

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
Opção: Administração Pública

BOMBEIROS VOLUNTÁRIOS: novas formas de provisão e de gestão dos serviços de proteção contra sinistros no RS - Estudo de Casos.

FRANCISCO ANTÔNIO MONDADORI VALLE

Orientador: Prof. Dr. Luis Roque Klering

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração, da Escola de Administração - UFRGS, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Administração.

PORTO ALEGRE

1999

SUMÁRIO

Lista de Tabelas.....	VI
Lista de Figuras.....	VI
Lista de Quadros.....	VI
Lista de Gráficos.....	VI
Resumo.....	VII
Abstract.....	VIII
1 INTRODUÇÃO.....	1
2 NOVAS REALIDADES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	11
2.1 A RESPONSABILIDADE DISTRIBUÍDA.....	12
2.2 A INOVAÇÃO NOS GOVERNOS LOCAIS.....	14
2.3 CIDADANIA RESPONSÁVEL.....	16
2.4 O PROBLEMA DE PESQUISA.....	17
2.4.1 Novas formas de gestão.....	17
2.4.2 Questão central do estudo.....	25
3 OBJETIVOS DO ESTUDO.....	27
3.1 OBJETIVO GERAL.....	27
3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	27
3.3 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO.....	28
3.3.1 Contribuições pretendidas.....	33

4 REVISÃO DA LITERATURA	34
4.1 O ESTADO MODERNO.....	34
4.2 A CRISE DO ESTADO.....	36
4.3 SERVIÇOS PÚBLICOS.....	37
4.4 SERVIÇOS: PÚBLICOS E PRIVADOS DE INTERESSE PÚBLICO.....	45
4.5 AS INSTITUIÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS.....	47
4.6 TERCEIRO SETOR – DISCUSSÃO CONCEITUAL.....	50
4.7 REFLEXÃO SOBRE AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS	60
4.8 A REESTRUTURAÇÃO DOS ESPAÇOS GLOBAL E LOCAL.....	67
4.9 REFLEXÕES SOBRE ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO.....	73
4.10 AS RELAÇÕES SOCIAIS NA COMUNIDADE ATUAL.....	74
4.11 MUNICÍPIO: UM ENFOQUE SISTÊMICO.....	76
4.11.1 O enfoque de sistema fechado.....	77
4.11.2 O enfoque de sistema aberto.....	78
5 ORDEM E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL	80
5.1 A SEGURANÇA PÚBLICA.....	81
5.2 BASES CONCEITUAIS.....	83
6 A PROTEÇÃO CONTRA OS SINISTROS – BASE LEGAL	86
6.1 AS CORPORAÇÕES DE BOMBEIROS – ASPECTOS HISTÓRICOS.....	89
6.1.1 A origem dos bombeiros.....	90

6.1.2 Surgimento e evolução de organizações contra incêndio (síntese histórica)...91	91
6.2 NO BRASIL.....96	96
6.3 NO ESTADO DO RS.....98	98
6.4 CORPORAÇÕES DE BOMBEIROS VOLUNTÁRIOS.....99	99
6.4.1 Modelo norte-americano.....101	101
6.4.2 Modelo português.....102	102
6.4.3. Modelo alemão.....105	105
7 METODOLOGIA DE PESQUISA.....109	109
7.1 CLASSIFICAÇÃO DO ESTUDO.....110	110
7.2 MÉTODO.....111	111
7.3 POPULAÇÃO.....112	112
7.4 AMOSTRA.....115	115
7.5 CARACTERÍSTICA GERAL DOS MUNICÍPIOS DA AMOSTRA.....118	118
7.6 COLETA DE DADOS.....118	118
7.7 ANÁLISE DE DADOS.....119	119
7.8 INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS.....122	122
7.8.1 Fase Preparatória.....123	123
7.8.2 Fase da Pesquisa de Campo.....123	123
8 RESULTADOS DA PESQUISA.....126	126
8.1 ANÁLISE DOS DADOS OBTIDOS NA OBSERVAÇÃO DIRETA127	127
8.2 ANÁLISE DOS DADOS SECUNDÁRIOS.....131	131

8.3 A GESTÃO DA PROTEÇÃO CONTRA SINISTROS.....	133
8.4 SÍNTESE DAS ENTREVISTAS.....	134
8.5 A RELAÇÃO: FORMAS DE PROVISÃO, GESTÃO E EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS.....	151
9 CONCLUSÕES E IMPLICAÇÕES.....	157
9.1 CONCLUSÕES ESPECÍFICAS.....	160
9.2 SUGESTÕES FINAIS.....	161
9.3 ORIENTAÇÕES PARA FUTURAS PESQUISAS.....	162
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	164
ANEXOS.....	173

Lista de Tabelas

1 - Situação da Proteção Contra os Sinistros no RS, 1º Semestre de 1999.....	115
--	-----

Lista de Figuras

1 - Método de Estudo de Casos.....	121
------------------------------------	-----

Lista de Quadros

1 - Situação da proteção contra sinistros no RS – 1999.....	32
2 - Municípios da Amostra.....	109
3 - Situação das Frações de Bombeiros Militares no RS – 1999.....	113
4 - Situação da Proteção Contra Sinistros no RS 1º Semestre 1999.....	113
5 - Relação dos Municípios com Serviços Cíveis Auxiliares de Bombeiros....	114
6 - Composição da Amostra.....	117
7 - Tipos dos Serviços Cíveis Auxiliares de Bombeiro da Amostra.....	117
8 - Distribuição Geográfica dos Municípios da Amostra.....	118
9 - A Relação: Formas de Provisão, Gestão e Execução dos Serviços.....	151

Lista de Gráficos

1 - Situação da proteção contra sinistros no RS - 1999.....	32
2 - Situação da proteção contra sinistros no RS - 1º Semestre 1999.....	114

RESUMO

Este estudo analisa as ações desenvolvidas por governos e sociedade civil organizada em nove municípios do Rio Grande do Sul (RS), visando propiciar proteção contra sinistros aos seus habitantes. Os dados quantitativos da pesquisa indicam que apenas a quinta parte dos municípios gaúchos possuem alguma forma efetiva de proteção contra sinistros, especificamente incêndios. Ao mesmo tempo, também sinalizam a existência de um movimento importante na busca de soluções para esses problemas que, direta ou indiretamente, atingem os cidadãos em seu cotidiano.

Os resultados alcançados na pesquisa apontam para várias opções de provisão da proteção contra sinistros no RS, destacando-se os possíveis provedores:

1) Estado; 2) Município; 3) Sociedade Civil organizada; 4) Misto: Estado, Município e Sociedade Civil organizada e 5) Particular: Brigadas de incêndio.

Em relação à gestão praticada nos municípios para a realização desses serviços, o estudo indica que, em todas as formas, a administração pública municipal, direta ou indiretamente, está no centro dessa atividade. Contudo não pode o Estado afastar-se do controle dessa atividade, estimulando sua implementação mas, de alguma forma, regulando a qualidade e eficácia desses serviços, conforme dispõe a própria legislação estadual (Dec. Est. nº 37.313/1997).

O estudo também evidencia a necessidade de se criarem mecanismos de divulgação das iniciativas sobre a proteção contra sinistros, pois esses, em geral, ficam confinados ao conhecimento da própria localidade e região em que ocorrem e, algumas vezes, a uma rede informal de troca de experiências. Essa tendência de mudança e de inovação na administração pública, de forma destacada no nível municipal, contribui significativamente para o avanço da cidadania local e, no conjunto dos municípios, da cidadania no país.

ABSTRACT

This study analyses the actions developed by local governs and organized civil's society in nine municipalities of Rio Grande do Sul State (RS), aiming to propitiate at the inhabitants of the protections sinisters. The quantities allowed of research shows that only the fifth parts of those "*gaucho*" municipalities have got some effective protection against sinisters, specific the fires. At the same time, also they have existence of the movement important by the search's solution for those problems which, direct or non direct they reached the citizens in your daily life.

The results reached by the search to point for the several options of provision's protection against sinisters in Rio Grande do Sul State, became detached the possible purveyors:

1) State; 2) Municipality 3) Organized Society 4) Mixed: State, Municipality, and Civil Society Organized; 5) Private Brigades.

About the relation at the administration practiced by the municipalities to the achievement of those services, the study indicates that in every kinds, the public administration municipality, direct or non direct, there is in the centre of this activity.

Nevertheless the State could not go away out of control at this activity, stimulating your implementation but , of some kind, to rule the quality and efficacy of this services, agreed to diposall the own government state legislation (State Law nr. 37.313 / 1997).

The study also show the evidence of the need to build mechanism of divulgence by the initiatives about the protection against sinisters, because so this, in general, stayed confined at the knowledge of own locality which they occur, and, sometimes, there is one informal net to change of experiences. This tendency of change and of renew at the public administration of kind showed at the degree municipal, they have contributemeanig to the advance of the local citizenship and, in the conjoint municipalities, country citizenship.

AGRADECIMENTOS

À Cristina, minha esposa e companheira de todos os momentos, pelo amor, compreensão e o apoio indispensáveis.

Aos meus filhos, Verônica e Felipe, pela confiança, carinho e incentivo.

Também pela compreensão nas inúmeras horas que deixamos de conviver.

Aos professores do curso, que contribuíram para o aumento das minhas possibilidades de compreensão e percepção.

Ao prof. Dr. Luis Roque Klering, orientador desta dissertação, pela valiosa atenção, indicando caminhos e alternativas, com competência, experiência e destacada dedicação profissional.

A todas as demais pessoas que de alguma forma contribuíram para a realização deste trabalho.

Minha sincera admiração e reconhecimento.

1 INTRODUÇÃO

No mundo atual, o homem está cada vez mais preocupado em melhorar sua existência na face da terra. Enfrenta inúmeros problemas, e esses orientam a busca de soluções harmônicas para atender à sua principal ocupação: viver bem.

A qualidade presente e futura de nossas vidas, nossos negócios, nossas organizações, nossa sociedade e, sobretudo, da comunidade de que necessitamos, constitui-se um terreno ainda pouco explorado. Dentre as inúmeras ações que podem propiciar melhores condições para o homem viver em condições mais favoráveis, prover segurança e proteção contra os sinistros têm função de relevância, pois ambas estão diretamente relacionadas ao elemento central e primeiro valor humano: a vida.

Medidas de proteção contra sinistros não são criações dos nossos dias, haja vista que os povos da antigüidade há muitos séculos já adotavam providências no sentido de preservação das comunidades. Com a evolução da humanidade, a questão da segurança tem recebido diversas percepções em relação a sua abrangência (individual ou coletiva), administração (pública ou privada) e extensão (nacional, estadual, municipal, local).

Enfim, a inovação no âmbito brasileiro que ocorre em alguns municípios gaúchos, onde se verifica a participação da comunidade, aqui tratada como um Terceiro Setor, perpassa todos os enfoques, trazendo uma possibilidade para a provisão dos serviços de bombeiros e gestão mais adequada às situações locais, notadamente em municípios de pequeno e médio porte.¹

Diferentemente dos chineses que em 4.000 a.C. os chineses já possuíam Brigadas de Fogo composta por voluntários para combater os constantes incêndios nas suas palhoças e casas de bambu, o surgimento dos serviços de bombeiros voluntários no Brasil é recente. Este

¹ Pequeno Porte: conforme Bremaecker (1994), população até 10.000 habitantes; médio porte, população entre 10.001 e 50.000 habitantes; e grande porte, população superior a 50.000 habitantes

estudo busca destacar a existência e o crescimento desta forma de serviço público nos municípios gaúchos - o voluntariado.

A partir desta inovação na provisão e na gestão do serviço de bombeiros, sendo este diretamente relacionado com a proteção da coletividade, outros aspectos também passam a ser objeto de análise, tais como os diversos enfoques que estão se configurando em relação ao papel e função do Estado, os quais, basicamente, ocupam eixos que tendem para a estatização ou para a privatização. Formular e moldar as comunidades presentes e futuras requer que se examine muito além do horizonte, “...com novas mentalidades, novos olhos e novos ouvidos...”, (DRUCKER,1998, p.9).

Na análise das tendências recentes da Administração Pública no Brasil, conforme FARAH (1997), destaca-se a emergência de iniciativas inovadoras promovidas por governos municipais e estaduais, as quais se contrapõem a algumas das características críticas do padrão tradicional de ação do Estado no Brasil. Tais iniciativas revelam que alguns passos têm sido dados pela administração pública dos municípios, particularmente no Rio Grande do Sul, no sentido da ampliação e consolidação da cidadania, implicando a articulação de mudanças nas formas de gestão e mudanças no próprio provimento das políticas públicas.

Num momento fortemente marcado pelo descrédito em relação à ação estatal, em que determinadas práticas viciadas do setor público tendem a ser vistas como parte da própria natureza do Estado — caso típico a Segurança Pública - especificamente quanto aos serviços de bombeiros, é importante chamar a atenção para alternativas de ação pública formuladas em vários municípios gaúchos, as quais respondem a demandas hoje postas pelas comunidades locais.

Estas demandas sugerem um movimento de busca de superação das práticas clientelistas e particularistas como da inércia burocrática que, nos últimos anos, haviam se tornado, no imaginário coletivo, sinônimo da administração pública. Talvez se possa dizer, numa perspectiva otimista, que tais iniciativas constituem o embrião de um processo de construção de um novo Estado, a um só tempo mais democrático e mais eficiente, “um Estado mais *permeável* às exigências e à dinâmica da sociedade civil” (FARAH,1997, p.5).

Nesse contexto, o Professor Elie Wiesel, vencedor do Prêmio Nobel da Paz, ao investigar o significado da comunidade na vida contemporânea e nossa relação com ela, entende que “as comunidades são o espelho que reflete nossa verdadeira natureza, nossa própria essência” (DRUCKER, 1998, p.11).

Esta análise contribui com a hipótese de Francis Hesselbein, Marshall Goldsmith, Richard Beckhard e Richard F. Schubert, ao prefaciarem o livro **A Comunidade do Futuro**,

editado pela Peter F. Drucker Foundation for Nonprofit Management. Estes autores projetam que a comunidade global do futuro será uma série de comunidades interdependentes e diversificadas, abrangendo diferenças, liberando energia e promovendo coesão. E, dessa forma, será fortalecida pela saúde das muitas comunidades menores que compõem o todo, pois, em síntese, os habitantes de cada comunidade definem a comunidade geral.

As reflexões desenvolvidas neste estudo baseiam-se em análise de ações da administração pública de nove municípios do RS, juntamente com suas comunidades locais, cujo objetivo consiste em propiciar aos habitantes a proteção contra sinistros.

No mesmo momento em que os dados quantitativos da pesquisa indicam que apenas a quinta parte dos municípios gaúchos possuem alguma forma efetiva de proteção contra sinistros, especificamente incêndios, também sinalizam a existência de um movimento importante de busca de soluções para esses problemas que, direta ou indiretamente, atingem os cidadãos em seu cotidiano. Por outro lado, evidenciam a necessidade de se criarem mecanismos de divulgação das iniciativas sobre o assunto, pois essas, em geral, ficam confinadas ao conhecimento da própria localidade e região em que ocorrem e, algumas vezes, a uma rede informal de troca de experiências. Essa tendência de mudança e de inovação na administração pública, de forma destacada no nível municipal, contribuem significativamente para o avanço da cidadania local e, no conjunto dos municípios, da cidadania no país.

MESQUITA (1998) *in* **Governo na América Latina: Inovações e Perplexidades**, livro este organizado por FACHIN e CHANLAT (1998) reflete sobre ações integradas de gerenciamento, verificadas a partir de experiências de políticas de compromisso com a cidadania. Discorre sobre o fato de que nos tempo atuais, sob a égide do tão propalado neoliberalismo, se discute a redução do Estado estigmatizado sob o rótulo de corrupto ou ineficiente, há necessidade de afastar-se de percepções homogeneizadoras, no intuito de discernir melhor alguns aspectos que especifiquem as ações do setor público.

Cita que se já na década de 60 o cientista político norte-americano Robert Dahl já examinava as relações de poder e a estrutura administrativa de uma comunidade estadunidense, expressas no seu livro **Who Governs?**, a questão que se põe hoje, embora recorrente, se constitui sob outro enfoque.

Embora alguns administradores de direita propugnem um estado mínimo, também imitam (ou pretendem fazê-lo) práticas tradicionalmente tidas como de esquerda, a questão não se esgota na pergunta: quem governa? Uma questão que se configura, pelo menos para os eleitores conscientes, é a de como se governa?

Com este estudo sobre as formas de provisão e gestão da proteção contra sinistros nos municípios gaúchos, visa-se evidenciar uma realidade emergente no interior da geografia política, de grupos sociais e comunidades que se movem e se unem pela implementação de uma gestão pública mais simples e eficaz, capaz de lhes assegurar os mesmos benefícios do progresso verificado nas grandes cidades. As comunidades aprendem, na prática, a reconhecer o papel central que governos municipais desempenham na promoção do progresso econômico e social, através da implementação de políticas públicas eficazes, na perspectiva de um desenvolvimento auto-sustentável que assegure os diversos direitos de cidadania, sendo que, dentre os serviços públicos, destaca-se a prática do voluntariado como forma de provisão e gestão dos serviços de bombeiros.

KLERING (1998), *in* FACHIN e CHANLAT (1998, p.264), ao analisar as experiências recentes em municípios brasileiros, conclui que num Estado com dificuldades para investir quantias percentuais pequenas, é salutar e previdente transferir novas responsabilidades a governos locais, que são mais eficazes na gestão dos seus orçamentos, tendo em vista que conhecem a realidade, são pressionados a resolverem os problemas e a gastar pouco.

Aquelas administrações municipais que realizam a provisão e gestão das atividades de proteção contra sinistros através da participação da comunidade na prestação voluntária de serviços de bombeiros, sem fins lucrativos, inovam quanto à forma de se estabelecerem relações comunitárias, pois criam possibilidades para a promoção dos cidadãos, capacitando-os para novas áreas de atuação. Propiciam, dessa forma, não apenas o progresso (aqui constituído pela efetiva proteção contra os sinistros), como também buscam liberdade para prospectarem, delinearem e implementarem seu futuro. No conjunto dos aspectos que são evidenciados nessa nova possibilidade de ocupação pela comunidade de “setores” do Estado, ressalta-se que essa flexibilidade passa a ocorrer numa atividade que, em princípio, cabe ao Estado a obrigação de propiciar a segurança e proteção a toda a comunidade.

Essa atividade tem sido tradicionalmente rígida, motivando que o próprio atual Presidente da República, Fernando H. Cardoso, juntamente com seus Ministros, também professores universitários, Bresser Pereira, Pedro Malan e outros, categorizassem os serviços relativos a Segurança Pública como *atividades exclusivas* de Estado.²

Por outro lado, pode-se entender que os programas inovadores na área da Segurança Pública e, particularmente, quanto à proteção contra sinistros, que vêm sendo implementados pelos governos municipais não constituem iniciativas isoladas, de caráter pontual, mas se inserem em um processo mais geral de reformulação do papel do Estado e de seu padrão de gestão, que teve início nos anos 80.

² Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995).

A discussão sobre a emergência de novas propostas de ação da administração pública assim como a evolução da agenda de Reforma do Estado evidenciam inovações marcadas por dois condicionantes principais: o processo de democratização e a crise do Estado e de sua capacidade de investimento. Em consequência, o assunto passa a ser tratado pelas prefeituras que, instadas pela comunidade a prover serviços públicos essenciais aos municípios, constituem-se o ponto de convergência das solicitações e esforços de natureza social, política e econômica oriundas dos diversos atores do sistema local.

A busca de soluções inovadoras traz reflexos na cultura das organizações e da sociedade em geral, todavia precisa propiciar o crescimento e desenvolvimento segundo as potencialidades de cada homem, organização e comunidade. Cuidados esses que na década de 60 as teorias administrativas evidenciaram dificuldades para serem operacionalizadas, sendo que BENNIS (1972) apresenta as condições básicas que deram origem aos estudos do Desenvolvimento Organizacional a partir do pressuposto básico da ocorrência de uma transformação rápida e inesperada do ambiente organizacional.

A mesma situação também pode ser interpretada à luz da abordagem sistêmica das organizações, pela qual o Executivo municipal consiste em um determinado número de subsistemas dinamicamente interdependentes. Portanto Executivo, Comunidade e demais organizações locais são, em si, subsistemas inseridos em um ambiente formado por diversos outros sistemas igualmente inter-relacionados. Nesse contexto o próprio Estado tem negligenciado quanto às suas obrigações, em parte pela rigidez da burocracia estatal que, de alguma forma, dificulta a expansão dos serviços. Entretanto a sociedade organizada, as organizações não-governamentais e as pessoas em geral não podem prescindir de participar da discussão dos seus interesses em torno dessa questão.

Embora a burocracia estatal procure estabelecer seu território e limites em torno da questão, tentando reservar para si o poder nesse contexto, surpreende verificar o surgimento de serviços públicos que não estão sendo oferecidos pelo Estado. Chama a atenção pelo fato de que no Brasil a atividade da Segurança Pública tem sido prioritariamente exercida por instituições militares estaduais e, na última década, está tornando-se bastante flexível e *permeável*. O fenômeno dessa flexibilidade ou quebra de paradigmas em relação à atuação de “*civis*” nesta atividade propiciou estudar como ocorreu essa mudança no âmbito de instituições reconhecidamente burocráticas e fayolistas.

Grande parte dessa mudança organizacional está relacionada com a própria mudança de função das milícias estaduais que, a partir da década de 70, aproximaram-se de suas comunidades, abrindo alguns espaços para a participação comunitária, a exemplo do que o Secretário da Defesa dos EUA, em 1965, juntamente com o Presidente John Fitzgerald

Kennedy anunciavam à população americana como a possibilidade de “contribuir com a nação”.

No Rio Grande do Sul (RS), desde 1935, os serviços de proteção contra sinistros e, especificamente contra incêndios, têm sido efetuados pelo Corpo de Bombeiros da Brigada Militar, sendo que atualmente existe uma expressiva defasagem na prestação desses serviços, pois apenas uma parte dos municípios gaúchos dispõe de tal recurso. Essa situação não é exclusiva deste Estado, sendo que existem outras unidades federativas em até pior situação, todavia mais e mais instituições estão surgindo para atuarem nesse tipo de serviço, concomitantemente ao Corpo de Bombeiros do Estado.

Na década de 70, enquanto na atividade de policiamento ostensivo estavam surgindo os CONSEPRO (Conselho Pró-Segurança Pública), na atividade de bombeiros iniciavam-se movimentos no sentido de se criar serviços de bombeiros voluntários nos municípios.

FARAH (1997) entende que com a democratização do regime, no início da década de 80, explicitou-se uma pauta de reivindicação relativa à área social e à provisão de serviços públicos, tendo como eixos a democratização das estruturas de provisão e a universalização do acesso, sob inspiração do modelo de Estado do bem-estar.

De outro lado, a crise veio impor restrições à concretização destas aspirações, ao mesmo tempo em que contribuiu para a difusão de um clima ideológico antiestatal, ao qual se somou a crítica interna ao padrão brasileiro de intervenção do Estado, notadamente na área social e de serviços. Dentre as características do padrão brasileiro de intervenção estatal que prevaleceu no país até o início dos anos 80, destacam-se, conforme AURELIANO, DRAIBE (1989) e FARAH (1997):

- a) Centralização decisória e financeira na esfera federal;
- b) Fragmentação institucional;
- c) Gestão das políticas públicas a partir de uma lógica financeira à segmentação do atendimento, e à exclusão de amplos contingentes da população do acesso aos serviços públicos;
- d) Atuação setorial;
- e) Penetração da estrutura estatal por interesses privados;
- f) Condução das políticas públicas segundo lógicas clientelistas;

- g) Padrão verticalizado de tomada de decisões e de gestão e burocratização de procedimentos;
- h) Exclusão da sociedade civil dos processos decisórios;
- i) Opacidade e impermeabilidade das políticas e das agências estatais ao cidadão e ao usuário;
- j) Ausência de controle social e de avaliação.

A partir do final da década de 70, definiu-se uma agenda de reforma de ação do Estado na área social e de serviços, que inspirou no princípio iniciativas inovadoras de governos estaduais e municipais de oposição, consolidando-se posteriormente na Constituição de 1988. Neste primeiro momento, procurava-se romper com o padrão anterior de intervenção estatal, recaindo a ênfase das propostas então formuladas sobre a democratização dos processos decisórios e a equidade das políticas, sendo a democratização vista como condição da equidade dos resultados.

Tratava-se, neste momento, de implementar mudanças não apenas no regime político, mas também no nível das políticas públicas - do Estado em ação - e do aparelho do Estado, aspecto que constitui o eixo privilegiado das demandas societárias por reforma do Estado, a partir da segunda metade dos anos 70.

O'DONNELL (1989) chamando a atenção para a importância desta segunda etapa do processo de democratização, distingue quatro dimensões da democratização das políticas públicas ou do Estado em ação:

- a) Mudanças no processo decisório;
- b) Mudanças no conteúdo das decisões;
- c) Mudanças no processo de implementação das políticas e
- d) Mudanças nas agências públicas.

Assim, na primeira metade dos anos 80, ao mesmo tempo em que se processava a transição para um regime democrático, iniciava-se também um processo — mais lento e, de certa forma, mais complexo — de transformação das políticas públicas.

No caso das políticas de Segurança Pública, tratava-se, então de (re)definir que política social promover (e que políticas, considerando cada setor em particular), dirigir a que segmentos sociais o conteúdo das políticas de Segurança Pública (novas políticas); de

reestruturar o processo decisório que caracterizava no período autoritário a formulação das políticas de segurança pública; de alterar o modelo de implementação das políticas, incluindo estruturas de financiamento, e de reformar o aparelho do Estado, responsável pela execução das políticas (novos processos e novas formas de gestão).

Nesse primeiro momento, as políticas enfatizadas na formulação e implementação das políticas foram as de descentralização e participação dos cidadãos. Como mostra DRAIBE (1992), do ponto de vista da orientação substantiva das políticas públicas, procurava-se caminhar, sob o impulso das forças democratizantes, para um Estado do bem-estar do tipo institucional - redistributivista, de corte social-democrata, caracterizado pela concepção universalista de direitos.

Num segundo momento, a escassez de recursos passou a ser uma questão central, ao limitar a capacidade de investimento do Estado, afetando também sua capacidade de resposta às demandas crescentes, tanto na área social como da Segurança Pública. Assim, ao lado da preocupação com a democratização dos processos e com a equidade dos resultados, foram introduzidas na agenda preocupações com a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação estatal, assim como com a qualidade dos serviços públicos.

No final dos anos 80 e nos anos 90, as propostas se redefiniram, sendo enfatizadas - além da tese da descentralização, retomada no novo contexto - a necessidade de estabelecimento de prioridades de ação; a busca de novas formas de articulação com a sociedade civil, envolvendo a participação de ONGs, da comunidade organizada e do setor privado, na provisão de serviços públicos; e a introdução de novas formas de gestão nas organizações estatais, de forma a dotá-las de maior agilidade e eficiência, superando a rigidez derivada da burocratização de procedimentos e da hierarquização excessiva de processos decisórios.

É tendo tal agenda por referência que se pode analisar iniciativas governamentais - sobretudo de governos locais - implantadas desde os anos 80, as quais assinalam a emergência de novas formas de gestão pública. Esse conjunto de inovação, como partes de um sistema, acabam gerando, com a melhoria das condições locais, a elevação do padrão de vida da própria região e do estado a que pertencem.

O Executivo estadual do RS formulou recentemente novos instrumentos legais para regular essa atividade emergente, os serviços de bombeiros nos municípios, com a participação da comunidade mediante serviços voluntários, sem fins lucrativos, com a edição de normas que estabelecem a forma como esses serviços podem ser realizados, incluindo-os no sistema de proteção contra sinistros em geral, o que anteriormente era papel exclusivo do Estado.

Este conjunto de ações propicia um questionamento sobre o próprio sistema de proteção contra sinistros. Estaria sendo intencionalmente flexibilizado e *permeável* pelo próprio Estado com o intuito de absorver novos parceiros na atividade de Segurança Pública ou teria evidenciado sua incapacidade de atender às solicitações na forma tradicional centralizada?

Existem alguns indicadores que podem evidenciar a situação desses serviços que estão sendo efetuados por *voluntários*, os quais DRUCKER (1993) denomina de Terceiro Setor. Dentre eles podem-se destacar o tempo decorrido entre o chamado para um sinistro e o atendimento em si, ou até mesmo o custo de uma guarnição de bombeiros.

Por outro lado, sob os aspectos qualitativos da questão, são inúmeros os indicadores que demonstram que a qualidade de vida local decorre de outros fatores que estão além dos dados quantitativos. A questão da desconcentração de poder também está presente na análise dos casos estudados, pois na atividade de Administração Pública verifica-se diversos atos de descentralização das ações, com maior ou menor desconcentração de poder, na busca de maior eficiência administrativas.

Considerando que parcela significativa das demandas, principalmente de segurança e proteção pública, provenientes da coletividade local são atendidas pela administração pública e que esta busca atendê-las, fundamentalmente, por intermédio da burocracia pública local, relevante se torna que este aparelho administrativo apresente-se estruturado de modo a prestar satisfatoriamente os serviços públicos.

Neste contexto inclui-se, dentre outros, a questão da proteção contra os sinistros de incêndio e o surgimento de novos atores na comunidade que se dispõem a participar, conjuntamente com os governos locais, na provisão e gestão de serviços de bombeiros, em caráter de voluntariado. Fato que propiciou este estudo sobre as pessoas que realizam, diretamente ou indiretamente essa atividade - os bombeiros voluntários.

Acerca disso, foi possível observar que o RS está destacando-se no âmbito nacional pelo crescimento desse tipo de atividade, propiciando aos administradores públicos municipais mudanças de percepção sobre o próprio conceito dos serviços de bombeiros. Contudo ainda permanece o paradigma norteador, notadamente nas instituições estaduais, dos modelos de serviços de bombeiros estruturados a partir do Estado, permanecendo quase que imutável, em alguns casos, a possibilidade de minimizar o clientelismo e protecionismo que tais situações tendem a apresentar.

No capítulo 2, buscaram-se identificar “novas realidades” na Administração Pública. Apresentam-se, também, ainda que de forma sucinta, o contexto em que se insere o sistema de provisão e gestão dos serviços de bombeiros no RS, as transformações que vêm sofrendo, bem

como o movimento de criação de serviços de bombeiros nos municípios, especialmente os efetuados por bombeiros voluntários e a conseqüente reestruturação e articulação dos espaços global e local de atuação dessas organizações sem fins lucrativos. Desta forma, nesse primeiro capítulo já iniciam-se abordagens procurando definir o problema de pesquisa.

No capítulo 3, expõem-se os objetivos, a justificativa da pesquisa, bem como as contribuições pretendidas.

No capítulo 4, demonstra-se o aporte teórico necessário à discussão do tema em análise por intermédio da revisão da literatura.

Com a finalidade de obter uma compreensão tanto mais profunda quanto possível das variáveis que envolvem o objeto de estudo - novas formas de provisão e gestão de serviços de bombeiros - optou-se por trazer à tona desde questões amplas, como o verdadeiro papel do Estado Moderno, até aspectos mais específicos, como pontos da administração da Segurança Pública, proteção contra sinistros, formas de provisão e gestão de serviços públicos, culminando com um aprofundamento sobre questões relacionadas com a participação dos diversos segmentos das comunidades na atividade de proteção contra sinistros e calamidades.

No quarto capítulo apresentam-se conceitos relacionados à Ordem Pública no Brasil, abordando a Segurança Pública e suas bases conceituais

No capítulo 5 aborda-se o surgimento e o histórico dos Corpos de Bombeiros, trazendo também um aprofundamento sobre a situação desses serviços, tanto em âmbito nacional como estadual.

No sexto capítulo trata-se sobre a metodologia da pesquisa, contendo sua classificação, delimitação dos casos estudados e instrumentos de coleta de dados empregados.

No capítulo 7 apresentam-se os resultados da pesquisa. A exposição compreende os nove casos estudados individualmente, assinalando-se as particularidades e semelhanças observadas ao longo da análise.

Por fim, no capítulo 8, reúnem-se conclusões e implicações que, não obstante tenham recebido capítulo próprio, foram sendo colhidas ao longo dos capítulos anteriores. Integram também este capítulo algumas orientações para futuras pesquisas neste campo da administração pública, necessárias ao aprofundamento das discussões acerca do tema.

2 NOVAS REALIDADES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Mesmo nos terrenos mais planos existem passagens ou desfiladeiros nos quais a estrada primeiro sobe um pico para descer em um novo vale. A maioria desses desfiladeiros é meramente topográfico, havendo pouca ou nenhuma diferença no clima, na língua e na cultura dos vales de cada lado. Já outros são diferentes, constituindo verdadeiros marcos divisórios. Muitas vezes não são majestosos nem espetaculares.

O Pampa Gaúcho é a mais baixa e mais suave planície do Brasil. Todavia, desde os tempos mais antigos, tem marcado a divisa entre a cultura brasileira, no Rio Grande do Sul, e a cultura do Prata. Ainda no mesmo enfoque verifica-se que as Cataratas de Foz do Iguaçu, na fronteira oeste do Estado do Paraná, embora monumentais não chegam sequer a ser um verdadeiro marco divisório de extensão territorial expressiva; não obstante, é o referencial geográfico que separa (mas, paradoxalmente também aproxima) os países da região central da América Latina: Brasil, Argentina e Paraguai. Situação semelhante também pode ser observada nas proximidades da divisa entre o Rio Grande do Sul e Santa Catarina, onde o desfiladeiro do Itaimbezinho com sua extensão estabelece referencial para fronteiras internas na região serrana do sul do país.

A Administração também conhece tais fronteiras. E, na Administração Pública, elas também tendem a ser pouco espetaculares, sendo raramente percebidas na época em que surgem. Mas, uma vez atravessando um desses marcos divisórios, a paisagem política administrativa muda. O clima social e administrativo também é outro, e há ainda um novo linguajar organizacional público influenciado pelas cores do ambiente e caracterizado pelas diversas fragrâncias e perfumes da comunidade. Surgem então as “...novas realidades” (DRUCKER, 1993, p.3).

Nesse novo contexto, alguns aspectos dessas mudanças serão pinçados para que, com o seu destaque, possam subsidiar o presente estudo de natureza exploratória. Enfoca-se essencialmente a esfera local de administração pública, particularmente os serviços públicos de proteção contra sinistros e calamidades, sendo que impõe-se, em caráter preliminar, definir

em que contexto a atuação de bombeiros voluntários se insere como nova forma de provisão e gestão desse setor da administração pública — a segurança pública. Também de forma transversal, e bastante recorrente em todo o estudo, analisa-se a participação da comunidade organizada, constituída em organização sem fins lucrativos, chamada Terceiro Setor, propicia uma análise da situação sob um novo enfoque.

A abordagem mostra-se relevante, na medida em que foram introduzidos na agenda estatal brasileira, ao lado da preocupação com a democratização dos processos, com a equidade e qualidade dos resultados, novos processos e novas formas de provisão e de gestão dos serviços públicos.

Nesse sentido, a instituição município tem-se apresentado, no transcurso da história gaúcha relativa aos serviços de proteção contra os sinistros, como uma significativa instância político-administrativa para o desenvolvimento dessa atividade, mediante ações que evidenciam a flexibilização para a participação da comunidade em mais esse setor da administração pública. Este avanço surge a partir da década de 70, e acentua-se no final da década de 80, tendo por marco a Constituição Estadual do RS, de outubro de 1989.

Essa manifestação do fenômeno Bombeiros Voluntários pode ser observada tanto em escala nacional, valendo-se desse fato legal, quanto em âmbito local. Assim, como apoio ao estudo, buscou-se a contribuição de alguns autores voltados ao tema que, se de um lado é novidade, por outro está alinhado com as tendências de inovação e emergência de novas formas de provisão e de gestão na administração pública.

2.1 A RESPONSABILIDADE DISTRIBUÍDA

Retomando a discussão do assunto para uma esfera que contempla a análise das relações de poder, espaço e função dos diversos atores que compõem o contexto, temas como Estado, Município e Sociedade Civil não podem deixar de ser objeto central da discussão. O Município nesse contexto multifacetado e sistêmico ocupa papel de relevância, pois constitui o âmbito mais evidente da formulação e implementação de ações que solucionam os problemas locais. Assim, tanto a reconstrução do Estado, a relação do indivíduo com o Estado e a descentralização como o caminho para a democracia e para o desenvolvimento são temas hoje presentes tanto na sociedade como em todos os ambientes acadêmicos e de governo.

GROISMAN (1989), citado por FACHIN e CHANLAT (1998, p.11), destaca a importância do “fortalecimento dos poderes locais e dos governos municipais para o

desenvolvimento da democracia, embora nem sempre as idéias descentralizadoras tivessem em si soluções democráticas”. FACHIN e CHANLAT também destacam que há uma “necessidade de superar-se a dicotomia governo central-governos municipais por meio de reconhecimento e da ação de outras Forças Sociais”.

Esses autores verificam também que uma das conseqüências marcantes da época de crise que atravessamos, tanto ao norte quanto ao sul da América Latina, é a redescoberta da influência que o município pode ter na vida dos cidadãos. No mundo inteiro, a maioria da população vive atualmente em grandes centros urbanos que devem oferecer os serviços básicos que ela espera receber.

