo, a carta magna do Estado também prevê a participação de voluntários, através da atuação com a Defesa Civil:

Art. 109. A Defesa Civil, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, tem por objetivo planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas e situações de emergência.

§ 1º A lei disciplinará a organização, o funcionamento e o quadro de pessoal da Defesa Civil, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

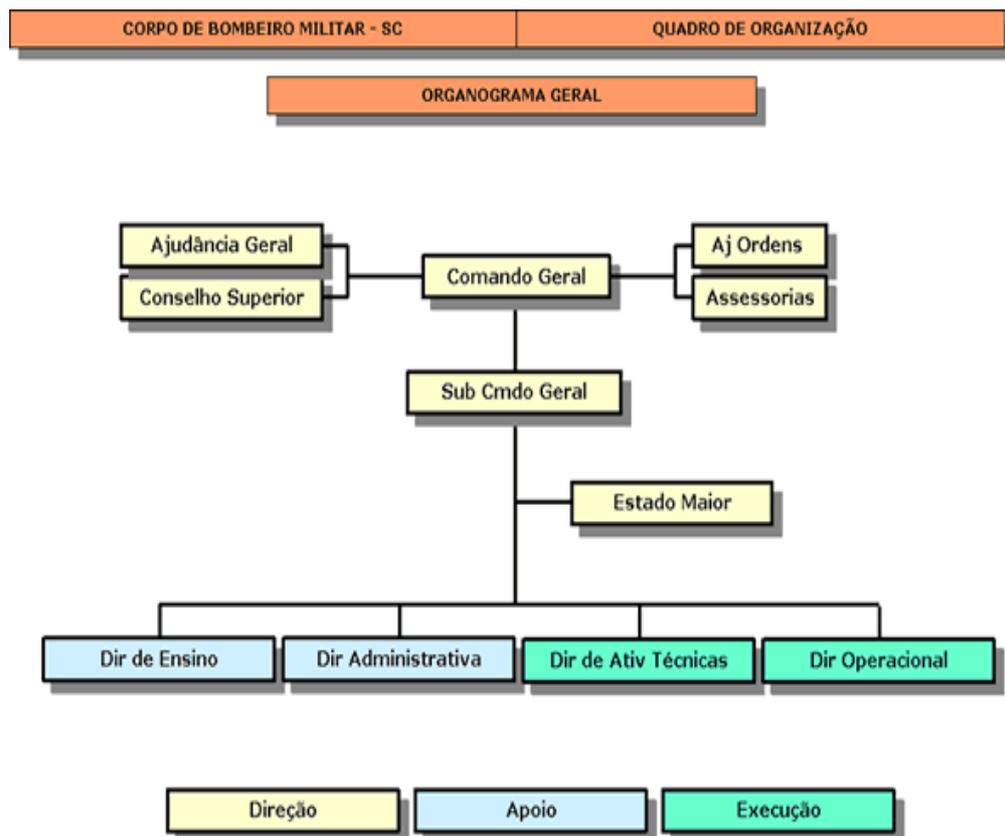
§ 2º O Estado estimulará e apoiará, técnica e financeiramente, a atuação de entidades privadas na defesa civil, particularmente os corpos de bombeiros voluntários (SANTA CATARINA, 1989)

Como se pode perceber, a constituição estadual possibilita a existência bem como o apoio a bombeiros voluntários. Para que a atividade voluntária possa ser reconhecida como um serviço público, o Corpo de Bombeiros vincula a participação do voluntariado através de seleção e capacitação, com vistas a formação dos bombeiros comunitários. Esses, depois de prontos, estarão aptos a desenvolver atividades ligadas à área de segurança pública junto aos bombeiros militares espalhados pelos 90 municípios onde a corporação está presente.

A estrutura do Corpo de Bombeiros é formada por órgãos de direção, apoio e execução, sendo o último o objeto direto deste trabalho acadêmico. É dentro da parte operacional, ou seja, na execução dos serviços de atendimento emergencial que a corporação desenvolve, que os bombeiros comunitários estão inseridos, como forma de auxiliar os integrantes militares na resposta às demandas emergenciais.

A figura 2 mostra a estrutura do CBMSC com os principais órgãos integrantes:

Figura 2 - Organograma do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina



Fonte: Chefia do Estado-Maior do CBMSC

Os voluntários entraram no CBMSC a partir do ano de 1996, época onde o comando da instituição sentiu-se ameaçado pela falta de inclusão e pela ocupação desenfreada

de cidades que não possuíam os serviços da corporação por bombeiros privados que se auto denominavam voluntários.

Para combater esse aviltamento foi-se inserindo, gradativamente, a partir da cidade de Ituporanga, um modelo de atuação conjunta entre bombeiros militares e bombeiros comunitários (voluntários).

Esses bombeiros comunitários nada mais são do que cidadãos que se interessam pelo bem comum e que, insatisfeitos com a resposta do Estado, voluntariam-se no CBMSC para receberem a capacitação mínima para exercerem funções de auxiliares dos bombeiros militares.

Assim, a corporação consegue garantir a extensão da prestação de serviços com a contribuição do voluntariado, firmando uma parceria que visa atender as demandas sociais bem como avançar pelo território catarinense, com a ocupação de municípios onde antes não havia este tipo de serviço.

#### 4.1 ANÁLISE QUALITATIVA (INTERPRETATIVA) DAS ENTREVISTAS REALIZADAS COM OS GESTORES

Antes de iniciar a análise das entrevistas junto aos comandantes de unidades operacionais, os Batalhões de Bombeiro Militar (BBM) do estado, faz-se necessário esclarecer que, visando o anonimato dos entrevistados, cada entrevista foi gravada e transcrita e posteriormente, de maneira aleatória, foi substituído o nome do entrevistado pela sigla E acompanhada de um número, variando de 1 à 12, haja vista se tratar de uma análise direcionada às respostas de 12 comandantes.

Os números não revelam o Batalhão de comando, ou seja, o entrevistado 1 (E1) não é necessariamente o comandante do 1º Batalhão e assim sucessivamente.

Acredita-se, dessa forma, manter o sigilo das informações que foram prestadas sem criar quaisquer tipos de constrangimentos aos respondentes.

Para uma melhor visualização da análise dos resultados optou-se em transformar as perguntas das entrevista realizadas com os gestores da unidades operacionais em variáveis que são discutidas de maneira interpretativa.

#### 4.1.1 Quanto ao tempo de corporação e implantação do projeto bombeiro comunitários

Esta variável visou identificar o tempo de implantação do programa bombeiro comunitário na instituição e o tempo de serviço do próprio gestor proporcionando uma visão geral do cenário da cultura organizacional a qual exerce influência nas atitudes e decisões desses gerentes.

O quadro 9 revela que os entrevistados têm em média 26 anos e 11 meses (26,9 anos) de tempo de serviço, ou seja, são oficiais que já beiram o final de suas carreiras uma vez que o tempo de serviço deste profissional é de 30 anos podendo ser prorrogado por mais alguns anos. Dessa forma, os entrevistados, em tese, possuem experiência profissional e já devem ter vivenciado várias situações quanto ao modelo de gestão que é empregado dentro da corporação e as mudanças ocorridas neste período.

Quadro 8 – Tempo de serviço dos comandantes e tempo de implantação do bombeiro comunitário nos municípios sedes de Batalhão

Entrevistado	Tempo de Serviço (anos)	Tempo em que o Programa Bombeiro Comunitário está implantado na cidade que comanda (anos)
E1	36	12
E2	29	10 à 11
E3	23	11
E4	24	11
E5	26 anos (7 no CB)	Mais de 10
E6	27	5
E7	28	14
E8	25	15 (na instituição)
E9	29	13
E10	25	6 à 7
E11	25	6
E12	26	4

Fonte: Elaborado pelo autor.

No mesmo sentido, vê-se que o tempo médio da criação, ou implementação, do Projeto “Bombeiro Comunitário” no Batalhão sob seu comando gira em torno de 9 anos e 9 meses (9,75 anos) o que leva a concluir que se trata de um programa já consolidado, pois já passou do período de aceitação inicial e já é reconhecido como um programa institucionalizado, embora possa haver divergências quanto ao seu emprego e eficácia.

#### 4.1.2 Quanto ao conhecimento da existência dessa modalidade de bombeiro comunitário em outra organização bombeiril fora do Estado.

Visando identificar a existência do conhecimento que o gestor poderia ter a respeito de experiências em outras organizações que já teriam experimentado o modelo utilizado pelo Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina (CBMSC), com a intenção de verificar se outras corporações também poderiam estar utilizando, de uma forma integrada, para a resolutividade de problemas relacionados com a falta de efetivo e inclusão do serviço voluntariado nas organizações públicas.

Depreende-se daí que, quanto ao entendimento dos gestores a respeito de outras corporações que possam atuar com o mesmo modelo que o CBMSC adota, não há evidências que comprovem, através dos relatos, que essas instituições utilizem o voluntariado em seus serviços.

Isso denota que o CBMSC é uma organização que inovou quanto aos serviços prestados e consegue manter a sua continuidade devido ao emprego de esforços para ganhar espaço no Estado e garantir o atendimento suprindo a falta de um efetivo orgânico para responder adequadamente às demandas sociais.

Pode-se dizer que o Estado de Santa Catarina é pioneiro, a partir da experiência piloto na cidade de Ituporanga conforme concordam os gestores:

*“Até porque o pioneiro de bombeiro comunitário é Ituporanga, com o Sgt Lauer”(E1);*

*“[...] a primeira modalidade nesse estilo foi em Ituporanga, com o coronel Lazzaris na época, mas em outra instituição eu desconheço. Foi aqui, pioneiro em Santa Catarina, e depois foi se expandindo em outros municípios” (E2).*

Isso demonstra que, conforme Larousse (1999) houve a substituição de um modelo anteriormente utilizado por uma nova modalidade, inovadora e que Costin (1998) corrobora ao falar de processos de reinvenção para assegurar projetos sociais.

Alguns comandantes relataram a existência de bombeiros comunitários no RS e PR sem, no entanto, poderem garantir que essas modalidades são constituídas nos mesmos moldes do bombeiro catarinense:

*Eu não sei se precisar [...]se foi em decorrência da nossa iniciativa em SC, mas no Estado do RS também implantou alguns núcleos de bombeiro comunitário que já tinha o nome em pouco, um pouco diferente, né, e também no Paraná, acho que numas duas cidades começaram de forma isolada, muito discreta [...] (E8);*

*Nos moldes do Corpo de Bombeiros de SC não. Eu ouvi falar em bombeiro comunitário no Paraná que é uma experiência totalmente diferente de atividade de*

*bombeiro. Na verdade eles não são bombeiros comunitários e sim agentes de defesa civil mas que são implantados no município pela deficiência de efetivo e são implantados civis, como se fossem os nossos, só que com outro nome, que é agente de defesa civil (E12).*

Quanto a essas experiências dos estados vizinhos, os gestores não informaram se são anteriores ou posteriores a implantação do programa bombeiro comunitário em Santa Catarina.

Há uma evidência de que o CBMSC adotou essa modalidade de prestação de serviço em virtude de estar sendo pressionado pela situação à época, como relata E9:

*“A gente na realidade, o que se sabe, vamos dizer assim, nós fomos pressionados. [...] por causa dos nossos pseudo bombeiros voluntários, principalmente em SC.”*

Trata-se dos bombeiros privados que utilizavam o nome “voluntário” para atuarem em alguns municípios do estado e assim usurpavam o poder do CBMSC que é o ente legal do estado para a provisão dos serviços. Essas entrevistas comprovam o que Osborne e Gaebler (1994) relatam a respeito da melhoria da qualidade de serviços a partir de sua delegação a agentes da comunidade. Genro (1998), completa com a ideia de que o cidadão se aproxima do governo ao participar de ações que visam proporcionar o bem da coletividade.

Assim para combater essa atividade irregular a corporação adotou a estratégia de capacitar pessoas da comunidade para atuarem junto ao Estado, conforme complementa E9:

*[...] mediante a Lei Federal que ampara os serviços voluntários dentro das instituições públicas, nós nos amparamos nessa lei e começamos a criar os bombeiros comunitários, que nada mais é que se prestar um serviço voluntário para uma instituição pública, como é o nosso caso, que é dentro dos princípios legais [...]*

#### **4.1.3 Quanto às informações acerca da implantação dessa modalidade**

Esta variável foi pesquisada com a intenção de verificar o nível de conhecimento quanto à introdução de uma modalidade diferenciada dentro da corporação, visando estabelecer de que forma a mudança organizacional foi comunicada e por consequência percebida, a fim de atender os ensinamentos de Judson (1976) quanto à comunicação para a mudança.

As respostas indicam que, na maioria, os comandantes sabem como se deu o processo, ou seja a partir de um trabalho monográfico do então Major Milton Antônio Lazzaris que acabou virando mais tarde projeto institucional para ampliar os serviços do CBMSC no Estado, conforme relatam alguns gestores:

*“[...] o coronel Lazzaris na época, expôs o projeto lá, que seria uma das formas da expansão do bombeiro, outras unidades foram criadas[...]”(E2);*

*“... contato com os projetos [...] acho que uma monografia do coronel Lazzaris, a partir dali é que se começou a desenvolver essa cultura de aproximar os quartéis com [...] esse processo de voluntariado junto do Corpo de Bombeiros...”(E6);*

*[...] na época do coronel Lazzaris [...] em função das necessidades de ampliação das unidades presenciais de bombeiro nas unidades em função da falta de efetivo. Então, uma estratégia de comando para que pudesse estar aliando os novos equipamentos em novas unidades, novas OBM's em novas cidades, com a possibilidade de fazer mais com menos [...] (E11).*

Pode-se dizer que, quanto a implantação do projeto bombeiro comunitário, os comandantes das unidades operacionais têm um esclarecimento de como se deu a mudança na organização, se não em total plenitude, mas pelo menos através das pessoas que estiveram à frente dos trabalhos que estruturaram e posteriormente implementaram a nova atividade. Esse fato remonta a Souza (1994) que revela a importância de se planejar a mudança.

*Ituporanga, foi a primeira cidade e a segunda cidade foi Maravilha, lá no oeste catarinense, e nós já estávamos naquela região. E depois, assim, sucessivamente. Se não me engano, a terceira cidade já foi Chapecó. Nós implantamos o Corpo de Bombeiros Comunitários em Chapecó em 1998. Foi a primeira turma. Nós começamos a formar bombeiros, na época com Bombeiros Voluntários denominados no antigo Projeto 065, do nosso grande Lazzaris, tinha um Projeto que era Bombeiro Misto, que depois ele veio se fortificando no estado de SC, e principalmente no oeste catarinense. E com a emancipação do Corpo de Bombeiros da Polícia Militar, aí sim o programa Bombeiro Comunitário cresceu de forma, assim, extremamente ascendente, e hoje é, pra nós, principalmente, nas organizações de bombeiro de menor porte é, sem sombra de dúvidas, imprescindível trabalhar hoje numa OBM, principalmente do interior do estado, sem a presença do Bombeiro Comunitário que é aquele que presta serviço voluntário para a nossa instituição(E9).*

Essa declaração lembra dos ensinamentos de Motta (2001) ao dizer que a comunicação ajuda na quebra de resistências quando se pensa em processos de mudança aos quais as organizações passam e, naturalmente ocorrerão receios ligados às transformações das relações de trabalho.

#### **4.1.4 Quanto ao tempo para adaptação da nova modalidade**

Visando esclarecer se houve problemas quanto à adaptação dos bombeiros militares à nova modalidade instituída na corporação, foi questionado aos entrevistados acerca

do tempo que eles tiveram para se adaptar à ideia antes de implementá-la na prática, pois acredita-se que a mudança organizacional deve ser percebida e requer um tempo para que os integrantes da organização a sintam e a aprovem (VIEIRA; OLIVEIRA, 1999).

Nesse intuito, é interessante saber a manifestação dos bombeiros militares referente a mudança ocorrida e se houve tempo para os mesmos se adaptarem a uma nova realidade. Isso através da visão e sensação dos gestores.

Os comandantes comprovam uma manifestação, na percepção deles, de que a tropa não foi totalmente preparada para se adaptar a essa nova forma de trabalho, com a adoção do voluntariado na instituição:

*“Os militares, o nosso público interno, não se adaptou, ele não aceita em muitos lugares.[...]”(E1);*

[...] no início, pode ser que seja uma falha, porque foi criado o bombeiro comunitário, foi criado o curso, o pessoal começou a tirar serviço no quartel e o pessoal aqui, os bombeiros militares, até criavam uma certa resistência de ter esse pessoal civil trabalhando dentro do quartel. (E2);

*“Na realidade, na realidade a adaptação foi em função do processo [...] não teve tempo de adequação. Esse processo foi sendo gradativo foi crescendo, foi crescendo até o ponto de ele virar um projeto, um programa institucional como virou hoje.”(E4).*

Verifica-se, inicialmente, o fator tempo, sendo claro que não houve tempo suficiente para consolidar a mudança e explicar como seria o processo, conforme apregoam Kotter (2002) e Certo (2003) . No entanto, segundo alguns relatos, após a fase inicial, um pouco conturbada, a resistência que havia foi diminuindo e hoje o serviço voluntário já está assimilado, embora possa ser considerado, ainda, em alguns casos, como uma ameaça aos integrantes militares e à própria corporação (OSBORNE; GAEBLER, 1994).

*“... hoje não existe mais resistência, muito pelo contrário, ao invés de ser como uma ameaça, eles veem, até pela dificuldade efetiva, que hoje é uma solução [...] para complementar as guarnições.” (E2);*

*Em todos os lugares a resistência inicial foi muito grande porque foi uma quebra de paradigma [...] não tínhamos nem mulheres no bombeiro militar já, um modelo fechado [...] e começou a vir os voluntários e as voluntárias, começou a ingressar mulheres no processo então houve, houve assim um grande, uma grande digamos resistência [...] primeiro pela presença da mulher e segundo pela presença de alguém que não era da instituição dentro do quartel...(E4);*

*“[...] entendem que o BC, ele é um colaborador e tá aqui para ajudar e apoiam, então... talvez em casos isolados possa haver alguma resistência [...]”(E5).*

Há de se destacar aqui que, o bombeiro comunitário o qual é vislumbrado por este trabalho é do cidadão voluntário e que, conforme relato, criou-se a partir dele uma modalidade de serviço remunerado, o bombeiro comunitário profissional (BCP) que, em princípio, parece ser uma descaracterização do serviço voluntariado prestado no CBMSC, mas que permanece sob a proteção do nome comunitário, conforme relata E5:

*[...] BCP, bombeiro civil profissional, que são profissionais que são cedidos pela prefeitura municipal e atuam junto aos nossos quartéis e compõem as guarnições de serviço. Esses sim, efetivamente compõem as guarnições e sem esses hoje, muitos desses quartéis do interior não teriam, teriam como constituir as guarnições de serviço.*

Por conta dessa alteração, muitas unidades de bombeiro estão dependendo da presença dos BCP's para poderem dar continuidade ao atendimento emergencial em seus municípios, contrariando o pensamento de Stédile (2005), quando fala da exploração do serviço voluntário.

#### **4.1.5 Quanto a garantia da continuidade dos serviços que o CBMSC desenvolve com o auxílio da mão de obra voluntária**

O serviço voluntário poderia constituir-se numa alternativa de melhor qualificar o cidadão e, ao mesmo tempo, proporcionar uma melhor prestação de atendimento à comunidade (SAMPAIO, 2008).

Com essa visão é que se aplicou uma questão para sentir qual é a sensação percebida pelos gestores quanto à utilização dessas pessoas nos serviços relacionados com a atividade de bombeiro.

Pode-se ver que os relatos convergem em vários sentidos, onde o voluntariado dentro do CBMSC é visto como uma modalidade de serviço que serve para atrair a atenção para a imagem da corporação (SILVER, 1998).

*“Essas outras pessoas podem vir e colaborar e, e, você, por intermédio delas, transmitir para a comunidade é, os valores que movem o Corpo de Bombeiros, ou seja, é uma forma de você interagir com a comunidade...”(E6);*

*“[...] o Corpo de Bombeiros, através dessas relações, ele começa a se tornar mais conhecido e por isso, até mais querido do que é [...]”(E11).*

A utilização dos voluntários (bombeiros comunitários) é realizada de várias maneiras, desde prevenções até o atendimento em forma rotineira, atrelada a uma escala ordinária de serviço. Há relatos que mencionam a preocupação da utilização dos bombeiros

comunitários como se fossem efetivos da corporação, alegando que a substituição dos serviços não deveria ocorrer por parte desses cidadãos, mas o que se verifica é que alguns municípios têm usado os BCP's (bombeiros comunitários profissionais) para manterem as suas escalas. Mais uma vez, cabe ressaltar que, a princípio, não se deveria considerar o BCP como um voluntário, uma vez que há a percepção remuneratória, nesses casos culminando, de certa forma, com uma confusão na mente dos gestores quanto ao que é um voluntário, em essência (TEODÓSIO; RESENDE, 1999).

Disso pode-se extrair alguns relatos divulgados pelos comandantes, como:

*[...] todas as prevenções que nós fizemos, prevenções se diz, finais de semana, eu digo isso porque a maior parte é tudo final de semana, nós temos um acréscimo significativo de bombeiros comunitários [...] a nossa prevenção [...] 50 % do efetivo é bombeiro comunitário [...] nós colocamos 2 ou 3 militares e o restante são tudo bombeiros comunitários (E1);*

*“...se não fosse esse programa BC, é, é, muitas OBM's estariam, teriam dificuldades para manter seus serviços de bombeiro” (E5);*

*[...] tem outros quartéis que dependem do comunitário e se não tiverem o comunitário o quartel vai deixar de existir. Ai já vira um vício, é o bombeiro privado, né. Que tá sendo a maior, a maior, como é que eu vou dizer, atrapalhação, em termos de implantação esses privados, esses bombeiros privados aí, que é uma forma de ter o bombeiro comunitário pago para garantir uma escala de serviço. [...] Se não fosse o bombeiro privado esse quartel não surgiria. Não tinha como surgir. (E12)*

Além disso, há a concordância quanto ao emprego dos bombeiros comunitários como auxiliares das guarnições, em caráter de apoio, e não como um substituto dos bombeiros militares:

*“Ele não substitui de forma nenhuma. O BC não substitui. Há dificuldade de se formar, se constituir as guarnições de serviço, mas é lógico que ele não substitui” (E5);*

*“...nós não podemos pensar, no meu modo de entender, assim, que eu tenho pouco efetivo e vou substituir com comunitário, eu acho que isso é perigoso, até por causa da questão risco. [...] É bom, é. Mas com cuidado, não dá pra substituir” (E6);*

*Eu sei até que tem bombeiro comunitário conduzindo veículo de emergência, que também não poderia. Aí fica aquela dúvida: baixamos a viatura e deixamos sem ninguém pra trabalhar ou 'botamos' o bombeiro comunitário? O que é mais importante para a sociedade? Qual é o risco maior ou menor? Daí é uma decisão complicada.[...] O bombeiro que era para ser um auxiliar, sem demérito nenhum, o auxiliar é só por causa que ele tem que preservar a vida dele e tal, se resguardar os direitos, essas coisas, mas ele está na verdade substituindo um bombeiro militar, o*

*que, em tese, não deveria ser feito. (E7).*

Quanto ao fato da capacitação, foi citada a preocupação com a formação dos instrutores pois há uma diversidade grande na inclusão dos voluntários, onde existem vários níveis intelectuais mesclados e o instrutor deve ser preparado para trabalhar com esse público heterogêneo. A capacitação é uma forma de garantir uma boa interação com a comunidade e com ela, pode-se contar com um cidadão que poderá realizar a primeira intervenção numa situação de emergência, gerando concordância com as ideias de Marcovitch (1997) que destaca a oportunidade de inserção em atividades profissionais, ainda que não tenham remuneração.