Diferentemente do que ocorre nas instâncias regionais, nacionais e mais recentemente supranacionais, onde é possível refugiar-se impunemente na abstração, a proximidade dos cidadãos no âmbito municipal não dá espaço para fugas. Os grandes políticos, de esquerda ou direita, alternando-se com freqüência no poder, se sucedem sem que se tenha a impressão que eles tenham estado sempre em contato direto com a realidade do dia a dia. A esfera municipal, no entanto, está em contato direto com a realidade.

O século XXI parece estar se dirigindo para uma reabilitação da *pólis*, da cidade. Num contexto geral difícil, as cidades que compreenderem que se tornaram o centro de gravidade das atividades econômicas, culturais, sociais, políticas e, ao mesmo tempo, um lugar privilegiado de identificação, e que, ao chegarem a adotar, tanto no plano político como no administrativo, as estruturas e os modelos a altura de suas novas responsabilidades, contribuirão de maneira tangível e significativa para o bem-estar dos seus municípios.

A administração municipal, em diferentes países e em diferentes gestões, tem sido portadora de um grande número de lições sobre questões tão fundamentais como: quais são as atividades próprias do governo municipal? Que relações deveriam existir entre os eleitos, representantes dos cidadãos, e a máquina administrativa? Em época das mais distintas dificuldades, que ligações poderiam ser estabelecidas com outras forças sociais? Que filosofias são as mais indicadas para encontrar soluções? Como devem ser divididas as responsabilidades entre os distintos quadros executivos e como devem exercer suas atitudes?

A presença, assim, do município na vida do cidadão, desde as antigas formações da cidade-estado, até as atuais, aponta para a importância de uma melhor gestão nesta esfera de governo - aparentemente desimportante, algumas vezes, se compararmos com a escala em que os problemas são resolvidos aos níveis estadual e federal - mas sem dúvida “o nível de governo mais próximo do povo, onde se concretizam os anseios de democracia, de justiça social, e de vida digna para nossas populações”, conforme manifestação de FRACASSO (1995) *in* FACHIN e CHANLAT (1998, p.16).

Não se alcança a democracia sem que ela se revele no cotidiano das pessoas e sem que se expresse nas relações do governo com a sociedade. Assim, a dinâmica do governo municipal, eficiente, eficaz e democrático, é ambição a alcançar e precisa ser melhor estudada para que tais metas sejam alcançadas. Com essa finalidade, tanto no Brasil como na América Latina, torna-se cada vez mais transparente, após um período longo de ditaduras militares, que está ocorrendo um processo de mudança bastante significativo. Compreende-se, nesse processo de redemocratização, não só uma descentralização de atividades governamentais no âmbito de prestação de serviços públicos mas também e, principalmente, uma maior articulação da sociedade civil, via os mais variados mecanismos de participação comunitária.

Adjacente a todas as discussões está a questão do exercício da cidadania: da participação efetiva da população nas diversas instâncias decisórias, salientando-se que o conceito de cidadão e cidadania não se limita aos significado de *cidadão consumidor de serviço* (que conduz o conceito de cidadão ao de satisfação de algumas das necessidades básicas do homem, mas também que se amplie no sentido de visualizar o homem como um ser capaz de decidir e provocar mudanças.

Para GENRO *in* FACHIN e CHANLAT (1998, p.17), “uma comunidade chamada a governar sai de seu cotidiano alienado, disperso, de um cotidiano que não tem alternativas, e descobre alternativas”. Com esse movimento, esboça-se, então, uma retomada da importância do papel das comunidades locais, dos governos municipais, no alcance mais completo da cidadania. Retoma-se, de alguma forma, a forma de governo mais próxima do cidadão em geral, mais próxima de suas necessidades vitais, mais próxima de colaborar no alcance de sua completude como ser.

2.2 A INOVAÇÃO NOS GOVERNOS LOCAIS

Em decorrência do fato de que mais e mais atribuições estão sendo repassadas ou devolvidas aos governos locais, torna-se evidente que, embora ocorram as dificuldades normais em termos de disponibilidade de recursos humanos qualificados e da permanência de estruturas tradicionais de poder, emerge considerável aporte de experiências inovadoras, dentre elas as novas formas de provisão e de gestão de serviços públicos.

As inovações representam formas novas de tratar os problemas, havendo ou não recursos financeiros fartos. 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 locais e de sua ação.

Outra questão crucial que também compõe a discussão sobre as relações entre o governo local e sociedade civil organizada, envolve a assunção, pela comunidade local, de decisões acerca de seu próprio desenvolvimento. A perspectiva de maior importância do governo local no futuro dos países se apresenta, hoje, visualizada “dentro do quadro da mundialização da economia”. (FACHIN e CHANLAT, 1998, p.18). Surgem novos (e acentuam-se antigos) problemas. Aceleraram-se as mudanças tecnológicas e está-se diante de um novo quadro de divisão do trabalho. A redução do papel do governo e a ameaça de desemprego ronda cada vez mais perigosamente os diferentes países. Os países do chamado *terceiro mundo* temem nunca deixar de sê-lo. A pobreza e o desemprego preocupa, mas os governos nacionais parecem não encontrar solução e partem inclusive para propostas de redução do papel do Estado e conseqüentes reduções do quadro de pessoal.

Nesse quadro aterrorizante, admite-se a revalorização dos governos locais. Segundo estudo da OCDE³, citado por FACHIN e CHANLAT (1998, p.18), as autoridades locais - preocupadas com o desenvolvimento de suas próprias comunidades — obtêm habitualmente melhores resultados do que outras autoridades no que respeita à tarefa empreendedora e ao desenvolvimento local. Qualquer rejuvenescimento do *local*, no entanto, tem alguns pressupostos.

PRÉVOST (1995), por exemplo, afirma que “em todas as experiências felizes de desenvolvimento econômico, o espírito empreendedor e a liderança local têm sido os elementos cruciais”, evidenciando a presença constante de uma “forte dimensão humana em todas as experiências, seja pela intervenção de personagens-chave, de líderes locais ou em razão da participação da comunidade”.

Mas é importante considerar que há que se distinguir a inovação em razão da liderança (e que às vezes se esgota no momento do afastamento da liderança) e a inovação como impressa num sistema administrativo – a organização inovadora. E o envolvimento das comunidades locais (identificável ou discutida em estudos como os de Giacomoni, de Heber, Moura e Fischer ou de Carvajal e Guerrero, ou ainda, de Favreau, Fréchette, Lachapelle e Zapata) se configura como , conforme FACHIN e CHANLAT (1998, p.18).

Em livro recente, CABRERO (1995) *in* FACHIN e CHANLAT (1998, p.18) ao se expressar 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, en fin nuevas estrategias para la gobernabilidad.” (CABREIRO, 1995, p. 13).

³ OCDE – Organização das Comunidades Economicamente Desenvolvidas

O conceito de *inovação* pode significar diferentes coisas. O dicionário Larousse indica que inovar é “introduzir uma coisa nova para substituir qualquer coisa antiga” e que inovação tem o sentido de “mudanças, criação”.

Já DÁVILLA (1991), no bojo de um grande projeto de pesquisa sobre o êxito e inovação na América Latina definia inovação 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 não hierárquicas e programas de mudança planejada.

Também CHANLAT e FACHIN (1988), ao discorrerem sobre a problemática do governo municipal na América Latina, entendem que inovação também pode ser entendida como abandono do conservadorismo, o descobrimento de faces insuspeitadas da realidade a tratar e, principalmente, o descobrimento de formas novas - notadamente na ausência de recursos materiais e financeiros - para enfrentar problemas que surgem na dinâmica da vida municipal, em um processo de reinvenção. Significa normalmente reverter uma condição negativa para estabelecer uma relação positiva, de confronto do momento a modificar com uma perspectiva distinta. Indicam ainda que *innovar* também significa olhar com outros olhos os problemas, significa descobrir novos atores no processo de desenvolvimento local, significa espreitar a realidade e redescobri-la com olhos não presos a um paradigma antigo e tradicional.

2.3 CIDADANIA RESPONSÁVEL

Cada cidadão tem parcela ponderável de responsabilidade com sua própria segurança, de seus familiares, e dos grupos aos quais está direta ou indiretamente ligado, também deve preocupar-se com a defesa e proteção de sua vida e patrimônio (seu ou de outrem).

Ações como a instalação de extintores de incêndio, em casa ou no ambiente de trabalho, e outros tais como o apoio mútuo da vizinhança, conduzem à melhoria geral das condições de proteção das comunidades em casos de sinistros. Contudo a organização de bombeiros, por sua vez, deve estar pronta para estimular um processo de integração, prestigiando o cidadão que participa, orientando na prevenção de sinistros, e coordenando um sistema de serviços de bombeiros que não apenas inclua como também se apoie, fundamentalmente, nos serviços de bombeiros do âmbito municipal ou voluntário. Tais serviços tiveram por origem esforços comunitários, porém, devido a fatores relacionados à percepção do papel e função do Estado, nos últimos anos, têm apresentado uma tendência à

profissionalização. Ao entender-se que a flexibilidade tanto na provisão como na gestão desses serviços é possível e necessária, ainda assim se faz indispensável atentar para a observância de critérios que proporcionem igualdade de oferta de serviços para todas as pessoas, sem distinção de qualquer natureza.

Por outro lado, ao organizar-se um sistema integrado de segurança e proteção contra sinistros, de fato, está-se dando corpo ao preceito constitucional que define Segurança Pública como “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”. Dessa forma, embora se possa entender a proteção como uma ação preliminarmente do Estado, não há como limitar a participação dos diversos atores sociais, principalmente se o tema estiver sob a visão sistêmica da sociedade.

Assim, torna-se fundamental inserir o município, tanto poder público como seus habitantes, no sistema de proteção e defesa da comunidade contra sinistros. Fatores relevantes no contexto e que assumem destaque são os movimentos do Governo Estadual gaúcho no sentido de proceder atos e dispositivos legais que propiciam maior envolvimento, participação e ação das organizações do âmbito municipal público, misto ou voluntário, nesses sistemas de proteção contra sinistros. Casos concretos podem ser verificados na legislação específica, apresentada nos capítulos seguintes deste estudo, que indicam as condições e situações da inserção e participação dos bombeiros voluntários no sistema.

Com esse mesmo enfoque, pode-se recordar AKTOUF (1996), ao enunciar as bases essenciais do *humanismo radical*, o qual, no seu entender, tem respondido as questões e tendências da atual administração: “ Uma antiga tradição que remonta a Aristóteles (o famoso *o homem é um animal político*) e chega a Weber (a passagem da sociedade orgânica à sociedade mecânica, do *oikos* à burocracia faz do homem um ser fundamentalmente de comunidade, da sociedade, de relações com seus semelhantes. Um homem que vive e estabelece relações fundando e encarnando o sentido de si próprio (o que certamente torna privilegiados seu lugar e suas condições de realização).” (AKTOUF, 1996, p.239).

2.4 O PROBLEMA DE PESQUISA

2.4.1 Novas formas de gestão

Um eixo importante de mudanças na administração pública no RS, sugerido pelos casos analisados, consiste em novas formas de gestão de políticas públicas relacionadas à proteção contra sinistros e em alterações nos processos políticos associados à formulação e implementação das políticas dessa área pelos governos estaduais e municipais.

As tendências de mudanças identificadas pela análise dos casos estudados sugerem a existência de características centrais de gestão pública no RS, tais como: centralização decisória e financeira na esfera estadual, fragmentação institucional, atuação setorial, clientelismo, padrão verticalizado de tomada de decisões e de gestão, burocratização e padronização de procedimentos, exclusão da sociedade civil dos processos decisórios, impermeabilidade das políticas e das agências estatais ao cidadão e ao usuário e ausência de controle social e de avaliação das políticas públicas. Trata-se de um movimento ainda difuso no âmbito estadual, mas bastante delineado nos municípios, sendo que as diferentes experiências ora enfatizam o aspecto da participação da comunidade, ora uma outra dimensão, priorizando a ação da administração municipal. Embora não se configure uma negação de todos os aspectos críticos do padrão anterior, estabelecido pelo Governo Estadual, de fato, surge um novo sistema de gestão.

Dentre as tendências de mudanças no padrão de administração pública quanto à forma de provisão e de gestão dos serviços de proteção contra sinistros nos municípios de pequeno e médio porte, verificadas nos casos da amostra, podem ser destacadas as indicadas a seguir:

a) Mudanças nas relações entre Estado e cidadão.

A maior parte, ou a quase totalidade dos casos analisados tem como um de seus elementos constitutivos ou mesmo como preocupação central a participação do cidadão na formulação, na implementação e no controle e avaliação das políticas públicas relacionadas à proteção contra sinistros, evidenciados através dos serviços voluntários de bombeiros. Análise mais aprofundada sobre esta dimensão propicia qualificar melhor o envolvimento do cidadão nas ações de proteção contra sinistros.

Parte destas iniciativas governamentais do âmbito municipal pode não envolver uma participação efetiva, mas apenas a inclusão formal dos cidadãos em espaços específicos e limitados de gestão ou execução, estabelecendo uma participação controlada, instituída de cima para baixo. É importante citar, no entanto, a preocupação com a inserção de novos atores no âmbito das políticas públicas de proteção contra sinistros. Merece registro, todavia, que apenas pequena parcela dos casos analisados possuem esta dimensão - a participação popular como um dos fatores característicos no processo de sua implantação.

Talvez o próprio espaço da participação concedida e controlada - que parece caracterizar algumas das iniciativas - possa vir a ser apropriado pelos cidadãos, transformando a participação delegada em participação efetiva. Nesse sentido, os serviços voluntários de bombeiros nos municípios, alguns efetuados inteiramente por pessoas da comunidade, outros somente por funcionários municipais e em outros de forma conjugada, têm por objetivo

melhorar os níveis de segurança e proteção contra sinistros, por intermédio da interação entre o corpo de bombeiros municipal e os segmentos organizados da sociedade civil.

A informação ao cidadão constitui um aspecto privilegiado para algumas comunidades, assinalando outro eixo de alteração na relação entre Estado e cidadão, no âmbito das políticas públicas de proteção contra sinistros. Constituem-se exemplo dessa atuação procedida pelos integrantes dos Corpos de Bombeiros Voluntários para a comunidade em geral as palestras, os treinamentos e os programas em rádios e televisões sobre prevenção de incêndios e acidentes, bem como orientações sobre primeiros-socorros.

É possível identificar nos municípios da amostra que está ocorrendo no RS uma maior adequação dos projetos e ações dirigidas ao público-alvo, rompendo-se com a *padronização*, de caráter estadual, que tendia a prevalecer em boa parte das políticas públicas de proteção contra sinistros. A inserção dos serviços de bombeiros voluntários na comunidade local, a participação do cidadão na formulação e articulação desses serviços, incluindo diversos atores para sua implementação, contribuem para esta maior adequação das políticas às necessidades específicas de cada local e de cada *cliente*. A própria noção de clientela torna-se clara, à medida que o cidadão passa a estar *dos dois lados* do processo, deixando de ser o mero receptor passivo de *pacotes* prontos.

Dentre as iniciativas em que está presente esta perspectiva de adequação das políticas ao segmento atendido e às especificidades locais, podem ser citados os serviços de bombeiros voluntários, bombeiros comunitários, bombeiros municipais e bombeiros mistos, todos voltados à proteção das comunidades nos municípios contra os sinistros, particularmente os de incêndio, visando adequar a estrutura desses serviços ofertados às reais características, necessidades e possibilidades da clientela atendida.

b) Mudanças nas relações entre esferas de governo.

Diversos dos casos estudados e analisados envolvem a participação de diferentes esferas de governo em sua implementação, sendo que alguns entrevistados citam que mantêm intensa relação entre o município e a administração pública estadual, e mesmo com a federal.

Este aspecto merece um estudo específico, no sentido de se analisar esta participação, uma vez que iniciativas de natureza muito distinta podem envolver a presença em ações de roteção contra sinistros em sistemas como o de Defesa Civil⁴, que envolve diferentes níveis de governo. De qualquer modo, uma primeira abordagem desta questão já permite destacar

⁴ **Defesa Civil** – conjunto de medidas de natureza permanentes que visam evitar, prevenir ou minimizar as conseqüências dos eventos desastrosos e a socorrer e assistir as populações atingidas por tais eventos, preservando seu moral, limitando os riscos e perdas materiais e restabelecendo o bem-estar social.

algumas tendências que passam desde ações educativas, preventivas até situações que conduzem para a implantação dos serviços civis como auxiliares dos bombeiros.

Embora a iniciativa, verificada na maioria dos casos estudados, seja do governo municipal, a co-responsabilização pelo serviço de bombeiros com parte da comunidade é de dimensão central. Outra característica que está se constituindo nesses serviços prestados pela comunidade, identificados e classificados como um Terceiro Setor, é a presença do apoio financeiro do governo estadual e de outras organizações. Parece tratar-se, neste caso, de um processo de descentralização, que procura ir além da mera desconcentração da execução, envolvendo transferência de recursos e de decisões para os *bombeiros voluntários* dos municípios, mantendo-se a função coordenadora com as instituições estaduais locais envolvidas.

c) Mudanças nas relações entre Estado e sociedade civil.

A característica que mais se destaca nos casos estudados é o envolvimento de outros atores - ao lado do próprio governo - na formulação e implementação das políticas públicas de proteção contra os sinistros, sendo que na totalidade dos casos incluem, em algum grau, a participação de indivíduos ou entidades da sociedade civil – “comunidade organizada, organizações não-governamentais e setor privado empresarial”, conforme categoriza FARAH (1997, p.29).

Uma análise mais aprofundada deste aspecto permitirá discriminar a participação mais formal e episódica do envolvimento efetivo da sociedade civil nos rumos dos serviços voluntários de bombeiros nos municípios de pequeno e médio porte, o que implica interferir nas decisões relativas à sua formulação e implementação e na gestão das políticas de proteção contra sinistros nas comunidades. Há serviços de bombeiros voluntários nos municípios em que é possível identificar, com as informações disponíveis e os relatos nas entrevistas, certa afetividade no envolvimento de indivíduos e segmentos da comunidade local.

Embora na maioria dos casos a direção dos serviços seja de uma entidade governamental (Gabinete do Prefeito, Secretaria de Administração, de Obras ou mesmo da Saúde), vários serviços se estruturam em redes de entidades e instituições (como é o caso de escoteiros, bandeirantes, jipeiros, montanhistas), mobilizadas e articuladas em torno de um problema de interesse público, cujo enfrentamento ultrapassa a capacidade de ação isolada da administração municipal - seja por limites financeiros, seja pelo maior grau de *imersão* no problema que uma ação coordenada entre governo municipal e comunidade permite.

É importante destacar que, em alguns dos casos estudados, a própria provisão e gestão dos serviços passam a ser compartilhados, deixando de ser atribuição exclusiva da esfera de novos atores na busca de soluções para as questões públicas de proteção contra sinistros, o que é buscado através da implementação de serviços de bombeiros voluntários ou municipais nos municípios de pequeno e médio porte.

Na área da Segurança Pública, de forma específica quanto à proteção contra sinistros, essas iniciativas respondem a demandas no sentido da democratização até a *ponta do sistema* - o próprio posto de bombeiros voluntários local - como forma de garantir a adequação da política ao público-alvo, a melhoria da proteção contra sinistros e a redução dos danos decorrentes dos eventos adversos.

Assim como outras características dos municípios estudados nesta dissertação, a participação de outros atores se articula a uma maior autonomia do corpo de bombeiros voluntários nos municípios, procurando garantir a efetividade do sistema de proteção contra sinistros.

d) Integração de ações e políticas públicas de proteção contra sinistros

Alguns dos casos estudados apresentam como característica o esforço de superação da setorização das políticas públicas por bairros ou distritos, através da implementação de ações integradas para a criação do serviço de bombeiro de tal forma que atenda à maior parte possível da comunidade local.

e) Mudanças na gestão de organizações estatais

FARAH (1997), ao discorrer sobre novas formas de provisão e gestão no âmbito nacional brasileiro, identifica a existência de alguns segmentos da administração pública voltados à reforma de gestão de programas e políticas e da própria máquina estatal, sendo essa uma tendência bastante presente na atualidade. A atividade de proteção contra sinistros está incluída entre esses segmentos, sendo que enfatiza a dimensão gerencial de forma abrangente, procurando atingir a administração pública do município e do estado.

Com a finalidade de modernizar a gestão, as iniciativas se voltam para os seguintes eixos de mudança: a) descentralização e democratização da gestão e do processo decisório, com ênfase à participação da comunidade nestes processos; b) descentralização das estruturas de decisão em direção à unidade de execução buscando uma maior proximidade em relação ao *cliente*; c) formação e qualificação de bombeiros voluntários; d) valorização do quadro de serviços auxiliares de bombeiros, mediante melhoria de condições de trabalho e de melhor

reconhecimento junto a população local; e) reforço e sistemas de apoio a decisões - banco de dados, estatísticas de ocorrências de bombeiros; f) introdução de sistemas de avaliação de desempenho dos treinamentos e dos atendimentos; g) adoção de programas de qualificação técnica; h) redução de custos.

As iniciativas que estão ocorrendo no RS, em sua maioria, podem ser entendidas como parte de um processo incremental de mudança, que caminha no sentido da superação de diversas das características do padrão de gestão da segurança pública até recentemente prevalentes no âmbito nacional. Nesse contexto, a atividade de proteção contra sinistros possui uma história própria que se afasta, de alguma forma, do modelo estipulado para a segurança pública.

Embora no Brasil, tanto a atividade de polícia como a de bombeiro, estejam inseridas na mesma base legal, a da Ordem Pública, na proteção contra sinistros, a seqüência de fatos traduz maior flexibilidade do que os sistemas dispostos para as demais atividades de segurança e proteção, inclusive propiciando que alguns Estados estabeleçam tratamento diferenciado quanto as estruturas e serviços de bombeiros, ainda que restem apenas seis Corpos de Bombeiros estaduais que estão diretamente vinculados a órgãos policiais. No entanto, é no RS e em Santa Catarina que os serviços civis auxiliares de bombeiros, por intermédio de bombeiros voluntários, apresenta uma expressiva representação no contexto desses serviços, pois possibilita aos cidadãos procederem a gestão da sua própria proteção contra sinistros.

No RS, de forma acentuada nos municípios de pequeno e médio porte, está ocorrendo um esforço de imprimir maior eficiência e efetividade aos serviços oferecidos à população. A forte ênfase na democratização dos processos e serviços tem sido a forma como as administrações públicas municipais estão adequando a proteção contra sinistros nas suas localidades. É possível identificar um duplo movimento em direção à instauração e ampliação dos espaços de exercício da cidadania: de um lado, um movimento de inclusão de novos serviços à comunidade na pauta de ação do governo local; de outro, um processo de mudança na forma de provisão, gestão e implementação dos serviços de proteção contra sinistros, configurando os serviços auxiliares de bombeiros como nova forma de gestão, em que se destaca, como elemento central, a ampliação do elenco de atores envolvidos na gestão da proteção da comunidade contra sinistros, redefinindo a relação entre Estado e sociedade civil na esfera municipal.

Há, no entanto, um aspecto da experiência recente de governos municipais e estaduais que se mostra ainda extremamente crítico. Trata-se da descontinuidade administrativa que impõe, de alguma forma, uma descontinuidade à própria iniciativa inovadora, acarretando a interrupção de serviços organizados pela articulação da sociedade civil. Tal descontinuidade ocorre em função da existência de governos com mentalidade imediatista, de caráter político-

eleitoreiro, que buscam destacar a marca de sua administração pela negação radical de tudo o que foi implantado pela administração precedente.

Assim, para as administrações municipais, a mais desafiadora de todas as inovações - a continuidade de bons programas organizados pela sociedade civil em governos anteriores - pode assinalar, além de uma *novidade administrativa*, uma verdadeira mudança de postura diante da tendência de participação da comunidade na proteção contra sinistros nos municípios de pequeno e médio porte do RS.

No campo teórico, fundamentando-se nos conhecimentos da Administração, o tema pode ser tratado sob a ótica das relações de organizações com o seu ambiente, sendo tal assunto objeto, mais recentemente, de considerável atenção por parte dos estudiosos da área.

Segundo BLAU e SCOTT (1979), as organizações estão de tal forma inter-relacionadas com os sistemas sociais mais amplos em que se inserem que as *fronteiras* organizacionais com o meio não podem ser claramente definidas. Acrescentam os autores que o “ambiente social influencia as organizações - sua estrutura interna e suas relações entre si - mas existem também processos da retrocarga, através dos quais as organizações influenciam seu ambiente”.

O caráter relevante da efetiva compreensão das relações entre estrutura e ambiente impõe que se observe, também, a interação que se verifica entre as comunidades e as organizações nelas inseridas. BLAU e SCOTT (1979), referindo o levantamento bibliográfico empreendido por Form e Miller acerca deste tema, destacam que as influências exercidas pelas organizações sobre a comunidade afetam aspectos diversos, como a localização da comunidade, tamanho e padrão de crescimento, funções de desenvolvimento mais amplo, composição ocupacional, padrão de uso da terra, poder e estrutura de classe, etc.

De outra parte, a comunidade exerce influência também sobre a estrutura organizacional, definindo desde os tipos de implementação e provisão que podem se estabelecer, até o nível de gestão e funcionamento das organizações que ali se instalam.

Ainda que seja considerado reduzido o volume de conhecimento produzido relativamente à esfera de governo local com a participação efetiva da comunidade organizada, como um Terceiro Setor, se comparado com a quantidade de estudos realizados em organizações privadas ou mesmo públicas em geral, contribuições relevantes podem ser referidas. Dentre tais, cita-se o estudo de GEHRKE (1993) que aborda a relação entre os fatores ambientais e a estrutura organizacional em prefeituras gaúchas, alicerçado em estudo desenvolvido inicialmente por FRACASSO (1970); busca verificar as inter-relações entre variáveis ambientais (população, idade do município, grau de urbanização, grau de

dependência financeira, grau de industrialização e área geográfica) e a complexidade organizacional, o tamanho e o componente administrativo das organizações municipais.

Outro estudo, que serve de referência no sentido do tema dessa dissertação, foi desenvolvido por FARAH (1997), no qual a autora trata sobre as novas formas de provisão e gestão de serviços públicos em nível de governo local.

MESQUITA (1998), ao tratar sobre ações integradas de gerenciamento no âmbito municipal em especial procurando ressaltar experiências no Município de Porto Alegre, sobre uma política de compromisso com a cidadania, procede considerações apropriadas sobre o tema, identificando a necessidade de introduzir mecanismos inovativos na organização e gestão do setor público. Destaca a importância de uma filosofia comum de ação conjunta nas organizações, (e não só nas públicas) embasada sobre uma liberdade responsável, inspiradora de projetos inovativos. Também aponta a emergência de um mecanismo de *gerência intersectorial* com a finalidade de envolver vários órgãos.

KLERING (1998), ao analisar experiências recentes em municípios brasileiros, discorre sobre os novos municípios e sobre as conquistas de autonomia, citando que as comunidades aprendem, na prática, a reconhecer o papel central que governos municipais desempenham na promoção do progresso econômico e social, na busca de assegurar-lhes os diversos direitos de cidadania. Destaca que as administrações municipais estão mais propensas à gestão dos recursos necessários para implementar o progresso local pois têm mais flexibilidade e facilidade para orientarem e fomentarem as ações sociais e comunitárias, bem como os empreendimentos, em decorrência de sua estreita relação entre administração pública e ambiente (comunidade local).

De modo geral, estes estudos privilegiam uma abordagem essencialmente identificada com os serviços públicos tradicionais das comunidades, tais como saúde, educação, transporte e, até mesmo, as ações de incentivo à agricultura e pecuária. Estas relações estudadas buscam alcançar diversos aspectos do sistema social local (variáveis organizacionais do Executivo municipal e ambientais).

Cabe destacar que, embora a literatura conhecida trate de forma genérica sobre a emergência de novas formas de relação entre as organizações, o Estado e a sociedade civil organizada, os autores são, em termos gerais, convergentes (confirmam-se e complementam-se) sobre a necessidade de ampliar o espectro de análise da pesquisa, visando a um aprofundamento da abordagem e abrindo para novos setores, ainda não estudados. Tal orientação vale também para o estudo da sociedade civil organizada na formulação, provisão e gestão de serviços voluntários de bombeiros para a proteção contra sinistros em municípios de pequeno e médio porte no RS.

Assim, diante da importância e novidade que assume no contexto organizacional da administração pública, pretende-se, com esta pesquisa, avançar no estudo das novas formas de provisão e de gestão dos serviços de bombeiros voluntários em relação às estruturas administrativas dos poderes Executivos municipais e estaduais, focalizando mais detidamente as questões relativas ao envolvimento de pessoas da comunidade em serviços, (que originária e tradicionalmente eram procedidos pela administração pública), de forma voluntária e com expressivo grau de satisfação pessoal.

2.4.2 Questão central do estudo

O estudo parte da observação em municipalidades classificadas como de pequeno, e algumas até de médio porte, não havendo uma região do RS especificamente delimitada para o estudo, haja vista que o fenômeno do surgimento de serviços civis auxiliares de bombeiros ocorre em diversas localidades, inobstante fatores sócio-político-administrativos que as vincule.

Coloca-se como questão central desta pesquisa verificar a adequação da atual provisão, gestão e execução dos serviços de proteção contra sinistros nos municípios gaúchos, notadamente nos de pequeno porte populacional, executados com a participação da comunidade local às necessidades da administração pública municipal. Dessa forma, verificar como ocorre a garantia aos habitantes a respectiva proteção nos casos de sinistros, prevista na Constituição da República Federativa do Brasil.

Outra questão que, embora decorrente da anterior, também interessa de forma destacada, refere-se ao grau de satisfação pessoal e *profissional* das pessoas que executam os serviços de bombeiros voluntários nas comunidades onde estes serviços estão implantados dessa forma. Mais especificamente, busca-se verificar se a forma de provisão dos serviços de bombeiros (pela comunidade, de forma voluntária) e de gestão (em parceria entre a administração pública municipal e a sociedade civil organizada em Corpos de Bombeiros voluntários), está adaptada à realidade local. Essas questões podem ser formuladas da seguinte forma:

Correspondem, satisfatoriamente, àquilo que desses serviços se espera? Os serviços que estão sendo realizados são compatíveis com as potencialidades e/ou limitações locais?

De forma secundária (embora não menos interessante) busca-se identificar nuances do *imaginário* dos entrevistados que buscam, com suas ações individuais e voluntárias, constituir um *espaço coletivo* que lhes garanta plena cidadania e identidade na comunidade local. Para tanto, torna-se necessário definir em que grau a flexibilização das estruturas do serviço público

municipal e estadual, combinada com a difícil e crítica situação da administração pública dos municípios e do Estado para garantir a proteção contra sinistros, constituem fatores motivacionais que propiciam a adaptação das administrações municipais, com a participação da sociedade civil organizada, às demandas locais por novas formas de provisão e de gestão dos serviços de bombeiros em municípios de pequeno e médio porte.

Também constituem fatores condicionantes: a) a recente legislação estadual do RS, vinculada aos dispositivos constitucionais; b) a descentralização das ações do Estado para os municípios, refletidas na recente reorganização dos órgãos da Segurança Pública estadual.

3 OBJETIVOS DO ESTUDO

3.1 OBJETIVO GERAL

O objetivo geral desta pesquisa é o de analisar as formas de provisão e de gestão dos serviços de proteção contra sinistros nos municípios de pequeno e médio porte do RS, e oferecer possíveis opções de redimensionamento do atual sistema estadual de proteção contra sinistros, com vistas a um melhor aproveitamento dos segmentos da sociedade civil organizada na prestação voluntária destes serviços.

3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

O estudo tem como escopo os seguintes objetivos específicos:

- a) Elaborar uma seqüência histórica da prestação de serviços de proteção contra sinistros no RS;
- b) Descrever as condições atuais de prestação de serviços na proteção contra sinistros efetuados por Corpos de Bombeiros voluntários no RS;
- c) Identificar as formas de provisão e gestão dos serviços auxiliares de bombeiros no RS;
- d) Analisar a atual situação dos serviços de proteção contra sinistros realizados no RS à luz da legislação conseqüente;
- e) Verificar o grau de satisfação pessoal e *profissional* das pessoas que executam os serviços de bombeiros voluntários em municípios de pequeno porte no RS;
- f) Verificar a viabilidade de uma proposta de ampliação da proteção contra sinistros no RS mediante o incentivo à implementação de novos postos de serviços civis auxiliares de bombeiros.
- g) Indicar um modelo alternativo de estrutura e articulação administrativa e operacional dos serviços de bombeiros nos municípios de pequeno e médio porte do RS.

3.3 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO

Em 1889, o Brasil tornou-se uma República Federativa, cuja organização política e administrativa se assenta em um Distrito Federal, em 27 Estados e 5.437 municípios autônomos. O Rio Grande do Sul constitui o Estado mais meridional do país, possuindo atualmente 467 municípios, dentre os quais cerca de 75% são de pequeno ou médio porte, com uma população inferior a 50.000 habitantes. A classificação adotada, segundo o porte populacional, assentou-se na categorização definida por Bremaecker (1994). Grande parte desses municípios alcançou sua emancipação política e administrativa em 1988, 1992 e 1996; sendo instalados, respectivamente, em 1989, 1993 e 1997. Saliente-se ainda, que quase todos os 194 municípios instalados após a promulgação da Constituição Federal de 1988 são de pequeno porte.

A promulgação da Magna Lei de 1988 representa um marco importante, vez que além de consolidar o contexto atual de tendência à descentralização das ações do poder público,

materializadas nas novas diretrizes traçadas, evoluiu também no tocante a expansão e constituição de serviços de proteção contra sinistros em novos municípios.

Por outro lado, a Administração Pública brasileira passa, certamente, por um processo de redefinição, modernização, reorganização e desconcentração de suas atividades, e diversos são os desafios apresentados aos administradores, em todas as esferas, para atingir tais intentos. FISCHER (1993) destaca que a Nação Brasileira vem assistindo a momentos de crises e transformações de diversas ordens, decorrentes das tensões reestruturadoras, que atuam interna e externamente nos Estados nacionais, em escala global, desde as últimas duas décadas. Com o ambiente em processo de redefinição e rearranjo da ordem institucional, também a Segurança Pública, de uma forma geral, se insere no contexto. Neste setor da administração pública verifica-se a emergência das questões relacionadas à garantia dos direitos humanos e de cidadania, por intermédio dos quais a sociedade constitui instrumentos e formas para um convívio que lhe propicie condições básicas para uma existência digna, notadamente na esfera local.

Ao remeter a abordagem do estudo para o campo da Segurança Pública e, em particular, da proteção contra sinistros, revendo a situação de como ocorrem os serviços de bombeiros no RS, três fenômenos merecem destaque, não apenas pelas dimensões que alcançam, mas principalmente pelos reflexos que impõem ao espaço e à esfera local, quais sejam: a) a crise da Segurança Pública do Estado em investir na expansão dos serviços de proteção contra sinistros; b) o processo de descentralização da atuação do Estado; e c) a emergência de serviços de Bombeiros Voluntários nos municípios gaúchos.

O recente e crescente desejo de expandir os serviços civis auxiliares de bombeiros como forma de instituir a proteção contra sinistros, ancora-se numa série de razões, desde o descontentamento com a administração estadual, até a aspiração profunda e legítima de pessoas e grupos de construir identidades locais mais significativas, com histórias, práticas e valores próprios, que elevem seus padrões de segurança e proteção da vida local.

Entretanto, por ocasião da instalação dos serviços de bombeiros nos municípios, atenção especial deve ser dispensada à composição do aparato administrativo que constituirá o instrumento mediante o qual o Chefe do executivo municipal e a comunidade passarão a implementar na proteção contra sinistros. Destaque-se que o dimensionamento impróprio dos serviços de bombeiros, embora sejam na maioria voluntários tende a repercutir em gastos elevados, tanto com pessoal como com materiais, equipamentos e instalações. Isto pode contribuir para a redução dos níveis de investimentos públicos no âmbito da esfera municipal de governo.

Evidente que outros fenômenos também participam do contexto, entretanto destacam-se apenas estes, por se tratar do escopo principal do estudo, qual seja: indicar novas formas de provisão e de gestão dos serviços de proteção contra sinistros que propiciem regularidade e igualdade de condições de tratamento, no tocante a área de serviços em estudo, para todas as pessoas no RS, de tal forma que possibilite a participação de novos atores - a comunidade -, na solução de situações tipicamente de interesse local.

Necessário destacar que, ao indicar novas formas de provisão e de gestão dos serviços de proteção contra sinistros, que por si só não solucionam a situação, evidenciam, contudo, uma questão bastante recorrente e fatídica:

A quem cabe prover os serviços de proteção contra sinistros?

A resposta tradicional já é conhecida. Um coro se fará ouvir apontando para o Estado, referindo-se ao estado federado. Afinal, há todo um aparato, com inúmeras organizações de bombeiros para cumprir esta tarefa essencial à vida nas comunidades.

Vale lembrar que desde cedo aprendemos que a eles (bombeiros) cabe essa tarefa. E exigimos: *O bombeiro existe é para isso!*

É o bombeiro que deve nos proteger contra os sinistros.

Para que se pagam os bombeiros?

Poucos se dão conta da evolução social e de que o povo, por intermédio do Poder Constituinte⁵, modificou este conceito e distingue os vários níveis de segurança e proteção, reservando às organizações de bombeiros estaduais missões mais abrangentes no interesse público, como é o caso da fiscalização da prevenção de incêndio em prédios.

A eficiência e eficácia dos serviços de proteção contra sinistros nos municípios, criados e prestados segundo a necessidade da própria comunidade, mediante serviços civis auxiliares de bombeiros - bombeiros voluntários - decorrem, fundamentalmente, além da disponibilidade de recursos, da forma como estão originados. A organização do serviço de bombeiros municipal deve, por conseguinte, “estar apta a corresponder satisfatoriamente às demandas locais.” (RABI, 1994). De outra parte, a disposição constitucional que estipula a garantia da proteção da vida conduz o administrador público municipal a constituir, na organização legal do serviço público, uma estrutura de pessoal para a implementação dos serviços de proteção contra sinistros tendo como base a norma legal aprovada pelo Poder Legislativo.

⁵ Embora, não se pode desconhecer, existe intensa discussão em relação a legitimidade desse momento legal-histórico brasileiro, cujo eixo central de discordância envolve os aspectos relacionados a representatividade e representação.

Associe-se, a isso, a cultura legalista profundamente arraigada no campo da administração pública, onde não raras vezes as análises de questões importantes próprias das ciências administrativas cedem espaço às interpretações circunscritas ao campo do direito administrativo. Assim, “o que é complementar passa a ser principal e o que é central - a administração - é relegado ao nível de acessório”. (BERQUE,1998).

Consolidada a necessidade da provisão e instalação dos serviços de proteção contra sinistros, acentua-se ainda mais a importância de uma estrutura de serviços dimensionada de forma a maximizar o atendimento ao interesse público e minimizar os custos de manutenção destes aparelhos, conciliadas as características e aspirações de cada comunidade local.

Maximizar a satisfação das demandas públicas, conforme ROCHA (1991) significa “disponibilizar à população local, por intermédio do aparato administrativo municipal, os serviços públicos nos níveis de qualidade desejado”. O atendimento a estas demandas (em constante evolução), no que se refere a proteção contra sinistros, será alcançado com maior sucesso pelo gestor público e a sociedade civil organizada, quanto maior for a flexibilidade administrativa e facilidade de gerenciamento que dispuser, aliado ao indispensável suporte e envolvimento da comunidade local.

Neste momento, ressalta-se a figura do administrador-gestor, como um homem público, eleito para representar sua comunidade, e ocupar-se com atividades que propiciem condições satisfatórias para a vida em coletividade. Para não incidir em descuido, falta de zelo e até mesmo omissão, adota ações que possibilitam atenuar os efeitos dos sinistros⁶, minimizar as perdas mas, ainda assim, paliativas, enquanto provisórias.

São os casos onde se dissemina na comunidade (que não possui serviços de bombeiros) a preocupação e importância de possuir extintores de incêndio. Ação esta de caráter meritório, todavia insuficiente, pois não atende aos casos em que o extintor de incêndio (aparelho destinado a debelar princípios de incêndio) não consegue solucionar a situação, ou mesmo nos casos de incêndio que não são detectados em tempo para serem adotadas as ações correspondentes. Resta, desta forma, a eficiência do aparelho, mas ineficácia na proteção contra os sinistros.

Outra atitude das administrações públicas municipais tem sido solicitar apoio aos municípios vizinhos para que lhes socorra nos casos de incêndio. Estabelecem acordos de *mútua-cooperação*, *parcerias* e até mesmo *consórcios* para a aquisição de veículos e equipamentos. Embora pareça algo bastante evidente que o socorro aconteça, independentemente de acordos ou contratos, ainda assim fica notório o descuido do

⁶ Embora pareçam pragmáticas, com aparência de ação técnica, essas providências são ineficazes se isoladas de suporte e apoio de uma estrutura de serviços de bombeiros.

administrador público que autoriza a saída de uma equipe de bombeiros do seu município para socorrer outro, deixando a sua comunidade *a descoberto* naquele intervalo de tempo. Desta forma, torna-se importante não desconsiderar este aspecto legal⁷ no contexto da administração dos serviços de bombeiros nos municípios de pequeno e médio porte do RS.

Assim, ao abordar a questão do tempo de resposta aos chamados como fator determinante da eficiência da proteção contra sinistros, faz-se necessário indicar que atualmente no RS, dos 467 municípios, 98 (17%) dispõem de proteção própria, enquanto os 369 restantes (83%) não a possuem de forma efetiva. Isto induz a afirmar que existem mais de quatro municípios sem serviços de proteção contra os sinistros, para cada um onde existe este serviço.

Vale dizer ainda que, para cada cinco municípios, somente um dispõe de recursos para debelar as chamas dos incêndios, salvar acidentados ou mesmo salvar pessoas em situação de afogamento, de forma imediata (considerando-se que estejam presentes as condições ideais de veículos, equipamentos e bombeiros treinados).

Pode-se, portanto, inferir com base nos dados apresentados no Quadro 1 e Gráfico 1, que somente a quinta parte dos administradores públicos municipais gaúchos está observando e cumprindo as condições mínimas e indispensáveis de proteção de sua comunidade. E, sob o prisma da economia, que 4/5 dos municípios do RS estão em condições desfavoráveis no que se refere ao item proteção contra sinistros, para qualquer estudo que objetive verificar a viabilidade de instalação de novas empresas na localidade - por ser este também um fator significativo para indústrias que mantêm relações comerciais com outros mercados.

Neste contexto, aperfeiçoar os serviços de proteção contra sinistros passa a ser uma preocupação da administração pública quando se considera, e pondera, todos os componentes desta questão. Faz-se necessário atentar, portanto, para a qualificação desses serviços, para não motivar uma ilusória *sensação* de segurança e proteção.

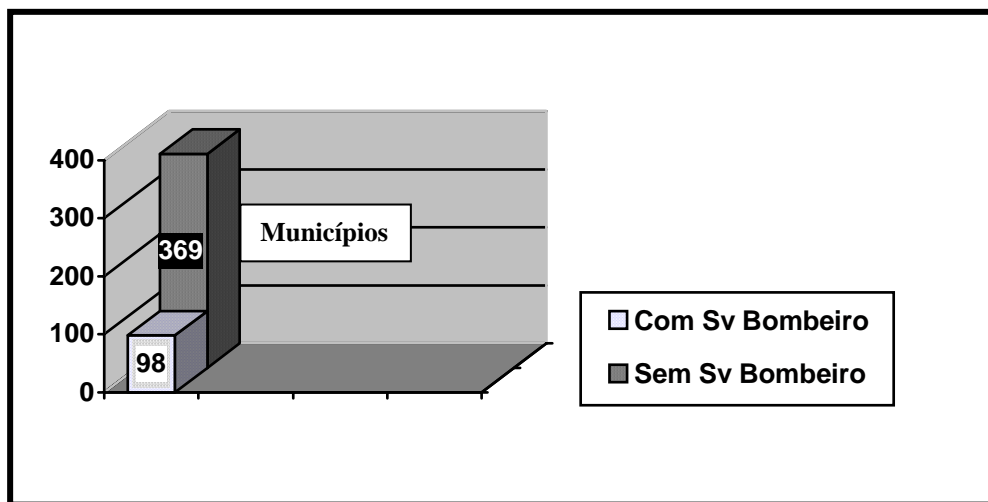
Quadro 1 - Situação dos serviços de proteção contra sinistros no RS – 1999.

Situação	Quantidade	Proporção (%)
Municípios do RS	467	100
Com Serviço de Bombeiro	98	17
Sem Serviço de Bombeiro	369	83

⁷ E politicamente muito sensível.

Fonte: Comando do Corpo de Bombeiros – Abril de 1999.

Gráfico 1 - Situação da proteção contra sinistros no RS.



Fonte: Comando do Corpo de Bombeiros – 1º Semestre 1999.

Esta situação, em que se visualiza a expressiva falta de serviços de proteção contra sinistros nos municípios gaúchos, o procedimento adotado tem sido movimentar guarnições de Bombeiros das cidades vizinhas para atender às emergências com a intenção de salvar vidas e patrimônios, todavia, muitas vezes, não consegue no tempo necessário.

Neste sentido, reforça-se a idéia de que a expansão dos serviços civis auxiliares de bombeiros nos municípios de pequeno e médio porte trará como reflexo o aumento e melhoria da proteção contra sinistros no RS, sendo, portanto, necessário implementar mudanças nas formas de provisão e de gestão destes serviços, descentralizando esta atividade que tem sido exclusiva do Estado e flexionando as estruturas, de tal forma que inclua a participação da sociedade civil organizada, mediante a atuação *voluntária*.

3.3.1 Contribuições pretendidas

Este estudo tem o propósito fundamental de reunir elementos que permitam desenvolver modelos de pesquisa mais complexos, que possam contribuir para o avanço da administração de serviços no campo da administração pública municipal, com visível reflexo na administração pública estadual. Busca, ainda, propiciar uma fonte de consulta referente a atividade de proteção contra os sinistros nos municípios gaúchos, principalmente, os de pequeno porte; identificar a prevalência da gestão da proteção contra sinistros com a

participação da comunidade mediante a instituição de serviços civis auxiliares de bombeiros - bombeiros voluntários.

Ainda, que possa servir de subsídio para administradores e profissionais que atuam na área da administração de serviços de proteção contra sinistros, bem como na garantia dos direitos fundamentais do homem, enquanto cidadão completo no seu espaço e local.

4 REVISÃO DA LITERATURA

4.1 O ESTADO MODERNO

Com o propósito de trazer um aporte teórico consistente e relevante à compreensão dos aspectos relacionados ao problema da pesquisa, optou-se por lançar preliminarmente as bases conceituais que permitam identificar em essência o real significado do *Estado local*. Seja pela amplitude de seu alcance, seja pela diversidade de formas mediante as quais se manifesta, o Estado moderno pode ser destacado como elemento que assume posição central entre as mais complexas instituições concebidas pelo homem.

Uma primeira aproximação acerca de sua natureza permite, de um modo geral, conforme GRUPPI (1996), identificar no Estado três elementos fundamentais, quais sejam: poder político; povo; e território. Contudo a compreensão do que seja e quais são efetivamente as funções e o motivo da existência do Estado, demanda um aprofundamento maior, principalmente no que tange ao seu aspecto político. Neste particular, Max Weber representa ponto de referência obrigatório. 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” (BENDIX, 1986).⁸

Evoluindo da noção de Estado proposta pelo teórico absolutista Thomaz Hobbes (1588-1679) e, mais tarde, pelos representantes da corrente contratualista, mais notadamente a de inclinação liberal do século XVII, inaugurada por John Locke (1632-1704) e outros, alcança-se, adotando-se as interpretações propostas inicialmente por Karl Marxs e Friedrich Engels, uma leitura mais consistente acerca do que seja, efetivamente, o Estado, sua origem e propósitos, segundo uma perspectiva de classes.

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. 66-67).

TRAGTENBERG (1992, p. 22) cita que, na ótica Hegeliana, o Estado, enquanto “realidade moral”, sintetizando o substancial e o particular, encerra o interesse universal,

⁸ Segundo a formulação weberiana, uma comunidade política pode ser considerada *Estado moderno* quando se fizerem presentes: “1) uma ordem administrativa e jurídica sujeita a alterações através de legislação; 2) um aparelho administrativo que conduza os assuntos oficiais de acordo com a regulamentação legislativa; 3) autoridade com poder sobre as pessoas – [...] e sobre a maioria das ações que acontecem na área de sua jurisdição; 4) a legitimação para usar a força dentro de sua área, quando a coerção é permitida ou recomendada pelo governo legalmente constituído, isto é, se estiver de acordo com algum estatuto promulgado.” (BENDIX, 1986, p.323).

constituindo-se em instância suprema que elimina todas as particularidades no seio de sua unidade.

A corrente marxista, em contraposição, concebe o Estado como instrumento de dominação posto a serviço da classe capitalista, atuando como mediador, não acima, mas envolvido nos conflitos de classes. O Estado, sob esse prisma, seria “uma expressão ou condensação de um grupo por outro”, (CARNOY,1986, p. 316).

ENGELS (1982, p. 191) define o Estado não como:

“Um poder que se impõe à sociedade de fora para dentro; tampouco é a, nem a *imagem e a realidade da razão*. É antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da *ordem*. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela, e dela se distanciando cada vez mais, é o Estado.”

O Estado assume, pois, neste contexto, um papel específico de dominação e acumulação, envolvendo as três esferas políticas. Estas funções específicas materializam-se diretamente na manutenção das condições para a reprodução da força de trabalho e, de forma subsidiária, na garantia à reprodução do capital; quais sejam: educação; saúde; saneamento; sistema viário, transporte coletivo; etc. Neste compasso - enfocando-se o nível local de governo -, as providências tomadas por este *Estado local* criam também, as condições para o desenvolvimento do capital privado. Os governos locais assumem papel importante no processo de desenvolvimento, não necessariamente mediante a produção direta, mas atuando no sentido de propiciar um ambiente adequado para a movimentação e produção de bens e capitais.

MESQUITA (1992) entende que as possibilidades de investimentos e lucros aumentam, por conseguinte, à medida que se expande a criação de novos municípios.

Alguns autores da corrente marxista entendem que a idéia de poder local encontra-se em um nível político subordinado em relação ao Estado central.

Outros autores, entretanto, rejeitam formulações marxistas que imponham ao local, uma função de caráter tão-somente reprodutiva das contradições gerais existentes na estrutura de classes em nível nacional. PINHO (1993) entende que a esfera *local* encerra, pois, particularidades específicas, não refletindo, obrigatoriamente, as contradições observadas em âmbito *nacional*. A determinação da especificidade da esfera local, segundo esse autor, demanda a definição objetiva das relações existentes entre o *Estado central* e o *Estado local*.

Segundo este autor, dentre as “duas funções básicas do Estado - acumulação e legitimidade - cabe mais ao *Estado central* a primeira, enquanto a segunda repousa sobretudo no nível *local*”.

4.2 A CRISE DO ESTADO

Estado e sociedade formam, numa democracia, um todo individual. O Estado, cuja competência e limites de atuação estão definidos precipuamente na Constituição, deriva seu poder de legislar e de tributar, da legitimidade que lhe outorga a cidadania, via processo eleitoral. A sociedade, por seu turno, manifesta seus anseios e demandas por canais formais ou informais de contato com as autoridades constituídas. É pelo diálogo democrático entre o Estado e a sociedade que se definem as prioridades a que o Governo deve ater-se para a construção de um país mais próspero e justo.

Nos últimos anos, assiste-se em todo o mundo a um debate acalorado - ainda longe de concluído - sobre o papel que o Estado deve desempenhar na vida contemporânea e o grau de intervenção que deve ter na economia.

No Brasil, o tema adquire relevância particular, tendo em vista que o Estado, em razão do modelo de desenvolvimento adotado, desviou-se de suas funções precípua para atuar com grande ênfase na esfera produtiva. Essa maciça interferência do Estado acarretou distorções crescentes no mercado, que passou a conviver com artificialismos que se tornaram insustentáveis na década de 90.

Num sistema capitalista, Estado e mercado, direta ou indiretamente, são as duas instituições centrais que operam na coordenação dos sistemas econômicos. Dessa forma, se uma delas apresenta funcionamento irregular, é inevitável que ocorra uma crise. Foi assim nos anos 20 e 30, quando o mau funcionamento do mercado trouxe em seu bojo uma crise econômica de grandes proporções. Já nos anos 80 é a crise do Estado que põe em xeque o modelo econômico em vigência.

É importante destacar que a redefinição do papel do Estado é um tema de alcance universal nos anos 90. No Brasil, essa questão adquiriu importância decisiva, tendo em vista o peso da presença do Estado na economia nacional. A crise do Estado teve início nos anos 70, mas só nos anos 80 se tornou evidente. Paralelamente ao descontrole fiscal, diversos países passaram a apresentar redução nas taxas de crescimento econômico, aumento do desemprego e elevados índices de inflação.

Após várias tentativas de explicação, tornou-se claro, afinal, que a causa da desaceleração econômica nos países desenvolvidos e dos graves desequilíbrios na América Latina e no Leste Europeu devia-se a *crise* do Estado, que não soubera processar de forma

adequada a sobrecarga de demandas a ele dirigida. A desordem econômica expressava, assim, a dificuldade do Estado em continuar a administrar as crescentes expectativas em relação à política de bem-estar, aplicada com relativo sucesso no pós-guerra.

A primeira grande guerra mundial e a grande depressão representam o marco da crise do mercado e do Estado liberal. Surge em seu lugar um novo formato de Estado, que assume um papel decisivo na promoção do desenvolvimento econômico e social. A partir desse momento, o Estado passa a desempenhar um papel estratégico na coordenação da economia capitalista, promovendo poupança forçada, alavancando o desenvolvimento econômico, corrigindo as distorções do mercado e garantindo uma distribuição de renda mais igualitária.

Não obstante, nos últimos 20 anos, esse modelo mostrou-se superado, vítima da *desaceleração* do desenvolvimento tecnológico e da globalização mundial, que tornaram a competição entre as nações muito mais aguda.

No Brasil, embora esteja presente desde os anos 70, a crise do Estado somente se torna clara a partir da segunda metade dos anos 80. 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.

Adicionalmente, o aparelho do Estado concentra e centraliza funções, e se caracteriza pela rigidez dos procedimentos e pelo excesso de normas e regulamentos. A reação imediata à crise - ainda nos anos 80, logo após a transição democrática - foi ignorá-la. Uma segunda resposta igualmente inadequada foi a neoliberal, caracterizada pela ideologia do Estado mínimo. Ambas revelaram-se irrealistas: a primeira, porque subestimou tal desequilíbrio; a segunda, porque utópica.

4.3 SERVIÇOS PÚBLICOS

A atribuição primordial da Administração Pública é oferecer utilidades 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 alude-se a *serviço público* está-se abrangendo ambas as categorias.

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, como acentuam os modernos publicistas.

DUGUIT (1923) entende que serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniências do Estado.

Fora dessa generalidade não se pode, em doutrina, indicar as atividades que constituem serviço público, porque variam segundo as exigências de cada povo e de cada época. Nem se pode dizer que são as atividades coletivas vitais que caracterizam os serviços públicos, porque ao lado destas, existem outras, sabidamente dispensáveis pela comunidade, que são realizadas pelo Estado como serviço público.

Também não é a atividade em si que tipifica o serviço público, visto que algumas tanto podem ser exercidas pelo Estado quanto pelos cidadãos, como objeto da iniciativa privada, independentemente de delegação estatal, a exemplo do ensino, que ao lado do oficial existe o particular, sendo aquele um serviço público e este não. O que prevalece é a vontade soberana do Estado, qualificando o serviço como *público* ou de *utilidade pública*, para sua prestação direta ou indireta, pois serviços há que, por natureza, são privativos do Poder Público e só por seus órgãos devem ser executados, e outros são comuns ao Estado e aos particulares, podendo ser realizados por aqueles e estes.

Daí essa gama infindável de serviços que ora estão exclusivamente com o Estado, ora com o Estado e particulares, e ora unicamente com particulares. Essa distribuição de serviços não é arbitrária, pois atende a critérios jurídicos, técnicos e econômicos, que respondem pela legitimidade, eficiência e economicidade na sua prestação.

Diante dessa realidade, impõe-se classificar os seus serviços públicos pelos caracteres comuns do gênero e traços distintivos das espécies em que se diversificam. Levando-se em conta a essencialidade, a adequação, a finalidade e os destinatários dos serviços, pode-se classificá-los em: públicos e de utilidade pública; próprios e impróprios do Estado; administrativos e industriais; *uti universi* e *uti singuli*.

Serviços públicos, propriamente ditos, são 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. Por isso mesmo, tais serviços são considerados privativos do Poder Público, no sentido de que só a Administração deve prestá-los, sem delegação a terceiros, mesmo porque, geralmente, exigem atos de império e medidas compulsórias em

relação aos administrados. Exemplos desses serviços são os de defesa nacional, os de polícia, os de preservação da saúde pública.

Serviços de utilidade pública são os que a Administração, reconhecendo a sua conveniência (não essencialidade, nem necessidade) para os membros da coletividade, presta-os diretamente, ou aquiesce a que sejam prestados por terceiros (concessionários, permissionários ou autorizatários), nas condições regulamentadas e sob seu controle, mas por conta e risco dos prestadores, mediante remuneração dos usuários. São exemplos dessa modalidade, os serviços de transporte coletivo, energia elétrica, gás, telefone.

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 à sua disposição utilidades que lhe proporcionarão mais conforto e bem-estar. Daí se denominarem, os primeiros, serviços pró-comunidade, e os segundos, serviços pró-cidadão, na consideração de que aqueles se dirigem ao bem-comum, e estes, embora reflexamente interessem a toda a comunidade, atendem precipuamente às conveniências de seus membros, individualmente considerados.

Serviços próprios do Estado são aqueles que se relacionam intimamente com as atribuições do Poder Público (segurança, polícia, higiene e saúde públicas) e para a execução dos quais a Administração usa da sua supremacia sobre os administradores. Por esta razão só devem ser prestados por órgãos ou entidades públicas, sem delegações a particulares. Tais serviços, por sua essencialidade, geralmente são gratuitos ou de baixa remuneração para que fiquem ao alcance de todos os membros da coletividade.

Serviços impróprios do Estado são os que não afetam substancialmente as necessidades da comunidade, mas satisfazem a interesses comuns de seus membros e, por isso, a Administração os presta remuneradamente, por seus órgãos, ou entidades descentralizadas (autarquias, empresas públicas, sociedade de economia mista, fundações governamentais) ou delega a sua prestação a concessionários, permissionários ou autorizatários. Esses serviços, normalmente são rentáveis e podem ser realizados com ou sem privilégio (não confundir com monopólio), mas sempre sob regulamentação e controle do Poder Público competente.

Serviços administrativos são os que a Administração executa para atender a suas necessidades internas ou preparar outros serviços que serão prestados ao público, tais como os da imprensa oficial, das estações experimentais e outros dessa natureza.

Serviços industriais, segundo CRETELLA Jr. (1981), são os que produzem renda para quem os presta, mediante a remuneração da utilidade usada ou consumida, remuneração esta

que tecnicamente se denomina tarifa ou preço público, por ser sempre fixada pelo Poder Público, quer quando o serviço é prestado por seus órgãos, ou entidades, quer quando por concessionários, permissionários ou autorizatários. Os serviços industriais são impróprios do Estado por consubstanciarem atividade econômica que só pode ser explorada pelo Poder Público em caráter suplementar da iniciativa privada.

Serviços *uti universi* ou gerais são aqueles que a Administração presta sem ter usuários determinados, para atender à coletividade no seu todo, como os de polícia, iluminação pública, calçamento e outros dessa espécie. Esses serviços satisfazem indiscriminadamente a população, sem que se erijam em direito subjetivo de qualquer administrado à sua obtenção para o seu domicílio, para sua rua ou para o seu bairro. Estes serviços são indivisíveis, isto é, não mensuráveis na sua utilização. Daí porque, normalmente, os serviços *uti universi* devem ser mantidos por imposto (tributo geral) e não por taxa ou tarifa que é remuneração mensurável e proporcional ao uso individual do serviço.

Serviços *uti singuli* ou individuais são os que têm usuários determinados e utilização particular e mensurável para cada destinatário, como ocorre com o telefone, a água e a energia elétrica domiciliares. Esses serviços, desde que implantados, geram direito subjetivo à sua obtenção para todos os administradores que se encontrem na área de sua prestação ou fornecimento, e satisfaçam as exigências regulamentares. São sempre serviços de utilização individual, facultativa e mensurável, pelo que devem ser remunerados por tarifa (preço público) e não por imposto ou taxa (tributos). O não pagamento desses serviços, por parte do usuário, tem suscitado hesitações da jurisprudência sobre a legitimidade da suspensão de seu fornecimento.

Há que distinguir entre o serviço obrigatório e o facultativo: naquele, a suspensão do fornecimento é ilegal, pois se a Administração o considera essencial, impondo-o coercitivamente ao usuário (como é a ligação domiciliar à rede de esgoto e de água), não pode suprimi-lo por falta de pagamento; neste, é legítima, porque, sendo livre a sua fruição, entende-se não essencial, e, portanto, suprimível quando o usuário deixar de remunerá-lo.

Ocorre ainda que, se o serviço é obrigatório, sua remuneração é por taxa (tributo) e não por tarifa (preço), e a falta de pagamento de tributo não autoriza outras sanções além de sua cobrança executiva com os gravames legais (correção monetária, multa, juros, despesas judiciais).

A regulamentação e o controle do serviço público e de utilidade pública, conforme ANDRADE (1948) caberão sempre ao Poder Público, qualquer que seja a modalidade de sua prestação aos usuários. O fato de tais serviços serem delegados a terceiros, estranhos à Administração Pública, não retira do Estado o seu poder indeclinável de regulamentá-los e

controlá-los exigindo sempre a sua atualização e eficiência, de par com o exato cumprimento das condições impostas para a sua prestação ao público. Qualquer ineficiência do serviço, que revele inaptidão de quem os presta ou descumprimento de obrigações impostas pela Administração ensejará a intervenção imediata do Poder Público delegante para regularizar o seu funcionamento, ou retirar-lhe a prestação.

Em todos os atos ou contratos administrativos, como são os que cometem a exploração de serviços públicos a particulares, está sempre presente a possibilidade da modificação unilateral de suas cláusulas, pelo Poder Público, ou da revogação da delegação, desde que interesse coletivo assim o exija. Esse poder discricionário da Administração é hoje pacífico na doutrina e na jurisprudência. O Estado deve ter sempre em vista que serviço público e de utilidade pública são serviços para o público, e que os concessionários ou quaisquer outros prestadores de tais serviços são *public servants*, isto é, criados, servidores do público.

O fim precípua do serviço público, ou de utilidade pública, como o próprio nome está a indicar, é o servir ao público, e, secundariamente produzir renda a quem o explora.

Daí, decorre o dever indeclinável de o concedente regulamentar, fiscalizar e intervir no serviço concedido sempre que não estiver sendo prestado a contento do público a que é destinado. Para MELLO (1940, p. 19), “Deve o Estado, no exercício do poder inerente à sua soberania, fixar tarifas, determinar *standards* de serviço, fiscalizar a estrutura financeira de todas as empresas de serviços de utilidade pública”.

Os requisitos para a prestação do serviço público ou de utilidade pública são sintetizados, modernamente, em cinco princípios que a Administração deve ter presentes, para exigí-los de quem o preste: a) o princípio da permanência impõe continuidade no serviço; b) o da generalidade impõe serviço igual para todos; c) o da eficiência exige atualização do serviço; d) o da modicidade exige tarifas razoáveis; e e) o da cortesia se traduz em bom tratamento para o público. Faltando qualquer desses requisitos em um serviço público ou de utilidade pública, no entendimento de COLAÇO (1928), “é dever da Administração intervir para restabelecer o seu regular funcionamento, ou retomar a sua prestação.”

Os *direitos do usuário* são hoje reconhecidos em qualquer serviço público ou de utilidade pública, como fundamento para exigibilidade de sua prestação nas condições regulamentares e em igualdade com os demais utentes. São direitos cívicos, de conteúdo positivo consistente no poder de exigir da Administração ou de seu delegado o serviço a que um ou outro se obrigou a prestar individualmente aos usuários.

São direitos públicos subjetivos de exercício pessoal, quando se tratar de serviço *uti singuli* e o usuário estiver na área de sua prestação. Tais direitos rendem ensejo às ações correspondentes, inclusive de segurança, conforme seja a prestação a exigir ou a lesão a reparar judicialmente. Antes pairavam dúvidas sobre a viabilidade da ação do particular para obter em juízo o serviço concedido que fosse recusado ou retardado pelo concessionário.

Imaginava-se, erroneamente, que só o poder concedente era titular da ação contra o concessionário, incumbindo, portanto, unicamente, à Administração Pública, como fiadora da regularidade do serviço delegado, regulamentar, fiscalizar e impor a sua prestação aos usuários. Deve-se ao Conselho de Estado francês a modificação de tal ponto de vista, ao decidir que o usuário pode exigir diretamente do delegado a prestação que lhe é devida individualmente, em razão da delegação recebida de delegante. Fiel a essa nova orientação e com base na melhor doutrina, decidiram os juízes, pioneiramente, que o usuário, como legítimo destinatário do serviço concedido, dispõe da via cominatória contra o concessionário, para exigir-lhe a prestação pessoal a que se comprometeu perante a Administração Pública, e essa tese vem merecendo o apoio de todos os tribunais.

A esse propósito, são inanes todos os direitos do usuário à obtenção do serviço, se não dispusesse o interessado de ação judicial para os fazer valer quando relegados. Recusar-se a via judicial para o particular demandar o relapso prestador de serviço público ou de utilidade pública seria a negação do preceito legal de que “a todo direito corresponde uma ação que o assegura”.

A via adequada para o usuário exigir o serviço que lhe foi negado pelo Poder Público ou por seus delegados, sob qualquer modalidade, é a cominatória com base no Código de Processo Civil. O essencial é que a prestação objetivada se consubstancia num direito de fruição individual do serviço pelo autor, ainda que extensivo a toda uma categoria de beneficiários. Assim, um serviço de interesse geral e de utilização coletiva *uti universi*, como a pavimentação e a iluminação das vias públicas não é suscetível de ser exigido por via cominatória, mas os serviços domiciliares, como água encanada, telefone, eletricidade e demais utilidades de prestação *uti singuli* podem ser exigidos judicialmente pelo interessado, que esteja na área de sua prestação e atenda às exigências regulamentares para a sua obtenção.

Mas não só a obtenção do serviço, como também a sua regular prestação constitui direito do usuário. Desde que instalado o equipamento necessário, responde o prestador pela normalidade do serviço e se sujeita às indenizações de danos ocasionados ao usuário pela suspensão da prestação devida ou pelo mau funcionamento.

Em se tratando de serviço prestado diretamente pelo Poder Público, responde a entidade prestadora pelos prejuízos comprovados, independentemente de culpa de seus

agentes, visto que a Constituição vigente estabelece a responsabilidade objetiva pelos danos causados pela Administração aos administrados, ficando-lhe ressaltada, apenas a ação regressiva contra os funcionários causadores do danos, quando tiverem agido culposamente.

Quanto aos que realizam serviços por delegações do Poder Público, incumbem-lhes as mesmas obrigações de prestação regular aos usuários e, conseqüentemente, os mesmos encargos indenizatórios que teria o Estado se os prestasse diretamente, inclusive a responsabilidade objetiva pelos danos causados a terceiros. Essa responsabilidade é sempre da entidade (autárquica ou paraestatal), da empresa ou da pessoa física que recebeu a delegação para executar o serviço (concessionário, permissionário ou autorizatário), sem alcançar o Poder Público, que transfere a execução com todos os seus ônus e vantagens.

A repartição das competências para a prestação de serviço público ou de utilidade pública, pelas três entidades estatais - União, Estado Membro, Município - se opera segundo critérios técnicos e jurídicos, tendo-se em vista sempre os interesses próprios de cada esfera administrativa, a natureza e extensão dos serviços, bem como a capacidade para executá-los vantajosamente para a Administração e para os administrados.

Serviços há, de caráter privativo e de caráter comum. Quanto aos primeiros, não padece dúvida de que sua execução incumbe exclusivamente à entidade interessada; quanto aos segundos, já a questão oferece certas dificuldades, em face de interesse equivalentes disputando a sua prestação. Para solucionar tais casos, aplica-se a regra seguinte: quando o serviço da entidade superior coincidir em todos os pontos com o da inferior, afastará o desta (ação concorrente-excludente); quando não coincidir em todos os pontos, subsistirão ambos, como competências convergentes que se completam (ação complementar-supletiva).

A competência da União, em matéria de serviços públicos, se limita aos que lhe são constitucionalmente reservados, dado o sistema de poderes enumerados, adotado pelo constituinte brasileiro. Os serviços não reservados à União, remanescem para os Estados Membros e são repartidos com os municípios, segundo critério do peculiar interesse. Serviços há, que cabem concorrentemente às três estatais, por afetarem, simultaneamente, os seus interesses administrativos, tais como os de saúde pública, trânsito, urbanismo e outros.

Em princípio, à União compete prestar todos os serviços de âmbito nacional, desde que não invada as competências privativas dos Estados Membros e dos Municípios, decorrentes de sua autonomia político-administrativa e de seu peculiar interesse. A competência do Estado Membro para a prestação de serviços públicos não está discriminada constitucionalmente, pela razão de que, no nosso sistema federativo, o constituinte só enunciou as matérias reservadas à União, deixando as remanescentes para as unidades federadas e para os municípios. Mas é certo que da autonomia estadual deflui a competência do Estado

Membro para executar ou delegar todo serviço público ou de utilidade pública de âmbito regional, contido nos limites do seu território.

Não se pode relacionar, exaustivamente, os serviços da alçada estadual, porque variam segundo as possibilidades do governo e as necessidades de suas populações. Por exclusão, pertencem ao Estado Membro, todos os serviços não reservados à União, nem atribuídos ao Município pelo critério do peculiar interesse. Os serviços e obras que ultrapassam as divisas de um município ou afetam interesses regionais são da competência estadual. Pela mesma razão, compete ao Estado Membro a realização de serviços de interesse geral, ou de grupos ou categorias de habitantes disseminados pelo seu território, e em relação aos quais não haja predominância do interesse local sobre o estadual.

A competência do Município para organizar e manter serviços públicos locais está reconhecida constitucionalmente como um dos princípios assegurados de sua autonomia administrativa. A única restrição é a de que tais serviços sejam de seu peculiar interesse. O peculiar interesse não é o interesse exclusivo do município, porque não há interesse municipal que o não seja, reflexamente, do Estado Membro e da União.

O que caracteriza o peculiar interesse municipal é a predominância desse interesse para o Município, em relação ao eventual interesse estadual ou federal acerca do mesmo assunto. O peculiar interesse é sempre relativo ao das demais entidades estatais. Se predomina sobre determinada matéria o interesse do Município em relação ao do Estado Membro e ao da Federação, tal matéria é da competência do Município; se o seu interesse é secundário, comparativamente ao das demais pessoas político-administrativas, a matéria foge da sua competência privativa, passando para a que tiver interesse predominante a respeito do assunto.

A aferição, portanto, da competência municipal sobre os serviços públicos locais, há de ser feita em cada caso concreto, tomando-se como elemento aferidor o critério da predominância do interesse, e não o da exclusividade, em face das circunstâncias de lugar, natureza e finalidades do serviço. Pode-se afirmar que serviços da competência municipal são todos aqueles que se enquadrem na atividade social reconhecida ao Município, segundo o critério da predominância de seu interesse em relação às outras entidades estatais. Inútil será qualquer tentativa de enumeração exaustiva dos serviços locais, uma vez que a constante ampliação das funções municipais exige, dia a dia, novos serviços. Tudo depende da maior ou menor capacidade do Município para prestar aos munícipes os serviços de seu interesse, traduzidos em obras e atividades públicas locais.

Na administração pública, conforme MEIRELLES (1984), os serviços delegados a terceiros podem se dar de três formas distintas: a) serviços concedidos; b) serviços permitidos; e c) serviços autorizados, cujos conceitos são transcritos a seguir:

a) Concessão - serviços concedidos são todos aqueles que o particular executa em seu nome, por sua conta e risco, remunerado por tarifa, mediante delegação contratual ou legal do poder público concedente. Serviço concedido é serviço do poder público apenas executado por particular em razão da concessão.

b) Permissão - serviços permitidos são todos aqueles para os quais a administração estabelece os requisitos para sua prestação ao público e, por ato unilateral (termo de permissão), concede a execução aos participantes que demonstrarem capacidade para o seu desempenho.

c) Serviços autorizados - são aqueles que o poder público, por ato unilateral, precário e discricionário, concede para execução a particular para atender a interesses coletivos instáveis ou emergência transitória.

4.4 SERVIÇOS: PÚBLICOS e PRIVADOS DE INTERESSE PÚBLICO

Não basta prestar serviços ao público, inclusive sem objetivos de lucro, para ingressar na categoria jurídica de serviço público. BANDEIRA DE MELLO (1995) ensina com precisão: “Dentre o total de atividades ou serviços suscetíveis de serem desenvolvidos em uma sociedade, alguns são públicos e outros privados. Para separar uns dos outros, identificando aqueles que o Estado pode colocar debaixo do regime de direito público (serviços públicos), temos que nos valer de duas ordens de indicações contidas no texto Constitucional.” E continua:

“A primeira delas é a de que certas atividades a própria Carta Constitucional definiu como serviços públicos: alguns deles em todo e qualquer caso e outros deles apenas quando prestados pelo Estado; pois ou entregou-se expressamente à responsabilidade privativa do estado, ora devendo ser prestados exclusivamente por ele ou por empresa sob controle acionário estatal, ora cabendo sua prestação quer ao Estado, quer a terceiro, mediante autorização, concessão ou permissão; ou então previu-se como serviços incluíveis na categoria de serviços públicos, quando prestados pelo Estado.”

E exemplifica com alguns casos:

“É o caso dos serviços: (I) de saúde (dever do estado), os quais, entretanto, também estão entregues à livre iniciativa, (“A assistência à saúde é livre à iniciativa privada”), sendo de todo modo qualificadas como *serviços de relevância pública*, e (II) de educação, (dever do Estado), inobstante também eles estejam entregues à livre iniciativa, (“O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais de educação nacional; II - e autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público).”

Ainda, procura orientar sobre algumas situações, tais como:

“Estes últimos, de conseguinte, não serão serviços públicos quando desempenhados por particulares, uma vez que a Carta Magna não limitou a prestação deles ao Estado ou a quem lhe faça as vezes. Segue-se o Estado que jamais poderia pretender outorgá-los em concessão a alguém, sob pena de ferir os direito de prestá-los que assistem às demais pessoas, que compreendem os requisitos legais necessários à comprovação de suas habilitações.”