*[...]eu penso que antes de projeto bombeiro comunitário em sedimentação ainda, ele tem uma série de coisas, por exemplo, as pessoas que ministram aulas nesse curso, elas são pessoas que devem estar habilitadas a lidar com esse público porque é um público heterogêneo. Eu tenho desde o cara que tem dificuldade para escrever duas linhas até o acadêmico de medicina. (E8)*

Nota-se, também, que a corporação através dessa modalidade, consegue divulgar o seu trabalho e muitos voluntários acabam virando militares após concurso público, conforme registra E3:

*“[...] muitos deles se, se motivaram a prestar concurso e hoje são bombeiros militares e estão de volta a região”.*

#### **4.1.6 Quanto a questão de receptividade aos bombeiros comunitários pelos bombeiros militares e da existência de algum problema de relacionamento ou comportamental de bombeiros militares e bombeiros comunitários nas unidades**

O CBMSC possui uma estrutura hierarquizada na sua composição de efetivo, a qual é composta por unidades operacionais de serviço que vão se dividindo em frações menores, até chegar aos grupos de bombeiros, os quais são as menores frações de tropa existentes dentro da estrutura.

Nesses grupos, comandados por militares, é que se percebe uma atuação mais intensa dos bombeiros comunitários, pois ali se tem um efetivo muito reduzido de militares.

Assim, para se ter uma noção de como são recepcionados os voluntários, tanto nos grupos quanto nas outras unidades operacionais, é que se formulou tal questionamento aos gestores, na expectativa de saber até que ponto a cultura organizacional pode influenciar na relação que é experimentada em muitas unidades de bombeiro pelo estado.

Inicialmente, faz-se a divisão em duas fases, quanto a questão. A primeira diz

respeito a formação dos bombeiros. Por um lado temos os bombeiros militares, que possuem uma gestão militar, burocrática e rígida (WEBER, 1997). Do outro lado, temos os bombeiros comunitários que são pessoas da comunidade, geralmente civis, que não possuem o mesmo perfil de formação. Daí, percebe-se que há um conflito entre ambos pois, querer adotar medidas de subordinação hierárquica em voluntários é bastante complicado, ainda que os voluntários sejam bastante flexíveis e cedam mais que os militares (BURNS; STALKER, 1961 e WOODWARD, 1997).

Para confirmar isso alguns comandantes corroboram:

*[...] algumas pessoas têm dificuldade. Se acham porque são militares, são profissionais, os outros estão ali e são subordinados a eles. E isso, de certa forma, até poderia se discutir, mas a questão é, mais do que pessoas que estão trabalhando, essas pessoas são voluntárias (E6)*

*[...] havia um receio inicial de disputa de espaço, de dificuldade de relacionar-se com quem não é militar, porque no meio militar você tem uma cadeia hierárquica, uma escala hierárquica que facilita o comando, a determinação de algumas ordens exige uma ética, um respeito que muitas vezes, é, o bombeiro comunitário, ele não tem esse perfil, essa resposta e isso causava certa estranheza (E11).*

A segunda fase diz respeito ao convívio e relacionamento entre os militares e voluntários, tentando superar subjetividades que possam comprometer o serviço, o qual é mantido, em alguns municípios, com o emprego efetivo desse pessoal (CERTO, 2003). Ainda que os gestores saibam que o bombeiro comunitário não deva substituir o bombeiro militar, evidenciam-se casos onde isso não é possível e acaba acontecendo. Nesses exemplos o comando fica a cargo dos bombeiros militares.

Os seguintes testemunhos comprovam a questão do relacionamento entre os bombeiros militares com os comunitários:

*“[...] tem muitos locais que o bombeiro militar não aceita o bombeiro comunitário. Até por medo, por desconhecer”(E1);*

*“Os bombeiros comunitários até ajudam no serviço, mas na hora do lazer eles querem separar, não tem o mesmo direito” (E12).*

A receptividade aos bombeiros comunitários, segundo os respondentes, iniciou-se de maneira conturbada, principalmente pela não aceitação da entrada de civis nos quartéis e pela desconfiança gerada em virtude dos militares acharem que os bombeiros comunitários poderiam tomar o seus espaços, refletindo numa posição de resistência inicial, devido ao medo do desconhecido (MOTTA, 2001).

*“[...] diferença de comportamento e até porque o nosso pessoal, da tropa, alguns*

*ainda têm dificuldade de entender que as pessoas estão vindo ali como voluntárias” (E6).*

*“[...] a receptividade no início foi até trágica, complicada” (E9).*

Isso denota que a falta de conhecimento sobre o programa e uma preparação para a mudança acabaram por contribuir negativamente quanto ao aspecto da recepção dos novos agentes na instituição (JUDSON, 1976). As reclamações iniciais, pelo que se pode observar, são diretamente ligadas a falta de conhecimento do que estava sendo implantado na corporação e dessa forma, prevaleceu a cultura organizacional até então estabelecida (SCHEIN, 2009).

A entrada de mulheres, através do voluntariado, foi outra coisa que atrapalhou um pouco a relação, uma vez que, até então, a corporação era constituída exclusivamente por homens e a presença feminina originou alguns desconfortos para os comandos, pois começaram envolvimento amorosos entre os militares e as bombeiras comunitárias, isso porque a cultura estabelecida não lidava com essa questão até que elas aparecessem repentinamente, sem um esclarecimento maior de como deveriam ser conduzidas as situações. O exemplo a seguir confirma esse fato:

*É, teve vários problemas relacionados a bombeiras femininas comunitárias que elas estavam vindo com outro foco. Não aprenderem o serviço de bombeiro, a prestarem o serviço comunitário, não tirarem o serviço de bombeiro, mas sim para ter relacionamento com os bombeiros militares [...] (E2).*

Por se tratar de pessoas voluntárias, os bombeiros e bombeiras comunitárias, na visão de alguns gestores, devem ser diferenciados quanto ao tratamento recebido, pois devem ser valorizados pelo que fazem e pela dedicação que tem com o CBMSC, de acordo com a visão de Fiates (2008).

E6 contribui: *“[...] nós temos que considerar que elas tem que ser valorizadas pelo simples fato do desprendimento de estarem vindo pro quartel, ou seja, implicaria que o nosso pessoal tivesse um, uma pré disposição a bem recebê-los...”*

Isso pode ser visto como uma forma de contrariar os princípios da hierarquia militar, uma vez que os militares possuem uma escala de subordinação bastante rígida que não permite essa aproximação com o comando. Talvez por isso, tenham ocorrido problemas de relacionamento entre os bombeiros militares e os comunitários, ainda que se tenha alegado que isso pode ocorrer em qualquer organização, independente de ser numa instituição militar, o que comprova o fato do CBMSC ser um sistema aberto devendo realizar trocas com o ambiente (SANTOS, 2005).

*[...] quem faz ambiente são as pessoas, não é o modelo que muda isso ou muda aquilo. [...] Relacionamento interpessoal então não depende se há, se é um BC, se é um BM, se é um BC, se é um BC, independente, tá. Então, conflitos sempre existiram, e sempre vão existir, mesmo que não haja BC's no quartel (E4).*

Pode-se dizer que a cultura e estrutura organizacional são bastante fortes quanto aos aspectos de convivência e relacionamento entre os bombeiros ao se constatar que os gestores falam que havia:

*[...] uma certa desconfiança, né, porque muitos pensavam que de repente nós 'taríamos' plantando uma semente que futuramente pudesse vir a comprometer o nosso trabalho, tipo, uma espécie de uma concorrência, mas eu acho que a intenção não era essa [...] não vejo, nenhum tipo de ameaça a não ser o desejo dessas pessoas, desses abnegados que admiram muito nossa profissão em trabalhar conosco aí no dia a dia (E10).*

E que,

*[...] havia um receio inicial de disputa de espaço, de dificuldade de relacionar-se com quem não é militar, porque no meio militar você tem uma cadeia hierárquica, uma escala hierárquica que facilita o comandamento, a determinação de algumas ordens exige uma ética, um respeito que muitas vezes, é, o bombeiro comunitário, ele não tem esse perfil, essa resposta e isso causava certa estranheza (E11).*

#### **4.1.7 Quanto ao conhecimento dos gestores a respeito de algum fato que tenha destaque negativo por parte de algum BC**

Até que ponto a integração do CBMSC com a comunidade reflete na boa imagem que a corporação tenta passar à sociedade e o que pode ser considerado como ponto a ser melhor trabalhado nesse quesito?

Pensando assim, foi proposta uma pergunta com a intenção de conhecer casos que possam contribuir negativamente com a imagem da corporação e o que os comandantes pensam a esse respeito e quais as medidas que são tomadas quando algo que extrapole a rotina aceitável acontece.

Foram observados fatos ocorridos dentro do CBMSC que podem ser considerados graves como furtos e apropriação indébita que constituem-se em crimes os quais foram resolvidos com a exclusão dos bombeiros envolvidos para garantir a condução do processo de maneira incondicional, relatado por E1:

*“Tem, tem. Furto [...] Foi aberto procedimento administrativo, antes de abrir o procedimento administrativo ele pediu a baixa [...] outros que faziam parte de diretoria, que houve apropriação indébita, desvio de dinheiro, também da associação...”*

As medidas tomadas pelos comandantes visam dar proteção a imagem da corporação e manter o bom andamento das atividades prestadas, sem macular o nome da instituição bombeiro militar, mantendo o ambiente harmonioso de convivência, segundo declaram Alecian e Foucher (2007). Cabe ressaltar que, alguns comandantes sentiram-se prejudicados em relação a atitudes de bombeiros comunitários, os quais de certa forma, insubordinaram-se, tanto disciplinar quanto atitudinalmente, com a criação de bombeiro voluntário após terem sido formados como bombeiros comunitários pelo CBMSC.

Isso pode se comprovar quando se verificam as seguintes falas:

*“... fizeram outras coisas tentando prejudicar o comando do Batalhão, foi aberto procedimento administrativo e foram excluídos, e com envolvimento de bombeiro militar sempre presente”(E1);*

*“As medidas aí foram tomadas até para que se evite que se macule o nome que o bombeiro goza na sociedade até dos bombeiros comunitários também” (E7);*

E E8, afirmando que a corporação possui uma característica peculiar:

*[...] somos muito cortadores de cabeça, não sei até que ponto a gente aprende com isso, certo, mas é interessante, quando a gente detecta uma falha, uma falha que causa problema, nós, pela nossa cultura organizacional, imediatamente nós cortamos todas as cabeças, nós raspamos todas aí cortamos a grama igual e plantamos, essa é a regra, né nós enxergamos todo mundo dentro dessa cultura organizacional, e nem sempre a aplicação da justiça, ela se faz dessa forma [...]*

Daí, extrai-se a preocupação que há numa melhor seleção e investigação quanto ao ingresso dos candidatos a bombeiro comunitário como forma de barrar pessoas de procedência duvidosa e que possam contribuir negativamente com a imagem da organização, apoiando a ideia da exigência de atitudes favoráveis através de uma estrutura voltada para o desenvolvimento (FIATES, 2008).

E3 reporta que:

*[...] se guarda como algo a ser tentando, nos próximos processos seletivos que nós precisamos cada vez mais tomar cuidado, em razão de oportunistas que possam haver [...] quem a corporação não conhece [...] é bom sim a experiência aponta para que seja feita uma melhor investigação social antes de admiti-los.*

Houve menção sobre caso de morte em serviço de bombeiro comunitário que balizava um caminhão o que, de certa maneira, denigre a imagem do CBMSC, uma vez que pode conduzir a um entendimento errôneo quanto aos procedimentos de segurança que são estabelecidos com o emprego do voluntariado, revelando uma condição vulnerável na

participação dessas pessoas junto às atividades que são desenvolvidas em parceria com os bombeiros militares, trazendo à tona a preocupação de se estabelecer a correta divisão de tarefas (STONER; FREEMAN, 1985). E7 lembra que:

*“[...] um dos fatos negativo que eu constatei, foi aquele que morreu em ocorrência, né, que foi dado ré com a viatura do bombeiro e ele tava fazendo a baliza daí caiu e tropeçou e morreu.”*

Ainda, nesse sentido, foram colocados casos de bombeiras que estiveram envolvidas em situações amorosas com militares dentro dos quartéis e que extrapolaram o aceitável, como falou E8:

*“É, pessoas do sexo feminino chegam muitas vezes por curiosidade. É, acabam definindo um casamento”.*

Outros casos que podem ser citados são os exemplos de bombeiros comunitários que utilizam o nome do CBMSC e, em algumas situações, até mesmo uniformizados, tentam adquirir vantagem junto aos estabelecimentos comerciais, de acordo com E7:

*“[...] utilizaram do fardamento, do uniforme, utilizaram da identidade funcional de bombeiros comunitários 'pra' fazer alguma atividade assim, digamos, ilegal, né, de ir no comércio fazer compra e não pagar.”*

As situações mencionadas pelos gestores refletem que, mesmo com uma formação dada pela corporação aos voluntários, há uma necessidade de se conseguir selecionar melhor esses cidadãos, através de uma investigação mais apurada para diminuir a possibilidade de entrada de pessoas com comportamento duvidoso.

#### **4.1.8 Quanto a visão que os gestores têm acerca do serviço prestado pelos bombeiros comunitários**

Esta pergunta visava verificar a percepção da mudança ocorrida após a implantação da modalidade do serviço voluntário e se os comandantes aceitam o novo modelo adotado, como forma de aferir qual o valor que é dado para os serviços prestados pelos bombeiros comunitários.

A parceria implantada pode refletir no contentamento por parte dos gestores e resposta às demandas sociais que, antes, eram inviabilizadas pela falta de pessoal para que fossem concretizadas, contribuindo com Leal (2006) acerca da participação efetiva do cidadão na construção de modelos de desenvolvimento social.

Sobre a impressão que os gestores das unidades operacionais têm a respeito do serviço voluntário desenvolvido na corporação através dos bombeiros comunitários, pode-se perceber que existem algumas considerações relatadas quanto ao envolvimento desses cidadãos nas atividades do Estado (PEREIRA, 1998). Assim, a questão da formação, por exemplo, deve ser ajustada de tal forma a permitir que os bombeiros comunitários fiquem motivados a permanecer na instituição, colaborando com suas atividades desenvolvidas junto ao efetivo operacional, uma vez que foi observado um número pouco expressivo de pessoas contribuindo com o serviço de atendimento emergencial, conforme observa E6:

*“[...] é ainda, hoje, um número relativamente pouco expressivo [...] eles tiram a, um serviço por mês, e o número de bombeiros comunitários ativos é pequeno...”*

A motivação é constatada através dos relatos de E5:

*“[...] a formação do BC apesar de já obter o curso e tudo, mas ele tem que ser, tem que ser é, visto, de motivar o BC a permanecer no serviço...”*

E de E10:

*“[...] se nós analisarmos a disposição, o prazer que eles tem em estar junto conosco a gente percebe que eles estão ali porque gostam e quando a pessoa está fazendo o que gosta ela faz bem feito faz de uma forma bastante criteriosa.”*

Embora haja essa observação, ressalta-se a importância do emprego do voluntariado que serve ao CBMSC como uma ferramenta institucional, contribuindo com a integração da organização junto à comunidade e, facilitando, de certa forma, o atendimento de algumas situações (SPINK, 2001).

A partir do momento que se pode contar com a ajuda de pessoas qualificadas em seus mais diversos locais de passagem, seja no lar ou em ambientes de trabalho, estudo e outros, constata-se que há um retorno bastante positivo para a imagem do CBMSC.

E5 contribui ao dizer que:

*“[...] por esse lado da participação e da atuação da sociedade dentro da instituição, eu vejo de uma forma muito positiva [...]”*

Quanto ao serviço desenvolvido em conjunto, ressalta-se a impressão destacada pela dedicação dos voluntários à instituição, comprometendo seus horários livres em prol de uma parceria com a organização que vem sendo desenvolvida com qualidade:

*“[...] fico contente que nós tivemos, que o corpo de bombeiros teve, essa iniciativa de poder deixar a comunidade participar e auxiliar o corpo de bombeiros. E eles auxiliam de forma muito efetiva, muito participativa, e eu acho que é um programa que é um sucesso” (E7).*

Cabe lembrar que, os respondentes ressaltam a postura de que o bombeiro comunitário não deve substituir o bombeiro militar, atuando como auxiliares das guarnições de serviço, em apoio aos militares, sem que exista a dependência deles para a continuidade dos serviços, reforçando o sentimento de haver a continuidade do crescimento institucional com efetivo militar (TROSA, 2001). Essa manifestação é apoiada por E2 ao expor que:

*“[...] nunca é demais repassar esse conhecimento para a comunidade. Agora não fazer desse bombeiro comunitário um substituto do bombeiro militar”;*

Por E11:

*“[...] eles não devem atuar sozinhos, eles não devem compor uma guarnição como elemento efetivamente integrante da guarnição”;*

E por E12:

*A partir do momento que o quartel de bombeiro militar precisa de bombeiro comunitário para suprir uma escala de serviço, para mim isso é o fim, pode parar e é o caminho errado [...] não pode ser substituto de forma alguma. A partir do momento que vira substituto alguém tá falhando [...]*

Nesse contexto falou-se, também, que deve-se atentar para o acompanhamento dessas pessoas, desde o processo seletivo, passando por uma capacitação padronizada e apoio logístico para facilitar a condução do processo. E5 revela que:

*Hoje o nosso programa de BC criou programa e tudo, mas a instituição não assume nada com relação a fardamento e alimentação e isso aí fica por conta dos BC's correrem atrás, de solicitarem a uma empresa que patrocine o fardamento. A questão da alimentação muitas vezes é um problema porque hoje não se consegue colocar alimentação pro pessoal, né?*

Resumindo, uma supervisão aproximada do programa é exigida para que a parceria seja possibilitada e perdure por um longo período que de acordo com E9:

*Nós, como força do Estado, temos a responsabilidade de capacitar bem essas pessoas e de bem selecioná-las. Está nas nossas mãos.[...] Não podemos permitir que pessoas mal preparadas ou qualquer deficiência ou ainda com qualquer pensamento fora dos princípios do bombeiro comunitário, trabalhe conosco.*

#### **4.1.9 Síntese da análise das entrevistas**

Após a análise das entrevistas, passa-se a apresentar um quadro específico, Quadro 9 que mostra os principais pontos achados desta análise qualitativa:

Quadro 9 – Síntese da Análise Qualitativa das Entrevistas

Variável	Palavras-chaves extraídas	Dimensão
Tempo de corporação e implantação do programa BC	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tempo médio de serviço é de 26 anos e 11 meses</li> <li>- O programa BC está consolidado</li> <li>- Existe aceitação, mas no início foi rejeitado</li> <li>- É reconhecido como um diferencial pelos gestores</li> </ul>	<p>Cultura organizacional</p> <p>“... a resistência inicial foi muito grande porque foi uma quebra de paradigma”.</p> <p>“...o recurso humano que o bombeiro comunitário tem colocado a nossa disposição é, ela tem sido com absoluta certeza, o grande diferencial, dada a escassez sem precedentes dos recursos humanos do bombeiro militar.”</p> <p>“A maioria do Corpo de Bombeiros vê exatamente o bombeiro comunitário, hoje, tirando aquele receio inicial que eu já citei, de concorrência, de tomada de espaço, hoje o bombeiro comunitário é um aliado...”</p> <p>“... entendem que o BC, ele é um colaborador e tá aqui para ajudar e apoiam, então... talvez em casos isolados possa haver alguma resistência...”</p>
Conhecimento da existência de BC em outras organizações	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pioneiro</li> <li>- Voluntariado</li> <li>- Inovação</li> </ul>	<p>Inovação / Cultura organizacional / Mudança organizacional</p> <p>“...a primeira modalidade nesse estilo foi em Ituporanga, com o coronel Lazzaris na época, mas em outra instituição eu desconheço. Foi aqui, pioneiro em Santa Catarina, e depois foi se expandindo em outros municípios”.</p> <p>“[...] Não tinha nenhuma informação que tivesse algo semelhante. A primeira ideia é que nós tínhamos sido os precursores [...]”.</p>
Informação acerca da implantação do programa BC	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coronel Lazzaris</li> <li>- Ituporanga</li> <li>- Falta de efetivo</li> <li>- Alternativa</li> </ul>	<p>Comunicação /Mudança organizacional</p> <p>“... contato com os projetos [...] acho que uma monografia do coronel Lazzaris, a partir dali é que se começou a desenvolver essa cultura de aproximar os quartéis com [...] esse processo de voluntariado junto do Corpo de Bombeiros...”</p> <p>“Ituporanga, foi a primeira cidade e a segunda cidade foi Maravilha, lá no oeste catarinense, e nós já estávamos naquela região. E depois, assim, sucessivamente. Se não me engano, a terceira cidade já foi Chapecó. Nós implantamos o Corpo de Bombeiros Comunitários em Chapecó em 1998. Foi a primeira turma. Nós começamos a formar bombeiros, na época com Bombeiros Voluntários denominados no antigo Projeto 065, do nosso grande Lazzaris, tinha um Projeto que era Bombeiro Misto, que depois ele veio se fortificando no estado de SC, e principalmente no oeste catarinense. E com a emancipação do Corpo</p>