Além disso, não podem ser nomeadas de serviço público atividades desempenhadas por particulares ou por pessoas de direito privado, ainda quando afetem relevantes interesses coletivos, se não foram reservadas pela Constituição da República ou por lei ordinária ao Estado ou aos delegados. Como referido, algumas atividades são exercidas sob regime próprio do serviço público apenas quando *prestadas pelo Estado* (ex.: saúde, educação, pesquisa científica, defesa do patrimônio ambiental).

Por outro lado, não se pode confundir as organizações sociais com as entidades que prestam serviços para a administração segundo o regime que se convencionou denominar terceirização. Nesses casos, trata-se de atividade livre à ação privada, fomentada ou financiada pelo Estado, mas não titularizada por ele.

Outra hipótese ocorre na atuação em simples atividades operacionais ou auxiliares (serviços de vigilância, manutenção, limpeza, transporte, seguro, etc.). As organizações sociais representam uma nova estratégia de estimular ações conjuntas entre entidades privadas sem fins lucrativos com o Poder Público em serviços sociais livres à ação privada, fomentando a participação cidadã voluntária na esfera pública.

Não consistirão em um novo tipo de pessoa jurídica, pois serão constituídas segundo as mesmas formas de constituição formal das tradicionais fundações ou associações sem fins lucrativos, mas representarão uma *inovação institucional*, porquanto desencadearão um marco legal amplamente inovador quanto ao modo de relacionamento entre o Estado e as instituições sem fins lucrativos de relevância social. Esse fato revela que a denominação organização social é uma expressão elíptica, todavia não se pode minimizar sua amplitude tentando confundir, por um lado, as organizações sociais com os entes da administração indireta do Estado e, por outro, com mecanismos de privatização ou terceirização de serviços públicos.

4.5 AS INSTITUIÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS

Desde a Primeira Guerra Mundial e, com certeza, desde o final da Segunda, a maioria dos países, democracias ou tiranias, acredita que o governo deveria suprir as necessidades comunitárias de uma sociedade urbana através de *programas sociais*. Sabe-se agora que isso foi um grande engano. Os programas sociais dos últimos 50 anos não foram, de modo geral, bem-sucedidos. Certamente não preencheram o vácuo criado pelo desaparecimento da comunidade tradicional. As necessidades certamente existiam. E também o dinheiro (em

muitos países, em quantidades enormes). Mas os resultados foram fracos em toda parte. É igualmente claro que o setor privado - ou seja, os negócios -, também não pode preencher essa necessidade.

DRUCKER (1998, p.17) admite que, ao escrever o livro **The Future of Industrial Man** (O Futuro do Homem Industrial, 1943), realmente acreditava que esse setor poderia e faria essa nova comunidade, sendo que propõe o que denominou de *comunidade fabril autogovernada*, a comunidade dentro da nova organização social, a grande empresa de negócios. Reconhece que esse sistema funcionou, mas apenas em um país, o Japão. Entretanto agora está claro que, mesmo lá, ela não é a resposta nem a solução.

Em primeiro lugar, nenhuma empresa pode realmente dar segurança, *o emprego para toda a vida* dos Japoneses está rapidamente se mostrando ser um engano perigoso. Acima de tudo, no entanto, *o emprego para toda a vida*, e com ele a *comunidade fabril autogovernada*, não se encaixa na realidade de uma *sociedade do conhecimento*. Vale destacar que a maior mudança de todas - maior que a mudança na política, no governo ou na economia - é a transformação da sociedade de todos os países desenvolvidos em uma *sociedade-instruída* (*knowledge society*), (DRUCKER, 1993, p.147).

O centro de gravidade social deslocou-se para o *trabalhador intelectual* (*knowledge worker*). As sociedades de todos os países desenvolvidos estão se tornando *sociedades instruídas pró-empresariais*, conforme DRUCKER (1998, p.17). Identifica este autor que nos países desenvolvidos, cada vez mais o acesso a bons empregos e a uma carreira depende de um diploma universitário.

Visto de outro ângulo, esse é o resultado lógico de uma longa evolução no decorrer da qual deixou-se de trabalhar com o *suor do rosto* e a força do próprio corpo, passando a trabalhar industrialmente e finalmente chegando ao *trabalho intelectual* (*knowledge work*).

Essa última etapa, no entanto, representa uma abrupta ruptura com o passado. Até bem recentemente poucos eram os serviços que precisavam de conhecimento para serem executados. O trabalho intelectual começou a expandir-se - e rapidamente - no século XX, sendo que atualmente o centro de gravidade da sociedade está se deslocando para um novo grupo, o dos *trabalhadores intelectuais*, e esses possuem novos valores e novas expectativas.

Outro fenômeno, segundo o autor, que passa a constituir-se uma *contracultura* nesse contexto de mudanças, refere-se a emergência do Terceiro Setor, as instituições não-governamentais e não-lucrativas, com suas *equipes não-remuneradas de voluntários*. Essas organizações do Terceiro Setor possuem um espírito distinto, valores distintos e prestam uma contribuição distinta à sociedade. Com elas está-se criando uma cidadania útil, real e ativa.

DRUCKER (1998, p.17), afirma que “apenas as instituições do setor social, ou seja, as organizações não-governamentais, não-empresariais e sem fins lucrativos - o Terceiro Setor - podem criar o que agora as pessoas precisam: comunidades para cidadãos e especialmente para os trabalhadores do conhecimento altamente instruídos que, cada vez mais, dominam as sociedades desenvolvidas”. Uma razão para isso é que apenas as organizações sem fins lucrativos podem fornecer a enorme diversidade de comunidades de que as pessoas precisam - de igrejas a associações profissionais e de organizações comunitárias preocupadas com os desabrigados aos SPAS e às academias de ginástica.

As organizações sem fins lucrativos também são as únicas que podem atender a segunda necessidade da cidade, a necessidade de cidadania eficaz para seus membros e, especialmente para os *profissionais instruídos* que, cada vez mais, tornam-se o grupo dominante em uma cidade do século XXI. Apenas a instituição do setor social sem fins lucrativos pode oferecer oportunidades para que as pessoas sejam voluntárias e, portanto, possibilitar-lhes ao mesmo tempo uma esfera em que estejam no controle e uma outra onde sua participação faça diferença.

Para DRUCKER (1998, p.18), o século XX, agora próximo do fim, vivenciou um crescimento explosivo tanto do governo como dos negócios, especialmente em países desenvolvidos. E prescreve que o século XXI nascente precisa, acima de tudo, é de um crescimento igualmente explosivo do setor social sem fins lucrativos na construção de comunidades no novo ambiente social dominante, a cidade.

Há poucas décadas ninguém falava de *organizações sem fins lucrativos*, nem de um *setor sem fins lucrativos*. Os hospitais viam a si mesmos como hospitais, as igrejas como igrejas, os Escoteiros como Escoteiros e assim por diante. De lá para cá, tem-se usado a expressão *sem fins lucrativos* para todas essas instituições. Ela é negativa, e nos diz somente aquilo que essas instituições não são, mas pelo menos mostra que compreendemos que todas essas instituições, quaisquer que sejam suas preocupações específicas, têm *algo* em comum.

Buscando compreender o que seja esse *algo*, verifica-se que não é o fato dessas instituições serem *sem fins lucrativos*, isto é, não serem empresas. Também não se trata do fato delas serem *não-governamentais*. É que elas fazem algo muito diferente das empresas ou do governo. As empresas fornecem bens ou serviços. O governo controla. A tarefa de uma empresa termina quando o cliente compra o produto, paga por ele e fica satisfeito. O governo cumpre sua função quando suas políticas são eficazes. A instituição *sem fins lucrativos* não fornece bens ou serviços, nem controla. Seu produto é um *ser humano mudado*.

As instituições sem fins lucrativos são agentes da mudança humana. Seu *produto* é um paciente curado, uma criança que aprende, um jovem que se transforma em um adulto com respeito próprio; é toda uma vida transformada.

Ser bombeiro voluntário nas comunidades propicia o exercício da cidadania e *produz* no cidadão o fortalecimento da sua estima, pois é ele quem salva e protege as pessoas da sua comunidade em casos de sinistros. Interessante citar que satisfazer essa necessidade de auto-realização, de viver de acordo com seus próprios ideais, crenças e opinião sobre si mesmo, atuando numa instituição sem fins lucrativos especialmente como bombeiro voluntário, propicia que cada indivíduo possa ver aquilo que deseja - ou deveria desejar - quando se olha no espelho pela manhã: uma pessoa que assume sua responsabilidade como cidadão.

Além disso, há o segundo grande desafio para as instituições sem fins lucrativos: criar identidades e objetivos comuns que conduzam as pessoas a sentirem-se integrantes de uma comunidade. E trabalhar de graça para uma instituição sem fins lucrativos dá às pessoas um senso de comunidade, de objetivo, de direção - seja numa tropa local de escoteiros, como voluntários no hospital, como líder de um círculo bíblico na igreja local, ou como bombeiro voluntário.

Muitas vezes, durante a entrevista com os componentes da amostra da pesquisa, perguntou-se aos voluntários dos Corpos de Bombeiros dos municípios: “Por que vocês se dispõem a dedicar todo esse tempo quando já *dão duro* em seu trabalho remunerado? E com frequência ocorreu a mesma resposta: “Porque aqui eu sei o que estou fazendo. Aqui eu contribuo. Aqui sou membro de uma comunidade”.

Em alguns dos municípios que compuseram a amostra, o Corpo de Bombeiros Voluntário é identificado como sendo o *espaço* da comunidade local. Cada vez mais, eles dão aos indivíduos a capacidade de desempenho e realização. Como os voluntários não têm a satisfação de um pagamento, eles precisam obter mais satisfação com sua contribuição.

Entretanto poucas pessoas se dão conta da dimensão, e da importância do Terceiro Setor. Na realidade, muitas pessoas nem sequer estão cientes da sua existência. Algumas dessas instituições também costumam se referir mais como sendo um *Setor Independente* do que a um *Terceiro Setor*.

Assim, mesmo esse termo é uma petição de princípio da função que elas desempenham. A definição mais comum é que tais instituições não são nem *governo* nem *empresa*. Isso, porém, é enganador. Só para o fisco faz diferença se um determinado hospital é uma fundação local *não lucrativa*, se é uma unidade de uma rede não-lucrativa, ou se é uma unidade de uma empresa.

Por outro lado, pela característica do seu produto principal, transformação dos seres humanos, essas instituições poderiam ser melhor identificadas como *instituições de transformação humana*, que têm como distinção das instituições do governo ou das empresas o fato de serem desempenhadas na comunidade local, pela própria comunidade e, na maioria dos casos, por organizações locais autônomas e autodirigidas.

4.6 TERCEIRO SETOR - DISCUSSÃO CONCEITUAL

A abordagem do tema central deste estudo - novas formas de provisão e gestão dos serviços de proteção contra sinistros nos municípios gaúchos de pequeno e médio porte populacional, necessariamente conduz a relacioná-lo com aquelas pessoas que estão envolvidas nessa atividade (os bombeiros de cada comunidade). Assim, pode-se apoiar essa discussão no conceito de Terceiro Setor, que é uma “expressão de linguagem entre outras”, conforme FERNANDES (1993) *in* CARDOSO *et al.* (1997, p.35). Existe, portanto, no âmbito do discurso e na medida em que as pessoas reconheçam o seu sentido num texto ou numa conversação.

Trata-se de uma expressão ainda pouco utilizada no Brasil. Foi traduzida do inglês (*third sector*) e faz parte do vocabulário sociológico corrente nos Estados Unidos. No Brasil, começa a ser usada com naturalidade em alguns círculos ainda restritos, como o GIFE (Grupo de Institutos, Fundações e Empresas), por exemplo. É cedo, portanto, para afirmar que esta expressão vai vingar entre nós, mas vale a pena discuti-la, segundo aquele autor, pois carrega implicações que a todos importam, e tem sido componente nas principais inovações nas formas de gestão que estão energizando no cenário brasileiro.

Algumas corporações de bombeiros podem estar relacionadas entre as instituições típicas do Terceiro Setor, notadamente aquelas onde a participação das pessoas ocorre de forma voluntária, mas mediante compromissos formulados por ambas as partes. Têm por escopo garantir a permanente prestação da proteção contra sinistros, independentemente da forma de ressarcimento pela realização desses serviços.

Em relação ao termo *third sector*, nos Estados Unidos, costuma ser usado paralelamente a outras expressões, entre as quais duas se destacam *non profit organizations*, significando um tipo de instituição cujos benefícios financeiros não podem ser distribuídos entre seus diretores e associados; a segunda, *organizações voluntárias*, tem um sentido complementar ao da primeira. Se o lucro não lhes é permitido e se, como também se supõe, não resultam de uma ação governamental, deriva-se que sua criação seja fato de um puro ato de

vontade de seus fundadores. E mais, supõe-se ainda que durem no tempo, em grande medida graças a um conjunto complexo de adesões e contribuições igualmente voluntárias.

A lei inglesa, tradicionalista como é, usa uma expressão mais antiga. Fala de *caridades* (charities), o que remete à memória religiosa medieval e enfatiza o aspecto da *doação* (de si, para o outro) que caracteriza boa parte das relações idealizadas nesse campo. A noção de *filantropia*, contraponto moderno e humanista à caridade religiosa, também aparece com frequência, sobretudo na literatura anglo-saxã.

Mecenato é outra palavra correlata, que faz lembrar a renascença e o prestígio derivado do apoio generoso às artes e ciências.

Da Europa Continental vem o predomínio da expressão *organizações não-governamentais* (ONGs), cuja origem está na nomenclatura do sistema de representações das Nações Unidas. Chamou-se assim às organizações internacionais que, embora não representassem governos, pareciam significativas o bastante para justificar uma presença formal na ONU⁹.

O Conselho Mundial de Igrejas e a Organização Internacional do Trabalho eram exemplos em pauta. Por extensão, com a formulação de programas de cooperação internacional para o desenvolvimento estimulados pela ONU, nas décadas de 1960 e 1970, cresceram na Europa Ocidental ONGs destinadas a promover projetos de desenvolvimento no Terceiro Mundo. Formulando ou buscando projetos em âmbitos não-governamental, as ONGs européias procuraram parceiros mundo afora e acabaram por fomentar o surgimento de ONGs nos continentes do hemisfério sul.

Assim, ainda que designe uma característica geral do campo em questão, que é justamente sua natureza não-governamental, o termo “ONG” no Brasil está mais associado a um tipo particular de organização, surgida aqui a partir da década de 1970, no âmbito do sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento. Sua origem no período autoritário e seu horizonte internacionalizado numa época de exacerbação dos embates ideológicos globais resultou numa ênfase na dimensão política das ações, aproximando-as do discurso e da agenda das esquerdas.

Na América Latina, inclusive no Brasil, é mais abrangente falar de *sociedade civil* e de suas organizações. Esse é um conceito do século XVIII que desempenhou papel importante na filosofia política moderna, sobretudo entre autores da Europa continental. Designava um plano intermediário de relações entre a natureza pré-social e o Estado, em que se completaria a socialização pela obediência às leis universalmente reconhecidas.

⁹ ONU – Organização das Nações Unidas.

No entendimento clássico, incluía a totalidade das organizações particulares que interagem livremente na sociedade (entre as quais as empresas e seus negócios), limitadas e integradas, contudo, pelas leis nacionais. O conceito foi recuperado na América Latina no período recente das lutas contra o autoritarismo (como, aliás, também no Leste Europeu). A literatura hegeliana de esquerda foi instrumental nesse sentido, tendo o sociólogo marxista italiano Antonio Gramsci (1890-1937) como principal referência.

O marxismo de linhagem italiana contribuiu, assim, para que a intelectualidade de esquerda reconsiderasse a questão da autonomia da sociedade civil, com suas inúmeras instituições, ante o Estado. Ocorre, no entanto, que o uso recente trouxe uma importante transformação no escopo do conceito original. FERNANDES (1993) *in* CARDOSO *et al.* (1997, p.27) diz que fala-se hoje das organizações da sociedade civil (OSCs) como um conjunto que, por suas características, distingue-se não apenas do Estado, mas também do mercado. Recuperada no contexto das lutas pela democratização, a idéia de sociedade civil serviu para destacar um espaço próprio não-governamental, de participação nas causas coletivas. Nela e por ela, indivíduos e instituições particulares exerceriam a sua cidadania, de forma direta e autônoma.

Estar na sociedade civil implicaria um sentido de *pertença* ao cidadão, com seus direitos e deveres; num plano simbólico é logicamente anterior ao obtido pelo *pertencimento* político, dado pela mediação dos órgãos do governo. Marcando um espaço de integração cidadã, a sociedade civil distingue-se, pois, do Estado; mas, caracterizando-se pela promoção de interesses coletivos, diferencia-se também da lógica do mercado. Forma, por assim dizer, um *Terceiro Setor*, conforme WOLFE (1992), *apud* FERNANDES (1993), “composto de organizações sem fins lucrativos, criadas e mantidas pela ênfase na participação voluntária, num âmbito não-governamental, dando continuidade às práticas tradicionais da caridade, da filantropia e do mecenato e expandindo o seu sentido para outros domínios, graças, sobretudo, à incorporação do conceito de cidadania e de suas múltiplas manifestações na sociedade civil”.

Essa definição soa um tanto estranha porque combina palavras de épocas e de contextos simbólicos diversos, que transmitem, inclusive, a memória de uma longa história de divergências mútuas. A filantropia se contrapõe à caridade, assim como a cidadania, ao mecenato. São diferenças que ainda importam, mas que parecem estar em processo de mutação. Perdem a dureza da contradição radical e dão lugar a um jogo complexo e instável de oposições e complementariedades. Não se confundem, mas já não se separam de todo, tampouco. Recobrem-se parcialmente, alternando situações de conflito, de cooperação e de indiferença. A irmã de caridade, que defende sua creche como uma ação de “*cidadania*”, ou o militante de organizações comunitárias, que elaboram projetos para o mecenato empresarial, tornam-se figuras comuns.

Segundo o Ministério do Trabalho, já em 1991 existiam mais de 200 mil organizações sem fins lucrativos no Brasil, empregando mais de um milhão de pessoas, GOES (1995) *apud* FERNANDES (1993). São números nada banais, que colocam o setor como a terceira maior categoria na geração de empregos no país. Analisando dados da receita federal do mesmo ano, LANDIN (1993) constatou que a maior parte dela (77%) é composta de *associações* (cerca de 170 mil). Dentre as associações, por sua vez, os maiores números distribuem-se entre beneficentes e assistenciais (29%), recreativas e esportivas (23%) e culturais, científicas e educacionais (19%). Estavam entre as últimas, em 1985, 895 museus e 21.602 bibliotecas.

Esses números são notoriamente frágeis, pois as informações sobre o mundo *sem fins lucrativos* não têm sido levadas a sério no país. Valorizá-las é uma parte importante do processo de consolidação do setor. Contudo os números disponíveis já dão uma idéia das dimensões do objeto, ainda que de forma incompleta. Não incluem, por exemplo, o trabalho social que é feito no âmbito dos templos religiosos e, de forma particular, em relação ao que motiva esta dissertação, não possuem qualquer registro sobre serviços de bombeiros voluntários.

Cada paróquia de igreja católica desenvolve, pelo menos, um projeto social. As ordens religiosas desenvolvem trabalhos que ultrapassam os limites das obras formalmente registradas. É comum, por exemplo, que um colégio católico inclua projetos sociais em suas atividades extracurriculares. Os Vicentinos, no Brasil desde 1873, especializam-se na organização de voluntários leigos, com um forte componente, de se dedicarem a obras de forma sistemática e regular. Organizam-se em grupos locais chamados Conferências, cada um composto no máximo de quinze pessoas, que levantam recursos e os aplicam segundo uma metodologia comum. Em 1991, as Conferências Vicentinas coordenavam o trabalho social de 300 mil voluntários, com um orçamento anual acima de US\$ 18 milhões, informa NOVAES (1995).

Não há centro espírita que não faça pelo menos uma obra de caridade - uma creche, um ambulatório, campanhas de atendimento. Pesquisa feita sobre a assistência social espírita no estado do Rio de Janeiro encontrou, por exemplo, que somente na distribuição de alimentos, a ação espírita no estado beneficia regularmente cerca de 187 mil pessoas cadastradas, conforme GIUMBELLI (1995). O trabalho voluntário é tão valorizado entre os espíritas que adquire um sentido propriamente religioso, como a principal expressão prática da doutrina.

Pesquisa sobre as igrejas evangélicas no Rio de Janeiro indica que cerca de 20% dos seus membros dedicam algum tempo de trabalho voluntário aos necessitados, em um ritmo

semanal. Isto significa algo próximo de 500 mil voluntários apenas na região metropolitana do Rio de Janeiro.

Esforços no sentido de melhor identificar a emergência do Terceiro Setor no Brasil estão sendo realizados por alguns institutos e grupos de estudos nas Universidades. Considerando os resultados já obtidos através das investigações parciais, pode-se afirmar que os resultados são impressionantes. Estudo semelhante tem sido desenvolvido por FARAH (1997, p.43-45) e seu grupo de estudos.

Sendo tantos e tão variados os componentes desse *Terceiro Setor*, que sentido há em agrupá-los todos sob um mesmo nome? Pelo menos quatro razões principais podem ser indicadas, pois se manifestam não apenas na retórica, mas também, e talvez sobretudo, em programas e plataformas de natureza prática:

a) Faz contraponto às ações de governo.

Destaca a idéia de que os bens e serviços públicos resultam não apenas da atuação do Estado, mas também de uma formidável multiplicação de iniciativas particulares. Assistência social, educação, segurança, saúde, ciência e tecnologia, meio ambiente, cultura, esporte, comunicação, geração de renda e trabalho são áreas típicas de atuação governamental como se vê pela organização das estruturas de governo que, no entanto, constituem, igualmente, objetos de notória atuação das organizações sem fins lucrativos.

Interessante destacar que o setor de segurança caracteriza-se como diferenciado nesse tipo de participação, pois tem sido historicamente hermético a ações da iniciativa privada, sendo a área da proteção contra sinistros uma das poucas situações onde se verifica maior participação da sociedade civil no setor governamental.

Chamando essas organizações por um único nome - Terceiro Setor - obtém-se uma idéia maior de sua escala que, na verdade, é co-extensiva à própria noção de Estado. No limite, não há serviço público que não possa, em alguma medida, ser trabalhado pela iniciativa particular. A própria manutenção da ordem, diz a constituição de 1988, é direito e responsabilidade de todos. Internalizar essa idéia e universalizá-la tem, evidentemente, implicações profundas para a cultura cívica do país, e em particular do Rio Grande do Sul - ambiente e objetivo desse estudo e pesquisa - que se desdobra em novos modos de conduzir as políticas públicas.

b) Faz contraponto às ações de mercado.

Abre o campo dos interesses coletivos para a iniciativa individual. Ou melhor, empresta-lhe uma nova forma e uma nova visibilidade, uma vez que os indivíduos sempre

foram chamados, em alguma medida, a contribuir para o bem comum. Tradicionalmente, esse chamamento era feito, sobretudo, pelas instituições religiosas, que assumiam para si a tarefa de transformar em serviço os apoios recebidos.

A disputa eleitoral, na política, é outra área que, desde o início, atraiu as contribuições voluntárias, fosse pela militância individual ou pela doação de recursos. Em ambos os casos, no entanto, a participação individual cumpria-se pela mediação de megainstituições (a Igreja e o Estado), às quais era dado instituir os sentidos e os instrumentos dos interesses coletivos.

Associado aqui à noção de *cidadania*, o princípio expande-se numa escala sem precedentes. Ultrapassa a distinção entre o profano e o sagrado, bem como a diferença entre consciência pessoal e o sagrado, bem como a diferença entre consciência das pessoas e o mandato das instituições. Rompe a dicotomia entre o público e o privado. Coloca, no limite, para todos, indivíduos e empresas, a pergunta sobre sua participação direta e intransferível na produção (ou destruição) de bens e serviços de interesse comum.

Nesse sentido, o Terceiro Setor é co-extensivo com o mercado. O dinheiro circula por todos os cantos, e não há investimentos do qual não se possa indagar sobre as conseqüências maiores. Mas o inverso também é verdadeiro. Não há interesse coletivo que, apreendido como uma demanda efetiva, não possa, em princípio, tornar-se objeto de investimentos lucrativos. Educação, saúde, ciência e tecnologia, meio ambiente, cultura, esporte, comunicação, geração de renda e trabalho, segurança e proteção contra sinistros são, evidentemente, fontes de próprios negócios.

A presença de um Terceiro Setor sinaliza, contudo, que o mercado não satisfaz a totalidade das necessidades e dos interesses efetivamente manifestos, em meio aos quais se movimenta. O mercado gera demandas que não consegue satisfazer, lança mão de recursos humanos, simbólicos e ambientais que não consegue repor. Uma parte substancial das condições que viabilizam o mercado precisa ser atendida por investimentos sem fins lucrativos.

Ao Estado, com certeza, mas também à própria iniciativa particular cabe zelar para que esses investimentos sejam efetivamente feitos. Dramatizando essa idéia, as entidades que dão vida ao Terceiro Setor pressionam a cultura empresarial para que se torne mais consciente de suas limitações e mais aberta àquela dimensão difusa, porém decisiva, vizinha às *apostas da fé*, que se traduz nos *cálculos de longo prazo*.

c) Emprésta um sentido maior aos elementos que o compõem.

Em contraste com a simbologia dominante no pós-guerra, marcada pelas divisões dicotômicas, recupera o valor do pensamento trinário, também de profundas ressonâncias em nossa memória cultural. Modifica, pois, os termos da oposição central do período anterior (Estado x Mercado), realçando o valor tanto político quanto econômico das ações voluntárias, sem fins lucrativos. Dignifica, nesse sentido, iniciativas que haviam caído em desuso, quando não em desprezo, como as que se reportam aos valores da caridade. Num ambiente competitivo, que se avizinha de um darwinismo econômico, expressões práticas de amor e solidariedade social saltam aos olhos da opinião pública, repondo o gosto pela sociabilidade.

Legitima ações antes marcadas pelo signo do perigo e da subversão, como as que resultam dos protestos dos grupos de interesse particulares. A participação cidadã passa a ser reconhecida como uma condição necessária à consolidação das instituições. Estimula o desenvolvimento da filantropia empresarial, para que obtenha maior valor na estrutura da empresa, enquanto investimento de longo prazo. De atividade marginal, fruto de idiosincrasias pessoais, passa a ser promovida como um indicador de qualidade empresarial.

Difunde a idéia do voluntariado como expressão de existência cidadã, acessível a todos e a cada um, indispensável à resolução dos problemas de interesse comum. Atribui, em suma, um sentido fundamental ao conjunto das iniciativas que compõem o Terceiro Setor, comensurável ao que costuma-se atribuir ao Estado e ao mercado.

d) Projeta uma visão integradora da vida pública.

Chama-se Terceiro Setor porque supõe um primeiro e um segundo. Deve-se enfatizar, portanto, a complementaridade que existe (ou deve existir) entre ações públicas e privadas. Por outro lado, sem o Estado, as ações do Terceiro Setor sucumbiriam à anarquia, fragmentar-se-iam na medida das contradições próprias aos valores e às intenções. Sabe-se que as guerras (*justas*) são alimentadas pelo antagonismo entre valores que são um catalisador notável de adesões voluntárias.

O mesmo vale para a violência cotidiana. Os esquadrões da morte, por exemplo, refletem, com frequência, a iniciativa autônoma de grupos particulares apoiados por algum valor e alguma opinião. É o sistema legal, instituído e mantido pelo Estado, que esclarece os limites das ações voluntárias consideradas legítimas. Nesse sentido, ações de comunidades que instituem serviços de bombeiros voluntários estão alinhadas com o interesse público e legítimas quanto ao sistema legal vigente, particularmente no Rio Grande do Sul.

Com efeito, por destinação, o Terceiro Setor não é capaz de regulamentar-se segundo normas de aceitação universal. Constituído pela multiplicidade dos indivíduos, grupos e

instituições, carece de mecanismos de representação geral. Não há, em seu interior, quem possa falar e agir em nome de todos.

É pelos mecanismos e pela simbologia da representação política que a autoridade legal se faz valer. Mais ainda, vocacionado que é para os objetivos coletivos, interessa ao Terceiro Setor, em princípio, que o Estado seja mais eficaz possível na execução dos serviços públicos. A cobrança das ações do governo é uma das atividades características das ONGs. Curioso que, num país como os EUA, a maioria das organizações especializadas neste gênero de trabalho, dito de *advocacy*, é financiada pelos órgãos do governo a cuja crítica se dedicam. Na lógica desse conceito não se considera que haja nisso um paradoxo.

De igual modo, o Terceiro Setor não teria as características que lhe valem o nome sem o mercado. É (e pode ser) sem fins lucrativos porque supõe a existência do lucro em outro plano. Não houvesse a autonomia do mercado, não haveria a autonomia das organizações sem fins lucrativos. O conceito não fazia sentido nos países socialistas totalitários onde a vida pública era absorvida por inteiro pelo Estado; mas, em contraste, sobrevivem (e até crescem) sob o autoritarismo militar (latino-americano, o qual se apoia economicamente no mercado). A propriedade privada, como se sabe, é uma pedra fundamental na sustentação da autonomia da sociedade civil ante o Estado.

Por outro lado, o Terceiro Setor não se caracteriza, evidentemente, por investimentos intensivos de capital. Distingue-se, ao contrário, pelo uso extensivo do trabalho, apelando para a sua criatividade e para a dimensão voluntária. Não se caracteriza, tampouco, como um campo impulsionador de inovações tecnológicas. Ao invés, padece, com freqüência, de problemas de produtividade. É mais rico em eficácia simbólica (com a sua relevância) do que em resultados quantitativos. Pode-se dizer que, sem o mercado, os bens e os serviços produzidos no Terceiro Setor tenderiam a reduzir-se às dimensões tradicionais da caridade e do mecenato.

A dinâmica expansiva das organizações sem fins lucrativos é complementar à dinâmica do mercado. Marca suas insuficiências, pressiona suas limitações, denuncia seus abusos, assimila suas inovações direcionando-as para área excluídas ou ignoradas pelo mercado. A visão integradora, dada pela complementaridade entre os três setores, não exclui conflitos, é claro. Pressupõe mesmo que existam, no interior de cada setor e entre eles.

Projeta cenários eivados de tensões, que devem ser resolvidos na dinâmica social. É uma visão dinâmica, geradora de muitas histórias possíveis. Não se apoia, contudo, numa demonstração da sua necessidade. A complementaridade entre o Estado, o mercado e o Terceiro Setor pode dar-se ou não, pode ser mais ou menos feliz, mais ou menos eficaz. Sua sorte depende de múltiplos fatores, alguns previsíveis, outros não. Entre esses fatores de combinatória imponderável está a própria crença de que integração é possível e desejável.

Assim, a disseminação do Terceiro Setor e de suas expressões correlatas (no estudo, trata-se dos serviços auxiliares de bombeiro em município de pequeno e médio porte) aumenta a possibilidade da integração entre os setores: público, privado e Terceiro Setor.

Outro aspecto do mesmo assunto é tratado por TORO (1996), *in* (CARDOSO *et al.*, 1997, p.35) quando aborda a possibilidade da construção de um projeto de nação a partir de sociedades de baixa participação, na qual esclarece que: “Uma sociedade vai-se convertendo em nação à medida que é capaz de responder pró-ativamente aos desafios que lhe apresenta a história. A construção de uma nação segue um processo similar ao da construção da personalidade humana: vai se configurando de acordo com a capacidade do indivíduo de dar respostas positivas (pró-ativas) aos desafios que lhe apresenta a vida.”

Dessa forma, todas as ações do Terceiro Setor são intervenções sociais: buscam modificar modos de pensar e/ou modos de atuar e/ou modos de sentir. Esse conjunto de modificações vai construindo uma pedagogia social (uma *paidéia*) que forma culturas ante as mudanças, segundo o enfoque que a referida intervenção tenha.

Se a intervenção é assistencialista, cria a dependência; se é autoritária, cria a baixa auto-estima; se é clientelista, cria uma cultura de adesão; se é democrática, cria cidadania e autonomia. O Terceiro Setor contribui nesse processo através das interações sociais democráticas, pois essas podem converter os atores sociais em sujeitos sociais, ou seja, em cidadãos. Cidadão entendido como a pessoa capaz de construir, em cooperação com as outras, a ordem social em que ela mesma quer viver, cumprir e proteger para a dignidade de todos.

A máxima expressão da participação é a possibilidade de estabelecer a ordem em que se quer viver: poder fundar para si mesmo (autofundar) as normas e leis que se quer cumprir para a dignidade de todos. A participação também significa poder tomar, como próprias, regras e normas que, existindo com anterioridade, sejam aceitas como próprias (isso é o que se chama *refundação de ordem social*). A liberdade e a autonomia supõem uma ordem, mas “a única ordem que produz a liberdade e a autonomia é a ordem autofundada”, (TORO,1996).

Em decorrência dessa situação fica fortalecida uma pedagogia social democrática (uma *paidéia democrática*) entre todas as interações sociais, desde as ações de autogestão de base até as ações de representação de grêmios e coordenação interinstitucional. Nos serviços de bombeiros nas comunidades, verifica-se de forma expressiva essa pedagogia, pois, como evidenciam os relatos das entrevistas procedidas para o estudo, as pessoas participam, trabalham, doam-se com satisfação maior do que ocorre nas suas ocupações da vida familiar e profissional que lhes dão sustento. Todavia essa função pedagógica nem sequer seleciona métodos de planificação participativos, sistemas de decisão deliberantes e modelos de gestão com altos níveis de comunicação internos e externos.

Tomando uma imagem de LECHNER (1992), é função do Terceiro Setor conseguir, com todas as intervenções sociais, “passar de uma ordem recebida a uma ordem produzida”, passar de uma *ordem social imposta* a uma ordem refundada e autofundada, ou seja, a uma *ordem democrática*.

Nesse contexto, o Terceiro Setor pode contribuir para a reinstitucionalização do âmbito público para aumentar a igualdade e fortalecer a governabilidade. Público entendido aquilo que convém a todos de igual maneira para sua dignidade; e governabilidade como sendo a capacidade que tem uma sociedade de resolver seus conflitos sem recorrer à violência, aplicando regras conhecidas publicamente. Segundo NORTH (1993), citado por TORO (1996) entende-se como instituições as:

“regras do jogo de uma sociedade ou, mais formalmente, as limitações concebidas pelo homem, que dão forma à interação humana. Por conseguinte, estruturam incentivos no intercâmbio humano, seja político, social, econômico, cultural [...]. As instituições reduzem a incerteza pelo fato de proporcionarem uma estrutura à vida diária; [...] constituem um guia, de modo que, quando tenhamos que saudar aos amigos [...], pedir dinheiro emprestado, [...] enterrar os mortos, [...] saibamos como realizar tais atividades [...] as instituições definem e delimitam o conjunto de eleições dos indivíduos.”

Assim, pode-se ampliar a abordagem, identificando que um dos indicadores da exclusão e da baixa participação em algumas sociedades é decorrente do baixo controle e compreensão que os setores populares têm das instituições públicas. Uma das razões para essa baixa compreensão e controle tem raízes históricas.

Nos municípios que constituem a amostra deste estudo verificou-se situação inversa, pois os integrantes da comunidade consultados compreendem com nitidez e, de alguma forma, controlam as instituições públicas. Através da participação como bombeiro voluntário evidencia sua noção das possibilidades, limites e importância que aquela instituição passa para todos, o público.

Na América hispânica e lusitana, as instituições não surgiram de propósitos e necessidades da sociedade civil. Foram trazidas ou impostas *de fora*, sem a participação ativa dos afetados e desconhecendo, em muitas ocasiões, a institucionalidade indígena e mestiça existentes. Esse fenômeno histórico separou e distanciou a sociedade (especialmente os setores populares) da institucionalidade pública. Essa separação, entre a sociedade e as instituições públicas, facilita a corrupção administrativa e política, dificulta a governabilidade e fragmenta a sociedade porque torna mais difícil a busca de propósitos comuns.

Ainda que a democracia parta do pressuposto de que todos temos interesses diferentes, é no público que podemos construir a igualdade e ter interesses compartilhados. Por isso, o

Terceiro Setor deve evitar o corporativismo, muitas vezes verificado no setor público, quando procura servir somente a uma camada da sociedade.

Quando o setor público convém de igual maneira a todos (ou seja, quando é realmente público), a sociedade ganha em igualdade e, assim, em governabilidade. Quando o setor público não é de igual qualidade para todos, contribui para a desigualdade e, em sentido rigoroso, não se poderia chamar serviço público. Isto é o que ocorre com serviços tais como educação, saúde, segurança e, particularmente, de proteção contra sinistros. Fazer do setor público um bem de igual qualidade para todos é a forma de reinstitucionalizar o Estado, é uma das funções mais relevantes do Terceiro Setor.

4.7 REFLEXÃO SOBRE AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

A abordagem do tema organizações sociais apresenta inúmeras facetas e, sem dúvida, tratá-la sob a ótica legal sugere um desafio que faz crescer a importância da constituição desta nova *figura jurídica*, sem sequer manter reservas ou temor de pensar o novo, pois muitos são os aspectos que ainda não estão efetivamente cristalinos sobre essas organizações.

Algumas dúvidas recorrentes sobre o modelo de organizações sociais tratam sobre a própria identificação do que sejam, e qual o papel que cumpririam perante a administração pública. Em termos técnicos, ao fim e ao cabo, esta indagação diz também sobre a possibilidade e a natureza jurídica das organizações sociais, se desenvolveriam atividades de serviço público ou atividades privadas, sobre se constituiriam formas de privatização de entes públicos, bem como sobre quais os traços diferenciais que as apartariam das tradicionais entidades privadas de utilidade pública.

Outra questão trata, em caráter especial, sobre se será cabível a exigência de realização do processo licitatório para a cessão de bens e recursos públicos às entidades reconhecidas como organizações sociais, o regime jurídico do apoio que lhes emprestará o Poder Público, bem como sobre o que as distinguirá das entidades privadas que prestam serviços à Administração Pública mediante contratos de *terceirização*.

Embora não exista uma definição legal das organizações sociais no Brasil, uma definição operacional dessas organizações pode ser formulada no termos seguintes: “As organizações sociais são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, voltadas para atividades de relevante valor social, que independem de concessão ou permissão do Poder Público, criadas por iniciativa de particulares segundo modelo previsto em lei, reconhecidas, fiscalizadas e fomentadas pelo Estado.” (MODESTO, 1997, p.31).

Em sentido abrangente, as organizações sociais representam uma forma de parceria do Estado com as instituições privadas de fins públicos (perspectiva *ex-parte principis*) ou, sob outro ângulo, uma forma de participação popular na gestão administrativa (perspectiva *ex-parte populi*).

No aspecto da parceria, as organizações sociais diferem-se como *instituições do Terceiro Setor* (pessoas privadas de fins públicos, sem fins lucrativos, constituídas voluntariamente por particulares, auxiliares do Estado na persecução de atividades de relevante interesse coletivo), pois possuem o mesmo substrato material e formal das tradicionais pessoas jurídicas privadas de utilidade pública. Não são um novo tipo de pessoa jurídica privada nem entidades criadas por lei e encartadas na estrutura da administração pública. São pessoas jurídicas, estruturadas sob a forma de fundação privada ou associação sem fins lucrativos.

Ser organização social, por isso, não significa apresentar uma estrutura jurídica inovadora, mas possuir um título jurídico especial, conferido pelo Poder Público em vista do atendimento de requisitos gerais de constituição e funcionamento previstos expressamente em lei. Estes requisitos são de *adesão voluntária* por parte das entidades privadas e estão dirigidos a assegurar a persecução efetiva e as garantias necessárias a uma relação de confiança e parceira entre o ente privado e o Poder Público.

A denominação *organizações sociais* tem sido utilizada sinteticamente às entidades privadas, fundações ou associações sem fins lucrativos, que usufruem do título de organização social. Essa qualidade jurídica conferida pelo Poder Público faz incidir sobre as instituições reconhecidas um plexo de disposições jurídicas especiais, que asseguram vantagens e sujeições incomuns para as tradicionais pessoas jurídicas, qualificadas pelo título de utilidade pública. Em qualquer dos dois títulos referidos, porém, dá-se um *plus* à personalidade jurídica das entidades privadas, que passam a gozar de benefícios especiais não extensíveis às demais pessoas jurídicas privadas (benefícios tributários e vantagens administrativas diversas).

A todo rigor, portanto, nenhuma entidade é constituída como organização social. Ser organização social não se pode traduzir em uma qualidade inata, mas em uma qualidade adquirida, resultado de um ato formal de reconhecimento do Poder Público, facultativo e eventual, semelhante em muitos aspectos à qualificação deferida às instituições privadas sem fins lucrativos quando recebem o título de utilidade pública.

De fato, as organizações sociais são juridicamente entidades bastante semelhantes às tradicionais entidades privadas declaradas de utilidade pública, mas com elas não se identificam de modo completo. São traços comuns às duas entidades:

- a) a iniciativa privada voluntária na sua criação e na sua constituição;

b) a existência de *limites* gerais à livre constituição e funcionamento dos órgãos de direção ou gerência como requisito para o exercício de ato posterior de reconhecimento ou qualificação;

c) a afetação a uma finalidade de interesse público ou socialmente relevante;

d) o recebimento de favores especiais, subsídios, isenções e contribuições do Estado;

e) a submissão a uma vigilância especial e a limitações de ordem administrativa que vão além do simples poder de polícia exercido sobre as demais pessoas privadas;

f) sujeição ao controle do Tribunal de Contas;

g) a necessidade de reconhecimento formal por parte do Estado, segundo um procedimento especial regulado em lei;

h) a destinação legal do patrimônio social a outra entidade de mesma natureza, em caso de extinção da entidade, não sendo permitido que seja o patrimônio repartido entre os membros da instituição;

i) a submissão ao regime jurídico das pessoas de direito privado, com derrogações de direito público.

As organizações sociais, no entanto, apresentam também características especiais que as distinguem, de modo parcial, das tradicionais entidades privadas declaradas de utilidade pública. Em resumo, os traços diferenciais básicos são os seguintes:

a) os seus estatutos devem prover e adotar determinado modelo de composição para os seus órgãos de deliberação superior do Estado, como requisito para permitir o ato posterior de qualificação pelo Poder Público;

b) o trespasse de bens e recursos públicos, nelas, está condicionado à assinatura de contratos de gestão com os órgãos competentes da administração pública;

c) o estatuto deve prever, também como um requisito da qualificação, sujeição da entidade à publicação anual no Diário Oficial do relatório de execução do acordo ou contrato de gestão (relatório gerencial das atividades desenvolvidas, apoiadas pelo Poder Público, e não apenas do relatório formal da contabilidade da entidade);

d) o estatuto deve prever, como requisito de qualificação, regras rígidas de reforma das finalidades sociais, bem como regras para a definição impessoal das regras a serem adotadas para a remuneração do pessoal da entidade e para o sistema de compras;

e) o estatuto ainda deve prever que a entidade estará sujeita a controle externo de resultados, periódicos e *a posteriori*, realizado por comissão de avaliação composta por especialistas de notória qualificação, especialmente destinado à verificação do cumprimento do contrato ou acordo de gestão firmado com o Poder Público;

f) as entidades poderão utilizar bens materiais e recursos humanos de entidades extintas do Estado, desde que a extinção tenha sido realizada por lei específica;

g) as entidades poderão também absorver atividades e contratos de entidades extintas, também quando autorizados por lei, bem como os seus símbolos designativos, desde que estes sejam seguidos obrigatoriamente do símbolo OS.

As diferenças e semelhanças entre as duas entidades são manifestas, mas indicam também ser possível identificá-las como entidades da mesma espécie, ainda que inconfundíveis. As organizações sociais são entidades de utilidade pública qualificadas por maiores restrições e maior vigilância do estado, no mesmo passo em que podem receber deste maiores benefícios e vantagens incomuns - embora não vedados - às atuais entidades privadas de utilidade pública.

Com a regulação desses serviços públicos, o Poder Público passa a ter novos instrumentos para afiançar a boa utilização dos recursos investidos na atividade social ampliada, e a entidade privada, passa a ter novos meios de planejamento a longo prazo das atividades que realiza. As organizações sociais, tampouco, serão formas de privatização de entes públicos. Privatização pressupõe uma transferência de domínio, isto é, o trespasse de um ente do domínio estatal para o domínio particular empresarial, uma transação de natureza econômica e uma retração do Poder Público em termos de inversão de recursos e em termos quantitativos de pessoal.

No modelo das organizações sociais, esses pressupostos não comparecem. Primeiro, porque o ato de qualificação de uma entidade como organização social independe de qualquer extinção prévia ou posterior de ente público. Segundo, porque quando as entidades qualificadas recebem prédios ou bens públicos, como forma de apoio ou fomento por parte do Estado, não há transferência de domínio, mas simples permissão de uso, continuando os bens a integrar o patrimônio do Estado. Terceiro, porque os contratos ou acordos de gestão que o Estado firmar com as entidades qualificadas não terão nem poderão ter finalidade ou natureza econômica, convergindo para uma finalidade de natureza social e de interesse público, cuja realização obrigatoriamente não pode objetivar o lucro ou qualquer outro proveito de natureza empresarial. A relação entre as organizações sociais e o Poder Público deve ter fundamento numa ética de solidariedade e numa ética do serviço.

Quarto, porque o Estado não apresentará qualquer retração financeira, patrimonial ou de pessoal quando vier a qualificar ou permitir o uso de bens públicos por organizações sociais.

A instituição qualificada, pelo contrário, demandará do Poder Público apoio e subvenções, tendo em vista o objetivo comum de persecução do interesse público. O modelo das organizações sociais, assim, realiza-se como estratégia em tudo oposta a de privatização, assumindo claramente uma opção de recusa à aplicação da lógica do mercado nas atividades de natureza social.

Tanto as organizações sociais quanto as atuais entidades de utilidade pública podem ser descritas como entes privados que colaboram com a Administração, mas que com ela não se identificam. Fala-se então em “descentralização por colaboração”, conforme FERREIRA (1972) *in* MODESTO (1977, p.35) e em “descentralização social da administração”.

Com estas expressões enfatizam os autores que essas entidades, conquanto privadas, possuem atuação *pública, pública não-estatal, paraestatal, de interesse coletivo, de realização do bem comum*, que as aproximam, como parceiras privilegiadas, da administração pública.

MOREIRA NETO (1989) *apud* MODESTO (1997, p.35) define:

“A descentralização social consiste em retirar do Estado a execução direta ou indireta de atividades de relevância coletiva que possam ser cometidas a unidades sociais já existentes, personalizadas ou não, como a família, o bairro, as agremiações dispositivas, as associações profissionais, as igrejas, os clubes de serviço, as organizações comunitárias, etc., mediante simples incremento de autoridade e institucionalização jurídica adequada, de modo que possam promover, elas próprias, sua execução. Essas unidades, também denominadas de entidades de cooperação, receberiam tais atribuições a partir de leis específicas e de atos administrativos concretos de reconhecimento, modalidade assemelhada à autorização e à permissão. Trata-se de institutos ainda em desenvolvimento, mas que têm seu lugar garantido numa sociedade dinâmica e participativa.”

A rigor, tecnicamente, fala-se em descentralização ou, mais precisamente, descentralização por colaboração¹⁰, quando o particular atua em atividades reservadas ou exclusivas do Poder Público, sob o regime jurídico público. No domínio destas atividades, algumas podem ter sua execução delegada ao particular, sob as formas de concessão, permissão ou autorização de serviço (artigo 175 da Constituição da República, 1998).

No entanto, nas áreas ou atividades em que a atuação do Poder Público é expressa pelo simples *poder de polícia*, uma vez que a Constituição da República reconhece a ação autônoma e em nome próprio dos particulares (ensino, saúde, pesquisa, desporto, etc.) parece descabido

¹⁰ As organizações sociais, em verdade, podem ser percebidas pela Administração Pública como entidades privadas de cooperação, todavia, o estudo propicia entendimento diverso daquele autor; com respeito e temor de qualificá-las como *forma de descentralização*, segundo entende MOREIRA NETO (1989).

falar em delegação, descentralização ou transferência de execução de atividade. Não faz sentido falar-se em transferência de funções, doutrina CASSAGNE (1994) nas atividades exercidas por particulares de *iure próprio*.

As organizações sociais, por todo o exposto, são organizações especialmente vocacionadas a travar parcerias com o Poder Público para atividades de interesse coletivo. A idéia de parceria, como se sabe, é uma idéia-força deste final de século. Fala-se em parceria atualmente em quase todos os ramos do direito.

No direito internacional, as nações fortalecem laços estratégicos, econômicos e políticos, firmando parcerias regionais (Nafta, União Européia); no direito do trabalho, mecanismos de participação dos empregados nos lucros da empresa dão os primeiros passos no que se tem denominado parceria entre empregadores e empregados; no direito administrativo, renascem as concessões e permissões de serviço público como formas de parceria dos particulares com o Estado em áreas estratégicas de natureza econômica. Fora da esfera da ordem econômica, inclusive no âmbito dos direitos sociais, a parceria entre particulares e o Estado, até o presente momento, resente-se de melhor institucionalização e aperfeiçoamento.

A insuficiente institucionalização da matéria tem como um dos seus principais fundamentos o caráter excessivamente lacônico da legislação básica sobre declaração de *utilidade pública*, no Brasil. A legislação vigente, por exemplo, trata indiferentemente todos os diversos tipos de associações e fundações sem fins lucrativos. Não diferencia o que se denomina entidades de favorecimento mútuo ou de fins mútuos (dirigida a propiciar benefícios a um círculo restrito ou limitado de sócios, inclusive mediante a cobrança de contribuições em dinheiro, facultativas ou compulsórias) e as entidades de fins comunitários (dirigidas a oferecer utilidades concretas ou benefícios especiais à comunidade de um modo geral, sem considerar vínculos jurídicos especiais, quase sempre de forma gratuita). A ambas confere o título, autorizando um tratamento mais benéfico por parte da Administração (renúncia fiscal, previsão de subvenções sociais, contratação direta, etc.), deixando ainda de prever qualquer forma mais efetiva de controle de resultados, conforme PEREIRA Jr. (1973) e OLIVEIRA (1996) *apud* MODESTO (1997, p.37).

Este caráter indiferenciado da referência às entidades e a debilidade do sistema de controle têm estimulado abusos importantes e fomentado a desconfiança em atividades e relações de parceria em que este é um valor fundamental. Há que se considerar, porém, que o modelo das organizações sociais é uma das respostas possíveis a este impasse, pois apenas estimula a criação de entidades de fins comunitários, auto e heterolimitadas para a persecução objetiva de fins coletivos (exigência de regras impessoais para compras e plano de salários; existência de colegiado superior composto por fundadores, personalidades da comunidade e representantes do poder público; previsão de auditorias gerenciais e controle de resultados;

fomento público condicionado à assinatura de contrato ou acordo de gestão com o Poder Público, definidor de metas e tarefas a cumprir; responsabilização direta dos dirigentes pela regular utilização dos recursos públicos vinculados ao acordo de gestão, entre outras garantias atualmente não exigidas para o deferimento do título de utilidade pública para as entidades privadas sem fins lucrativos).

De outro lado, vale insistir que essas formas de cooperação privada de parceria com o Poder Público, de importância crescente na sociedade complexa dos nossos dias, estão diretamente vinculadas à idéia de participação popular na esfera pública. São “fórmulas cooperativas de participación”, na expressão sintética de ENTERRIA e FERNANDES (1989).

Estes autores, dissertando sobre o tema, afirmam ser este modo de atuação participativa mais intenso do que os demais conhecidos, uma vez que “no que se refere a actuaciones aisladas sino a conductas permanentes institucionizadas”, realizadas “mediante la creación por los ciudadanos de organizaciones especiales”, vocacionadas e “fines de interés general” . Trata-se de modalidade de participação popular consentânea com o princípio fundamental da cidadania (artigo 1º, II, da Constituição da República Federativa do Brasil), fundamento do Estado Democrático de Direito. A palavra *público* passa a ser utilizada no sentido teleológico de toda a atividade que alcança, afeta ou interessa a todos ou à maioria e não no sentido de um determinado regime jurídico. É público, ainda neste sentido material, a atividade ou o produto da atividade que é tornada acessível à maioria.

Por oposição, para BOBBIO (1987), “privado é o que é destinado a poucos ou a um só, reservado a poucos, inacessível à maioria”.

Na doutrina internacional do direito administrativo, vem-se acentuando o emprego da palavra público nesta acepção - sem embargo de sua utilização técnica para referir o regime jurídico próprio do Estado e de seus delegados. Exemplo disto vemos em DROMI (1991):

“La administracion es pública.No es solamente ejecutiva uni únicamente, sino que es má que estatal. La Administración Pública es el género y la estatal una de las especies. Lo público no está solamente en manos del Estado. El Estado no es el único dueño y soberano de lo público, pues en la *administración de lo público* de bem participar, tambien, los cuerpos intermedios que comprenden a las corporaciones profesionales, los sindicatos, los consorcios públicos, las cooperativas públicas, los concessionarios de serviços públicos, las universidades privadas y otros modelos organizativos que crea la sociedad, en función del pluralismo social, para que detentem la defensa del interés de algunos que, junto al de los demás, es el interés de todos”.

Para esse autor, a atuação de particulares em atividades de fins públicos deve ser estimulada intensamente na denominada *democracia participativa*, uma vez ultrapassada a fase da democracia meramente representativa:

“No se puede pretender que el Estado monopolice la atención de las necesidades colectivas. El crecimiento mantitativo y cualitativo de las mismas, propio de la complejidad vital moderna, requiere una participación mas activa de los cuerpos intermedios en el que hacer de la Administración Pública. [...] La democracia, como forma civilizada de vivir, aspira a la realización plena del hombre en libertad, para ello exige una *participación integral*, no sólo administrativa, económica y social. El hombre debe ser *participe* de la gestión pública en sus distintos niveles institucionales.”(Dromi,1991 *apud* MODESTO, p.41-42)

Não há, portanto, impedimento constitucional algum à assunção por particulares de tarefas e missões de interesse social em colaboração com a administração pública. Desde que cumpridos requisitos de salvaguarda do interesse público, mais intensos e onerosos quanto mais ampla for a transferência de encargos e recursos, a cooperação é lícita e até mesmo estimulada pela Constituição da República.

Sem embargo do exposto, essa forma de atuação direta dos particulares, ou de entes privados, na gestão direta dos serviços ofertados ao público, alguns até prestados concomitante pelo Estado, não deve levar a confundir duas situações jurídicas completamente distintas, a saber: a dos serviços privados de interesse público e a dos serviços públicos.

4.8 A REESTRUTURAÇÃO DOS ESPAÇOS GLOBAL E LOCAL

O estudo da questão das novas formas de provisão e de gestão dos serviços de proteção contra sinistros assume um enfoque de natureza exploratória, tratando essencialmente sobre os serviços civis auxiliares de bombeiros, realizados por pessoas das comunidades municipais. Focaliza, dessa forma, a esfera local da proteção contra sinistro, tanto realizada pelo governo, ou com a participação deste, impondo-se, em caráter preliminar, definir em que contexto, nos dias atuais, se insere a administração pública dos municípios na gestão desses serviços.

A abordagem mostra-se relevante na medida em que a instituição Município tem apresentado, no transcurso da história do país, um significativo desenvolvimento enquanto instância político-administrativa. Concomitantemente ao município, também está presente neste estudo a relação da comunidade com a administração municipal, notadamente nos municípios de menor porte populacional. Este avanço tem se acentuado a partir da década de 70, quando a manifestação do fenômeno pode ser observada em escala global. Busca-se, assim, trazer a contribuição de alguns autores voltados ao tema, sendo necessário salientar que a abordagem do assunto específico, embora esteja surgindo autores que tratam sobre a emergência de um Terceiro Setor, inova ao abordar a atuação desse segmento na atividade de segurança e proteção contra sinistros.

Para FONTES (1996) a Nação Brasileira, sensível às tensões reestruturadoras, que atuam interna e externamente aos Estados nacionais e em escala global, desde as últimas décadas, vem assistindo a momentos de crises e transformações de diversas ordens. Neste ambiente em processo de redefinição e rearranjo da ordem institucional, três fenômenos merecem destaque, não apenas pelas dimensões que alcançam, mas principalmente pelos reflexos que impõem ao espaço e à esfera local; quais sejam: a) a crise do federalismo; b) o processo de descentralização da atuação do Estado; c) a flexibilização e permeabilidade das estruturas de Estado na prestação de serviços públicos.

Por Federação¹¹ entende-se *união* ou *pacto* entre elementos (estados e municípios) integrantes de um todo (nação), a partir de um Governo Central ou Federal. Nesta ótica, AFFONSO (1994) *apud* BERGUE (1998, p.11) entende que a federação corresponde a “uma forma de organização territorial do poder, de articulação do poder central com os poderes regional e local” .

No entanto, pode-se destacar que a noção de Federalismo tem sido associada a de descentralização, envolvendo, segundo AFFONSO (1994) tão-somente uma parte dos elementos que compõe o pacto federativo: os estados e os municípios. Para LORDELLO DE MELLO (1991, p.199) o conceito de descentralização assume um caráter essencialmente político, posto que implica “governo próprio para as entidades descentralizadas”. Governo próprio, segundo o autor, importa em autonomia político-administrativa e não soberania - atributo exclusivo dos estados nacionais.

As tensões desagregadoras de natureza interna e externa ao espaço nacional têm conduzido à denominada *crise de federalismo*, que na concepção de AFFONSO (1994, p.335) constitui dimensão fundamental da *crise do Estado*. Outro aspecto fundamental relacionado pelo autor, que cabe ser destacado entre as características da crise federativa em curso, diz respeito à descentralização da organização federativa do país.

Diante das frágeis condições em que se apresentam os Estado nacionais periféricos, imersos em crises fiscais, financeiras e políticas, é possível se observar a definição de uma tendência de fortalecimento das relações de interação entre as esferas locais e o exterior, “em detrimento das articulações ao nível nacional e, assim, colocando em xeque a federação”. (LORDELLO DE MELLO, 1991 p. 299).

¹¹ O ideal federativo no Brasil data de 1889 quando, por ocasião do Decreto Nº01 de 15 de novembro de 1889 foi instituída a Federação e a República que, calcado no modelo dualista norte-americano, transformou as províncias do Império nos estados da República. O Artigo 1º da Constituição Federal de 1988 estabelece que a República Federativa do Brasil é constituída pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal. Define, pois, a Lei Fundamental, em consonância com as orientações federalistas, uma divisão tricotômica, ou seja, institui um terceiro nível na composição do Estado Federal: a União, ordem total; os Estados Membros, ordens regionais; e os Municípios, ordens locais.

Assinala-se, seguindo o entendimento de DANIEL (1988) que neste momento de redefinição do papel do Estado, o grau de autonomia do poder político local “verifica-se na proporção direta da efetiva descentralização das tarefas do Poder Central, em qualquer de suas esferas, visando fundamentalmente, garantir as funções de acumulação e dominação”.¹²

A organização territorial do poder e a “articulação do poder central com os poderes regional e local”, identificam-se na concepção de AFFONSO (1994) com o conceito de federação. AFFONSO (1994, p. 321) acentua, ainda, a importância dos fundos públicos na manutenção da complexa rede de alianças que constitui o *pacto federativo* vigente.

Acrescente-se que, dada a incapacidade do mercado de selar o pacto federativo mediante os fluxos econômicos inter-regionais, isto se processa com elevado grau de dependência dos fundos públicos (mais intensamente nos países com grandes desigualdades estruturais). A federação apresenta um cenário de crise devido, em parte, à globalização econômica, à crise econômica brasileira e às diferenças regionais elevadas, as quais, entre outros fatores citados por AFFONSO (1994, p. 323) promovem não apenas uma redução na função regulatória dos Estados nacionais, como também na capacidade do Poder Central em “articular as esferas subnacionais de governo e construir pactos inter-regionais de poder”.

Enfocando especificamente o grau de *municipalização de serviços* e sua redução com o efetivo poder de decisão no âmbito da gestão local cumpre referir a posição de CARRION (1993) que concebe a descentralização como:

“...alternativa conservadora à crise, servindo, antes do mais, para desonerar o governo central da parte de suas incumbências e, também, para criar novas oportunidades de investimento para o capital, nesta fase de reestruturação do capitalismo em escala mundial. A despeito disso, ela pode tornar-se, noutro contexto, elemento chave para a democratização do Estado porque cria, virtualmente, condições para o exercício democrático do poder, para o estabelecimento de mecanismo institucionais capazes de articular amplamente a sociedade local nas decisões importantes, tais como definição de prioridades e alocação de recursos”. (CARRION, 1993, p. 46).

Esta orientação encontra eco no posicionamento enunciado por DAVIDOVICH (1993, p.8) segundo o qual a descentralização ativa “como válvula de escape para o crise fiscal

¹² O **Poder Local**, segundo DANIEL (1988), distribui-se em: *poder político* local, *poder econômico* local e *poder social* local. O poder político local está associado aos poderes Executivo e Legislativo locais, constituindo uma das esferas do Estado capitalista, assumindo funções específicas de acumulação e dominação materializadas no provimento de condições para a reprodução da força de trabalho (sistema viário, saneamento, educação, lazer, transporte coletivo, entre outros). O poder econômico local é integrado pelos setores do capital que dependem, para a realização de seu lucro, das ações de regulamentação e produção implementadas pelo poder político local. O poder social, por sua vez, tem natureza simbólica, residindo nos grupos sociais, de origem heterogênea, que representam a tradição e a cultura local, em contraposição à massa da população, funcionando como referência à legitimação do poder político local.

do Estado, que enfrenta escassez de recursos e de meios institucionais para contemplar novas pressões políticas e sociais”.

AFFONSO (1994) entende que os movimentos de estruturação e fortalecimento das instâncias locais de poder atendem, em última análise, a interesses hegemônicos da sociedade, de natureza neoliberal.

Neste compasso, estar-se-ia promovendo, conforme CORAGGIO (1988) “a deterioração do estado nacional, inviabilizando sua reformulação em bases legitimamente democráticas”. Segundo esse autor, o desenvolvimento de um efetivo poder local poderia alcançar êxito “tão-somente em regimes de base popular”. Esta subtração de funções do Poder Central e transferência, juntamente com seu ônus, ao nível local, figura como reflexo das já mencionadas transformações que se processam no Estado nacional - decorrência da ação do processo de globalização econômica aliado às limitações da capacidade deste de suprir as demandas localizadas.

Não obstante o posicionamento dessa corrente de interpretação, deve-se assinalar a existência de entendimentos, segundo DAVIDOVICH (1993) que admitem a viabilidade de uma “escala local de poder”, independentemente de tratar-se de uma economia capitalista, e ainda que articulada a outros níveis de dominação. Acrescente-se o caráter determinante da presença de certos elementos para a concretização da proposta, tais como: existência de bases sociais locais (elites, grupos econômicos e instituições tradicionais); ideologia da comunidade e, ainda, a unidade territorial, enquanto componentes relevantes e viabilizadores do exercício do poder local.

É relevante destacar, também, que a “descentralização pode identificar-se com várias ideologias”, restando de fundamental importância considerar o momento histórico, bem como a sociedade e seu nível de desenvolvimento social, conforme BOBBIO (1994, p. 333).

Em âmbito mundial, tem-se observado com mais intensidade, nos últimos anos, este movimento de *reconhecimento* da esfera local como instância de poder, quer no tocante à legitimação da ação do Estado, quer na busca pela conquista dos direitos sociais e da cidadania.

Independentemente do enfoque ou conteúdo ideológico que estes movimentos descentralizadores possam conter, a emergência das “forças e vontades locais” só encontrarão o desenvolvimento efetivo se estiverem presentes as “condições internas que sustentem a autonomia concedida, garantam as responsabilidades assumidas e mantenham uma administração eficaz”, afirma KLERING (1991, p. 15).

Neste sentido, ainda que as propostas descentralizadoras emergentes, a partir da década de 70, encerrem uma valorização das formas de controle social e participação popular, há que se analisar com cautela esse fenômeno, especialmente no que diz respeito à efetiva existência das condições necessárias à sua sustentação.

A questão é abordada por TANZI (1995) *apud* MELO (1996, p. 23) que assinala a possibilidade de existirem situações particulares nas quais a política de descentralização pode não alcançar os resultados previstos, “a menos que mudanças importantes sejam promovidas nas condições existentes” .

Efeitos perversos das descentralizações que ocorrem sem a presença de pré-requisitos fundamentais podem ser observados tanto em países do Terceiro Mundo, quanto do Primeiro Mundo. Dentre o elenco de efeitos não desejados, referidos por diversos autores, destaca-se o da reduzida qualificação das burocracias locais. Na maior parte dos países, e em especial na América Latina, podem-se verificar casos onde há um pronunciado hiato entre as burocracias centrais e as locais no que tange à qualificação profissional dos servidores.

Para MELO (1996), esta realidade reflete-se, pois, na perda de competência gerencial por ocasião das transferências de funções da esfera federal para o rol de atribuições da esfera local de governo. Perpassam toda essa situação as complexas influências de origem social, política e econômica que devem ser desconsideradas quando tem-se por finalidade compreender o contexto da proteção contra os sinistros, tanto no cenário nacional e global e, em particular, no âmbito dos municípios.

Assim, a crescente valorização do *local* em detrimento do *global* assume caráter basilar para a compreensão do fenômeno do surgimento de novas formas de provisão e da gestão desses serviços de proteção contra sinistros, de forma destacada com a participação da comunidade mediante a prestação voluntária de serviços que particularizam os espaços socialmente constituídos.

Buscando definir o *espaço*, é relevante trazer à tona entendimento de CASTELLS (1983, p.146), segundo o qual o espaço caracteriza-se pela “expressão concreta de cada conjunto histórico, no qual uma sociedade se especifica”. Vale referir, ainda, o posicionamento de BARRIOS (1976), que define o espaço socialmente construído como “o conjunto de elementos materiais transformados pelas práticas políticas e constituídas em significados pelas práticas cultural-ideológicas”.

Segundo FISCHER (1993, p.10), à noção de *local* associam-se dois conceitos complementares em determinado sentido, e antagônicos em outro. Pode, conforme a autora, referir-se a um “âmbito espacial delimitado” ou, ainda, “ser identificado como base, território,

microregião e outras designações que sugerem constância a uma certa inércia”. Igualmente contém “o sentido de espaço abstrato de relações sociais que se articulam e se opõem em torno de interesses comuns”.

Na concepção de BECKER (1988), alcançar o controle do espaço, posto que este constitui condição para a reprodução generalizada, “representa poder” e o exercício do poder neste espaço define um espaço próprio e delimitado, um *território*. A idéia de poder relacionada a de território desconsidera fronteiras político-administrativas, podendo, assim, encontrar-se contida nos limites do poder público, em qualquer das esferas ou, ainda, na área de domínio de grandes empresas.

A territorialidade, segundo DAVIDOVICH (1993, p. 2-3), evidencia-se pelo “domínio espacial abrangido por práticas de poder, que extrapolam os limites legais do município”, podendo, ainda, em determinados casos “corresponder a um recorte espacial menor que esta dimensão”.

Nesta linha, convém ressaltar a contribuição de FISCHER (1993, p.11), para quem a concepção de *local* não está circunscrita à rua, ao bairro, ou mesmo à cidade. “O universo de análise é mais amplo e abstrato, podendo estar relacionado ao bairro e ao município, como contornos do local, mas não necessariamente”. A localidade caracteriza-se, assim, menos por um espaço físico e mais enquanto conjunto de redes estruturadas acerca de interesses identificáveis.

Na esteira deste emergente modelo de desenvolvimento capitalista, podem-se observar certas contradições, ou seja, num momento em que a globalização econômica orienta-se para a homogeneização de territórios e culturas, verifica-se também uma valorização crescente do individual e do fragmentado, implicando valorização da diferenciação espacial.

Segundo FIORI (1994), foram os campos econômicos e da divisão internacional do trabalho, observados durante a década de 80, os mais severos ataques aos Estados nacionais. Motivados em sua maior parte por crises internacionais, choques nos preços do petróleo e, ainda, pela política monetária norte-americana, assistiu-se ao enquadramento de parcela significativa dos países capitalistas ocidentais ao modelo de gestão econômica neoliberal (com fulcro nas máximas: estabilizar, desregular e privatizar), proposto pelos EUA e a Inglaterra. E ainda, constituem fruto deste projeto global “os processos de globalização produtiva e de desregulação financeira de um capitalismo definitivamente universalizado”, FIORI (1994).

Nesta linha, passa-se a refletir acerca do papel do Estado, visando a equacionar a relação entre o global e o fragmentado. BECKER (1993) faz referência a este respeito nos seguintes termos:

“À medida que se tornam mais complexas e conflitivas a produção do espaço e a relação público-privada, passam elas a exigir uma coordenação muito mais sofisticada de múltiplas finalidades econômicas, múltiplas técnicas e táticas, múltiplos tempos, envolvendo inclusive as relações de poder. [...] Não se trata do fim do Estado, mas da mudança do seu papel, questão crucial para os países da periferia e da semiperiferia, onde o Estado tem tido um papel central no crescimento econômico.” (BECKER, 1993, p. 32).

4.9 REFLEXÕES SOBRE ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO

Administração, como profissão, nasceu na área pública com a finalidade de expressar uma função subordinada aos conselhos e às assembléias ou ao poder político. A expressão mais nobre da administração tem origem no século XVII, com a institucionalização mais clara do cargo de ministro; do latim *minus* (menos), que se contrapõe a *magis* (mais), de *magister* ou magistrado. O administrador era, assim, o executor das decisões emanadas dos órgãos políticos superiores ou dos parlamentos e das assembléias legislativas.

De forma análoga, a expressão gerência “originou-se na área privada para significar a função subordinada àqueles que estão nos conselhos superiores. Gerentes e executivos eram as pessoas encarregadas de executar as ordens dos diretores, proprietários ou membros dos conselhos de administração das empresas”, declara MOTTA (1991).

Na última década, o termo *gestão* passou a ser utilizado para definir o campo da administração e da gerência, para compensar desgastes terminológicos e acrescentar algumas novidades, mas não para significar uma mudança conceitual. O termo *gestão*, usado como qualificação de formas participativas em administração, refere-se apenas à tradução da terminologia européia, principalmente francesa e portuguesa (que não usa o termo gerência).

O termo *gestão*, no Brasil, apareceu em qualificativos de formas participativas como *co-gestão* e *autogestão*. Na terminologia européia, *gestão* é uma palavra mais genérica e engloba administração e gerência, de significados tecnicamente diferentes. No inglês britânico, bem como no francês, a palavra *management* (normalmente traduzida para o português como gerência), empregada tecnicamente em ambos os países, significa, essencialmente, a gestão privada, e a palavra *administration* traduzida (normalmente como *administração*) tende a significar a *gestão pública*. No inglês norte-americano, de grande influência na terminologia administrativa brasileira, a palavra *management* é usada quase indistintamente como *administration*. Em síntese, *gestão* é um termo genérico que sugere, tanto quanto seus sinônimos, a idéia de dirigir e de decidir, mas pela novidade, sem preconceitos.

4.10 AS RELAÇÕES SOCIAIS NA COMUNIDADE ATUAL

O novo símbolo de *status* não é uma vasta riqueza, mas uma merecida reputação por contribuições para a comunidade, DRUCKER (1993). Os sistemas sociais humanos para esse autor são construídos com base em três tipos de relacionamentos:

- a) Relacionamentos baseados no poder de comando (dominação e submissão)
- b) Relacionamentos baseados na troca voluntária (comércio e compra).
- c) Relacionamentos de doação sem espera de nada em troca (comunidade).

Embora todos os sistemas humanos utilizem uma combinação de poder, troca e comunidade, para obter a ordem, as organizações usam os três em proporções muito diferentes. A cadeia de comando na organização tem em sua raiz a dominação e a submissão.

O sistema de livre mercado enfatiza a permuta voluntária entre duas partes dispostas a tal. O princípio definidor da comunidade é a generosidade.

Em muitos sistemas tribais, a generosidade comunal é o princípio dominante dentro do grupo familiar e da tribo. O comércio baseado na permuta do "isso-por-aquilo" é mais típico entre tribos.

Os três diferentes sistemas de criar a ordem atribuem alto *status* a comportamentos muito diferentes. Em um sistema de cadeia de comando, ele é definido principalmente pelo nível na hierarquia: quem deve obedecer a quem. O poder significa *status*.

No sistema de comércio, a riqueza e as posses definem o *status*, como diz jocosamente o provérbio, "ganha aquele que morre com mais brinquedos". Por outro lado, a comunidade opera em um princípio quase diametralmente oposto. Da perspectiva da comunidade, quem quer que contribua mais para o grupo e para seus membros tem o maior *status*. É dar, e não manter, que concede *status*. Definir *sucesso* através do que se dá em vez de pelo que se tem não é uma prática nem uma visão demasiadamente idealística da motivação humana. Está profundamente enraizado na história. É mais básico para a psique humana que a busca da riqueza ou do dinheiro.

Lewis Hyde, em seu livro **The Gift: The esotic life of property** (o presente: a vida exótica da propriedade) chama as economias construídas sobre o ato de dar de "economias de doação", contrastando-as com as "economias comunitárias" ou de "permuta". A economia de doação é o princípio básico sobre o qual são construídas as comunidades.

Nas *pat patches*¹³ dos chinooks nootkas e outros povos da costa noroeste do Pacífico, os chefes disputam quem possa distribuir a maioria dos cobertores e outros valores a outros. De forma mais geral, nas sociedades de caçadores-coletores, o *status* do caçador não era determinado pela quantidade de caça que ele comia ou guardava para seu próprio uso, mas pelo que ele trazia para os outros comerem. Em sua vida diária de trabalho, as pessoas, nesse contexto, são geralmente motivadas mais pelo desejo de serem vistas como membros contribuintes para o grupo do que por um cálculo mediato de que a ajuda a outros lhes trará uma promoção ou um aumento salarial.

Para que não se restrinja esses princípios de economia de doação como funcionamento apenas nas sociedades primitivas, famílias ou pequenas equipes, Hyde destaca que a ciência é organizada como uma comunidade que segue as regras de uma economia de doação. Em um simpósio, um cientista *apresenta* um trabalho. Se a ciência seguisse as regras de uma economia de permuta, os cientistas não apresentariam nem publicariam artigos; procurariam fazer um bom negócio vendendo-os ou comercializando-os de forma que obtivessem mais conhecimento do que cederam. Ganhariam *status* não por ceder conhecimento, mas por acumulá-lo. Se os cientistas houvessem seguido as regras da economia de permuta, talvez não tivéssemos escapado da idade das trevas.