		<p>de Bombeiros da Polícia Militar, aí sim o programa Bombeiro Comunitário cresceu de forma, assim, extremamente ascendente, e hoje é, pra nós, principalmente, nas organizações de bombeiro de menor porte é, sem sombra de dúvidas, imprescindível trabalhar hoje numa OBM, principalmente do interior do estado, sem a presença do Bombeiro Comunitário que é aquele que presta serviço voluntário para a nossa instituição.”</p> <p>“...como o Estado não está sendo suficiente para nos dar esta autonomia de inclusões para que a gente dê continuidade ao nosso trabalho eu vejo como uma grande, uma saída importante para nós darmos continuidade ao nosso trabalho.”</p>
Tempo para adaptação ao novo modelo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adaptação prejudicada</li> <li>- Falta de tempo</li> <li>- Resistências / ameaça</li> </ul>	<p>Mudança organizacional Liderança / Comunicação / Governança</p> <p>“... no início, pode ser que seja uma falha, porque foi criado o bombeiro comunitário, foi criado o curso, o pessoal começou a tirar serviço no quartel e o pessoal aqui, os bombeiros militares, até criavam uma certa resistência de ter esse pessoal civil trabalhando dentro do quartel.”</p> <p>“... na minha modesta opinião, essa adaptação eu penso que foi pouca. Nós demos pouca atenção pro nosso efetivo interno, foi criada a ideia, foi lançado o projeto, foi feito o pacote, tudo certinho, tal.”</p> <p>“Na realidade, na realidade a adaptação foi em função do processo [...] não teve tempo de adequação. Esse processo foi sendo gradativo foi crescendo, foi crescendo até o ponto de ele virar um projeto, um programa institucional como virou hoje.”</p>
Garantia da continuidade dos serviços que o CBMSC desenvolve com os voluntários	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Utilização dos voluntários (bombeiros comunitários)</li> <li>- Atuação como auxiliares (apoio) e não como substituição</li> <li>- Formação</li> <li>- Imagem institucional</li> </ul>	<p>Governança / Parceria / Voluntariado</p> <p>“A pessoa capacitada que ela passa a saber o que fazer e o que não fazer na hora que ela está, assim como o bombeiro militar está, fora do local de serviço, sem as condições e o aparato material em mãos, ele sabe o que fazer e o que não fazer, a pessoa capacitada, né, também vai fazer algo pelo semelhante.”</p> <p>“Ele não substitui de forma nenhuma. O BC não substitui. Há dificuldade de se formar, se constituir as guarnições de serviço, mas é lógico que ele não substitui.”</p> <p>“...o Corpo de Bombeiros, através dessas relações, ele começa a se tornar mais conhecido e por isso, até mais querido do que é...”</p>
Receptividade aos BC pelos BM e existência de	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hierarquia</li> <li>- Conflito</li> </ul>	<p>Estrutura organizacional / Resistência / Cultura organizacional</p>

<p>problemas de relacionamento ou comportamental</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Relacionamento</li> <li>- Atuação com mulheres</li> <li>- Tratamento diferenciado</li> </ul>	<p>“...isso é um caso isolado, eu acho que a receptividade é muito boa, porque o BM hoje entende que a presença do BC não, não lhe rouba espaço, do contrário, ele ajuda, ele apoia e quer o tratamento dado pelos comandantes a essas pessoas tem que ser realmente tratamento diferenciado, porque essas pessoas estão ali voluntariamente prestando serviço voluntário.”</p> <p>“E também, por outro lado, já aconteceu envolvimento amoroso de bombeiro militar com bombeira comunitária e depois dar repercussão na família.”</p> <p>“O bombeiro comunitário, ele é na realidade, é um projeto que visa a interação na sociedade com o exercício da cidadania, de alguma forma, certo? Agora não pode ser o efetivo, em que muitos quartéis está acontecendo isso, ou seja, tão telefonando para o bombeiro comunitário, para ele vir tirar o serviço, porque tem dificuldade de efetivo formado ou de bombeiro profissional para tirar o serviço, certo? Isso não pode acontecer.”</p>
<p>Conhecimento de fatos negativos por parte dos BC</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crimes</li> <li>- Vantagens</li> <li>- Seleção</li> <li>- Investigação</li> </ul>	<p>Cultura organizacional / Capacitação / Seleção</p> <p>“Tem, tem. Furto.”</p> <p>“Teve um que não era comunitário, conseguiu um uniforme fez um furto de um veículo...”</p> <p>“...o cidadão fez questão de participar desse [...], conceito na opinião pública e estar conosco e depois buscar de alguma maneira alguma, algum lastro maior junto ao comércio local para adquirir vantagens, para adquirir bens materiais, objetos, roupas, seja lá o que for, se apresentando como bombeiro às vezes até, eventualmente, buscando comparecer até fardado...”</p> <p>“...se guarda como algo a ser tentando, nos próximos processos seletivos que nós precisamos cada vez mais tomar cuidado, em razão de oportunistas que possam haver [...] quem a corporação não conhece [...] é bom sim a experiência aponta para que seja feita uma melhor investigação social antes de admiti-los.”</p>
<p>Visão dos gestores acerca do serviço prestado pelos BC</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formação</li> <li>- Motivação</li> <li>- Imagem institucional</li> <li>- Parceria</li> <li>- Substituição</li> <li>- Seleção</li> <li>- Acompanhamento</li> <li>- Capacitação</li> </ul>	<p>Mudança organizacional / Parceria / Cultura organizacional / Capacitação</p> <p>“... mas eu acho que a interação bombeiro – comunidade, vai se dar muito mais fácil através desse modelo do que o militar puro, sem a presença da comunidade dentro do quartel. Nós somos abertos, as pessoas conhecem as nossas dificuldades e nos ajudam a resolver as nossas dificuldades. [...] Então essas pessoas nos ajudam vão nos ajudar a resolver e buscar mais condições</p>

		<p>de trabalho para melhor prestarmos a comunidade. Então acho que esse é o caminho.”</p> <p>“... eles nos motivam, porque que eles vão lá nos auxiliar sem qualquer tipo de retribuição por parte do estado ou por parte do próprio quartel nosso, e vão lá com a maior boa vontade, com alegria, com felicidade e eles tem aquela motivação, aquele orgulho de usar aquele uniforme dos bombeiros comunitários...”</p> <p>“... não pode ser substituto de forma alguma. A partir do momento que vira substituto alguém ta falhando...”</p> <p>“...trabalhar para a implantação de um modelo padronizado, já tanto de formação, de implementação e de manutenção de capacitação, como de ação.”</p>
--	--	--

Fonte: Elaborado pelo autor.

Após a apresentação dos dados que foram introduzidos no quadro 10, em decorrência da análise interpretativa das entrevistas com os gestores, será realizada a análise quantitativa dos questionários que foram aplicados aos bombeiros militares e comunitários e, posteriormente, também será apresentado um quadro resumo. Os dois quadros, somados, auxiliarão na formulação das considerações finais da pesquisa, possibilitando, a partir deles, a extração da visão dos gestores e dos executantes a respeito das atividades desempenhadas pelos voluntários, quando empregados no atendimento emergencial.

A análise conjunta desses dados será entendida como a interpretação dos dados coletados, revelando-se a pesquisa quali-quanti, ao se adotar a soma da análise interpretativa das entrevistas e descritiva dos questionários.

#### 4.2 ANÁLISE QUANTITATIVA DOS QUESTIONÁRIOS APLICADOS AOS BOMBEIROS MILITARES E COMUNITÁRIOS

Para a construção da análise dos questionários as perguntas integrantes dos mesmos foram separadas de acordo com as dimensões de análise, distribuídas conforme os quadros (Apêndices D e E) a fim de se obter uma visualização a respeito do que os bombeiros, militares e comunitários, têm como ideário sobre a participação do voluntariado no Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina (CBMSC).

Dessa forma, tentando buscar uma aglutinação de ideias, foram distribuídas as perguntas referentes às dimensões de análise, separando-se as que foram direcionadas aos bombeiros militares das que foram aplicadas aos bombeiros comunitários. Essas perguntas

foram construídas por meio de um grupo de foco que debateu por algumas horas quais seriam as possibilidades de resposta dos bombeiros, visando preencher da melhor forma o cabedal de respostas que poderiam representar a manifestação dos questionados.

O grupo de foco foi dividido em dois subgrupos, compostos por 4 pessoas cada, objetivando ao final do debate, unirem-se suas ideias exaustivamente, para daí se acrescentar aos questionários as opções de resposta.

As perguntas foram formuladas com a intenção de atender as dimensões colocadas no corpo desta pesquisa, como mudança organizacional, cultura organizacional, estrutura organizacional, resistências, participação do voluntariado e até a capacitação, que não foi objeto de um estudo referenciado mas que, pela importância, também foi abrangida.

#### 4.2.1 Quanto à Cultura Organizacional

Visando buscar subsídios que possam auxiliar na construção da percepção que se pode ter do entendimento que os bombeiros, militares e comunitários, têm a respeito da cultura organizacional, formularam-se algumas perguntas tentando estabelecer uma relação quanto a alguns quesitos.

Nesse sentido, foram construídas questões relativas ao tempo de serviço prestado na instituição, aceitação do serviço voluntariado no CBMSC, de que forma a disciplina e a hierarquia se manifestam, já que ambas são consideradas as molas propulsoras da corporação, bem como, de que forma é realizado o controle sobre os voluntários, os quais são em maioria civis, além da percepção relacionada com a capacitação recebida, principalmente quanto ao fator segurança.

Tabela 2 - Tempo de serviço dos bombeiros militares no CBMSC

	Nº de Bombeiros respondentes	% da amostra
Até 5 anos	48	18,32%
De 5 à 10 anos	46	17,56%
De 10 à 20 anos	71	27,10%
De 20 à 30 anos	82	31,30%
Mais de 30 anos	15	5,73%
Total	262	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados de 2011.

Pode-se observar que a maioria dos respondentes (58,40%) está na faixa de 10 à 30 anos de serviço prestado dentro do CBMSC. Isso caracteriza, num primeiro olhar, que a organização possui um efetivo já experiente e, por consequência, com uma cultura organizacional bem consolidada, já internalizada ao longo dos anos de serviço. Essa revelação mostra que há uma forte tendência de que os integrantes da corporação estejam adaptados aos valores da organização a que pertencem.

Isso revela que o CBMSC possui um efetivo militar com uma estabilidade profissional, o que é normal já que se trata de funcionários públicos concursados. Este fato, pode favorecer a instituição, pois a mesma pode contar com a experiência de seus integrantes em consequência do tempo de serviço que desempenham suas funções, o que segundo Schein (1987) caracteriza como a essência de uma organização.

Tabela 3 - Aceitação do programa de bombeiros comunitários (voluntários) pelos bombeiros militares

	Nº de Bombeiros respondentes	% da amostra
Sim	57	21,75%
Não	112	42,75%
Talvez	93	35,50%
Total	262	0,00%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados de 2011.

Apenas 21,75% dos respondentes consideram a hipótese de trabalhar como BC, caso não fossem BM. Esse pequeno percentual de bombeiros militares (BM) dispostos a prestarem serviço voluntário dentro do CBMSC como bombeiros comunitários (BC) chama a atenção, pois pode refletir dois aspectos: pode haver uma rejeição por parte dos integrantes do efetivo quanto a aceitação da ideia do voluntariado na corporação, ou ainda pode refletir uma falta de “vontade” de assumir as responsabilidades que um bombeiro possui, sem que haja a contrapartida da estabilidade empregatícia.

Essa aparente rejeição pode ser caracterizada pelo fato da mudança ter ocorrido sem planejamento, acarretando em prejuízo à própria corporação (HALL, 2002).

Esses dois aspectos contribuem com o fato da corporação possuir uma cultura organizacional forte e, assim, revelam a dificuldade dos militares assumirem uma postura voluntária devido ao enraizamento dos valores institucionais com os quais convivem.

Tabela 4 - Percepção dos bombeiros militares acerca da hierarquia, disciplina e controle em voluntários

	Nº de Bombeiros respondentes	% da amostra
Muito importante	111	42,37%
Importante	105	40,08%
Irrelevante	19	7,25%
Pouco importante	15	5,73%
Nada importante	12	4,58%
Total	262	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados de 2011.

O Corpo de Bombeiros, por ser uma organização militar, possui uma característica peculiar às instituições militares, ligada aos preceitos da cultura organizacional fortemente embasados na hierarquia e disciplina.

Isso evidencia nos bombeiros militares uma forte corrente fundamentada nos princípios basilares sendo, por isso, constatado que mais de 80% dos respondentes consideram o aspecto hierárquico disciplinar como um princípio a ser seguido e mantido dentro da instituição, inclusive com sua aplicação junto aos bombeiros comunitários.

Há de se ressaltar que os bombeiros comunitários são em maioria civis, porém para os bombeiros militares é importante que haja esse controle, firmado por meio do reconhecimento da disciplina e hierarquia como meios de se manter a característica da organização.

Isso denota que há um fator preponderante dentro da cultura do CBMSC que para Schein (2009) representa os níveis culturais, neste caso as crenças e valores assumidos.

Tabela 5 - Tempo de serviço prestado como voluntário pelos bombeiros comunitários

	Nº de Bombeiros respondentes	% da amostra
Até 1 ano	94	23,62%
De 1 à 03 anos	129	32,41%
De 03 à 05 anos	67	16,83%
De 05 à 08 anos	54	13,57%
Mais de 08 anos	54	13,57%
Total	398	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados de 2011.

Percebe-se que 56% dos respondentes possuem até 3 anos de serviço prestado voluntariamente nas diversas organizações de bombeiro militar (OBM's) espalhadas pelo estado. Isso denota que a força voluntária, em sua maioria, possui pouca expectativa de experiência operativa junto aos trabalhos desenvolvidos com os bombeiros militares o que, de certa forma, pode ensejar em insuficiência de destreza para lidar com situações mais complexas.

Cabe ressaltar que mais de 13% dos voluntários continuam desenvolvendo suas atividades na corporação com mais de 8 anos de voluntariado, e igual número exerce esta atividade por um período entre 5 e 8 anos, demonstrando que os serviços acabam se tornando uma rotina agradável para quem os exerce e continua motivando a presença de alguns cidadãos após um período relativamente prolongado. Kotter (2002) reforça essa constatação ao falar da continuidade da mudança organizacional com o desenvolvimento de novas culturas que vão se desenvolvendo durante este processo.

Ressalta-se ainda que ao desenvolver esta atividade por um período de tempo acima de 5 anos, pode-se esperar que a cultura organizacional tenha sido bem aceita e já esteja internalizada por estes indivíduos (FERREIRA; ASSMAR, 2008).

Tabela 6 - Quanto à segurança na instrução para capacitação e atuação dos bombeiros comunitários

	Nº de Bombeiros respondentes	% da amostra
Excelente	184	46,23%
Bom	191	47,99%
Regular	21	5,28%
Ruim	1	0,25%
Péssimo	1	0,25%
Total	398	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados de 2011.

Visando a compreensão da percepção que os bombeiros comunitários possuem a respeito do fator segurança no desempenho de suas atividades, tanto voltadas à capacitação quanto para a atuação operativa, verifica-se que mais de 94% dos respondentes consideram as atividades seguras, caracterizando a confiança que os voluntários depositam em seus colegas militares desde o período de formação até o momento de emprego prático.

Essa evidência revela que o CBMSC possui uma cultura voltada para a preocupação com os recursos humanos que são empregados cotidianamente nas guarnições de

atendimento emergencial. Isto se reflete nos programas de formação e na adoção de procedimentos de segurança que garantem aos operadores (civis e militares), bem como, a população em geral serviços de qualidade com risco sob controle, corroborando com Tamayo (2008) ao revelar que a organização procuram satisfazer exigências quanto a garantia de sua sobrevivência.

Tabela 7 - Percepção dos bombeiros comunitários acerca dos princípios de hierarquia, disciplina e controle em voluntários

	Nº de Bombeiros respondentes	% da amostra
Muito importante	288	72,36%
Importante	105	26,38%
Irrelevante	2	0,50%
Pouco importante	3	0,75%
Nada importante	0	0,00%
Total	398	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados de 2011.

Esta questão foi replicada aos voluntários da instituição para que fosse possível verificar qual é o sentimento que os mesmos têm em relação aos princípios basilares do CBMSC ainda que, em sua grande maioria, sejam civis.

Percebe-se que mais de 98% dos respondentes consideram a hierarquia, a disciplina e o controle aplicados pelos militares como fator importante a ser considerado dentro da instituição, revelando não haver dificuldades por parte dos bombeiros comunitários em, de certa forma, subordinarem-se aos bombeiros militares durante a prestação do serviço voluntário, seguindo eles próprios os mesmos princípios. Mais uma vez reforçando a questão das crenças e valores mencionados por Schein (2009).

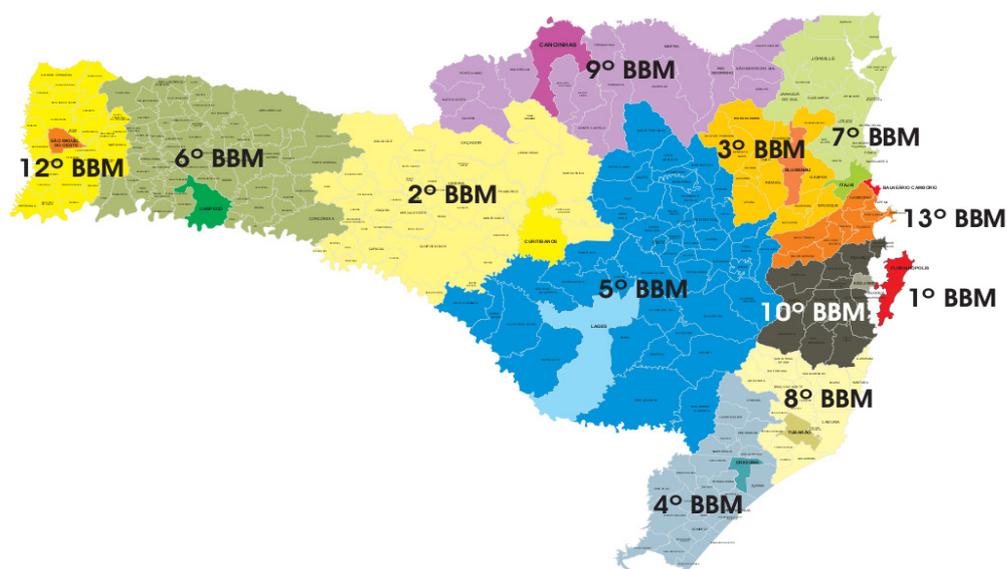
Essa revelação faz sentir que a cultura organizacional é tão fortalecida que acaba transpondo o limite de sua intenção atingindo, inclusive, os integrantes não efetivos que, mesmo não estando sob a mesma regulação dos militares, aceitam e admitem a importância dessa subordinação.

## 4.2.2 Estrutura Organizacional

O Corpo de Bombeiros é estruturado a partir de uma divisão por regiões, através da articulação de 12 Batalhões Operacionais que estão distribuídos pelo estado e que mantêm, sob suas supervisões diretas, o comando de todas as cidades onde o CBMSC está implantado.

Dessa forma, como já demonstrado, o efetivo da corporação está dividido para atender a 90 municípios que possuem atividade operacional rotineira, compondo-se da união de esforços de bombeiros militares e bombeiros comunitários os quais, juntos, possibilitam que a instituição forneça uma resposta às demandas da sociedade catarinense.

Figura 3 - Articulação do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina



Fonte: Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, 2011.

Para uma compreensão dessa estrutura foram criadas algumas dimensões de análise investigativas junto aos grupos de bombeiros a fim de se estabelecer um melhor entendimento a respeito do tema estrutura organizacional.

Tabela 8 - Percepção dos bombeiros militares quanto à segurança da estrutura para atendimento às ocorrências

	Nº de Bombeiros respondentes	% da amostra
Muito seguro	9	3,44%
Seguro	57	21,76%
No limiar da segurança	89	33,97%
Pouco seguro	52	19,85%
Inseguro	55	20,99%
Total	262	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados de 2011.

A composição do efetivo distribuído pelo estado é variável de cidade para cidade e, por isso, possibilita que a composição das guarnições seja de acordo com a realidade local.

Em alguns municípios as guarnições de prontidão contam com bombeiros militares em sua maioria absoluta. Há, no entanto, cidades onde bombeiros comunitários atuam mais efetivamente, com uma representatividade importante para a manutenção das guarnições.

As respostas obtidas originam-se de bombeiros militares que vivenciam ambas as situações, caracterizadas pela baixa sensação de segurança por mais de 40% dos respondentes, durante o atendimento emergencial. Outros 34% dos respondentes acreditam que as ocorrências estejam sendo atendidas no limite das condições de segurança. Soma-se, com isso, cerca de 74% dos respondentes com uma percepção de segurança baixa, o que pode estar diretamente relacionado com a insuficiência de pessoal para compor as guarnições de serviço, afetada pela falta de condições para manter a integridade física dos bombeiros durante a execução dos serviços.

Por esta deficiência ser muito sentida, há evidências que a corporação não conseguiu se adequar a essa contingência, contrariando os princípios de Burns e Stalker (1961) e Woodward (1997) acerca da adaptação ao ambiente.

Tabela 9 - Percepção dos bombeiros militares acerca da presença dos voluntários na estrutura militar

	Nº de Bombeiros respondentes	% da amostra
Sempre	20	7,63%
Quase Sempre	37	14,12%
Ocasionalmente	104	39,69%
Quase Nunca	64	24,43%
Nunca	37	14,12%
Total	262	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados de 2011.

Os bombeiros militares percebem que a presença de voluntários na instituição pode ou não interferir no canal de subordinação. Há uma distribuição com cerca de 21% dos bombeiros assumindo que os bombeiros comunitários interferem junto aos canais de comando, ou seja, atrapalham as ordens que são emanadas pelos superiores.

Já cerca de 40% dos respondentes admitem que ocasionalmente isso possa ocorrer, ou seja, de vez em quando uma determinação pode não ser bem recebida ou mesmo não acatado pelos bombeiros comunitários.

Pouco mais de 38% dos respondentes revelam que não há quase interferência na cadeia de comando em virtude da presença do voluntariado nos quartéis, evidenciando o respeito aos princípios institucionais.

Esses dados revelam que há uma tendência de os bombeiros comunitários, embora sendo majoritariamente civis, aceitarem a subordinação aos militares e pouco interferirem quanto à perda da hierarquia e disciplina com suas presenças na organização mantendo-se, assim, a estrutura organizacional sem distorções e abalos, corroborando com as palavras de Loiola et al (2004) quando se refere ao trabalho ser dividido entre os integrantes de uma estrutura organizacional, com planejamento e divisão de funções entre esses indivíduos.

Tabela 10 - Percepção dos bombeiros comunitários em relação à divisão de tarefas

	Nº de Bombeiros respondentes	% da amostra
Sempre	230	57,79%
Quase sempre	143	35,93%
Ocasionalmente	14	3,52%
Quase nunca	6	1,51%

Nunca	5	1,26%
Total	398	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados de 2011.

Embora haja uma deficiência quanto ao número de componentes para a constituição adequada das guarnições de serviço operacional, observa-se que a maioria dos respondentes (mais de 93%) acredita que há uma distribuição coerente das atividades que são desenvolvidas pelos integrantes das equipes de resposta, caracterizando a presença do bom senso e camaradagem entre os membros militares e comunitários.

Dessa forma, não há evidências de que o serviço voluntário esteja sendo extrapolado, de maneira intencional, visando a diminuição dos encargos dos militares e que haja algum tipo de sobrecarga imposta aos bombeiros comunitários.

Wood Jr (2002) comprova isso com a questão dos novos formatos organizacionais e a flexibilização que deva existir para superar o modelo estabelecido.

Tabela 11 - Quanto à aceitação da subordinação pelos bombeiros comunitários

	Nº de Bombeiros respondentes	% da amostra
Sempre acato as determinações	361	90,70%
Quase sempre acato as determinações	23	5,78%
Ocasionalmente acato, dependendo de como me são passadas as determinações	11	2,76%
Quase nunca acato as determinações	1	0,25%
Nunca acato as determinações	2	0,50%
Total	398	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados de 2011.

A subordinação dentro da instituição está relacionada com o posto e graduação que os bombeiros militares possuem, sendo que, de forma resumida, pode variar do soldado ao coronel, partindo-se da execução para a maior autoridade de gestão.

Os bombeiros comunitários por não estarem, em sua maioria, inseridos neste contexto, acabam por aceitar a subordinação mesmo “não sendo obrigados” a cumprirem as determinações dos bombeiros militares.

Isso traz o pensamento de Stoner e Freeman (1985) ao se referirem à coordenação como a forma da organização conseguir atingir seus objetivos, ajustando as pessoas ao processo.

Apesar da não obrigatoriedade, o cumprimento das ordens é bem recepcionado pelos voluntários, onde nota-se que, praticamente 96% desses cidadãos acatam as determinações que são repassadas pelos integrantes efetivos da corporação, sem problemas.

#### 4.2.3 Quanto às resistências

A mudança ocorrida a partir da metade da década de 1990 no Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina (CBMSC), com a inclusão do serviço voluntário como forma de garantir a ocupação de cidades que até então não possuíam o serviço da instituição nada mais foi que a adoção de um modelo de gestão mais colaborativo, com a participação dos cidadãos para a resolução de problemas locais onde o estado não conseguia atingir.

Dessa maneira, um problema que normalmente poderia acontecer seria a falta de um preparo para esta mudança e, conseqüentemente, ausência de um entendimento sobre a importância de se estabelecer um bom convívio com os novos “integrantes” da corporação. Ressalta-se que esta falta de entendimento pode atingir aos dois grupos, tanto militares como civis.

Para tentar alcançar um diagnóstico quanto a existência ou não de resistências durante a implementação dessa nova modalidade de serviços, foram definidas algumas dimensões de análise, visando detectar se há a presença de atitudes que reflitam algum grau de resistência na implementação deste projeto de introdução do serviço voluntário junto aos bombeiros militares.

Tabela12 - Recepção dos bombeiros militares aos bombeiros comunitários

	Nº de Bombeiros respondentes	% da amostra
Excelente	25	9,54%
Boa	117	44,66%
Regular	97	37,02%
Ruim	19	7,25%
Péssima	4	1,53%
Total	262	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados de 2011.

Nota-se que mais de 54% dos respondentes consideram a recepção aos bombeiros comunitários pode ser considerada boa, indicando que os bombeiros militares em sua maioria,

não resistiram à introdução do voluntariado junto às atividades que vinham sido exercidas exclusivamente por eles.

Porém, com uma porcentagem a ser considerada, representando cerca de 46% dos respondentes, há evidências de que os bombeiros militares não se preocuparam em recepcionar adequadamente a nova modalidade.

Considerando que, dentro da cultura organizacional há um controle bastante presente nas atividades desenvolvidas, há indícios de que, embora em uma porcentagem menor, a resistência ao modelo adotado foi bastante sentida pelos integrantes das guarnições de serviço operacional o que, na visão de Motta (2009), pode ser relacionada com a incerteza de conviver com um risco que ameace a vida da organização.

Essa resistência, conforme já visto na análise qualitativa, diz respeito à falta de uma preparação para a mudança na organização, fazendo com que os bombeiros militares se sentissem ameaçados com a adoção de um modelo que introduziu voluntários na corporação, bem como a figura feminina, até então não existente, provocando um choque cultural.

Essa preparação deve ser planejada por meio de comunicação que atinja a todos os integrantes da organização e faça com que compreenda o que está por vir, conforme ensinam Silva e Vergara (2000) e Judson (1976).

Da mesma forma, os militares vislumbravam que os voluntários poderiam acabar substituindo-os, servindo como fator ameaçador aos integrantes efetivos.

Tabela 13 - Percepção dos bombeiros comunitários quanto à resistência sofrida na recepção

	Nº de Bombeiros respondentes	% da amostra
A receptividade foi muito boa (todos me receberam bem)	359	90,20%
A receptividade foi inadequada, pois não foi dado tempo suficiente para os militares se acostumarem com a nova modalidade de serviço	16	4,02%
Houve muita resistência à presença do BC	23	5,78%
Total	398	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados de 2011.

Os bombeiros comunitários que responderam ao questionários revelam uma sensação de boa recepção por parte dos militares, nas atividades desenvolvidas na corporação, contando com as suas presenças.

O fato de se observar 90% dos respondentes com a impressão de uma boa receptividade revela que, mesmo havendo alguns casos sentidos, e uma manifesta resistência por parte dos bombeiros militares, a grande maioria não observou de forma explícita nenhuma resistência para que pudessem exercer o serviço voluntário dentro da instituição, levando-se a acreditar na superação desses agentes quanto a medos vinculados a perdas no ambiente de trabalho (CERTO, 2003).

#### 4.2.4 Percepção da mudança

A mudança organizacional quando ocorrida tende a ser resistida ou até mesmo não percebida. A falta de percepção, normalmente está ligada a fatores que exalam a falta de um planejamento adequado para a mudança.

Nesse viés, foi investigado também qual foi o sentimento em relação à mudança organizacional, com o intuito de se verificar como foi realizada essa mudança, de um modelo totalmente militar, para um modelo que envolve a participação do voluntário junto às atividades do Estado.

Tabela 14 - Período de implantação do programa bombeiro comunitário nas diferentes OBM's

	Nº de Bombeiros respondentes	% da amostra
De 1995 à 2000	77	29,39%
De 2000 à 2005	119	45,42%
De 2006 à 2011	66	25,19%
Total	262	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados de 2011.

A implantação do programa bombeiro comunitário ocorreu de forma gradativa, conforme foram sendo criadas as organizações de bombeiro militar (OBM's) pelo estado catarinense.

Cabe ressaltar que a coexistência de bombeiros, militares e comunitários, é relativamente recente, sendo que a maioria dos respondentes pertence a municípios onde a modalidade tem sido experimentada por períodos de cerca de 10 anos, demonstrando que, conforme dita Araújo (1982), houve uma alteração significativa a qual deu causa a um impacto no ambiente organizacional.

Isso mostra que 45% dos respondentes começou a conviver com esta mudança na organização caracterizada pela atuação conjunta há cerca de 8,5 anos, ou seja, já por um bom período de tempo e há uma aparente aceitação da nova modalidade, pois ela já se tornou necessária à sobrevivência da corporação (MOTTA, 2001).

Tabela 15 - Percepção dos bombeiros militares quanto à preparação para a mudança - comunicação

	Nº de Bombeiros respondentes	% da amostra
Sim	149	56,87%
Não	54	20,61%
Não Lembro	59	22,52%
Total	262	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados de 2011.

Esse questionamento retrata que houve uma preocupação por parte da instituição em informar aos seus integrantes sobre a mudança na organização, a partir da adoção de um novo modelo de serviço prestado, corroborando com Roberts (2005) e Souza (1994), a respeito de um planejamento sobre a mudança.

A maioria dos respondentes informou que foi notificado por algum meio de comunicação institucional sobre a mudança, o que mostra que, de alguma maneira, a corporação planejou e tentou preparar seus integrantes para a mudança.

Ressalta-se, entretanto, que uma boa parcela dos componentes da instituição não lembra ou não foi informado que seriam adotadas novas formas de gestão na organização, com um percentual de mais bastante significativo de mais de 43%. Este fato é importante, pois isto pode ser refletido em algum tipo de hostilidade ou resistência à adoção do novo modelo.

Isso denota que, embora tenha havido uma preocupação de avisar o público interno que haveria a implementação de uma nova maneira de atuação, com a integração de novos bombeiros, não houve a efetividade plena da comunicação e dessa forma, a perda de sua eficiência, não atingindo a todos os integrantes e possibilitando interpretações diferentes das que a instituição gostaria, contrariando a preocupação de Silva e Vergara (2000).

Tabela 16 - Quanto ao tempo para adaptação dos bombeiros militares

	Nº de Bombeiros respondentes	% da amostra
Foi dado tempo	116	44,27%
Não foi dado tempo	85	32,44%
O tempo não foi suficiente para o entendimento do que estaria sendo implementado	61	23,28%
Total	262	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados de 2011.

A questão do tempo para adaptação ter sido contemplada como uma questão própria baseou-se na expectativa de vislumbrar se a percepção da mudança foi sentida de forma gradativa, ou seja, com preparação para a introdução de uma nova forma de gestão no CBMSC dando tempo para que a ideia fosse aos poucos sendo discutida, refletida e por fim internalizada e aceita.

Segundo a tabela 16, observa-se a partir das respostas que 44% dos respondentes acreditam que tenha havido tempo para que os bombeiros militares pudessem sentir e internalizar a mudança organizacional. Cabe destacar porém, que quase 56% dos respondentes julgam que o tempo foi inadequado para a mudança ou mesmo que não houve tempo algum para a implantação do serviço voluntário nas atividades da instituição, o que reflete que para este grupo de funcionários, a mudança foi imposta.

Daí pode-se dizer que a percepção do tempo dado para internalização e consequente aceitação da mudança revelou-se insuficiente, pois, embora exista uma grande parcela que considere o tempo disponibilizado adequado para a informação da inovação na organização, a maioria admite que haveria necessidade de um tempo um pouco maior para a aceitação da ideia e sua posterior implementação.

Tabela 17 - Percepção do bombeiro comunitário quanto à sua presença como ameaça ao efetivo militar

	Nº de Bombeiros respondentes	% da amostra
Sempre	7	1,76%
Quase sempre	5	1,26%
Ocasionalmente	9	2,26%
Quase nunca	37	9,30%
Nunca	340	85,43%

Total 398 100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados de 2011.

Na visão dos bombeiros comunitários, quando os mesmos se colocam na posição dos bombeiros militares para indicarem se a presença do voluntariado pode representar uma ameaça para os integrantes do efetivo militar, a maioria acredita que isso nunca ocorra, com um percentual de 85% dos respondentes.

Somam-se a esse percentual mais 9% dos que consideram que isso quase nunca ocorra e, desta forma, totalizando mais de 94% dos respondentes que desconsideram que a possibilidade da presença do voluntariado pode ser uma ameaça aos bombeiros militares. Isto porque os bombeiros comunitários sabem que há diferenças entre os papéis desempenhados por cada um dos grupos, além de reconhecer a estabilidade do funcionalismo público, da hierarquia imposta pela organização militar e principalmente a experiência dos bombeiros militares, cuja competência construída ao longo de seus anos de serviço legitima seu papel.

Essa constatação faz reforçar o que Kliksberg (1992) escreve a respeito de uma reestruturação no ambiente organizacional para que hajam novas práticas de gestão que possibilitem o convívio salutar entre os bombeiros militares e comunitários.

Tabela 18 - Possíveis ameaças provocadas pelos bombeiros comunitários

	Nº de Bombeiros respondentes	% da amostra
Vontade de trabalhar sem perceber remuneração	112	22,86%
Ocupação do espaço do efetivo militar	101	20,61%
Perda do respeito perante a sociedade	35	7,14%
Assumir o controle do bombeiro militar	23	4,69%
Denegrir a imagem da corporação	51	10,41%
Facilidade em comunicar-se com os escalões superiores do CBMSC	31	6,33%
Melhor nível intelectual e/ou profissional	37	7,55%
Outros	100	20,41%
Total	490	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados de 2011.

Para os bombeiros comunitários não existem ameaças contra os bombeiros militares a partir de suas presenças. No entanto, quando questionados acerca do que poderiam ser consideradas ameaças, caso se colocassem na posição de bombeiros militares, foi

verificado que a maior relevância de respostas (23%) deu-se em virtude da voluntariedade, ou seja, do trabalho sem remuneração.

Seguindo a linha decrescente de respostas aparece, na segunda posição, a visão de que os bombeiros comunitários, se militares fossem, achariam que uma possível ameaça seria a ocupação dos espaços preenchidos pelo efetivo militar, com quase 21% dos respondentes revelando essa suposição.

Nota-se, também, que na visão dos voluntários, a possibilidade dos bombeiros comunitários assumirem o controle do bombeiro militar é pouco representativa, com cerca de quase 5% das respostas creditarem a esse fator uma possível ameaça para os militares da instituição.

A preocupação com a imagem institucional, fortemente ligada aos valores da organização, aparece com uma representatividade de mais de 10% das respostas, demonstrando que os bombeiros militares poderiam se sentir ameaçados por atos incompatíveis provenientes dos bombeiros comunitários.

Essas considerações revelam que as ameaças são mais ligadas a problemas relacionados com a cultura organizacional, estreitamente ligada aos valores institucionais (SCHEIN, 2009) bem como com Santos (2005) ao dizer que a organização não é estática e assim, deve ser vista como organizamo que pratica trocas com o ambiente (interno e externo).

#### 4.2.5 Relação do voluntariado com sua atividade

O serviço voluntário por não ser remunerado é um serviço com um olhar diferenciado, caracterizando-se por ações de cunho solidário e visando o bem comum. Nessa perspectiva, o entendimento da relação do serviço voluntário dentro de uma organização pública e, ainda, de formação militar, revela-se interessante à medida que se considere a importância da manutenção da prestação desses serviços, executados por pessoas interessadas no bem da coletividade.

Tabela 19 - Percepção do bombeiro militar quanto à sua possível substituição

	Nº de Bombeiros respondentes	% da amostra
Sempre	7	2,67%
Quase Sempre	15	5,73%
Ocasionalmente	56	21,37%

Quase Nunca	56	21,37%
Nunca	128	48,85%
Total	262	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados de 2011.

Na visão dos bombeiros militares, quase 49% dos respondentes acreditam que as atividades de maior responsabilidade e risco não podem ser substituídas pelos bombeiros comunitários, evidenciando uma preocupação com a resposta que será oferecida aos cidadãos através da instituição.

Revela, também, que quase 43% dos respondentes consideram há uma possibilidade eventual de substituição, porém com interferência direta sobre a qualidade e segurança nas operações.

Nesse sentido, pode-se dizer que, há uma rejeição em aceitar que o bombeiro comunitário poderia algum dia substituir o bombeiro militar em atividades de maior gravidade, caracterizando uma resistência em decorrência dos perigos que envolvem essas atividades, necessitando de uma especialização (STONER; FREEMAN, 1985, WAGNER III; HOLLENBECK, 1999).

Embora se saiba que em algumas cidades não haja a presença de bombeiros militares sendo a atividade desempenhada única e exclusivamente por bombeiros civis, que embora não sejam voluntários, uma vez que sejam remunerados, nunca passaram pela organização e formação militar. Há ainda, atualmente, uma grande demanda para bombeiros nas empresas, shoppings etc e este papel tem sido desempenhado também quase 100% por bombeiros civis. Essas demandas mostram que o bombeiro militar não percebe que seu ambiente externo esteja mudando e que, por consequência, ele precisa mudar, adaptar-se e buscar desenvolver-se construindo para si diferenciais competitivos que o mantenham, de fato, atrativo e diferenciado.

Tabela 20 - Quanto à motivação do voluntariado

	Nº de Bombeiros respondentes	% da amostra
Vontade de ajudar, mantendo o funcionamento adequado dos serviços de bombeiro na cidade e, dessa forma, preencher um espaço ocioso com a inclusão de uma atividade voluntária	276	69,35%
Capacitação profissional com a aprendizagem de prevenção e controle de sinistros	58	14,57%
Possibilidade de inclusão no mercado de trabalho	64	16,08%

ou efetivação junto ao CBMSC

Total	398	100,00%
-------	-----	---------

Fonte: Elaborado pelo autor com dados de 2011.

O altruísmo mostrou-se como o fator preponderante na identificação da motivação em realizar uma atividade ligada ao CBMSC, confirmando o que Ferreira (2006) caracteriza como colocar o interesse alheio acima do interesse individual. Quase 70% dos respondentes consideram que ao prestarem um serviço de atendimento emergencial, através da corporação, estariam colaborando na manutenção de um serviço essencial o qual sem este apoio voluntário, infelizmente, não atende toda a demanda gerada pela sociedade e ao mesmo tempo, preenchendo um tempo não utilizado com uma atividade voluntária, com vistas à satisfação das necessidades da comunidade

Tabela 21 - Quanto ao vínculo empregatício do bombeiro comunitário

	Nº de Bombeiros respondentes	% da amostra
Sim. CLT	105	26,38%
Sim. Estatutário	35	8,79%
Sim. Autônomo	58	14,57%
Sim. Outro	128	32,16%
Não	72	18,09%
Total	398	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados de 2011.

A pesquisa revela que, contrariamente ao que muitos possam imaginar, a maior parte dos voluntários possui vínculo empregatício. Cerca de 82% dos respondentes revelam possuir alguma atividade remunerada.

Pode-se relacionar a voluntariedade em prestar serviços no CBMSC como sendo uma atitude sem interesse pecuniário, e sim de desenvolvimento de capacidades para a intervenção junto ao convívio social, em situações emergenciais.

Nesse sentido, Sampaio (2008) ressalta que podem surgir relações trabalhistas precárias, sem contratações necessárias.

Tabela 22 - Identificação do bombeiro comunitário com o bombeiro militar

	Nº de Bombeiros respondentes	% da amostra
Sim	314	78,89%
Não	32	8,04%
Talvez	52	13,07%
Total	398	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados de 2011.

Embora não haja o interesse imediato de se estabelecer como um integrante efetivo, a pesquisa também revela que os voluntários assumem que possuem uma identificação com a corporação, sendo que quase 79% dos respondentes gostariam de ser bombeiros militares, para muitos a participação como bombeiro comunitário é uma forma de preparação para um futuro ingresso na carreira.

Há de se ressaltar que alguns bombeiros comunitários não atendem requisitos mínimos para a inclusão nos quadros da instituição, como possuir nível superior, idade ultrapassada, entre outros e talvez por isso encontrem no bombeiro comunitário uma oportunidade para a satisfação de seus desejos de realização.

Mais uma vez, vê-se a questão da cultura organizacional fazendo-se presente pois assumir uma identidade militar pode revelar uma vontade de participar mais intensamente do cotidiano da corporação, revelando uma característica ligada aos valores institucionais (SCHEIN, 2009).

#### **4.2.6 Parceria para a execução do serviço**

Com a falta de um efetivo adequado para a prestação dos serviços emergenciais, o CBMSC adotou a nova gestão de serviço público para possibilitar um incremento do pessoal em resposta às demandas sociais.

Para que isso possa ocorrer, efetivamente, é necessário que haja a participação ativa do voluntariado junto à instituição, a fim de manter o provimento dessas atividades.

As perguntas foram elaboradas para ter alinhamento com a parceria, procurando verificar como tem sido trabalhado o fator motivacional para garantir a execução dos serviços prestados pelo CBMSC no estado.

Tabela 23 - Quanto à divisão de trabalho e jornada dos bombeiros comunitários

	Nº de Bombeiros respondentes	% da amostra
Sempre	34	12,98%
Quase Sempre	77	29,39%
Ocasionalmente	90	34,35%
Quase Nunca	44	16,79%
Nunca	17	6,49%
Total	262	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados de 2011.

Na perspectiva dos bombeiros militares, cerca de 42% dos respondentes contam com a parceria mais ativa, através da frequência dos voluntários junto às guarnições de atendimento de emergência.

Essa assiduidade é mais marcante para aproximadamente 13% dos respondentes, os quais percebem uma participação mais atuante dos bombeiros comunitários.

Essas evidências podem indicar que, em alguns municípios os bombeiros comunitários estão atuando com maior frequência junto aos militares, sendo que dispensam horas em prol do bem comum, ao invés de desfrutarem do convívio familiar ou do gozo de lazer, reforçando o que Leal (2006) comenta quanto ao atendimento das demandas sociais pelos próprios cidadãos.

Para participarem do serviço de atendimento emergencial, os bombeiros comunitários cumprem uma jornada de pelo menos seis horas de trabalho nas guarnições de serviço, atuando como auxiliares dos bombeiros militares. Não há uma obrigatoriedade de se cumprir um determinado número de horas porém, quando em serviço, permanecem em prontidão junto aos bombeiros militares, executando funções relacionadas com o combate a incêndios e atendimento pré hospitalar.

Já os bombeiros militares atuam em revezamento de 24 horas de serviço por 48 horas de folga e durante a execução de seus serviços ficam à disposição da comunidade para o atendimento emergencial.

Sendo assim é possível que haja um desencontro entre militares e voluntários haja vista a escala de serviço do efetivo militar ser ordinária, diferentemente da escala dos bombeiros comunitários.

Mudando para a avaliação da próxima tabela convém, inicialmente, esclarecer esse item, uma vez ser importante considerar que nesta tabela foram inseridos somente os

resultados dos questionários preenchidos com 5 alternativas escolhidas, da forma como se pedia no enunciado da questão.

Muitos bombeiros não interpretaram a questão da maneira como havia sido proposta e, desta forma, tiveram suas respostas invalidadas no questionário, restando somente 113 questionários considerados corretos para o preenchimento da tabela.