O cientista com mais alto *status* não é aquele que possui maior conhecimento, mas sim aquele que contribui mais para a sua área. Um cientista com grande conhecimento, mas com poucas contribuições, provavelmente não seria mantido pela sociedade.

No período do caçador-coletor nômade, o princípio dominante da organização social era o serviço para a comunidade e para a tribo. Na era agrícola, a necessidade de reunir grandes exércitos para controlar a terra deu origem ao sistema feudal, cujo princípio ordenador era a obediência à cadeia de comando. As complexidades da era industrial tornaram a dominação e a submissão um princípio ordenador extremamente cruel. Embora a maioria dos grandes locais de trabalho mantivesse uma estrutura de cadeia de comando, os livres mercados dominaram a organização das sociedades industriais mais bem-sucedidas. Na era da informação, a maior necessidade de padrões fluidos de cooperação e a rápida difusão do conhecimento estão trazendo de volta ao primeiro plano a comunidade e a economia de doação, tanto no local de trabalho como na sociedade mais ampla.

Cada ser humano tem capacidade intrínseca tanto para o serviço altruístico a favor do grupo como para a busca egoísta da vantagem competitiva. Os humanos, como criaturas sociais, têm uma nítida preferência pelos sentimentos sinceros que a camaradagem, o

¹³ Pat Patch - Festividade dos índios da costa noroeste dos EUA, durante a qual o anfitrião distribui muitos presentes e exige reciprocidade.

sentimento de pertencer, o compromisso mútuo e a liberdade compartilhada produzem. Esses sentimentos sinceros prosperam em uma comunidade bem estruturada que valoriza o serviço altruístico.

Por outro lado, têm-se desanimadores sentimentos de medo, solidão, glória e orgulho quando focalizados todos os esforços no sentido de obter vantagem egoísta em relação aos outros. As pessoas se ajudam através das *fronteiras organizacionais* porque membros da mesma organização. Compartilham propósitos comuns e seus *status* na organização informal é, em grande parte, baseado no valor do que eles oferecem voluntariamente aos outros. Para que uma organização consiga a produtividade, seus membros devem ter um forte senso de comunidade que despedace as barreiras da burocracia e os motivem a fazer doações de tempo e conhecimento através das fronteiras da organização.

4.11 MUNICÍPIO: UM ENFOQUE SISTÊMICO

O município, enquanto organização formal com fronteiras territoriais e população definidas, pode ser tomado como um sistema em si próprio ou, também, como um subsistema inserido no sistema político-administrativo nacional, BRASILEIRO (1973). Entende-se por sistema um conjunto de elementos funcionalmente inter-relacionados.

Diz-se que um sistema é aberto - e todos os sistemas sociais o são - quando seus elementos constituintes, além de se manterem em permanente interação entre si, também interagem com o ambiente em que se inserem. De outra parte, um sistema é tomado como fechado, quando não ocorrem interações com o meio (são consideradas tão-somente as variáveis internas ao sistema). Ou seja, a noção de sistema implica um fluxo constante de entradas (insumos), processamentos, saídas (produto), e retroalimentação.

Os insumos podem ser entendidos como qualquer evento que atue sobre o sistema sob a forma de recursos disponíveis ou solicitações. As demandas da comunidade local, assim como os recursos humanos e financeiros necessários ao funcionamento (processamento) do sistema, podem ser citados como exemplos de entradas (insumos) no subsistema Prefeitura¹⁴, integrante do sistema Município¹⁵. Os produtos, por sua vez, estão associados aos eventos que causam conseqüências para o ambiente (políticas públicas, leis, benefícios ou favores concedidos, etc.).

¹⁴ O governo municipal apresenta funções específicas divididas em dois poderes: o Executivo, sediado na Prefeitura; e o Legislativo, na Câmara de Vereadores (Constituição Federal, Arts. 2º, 29 e 31).

¹⁵ O Município é pessoa jurídica de Direito Público interno. A pessoa jurídica é o Município e não a prefeitura, que é tão-somente órgão executivo. Como entidade estatal, o "município desfruta de autonomia político-administrativa, no que diz respeito a sua auto-organização, às eleições de seus governantes e à condução dos negócios de interesse local, tais como a instituição e arrecadação de tributos, aplicação de suas rendas e organização de seus serviços." MEIRELLES (1984, p.117).

Os sistemas sociais, no entanto, são sensíveis a inúmeras outras interferências originárias do ambiente, não previstas como insumos formalmente estabelecidos. Interferem, também, no ambiente em que se inserem de outras formas igualmente não previstas. Parcela significativa das variáveis intervenientes em uma relação sistêmica caracterizam-se por sua imprevisibilidade, incerteza e eventualidade (contingências), função do nível de estabilidade do ambiente.

A administração pública, e em particular o município, experimentou, ao longo da história, uma evolução administrativa marcada por estágios de desenvolvimento que correspondem a determinados períodos e contextos institucionais.

4.11.1 O enfoque de sistema fechado

No período compreendido entre 1900 e 1930, evidencia-se o tratamento da administração pública restrito ao regramento jurídico, em que a preocupação básica residia nas orientações essenciais ao seu cumprimento. Nesse contexto, a Administração Pública não só guardava estreita relação com o Direito Administrativo, como também era considerada dependente deste. Neste período assistia-se à predominância dos pressupostos clássicos no campo da teoria administrativa. Convém referir que a abordagem clássica da administração, formada pela escola da administração científica de Frederick Winslow Taylor (1856-1915) e a teoria clássica, que tem em Henry Fayol (1841-1925) seu expoente mais célebre, dá início ao desenvolvimento de uma Ciência da Administração.

Num contexto de crescimento acelerado e desorganizado das empresas - característico do período correspondente à segunda revolução da eficiência e competência organizacional, a abordagem clássica da administração e a racionalidade na execução central, a estrutura organizacional e a racionalidade na execução das tarefas - a concepção de organização como um sistema fechado, com uma estrutura rigidamente definida e hierarquizada, encontrou eco no âmbito da administração pública, onde impera o rigor da lei. Isto ocorreu tanto na definição das estruturas e processos administrativos, quanto na orientação dos atos do administrador público.

Entre as décadas de 30 e 70, período em que a Administração Pública é tomada como Ciência Administrativa, assiste-se a uma orientação mais acentuada em direção aos *Princípios da Administração*, estabelecendo-se, em decorrência, uma forte tendência à comparação da administração pública com a administração de empresas. No período em tela, o campo da teoria administrativa assistiu a diversas orientações teóricas, dentre as quais, pode-se citar, com

destaque, a abordagem humanística, o enfoque estruturalista, mais tarde o sistêmico e, por fim, a abordagem contingencial.

O enfoque da organização, tomado como um *sistema fechado* nos primórdios da teoria administrativa, com a abordagem clássica passa por fim, na teoria da contingência, a ser tratada como um sistema aberto, em que o imperativo ambiental e tecnológico assume caráter preponderante.

A atenção exclusiva e demasiada aos aspectos internos e formais da organização caracteriza, também, a teoria da burocracia - uma concepção alicerçada na racionalidade, autoridade, disciplina, impessoalidade e na legalidade (regulamentos, normas, etc.) - que surge em resposta à fragilidade e parcialidade próprias das abordagens anteriores (clássica e humanística), estando, igualmente, bastante presente na administração pública.¹⁶

4.11.2 O enfoque de sistema aberto

As organizações, segundo uma das *metáforas* apresentadas por MORGAN (1996), têm características de sistemas vivos, inseridas em um ambiente mais abrangente que aquele do qual dependem para a satisfação de suas várias necessidades. É possível “identificar diferentes tipos de organizações em diferentes tipos de ambientes.” MORGAN (1996, p. 43).

Observe-se que a administração pública (principalmente a direta) tende a enquadrar-se perfeitamente no conceito de *ambiente estável*¹⁷ motivo pelo qual os preceitos burocráticos imperaram quase que absolutos. Há que se acentuar, todavia, que embora as organizações públicas tenham se originado e desenvolvido *resguardadas* das tensões ambientais, estas têm, moderadamente, atuado no sentido de exigirem deste setor da administração uma atuação de caráter mais gerencial, a fim de adequar-se às tendências emergentes.

O paradigma emergente traz consigo o fortalecimento dos ideais de democracia e cidadania, enfatizando a participação e o controle da sociedade civil sobre a administração pública. Movimentos como o de redução do tamanho do Estado, envolvimento da sociedade civil, modelos alternativos de gestão pública e o fortalecimento da instância local começam a assumir importância crescente.

¹⁶ Nos primeiros anos deste período, em que a administração pública fora tratada como ciência administrativa (década de 30), verificou-se no Brasil a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938, com o fim precípua de promover a racionalização e o treinamento técnico dos funcionários, e implementação de sistemas de ingresso procedido por concurso público, além de critérios de promoção por merecimento. Neste momento, a função *governar* assumia a conotação de *administrar*. Os fundamentos deste enfoque estão, claramente, na teoria clássica.

¹⁷ Estável no sentido de inexistência de concorrência (em níveis significativos); da rigidez imposta pela legislação; das garantias estendidas a todos os trabalhadores da administração pública direta.

A estrutura organizacional, necessária à operacionalização e consolidação desta *tendência* que se apresenta, deve permitir a melhoria na qualidade da gestão das organizações públicas, incluindo uma capacitação técnica que permita ao administrador público o desenvolvimento de tecnologias administrativas voltadas às peculiaridades de cada setor, conforme KEINERT (1994).

A partir disso, podem-se identificar as origens e correlações possíveis entre as práticas atuais na esfera pública da administração da proteção contra os sinistros, além de visualizar perspectivas futuras baseadas nos movimentos em evidência na atualidade (temas mais modernos de administração) que, na sua maioria, procuram enfatizar a relevância da participação de outros atores na composição da gestão das atividades.

5 ORDEM E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

O real significado da idéia de Segurança não pode ser perfeitamente compreendido se não estiver em sintonia com os anseios de evolução e de transformação da comunidade. Surge, então, o binômio Segurança e Desenvolvimento, ESG (1998).¹⁸

Por outro lado, a consciência de que o Homem é um ser em constante aperfeiçoamento conduz à crença inabalável de que ele possui capacidade intrínseca, de conteúdo crítico e criador, para enfrentar desafios, superá-los e engendrar uma ordem social em que suas necessidades, interesses e aspirações sejam plenamente atingidas.

Com esse enfoque, tratar desse assunto conduz à busca de conciliação das diversas formas de participação que essa crença preconiza por intermédio do respeito à dignidade humana, contribuindo para o aperfeiçoamento e o fortalecimento de uma sociedade aberta, pluralista, dinâmica, democrática e justa. É preciso ter sempre presente que esses objetivos só serão alcançados e mantidos se a sociedade se sentir com elas identificada e comprometida, já que, nesta situação, ela utiliza a sua boa vontade para acionar os meios de que dispõe. Assim, será inócua assumir qualquer atitude de expectativa em relação a uma pretensa capacidade do Estado para solucionar todos os problemas, pois ele é detentor de apenas uma parcela do poder, aquela que a própria população coloca a seu dispor.

Imaginar um Estado todo-poderoso, ao qual se possa delegar a responsabilidade de remover todos os óbices que se antepõem à caminhada para o bem da coletividade é, ao mesmo tempo, abdicar da iniciativa individual e cultivar a omissão. Participar é a obrigação maior de todo cidadão livre e consciente de suas responsabilidades.

É certo que o Estado dispõe de expressiva parcela do Poder, mas não detém todo o poder. Compreender de maneira diversa é confundir o *poder* da sociedade com Poder do Estado. Para que esteja inteiramente capacitado a enfrentar os problemas maiores, precisa o Governo, responsável pela parte do Poder atribuída ao Estado, contar com o apoio e a participação da sociedade que representa. Para tanto, é indispensável que o Governo atue de tal modo que a sociedade desenvolva confiança em sua capacidade de dar soluções aos problemas que lhe afetam.

Se a segurança é imprescindível para a consecução dos objetivos desejados, é através do desenvolvimento que as tensões e os conflitos serão reduzidos, permitindo que ela seja alcançada. Em ambiente de insegurança, as ações voltadas para o desenvolvimento perderão efetividade pela pulverização e desgaste dos meios do poder público. Daí, a íntima relação entre a segurança e o desenvolvimento.

¹⁸ Fundamentos Doutrinários da Escola Superior de Guerra (ESG)

Paradoxalmente, certas *razões de insegurança*, tais como a agressão ambiental e os conseqüentes problemas ecológicos, têm aparecido como resultado direto do desenvolvimento. Trata-se dos chamados *efeitos perversos*, em que aos objetivos planejados se agregam, por circunstâncias alheias à vontade dos agentes, outros resultados imprevistos e não desejados.

Inseparáveis os dois conceitos, depreende-se que seu próprio estudo diferenciado resulta de uma abstração metodológica. Somente no plano prático das ações é que se poderá encontrar a preponderância de um ou de outro aspecto, sendo certo que qualquer ação voltada para o desenvolvimento sempre repercutirá sobre a segurança e vice-versa.

Segurança é uma necessidade e um direito inalienável do ser humano. O entendimento do que seja segurança permite discernir, sempre, uma noção de garantia, proteção ou tranqüilidade em face de ameaças ou ações adversas a pessoa, a instituições ou a bens essenciais, existentes ou pretendidos.

Ainda acompanhando o entendimento da ESG, que indica o Estado como grande responsável pela segurança de todos, pois todos devem e podem exigir o cumprimento dos deveres necessários à manutenção desta condição. Um dos mais difíceis problemas que os dirigentes públicos de todos os níveis enfrentam é obter o exato equilíbrio entre as obrigações e as responsabilidades do Estado - voltado para o interesse coletivo e detentor do monopólio do uso legítimo da força - e as do cidadão, possuidor, de um lado, de direitos naturais inalienáveis e, de outro, subordinado ao ordenamento jurídico do estado democrático de direito.

Tudo o que pode ameaçar a tranqüilidade do homem, dificultar ou impedir a proteção que julga ser um direito seu, causar temores, e o que é capaz de gerar conflitos, constituem as denominadas *razões de segurança*.

5.1 A SEGURANÇA PÚBLICA

A atividade de segurança pública tem sido objeto de preocupação dos governos e vem sendo aperfeiçoada, através dos anos, nos mais diversos aspectos, tanto quanto a custos como a resultados, e a partir da promulgação da Constituição da República Federal do Brasil, em 5 de outubro de 1988, também em relação a participação da sociedade.

A Constituição apresenta à população brasileira uma concepção de segurança pública diferente da situação anterior, quando esta atividade era limitada e exclusiva dos órgãos públicos. Naquela situação, no que se referia aos assuntos de segurança no âmbito nacional, estavam sob orientação do Estado Maior das Forças Armadas (órgãos normativo das forças de defesa nacional) preocupando-se com a *Segurança Nacional*. No âmbito estadual, sob a

coordenação da Inspeção Geral das Polícias Militares (IGPM), estava orientada para a *Segurança Pública*.

Assim, a nova concepção trazida pela Constituição de 1988 baliza que a preservação da Ordem Pública e as incolumidades das pessoas e do patrimônio são expressões mais amplas e abrangentes do que as anteriores, envolvendo outros *atores sociais*. Durante a fase de elaboração da nova Carta Magna brasileira, os Constituintes assumiram a visão sistêmica de sociedade. Nesta ótica, cada indivíduo é um agente, um *ator engajado* nos atos da sua própria comunidade. Da interação e integração de cada um destes agentes decorre um harmonioso *status* de convivência social - objetivo que se concilia com todos os indivíduos, tenham eles qualquer matiz filosófico.

Sob este enfoque, percebe-se que a atividade de segurança pública é ação exclusiva do Estado, pois precisa envolver o esforço e a participação de todos os indivíduos e segmentos sociais. Ao trazer a questão para o nível estadual, verifica-se que a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, promulgada em 5 de outubro de 1989, trouxe algumas inovações no que se refere à Ordem Pública, termo este que, conforme LAZZARINI (1989) pretende englobar as atividades de Segurança, Salubridade e Tranqüilidade Pública. Entende que a Ordem Pública ficou melhor definida a partir da inserção deste conceito bem mais amplo e abrangente no contexto da segurança.

Entenderam os Constituintes, como sendo a segurança pública um direito e responsabilidade de todos, conforme pode ser lido no próprio *caput* do artigo 124 da Constituição Estado do RS. Porém, no *caput* do artigo 125 da referida Constituição, vê-se que “a lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a assegurar-lhe a eficiência das atividades”.

MELLO (1940) refere que sob a égide da *administração ordenadora* pode-se evidenciar como sendo um dos principais poderes do administrador público o de impor condicionamento, o que efetivamente ocorreu no citado artigo 125. Portanto, resta regular e reafirmar os condicionamentos criados pela Lei Maior para que se obtenha eficiência. Todavia, de forma inédita no âmbito nacional, vêm os Constituintes gaúchos, através do artigo 128 da Constituição estadual, prescrever que: “Os Municípios poderão constituir: I -; II - serviços civis auxiliares de combate ao fogo, de prevenção de incêndio e de atividades de defesa civil.”

No artigo 130 da Constituição Estadual do RS, quando os constituintes passam a referir as atividades específicas da Brigada Militar, e em particular do Corpo de Bombeiros, que a integra, indicam como sendo tarefas desta instituição:

- a) a prevenção e o combate de incêndios;

- b) as buscas e salvamentos;
- c) a execução de atividades de defesa civil.

5.2 BASES CONCEITUAIS

Ainda, de forma complementar, servem de suporte para a argumentação e compreensão da análise alguns conceitos, dentre eles:

a) Ordem Pública

A ordem pública, que engloba a segurança, a tranqüilidade e a salubridade pública é a situação ou estado de legalidade normal em que as autoridades exercem suas principais atribuições e os cidadãos a respeitam e acatam, sem constrangimento ou protesto. Conjunto de leis, preceitos e regras de que depende a segurança da sociedade. Inlui nos campos institucionais, jurídicos e sociais.

b) Defesa Pública

Conjunto de medidas adotadas para superar antagonismos ou pressões, sem conotação ideológica, que se manifestam ou que produzem efeitos no âmbito interno do país, de forma a evitar, impedir ou eliminar a prática de atos que perturbem a ordem pública. Deve ser entendida mais pelo lado do interesse coletivo do que de um ou mais indivíduos isolados, ainda que se trate de seu proprietário. Por isso mesmo, o que é de utilidade pública, havendo conveniência, pode ser expropriado.

c) Utilidade Pública

Qualidade de tudo aquilo que, por sua especial relevância, significado e valor para a sociedade, há de ser tratado antes.

d) Tranqüilidade Pública

Constituída mediante a obtenção do bem-estar social, segurança da coletividade, quietude espiritual do povo, da nação, do Estado.

e) Segurança Pública

É a garantia de que o Estado-União, Unidades Federadas e Municípios - proporciona à Nação, a fim de assegurar a ordem pública, contra violações de toda espécie, que não contenham conotação ideológica. “Na terminologia jurídica, a expressão ordem pública assume

duas significações. Ora aparece designativa de parâmetros basilares do comportamento social no mais amplo sentido, isto é, com relação aos costumes morais, à estrutura e vida da família, à economia geral, etc., ora diz com o clima de equilíbrio e faz indispensável à convivência coletiva do dia-a-dia.”, FAGUNDES (1986) *apud* LAZZARINI (1989).

LAZZARINI (1989), no seu entendimento a respeito da ordem pública e segurança pública diz que: “Segurança Pública é um estado antidelitual, é o principal aspecto ou elemento da ordem pública, é exercida em função da ordem pública, como seu aspecto, seu elemento, sua causa. É um conceito mais restrito do que o da ordem pública, esta a ser preservada pela Polícias Militares”.

São ainda, palavras textuais do nominado autor:

“Observe-se que os Corpos de Bombeiros Militares, em princípio, não exercem atividades de segurança pública, por ser esta uma atividade que diz respeito às infrações penais, com típicas ações policiais preventivas ou repressivas. A atividade-fim dos Corpos de Bombeiros Militares é a de prevenção e combate a incêndios, busca e salvamento e, agora, a de defesa civil, prevista no Artigo 144, Parágrafo 5º, final da Constituição Federal. Essa gama de atribuições dos Corpos de Bombeiros Militares diz respeito, isto sim, a tranqüilidade pública e, também a salubridade pública, ambas integrantes do conceito de *ordem pública*.”

Assim, entende que: “O conceito de *segurança* no seu sentido etimológico, refere-se ao ato ou efeito de segurar, estado de seguro, afastamento de todo o perigo, certeza, confiança, firmeza, afirmação, certificação”. Após destacar esses vários significados, conclui:

“De todas essas acepções, a que mais nos interessa para o estudo que vamos empreender é aquela que conceitua segurança como *afastamento de todo o perigo*. Afastar o perigo é função de segurança o qual o Estado inclui entre suas obrigações para com o cidadão a de lhe dar. A segurança pública é provida através de vários órgãos ou instituições. Algumas têm caráter preventivo entre danos individuais e coletivos [...]. Outras têm caráter repressivo, ao lado da prevenção, exercitando-se através da imposição de sanções administrativas. Outras, ainda, prestam serviços de socorros urgentes, em casos de calamidades públicas ou de perigo individual. Exemplo de órgãos ou instituições desses tipos são a Comissão de Defesa Civil, o Corpo de Bombeiros e os serviços”.

A *priori*, parece que há um grande contraste entre Polícia e Serviços de Utilidade Pública, mas na realidade ambos atuam fazendo prestações que beneficiam a sociedade; “a polícia é uma garantia das liberdades individuais” e os serviços fazem prestações que beneficiam os indivíduos melhorando a qualidade de vida.

MEIRELLES (1984, p.82) ensina que:

“A cada restrição do direito individual expressa ou implícita em norma legal corresponde equivalente poder de polícia administrativa à administração para torná-la efetiva e fazê-la obedecida [...] O *poder de polícia* deve ser visto nos dias atuais por um prisma multifacetado, pelo qual se vislumbram as mais complexas e díspares funções, desde a proteção

à moral e aos bons costumes, até outras áreas menos específicas, como a saúde pública e o trânsito e o socorro nas calamidades, como inundações, incêndios e epidemias”.

f) Perturbação da Ordem

Abrange todos os tipos de ação e inclusive as decorrentes da calamidade pública, que por sua natureza, origem, amplitude e potencial, possam vir a comprometer, na esfera estadual, o exercício dos poderes constituídos, o cumprimento das leis e a manutenção da ordem pública, ameaçando a população e propriedades públicas e privadas.

g) Calamidade

A calamidade é uma situação catastrófica em que um grande número de pessoas é lançado a um estado de infortúnio e grandes sofrimentos, carecendo de alimentação, roupas, abrigos, serviços médicos, enfermagem, informação e outras necessidades básicas de sobrevivência, conforme refere a Cruz Vermelha Internacional. Entende-se por calamidade pública a situação de emergência, provocada por fatores anormais e adversos que afetam gravemente a comunidade, privando-a, total ou parcialmente, do atendimento de suas necessidades ou ameaçando a existência ou integridade de seus elementos componentes, englobando tanto a guerra como os desastres naturais.

De forma preliminar, já se pode enunciar que surge um novo relacionamento Estado-Município na área da Segurança Pública de forma mais explícita do que outrora ocorria. Porém, muito embora a definição esteja clara na Constituição Estadual, ainda não existe legislação que regule, de forma efetiva, os serviços de bombeiros no Estado do Rio Grande do Sul. É bem verdade que já se delineiam projeções neste sentido; todavia, muito mais de ordem unilateral do que legitimamente constituídas. Neste particular procura-se agregar o entendimento sobre o processo de formulação de políticas públicas fundamentado na construção do consenso, do diálogo e da conciliação dos múltiplos interesses.

Na Administração Pública, especificamente os órgãos que administram as atividades de segurança pública no RS, ressentem-se da falta de estudos relacionados aos parâmetros que orientarão os serviços a serem oferecidos. A legislação disponível, destacadamente o Decreto Estadual Nº 37.313, de 1997, não atende à totalidade das situações. O legislador precisa alcançar instâncias de tratamento do assunto de forma que possa absorver os conceitos relacionados ao papel e ao tamanho do Estado, particularmente na questão da proteção contra os sinistros e, assim, indicar qual a linha orientadora desta atividade.

6 A PROTEÇÃO CONTRA SINISTROS – BASE LEGAL

A execução de serviços de proteção e controle dos sinistros¹⁹ no RS tem sido realizada por organizações não-governamentais há muito tempo, e antecederam ao próprio Governo Estadual, que incorporou esta atividade, anteriormente municipal, a partir de 1935. Vale registrar que mesmo após essa data alguns municípios, poucos é verdade, ainda continuaram com atividades de bombeiros, em que pese estarem inadequadamente estruturados. Também algumas empresas e fábricas mantinham serviços de prevenção e combate a incêndio no âmbito das suas instalações físicas.

Esta situação, acrescida às dificuldades que o próprio Estado passou a enfrentar ao ter assumido os encargos dos serviços de bombeiros, motivou que surgissem novas percepções em relação à problemática, dentre elas a expressa mediante a edição da Lei Estadual nº 6.019, de 25 de agosto de 1970: “Fica o Poder Executivo Estadual autorizado a firmar convênio com os municípios, para a execução dos serviços de Incêndios, combate ao fogo e socorros públicos, através da Unidade (ou fração) de Bombeiros da Brigada Militar”.

A partir dessa nova posição governamental, oriunda de uma concepção de descentralização administrativa (Dec. Lei 200/1967) os municípios e sociedades de bombeiros passam a se organizar e a se estruturar de forma a ocupar, novamente, esta parcela da atividade de proteção contra sinistros, que anteriormente lhe era afeta. Dentre as ações iniciais, os administradores municipais buscaram a regularização dos serviços mediante dispositivos legais e normas que trouxeram a sustentação legal para a atividade. Naquela ocasião cada município interessado em instalar serviços de bombeiros procurou atender a suas características econômicas, sociais e culturais, em relação a proteção contra sinistros.

Algumas comunidades, destacando-se aquelas onde prevaleciam imigrantes, já possuíam uma percepção e cultura sobre os serviços de bombeiros de outros países. Isto pode ter motivado o surgimento de serviços de bombeiros no RS, até mesmo de caráter voluntário, ou seja, com a participação espontânea e solidária da comunidade nos casos de sinistro.

¹⁹ Serviços de proteção e controle dos sinistros - conjunto de ações cuja finalidade é evitar ou mesmo minimizar os efeitos decorrentes de sinistros, tais como incêndios, inundações, desabamentos e outros. Inclui procedimentos de prevenção e educação específica, tanto na adoção de providências nas estruturas dos prédios (paredes e escadas com resistência contra fogo e fumaça), dotação dos equipamentos necessários durante os sinistros, destinar saídas com dimensão adequada, instalar iluminação de emergência, dentre outros itens previstos na legislação e normatização brasileira, apoiada em idênticos dispositivos internacionais sobre essa atividade.

Contudo a maioria destes municípios não prescindiu dos serviços de pessoas treinadas, preparadas e equipadas para o combate a incêndio, de forma regular, permanente e mediante o pagamento de salário.

Por outro lado, dezenas de municípios estabeleceram convênios com o Estado, através do Corpo de Bombeiros da Brigada Militar para a instalação, manutenção e prestação do serviço de bombeiros, autorizado conforme a Lei 6.019/1970.

O Decreto Estadual nº 23.246, de 13 de agosto de 1974, dispõe sobre a estrutura, organização e nova denominação de Unidades da Brigada Militar, incluindo as novas *Estações de Bombeiros*. Essas Estações já atendiam à nova concepção dos serviços conveniados.

Em 3 de outubro de 1979 é publicado o Decreto Estadual nº 29.149, que dispõe sobre o Sistema Estadual de Defesa Civil, trazendo uma abordagem ampla e abrangente da situação, onde a participação *voluntária* passa a ser expressão da *solidariedade humana*. Dessa forma, desloca o foco da ação organizada no âmbito municipal para o controle e gerenciamento dos organismos estaduais.

A Lei Municipal nº 514, de 24 de outubro de 1979, cria o Corpo de Bombeiros Voluntários do município de Canela, e o Decreto Municipal nº 99, de 19 de março de 1979, regulamenta o funcionamento daquele Corpo de Bombeiros. Em 28 de janeiro de 1983, o Decreto Municipal nº 520 dispõe sobre normas de prevenção contra incêndios em prédios urbanos nesse mesmo município.

Recentemente, em 20 de março de 1997, o Governador do Estado do RS por intermédio do Diário Oficial nº 55, de 21 de março de 1997 publica o Decreto nº 37.312, que estabelece a obrigatoriedade de colocação de hidrantes de combate ao fogo na rede pública de abastecimento de água. E na mesma data também publica o Decreto nº 37.313, que dispõe sobre o funcionamento dos **serviços civis auxiliares de combate ao fogo**, de prevenção de incêndios e de atividades de defesa civil. Ainda, na mesma oportunidade publica o Decreto nº 37.314, que estabelece a cooperação entre o Estado e os municípios para investimentos no Corpo de Bombeiros da Brigada Militar.

E o Secretário da Justiça e da Segurança do Rio Grande do Sul, em 9 de abril de 1997, publica a Portaria nº 35/SJS que dispõe sobre a aplicação do Decreto nº 37.313, de 20 de março de 1997.

O Comandante-Geral da Brigada Militar, através da Portaria nº 03/97-EMBM/PM3²⁰, estabelece as normas gerais para registro e funcionamento dos serviços do Corpo de Bombeiros da Brigada Militar.

Assim, verifica-se que já estão dispostos os regramentos legais que regulam a atividade de bombeiros não-estaduais no Rio Grande do Sul. E, para melhor compreensão sobre o termo aqui adotado de *serviços de bombeiros não-estaduais*, vale entender-se o disposto no Decreto nº 37.313, de 20 de março de 1997, ou seja, os de Bombeiro Municipal, Bombeiro Voluntário, Bombeiro Comunitário ou Misto e Bombeiros Particulares.

Cabe destacar que essa nova legislação estipula atribuições para o Corpo de Bombeiros da Brigada Militar junto a uma atividade que anteriormente não lhe era afeta, ou seja, a competência para autorizar o funcionamento dos serviços civis auxiliares de combate ao fogo, de prevenção de incêndios e de atividades de defesa civil. Traz também, no artigo 4º do Decreto 37.313, a incumbência ao Comando do Corpo de Bombeiros de “prestar assistência técnica e zelar pela eficiência operacional de seus congêneres dentro do território estadual, colaborando no preparo técnico dos integrantes dos grupamentos de serviços auxiliares de combate a incêndio”.

Já a Portaria nº 35 do Secretário da Justiça e da Segurança, que regula este assunto, avoca para si a autorização para o funcionamento dos referidos serviços, ficando ao Comando do Corpo de Bombeiros da Brigada Militar a atribuição do registro dos serviços civis auxiliares de combate ao fogo. E cita, no seu Art. 5º, que: “A responsabilidade, operacional pela eficiência dos serviços auxiliares municipais é da Unidade de Bombeiro Regional, sob a supervisão do Comando do Corpo de Bombeiros, através de visitas e inspeções constantes do quadro de atividade anual do Órgão”.

E no Artigo 7º, do mesmo documento: “A Brigada Militar baixará normas à boa execução da presente portaria”.

E a Portaria nº 03/97/EMBM/PM3, do Comandante Geral da Brigada Militar, no seu Artigo 3º esclarece a competência de atuação dos Bombeiros Municipais e voluntários:

“Artigo 3º - Os Corpos de Bombeiros Municipais e Voluntários terão como campo de atuação: I) ações de combate a incêndio, em todas as suas situações; II) ações preventivas, entre elas, o alerta de eventos adversos de natureza meteorológica; III) busca e salvamento de vidas humanas e de animais em casos de desastres; IV) resgate e proteção de bens em casos de desastres; V) levantamento de risco-incêndio da comunidade; VI) planos de Defesa Civil.”

²⁰ Estado Maior da Brigada Militar – órgão de assessoramento especializado ao Comandante Geral.

No Art. 4º, atribui a responsabilidade ao Comandante do Corpo de Bombeiros que: “[...] deverá providenciar na vistoria do previsto nesta Portaria, emitindo certificado correspondente, que deverá ser renovado anualmente mediante inspeção local”.

Sendo que o Comandante do Corpo de Bombeiros da Brigada Militar, da época, interpõe proposta para que altere-se o teor e estenda essa ação às Unidades Operacionais com responsabilidade territorial sobre o município em que funcionará os serviços, indicando a seguinte redação: “Caberá ao Comandante do Corpo de Bombeiros a orientação técnica e de controle, visando ao seu funcionamento”.

Da análise destes dispositivos fica evidente que cabe à Brigada Militar, através do seu Corpo de Bombeiros, regular a atividade dos serviços civis auxiliares de combate ao fogo segundo padrões que evidenciem um desempenho correspondente ao nível de proteção contra incêndios que a população rio-grandense tem direito.

Para exercer essa atividade, portanto, deve estabelecer padrões de eficiência e de desempenho que possam indicar esses atributos na execução dos serviços de bombeiros não-estaduais. Assim, passa a ser objeto de interesse público indicar parâmetros e critérios que evidenciem este desempenho, haja vista a relevância do tema, diretamente relacionado à proteção da vida.

Embora a maioria das pessoas esteja acostumada a pensar em gestão como uma prática das organizações com fins lucrativos, admitindo como inerente a elas a necessidade de administrar recursos, identificar oportunidades e controlar riscos, a situação requer posicionamento diferenciado à medida que a sociedade tem questionado os governos em relação aos serviços públicos que lhes são oferecidos.

A *eficácia* é indicada como fator de competitividade das organizações privadas; entretanto, faz-se necessário ampliar esta visão sobre o campo de aplicação da prática gerencial e a aferição de seus resultados, até mesmo porque muito dessa concepção está baseada na distinção que se faz entre as organizações com fins lucrativos e as com fins sociais.

A diferença entre as organizações, tenham elas fins lucrativos ou não, são os bens e os serviços que fornecem. Da qualidade desses bens e serviços depende a manutenção do seu relacionamento com os seus *clientes*. E desse relacionamento depende a sua sobrevivência.

Por essa razão, a prática da gestão e a necessidade de resultados não são exclusivas do mundo dos *negócios*, motivando que o administrador público atente, cada vez mais, na busca de resultados adequados na realização dos serviços de proteção contra sinistros, jamais afastando sua preocupação do valor maior a preservar: a vida dos cidadãos.

6.1 AS CORPORAÇÕES DE BOMBEIROS - ASPECTOS HISTÓRICOS

Fato mitológico

De acordo com as Lendas Gregas, o fogo só passou ao domínio do homem quando o herói mítico Prometeu roubou o fogo de Zeus e por isso foi condenado à morte. Conforme a lenda, hoje em dia, ainda por castigo, o fogo escapa ao domínio humano, e transformando-se no monstro dos incêndios, ceifa centenas de vidas e causa prejuízos imensos.

6.1.1 A origem dos bombeiros

O bombeiro é o soldado eterno que, na paz e na guerra, noite e dia, está sempre a postos, na linha de fogo, em todos os países do mundo. Pelo seu desprendimento, heroísmo e bravura, ficou caracterizado por esse traço profundamente humano. Sua origem remonta aos primórdios do emprego do fogo pelo homem, sendo que o perigo de incêndio surgiu a partir desse instante.

Foi sob a forma de calor que o homem primitivo conheceu esta energia que haveria de impulsionar o progresso até os dias atuais. O calor, ou a energia decorrente sob os mais variados aspectos, movimenta as indústrias e dá conforto ao ser humano.

Graças à sua inteligência, o homem aprendeu a dominar essa fera fantástica escravizando-a conforme sua vontade. Mas, às vezes, o escravo se arremete contra o próprio amo, escapando-lhe aos limites estabelecidos, e uma vez liberto, investe com todas as forças da sua natureza física, arrasando avassaladoramente tudo que estiver no caminho da sua passagem. E disso Roma e Chicago são tristes testemunhas.

Observando a natureza, o homem primitivo aprendeu algumas características do fogo e dentre elas a aversão pela água, seu primeiro elemento extintor. A partir daí, os aparelhos inventados para extinguir incêndios tinham por utilidade apenas jogar água sobre o fogo, e o seu aperfeiçoamento consistia em melhorar o alcance do jato, a quantidade de água e a mobilidade de manejo desses equipamentos.

Assim, o primeiro balde para água, que era de couro, foi melhorado quando alguém elaborou um engradado de madeira, transportado por dois homens ou mais, e que possibilitava carregar vários baldes ao mesmo tempo. Tempos depois foi inventada uma grande seringa, em bronze, com um êmbolo que impulsionava um fino jato de água de 3 a 5 metros, sendo que após alguns anos passou a ser movida por uma alavanca, o que tornou mais prática a operação.

Estava inventada a primeira bomba aspirante premente. Não tardou que se conjugassem vários êmbolos, trabalhando alternadamente para obter maior alcance e continuidade do jato.

Até o advento da máquina a vapor e da industrialização, pouco ou nada foi acrescentado ao primitivo método de extinção, constituído de baldes e mangueiras de couro, escadas e machados. As máquinas a vapor abriram as cortinas de um novo mundo, possibilitando o desenvolvimento da eletricidade e do motor a explosão. Surgiram bombas centrífugas, movidas a vapor. Construíram-se as primeiras mangueiras de lona. Entretanto, ainda hoje, a água continua sendo o elemento extintor por excelência, sob a forma de jato, chuveiro ou neblina, resolvendo, praticamente, toda espécie de incêndio.