Foi solicitado que os aspectos positivos da parceria fossem pontuados por ordem de prioridade, sendo 5 o mais importante:

Tabela 24 - Significância da utilização dos bombeiros comunitários segundo a percepção dos bombeiros militares

Aspectos mais significativos	Pontuação	Nº de BBMM	% da amostra
Aproximação do CBMSC com a comunidade	5	29	5,13%
	4	11	1,95%
	3	11	1,95%
	2	2	0,35%
	1	10	1,77%
Capacitação como forma de prevenção e intervenção antes da chegada do CB	5	6	1,06%
	4	22	3,89%
	3	7	1,24%
	2	14	2,48%
	1	5	0,88%
Socialização do conhecimento	5	8	1,42%
	4	7	1,24%
	3	12	2,12%
	2	11	1,95%
	1	7	1,24%
Preenchimento dos espaços vazios nas guarnições de serviço	5	7	1,24%
	4	10	1,77%
	3	8	1,42%
	2	7	1,24%
	1	12	2,12%
Inserção política que abre portas para a corporação (projetos, repasses, subvenções, etc)	5	6	1,06%
	4	10	1,77%
	3	15	2,65%
	2	7	1,24%
	1	5	0,88%
Amplia a visão da atuação e capacitação do CBMSC	5	2	0,35%
	4	5	0,88%
	3	2	0,35%
	2	9	1,59%
	1	8	1,42%
A especialização do BC favorece a uma melhor resposta dada pela corporação	5	4	0,71%
	4	6	1,06%
	3	5	0,88%
	2	4	0,71%
	1	4	0,71%
Voluntariedade	5	7	1,24%

	4	2	0,35%
	3	7	1,24%
	2	6	1,06%
	1	11	1,95%
	5	15	2,65%
	4	12	2,12%
Mascara o efetivo existente	3	10	1,77%
	2	9	1,59%
	1	9	1,59%
	5	4	0,71%
	4	5	0,88%
Mostra a vulnerabilidade da instituição para a sociedade	3	5	0,88%
	2	4	0,71%
	1	6	1,06%
	5	9	1,59%
	4	8	1,42%
O BC é visto como um bombeiro completo, podendo comprometer a corporação em alguns aspectos	3	5	0,88%
	2	23	4,07%
	1	6	1,06%
	5	5	0,88%
	4	10	1,77%
O BC deveria apoiar, mas acaba substituindo o BM e não possui treinamento para isso	3	11	1,95%
	2	6	1,06%
	1	10	1,77%
	5	6	1,06%
	4	2	0,35%
Não existe padronização na formação	3	7	1,24%
	2	4	0,71%
	1	7	1,24%
	5	1	0,18%
	4	2	0,35%
Resistência por parte dos bombeiros militares	3	4	0,71%
	2	6	1,06%
	1	7	1,24%
	5	3	0,53%
	4	0	0,00%
Medo de o CBMSC servir de “trampolim” para o BC	3	5	0,88%
	2	0	0,00%
	1	5	0,88%
	5	1	0,18%
	4	0	0,00%
Outros	3	0	0,00%
	2	0	0,00%
	1	2	0,35%
Total		565	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados de 2011.

Pelas respostas obtidas, pode-se verificar que para os bombeiros militares o nível de significância da utilização dos bombeiros comunitários, em ordem de importância são : 5 - aproximação do CBMSC com a comunidade com 5,13% ; 4 - capacitação como forma de prevenção e intervenção antes da chegada do CB com 3,89%; 3 - inserção política que abre

portas para a corporação (projetos, repasses, subvenções, etc) com 2,65%; 2 - o BC é visto como um bombeiro completo, podendo comprometer a corporação em alguns aspectos com 4,07% e; 1 - preenchimento dos espaços vazios nas guarnições de serviço com 2,12% dos respondentes.

Somando-se, tem-se agrupado cerca de 18% dos respondentes nesses cinco itens de múltipla escolha, o que revela uma boa representatividade ao se considerar os 82% restantes a serem divididos pelos 75 itens restantes de escolha, os quais, pela média, não ultrapassariam o percentual de 5,5% de relevância para outras possibilidades de agrupamentos de respostas.

Esses dados indicam que há uma tendência, na visão dos bombeiros militares, de que a participação voluntária no CBMSC projete a corporação, colocando-a como um assunto relacionado com o desenvolvimento de políticas públicas, em defesa dos interesses da coletividade (BRUDEKI, 2007).

Tabela 25 - Quanto à disponibilidade para atuação dos bombeiros comunitários

	Nº de Bombeiros respondentes	% da amostra
Até 06 horas	21	5,28%
De 06 à 12 horas	47	11,81%
De 12 à 24 horas	126	31,66%
De 24 à 48 horas	120	30,15%
Mais de 48 horas	84	21,11%
Total	398	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados de 2011.

Nota-se que a parceria é estabelecida com cerca de 62% dos respondentes dispensando suas horas de folga para assumirem o serviço voluntário no CBMSC entre 12 e 48 horas mensais, a fim de compartilharem responsabilidades, com os bombeiros militares (SPINK, 2001).

As guarnições de serviço na escala ordinária são compostas por integrantes de prontidão de 24 horas, ou seja, um serviço operacional em escala ordinária equivale a um dia inteiro. Percebe-se, com isso, que os bombeiros comunitários emprestam suas horas de lazer e convívio familiar em prol da sociedade por um período que equivale desde um meio-serviço até dois serviços de um bombeiro militar por mês.

Ressalta-se que, para cada dia trabalhado, o bombeiro militar tem direito a gozar dois dias de folga, trabalhando, em média, 10 dias por mês. Os bombeiros comunitários chegam a atingir dois dias de serviço por mês, ou até mais, conforme 21% dos respondentes confirmam através da pesquisa.

#### 4.2.7 Governança / Gestão do serviço

A introdução do serviço voluntário em uma organização pública, especificamente o Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina (CBMSC), com modelo militar de gestão, caracteriza uma inovação no modo de administrar os recursos humanos da instituição.

Com a intenção de se verificar como está a situação do efetivo operacional e sua visão quanto a participação do voluntariado nas atividades de socorro, foram desenvolvidas algumas perguntas nos questionários aplicados aos bombeiros, militares e comunitários, para obter-se dados referentes a percepção dos recursos humanos da organização quanto a gestão do co-serviço.

No mesmo sentido tentou-se diagnosticar qual é a sensação dos militares quanto as práticas governamentais, após a implementação dessa nova modalidade, para desvendar qual é a expectativa quanto a continuidade dos serviços, se continuarão moldados pelo efetivo concursado ou se, com essa inovação, a tendência é manter-se ou diminuir o quadro atual efetivo.

Tabela 26 - Percepção dos bombeiros militares quanto à complementação dos serviços para melhoria do atendimento

	Nº de Bombeiros respondentes	% da amostra
Sempre	49	18,70%
Quase Sempre	71	27,10%
Ocasionalmente	77	29,39%
Quase Nunca	37	14,12%
Nunca	28	10,69%
Total	262	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados de 2011.

Verifica-se que quase 46% dos respondentes credita ao serviço voluntário, prestado pelos bombeiros comunitários, a complementação do efetivo militar, pois a sensação é de que em várias situações os bombeiros comunitários acabam substituindo a falta do

profissional militar e, dessa forma, otimiza o atendimento das ocorrências emergenciais. Essa situação colabora com o que Trosa (2001) comenta a respeito da ausência da capacidade do Estado .

Pode-se dizer, também, que apenas cerca de 25% dos respondentes não consideram a participação voluntária importante e não acham que haja contribuição efetiva dos comunitários à falta de efetivo e melhoria do atendimento. Isso pode revelar, de certa maneira, uma rejeição por parte dos militares quanto a participação dos bombeiros comunitários nas atividades de socorro.

Tabela 27 - Percepção dos bombeiros militares quanto à inclusão na corporação e às políticas públicas futuras para o quadro

	Nº de Bombeiros respondentes	% da amostra
O Estado manterá uma inclusão mínima necessária à substituição dos que entram para a reserva remunerada	110	41,98%
Haverá uma maior inclusão favorecida pelas demandas sociais	35	13,36%
Ficará mais ou menos como está devido ao fato do BC substituir o BM	47	17,94%
Não tem opinião formada	70	26,72%
Total	262	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados de 2011.

A maior parte dos respondentes (cerca de 42%) acreditam que a inclusão na corporação tende a ser mínima, praticamente havendo a reposição do efetivo em virtude do percentual que anualmente completa o tempo de serviço para que possa desfrutar da aposentadoria (reserva remunerada).

Uma minoria dos respondentes, com 13%, acreditam que poderá haver um incremento de pessoal na instituição, seguindo uma tendência do progresso da sociedade. Isso revela uma esperança diretamente ligada ao processo de desenvolvimento da sociedade e, por consequência, a necessidade de se contratar mais profissionais ligados à área de segurança social, com a abertura de novas vagas a serem ocupadas por pessoal concursado, ou seja, bombeiros militares.

Portanto, possivelmente, na ótica dos respondentes, haverá um crescimento da demanda emergencial, mas que tenderá a ser atendida pela mesma quantidade de profissionais que é praticada atualmente, demonstrando falta de confiança quanto à gestão governamental

e, por consequência, creem na permanência do modelo adotado para minimizar o impacto da ausência de efetivo tendo em vista o aumento frequente da demanda por serviços, ou seja, a interação do cidadão com o governo (DENHARDT, 2012).

Tabela 28 - Autoavaliação do serviço prestado pelos bombeiros comunitários

	Nº de Bombeiros respondentes	% da amostra
Excelente	184	46,23%
Bom	209	52,51%
Regular	5	1,26%
Ruim	0	0,00%
Péssimo	0	0,00%
Total	398	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados de 2011.

Os bombeiros comunitários responderam que, praticamente, em 99% das vezes o serviço que desenvolvem junto ao CBMSC é considerado muito bom favorecendo a crença de que estão realizando uma atividade importante e com boa resposta operativa e, ao mesmo tempo, valorizando a presença e permanência dos voluntários na corporação.

Isso leva a corporação a pensar em maneiras motivadoras para manter esse pessoal junto aos militares, a fim de continuarem somando esforços para a prestação de serviços cada vez melhores e qualificados para a comunidade.

Essa revelação faz pensar também que a formação dada a estes voluntários tem sido boa. Cabe à instituição estabelecer critérios que norteiem as capacidades a serem desenvolvidas por esses cidadãos, objetivando formá-los com qualidade para continuarem exercendo funções auxiliares nas guarnições de resposta emergencial.

Dessa forma poderão continuar fazendo parte do processo de insatisfação com o atendimento dado pela administração pública (FIGUEIREDO, 2003; BRUDEKI, 2007).

Tabela 29 - Percepção do bombeiro comunitários quanto ao seu papel – complemento ou substituto

	Nº de Bombeiros respondentes	% da amostra
Sempre atuo na função de um BM	52	13,07%

Quase sempre atuo como substituto de BM	45	11,31%
Ocasionalmente, dependendo do dia. Por falta de BM acabo assumindo a função do mesmo	105	26,38%
Quase nunca atuo como substituto de BM	23	5,78%
Nunca assumo a função como substituto de um BM	173	43,47%
Total	398	100,00%

Fonte: elaborado pelo autor com dados de 2011.

Percebe-se que há um equilíbrio quanto à participação dos bombeiros comunitários como substitutos dos bombeiros militares, uma vez que se verifica que aproximadamente 50% atuam, em alguma circunstância, como substitutos contra 49% dos respondentes informando que praticamente não exercem suas funções como substitutos, extraíndo-se daí que seriam utilizados como complemento à guarnição, ou seja, um apoio aos integrantes militares.

Há de se considerar que, mesmo havendo um equilíbrio, é preocupante a questão de haver metade dos respondentes atuando como se fossem efetivos, embora se saiba que exista o bombeiro comunitário profissional, o qual é remunerado e atua como um integrante da corporação, como foi comentado a partir da análise das entrevistas realizadas com os gestores de unidades operacionais onde foi comentado a respeito da participação de pessoas treinadas pelo CBMSC e posteriormente são contratadas, geralmente pelas prefeituras, para atuarem na função de um bombeiro militar. Roberts (2004), esclarece que quando cidadãos e administradores cooperam entre si os laços são fortalecidos para a construção de uma comunidade melhor.

Isto reflete que não há um efetivo militar suficiente que dê conta de toda a demanda emergencial e que a instituição vale-se do voluntário (às vezes remunerado, caracterizando um modelo antagônico ao proposto) como um substituto do bombeiro militar para poder manter o atendimento das chamadas com um mínimo necessário de recursos em prol da provisão de segurança afeta ao Corpo de Bombeiros.

#### 4.2.8 Capacitação

A forma como uma organização prepara seu pessoal reflete diretamente na forma como essas pessoas atuam no dia a dia.

Sendo uma corporação de prestação de serviço essencial e emergencial, o Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina (CBMSC) vem atuando com a participação voluntária junto as suas atividades e desenvolvendo a capacitação de homens e mulheres para,

conjuntamente aos bombeiros militares, trabalharem para a satisfação das necessidades sociais.

Nessa perspectiva, é bom se estudar como é vista a formação pelos recursos humanos que auxiliam o CBMSC para manter o atendimento das demandas do tecido social.

Tabela 30 - Qualidade da instrução no CBMSC dada aos bombeiros comunitários

	Nº de Bombeiros respondentes	% da amostra
Excelente	225	56,53%
Boa	161	40,45%
Regular	12	3,02%
Ruim	0	0,00%
Péssima	0	0,00%
Total	398	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados de 2011.

Pode-se verificar que aproximadamente 97% dos respondentes acreditam que a instrução que é dada aos bombeiros comunitários para desenvolverem suas capacidades no atendimento de ocorrências emergenciais está dentro da faixa de aceitação compatível com a responsabilidade que assumem, concordando com a ideia de que o desenvolvimento de capacidades ajudam a responder às mudanças impostas pelo ambiente (CARVALHO, 1995).

Tratando-se de pessoas que, em alguns casos, chegam a substituir a função do efetivo militar, como foi visto, é importante que haja a continuidade dessa característica, visando amenizar a falta do integrante concursado e, dessa maneira, manter a qualidade do serviço prestado pela instituição.

Tabela 31 - Quanto ao tempo para a capacitação - horas formação / homem

	Nº de Bombeiros respondentes	% da amostra
Excelente	148	37,19%
Bom	212	53,27%
Regular	36	9,05%
Ruim	1	0,25%
Péssimo	1	0,25%
Total	398	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados de 2011.

Quanto ao tempo disponibilizado para o recebimento da capacitação, cerca de 90% dos respondentes demonstram que é um tempo suficiente para que possa haver uma instrução direcionada para as funções que irão exercer.

Apenas 9% dos respondentes consideram o tempo regular, o que poderia ensejar num melhor planejamento da instrução, adequando-a para o objetivo final, que é a capacitação dos voluntários para atuação emergencial.

Daí percebe-se que há uma boa aceitação e concordância quanto a forma como vem sendo desenvolvida a instrução para os bombeiros comunitários com uma demonstração favorável quanto a preparação do voluntariado para executar funções de socorro nos seus municípios.

Além do período formal de treinamento, considera-se também que há um treinamento “*on the job*” durante todo o tempo em que o bombeiro executa suas atividades, nesse sentido os bombeiros militares que o acompanham atuam continuamente como seus instrutores.

Nesse caso observa-se que, mais uma vez, a cultura da corporação faz diferença quanto ao preparo do cidadão voluntário para a atuação em emergência, refletindo em benefício ao serviço (HALL, 2002) e provocando uma adaptação constante SCHEIN (1987), a fim de responderem de forma criativa e inovadora às demandas da sociedade (FIATES, 2008).

#### 4.2.9 Resumo das tabelas da análise quantitativa

Para uma melhor visualização, foi construído um quadro resumo sobre os principais dados revelados através da aplicação dos questionários aos bombeiros militares e comunitários visando o alinhamento das variáveis com as dimensões estudadas e a extração de ideias-chave que possam proporcionar uma interpretação mais facilitada do que se viu após a leitura das tabelas.

Esse quadro formará, junto com o quadro da análise qualitativa, o arcabouço de ideias a serem colocadas nas considerações finais, representando o pensamento do autor acerca da interpretação da pesquisa realizada.

Quadro 10 – Síntese da análise quantitativa

Variáveis	Dimensões	Frases extraídas
Tempo de corporação e Implantação	Cultura Organizacional	Experiência profissional dos

do programa BC		bombeiros militares
Aceitação do programa BC pelo BM		Dificuldade de aceitação em virtude de fortes laços institucionais
Percepção dos BM quanto a hierarquia, disciplina e controle aplicados aos BC		Manutenção dos princípios basilares da instituição
Tempo de serviço prestado como BC		O tempo está relacionado com a motivação para se manter no serviço voluntário
Segurança na instrução (capacitação)		Sensação de segurança pela maioria junto aos BM e aceitação quanto aos procedimentos de segurança
Percepção dos BC acerca da hierarquia, disciplina e controle aplicados nos voluntários		Aceitação da subordinação e confiança nas determinações dos BM
Percepção dos BM quanto à segurança nos atendimentos	Estrutura Organizacional	Baixa sensação de segurança relacionada a falta de pessoal
Percepção dos BM acerca da presença de voluntários na estrutura militar		Poucas evidências revelando a interferência dos BC na estrutura militar
Percepção do BC quanto à divisão de tarefas		Divisão coerente, sem sobrecarga aos BC
Aceitação da subordinação pelos BC		Grande maioria acata a subordinação, sem problemas
Recepção dos BM aos BC	Resistências	Boa, porém faltou preparação
Percepção dos BC quanto a resistências		Impressão boa quanto a receptividade
Implantação do programa BC	Percepção da mudança	Gradativa, contando com um bom tempo de atuação
Percepção quanto a preparação para a mudança - comunicação		Houve preocupação porém não houve preparação adequada
Tempo para adaptação dos BM		Foi insuficiente, necessidade de mais tempo para a assimilação e internalização da ideia
Percepção do BC quanto a sua presença ser ameaça ao efetivo militar		Não se considera uma ameaça pois possui entendimento da diferença dos papéis
Possíveis ameaças provocadas pelo BC		Trabalho sem remuneração (voluntariedade) Ocupação dos espaços não preenchidos por BM Preocupação com a imagem institucional
Percepção do BM quanto à sua possível substituição	Relação do voluntariado com sua atividade	A atividade é de risco e requer profissionalização sob pena de perder a qualidade Existência de rejeição pela substituição do BM pelo BC
Motivação do voluntariado		Altruísmo como forma de ajudar a sociedade aliada à satisfação pessoal

Vínculo empregatício do BC		A maioria possui atividade remunerada
Identificação do BC com o BM		A maioria se identifica com a corporação, por isso gostariam de ser BM
Divisão de trabalho e jornada dos BC	Parceria para a execução do serviço	Alguns municípios estão dependentes da atuação dos BC para manter o atendimento de maneira satisfatória
Significância da utilização dos BC segundo a percepção dos BM		Aproximação do CBMSC com a comunidade Capacitação como forma de prevenção e intervenção antes da chegada do CB Preenchimento de espaços vazios nas guarnições de serviço Inserção política que abre portas para a corporação O BC é visto como um bombeiro completo podendo comprometer a corporação em alguns aspectos
Disponibilidade para atuação dos BC		A maioria atua entre 12 à 48 horas por mês
Percepção dos BM quanto a complementação dos serviços para melhoria do atendimento		Possibilidade de melhoria do atendimento com a participação voluntária
Percepção dos BM quanto à inclusão na corporação e as políticas públicas futuras para o quadro	Governança / Gestão do serviço	Tendência de aumento da demanda e manutenção da situação atual, com a participação voluntária para a prestação do atendimento
Auto avaliação do serviço prestado pelos BC		A maioria considera que está com bom serviço sendo prestado
Percepção do BC quanto ao seu papel – complemento ou substituto		A metade está atuando como substituto nas guarnições por insuficiência de efetivo militar
Qualidade da instrução dada para os BC	Capacitação	Boa, a ponto de capacitar o BC a suprir a falta do BM
Tempo para a capacitação		Adequado para a realização dos serviços propostos aliado à aprendizagem continuada (“ <i>on the job</i> ”)

Fonte: Elaborado pelo autor.

O quadro apresentado será imprescindível para a internalização do conhecimento ora atingido, visando a construção de uma conclusão a respeito do assunto trabalhado.

A união da percepção das ideias dos bombeiros militares e bombeiros comunitários somadas a interpretação da manifestação dos gestores das unidades operacionais do CBMSC servirão, a partir de agora, de subsídios importantes para a reflexão das análises possibilitando uma linha de pensamento que permita desvendar como se dá, na realidade, a

participação do serviço voluntário na corporação e como é a sua receptividade bem como a impressão a respeito do mesmo, a partir da visão dos agentes que o constituem.

Assim, desvenda-se um problema enfrentado pelo CBMSC sob um novo olhar a respeito do tema estudado, verificando o que há a ser melhorado a fim de se dar continuação ao modelo de gestão adotado pela corporação, atuando em conjunto ao cidadão, em busca da resolução dos problemas enfrentados, cotidianamente, pela sociedade catarinense.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A intenção desta dissertação foi de analisar a mudança organizacional ocorrida a partir da inserção de voluntários na prestação de serviços à população, implementando assim um modelo de gestão que vem sendo utilizado por uma organização pública, o Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina (CBMSC), com vistas a manter o pleno funcionamento de suas atividades pelo Estado.

O tema proposto, ligado ao novo serviço público, vem sendo debatido por especialistas da administração, os quais entendem que a participação societária é uma das formas de estreitar os laços de relacionamento entre os cidadãos com suas necessidades e o Estado e suas limitações, propondo alternativas de resolução dos problemas de maneira conjunta, com a aproximação efetiva do cidadão e sua atuação em prol do bem comum.

Assim, com a introdução de agentes voluntários nas atividades do Estado, viu-se a necessidade de um estudo mais aprofundado a respeito da participação dessas pessoas em um órgão de prestação de serviços públicos essenciais, visando verificar como se dá a receptividade a esses integrantes pelos agentes oficiais do serviço.

Para que se pudesse analisar o processo de mudança organizacional ocorrido no CBMSC quanto a participação de voluntários na prestação de serviços através da instituição, foram verificadas algumas teorias, na busca de uma melhor resposta para a pesquisa.

De maneira sucinta, pode-se dizer que objetivava-se descrever qual é o perfil dos agentes voluntários, avaliar a satisfação dos gestores da organização com relação ao novo modelo implantado, identificar a percepção dos bombeiros militares que executam serviços emergenciais com relação ao trabalho dos voluntários e verificar se há a necessidade de se manter o modelo adotado como forma de otimizar o atendimento emergencial.

Para que se pudesse alcançar os objetivos propostos foi feita uma pesquisa exploratória visando entender o estado da arte, ou seja, identificar obras diretamente ligadas ao tema que pudessem subsidiar o trabalho. Essa pesquisa mostrou que há poucos trabalhos relacionados com o tema desta dissertação o que enfatiza a importância de um aprofundamento do assunto.

Em seguida buscou-se, através de um referencial teórico, estabelecer onde se encontra a situação vivenciada pelo CBMSC, com vistas a um melhor entendimento do porque a corporação ter adotado um modelo diferenciado ao modelo no qual foi criada. Assim, iniciou-se a discussão com diversos autores, na busca de um reconhecimento científico quanto a situação existente.

O estudo mostrou que a gestão pública no Brasil, saiu de um modelo patrimonialista até chegar num modelo mais participativo, dito gerencial. Essa progressão na gestão pública brasileira faz com que se reflita quanto aos caminhos que foram seguidos até se chegar no momento atual.

Desde a época que os políticos se aproximavam das elites para a troca de votos, iniciou-se uma era de troca de favores, onde o agente estatal apoderou-se do bem público como se fosse seu para auferir vantagens pessoais.

Visando combater esse modelo escandaloso, a gestão passou a adotar um modelo mais burocrático, estabelecendo regras e funções bem delineadas para os agentes estatais, com intenção de manter o controle de todo o aparato estatal e prover todos os serviços essenciais aos cidadãos.

Acontece que o Estado acabou crescendo e inchando a folha de pagamento com a necessidade de contratação de pessoal e acabou endividado e sem condições de manter alguns dos seus serviços. Assim, nasce uma modalidade de gestão gerencial, percebendo que há condições de se manter parcerias e medidas para combater a crise estabelecida no Estado com vistas a ter uma maior fluidez nos serviços públicos.

A nova administração pública passa então a ser percebida como uma alternativa para o modelo gerencial, visto que é reconhecida pela aproximação dos gestores com as necessidades societárias.

Seguindo essa linha participativa, entra o novo serviço público, com a denominação de co-serviço, mostrando que as iniciativas adotadas para o enfrentamento das dificuldades de uma comunidade podem partir dos próprios indivíduos que integram o local, desde que haja a colaboração da gestão pública. É nessa linha que o Corpo de Bombeiros vem tentando resolver as suas dificuldades quanto a falta de recursos humanos para garantir a prestação de seus serviços.

A participação do cidadão, voluntário, que recebe uma capacitação da organização pública para manter o atendimento de um serviço essencial, prestado pelo CBMSC, é uma demonstração fiel do co-serviço, onde há a integração, o envolvimento do Estado e da população em prol da coletividade.

Assim, ao fomentar a participação de voluntários junto às suas atividades, o CBMSC consegue garantir a continuidade dos serviços pelo Estado com o apoio de pessoas treinadas que servem para auxiliar os agentes do estado, os bombeiros militares e, assim, manter as condições de atendimento emergencial num maior número de cidades.

O Estado ao adotar essa parceria com cidadãos voluntários revela uma alternativa para manter serviços a ele responsabilizados sem o aumento da folha de pagamento e com a contribuição de pessoas que participam de ações visando o bem da sociedade.

No CBMSC esses voluntários, denominados bombeiros comunitários passam a atuar conjuntamente aos bombeiros militares e, dessa forma, mudam o cenário interno da organização.

A instituição (CBMSC) possui um laço muito forte com sua cultura organizacional visto que é considerada uma organização que conta com 85 anos de existência, e por isso, seus integrantes apresentam grande apego aos valores institucionais, os quais são embasados, principalmente, na hierarquia e na disciplina, o que caracteriza a instituição com uma tendência militar a ser mantida.

Vê-se que, pelo fato da organização ser militar, há uma forte tendência a caracterizar quem manda e quem obedece, o que fica claro com a exposição dos bombeiros comunitários aceitando que os militares conduzam o processo, depositando confiança e aceitando as normas já estabelecidas, sem quererem contrariar as decisões tomadas pelos gestores da corporação.

Nota-se, também, que a aceitação do serviço voluntário nas atividades de bombeiro só é possível justamente pelo fato do bombeiro militar continuar com o comando e pelo reconhecimento que a instituição goza perante a sociedade.

Quanto ao fato do voluntariado ter surgido dentro de uma instituição pública e militar, há indicativos de que essa inovação trouxe para a corporação bons resultados, onde a imagem do CBMSC voltou-se mais para a comunidade e dessa forma adotou um modelo de gestão mais compatível com a atualidade.

No entanto, é demonstrado que o tempo médio de permanência da participação do voluntariado no CBMSC ainda é visto como um possível problema, pois a instituição possui uma tropa operacional experiente e um corpo de voluntários relativamente novo, ensejando uma boa capacitação, uma vez que muitos desses bombeiros comunitários acabam substituindo os militares e não possuem a mesma experiência profissional.

Essa característica é um dos motivos que colocam o programa em risco, uma vez que a rejeição ou resistência dos bombeiros militares com os bombeiros comunitários passa pela formação e os riscos aos quais eles estarão se expondo, sendo que, de forma paradoxal, o estímulo dos voluntários é saber que podem contar com a experiência dos militares.

Por ter sido aceita a nova modalidade de prestação dos serviços, o pioneirismo empreendido na corporação teve seu reconhecimento e hoje já há uma situação de boa

convivência entre os bombeiros, militares e comunitários, o que antes podia ser um pouco diferente.

As diferenças deram-se e, às vezes continuam, em virtude de problemas de ordem pessoal e também por ter ocorrido uma quebra de paradigma no CBMSC, onde antes haviam somente homens trabalhando e, a partir da introdução do programa, foi-se instituindo a presença feminina nas atividades. Outros motivos foram ligados a pessoas que buscaram, pela boa imagem que tem o Corpo de Bombeiros, vantagens junto ao comércio e a práticas criminosas, com uso do uniforme dos bombeiros comunitários.

Por ter uma delimitação burocrática, o modelo de gestão do CBMSC é voltado para o comando e o controle das atividades que seus integrantes desenvolvem. No entanto, para poder se adaptar às imposições contemporâneas, a instituição viu-se obrigada a mudar e dessa forma passou a adotar princípios mais gerenciais para a solução de seus problemas.

A estrutura da organização, ou seja, o seu formato não mudou, embora tenha sofrido uma adaptação, mas que, por ser militar, continua mantendo o respeito aos canais de comando, como forma de garantir a sua autoridade.

Evidenciando essa estrutura, o CBMSC evitou o conflito na organização mantendo os bombeiros militares na coordenação, ou seja, com uma hierarquia virtual sobre os bombeiros comunitários e, ao mesmo tempo, dando espaço para que os voluntários pudessem crescer.

Assim, considerando que os militares do CBMSC acham que não há segurança suficiente dentro da estrutura organizacional, afetada pela falta de efetivo, o surgimento do trabalho voluntário de alguma forma contrapõe-se a essa sensação, com uma melhor distribuição das tarefas durante a atuação dos militares em conjunto com os comunitários e a subordinação destes aos primeiros, revelando que os bombeiros comunitários não interferem na estrutura organizacional, mas possuem um tratamento diferenciado, por serem voluntários.

Por fazer parte de um sistema aberto, o Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina sofre com as pressões externas e internas da corporação e isso pode levar a um comportamento que leva o homem a resistir algumas situações.

No caso da implementação do programa bombeiro comunitário, há de se ressaltar que há fortes traços relacionados com a resistência existente ou já superada entre os bombeiros militares.

Essa resistência tomou corpo à medida em que há relatos de suspeitas de que o voluntário iria substituir o efetivo militar, provocando problemas de relacionamento e receptividade em alguns locais.

No geral, entretanto, o CBMSC possui uma tropa que aceitou bem a nova modalidade de serviço e com 54% dos bombeiros respondentes do questionário pode-se afirmar que a receptividade aos voluntários foi boa. Por outro lado há um percentual de 45% que afirma que a recepção deveria ser melhorada, o que demonstra a forte resistência mencionada.

Pelo lado dos voluntários, percebe-se que 90% dos respondentes acreditam que os bombeiros militares os receberam bem. Isso evidencia que um número considerável de bombeiros militares assimilou a mudança adotada, ainda que tenham sido contrariados, subjetivamente, quanto aos seus valores. A resistência percebida poderia ter sido melhor trabalhada se a mudança fosse introduzida de forma gradativa e sentida por todos ao mesmo tempo.

A adaptação, entretanto, é considerada inadequada uma vez que percebe-se que não houve tempo suficiente para os integrantes prepararem-se para a mudança que seria introduzida. Essa falta de preocupação em informar o que seria feito, de maneira a atingir mais facilmente a instituição toda, pode ser reflexo do modelo militar onde, pela cultura organizacional, tem-se que a aceitação da modalidade foi imposta e sentida sem um planejamento maior, com uma comunicação pouca efetiva, possibilitando distorções quanto a introdução do modelo adotado em virtude das várias formas de se interpretar essa adoção.

A questão de que os bombeiros militares sentiram-se ameaçados com a chegada de novos integrantes para somarem-se ao atendimento das ocorrências emergenciais enfatiza que o fato de uma organização ser grande e estar estabelecida não quer dizer que ela vai garantir a sua continuidade se não estiver atenta as oportunidades que se apresentam, necessitando de uma preparação.

O serviço voluntário praticado no CBMSC é desenvolvido por pessoas que buscam a melhoria da prestação dos serviços da corporação a nível local, nos municípios onde residem, otimizando a resposta às necessidades da comunidade. Caracteriza-se portanto, como um serviço de cunho altruístico, onde não se busca o reconhecimento pecuniário mas sim a concretização de sonhos profissionais. O preenchimento de espaços ociosos em seus dias de folga, mostra que o voluntário não necessita estabelecer vínculo empregatício com a instituição, pois foi evidenciado que a maioria dos voluntários já possui algum contrato formal de trabalho.

Preocupa, no entanto, a situação que se verifica na realidade do CBMSC onde o voluntariado vem substituindo a falta do efetivo militar e dessa forma, pode prejudicar a qualidade da prestação dos serviços. Por ser considerado um serviço essencial e de risco, o

trabalho junto ao Corpo de Bombeiros requer um treinamento específico e aptidão física adequado para seu desempenho. Na visão dos respondentes dos questionários, há uma rejeição dos bombeiros militares aceitarem que os bombeiros comunitários desempenhem funções de risco, o que pode contribuir com a qualidade do serviço.

Contrariando essa possibilidade, o fato de existir uma identificação do voluntariado com a profissão bombeiro militar, faz com que essa situação possa ser amenizada, evitando que haja o inchaço da folha de pagamento e ineficiência estatal e dando uma resposta mínima adequada às necessidades da comunidade.

A rejeição ao serviço voluntário mostra-se, então, mais como uma antipatia pela voluntariedade em si, do que pelas questões afetas ao desempenho das funções de seus participantes.

A parceria surge como uma aproximação da instituição, carente de recursos humanos, à comunidade, tentando solucionar seu problema com a capacitação de cidadãos voluntários a atuarem na prevenção e intervenção de emergências, para que os serviços do Estado possam ser complementados.

No Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina há evidências de que a parceria tem obtido bons resultados com a construção de uma imagem institucional politicamente correta, inserindo-se no contexto do co-serviço, quanto a participação do cidadão na defesa dos interesses comunitários.

O fato dos bombeiros comunitários estarem sendo utilizados em algumas situações como substitutos dos bombeiros militares, além de descaracterizar o serviço voluntário em certos casos, pode comprometer a imagem da corporação, uma vez que mostra a fragilidade de sua atuação, muitas vezes mostrando-se precária e insuficiente. O caso de estarem vinculados a associações não garante que os bombeiros comunitários deem conta das demandas sociais na parceria com os bombeiros militares.

Para contrapor esse cenário, a parceria mostra-se eficiente quando conduzida como forma de auxiliar com a presença dos voluntários junto ao efetivo do CBMSC e não em sua substituição. Assim sendo, é importante pensar em maneiras que motivem o voluntariado a participar ativamente das atividades conjuntas aos bombeiros militares, a fim de colocarem à disposição da corporação um trabalho de boa qualidade mas que não seja voltado para a substituição dos profissionais concursados.

Há, portanto, de se enaltecer essa parceria, a qual não só contribui com a colocação de pessoas para o atendimento emergencial como, também, as utiliza de maneira estratégica, visando benefícios que a organização possa buscar junto ao meio político e, com

isso, servir-se de mais um lastro de possibilidades nas ações de caráter político-administrativas.

Cabe ressaltar que, a substituição do militar pelo voluntário é que não é vista com bons olhos, uma vez que induz a uma falsa sensação de segurança, onde o aparato estatal é mascarado pela presença voluntária. Nesse sentido, o sentimento é de que o Estado tenderá a manter uma inclusão mínima forçando, de certa forma, o CBMSC a manter a permanência do modelo adotado e motivar o quadro voluntário a continuar exercendo suas atividades na corporação.

Assim, percebe-se que, o CBMSC está com uma visão bem voltada para seus clientes e com uma relação muito próxima da comunidade, favorecendo a continuidade de seus serviços, através da implantação do voluntariado em seu modelo de gestão.

Nesse sentido, a excelência dos serviços pode ser uma conquista à medida em que houver cada vez mais, a preocupação de seus integrantes com a seleção e investigação dos recursos voluntários e, também, com a adequação da capacitação voltada a um acompanhamento de sua formação, pois mesmo com deficiências, é sentido no seio institucional, a contribuição que a atividade voluntária empresta ao CBMSC.

Portanto, há de se esperar que a corporação procure por uma forma de atender as expectativas da sociedade, instruindo e treinando o pessoal que se dispõe a trabalhar junto a uma instituição que, através de medidas inovadoras, vem tentando minimizar o impacto da falta de pessoal e continuar atendendo, de forma integrada com a comunidade, as necessidades impostas pelas ocorrências geradas no tecido social.

## 5.1 SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS

Sugere-se que outros trabalhos possam dar continuidade ao estudo deste tema que não se vê esgotado, necessitando de constante acompanhamento e revisão a respeito da inclusão de voluntários no CBMSC e que proporcionem um direcionamento na forma como se vem tratando o assunto, uma vez que não há espaço para amadorismo quando se fala em segurança.

Assim sendo, um trabalho que possa contemplar a questão da evasão dos bombeiros comunitários pode vir a ser um estudo dentro da corporação a fim de melhor se preparar quanto à participação do voluntariado nas atividades de atendimento emergencial.

Verificar o número total de bombeiros comunitários que já foram capacitados em todo o Estado e quantos continuam, efetivamente, atuando junto às organizações de bombeiro

militar seria interessante visto que se poderia utilizar as motivações que fazem esses voluntários deixarem o serviço no CBMSC e buscar por novos meios de chamá-los a continuar atuando em apoio aos bombeiros militares.

Só assim, com uma atuação mais preventiva, demonstrando preocupação da corporação em manter esses cidadãos ativos, é que o programa bombeiro comunitário continuará sendo motivo de elogios e reconhecimento por parte da sociedade catarinense.

## REFERÊNCIAS

- ABRÚCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. Brasília: ENAP, 2007. (Cadernos ENAP; n. 10).
- \_\_\_\_\_. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser, SPINK, Peter K. (org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro : FGV, 1998.
- \_\_\_\_\_. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas, **RAP**, Rio de Janeiro, n. 41, 2007.
- AFFONSO, R. de B.A. A federação no Brasil: impasses e perspectivas. In: AFFONSO, R. de B.A.; SILVA, P. L. B. (Orgs.). **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- ALECIAN, Serge; FOUCHER, Dominique. **Guia de gerenciamento no setor público**. Tradução de Márcia Cavalcanti. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan; Brasília, DF: ENAP, 2007.
- ALVES, Mário Aquino; KOGA, Natália Massaco. Um passo para frente, um passo para trás: a reforma marco legal do terceiro setor à luz da teoria institucional. Em: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO. **Anais eletrônicos**. Atibaia: ANPAD, 2003. 1 CD ROM
- ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdução à metodologia do trabalho científico: elaboração de trabalhos de graduação**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- ARAÚJO, L. C. G. **Mudança organizacional na administração pública federal brasileira**. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) - Escola de de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas: São Paulo, 1982.
- BACON, Kevin. Além da capacitação: desenvolvimento de líderes para o setor público. Brasília, **Rev. do Serviço Público**, Ano 50, n.4, p.81-91, Out.-Dez. 1999.
- BARBETTA, Pedro Alberto. **Estatística aplicada às ciências sociais**. 7. ed. Florianópolis: Editora da UFSC, 2010.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 5, ed. Lisboa: Edições 70, 2010.
- BERGAMINI, Cecília Whitaker. **Psicologia aplicada à administração de empresas: psicologia do comportamento organizacional**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1982.
- BARROS, Betânia Tanure de; PRATES, Marco Aurélio Spyer. **O estilo brasileiro de administrar**. São Paulo: Atlas, 1996.
- BOWDITCH, James e L. E BUONO, Anthony F. **Elementos de comportamento organizacional**. São Paulo: Pioneira, 1992.

BRANDÃO, Adalberto de Oliveira et al. Das origens do Estado ao advento do terceiro setor. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD XXII, 1998, Foz do Iguaçu. **Anais...**Foz do Iguaçu, Enanpad, 1998.

BRASIL. Presidência de República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara de Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. 86 p. (Documento da Presidência da República).

BRASIL. **Lei 8.742/93 – Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a Organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm)>. Acesso em 25 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei 9.608/98 – Lei nº 9.608, de 19 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9608.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9608.htm)>. Acesso em 25 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei 9.790/99 - Lei nº 9.790, de 23 de Março de 1999**. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9790.htm)>. Acesso em 25 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. **Decreto 3.100/99 - Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999**. Regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3100.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3100.htm)>. Acesso em 25 nov. 2011.

BRUDEKI, Nelson Martins. **Gestão de serviços públicos municipais**. Curitiba: Ibpex, 2007.

BÜLOW, Marisa; ABERS, Rebecca. *Civic associations and the State in Brazil: some recent changes in the legal framework and an agenda for research*. Miami: Latin American Studies Association, 2000.

BURNS, Tom; STALKER, G. M. *The management of innovation*. Londres: Tavistock, 1961.

CABRERO, Enrique. *La nueva gestión municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. México: Cide, 1995.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. Campinas: Papyrus, 1986.

CARVALHO, Alex et al. **Aprendendo metodologia científica**. São Paulo: O Nome da Rosa, 2000.

CARVALHO, Maria do Socorro Macedo Vieira. Gestão organizacional estratégica: a questão dos recursos humanos e do desenvolvimento gerencial. **RAP**, Rio de Janeiro, Jan/Mar, 1995.

CERTO, Samuel C. **Administração Moderna**. 9. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2003.

CORULLÓN, Mônica Beatriz Galiano. **Trabalho Voluntário**. [S. l.]: Conselho da Comunidade Solidária, 1996.

COSTA, Lúcia Cortes da (Org.) . **Estado e democracia: pluralidade de questões**. 1. ed. Ponta Grossa: Ed. UEPG, 2008.

COSTIN, Cláudia. Reforma Gerencial. **Rev. do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado**. Brasília, DF. n.2. p. 23-26. 1998.

DENHARDT, Janet V.; DENHARDT, Robert B.. *The new public service: serving, not steering*. **Public Administration Review**, v.60, n.6, p.549-559, nov/dec 2000.

\_\_\_\_\_. *The new public service: serving, not steering*. New York: M.E.Sharpe, 2003.

DENHARDT, Robert B. *Theories of Public Organization*. 4 ed. New York: Wadsworth Publishing, 2003.

\_\_\_\_\_. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012

DINIZ, Eli. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

\_\_\_\_\_. Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea. **Perspec**, São Paulo, v. 15, n. 4, oct/dec. 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquias, terceirização e outras formas. São Paulo/SP: Atlas, 1996.

\_\_\_\_\_. **As novas regras para os servidores públicos**. Rio de Janeiro: FUNDAP, 2001.

DOWBOR, L. **A reprodução social**: propostas para uma gestão descentralizada. Petrópolis, R.J.: Vozes, 1998.

DRUCKER, Peter. **Administrando para obter resultados**. São Paulo: Pioneira, 1998.

\_\_\_\_\_. **Desafios gerenciais para o Século XXI**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.

\_\_\_\_\_. **Inovação e espírito empreendedor**: prática e princípios. São Paulo: Pioneira Thomson, 2003.

FACHIN, R. C.; CHANLAT, Alain (org.) **Governo Municipal na América Latina**: inovações e perplexidades. Porto Alegre: Sulina/ Editora da Universidade/UFGRS; 1998

FALCONER, André Pablo. **A promessa do terceiro setor**: um estudo sobre a construção do papel das organizações sem fins lucrativos e do seu campo de gestão. Dissertação (Mestrado. Em Administração) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo: 1999.

FERLIE Et al, Ewan. **A nova administração pública em ação**. Brasília: ENAP, 1997.

\_\_\_\_\_. **A nova administração pública em ação**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília; ENAP, 1999.

FERREIRA et al, Ademir Antonio. **Gestão Empresarial**: de Taylor aos nossos dias. São Paulo: Pioneira Thomson Learnig, 2001.

FERREIRA, Maria Cristina; ASSMAR, Eveline Maria Leal. Cultura Organizacional. In: SIQUEIRA, Mirlene Maria Matias (org). **Medidas do comportamento organizacional**: ferramentas de diagnóstico e de gestão. Porto Alegre: Artmed, 2008.

FAVERO, Cláudio Gil. **Avaliação de programas públicos**: Sistema de Avaliação do Programa Nacional de Gestão pública e Desburocratização aplicado na Marinha do Brasil – o caso do Programa Netuno. 249p. Dissertação (Mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2010.

FIATES, Gabriela Gonçalves Silveira. Cultura organizacional: um fator determinante para a promoção da aprendizagem organizacional e da gestão do conhecimento. In: ANGELONI, Maria Terezinha (org). **Gestão do conhecimento no Brasil**: casos, experiências e práticas de empresas públicas. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2008.

FIGUEIREDO, M.V. Políticas Sociais – Condicionantes da gestão descentralizadora. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 28. Atibaia. **Anais...** Atibaia: EnAnpad, 2003.