À medida que a civilização progredia e que os núcleos humanos transformavam-se em cidades populosas, o problema do incêndio começava a tomar importância, e não tardaram em aparecer as primeiras organizações permanentes de combate ao fogo.

6.1.2 Surgimento e evolução de organizações contra incêndios

(síntese histórica)

Em geral, as primeiras organizações contra incêndios surgiram pela necessidade de se evitar possíveis incêndios e perdas insuperáveis. Em épocas remotas, devido aos precários recursos, apagar as chamas de um incêndio de grandes proporções era obra impossível, então a prevenção mostrou-se como a melhor solução contra fogo.

Foi na China que 4.000 anos a.C. surgiram as primeiras Brigadas de Fogo, que tinham por finalidade combater os constantes incêndios nas suas palhoças e casas de bambu.

No Egito 2.000 a.C., também existiram organizações de combate ao fogo. A areia e a água eram elementos utilizados na extinção.

Em 1.700 a. C. na Babilônia são lançadas as primeiras “Normas de prevenção contra incêndio”, através do “Código de Hamurabi”.

Depois dos incêndios de Sodoma e Gomorra, os hebreus instituíram os *Vigilantes Noturnos*, que deveriam fazer rondas constantes e dar o alarme em caso de qualquer sinistro.

Os gregos desde os primórdios de sua civilização possuíam seus Corpos de Bombeiros, sob a forma de *rondas noturnas* e *vigilância ao fogo*.

Em 564 a.C. na China é formado o primeiro Grupamento de Bombeiros, como unidade formal de bombeiros que se tem notícia escrita.

No ano de 365 a.C. em Roma foi criado o primeiro grupo de escravos para combate a incêndio, em virtude do incêndio do Templo de Artemisa, em Éfeso.

Na antiga Roma dos Césares surgiram as primeiras organizações públicas de combate ao fogo. E, como Roma foi o berço do Direito, era natural que possuísse rigorosas legislações, no sentido de evitar os incêndios. Primeiramente, criaram os *Triunviros*, grupos de três, depois os *Decenviros Noturnos* que, mais tarde, receberam o significativo nome de *Cediles Incendiorum Extinguedorum*.

Foi durante o reinado de Augusto que o Corpo de Bombeiros, até então composto exclusivamente de escravos, assumiu uma fisionomia estável com a criação de uma Legião de Vigilantes. A legião de 2.000 homens, divididos em sete Cortes, correspondente a cada uma das grandes divisões da cidade de Roma. Cada corte estava sob as ordens de um *Praefectos Vigilum*. Além disso, muitas casas e edifícios públicos estavam munidos de sino de alarme.

Em 70 a. C. em JERUSALÉM, o grande incêndio desta cidade só pôde ser apagado pelo Exército Romano, graças à disciplina militar.

Em consequência, em Roma, o Imperador Augustus baixou a primeira norma para a construção de prédios - a *Túnica Molesta*, podendo ter altura máxima de 20 metros, já com prevenção de incêndios no planejamento de abóbadas. Conjuntamente, foi criado o primeiro Grupamento de Bombeiros Legionários, corporação tipicamente militar.

Neste período da história, o fogo era um problema de difícil resolução para os *vigílias*, que contavam com métodos insuficientes para a extinção das chamas.

Início da Era Cristã

Em 64 d.C., por causa do incêndio que destruiu Roma (atribuído a Nero), oficializaram-se definitivamente os Corpos de Bombeiros militares profissionais com a criação das *Cohortes Vigilum*, composta por sete Cohortes de 1.000 *legionários* cada, com organização baseada na hierarquia e disciplina militar. Atualmente, na Itália essas Cohortes chamam-se *Vigili del Fuoco*.

Foi, porém, na Idade Média que as forças públicas de combate ao fogo mais se desenvolveram. Em 803, Carlos Magno encarregou por lei, em cada cidade, certo número de habitantes, obrigando-os sob pena severas, do cuidado dos princípios de incêndio, mesmo

durante a noite. Eram *Forças de Vigilância*, ou Vigilantes, semelhantes as Vigílias romanas no governo de Augusto.

Uma das mais antigas normas de proteção contra incêndios foi promulgada no ano de 872 em Oxford, Inglaterra, estabelecendo um toque de alerta, a partir do qual se deviam apagar os incêndios que estivessem ocorrendo naquele momento.

Em 1189, a Inglaterra legislou, de forma inédita, sobre construções de pedra, proibindo as de madeiras ou outro qualquer material facilmente inflamável. E, na mesma ocasião, organizava tropas regulares, mas particulares, para combate ao fogo. Em 1212, esta organização foi melhorada sob todos os aspectos, recebendo recursos materiais, veículos e equipamentos modernos para sua atuação.

Em 1524 na França, Luis IX determinou a criação de Patrulhas Especializadas, subordinadas à Patrulha Real e, por conseguinte, ao Comando do Castelo Real. Mais tarde, Francisco I atribuiu aos chefes de quarteirões a fiscalização dos serviços de combate ao fogo, sob as ordens de lugar-tenente civil do Prefeito de Paris.

Em 1630 na Grã-Bretanha, as unidades de bombeiros dependentes dos governos locais, dedicavam-se aos serviços de vigilância contra incêndios e eram apoiadas legalmente para utilizar os materiais para esta atividade. Em 1660, em Londres foi fundada a primeira companhia de seguros contra o fogo, a Phoenix, que passou também a fiscalizar as patrulhas de vigilância de incêndio, denominadas Brigadas de Seguro Contra Incêndio.

Em Boston, nos Estados Unidos, em 1697, após um incêndio devastador, que destruiu 155 edifícios e grande quantidade de barcos, foi fundado o primeiro Departamento contra Incêndios profissional, de âmbito municipal, na América do Norte. Boston importou da Inglaterra uma bomba contra incêndios e, no Departamento, havia 12 bombeiros e um chefe.

Na França, em 1699, um grande industrial francês, Demourier-Duperier, iniciou forte campanha em favor da formação de moderna força para o combate ao fogo, conseguindo afinal, em 1716, a criação oficial do primeiro grupo particular de homens destinados ao combate contra o fogo, devidamente instruídos e aparelhados. E o próprio Demourier-Duperier instalou, em sua grande oficina, eficiente material e gente especialmente preparada no combate ao fogo. Vitoriosa a idéia, com apoio integral do governo francês, formaram-se, logo depois, outras companhias particulares oficiais.

Nos EUA, em 1715, a cidade de Boston já contava com seis companhias que dispunham de bombas d'água. Na mesma época também era organizado nas comunidades de Massachusetts sistema de defesa contra o fogo, tais como a exigência de que em cada casa estivessem disponíveis cinco latas (tipo balde). Em caso de incêndio era dado alarme através

dos sinos das igrejas, e os moradores de cada casa passavam então a organizarem-se em grandes filas, desde o manancial mais próximo até o sinistro, passando as latas de mão em mão. Aqueles que não ajudavam eram sancionados pelo chefe dos bombeiros com multas de até US\$ 10,00.

Em 1763 na França, o General Pierre Morat criou os seis primeiros grupos de bombeiros cognominados de Gardes Pompes - eram civis sem remuneração.

Em 1792, Napoleão Bonaparte, percebendo que os Gardes Pompes não funcionavam, atribui-lhes caráter semimilitar, sob o nome de Compagnie de Pompes Publiques. Eram três Companhias (8 Chefes e 270 homens) com a obrigação de usar um *Sabre-Briquet* como distinção. Desfilaram pela primeira vez com uniformes em 1795. Por problemas financeiros relaxaram a disciplina, pois ainda não haviam assimilado integralmente a doutrina militar.

Em 1810 aconteceu o grande incêndio da Embaixada da Áustria, durante uma festa em homenagem a Napoleão, quando morreram muitos membros da Realeza. Por causa disto, o imperador descobriu que os bombeiros não eram capazes de obedecer ordens.

No dia 18 de setembro de 1811, Napoleão militariza definitivamente o Corpo de Bombeiros. Cria o Bataillon des Sapeurs Pompiers, sob o controle direto do Ministro do Interior, com Leis Militares e com direito a um soldo. Eram 576 homens divididos em quatro Companhias, todos usando obrigatoriamente fuzil-baioneta, comandados pelo Chefe de Polícia.

No dia 20 de março de 1818, sexta-feira santa, irrompe um incêndio na Comédia Française, primeira grande prova de fogo para os bombeiros militares: houve falta de água, e graças à engenhosidade e autoridade militar dos bombeiros, o fogo foi apagado com vinho, *cedido graciosamente* pelos comerciantes e moradores locais mais abastados, de seus tonéis particulares.

Em 1821, no dia 7 de novembro, os Corpos de Bombeiros são integrados definitivamente às Forças Armadas, porém ainda sob o comando do Chefe de Polícia;

No ano de 1822 os Corpos de Bombeiros passam a servir sob o comando de Coronel do Exército e são considerados uma Força Auxiliar do Exército, podendo atuar tanto na paz, como nas frentes de batalha, porque os Sapadores-Bombeiros eram os principais homens encarregados de desmontar bombas caídas e não explodidas, bem como as minas deixadas plantadas pelos inimigos (e assim até hoje, apesar de agora já existir um Grupo Especial Antibombas da Polícia). Durante as primeira e segunda Guerras Mundiais, os Bombeiros avançavam na frente para desmontar as minas inimigas.

Em 1825, o governo de sua Majestade Britânica reconheceu a necessidade de ampliar e amparar as organizações contra incêndios. Resolveu unificar as diversas companhias particulares e, em 1865, o Parlamento oficializou, por lei, a grande Brigada Metropolitana Contra o Fogo, que é, ainda hoje, o Corpo de Bombeiros da Inglaterra.

Mais tarde Guilhermino, o Conquistador, estabelecia um toque de alerta geral em toda a Inglaterra, com dupla finalidade, tanto para que se apagassem os fogos, como também as revoltas no país.

Em 1830, com a Nova Revolução Republicana os Corpos de Bombeiros ingleses são ainda mais militarizados. São todos obrigados a aprender a ler e escrever, bem como fazer ginástica pesada, diurna e noturna.

No ano de 1940, durante a Segunda Guerra Mundial, quando da ofensiva alemã, estando Paris ocupada, os alemães desmobilizam o exército francês, menos os Corpos de Bombeiros que continuaram militares, porém agora sob o comando do Regimento Sachsen. Os alemães tinham consciência de que somente a disciplina militar fazia funcionar os Corpos de Bombeiros. Os bombeiros participaram de todas as atividades de Defesa Civil, transporte de refugiados, distribuição de rações, controle de arquivos militares, e outras.

Nos Estados Unidos, com a falta de organização e disciplina dos bombeiros *voluntários*, bem como a resistência à tecnologia que despontava com a introdução de bombas com motor a vapor, ocasionou a organização dos Departamentos profissionais de bombeiros, com bombas a vapor em veículos traçados por cavalos. Anos mais tarde, também em Nova York foram substituídos os bombeiros voluntários pelos profissionais que utilizavam estas bombas.

As primeiras escolas de bombeiros surgiram em 1889, em Boston e, em 1914, em Nova York, para transformação dos quadros profissionais de maior e menores graduações.

Na época da primeira e segunda Guerras Mundiais, os Corpos de Bombeiros norte-americanos encontravam-se estruturados e atuavam em sistemas de dois turnos. Todavia, em face às necessidades, muitas vezes seguiam trabalhando para erradicar sinistros advindos dos bombardeios, com jornadas de até 24 horas, passando a tornar-se comum tal prática, trabalhando mais horas que outras categorias profissionais e, com isso, consolidando-se esta situação, a partir de então.

Em 1944 ocorre o incêndio do Grande-Palais, sendo que os bombeiros ficam entre dois fogos. Os alemães haviam cercado os *Maquisards* no Grande-Palais e ateado fogo, sendo necessárias três horas de negociações para que os alemães permitissem aos bombeiros apagar o

incêndio. Dois dias depois, noutra grande incêndio, os bombeiros se entrecrocaram com os alemães e são presos e maltratados.

No ano de 1964 o Batalhão de Sapadores Bombeiros é integrado à Arma de Engenharia do Exército francês.

Em 1967, pela sua eficiência, importância e competência, o Bataillon des Sapeurs Pompiers é transformado em Brigada do Exército: La Brigade des Sapeurs Pompiers, sob o comando de um General (6.000 homens divididos em 78 Centros de Socorro). Cria-se então, no seio da Brigada, a Defesa Civil (Corpos de Defesa) com 462 homens. São criadas as Colunas Móveis de Socorro, para casos de catástrofes diversas, tais como incêndios em florestas, auxílios humanitários no país e no estrangeiro, calamidade públicas em quaisquer partes do mundo, entre outras atividades.

No ano seguinte, em 1968 é instituída a primeira Unidade de Instrução de Segurança Civil(UISC-1), encarregada de dar instruções para a população francesa e proceder formação de novos voluntários de Defesa Civil.

Em 1981 foi construído um quartel só para Defesa Civil francesa, porém ainda administrado pela Brigada. A Direção Nacional de Defesa Civil continua sob a Supervisão Geral do Ministro do Interior, mas sob o controle e organização direta dos Bombeiros Militares.

Em 1983 o Corpo de Bombeiros possui, só para Paris, 7.228 homens, além dos bombeiros *voluntários*. Em toda a França, os Corpos de Bombeiros Voluntários permanecem organizados, instruídos e controlados pelos Bombeiros Militares. A formação de bombeiros ou da tropa ocorre nos quartéis do Bombeiro Militar, porém cerca de 75% provém da Arma de Engenharia dos países circunvizinhos, como Alemanha, Suíça, Áustria, Bélgica, Holanda e Itália. Os Bombeiros Voluntários são também controlados pelos Bombeiros Profissionais, mesmo que não sejam militares.

6.2 NO BRASIL

O Rio de Janeiro, fundado em 1565, por Estácio de Sá, passou a expandir-se e aumentar sua importância no cenário nacional da época.

Em agosto de 1710, o corsário francês Jean François Duclerc, em missão de guerra, empreendeu um ataque que causou a destruição total da Alfândega do Rio de Janeiro, seguindo-se grande incêndio.

Em 1732, um violento incêndio, de causa desconhecida, atingiu o Mosteiro de São Bento, próximo à atual Praça Mauá.

Em agosto de 1789, outro grande incêndio destruiu completamente o Recolhimento da Nossa Senhora do Porto, causando profundo impacto na população e às autoridades.

Na época, os trabalhos de extinção estavam a cargo do Arsenal da Marinha. Nessas ocasiões, corriam para extinguir os incêndios as milícias, aguadeiros e voluntários que combatiam empiricamente as chamas com os meios disponíveis. O trabalho era dificultado pelas construções com muito madeirame, arruamento estreitos e irregulares. Quando irrompiam à noite, os incêndios vitimavam mais pessoas pela dificuldade de evacuação dos locais em face à precária iluminação existente.

Pela necessidade de dotar a cidade de um Sistema de Combate mais organizado, o Alvará Régio, de 12 de agosto de 1797, determinou que o Arsenal da Marinha passasse a ser o órgão público responsável pela extinção de incêndios, em razão da experiência que os marinheiros possuíam em extinção de fogo nas embarcações, contando com treinamento e equipamentos para tal.

Em relação ao Bombeiro no Brasil, encontram-se dados na Edição do Decreto de 13 de maio de 1809, que cria a Divisão Militar da Guarda Real de Polícia do Rio de Janeiro. Esta organização é considerada pela Inspeção Geral das Polícias Militares como sendo a unidade militar que deu origem às Polícias Militares. O referido Decreto ressalta a necessidade de prover a segurança, a tranquilidade pública e o combate ao contrabando e ao fogo.

Em caso de incêndio, o combate ao fogo era inicialmente atribuído aos piquetes dos regimentos, pois a guarda era composta de patrulhas de cavalaria e infantaria. A Guarda Real de Polícia já existia em Portugal e sua criação deve-se a D. João VI, que chegou ao Brasil em 1808. Neste ano foi criado o cargo de Inspetor do Arsenal, cabendo-lhe dirigir pessoalmente a extinção de incêndios na cidade, para isso levando as bombas, marujos, escravos e água.

Outros incêndios seguiram assim, com conflitos de competência sobre a responsabilidade pelo comando das operações de combate à incêndio, chegando à sugestão de passar a coordenação dessa atividade ao Diretor de Obras Públicas, com pessoal próprio.

Pelos sucessivos acontecimentos, os fatos culminaram com a decisão do Ministro da Justiça em organizar a realização da atividade e, a 2 de julho de 1856, o Imperador D. Pedro II, através de Decreto Imperial nº 1.775, organizou o serviço de extinção de incêndio. Enquanto não fosse definitivamente organizado um Corpo de Bombeiros, o serviço de extinção seria executado por operários dos Arsenais de Guerra e Marinha, das Obras Públicas e da Casa de

Correção, sendo criada e organizada em cada uma dessas repartições uma Seção destinada a essa atividade.

Essas Seções formaram o Corpo Provisório de Bombeiros da Corte, sendo seu primeiro comandante um oficial superior do Corpo de Engenharia do Exército, o Major João Batista Moraes Antas, que foi nomeado Comandante em 26 de Julho de 1856.

O primeiro uniforme usado na corporação foi criado pela esposa do Imperador D. Pedro II, a Princesa Tereza Cristina Maria de Bourbon.

Em 1856, a 2 de julho, pelo Decreto 1.775, surgiu no Rio de Janeiro o Corpo de Bombeiros da Corte, reunindo as entidades precárias dos Arsenais de Guerra, e Marinha, do Ministério de Obras de Viação e da Cadeia, esta, a mais antiga entidade governamental do Brasil.

6.3 NO ESTADO DO RS

Durante o período imperial, em 1852, foi atribuído ao Corpo Policial (atual Brigada Militar) o serviço de combate a incêndio, sendo que também desempenhavam funções semelhantes a esta o pessoal do Exército e a Companhia de Artífices do Arsenal de Guerra. Os sinistros daquela época já preocupavam a comunidade porto-alegrense, principalmente as companhias seguradoras, que eram as mais prejudicadas nos casos de incêndio, pois a maioria dos estabelecimentos comerciais e residenciais estavam segurados contra sinistros dessa natureza. Tais empresas seguradoras viam seus lucros serem consumidos em função dos incêndios, devido aos elevados prêmios que estavam sendo pagos para os clientes que tinham o imóvel sinistrado. Estava muito difícil para essas companhias arcarem com a responsabilidade de todos os seguros contra incêndio.

Em consequência disso, em abril de 1894, surgiu um movimento entre as seguradoras, visando encontrar uma solução para o problema. A união dessas companhias, aproximadamente um ano após, possibilitou a criação de um Corpo de Bombeiros. Em 1º de março de 1895, foi organizada, então, a Companhia de Bombeiros de Porto Alegre, sob comando do Sr. Norberto Garrido da Silva, escolhido para esta função por sua elevada capacidade de trabalho.

O Corpo de Bombeiros no início era mantido pelas companhias seguradoras e pelo município, que detinha o poder sobre a organização. Em 1912 houve a construção do Destacamento Leste, situado na Avenida Cristóvão Colombo e, neste mesmo ano, também houve a passagem de carros de tração animal para veículos a motor. A exemplo de Porto Alegre, outros municípios do interior do Estado, também criaram serviços de bombeiros,

procurando prevenir-se contra incêndio, que tantos prejuízos causavam ao comércio e aos cofres públicos.

Os Corpos de Bombeiros daquela época eram bastante modestos; porém, aos poucos, devido às necessidades e à riqueza de alguns municípios, foram crescendo. Por outro lado, havia municípios que não possuíam carro-bomba ou mesmo um grupamento regular para o combate ao fogo. Com o progressivo aumento dos municípios, a crescente necessidade de uma melhor organização passou a ser uma realidade para as autoridades, que constataram a falta de organização no antigo Corpo de Bombeiros e, conseqüentemente, uma deficiente prestação de serviços.

Em 1935, foi procurada uma nova solução, quando a responsabilidade de manter o Corpo de Bombeiros de Porto Alegre deixou de pertencer à municipalidade. Através do Decreto nº 5.985, de 27 de junho de 1935, o Governador do Estado, Flores da Cunha, por ocasião das comemorações do Centenário da Revolução Farroupilha, incorporou o Corpo de Bombeiros de Porto Alegre à Brigada Militar, inicialmente em Porto Alegre e, posteriormente, no interior do Estado. Parcela do Decreto Estadual que transferiu para a Brigada Militar a responsabilidade sobre os Bombeiros, é a seguinte: “Como primeiro passo efetivo no sentido de conquistar novas posições na prestação de serviços à coletividade gaúcha, assume a Brigada Militar a responsabilidade de prevenção e combate ao fogo na capital gaúcha”.

Estava, desta maneira, definitivamente incorporado à Brigada Militar o Corpo de Bombeiros. Mais um motivo de orgulho para a centenária Corporação, que tomou a si a prestação de outros serviços à comunidade gaúcha. A Brigada Militar, portanto, a partir de 1935, assume legalmente a responsabilidade pela prevenção e combate ao fogo na Capital do Estado.

Devido aos excelentes resultados alcançados através do Corpo de Bombeiros, na maioria dos municípios surgem movimentos de expansão dos serviços, dentre eles, o de São Leopoldo, que foi instalado em 24 de maio de 1943.

6.4 CORPORAÇÕES DE BOMBEIROS VOLUNTÁRIOS

Ao abordar esse assunto sob o enfoque sociológico, de imediato verifica-se que a célula do Estado mais próxima à comunidade é a célula municipal, a qual, como ocorre em alguns países, notadamente no hemisfério norte, poderia assumir os encargos da proteção contra os sinistros nas suas localidades.

Os Corpos de Bombeiros existentes nos municípios gaúchos encontram amparo constitucional no artigo 128 da Constituição do Estado do RS, de 1989, o qual trata sobre a possibilidade dos municípios constituírem serviços civis auxiliares de bombeiros. Na realidade, esses Corpos de Bombeiros civis têm duas origens; ou são de responsabilidade dos Municípios onde se instalam, ou são constituídos por associações de voluntários, sendo, em geral, sociedade civil, com patrimônio e personalidade distinta, de caráter filantrópico, sem fins lucrativos, sem remuneração para os seus integrantes.

Necessário esclarecer que as pessoas componentes dessas organizações não são, geralmente, voluntários, nem todos os meios são doados pela comunidade. Grande parte dos recursos, principalmente os necessários para a manutenção das instalações, são providos pelas Prefeituras Municipais.

No Rio Grande do Sul, existem Corpos de Bombeiros denominados *voluntários* em diversos municípios. Em São Francisco de Paula, por exemplo, o Corpo de Bombeiros Municipal é um órgão que integra a administração pública municipal com a finalidade de atuar nas atividades específicas, preventivas, de proteção e salvamento de bens e da vida dos habitantes, em casos de emergência e de calamidades. Todavia ainda permanece a idéia de que o bombeiro daquela localidade, assim como a maioria dos demais bombeiros municipais, tem funcionamento por intermédio de ação exclusiva de *voluntários*.

O Decreto Federal nº 88.777, de 30 de setembro de 1983, que revoga o Decreto Federal nº 66.862, de 8 de julho de 1979, não refere os Corpos de Bombeiros civis como integrantes do sistema de Defesa Civil, e a Constituição Federal de 1988, no seu Artigo 144, atribui essa atividade apenas aos Corpos de Bombeiros Militares.

O Decreto Federal nº 88.777, de 1983, somente faz referência ao assunto, em seu Artigo 44, Parágrafo 2º, quando cita que cabe aos Corpos de Bombeiros Militares a orientação técnica e o interesse pela eficiência operacional de seus congêneres municipais ou particulares.

Ainda, o Artigo 30, inciso V, da Constituição Federal de 1988, assegura aos municípios sua autonomia, concedendo-lhes administração própria, no que respeita ao seu peculiar interesse especialmente quanto à organização dos serviços públicos locais, dos quais se incluem os pertinentes aos Corpos de Bombeiros. Esse entendimento, embora as referências do Decreto Federal nº 88.777, no que respeita a orientação técnica e interesse pela eficiência, de parte dos Corpos de Bombeiros Militares com referência a seus congêneres, só pode ocorrer se solicitado pelas Organizações Municipais.

Quanto à administração das operações, especificamente tratando-se de atendimento a sinistro em área intermunicipal, haja vista a grande quantidade de envolvidos, é muito provável

que ocorra alguma diversidade técnica, tática, de equipamentos, e nas questões de disciplina das operações, o que remete para a busca de soluções conjuntas. Essas soluções podem advir de uma mesma formação e especialização na Escola de Bombeiros, onde a legislação indica como sendo o local destinado para essa atividade.

5.4.1 Modelo norte-americano

No início dos anos 1600, os americanos começaram a construir povoados em muitos portos naturais (Charleston, Baltimore, Philadelphia, New York, Boston e outros), tendo por características comum o conflito com indígenas. Arcos, flechas e lanças surtiam pouco efeito contra os rifles e canhões. Os índios usavam então o fogo que destruíam casas, almoxarifados e suprimentos. Os relatórios descreviam os bem-sucedidos ataques indígenas.

Outro fator, era o clima frio (3 a 5 meses por ano). Uso de lareira e fogões, necessários ao aquecimento, produziam incêndios, agravando a situação o fato de as edificações, além de serem de madeira, eram construídas bem próximas umas das outras visando à proteção contra os ataques dos índios.

Diante dos incêndios freqüentes e desastrosos, surgiram na América os primeiros *bombeiros voluntários* - cada homem capaz tornou-se um bombeiro, reconhecendo o perigo para suas casas, famílias e comunidades.

O *Apoio Municipal de New York* constituía-se num conjunto de leis que exigiam que toda a casa tivesse três baldes cheios de água, colocados na entrada. Desde sua fundação em 1613, até o século XVIII, a corporação daquela cidade, assim como a maioria dos outros centros, dependia do espírito de seus cidadãos para se proteger contra o seu maior inimigo, o fogo.

Em Nova York, no ano de 1737, criou-se uma corporação de 84 homens “competentes, discretos e sóbrios”. O grupo não recebia pagamentos ou benefícios, apenas o respeito de seus compatriotas. Eram comerciantes, ferreiros, armeiros, carpinteiros, cordoeiros, etc.

Em 1865, os voluntários foram substituídos por equipes totalmente pagas, mas ainda com apoio de várias categorias profissionais, como advogados, banqueiros, religiosos e outros, todos unidos pela fraternidade, dedicados a um único propósito: salvar vidas e propriedades.

Embora a cena se repetisse em todas as partes dos EUA, devido o medo do fogo, cada comunidade continuou a lutar para implantar bombeiros voluntários e equipá-los da melhor maneira possível. Simultaneamente, as prefeituras, sempre que possível adquiriam veículos e equipamentos para esses homens. Os voluntários eram proprietários, chefes de família e profissionais que muito tinham a perder com os incêndios. Daí o voluntariado continha um elemento de interesse próprio - a estatura moral desses homens fez com que a reputação do Corpo de Bombeiros Voluntários crescesse rapidamente. Cada comunidade ou distrito dentro das grandes cidades mantinha com orgulho seu próprio departamento voluntário.

Um ponto fundamental é a natureza estritamente municipal dos bombeiros americanos. Combate a incêndio é considerado responsabilidade de cada município, sendo o Corpo de Bombeiros formado por profissionais pagos (nas grandes cidades) e, por voluntários, em bairros e outras áreas.

Os Corpos de Bombeiros mantêm convênios ou planos de assistência mútua para casos de incêndios de grandes proporções, freqüentemente associados a desastres naturais (terremotos ou enchentes), acidentes industriais (explosões em fábricas de produtos químicos) ou desastres em aviões, trens, etc.

A National Fire Academy, perto de Washington, foi criada para oferecer cursos e treinamentos para voluntários e para pequenos e médios departamentos de bombeiros voluntários, assim como a International Fire Service Training Association, na Universidade de Oklaoma, que oferece cursos, treinamentos, livros técnicos e cursos práticos de uma semana a um mês, para homens e mulheres de todos os Estados do país e muitos outros países. Cabe citar que bombeiros brasileiros já receberam treinamento nessa Academia.

Nos EUA existem cerca de 30.000 Corporações de Bombeiros, sendo que mais de 25.000 destas são voluntárias, as demais são profissionais, sendo que a quantidade de bombeiros ultrapassa um milhão de pessoas. Para a manutenção das instalações e necessidades de funcionamento, os postos de bombeiros contam com dotações orçamentárias nos municípios e condados. Cobram serviços das companhias de seguros, de seguros de saúde, de empresas (acidentes com produtos tóxicos) e recebem cooperações financeiras. Num condado que abrange o município de Miami, por exemplo, os bombeiros contam com previsão de receita para 1999 em torno de US\$ 190 milhões. Devido ao seu sucesso e bravura, esses voluntários foram reconhecidos como heróis e *role models*. Uma tradição americana reconhece esses homens como *The Nation's Bravest*.

6.4.2 Modelo português

Em Portugal existem cerca de 35.000 bombeiros, sendo 33.000 voluntários e 2.000 profissionais. Pertencem a 470 corporações, com 419 de voluntários ou associativos, 27 municípios e 24 privadas. Estruturam-se em:

- a) Corpos de Bombeiros Profissionais;
- b) Corpos de Bombeiros voluntários;
- c) Corpos de Bombeiros mistos.

Até meados do século XIX, cabia aos municípios, por iniciativa própria, e depois por imposição legal, os encargos da criação e manutenção das Corporações. Foi então criada, por iniciativa de alguns cidadãos, a Associação dos Bombeiros Voluntários de Lisboa. Daí a criação sucessiva de vários Corpos de Bombeiros Voluntários com raiz associativa que hoje estão numa proporção de 90% dos bombeiros portugueses.

Quanto à natureza jurídica, provisão e gestão, apresentam-se como:

- a) Corpos de Bombeiros municipais, criados e mantidos pelos municípios;
- b) Corpos associativos de bombeiros, criados e mantidos por associações (pessoas jurídicas de direito privado);
- c) Corpos privados de bombeiros, criados e mantidos pelas fábricas e outras instituições, preferencialmente, para segurança de seu pessoal e patrimônio.

As atividades exercidas são de proteção e socorro dos cidadãos nas situações de incêndios, inundações, acidentes rodoviários, ambientais e outros, tais como catástrofes, calamidades, defesa do patrimônio público, socorros de natureza sanitária, incluindo transporte de doentes para hospitais e socorros de naufragos. Cada Corporação tem a sua área de intervenção, sem prejuízo dos mecanismos de colaboração ou intervenção operacional conjunta, sempre que as circunstâncias o justifiquem. Em geral essa área de intervenção corresponde a área do município onde se localiza a Corporação. Existindo corporação municipal de bombeiros, cabe a ela a responsabilidade de intervenção, mesmo que no município se situem outros corpos de bombeiros associativos, atuando como apoio de complementação.

Aos bombeiros privados, que podem colaborar com os restantes em diversas situações, lhes cabe a intervenção nas ocorrências dentro das empresas que os mantêm.

De fato, existem esquemas de articulação dos corpos de bombeiros, independentemente da sua origem, no planejamento de emprego dos meios, coordenação de

ações e comando de operações. Isso fundamenta a divisão do país em zonas operacionais, centros de coordenação operacional e sistema de comando operacional.

A articulação e coordenação dos Corpos de Bombeiros de Portugal estão assim estabelecidos: o Ministério da Administração Interna centraliza a logística para o país, sendo que existe uma organização de âmbito nacional, de natureza privada, a Liga dos Bombeiros Portugueses, cuja finalidade é congregar e representar os bombeiros na defesa de seus interesses.

Quanto aos assuntos técnicos e operacionais, as corporações de bombeiros portuguesas dispõem de um serviço do Estado, o Serviço Nacional de Bombeiros, interagindo com o Ministério da Administração Interna, com personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira. Esse órgão público tem como atribuição genérica a orientação, coordenação, apoio técnico e financeiro, e a fiscalização dos Corpos de Bombeiros; bem como a manutenção e operacionalidade da Escola Nacional dos Bombeiros. Interessante destacar que os Inspectores Regionais do Serviço Nacional de Bombeiros detêm poderes disciplinares sobre os comandantes dos Corpos de Bombeiros associativos e privados.

O apoio financeiro tem origem em receitas próprias das sociedades, quer do Estado ou Município, cuja finalidade é a aquisição de equipamentos, segundo o plano anual, apoio para formação de bombeiros, apoio para situação de emergências, apoio para despesas de pessoal (parte da contribuição social e para seguros), financiamento de reforços das ações dos bombeiros nas campanhas de fogos florestais (um flagelo anual), sendo praticamente todas elas financiadas pelo Serviço Nacional de Bombeiros.

Essas operações de incêndio florestais significam a manutenção de grupos permanentes de primeira intervenção (cerca de 400); contratação de meios aéreos de apoio ao combate, aviões, helicópteros, para transporte de brigadas e lançamento de caldas retardantes, manutenção de brigadas heliotransportadas durante o tempo de atuação dos meios aéreos; pessoal permanente nas pistas de helicópteros; reembolso de despesas com alimentação, perdas de salários, recuperação de equipamentos danificados ou destruídos.

A missão principal dos bombeiros portugueses é o envolvimento no Sistema de Proteção Civil. Constituem força de intervenção normal em caso de sinistros, mesmo quando estes assumem o caráter de catástrofes, calamidades públicas ou acidentes muito graves.

Para essas situações, foi concebido e instituído um sistema pluridepartamental e pluridisciplinar, no qual o setor de bombeiros se integra como parte maior relevante, denominado Sistema de Proteção Civil, que tem como responsáveis: a) em nível intermunicipal

ou distrital: o governador civil, apoiado no Centro de Coordenação Distrital de Proteção Civil;
b) em nível Central: o Serviço Nacional de Proteção Civil.

A cada um desses níveis corresponde um leque de competências que envolve a mobilização de diversas entidades e organismos susceptíveis de contribuir com o seu trabalho e seus recursos para o conjunto de ações necessárias para resolver a situação de emergência desencadeada.

6.4.3 Modelo alemão

A Alemanha possui cerca de 945.000 homens, mulheres e jovens, como bombeiros voluntários, profissionais, juvenis e empresariais, que são classificados em:

- a) Bombeiros voluntários: 812.000 integrantes;
- b) Bombeiros juvenis: 77.000 integrantes;
- c) Bombeiros profissionais: 20.000 integrantes;
- d) Bombeiros empresariais: 36.000 integrantes.

O desenvolvimento desse modelo coincide com o tempo da formação das cidades. Já no século XII os corpos de bombeiros eram em quantidade significativa e, no século XIV, a sua estruturação propiciou suporte técnico para a mudança do planejamento urbano e das edificações. Os equipamentos primitivos se resumiam em vasilhame para água, machado e escadas.

Em virtude da grande concentração de pessoas nos aglomerados urbanos, os bombeiros não necessitavam de muito pessoal, mas de energia, por isso, em 1716 foi criado um Corpo de Bombeiros, baseado nos clubes de ginástica, cujo sócios se colocavam à disposição da sociedade. Os Corpos de Bombeiros seguiram o princípio do voluntariado.

Em Meissen, em 17 de julho de 1841, criou-se o primeiro Corpo de Bombeiros Voluntários; em Durlack no ano 1846 e, em Berlim em 1851, o primeiro Corpo de Bombeiros profissionais. Com o desenvolvimento da técnica, no início da segunda metade do século XIX, surgiram fábricas que ficaram famosas como a Magirus e Metz que entraram no mercado no momento da substituição dos carros de tração a cavalo para carros motorizados. O sistema evoluiu tanto que na Alemanha cada comunidade possui um ou mais Corpo de Bombeiros.

A constituição alemã assegura aos governos estaduais legislar sobre o combate ao fogo e calamidades públicas, sendo que cada comunidade, por intermédio de legislação específica tem a atribuição de proceder a prevenção e combate a incêndios nas suas localidades.

Os Corpos de Bombeiros são instituições soberanas em que a força motriz dos procedimentos nasce da mentalidade do coletivo, o ideal humanitário. Em todos os estados, os ministros do interior procuram estabelecer estruturas, as mais uniformes possíveis, e deliberam em Comissão quando os problemas são de interesse geral. Há comissões de Assuntos de Bombeiros, Salvamento, Prevenção à Calamidade e Defesa Civil.

As cidades com mais de 100.000 habitantes devem ter um Corpo de Bombeiros Profissional e Bombeiros Voluntários, como força complementar. Cidades médias, com mais de 50.000 habitantes têm Corpos de Bombeiros Voluntários que são integrados por elementos profissionais.

Nas cidades menores e, em comunidades rurais, a proteção contra os sinistros é realizada apenas por bombeiros voluntários, possuindo também o apoio de alguns profissionais administrativos. Nos treinamentos e cursos em outras localidades, os bombeiros voluntários ficam isentos de prestar serviços na sua profissão original e têm garantias salariais nos seus empregos. Não sendo possível manter um corpo de voluntários, a comunidade deve instituir um Corpo de Bombeiros Involuntários (caso os profissionais não possam garantir a proteção suficiente), sendo essas corporações comandadas pelo líder dos bombeiros voluntários ou profissionais.