FISCHER, Rosa Maria, FALCONER, Andrés Pablo. Desafios da parceria governo e terceiro setor. **Rev. de Administração. São Paulo**: USP, v. 33, n.1, p.5-11, jan./mar.1998.

FLEURY, Maria Tereza Leme e SAMPAIO, Jáder dos Reis. Uma discussão sobre cultura organizacional. In: FLEURY, Maria Tereza Leme (org.) et al. **As pessoas na organização**. São Paulo: Editora Gente, 2002.

FRANÇA, Roberval Ferreira. **Reforma do estado e mudança institucional: as organizações sociais e a Cruz Azul de São Paulo**. 1999. 222p. Monografia (Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais) - Polícia Militar do Estado de São Paulo. São Paulo, 1999.

GEVAERD, Evandro Carlos. **Sistema Estadual de Bombeiros**. 2001. 58p. Monografia (Curso de Especialização em Segurança Pública) - Setor de Ciências Sociais, Universidade do Sul de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

GIL, Antônio Carlos. **Método e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1994.

\_\_\_\_\_. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GODOY, Arilda Schimidt. Introdução à Pesquisa Qualitativa e suas Possibilidades. **Rev.de Administração de Empresas**. São Paulo, v.35, n. 32, mar-abr 1995.

GUIMARÃES, T. A. O modelo organizações sociais: lições e oportunidades de melhoria,

**RSP**, Ano 54, n.1, jan-mar 2003.

HALL, Richard H. **Organizações: estrutura e processos**. Rio de Janeiro: Prentice-Hall do Brasil, 2002.

HAM, Cristopher; HILL, Michael. **O processo de elaboração de políticas públicas no estado capitalista moderno**. Trad. Renato Amorim e Renato Dagnino. 2. Ed. São Paulo: UNICAMP, 1993.

HAYEK, Friedrich A. **O caminho da servidão**. Reino Unido: Routledge Press, 1944.

HUNTINGTON, Samuel P. **O soldado e o estado: teoria e política das relações entre civis e militares**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1996.

JUDSON, Arnold S. **Relações humanas e mudanças organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1976.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. A Mudança Organizacional no Setor Público de saúde: delineamento de uma metodologia. **RAP - Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.26, n.2, p.139-144, abr./jun. 1992.

KATZ, D.; KAHN, R. L. *The Social Psychology of Organizations*. 2. ed. Nova York: John Wiley & Sons, 1978.

KEINERT, T. M. M. Os paradigmas da administração pública no Brasil. **Rev. de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 34, n. 3, 1994.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1996. (Os Economistas).

KLERING, Luis Roque; ANDRADE, Jackeline Amantino de. Inovação na gestão pública: compreensão do conceito a partir da teoria e da prática. In: JACOBI, Pedro; PINHO, José Antonio (orgs.). **Inovação no campo da gestão pública local: Novos desafios, novos patamares**. Rio de Janeiro: FGV, p.77-96, 2006.

KLIKSBERG, Bernardo. **Como transformar o Estado, para além dos mitos e dogmas**. Brasília: ENAP, 1992, 87p.

KOTTER, John. **O coração da mudança: transformando empresas com a força das emoções**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

LACOMBE, Francisco. **Dicionário de Administração**. São Paulo: Saraiva, 2004.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

\_\_\_\_\_. **Fundamentos de metodologia científica**. 7a Edição. São Paulo, Atlas, 2010.

LAROUSSE, K. **Grande Dicionário Larousse Cultural da Língua Portuguesa**. Rio de

Janeiro: Nova Cultural, 1999.

LEAL, Rogério Gesta. **Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas.** Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2006.

LOIOLA ET AL, Elizabeth. Dimensões básicas de análise das organizações. In: ZANELLI, José Carlos; BORGES-ANDRADE, Jairo Eduardo; BASTOS, Antonio Virgílio Bittencourt (Orgs.). **Psicologia, organizações e trabalho no Brasil.** Porto Alegre: Artmed, 2004.

MARCOVITCH, J. Da exclusão à coesão social: profissionalização do Terceiro Setor. In: IOSCHPE, E. (org.) **3º Setor – desenvolvimento social sustentado.** Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1997.

MATIAS-PEREIRA, J. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA, União Européia, **RAP**, v.42, jan-fev. 2008

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo Brasileiro.** 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP. Disponível em <<http://www.mj.gov.br/snj/oscip.htm>>. Acesso em 05.05.02.

MINTZBERG, Henry. Five P's for strategy. In: MINTZBERG, H.; QUINN, J. B. **The strategy process.** Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall, 1992. p. 12-19.

\_\_\_\_\_. QUINN, James Brian. **O Processo da Estratégia.** 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MOORE, M. **Criando Valor Público: Gestão Estratégica de Governo.** Trad. de P.G. Vilas-Bôas Castro e Paula Vilas-Bôas Castro. Brasília: Uniletras, , 1999.

MOTTA, Fernando C. Prestes. **O que é burocracia.** São Paulo: Brasiliense, 1996.

MOTTA, Paulo Roberto. **Transformação organizacional: a teoria e a prática de inovar.** Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001.

MOUZELIS, Nicos. **Organization and bureaucracy.** New York: Atherton, 1972.

NASSUNO, Marianne. Organização dos usuários, participação na gestão e controle das organizações sociais. **Revista do Serviço Público.** Rio de Janeiro, ano 48, n. 1, p. 26-41, jan./abr. 1997.

NONAKA, I. E TAKEÚCHE, H. **Criação de conhecimento na empresa: como as empresas japonesas geram a dinâmica da inovação.** Rio de Janeiro: Campus, 1997.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Ed; Brasília: ENAP, 1997.

O'CONNOR, James. **USA: a crise do estado capitalista**. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1977.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS Declaração Universal dos Direitos Humanos. Resolução 217 A (III), Assembléia Geral das Nações Unidas, 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <[http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm)>. Acesso em: 2. dez. 2011.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**. Brasília: MH Comunicação, 1994.

OSBORNE, David e PLASTRIK, Peter. *Banishing bureaucracy; the five strategies for reinventing government*. Reading: AddisonWesley, 1997.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública gerencial e construção democrática no Brasil: uma abordagem crítica. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 25, Campinas. **Anais...** Campinas, Enanpad, 2001.

\_\_\_\_\_. **Entre a administração e a política: os desafios da gestão pública democrática**. Tese (Doutorado) - Ciências Sociais, UNICAMP, Campinas, 2005

\_\_\_\_\_. **Por uma nova gestão Pública**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2007.

PEDRON, Ademar João. **Metodologia científica: auxiliar do estudo, da leitura e da pesquisa**. 4 ed. Scala Gráfica e Editora, 2003.

PENENGO, Miguel. O papel do gerente público no processo de mudança. **Rev. do Serviço Público**. Rio de Janeiro, ano 48, n. 1, p. 81-89, jan./abr. 1997.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Reforma do Aparelho do Estado e a Constituição Brasileira**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Mimeo; 1995.

\_\_\_\_\_. Da administração pública burocrática à gerencial. **Rev. do Serviço Público**. Rio de Janeiro, ano 47, v. 120, n. 1, p. 81-89, jan./abr. 1996.

\_\_\_\_\_. A Reforma do Estado nos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. **Cadernos MARE**, nº 1. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. 1997.

\_\_\_\_\_. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. Brasília: Enap/Editora 34, 1998.

\_\_\_\_\_. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Rev. do Serviço Público**, Ano 50, n.4, p.4-29, out./dez. 1999.

\_\_\_\_\_; SPINK, Peter Kevin. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PETRAS, James. **Armadilha neoliberal e alternativas para a América Latina**. São Paulo: Xamã, 1999.

PRÉVOST, Paul. **Le leadership et le développement. Le local à l'heure de la mondialisation.** Caderno especial (fora de série) de L'AGORA. Montreal: nov.1995.

REZENDE, Flávio da Cunha. **Porque falham as Reformas Administrativas?** São Paulo: Ed. FGV, 2004.

\_\_\_\_\_. Tendências da gestão pública nos países da OCDE. In: LEVY, Evelyn; DRAGO, Pedro Anibal (Orgs.). **Gestão Pública no Brasil contemporâneo.** São Paulo: Fundap, 2005.

ROBBINS, Stephen P. **Comportamento organizacional.** Rio de Janeiro: LTC, 1999.

\_\_\_\_\_. **Comportamento Organizacional.** 9a ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2002.

\_\_\_\_\_. **Administração: mudanças e perspectivas.** Tradução Cid Knipel Moreira. São Paulo: Saraiva, 2002.

ROBERTS, John. **Teoria das organizações: redesenho organizacional para o crescimento e desempenho máximos.** Tradução de Ana Beatriz Tavares e Daniela Lacerda. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

ROBERTS, Nancy. *Public deliberation in an age of direct citizen participation.* **American Review of Public Administration.** v.34, n.4, p. 315-353, dec. 2004.

SALAMON, Lester. A emergência do terceiro setor - uma revolução associativa global. **Rev. de Administração.** São Paulo: USP, v. 33, n.1, p.5-11, jan./mar.1998.

SAMPAIO, Alexandre Argolo Messa. **O processo de retração das instituições estatais: o paradoxo do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina.** 2008. 153p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

SANTOS, Áureo dos. **A prática da liderança: conhecimento, habilidade e atitude para a prática da liderança em espaços organizacionais.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

SANTOS, C.S. dos. E como fica a questão do controle dos serviços públicos no novo gerencialismo? In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 25, Campinas, 2001. **Anais...** Campinas, Enanpad, 2001.

SANTOS FILHO, N.G. dos. O projeto polícia cidadã: aplicação dos conceitos de administração pública gerencial no nível microorganizacional da segurança pública. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 25, Campinas, 2001. **Anais...** Campinas, Enanpad, 2001.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de (orgs). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

SAUNDERS, Mark; LEWIS, Philip; THORNHILL, Adrian. **Research Methods for Business Students.** Third edition. England: Prentice Hall, 2003.

SCHEIN, Edgar H. **Organizational culture and leadership.** São Francisco: Jossey-Bass,

1987. 5ed.

\_\_\_\_\_. **Cultura Organizacional e liderança.** São Paulo: Atlas, 2009.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do desenvolvimento econômico:** uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juros e o ciclo econômico. Tradução de Maria Sílvia Possas. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro.** Rio de Janeiro: Campus, 1988.

SELLTIZ, Claire. Et al. **Métodos de pesquisa nas relações sociais.** São Paulo: Herder, 1972.

SILVA, José Roberto Gomes da; VERGARA, Sylvia Constant. O significado da mudança: as percepções dos funcionários de uma empresa brasileira diante da expectativa de privatização. **Rev. de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 34 (1), p. 79-99. jan./fev. 2000.

SILVER, N. *At the heart: the new volunteer challenges to community agencies.* San Francisco, USA: The San Francisco Foundation, 1998.

SOUZA, Wertson Brasil de. **Interesse Público e resistência à mudança: Estudo de casos em uma Secretaria de Estado.** 1994. 211p. Dissertação (Mestrado) - Centro de Pesquisa e Estudos em Administração, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1994.

SOUZA, Tânia Santos Coelho de. **Afirmção e contestação ao patrimonialismo:** um estudo das práticas e das representações sociais num território em transformação. 2006. 135p. Dissertação(Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

SPINK, Peter. **Parcerias e alianças com organizações não-estatais.** SP, POLIS; Programa GPC- FGV-EAESP, 2001. Disponível em:< <http://www.polis.org.br/projetos/091623.html>>. Acesso em 29 nov. 2011.

STÉDILE, J. P. **A questão agrária no Brasil:** programas de reforma agrária 1946-2003. São Paulo: Expresso Popular, 2005.

STONER, James A. F.; FREEMAN, R. Edward. **Administração.** Rio de Janeiro: Prentice-Hall, 1985.

TAMAYO, Álvaro. Valores Organizacionais. In: SIQUEIRA, Mirlene Maria Matias (org). **Medidas do comportamento organizacional:** ferramentas de diagnóstico e de gestão. Porto Alegre: Artmed, 2008.

TEODÓSIO, A. S. S.; RESENDE, G. A. Estratégias de gestão de recursos humanos no Terceiro Setor. In: CARVALHO NETO, A. C. & NABUCO, M. R. (orgs.) **Relações de Trabalho Contemporâneas.** Belo Horizonte: IRT, PUC-Minas, 1999, p. 287-302.

TENDLER, Judith. *Good Government in the tropics.* Baltimore: The Johns Hopkins

University Press, 1997.

TOMBI, Wagner Cordenonsi et al. Responsabilidade social, voluntariado e comunidade: Estratégias convergentes para um ambiente de co-produção do bem público. In: **Rev. Organizações & Sociedade**, v.13, n.37, p.125-141, 2006.

TRIPODI, Tony. **Análise de pesquisa social**. Rio de Janeiro: F. Alves, 1975.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

\_\_\_\_\_. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1990.

TROSA, Sylvie. **Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete**. Tradução Maria Luíza de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan; Brasília, DF: ENAP, 2001.

VALE, Francisco Antônio Mondadori. **Bombeiros Voluntários: novas formas de provisão e de gestão dos serviços de proteção contra sinistros no RS – estudos de casos**. 1999. 176p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1999.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; OLIVEIRA, Lúcia Maria Barbosa de (Orgs.). **Administração contemporânea: perspectivas estratégicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

VILLAÇA, Nelson Aparecido. Organizações policiais e a questão da cultura organizacional e possíveis mudanças: análise preliminar. **Rev. Gerenciais**, v.2, p.85-91, Set 2003. São Paulo.

WAGNER III, John A. E.; HOLLENBECK, John R. **Comportamento organizacional: criando vantagem competitiva**. São Paulo: Saraiva, 1999.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Pioneira, 1997.

WOOD JR., Thomaz. Mudança Organizacional: uma abordagem preliminar. **RAE -Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v.32, n.3. p.74-87, jul./ago. 1992.

\_\_\_\_\_. **Mudança Organizacional: Introdução ao Tema**. São Paulo, Atlas, 1995.

\_\_\_\_\_. (Coord.) **Mudança organizacional** – 3. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

WOODWARD, J. **Organização industrial: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 1997.

WORTMEYER, Daniela Schmitz. Introdução a uma perspectiva psicossociológica para o estudo das forças armadas. In: SVARTMAN, Eduardo Munhoz; D'ARAÚJO, Maria Celina; SOARES, Samuel Alves (orgs). **II Encontro da Associação Brasileira de Estudos de Defesa**. Rio de Janeiro: Mercado das Letras, 2008.

YIN, R.K. **Case study research**. Thousand Oaks. E.U.A.: Sage, 1994.

## APÊNDICE A – Quadro 1 - Resultado de pesquisa exploratória nas bases de dados

Quadro 1 - Resultado de pesquisa exploratória nas bases de dados

Banco de dados	Título	Autor	Ano
Domínio Público	Análise das variáveis culturais na gestão municipal sob a óptica da nova gestão pública.	Tatiana Souto Maior de Oliveira	2005
Domínio Público	Processos de planejamento estratégico municipal e suas relações com a teoria do New Public Management.	Veridiana Dasko	2005
Domínio Público	O sentido do trabalho voluntário e o terceiro setor: um estudo de caso.	Elcio Costa	2005
Domínio Público	Cultura organizacional e inovação: estudo de caso em um hospital privado com características de inovação no município de São Paulo.	Mônica Ferraz de Arruda	2006
CAPES	O exercício da função pública pelo cidadão	Augusto Martinez Perez	1987
CAPES	Bombeiros voluntários: novas formas de provisão e de gestão dos serviços de proteção contra sinistros no RS – estudo de casos	Francisco Antônio Mondadori Vale	1999
CAPES	Segurança pública e a participação social: a hora e a vez do cidadão nas unidades operacionais da Polícia Militar da Bahia.	José Luis Santos Silva	2008
ANPAD	Retomando o debate sobre a reforma do Estado e a nova administração pública.	Élvia Miriam Cavalcanti Fadul Lindomar Pinto da Silva	2008
ANPAD	Administração pública contemporânea: a busca por um caminho efetivo de participação.	Vânia Aparecida Rezende de Oliveira	2009
ANPAD	Nova administração pública: o processo de inovação na administração pública federal brasileira visto pela experiência do	Luciana Jacques Faria	2009

	“Concurso inovação na gestão pública federal”.		
ANPAD	Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública.	Maria Carolina Martinez Andion	2009
ANPAD	O novo gerencialismo e os desafios para a administração pública.	Vera Lúcia Peixoto S. Mendes	2000
ANPAD	Novos padrões gerenciais no setor público – o caso do sistema de saúde canadense.	Trajano Augustus Tavares Quinhões	1997
ANPAD	Novos caminhos da administração pública brasileira.	Luis Roque Klering Melody de Campos Soares Porsse Luis Alberto Guadagnin	2010
ANPAD	A abordagem da capacitação como um modelo alternativo à nova administração pública para as ações públicas: um estudo de casos múltiplos.	Melody de Campos Soares Porsse Luis Roque Klering	2006
ANPAD	Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a co-produção do bem público.	José Francisco Salm Maria Ester Menegasso	2006
ANPAD	Inovação na gestão pública: eficiência com participação?	Felipe Barbosa Zani Renata Quintas Spinelli	2010
ANPAD	Gestão participativa e voluntariado: sinais de uma racionalidade substantiva na administração de organizações do terceiro setor.	Francisco Antonio Barbosa Vidal Maria Isolda Castelo Branco Bezerra de Menezes Denise Pires Basto Costa Silvia Pires Basto Costa	2005
ANPAD	A Nova Administração Pública e a Educação: a Competição Administrada e o Gerencialismo no Reino Unido.	Maurício Almeida Prado Breno de Paula Andrade Cruz	2006

Fonte: Elaborado pelo autor

## APÊNDICE B - Quadro 1 – População e amostra para aplicação de questionários

População e amostra para a aplicação de questionários

Cálculo da amostra considerando erro amostral de 4%

$N = 3795$

$n' = 625$

$n = 2371875/4420$

$n = 537$

Amostra final é de  $n=541$  em virtude dos arredondamentos realizados

Quadro 1 - População e amostra para a aplicação de questionários

<b>Município</b>	<b>BBMM</b>	<b>Amostra</b>	<b>BC</b>	<b>Amostra</b>
Florianópolis	181	26	73	10
Campos Novos	12	2	43	6
Capinzal	12	2	18	3
Catanduvas	9	1	8	1
Curitibanos	40	6	54	8
Fraiburgo	16	2	27	4
Herval d'Oeste	17	2	14	2
Joaçaba	14	2	0	0
Monte Carlo	5	1	27	4
Piratuba	4	1	60	8
Santa Cecília	13	2	13	2
Videira	24	3	55	8
Benedito Novo	4	1	23	3
Blumenau	84	12	26	4
Brusque	31	4	23	3
Gaspar	17	2	46	7
Guabiruba	9	1	5	1
Rio dos Cedros	3	0	21	3
Timbó	15	2	44	6
Araranguá	26	4	26	4
Criciúma	63	9	18	3
Forquilha	19	3	20	3
Içara	16	2	56	8
Morro da Fumaça	8	1	4	6
Orleans	17	2	3	0

Sombrio	10	1	25	4
Urussanga	19	3	19	3
Anita Garibaldi	7	1	1	0
Correia Pinto	8	1	0	0
Ituporanga	10	1	24	3
Lages	55	8	89	13
Otacílio Costa	9	1	47	7
Pouso Redondo	9	1	8	1
Rio do Sul	43	6	57	8
São Joaquim	18	3	4	1
Taió	9	1	24	4
Urubici	8	1	0	0
Campo Erê	1	0	0	0
Chapecó	74	10	47	7
Modelo	5	1	9	1
Palmitos	7	1	28	4
Pinhalzinho	9	1	31	4
Ponte Serrada	8	1	12	2
São Carlos	5	1	17	2
São Domingos	4	1	31	4
São Lourenço do Oeste	9	1	15	2
Xanxerê	17	2	37	5
Xaxim	8	1	38	5
Barra Velha	16	2	10	1
Garuva	10	1	6	1
Itajaí	74	10	14	2
Itapoá	8	1	2	0
Luiz Alves	10	1	10	1
Navegantes	17	2	11	2
São Francisco do Sul	2	0	0	0
Braço do Norte	14	2	15	2
Capivari de Baixo	9	1	17	2
Garopaba	16	2	35	5
Imbituba	23	3	8	1
Laguna	25	4	1	0
Tubarão	47	7	17	2
Campo Alegre	3	0	7	1
Canoinhas	37	5	19	3

Mafra	29	4	33	5
Matos Costa	5	1	9	1
Papanduva	11	2	13	2
Porto União	34	5	16	2
Rio Negrinho	26	4	23	3
São Bento do Sul	39	6	25	4
Três Barras	10	1	10	1
Biguaçu	20	3	15	2
Palhoça	28	4	31	4
Santo Amaro da Imperatriz	15	2	40	6
São José	65	10	20	3
Cunha Porã	6	1	36	5
Dionísio Cerqueira	18	3	20	3
Guaraciaba	4	1	32	5
Iporã do Oeste	5	1	10	1
Itapiranga	8	1	27	4
Maravilha	9	1	52	7
Palma Sola	3	0	50	7
São José do Cedro	9	1	35	5
São Miguel do Oeste	25	4	24	3
Balneário Camboriú	42	6	1	0
Bombinhas	13	2	3	0
Camboriú	11	2	0	0
Itapema	21	3	0	0
Porto Belo	6	1	0	0
São João Batista	13	2	5	1
Tijucas	19	3	7	1
TOTAL	1816	256	1979	285

Fonte: Elaborado pelo autor

### APÊNDICE C - Quadro 1 – Resultado da aplicação dos questionários

Quadro 1 – Resultado da aplicação dos questionários

Município	Amostra real	Amostra calculada	Amostra real	Amostra calculada
	BBMM	BBMM	BC	BC
Florianópolis	26	26	10	10
Campos Novos	2	2	0	6
Capinzal	2	2	2	3
Catanduvas	1	1	1	1
Curitibanos	6	6	2	8
Fraiburgo	2	2	11	4
Herval d'Oeste	2	2	1	2
Joaçaba	3	2	4	0
Monte Carlo	1	1	2	4
Piratuba	3	1	5	8
Santa Cecília	2	2	16	2
Videira	6	3	12	8
Benedito Novo	0	1	0	3
Blumenau	13	12	12	4
Brusque	2	4	1	3
Gaspar	8	2	9	7
Guabiruba	1	1	7	1
Rio dos Cedros	0	0	0	3
Timbó	0	2	0	6
Araranguá	5	4	4	4
Criciúma	0	9	0	3
Forquilha	0	3	0	3
Içara	0	2	0	8
Morro da Fumaça	0	1	0	6
Orleans	2	2	0	0
Sombrio	1	1	0	4
Urussanga	3	3	0	3
Anita Garibaldi	0	1	0	0
Correia Pinto	0	1	1	0
Ituporanga	1	1	11	3
Lages	2	8	12	13

Otacílio Costa	1	1	2	7
Pouso Redondo	0	1	3	1
Rio do Sul	8	6	7	8
São Joaquim	3	3	3	1
Taió	0	1	2	4
Urubici	1	1	1	0
Campo Erê	0	0	0	0
Chapecó	10	10	7	7
Modelo	1	1	3	1
Palmitos	2	1	6	4
Pinhalzinho	1	1	6	4
Ponte Serrada	1	1	0	2
São Carlos	1	1	4	2
São Domingos	1	1	7	4
São Lourenço do Oeste	1	1	18	2
Xanxerê	2	2	3	5
Xaxim	1	1	4	5
Barra Velha	1	2	22	1
Garuva	1	1	9	1
Itajaí	8	10	4	2
Itapoá	0	1	0	0
Luiz Alves	1	1	1	1
Navegantes	2	2	3	2
São Francisco do Sul	0	0	0	0
Braço do Norte	2	2	5	2
Capivari de Baixo	1	1	2	2
Garopaba	3	2	1	5
Imbituba	4	3	1	1
Laguna	5	4	4	0
Tubarão	7	7	2	2
Campo Alegre	0	0	0	1
Canoinhas	2	5	3	3
Mafra	3	4	7	5
Matos Costa	1	1	1	1
Papanduva	2	2	2	2
Porto União	10	5	12	2
Rio Negrinho	3	4	3	3
São Bento do Sul	5	6	5	4

Três Barras	6	1	4	1
Biguaçu	6	3	2	2
Palhoça	8	4	4	4
Santo Amaro da Imperatriz	2	2	6	6
São José	11	10	6	3
Cunha Porã	2	1	5	5
Dionísio Cerqueira	1	3	6	3
Guaraciaba	2	1	16	5
Iporã do Oeste	2	1	13	1
Itapiranga	6	1	6	4
Maravilha	2	1	4	7
Palma Sola	0	0	3	7
São José do Cedro	2	1	23	5
São Miguel do Oeste	6	4	9	3
Balneário Camboriú	6	6	0	0
Bombinhas	2	2	4	0
Camboriú	1	2	0	0
Itapema	3	3	0	0
Porto Belo	1	1	0	0
São João Batista	1	2	1	1
Tijucas	3	3	0	1
TOTAL	262	256	398	285

Fonte: Elaborado pelo autor

**APÊNDICE D – Roteiro de entrevista a ser aplicada junto aos gestores das unidades operacionais em nível de Batalhão.**

**ROTEIRO DE ENTREVISTA JUNTO AOS COMANDANTES DE BATALHÕES –  
GESTORES DAS UNIDADES OPERACIONAIS ( 12 unidades)**

Sr Cmt,

Inicialmente gostaria de informá-lo que esta entrevista será gravada para posterior trabalho acadêmico o senhor permite a continuação da mesma?

- 1) Há quanto tempo o senhor está na corporação e há quanto tempo o projeto bombeiro comunitário está implantado?
- 2) O senhor já tinha ouvido falar na modalidade de bombeiro comunitário em outra organização bombeiril fora do Estado?
- 3) Como o senhor ficou sabendo da implantação dessa nova modalidade, que acabou virando um projeto institucional?
- 4) Quanto tempo houve para adaptação?
- 5) Como a mão de obra voluntária tem auxiliado o CBMSC a garantir a continuidade de seus serviços pelo Estado?
- 6) Como o senhor acha que é a receptividade aos bombeiros comunitários pelos bombeiros militares e já houve algum problema de relacionamento ou comportamental de bombeiros militares e bombeiros comunitários em sua unidade?
- 7) O senhor já soube de algum fato que tenha destaque negativo por parte de algum BC?
- 8) Como o senhor vê o serviço prestado pelos bombeiros comunitários?

**APÊNDICE E – Quadro 1 - Dimensões e variáveis para aplicação de questionário com os bombeiros militares.**

Quadro 1 - Dimensões e variáveis para aplicação de questionário com os bombeiros militares

Dimensões/variáveis	Objetivos específicos	Questões	Autores referencial teórico
Cultura	<p>Descrever o perfil dos agentes voluntários e sua participação na execução de serviços operacionais no CBMSC;</p> <p>Avaliar o grau de satisfação dos gestores em que o novo modelo de gestão é adotado;</p>	<p>1. Há quanto tempo você trabalha no CBMSC?</p> <p>10. Se você não fosse um bombeiro militar, você seria um bombeiro comunitário?</p> <p>13. Como você vê a implementação dos princípios de hierarquia, disciplina e o controle aplicados ao serviço voluntário?</p>	Schein Hall Santos Fiates
Estrutura Organizacional	<p>Identificar a percepção dos agentes estatais do CBMSC acerca da relação de trabalho com os voluntários</p>	<p>12. Com relação ao efetivo existente nas guarnições de serviço, como você se sente durante a realização de um atendimento de emergência?</p> <p>16. O serviço voluntariado no CBMSC atrapalha o canal de comando, interferindo nos princípios da hierarquia, subordinação e autoridade dos militares?</p>	Kliksberg Roberts Woodward Loiola et al Alecian e Foucher
Resistências		<p>6. Em relação a atuação dos bombeiros comunitários junto ao efetivo BM, como você vê e sente a receptividade desses</p>	Kotter Certo Vieira e Oliveira Ferreira et al Judson

		“agentes” pelos militares?	
Percepção da mudança		<p>3. Quando houve a implantação do projeto bombeiro comunitário em sua OBM?</p> <p>4. Você foi informado por algum comandante ou algum meio de comunicação interna (institucional) sobre a implantação dessa modalidade de serviço?</p> <p>5. Caso tenha sido informado, foi dado tempo para que você se adaptasse com essa ideia, ou a implantação foi realizada de maneira rápida e sem maiores preocupações quanto a receptividade aos novos “agentes” do serviço?</p>	Wood Jr Motta Robbins Santos Drucker
Relação do voluntariado com sua atividade		9. Você acha que o bombeiro militar pode ser substituído pelo bombeiro comunitário em algumas atividades, tais como mergulho, salvamento aquático, salvamento em altura, motorista de viaturas, etc, sem interferir no bom andamento das ocorrências e preservando a segurança das operações?	Ferreira Sampaio Marcovitch Petras
Parceria para execução do serviço		2. Você que trabalha em jornada de 24	Ficher e Falconer Corullón

	<p>horas de serviço por 48 horas de folga atua com bombeiros comunitários em seu apoio. Com que frequência os bombeiros comunitários trabalham com você?</p> <p>11. Pontue os cinco aspectos positivos (mais significativos) sob o ponto de vista, considerando <b>5</b> o aspecto mais relevante e <b>1</b> o menos relevante, em relação a inserção do bombeiro comunitário junto às atividades do CBMSC. (utilize apenas 5 das alternativas que estão listadas abaixo)</p>	<p>Keinert Leal Spink</p>
<p>Governança/Gestão do serviço</p>	<p>7. Você acha que a participação dos bombeiros comunitários nas guarnições de serviço ajudam a minimizar a falta de efetivo militar e contribui para um melhor atendimento prestado à comunidade?</p> <p>8. Com a inclusão dos bombeiros comunitários você acredita que o Estado tenderá a manter o número total efetivo do CBMSC nos atuais parâmetros ou haverá um incremento na inclusão pela necessidade colocada em virtude do</p>	<p>Denhardt e Denhardt Abrúcio Ferreira et al Osborne e Gaebler Wood Jr Drucker</p>

	crescimento das cidades e a evolução da indústria?	
--	--	--

Fonte: Elaborado pelo autor.

**APÊNDICE F – Quadro 1 - Dimensões e variáveis para aplicação de questionário com os bombeiros comunitários.**

Quadro 1 - Dimensões e variáveis para aplicação de questionário com os bombeiros comunitários

Dimensões/variáveis	Objetivos específicos	Questões	Autores referencial teórico
Cultura	<p>Descrever o perfil dos agentes voluntários e sua participação na execução de serviços operacionais no CBMSC;</p> <p>Avaliar o grau de satisfação dos gestores em que o novo modelo de gestão é adotado;</p>	<p>1. Há quanto tempo você trabalha como bombeiro comunitário?</p> <p>13. Durante a instrução recebida para a sua capacitação bem como nas atividades operacionais, como você sente o fator segurança?</p> <p>15. Como você vê a implementação dos princípios de hierarquia, a disciplina e o controle aplicados ao serviço voluntário?</p>	Schein Hall Santos Fiates
Estrutura Organizacional	Identificar a percepção dos agentes estatais do CBMSC acerca da relação de trabalho com os voluntários	<p>14. Sob a sua ótica, as divisões de tarefas dentro das guarnições atendem às demandas das ocorrências?</p> <p>16. Como você lida com a questão de subordinação e autoridade dentro da hierarquia militar não sendo um deles?</p>	Kliksberg Roberts Woodward Loiola et al Alecian e Foucher
Resistências		5. Você teve boa receptividade na corporação quando iniciou o seu trabalho voluntário ou sentiu resistência quanto a presença de um novo integrante, não militar, na	Kotter Certo Vieira e Oliveira Ferreira et al Judson

		organização?	
Percepção da mudança		7. Você acha que a participação dos bombeiros comunitários nas guarnições de serviço representa uma ameaça para os integrantes do efetivo militar?  8. Conforme as opções abaixo, qual ou quais seriam consideradas ameaças que poderiam ser sentidas pelos integrantes militares?	Wood Jr Motta Robbins Santos Drucker
Relação do voluntariado com sua atividade		3. O que o motivou a trabalhar, voluntariamente, junto ao Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina?  6. Você possui algum vínculo empregatício com outra organização / empresa? Qual?  10. Você gostaria de ser um bombeiro militar?	Ferreira Sampaio Marcovitch Petras
Parceria para execução do serviço		2. Durante o mês, quando você trabalha como bombeiro comunitário, quantas horas você dispensa ao serviço, em média?	Ficher e Falconer Corullón Keinert Leal Spink
Governança/Gestão do serviço		4. Como você avalia o serviço que presta na organização em que atua como bombeiro comunitário?  9. Você atua em	Denhardt e Denhardt Abrúcio Ferreira et al Osborne e Gaebler Wood Jr Drucker

		complemento à guarnição de serviço ou é utilizado como um substituto de bombeiro militar?	
Capacitação		<p>11. Como você considera a qualidade da instrução recebida durante a capacitação?</p> <p>12. Quanto ao tempo disponibilizado para a instrução recebida durante a capacitação, você considera ele: adequado, razoável, inadequado.</p>	Denhardt e Denhardt Trosa Leal Kliksberg Fiates

Fonte: Elaborado pelo autor.

## APÊNDICE G – Questionário aplicado na amostra de bombeiros militares.

UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPGA  
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO

Mestrando: Guideverson de Lourenço Heisler

QUESTIONÁRIO – Bombeiros Militares

### 1. JUSTIFICATIVA

Prezado Sr / Sr<sup>a</sup> Bombeiro (a) Militar,

O presente questionário faz parte da dissertação que este oficial aluno do Curso de Comando e Estado-Maior do CBMSC é integrante, como requisito para a obtenção do grau de mestre em Administração Estratégica pela UNISUL.

O signatário optou por um tema de dissertação ligado a nova gestão pública, visando um melhor entendimento da participação dos indivíduos da sociedade em atividades públicas e, nesse sentido, tentando uma melhor aferição do Projeto Bombeiro Comunitário, dentro da nossa organização.

Desta forma, solicito que V.S<sup>a</sup>. dispense alguns minutos de seu precioso tempo para responder ao questionário a seguir formulado, visando a obtenção de informações fidedignas para a elaboração de um trabalho que pretende servir de apoio às decisões estratégicas do Comando Geral de nossa instituição e contribuir academicamente para o ensino científico.

Ressalto que o questionário deve ser respondido pelos bombeiros e bombeiras militares que atuam nas guarnições de serviço operacional em escala de serviço ordinária.

### 2. IDENTIFICAÇÃO DE QUEM PRESTOU A INFORMAÇÃO:

Posto/Graduação: \_\_\_\_\_

Função: \_\_\_\_\_

Matrícula: \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_

Cidade onde trabalha: \_\_\_\_\_

### 3. QUESTIONÁRIO

1. Há quanto tempo você trabalha no CBMSC?

( ) Até 5 anos

( ) De 5 à 10 anos

( ) De 10 à 20 anos

( ) De 20 à 30 anos

( ) Mais de 30 anos

2. Você que trabalha em jornada de 24 horas de serviço por 48 horas de folga atua com bombeiros comunitários em seu apoio. Com que frequência os bombeiros comunitários trabalham com você:

- Sempre
- Quase sempre
- Ocasionalmente
- Quase nunca
- Nunca

3) Quando houve a implantação do projeto comunitário em sua OBM?

- de 1995 à 2000
- de 2000 à 2005
- de 2006 à 2011

4) Você foi informado por algum comandante ou algum meio de comunicação interna (institucional) sobre a implantação dessa modalidade de serviço?

- Sim
- Não
- Não lembro

5) Caso tenha sido informado, foi dado tempo para que você se adaptasse com essa ideia, ou a implantação foi realizada de maneira rápida e sem maiores preocupações quanto a receptividade aos novos “agentes” do serviço?

- Foi dado tempo
- Não foi dado tempo
- O tempo não foi suficiente para o entendimento do que estaria sendo implementado

6) Em relação a atuação dos bombeiros comunitários junto ao efetivo BM, como você vê e sente a receptividade desses “agentes” pelos militares?

- Excelente
- Boa
- Regular
- Ruim
- Péssima

7) Você acha que a participação dos bombeiros comunitários nas guarnições de serviço ajudam a minimizar a falta de efetivo militar e contribui para um melhor atendimento prestado à comunidade?

- Sempre
- Quase sempre
- Ocasionalmente
- Quase nunca
- Nunca

8) Com a inclusão dos bombeiros comunitários você acredita que o Estado tenderá a manter o número total efetivo do CBMSC nos atuais parâmetros ou haverá um incremento na inclusão pela necessidade colocada em virtude do crescimento das cidades e a evolução da indústria?

- O Estado manterá uma inclusão mínima necessária à substituição dos que entram para a reserva remunerada
- Haverá uma maior inclusão favorecida pelas demandas sociais
- Ficarà mais ou menos como está devido ao fato do bombeiro comunitário substituir o bombeiro militar
- Não tem opinião formada

9) Você acha que o bombeiro militar pode ser substituído pelo bombeiro comunitário em algumas atividades, tais como mergulho, salvamento aquático, salvamento em altura, motorista de viaturas, etc, sem interferir no bom andamento das ocorrências e preservando a segurança das operações?

- Sempre
- Quase sempre
- Ocasionalmente
- Quase nunca
- Nunca

10) Se você não fosse um bombeiro militar, você seria um bombeiro comunitário?

- Sim
- Não
- Talvez

11) Pontue os cinco aspectos positivos (mais significativos) sob o seu ponto de vista, considerando **5** o aspecto mais relevante e **1** o menos relevante, em relação a inserção do bombeiro comunitário junto às atividades do CBMSC (utilize apenas 5 das alternativas que estão listadas abaixo):

- Aproximação do CBMSC com a comunidade
- Capacitação como forma de prevenção e intervenção antes da chegada do CB
- Socialização do conhecimento
- Preenchimento dos espaços vazios nas guarnições de serviço
- Inserção política que abre portas para a corporação (projetos, repasses, subvenções, etc)
- Amplia a visão da atuação e capacitação do CBMSC
- A especialização do BC favorece a uma melhor resposta dada pela corporação
- Voluntariedade
- Mascara o efetivo existente
- Mostra a vulnerabilidade da instituição para a sociedade
- O BC é visto como um bombeiro completo, podendo comprometer a corporação em alguns aspectos
- O BC deveria apoiar, mas acaba substituindo o bombeiro militar e não possui treinamento para isso
- Não existe padronização na formação
- Resistência por parte dos bombeiros militares
- Medo de o CBMSC servir de “trampolim” para o BC
- Outros \_\_\_\_\_

12) Com relação ao efetivo existente nas guarnições de serviço, como você se sente durante a realização de um atendimento de emergência?

- Muito seguro
- Seguro
- No limiar da segurança
- Pouco seguro
- Inseguro

13) Como você vê a implementação dos princípios de hierarquia, disciplina e o controle aplicados ao serviço voluntário?

- Muito importante

- Importante
- Irrelevante
- Pouco Importante
- Nada importante

14) O serviço voluntariado no CBMSC atrapalha o canal de comando, interferindo nos princípios da hierarquia, subordinação e autoridade dos militares?

- Sempre
- Quase sempre
- Ocasionalmente
- Quase nunca
- Nunca

## APÊNDICE H – Questionário aplicado na amostra de bombeiros comunitários.

UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPGA  
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO

Mestrando: Guideverson de Lourenço Heisler

QUESTIONÁRIO – Bombeiros Comunitários

### 1. JUSTIFICATIVA

Prezado Sr / Sr<sup>a</sup> Bombeiro (a) Comunitário (a),

O presente questionário faz parte da dissertação que este oficial aluno do Curso de Comando e Estado-Maior do CBMSC é integrante, como requisito para a obtenção do grau de mestre em Administração Estratégica pela UNISUL.

O signatário optou por um tema de dissertação ligado a nova gestão pública, visando um melhor entendimento da participação dos indivíduos da sociedade em atividades públicas e, nesse sentido, tentando uma melhor aferição do Projeto Bombeiro Comunitário, dentro da nossa organização.

Desta forma, solicito que V.S<sup>a</sup>. dispense alguns minutos de seu precioso tempo para responder ao questionário a seguir formulado, visando a obtenção de informações fidedignas para a elaboração de um trabalho que pretende servir de apoio às decisões estratégicas do Comando Geral de nossa instituição e contribuir academicamente para o ensino científico.

Ressalto que o questionário deve ser respondido pelos bombeiros e bombeiras comunitárias que atuam nas guarnições de serviço operacional.

### 2. IDENTIFICAÇÃO DE QUEM PRESTOU A INFORMAÇÃO:

Categoria BC: \_\_\_\_\_

Função: \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_

Idade: \_\_\_\_\_

Cidade onde trabalha como BC: \_\_\_\_\_

### 3. QUESTIONÁRIO

1. Há quanto tempo você trabalha como Bombeiro (a) Comunitário (a)?

( ) Até 1 ano

( ) De 1 à 03 anos

( ) De 03 à 05 anos

( ) De 05 à 08 anos

( ) Mais de 08 anos

2. Durante o mês, quando você trabalha como bombeiro comunitário, quantas horas você dispensa ao serviço, em média?

( ) Até 06 horas

( ) De 06 à 12 horas

- De 12 à 24 horas
- De 24 à 48 horas
- Mais de 48 horas

3) O que o motivou a trabalhar, voluntariamente, junto ao Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina?

- Vontade de ajudar, mantendo o funcionamento adequado dos serviços de bombeiro na cidade e, dessa forma, preencher um espaço ocioso com a inclusão de uma atividade voluntária.
- Capacitação profissional com a aprendizagem de prevenção e controle de sinistros
- Possibilidade de inclusão no mercado de trabalho ou efetivação junto ao CBMSC

4) Como você avalia o serviço que presta na organização em que atua como bombeiro comunitário?

- Excelente
- Bom
- Regular
- Ruim
- Péssimo

5) Você teve boa receptividade na corporação quando iniciou o seu trabalho voluntário ou sentiu resistência quanto a presença de um novo integrante, não militar, na organização?

- A receptividade foi muito boa ( todos me receberam bem)
- A receptividade foi inadequada, pois não foi dado tempo suficiente para os militares se acostumarem com a nova modalidade de serviço
- Houve muita resistência à presença do bombeiro comunitário

6) Você possui algum vínculo empregatício com outra organização / empresa? Qual?

Sim:  CLT

- Estatutário
- Autônomo
- Outro: \_\_\_\_\_

e) Não

7) Você acha que a participação dos bombeiros comunitários nas guarnições de serviço representa uma ameaça para os integrantes do efetivo militar?

- Sempre
- Quase sempre
- Ocasionalmente
- Quase nunca
- Nunca

8) Conforme as opções abaixo, qual ou quais seriam consideradas ameaças que poderiam ser sentidas pelos integrantes militares?

- Vontade de trabalhar sem perceber remuneração
- Ocupação do espaço do efetivo militar
- Perda do respeito perante a sociedade
- Assumir o controle do bombeiro militar
- Denegrir a imagem da corporação

- Facilidade em comunicar-se com os escalões superiores do CBMSC
- Melhor nível intelectual e/ou profissional
- Outros

9) Você atua em complemento à guarnição de serviço ou é utilizado como um substituto de bombeiro militar?

- Sempre atuo na função de um bombeiro militar.
- Quase sempre atuo como substituto de bombeiro militar.
- Ocasionalmente, dependendo do dia. Por falta de bombeiro militar acabo assumindo a função do mesmo.
- Quase nunca atuo como substituto do bombeiro militar.
- Nunca assumo a função como substituto de um bombeiro militar.

10) Você gostaria de ser um bombeiro militar?

- Sim
- Não
- Talvez

11) Como você considera a qualidade da instrução recebida durante a capacitação.

- Excelente
- Boa
- Regular
- Ruim
- Péssima

12) Quanto ao tempo disponibilizado para a instrução recebida durante a capacitação, você considera ele:

- Excelente
- Bom
- Regular
- Ruim
- Péssimo

13) Durante a instrução recebida para a sua capacitação bem como nas atividades operacionais, como você sente o fator segurança?

- Excelente
- Bom
- Regular
- Ruim
- Péssimo

14) Sob a sua ótica, as divisões de tarefas dentro das guarnições atendem às demandas das ocorrências?

- Sempre
- Quase sempre
- Ocasionalmente
- Quase nunca
- Nunca

15) Como você vê a implementação dos princípios de hierarquia, disciplina e o controle

aplicados ao serviço voluntário?

- Muito importante
- Importante
- Irrelevante
- Pouco Importante
- Nada importante

16) Como você lida com a questão de subordinação e autoridade dentro da hierarquia militar não sendo um deles?

- Sempre acato as determinações
- Quase sempre acato as determinações
- Ocasionalmente acato, dependendo de como me são passadas as determinações
- Quase nunca acato as determinações
- Nunca acato as determinações