Podem ser bombeiros voluntários ou recrutados (involuntários) qualquer cidadão com idade entre 18 e 65 anos. Empresas com alto risco de incêndio possuem bombeiros profissionais e elementos voluntários, por exigência da legislação estadual. Os Bombeiros Empresariais têm a sua disposição equipamentos e instruções do Estado, dos municípios e federação de municípios, mediante reembolso de seus custos.

Os municípios são os mantenedores dos serviços de bombeiros; todavia isso não impossibilita subvenção, por parte do Estado, para obras e equipamentos. Tal subvenção provém dos impostos de prevenção contra incêndios, destinados a subsidiar os mantenedores.

Em âmbito regional, os municípios devem manter instituições comuns para bombeiros de sua região. As corporações são obrigadas a prestar assistência de extinção de incêndios aos bombeiros vizinhos. Nesse princípio de adição é que se baseia a eficiência múltipla dos bombeiros voluntários. O Chefe, durante a missão de bombeiros, tem poderes, em certos casos, de recorrer às pessoas para prestarem assistência ou fornecerem meios auxiliares ou viaturas

(com direito a reembolso). Em tempo de paz, os bombeiros têm obrigação de participar na prevenção de calamidades públicas, remoção de perigos, danos específicos e na defesa civil. Em tempos de paz, os Estados arcam com as despesas e, em caso de guerra, a Federação.

Todas as pessoas que prestam serviços nos Corpos de Bombeiros possuem proteção legal contra acidentes - seguros de vida - e contam com indenização maior do que se tivessem sofrido acidentes de trabalho. Possuem equipamento pessoal de proteção como roupas especiais, capacete com proteção de nuca, luvas, máscaras respiratórias, cinto de segurança com gancho, cordão de salvamento, vestuário adequado, calçado, machado de bombeiro, apito, dentre outros materiais necessários para a atividade.

A concentração de suas missões passou do combate ao fogo à assistência técnica de prevenção de incêndio, sendo essa atividade uma tendência para os próximos anos. Apresentam como motivo a expansão da indústria plasto-química, os novos processos de trabalho, novos materiais, o aumento de edificações industriais espaçosas, supermercados, arranha-céus e, em especial, a velocidade e intensificação do tráfego e do transporte de produtos perigosos.

Entendem que a proximidade e conhecimento da região de atuação são condições para o eficiente desempenho e segurança dos bombeiros.

Muitas vezes, são os bombeiros que estimulam o convívio das pessoas numa aldeia, fortalecendo o senso de solidariedade das cidades. Sua constante prontidão para ajudar representa um bom exemplo que irradia e abrange outros setores da vida local.

A Alemanha está, dessa forma, protegida por um sistema de bombeiros voluntários, bombeiros profissionais e empresariais. Bombeiros são cidadãos confiáveis e não levam desvantagem em nada, por serem bombeiros voluntários, o que fortalece o valor da personalidade de cada um, bem como a camaradagem.

Os jovens na idade de prestarem o serviço militar (alternativo), de acordo com a Lei Federal, sendo integrantes dos Corpos de Bombeiros, podem ser liberados, se mantiverem o compromisso de prestar serviços nessas organizações por 10 anos. Os integrantes da direção dos Corpos de Bombeiros é que requerem a liberação dos integrantes ativos, mas somente se eles ocuparem tarefas específicas. Em torno de 6% dos bombeiros têm sido dispensados dos serviços militares, haja vista o princípio geral de que as corporações de bombeiros não devem ser motivo para de refúgio e justificativa para omissões e responsabilidades cívicas e sociais.

Tratando das questões relativas aos recursos materiais, as corporações de bombeiros buscam, de forma permanente, a padronização dos veículos e equipamentos, racionalizando a

adequação, economia e funcionamento. Entendem padronização como sendo a eliminação de diversidade técnica e econômica, de dimensões e características de produtos manufaturados e industrializados no país, assim como a redução de diversidade de dimensões, que resultem em poupança e redução dos custos dos produtos.

Os Bombeiros Empresarias possuem 36.000 integrantes sendo que 22% deles em dedicação integral. Há uma média de 3,5 bombeiros por Km² e 14 bombeiros para cada 1.000 habitantes, ou seja, em cada 7,1 habitantes, um é bombeiro.

Em relação às profissões das pessoas que integram as corporações de bombeiros voluntários, verifica-se que são compostos pelas seguintes categorias:

- a) Operários 46,5%
- b) Empregados 8,6%
- c) Autônomos 7,5%
- d) Outros 6,7%
- e) Funcionários públicos 6,0%
- f) Agricultores 4,7%

Quando aos motivos que ocasionam as adesões dessas pessoas para ingressar nas corporações voluntárias, observa-se que acontecem por:

- a) Influência de parentes ou conhecidos..... 63,7%
- b) Agricultores 14,7%
- c) Ocupação profissional 9,4%
- d) Autônomos 7,5%
- e) Órgãos Oficiais 7,2%
- f) Outros 6,7%
- g) Propaganda 3,3%
- h) Possibilidade de liberação 3,3%

- i) Notícias na mídia... 3,1%

7 METODOLOGIA DE PESQUISA

A realização desta pesquisa busca entender e analisar as formas de provisão e de gestão dos serviços civis auxiliares de bombeiros no RS, propondo um novo dimensionamento nas atividades de Segurança Pública, em particular no Corpo de Bombeiros da Brigada Militar, e nos demais serviços de proteção contra sinistros que são efetuados por segmentos da sociedade civil em conjunto com as prefeituras, ou apenas por um destes.

Tem-se por pressuposto que os serviços de proteção contra sinistros devem ser realizados com eficiência, independentemente de quem esteja encarregado de efetuá-los, pois sua relevância é indiscutível e, por isso, requer uma melhor compreensão sobre a atual situação em que se verifica a emergência de novas formações de atuação na proteção contra os sinistros no RS, com destaque para os serviços de *Bombeiros Voluntários*. Neste propósito, tem-se por entendimento que a pesquisa científica é o procedimento adequado para que se alcance a compreensão desejada.

O estudo comporta nove estudos de caso em municípios de pequeno e médio porte, doravante denominados Municípios A, B, C, D, E, F, G, H e I, integrantes do estado do RS, não havendo vinculação entre sua localização geográfica com algum fator sócio, político ou econômico, sendo sua característica comum, genérica, a quantidade de habitantes.

Quadro 2 - Municípios da Amostra

Nº	Município	Denominação
1	Bom Princípio	A
2	Camaquã	B

3	Canela	C
4	Feliz	D
5	Garibaldi	E
6	Nova Petrópolis	F
7	Nova Prata	G
8	São Francisco de Paula	H
9	São Sebastião do Caí	I

- Elaborado pelo autor.

7.1 CLASSIFICAÇÃO DO ESTUDO

Tendo em vista seus propósitos e características, a pesquisa em tela possui um caráter essencialmente qualitativo. Segundo GODOY (1995), diferentemente da abordagem quantitativa: “A pesquisa qualitativa não procura enumerar e/ou medir os eventos estudados, nem emprega instrumental estatístico na análise dos dados. Parte de questões ou focos de interesses amplos, que vão se definindo à medida que o estudo se desenvolve”.

A autora salienta, ainda, como característica fundamental da pesquisa qualitativa a utilização do enfoque indutivo na análise dos dados.

O pesquisador de orientação qualitativa não parte de “hipóteses estabelecidas *a priori*, não se preocupa em buscar dados ou evidências que corroborem ou neguem tais suposições [...] As abstrações são construídas a partir dos dados num processo de baixo para cima “. (GODOY, 1995, p. 63).

À luz da tipologia definida por TRIPODI (1975, p.65) pode-se enquadrar o estudo na modalidade exploratório descritivo. Segundo o autor, os estudos de natureza exploratória: “[...]são investigações de pesquisa empírica que têm como finalidade e formulação de um problema ou questões, desenvolvendo hipóteses ou aumentando a familiaridade de um investigador com um fenômeno ou ambiente para uma pesquisa futura mais precisa”.

Conforme SELTZ (1972) uma pesquisa assume um caráter exploratório (ou formulativo) quando busca, em relação a determinado fenômeno, “obter novos discernimentos sobre ele; muitas vezes para a formulação de um problema mais preciso da pesquisa ou para desenvolver hipóteses”.

O propósito de estudar “a realidade com o desejo de desenvolvê-la, de apresentá-la como ela é em sua experiência pura”, indica, segundo TRIVIÑOS (1990) o caráter fenomenológico de um estudo. Assim, o enfoque fenomenológico da pesquisa se manifesta pela elevada posição do *ator* com suas percepções acerca do fenômeno investigado.

Considerando, ainda, o fato de se investigar relativamente poucos municípios (nove), cada qual com suficiente profundidade, a pesquisa enquadra-se, também, na categoria de estudo de caso.

Para YIN (1994): “O estudo de caso constitui-se em uma forma de se fazer pesquisa social empírica ao investigar-se um fenômeno atual dentro de um contexto de vida real, onde as fronteiras entre o fenômeno e o contexto de vida real não são claramente definidos, e na situação em que múltiplas fontes de evidências são visadas.”

Ao assumir a postura descritiva, esta pesquisa propiciará que se descreva, compreenda e interprete a realidade, fato de significativa contribuição, haja vista que não se tem verificado um expressivo conjunto de estudos ou conhecimento neste campo da administração e gestão dos serviços de proteção contra sinistros.

Também se agrega à utilidade do estudo, a oportunidade de aumentar o conhecimento específico em torno da situação focalizada.

Observe-se, por final, que o presente estudo tem tão-somente o propósito de alçar algumas bases para pesquisas subseqüentes que visem aprofundar a compreensão ou conceitos referentes ao fenômeno.

Estes primeiros esforços de investigação, sobre as novas formas de provisão e de gestão da proteção contra os sinistros, a partir da participação da sociedade civil organizada em *serviços civis auxiliares de bombeiros*; sua adequação e capacidade de resposta às demandas locais, deverão propiciar uma descrição exploratória do ambiente e das reais condições em que está a proteção contra os sinistros nos municípios de pequeno e médio porte no RS.

Procura-se, também, identificar a estrutura e o funcionamento dos Corpos de Bombeiros dos municípios, verificando não apenas os aspectos relacionados a sua execução mas, sobretudo, procurando ressaltar os sentimentos que ficam, como residuais, nas pessoas que atuam voluntariamente como bombeiros nas suas comunidades.

7.2 MÉTODO

Sendo este um estudo descritivo, que tem como técnica de pesquisa a observação direta e entrevistas, com a finalidade de melhor compreender as contingências e particularidades do fenômeno – a ocorrência de serviços civis auxiliares de bombeiros - assume, também, o caráter exploratório neste campo da administração dos serviços de proteção contra sinistros nas comunidades. Proteção que, em síntese, é o conjunto das ações realizadas com a finalidade de garantir às pessoas o direito constitucional de proteção da sua vida e propriedade.

O processo descritivo se caracteriza pela narrativa, sendo um informativo do que se evidencia durante a pesquisa.

O método de Estudo de Caso propicia a análise e verificação da relação de causalidade entre as variáveis que envolvem a situação que é tema do estudo - a significativa expansão de novas formas de provisão e de gestão de serviços de proteção contra sinistros em municípios de pequeno e médio porte no Rio Grande do Sul.

A investigação não se limita a uma região ou área que possua semelhança de natureza social ou econômica (cultura, etnia, etc.) como forma de caracterizar o estudo pois, o fenômeno ocorre em diversos municípios que não estabelecem expressiva relação que possa formular uma base lógica de casualidade.

O impulso inicial, na fase preliminar deste estudo, conduzia no sentido de supor alguma relação com a etnia da população local. Embora a maior quantidade dos municípios gaúchos, possuidores de serviços de bombeiros voluntários, tenha por característica predominante a população com etnia germânica, este componente comparativo já está tornando-se de menor significância.

Os municípios que estão implantando esses serviços na última década têm evidenciado que são outros os fatores determinantes da decisão da comunidade local em adotar essa forma de provisão da proteção contra sinistros, não apenas a etnia. Todavia, no momento adequado este assunto será abordado sob o enfoque religioso, em particular quanto a ética protestante - bastante presente nos municípios gaúchos de origem germânica.

Por outro lado, identificar essa forma de serviço como sendo típica nos municípios com população de etnia germânica não é uma regra. O elemento motivador dessa nova postura da administração pública municipal está vinculado, em tese, ao surgimento da nova figura jurídica nas atividades de segurança pública e proteção contra os sinistros - os *serviços civis auxiliares de bombeiros*.

No período anterior ao da atual Constituição Estadual do RS, quando inexistia esta figura jurídica, os administradores municipais, em relação a sinistros, mantinham-se atentos

apenas com as possibilidades legais dispostas na Constituição - que não tratava sobre o assunto. Este diploma aponta novas oportunidades para essa atividade no âmbito municipal.

As comunidades de origem germânica, todavia, não observavam exclusivamente a letra *fria* da norma, estendendo sua participação além dos limites legalistas, de forma destacada, e dedicada, nas atividades de proteção da vida e da propriedade contra sinistros.

7.3 POPULAÇÃO

A população da pesquisa compõe-se do conjunto dos municípios do Rio Grande do Sul que possuem serviços de proteção contra sinistros, sejam esses estruturados e constituídos das mais diversas formas.

Conforme dados secundários, obtidos junto aos Comandos Regionais dos Bombeiros da Brigada Militar, existem atualmente cerca de 98 municípios no Rio Grande do Sul que possuem serviços de proteção contra os sinistros, independentemente da forma de provisão (estadual, municipal, particular) ou de gestão (pública, privada, mista).

Quadro 3 - Situação das Frações de Bombeiros Militares no RS - 1999

Comandos de Bombeiros	Municípios
Área Metropolitana	Porto Alegre, Alvorada, Cachoeirinha, Alvorada, Gravataí, Guaíba, Viamão
Vale dos Sinos	São Leopoldo, Canoas, Capão da Canoa, Cidreira, Esteio, Novo Hamburgo, Osório, Sapiranga, Sapucaia, Santo Antônio da Patrulha, Taquara, Torres, Tramandaí
Serra	Caxias, Bento Gonçalves, Farroupilha, Flores da Cunha, Gramado, Guaporé.
Missões	Lagoa Vermelha, Vacaria, Veranópolis, Ijuí, Giruá, Horizontina, Panambi, Santa Rosa, Santo Ângelo, São Luís Gonzaga, Três Passos
Central	Santa Maria, Cachoeira do Sul, Santiago, São Francisco de Assis
Vales	Santa Cruz do Sul, Estrela, Montenegro, Rio Pardo, Venâncio Aires
Planalto	Passo Fundo, Carazinho, Cruz Alta, Erechim, Frederico Westphalem, Palmeira das Missões
Fronteira Oeste	Santana do Livramento, Alegrete, Bagé, Dom Pedrito, Rosário do Sul, São Borja, São Gabriel, Uruguaiana
Sul	Rio Grande, Jaguarão, Pelotas

Fonte: Dec. Est. Nr.10.991 de 18 de agosto de 1997.

Nota: elaborado pelo autor.

Sendo objetivo geral deste estudo verificar a situação da proteção contra sinistros nos municípios do Rio Grande do Sul, todo município que possuir alguma forma desse serviço integra a população da pesquisa, conforme verifica-se no Quadro 4.

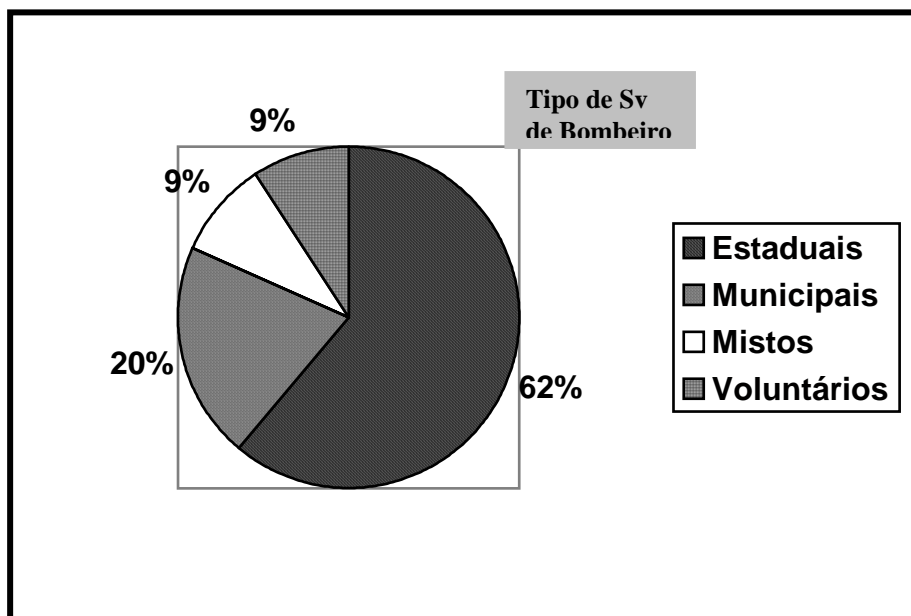
Quadro 4 - Situação da Proteção Contra os Sinistros no RS – 1º Semestre 1999

Situação	Tipo de Corpo de Bombeiros	Nº de Municípios	Total
Municípios com Serviços de Bombeiros	Estaduais	60	98 (17%)
	Municipais	20	
	Mistos	09	
	Voluntários	09	
Municípios sem serviços de Bombeiros			369 (83%)

Fonte: Corpo de Bombeiros da Brigada Militar/RS – Agosto de 99.

(*) Há uma previsão para instalação de duas novas unidades de bombeiros estaduais e cinco na categoria de serviços civis auxiliares de bombeiros (Mistos) até o final do ano de 1999.

Gráfico 2 - Situação da proteção contra sinistros no RS – 1º Semestre 1999



Fonte: Corpo de Bombeiros da Brigada Militar - Agosto de 1999

Quadro 5 - Relação dos Municípios com Serviços Cíveis Auxiliares de Bombeiros

(1º Semestre de 1999)

1.	Arroio Grande	24.	Piratini
2.	Bom Jesus	25.	Rondinha
3.	Bom Princípio	26.	Sananduva
4.	Canela	27.	Salto do Jacuí
5.	Canguçu	28.	Soledade
6.	Camaquã	29.	Santa Bárbara do Sul
7.	Campinas do Sul	30.	Santa Maria do Herval (*)
8.	Carlos Barbosa	31.	Santo Augusto
9.	Constantina	32.	São Francisco de Paula
10.	Espumoso	33.	São Lourenço do Sul
11.	Feliz	34.	São Sebastião do Caí
12.	Garibaldi	35.	São Sepé
13.	Getúlio Vargas	36.	São Vedelino
14.	Harmonia	37.	Sarandi
15.	Ibirubá	38.	Tapejara
16.	Igrejinha	39.	Tenente Portela
17.	Jaquirana	40.	Três Coroas
18.	Marau	41.	Três Passos (*)
19.	Nova Petrópolis	42.	Triunfo (*)
20.	Nova Prata		
21.	Palmares do Sul		
22.	Parobé (*)		
23.	Picada Café		

Fonte: Corpo de Bombeiros da Brigada Militar

(*) Ainda não instalado e registrado na forma prevista no Dec. Est. Nº 37.313/97

7.4 AMOSTRA

Conforme discorrido anteriormente, utilizar critérios de recorte ou segmentação neste tipo de estudo pode propiciar distorções de análise que, em tese, não caracterizam a efetiva situação. Dessa forma, embora o Corpo de Bombeiros da Brigada Militar adote denominações regionalizadas em decorrência da estrutura e distribuição política estadual, nos serviços civis auxiliares de bombeiros não há correspondência desse procedimento.

Buscou-se estudar, portanto, um conjunto de municípios que apresentasse as diversas formas de provisão e de gestão dos serviços civis auxiliares de bombeiros, utilizando, conforme THIOLENT (1985), uma amostra intencional e adotou-se procedimento de amostragem por acessibilidade, GIL (1994).

Os diversos fatores, sejam estes de natureza física, demográfica ou econômica, apoiados na vida de relação intra e interlocalidades, constituem a diferenciação que formam o contraste de cada município - a heterogeneidade. Porém, entre os estratos apresentados, pode-se verificar alguma homogeneidade que serve para amostragem na comparação, avaliação e na interferência dos dados. Daí, entendeu-se como adequado utilizar o critério de

amostra estratificada, e não proporcional, pois existem categorias de municípios que não apresentam qualquer tipo de serviço de proteção contra sinistros.

Tabela 1 - Situação da Proteção Contra Sinistros no RS - 1º Semestre de 1999

Porte do Município (Hab.)	Tipo de Corpo de Bombeiros				
	Estadual	Municipal	Misto	Voluntário	Parcial
0 a 3.000	00	00	00	01	00
3.001 a 10.000	01	00	02	05	08
10.001 a 25.000	15	16	04	02	37
25.001 a 100.000	29	04	03	01	37
Mais de 100.000	15	00	00	00	15
Parcial	60	20	09	09	98
Total	→				98

Fonte: Corpo de Bombeiros da Brigada Militar/RS – Agosto de 1999

Elaborada pelo autor.

Como o estudo tem por finalidade conhecer a situação dos municípios com serviços civis auxiliares de bombeiros, excluiu-se da abordagem da pesquisa o conjunto de municípios que possuem serviços de bombeiros providos pelo Governo Estadual, assim como não foram estudados os municípios que não possuem qualquer forma de proteção contra os sinistros.

Esta atividade metodológica atende à finalidade central do estudo, qual seja: verificar as formas de provisão e de gestão apenas naqueles municípios que efetivamente já possuem serviços de bombeiros. Buscar compreender as causas e motivos pelos quais os outros municípios não possuem essa proteção, extrapola o que foi proposto neste estudo, todavia pode ser fator de interesse, no futuro, de administradores que queiram aprofundar o tratamento da questão.

Assim, a composição da amostra foi constituída a partir de um ponto comum: população até 50.000 habitantes e, o segundo critério de escolha intencional da amostra foram as categorias de serviços civis auxiliares de bombeiros: municipal, misto, voluntários e particulares. Os serviços particulares não foram estudados haja vista sua atuação limitada a locais específicos, notadamente em aeroportos, indústrias e shoppings.

A amostra constitui-se de nove municípios que possuem serviços civis auxiliares de bombeiros das categorias: 1) bombeiro voluntário; 2) bombeiro municipal e 3) bombeiro misto.

Durante a fase de preparação e seleção da amostra, surgiu um aspecto interessante, pois nas categorias dos municípios com população até 10.000 habitantes praticamente não se verifica a presença de serviços de bombeiro que sejam providos pelo Estado. Vale destacar que cerca de 75% dos municípios gaúchos estão nesta faixa de população. Por outro lado, os

serviços civis auxiliares de bombeiro podem ser verificados, nessa categoria, em maior quantidade.

Buscou-se compreender o fenômeno (novas formas de provisão²¹ e de gestão desses serviços) sob diversos ângulos, na intenção de enriquecer a análise, tanto pela ótica do administrador público municipal (prefeito, secretário de administração), dos chefes ou responsáveis, das pessoas da comunidade que não atuam na atividade de bombeiro civil, bem como foi entrevistado o representante do Comando da Brigada Militar que chefia a seção a qual tem atribuição de suprir logisticamente os serviços de bombeiros militares do Estado, com a finalidade de conhecer seu entendimento sobre a atual situação desses serviços.

Também qualificou a análise, a entrevista procedida com o atual Secretário de Justiça e Segurança, Dr. Paulo Bisol, pois elucidou pontos relacionados com a percepção política e administrativa do Estado, em particular daquela Pasta, sobre proteção contra sinistros²². Em síntese, procurou-se trazer para o estudo tanto a contribuição do relato dos dirigentes como daquelas pessoas envolvidas com a execução propriamente dita e, até mesmo, da própria comunidade atendida por esses bombeiros voluntários, nos casos de sinistros e acidentes diversos.

Os nove municípios observados: Bom Princípio, Camaquã, Canela, Feliz, Garibaldi, Nova Petrópolis, Nova Prata, São Francisco de Paula e São Sebastião do Caí, embora com pontos em comum relacionados com a quantidade populacional, todavia possuem algumas características de implantação, provisão e procedimentos de administração (gestão) bastante diferenciados.

Dessa diversidade, extraíram-se subsídios que indicassem alternativas para a gestão da proteção contra sinistros nos municípios de pequeno porte, principalmente, até porque esses constituem aproximadamente 80% do RS.

Quadro 6 - Composição da Amostra

Categoria entrevistada	Quantidade
Secretário de Justiça e Segurança	1
Comando da Brigada Militar – Corpo de Bombeiros	1
Prefeito	9
Secretário Municipal	9
Chefe de Bombeiros	8
Bombeiro Voluntário	8
Bombeiro, Funcionário do município	4

²¹ Provisão: ação de prover, instituir, fomentar.

²² Vale registrar que o Secretário restringiu suas declarações apenas quanto à sua percepção de período inicial de Governo, deixando claro não ter posição efetiva, naquela ocasião da entrevista (março de 1999), sobre a situação da proteção contra os sinistros no RS, em particular quanto aos serviços civis auxiliares de bombeiros.

Pessoas da Comunidade (adultos)	3
Pessoas da Comunidade (adolescentes)	1
T O T A L	44

Nota: Elaborado pelo autor

Quadro 7 - Tipos dos Serviços Cíveis Auxiliares de Bombeiro da Amostra

Nº	Município	População ²³	Tipo
1	Bom Princípio	7.471	Voluntário
2	Camaquã	61.704 ²⁴	Municipal
3	Canela	24.801	Municipal
4	Feliz	15.565	Misto
5	Garibaldi	25.926	Misto
6	Nova Petrópolis	16.767	Misto
7	Nova Prata	15.071	Misto
8	São Francisco de Paula	19.251	Misto
9	São Sebastião do Caí	16.833	Voluntário

Fonte: Corpo de Bombeiros da Brigada Militar-RS/Abril99

Nota: Quadro elaborado pelo autor

7.5 CARACTERÍSTICA GERAL DOS MUNICÍPIOS DA AMOSTRA

Embora não se possa afirmar que exista uma efetiva relação sócio-política administrativa entre os municípios da amostra, nem mesmo na população do estudo (municípios gaúchos com serviços cíveis auxiliares de bombeiros), pode-se, por outro lado, evidenciar outro aspecto que, segundo DAVIDOVICH (1993, p.13), “em função das diferenciações sociais e especiais que abrange, pode constituir-se em *locus* privilegiado da relação entre luta social e marco institucional, sinalizando novos modos de governos”.

Assinala-se que nestes municípios encontram-se presentes potencialidades de desenvolvimento de conceitos inovadores de gestão no âmbito municipal de proteção contra os sinistros, além das constantes reflexões acerca de relações de poder no confronto com o aparelho do Estado e outras entidades representativas da sociedade, conforme verifica-se em DAVIDOVICH (1993).

²³ Dados obtidos no Relatório Estatístico de 1997 (REM-97) da Fundação Estadual de Economia e Estatística do RS.

²⁴ O Município de Camaquã foi inserido na amostra, embora exceda o limite populacional estabelecido, haja vista a intenção de verificar essa forma de provimento (municipal) em municípios de médio porte pois, notadamente, os existentes nesta categoria não são típicos do Estado.

Com a finalidade, exclusivamente didática, de localizar os municípios da amostra nas suas respectivas regiões geográficas, utilizou-se o modelo adotado por KLERING (1996), conforme o quadro abaixo

Quadro 8 - Distribuição Geográfica dos Municípios da Amostra

Município	Região	Sub-região
Bom Princípio	Centro-Nordeste	Vale do Caí
Camaquã	Centro-Sul	Centro-Sul
Canela	Leste	Turimo-Serra
Feliz	Centro-Nordeste	Vale do Caí
Garibaldi	Centro-Nordeste	Vale do Caí
Nova Petrópolis	Leste	Grande P. Alegre
Nova Prata	Centro-Nordeste	Grande Caxias do Sul
São Francisco de Paula	Leste	Turismo-Serra
São Sebastião do Caí	Centro-Nordeste	Vale do Caí

Nota: Quadro elaborado pelo autor.

7.6 COLETA DE DADOS

A coleta de dados para o Estudo de Caso pode ser feita em várias fontes, conforme YIN (1994), tais como documentos, entrevistas, questionários, observação direta e observação participante. Neste estudo foram considerados os diversos fatores metodológicos possíveis em relação as suas vantagens e desvantagens, em função do tipo de estudo delineado.

Assim, elegeu-se a Entrevista como uma fonte de informação adequada para a finalidade desejada e, segundo YIN (1994), elas podem ser abertas, focalizadas ou semi-estruturadas e estruturadas. Entendeu-se como procedimento mais identificado com a intenção do estudo realizar entrevistas focalizadas ou semi-estruturadas. Nestas, os entrevistados são questionados por um curto período de tempo (45 minutos, por exemplo) sobre aspectos bem definidos do tema ou assunto tratado, mas com relativa liberdade para sair do roteiro préestabelecido, tendo por objetivo destacar informações importantes que vieram à tona no transcorrer do estudo.

Foram realizadas entrevistas com o uso de gravadores (mediante prévia consulta aos entrevistados), pois a gravação propicia registrar maior quantidade de informações em menor período de tempo dedicado à entrevista, quando comparada com a forma escrita.

Mediante a aplicação de entrevistas com os segmentos das comunidades locais, já discriminados anteriormente, buscaram-se também informações para confirmar alguns dados

secundários coletados no âmbito da administração pública estadual, municipal e mesmo nas organizações associativas de bombeiros civis, com a intenção de validá-los para o presente estudo.

Em decorrência da análise das diversas formas de provisão e de gestão da proteção contra sinistros possíveis, e das sugestões apresentadas durante as entrevistas, delineou-se um quadro teórico que proporciona condições para outras análises mais aprofundadas sobre a situação e condições dos serviços de bombeiros no Rio Grande do Sul, a partir de estudos comparativos de casos (YIN,1994).

7.7 ANÁLISE DE DADOS

Com a finalidade de verificar-se como se estabelece a proteção contra sinistros nos municípios de pequeno e médio porte no Rio Grande do Sul, cumpre destacar, inicialmente, que para a coleta de dados referentes às atividades efetivamente realizadas pelas pessoas que integram os denominados **serviços civis auxiliares de bombeiros**, o estudo considerou, fundamentalmente, a *forma de provisão* e a *gestão* dos serviços de bombeiros.

Para fins de pesquisa, procedeu-se, inicialmente, uma divisão dos diversos tipos de serviços civis auxiliares de bombeiros, apoiando esta atitude na própria legislação estadual relacionada à matéria. Resultou na identificação do grupo de municípios que possuem bombeiros voluntários, bombeiros municipais, bombeiros comunitários ou mistos, e bombeiros particulares (vale lembrar que esse tipo de serviço não é tratado no presente estudo).

De acordo com o Decreto Estadual nº 37.313, de 20 de março de 1997, o qual dispõe sobre o funcionamento dos serviços civis auxiliares de combate ao fogo, de prevenção de incêndios e de atividades de defesa civil, no Rio Grande do Sul, considera-se:

- a) Bombeiro Municipal, a organização civil mantida pelo município;
- b) Bombeiro Voluntário, a sociedade civil sem fins lucrativos;
- c) Bombeiros Comunitário ou Misto, a organização civil que dispõe, além de voluntários, também de funcionários municipais ou estaduais;
- d) Bombeiros Particulares, a organização civil, do tipo Brigada de Incêndio, mantida por empresa ou grupo de pessoas, com vínculo empregatício próprio, que normalmente atua na área física das instalações, podendo prestar socorro à comunidade onde está inserida, em caso de desastres, de forma sistemática ou quando solicitada.

Este conjunto de situações compõe, juntamente com o Corpo de Bombeiros da Brigada Militar, a proteção contra sinistros no RS.

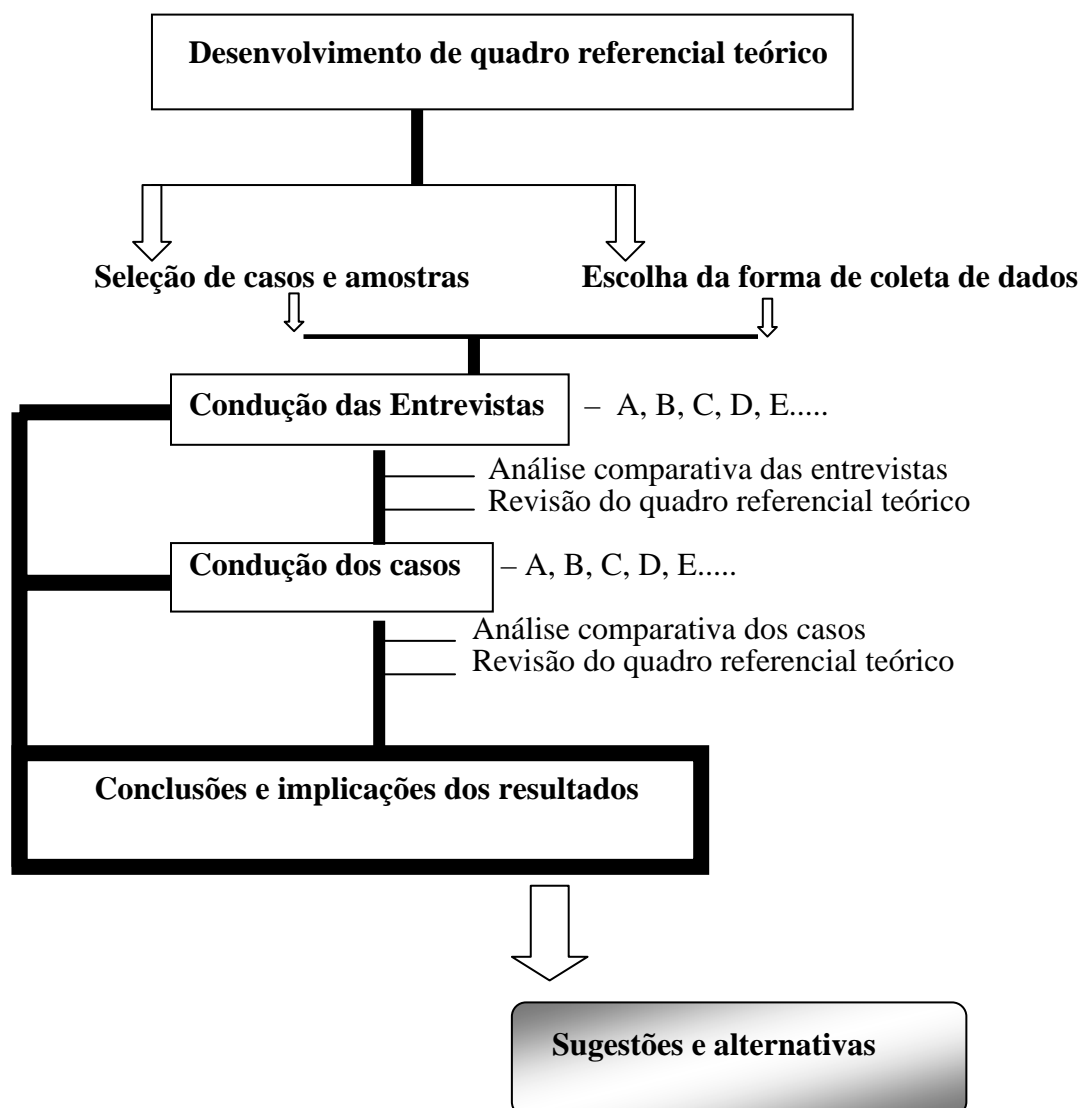
Os dados obtidos a partir das entrevistas em profundidade com as *peçoas-fonte* permitiram conhecer a ótica dos integrantes da administração estadual, municipal e local, bem como dos próprios bombeiros civis voluntários e comunidade acerca do problema de pesquisa em foco. Os depoimentos foram analisados de forma a se destacar as citações mais relevantes, tendo em vista os objetivos do estudo.

Os primeiros temas ou pontos trazidos à tona pelos respondentes foram identificados tanto pela intensidade de casos semelhantes, quanto pela frequência de referências observadas nos discursos, sendo descartadas as passagens cujo conteúdo se indicava divergente do foco central do problema de pesquisa, ou desprovido de objetividade, coerência e consistência interna. Cumpre referir que, na medida do possível, buscou-se verificar a veracidade sobre os fatos ou situações (fenômenos) relatados. A análise e interpretação dos dados baseou-se, pois, nos aspectos que encerram maior significado, quer pela ênfase contida nos discursos colhidos, quer pela relevância e pertinência apresentadas em relação à questão central do estudo.

Da interpretação dos dados, mediante a utilização da técnica de análise intensiva e comparativa dos casos, (BRUYNE *et al.*, 1991), obtiveram-se subsídios suficientes para comparar os diferentes casos de formas de provisão e de gestão de serviços civis auxiliares de bombeiros no RS, sob diversos aspectos. Os resultados obtidos indicam, preliminarmente, a necessidade de que se propicie condições e alternativas para que cada localidade escolha qual a forma de provisão e de gestão evidencia-se mais adequada e razoável com a realidade local, evitando impingir modelos de gestão que, muitas vezes, são impróprios àquela comunidade.

Para melhor elucidar os procedimentos adotados, foi elaborado um modelo esquemático que mostra as fases do método de estudo comparativo de casos, baseado em YIN (1994), conforme a figura 1.

Figura 1 - Método de Estudo de Casos



Nota: Figura elaborada pelo autor

7.8 INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS

Existem, segundo BLAU e SCOTT (1979), fundamentalmente, três formas de obter dados acerca de um determinado fenômeno, quais sejam: observando-o, fazendo perguntas às pessoas diretamente (ou até mesmo indiretamente) envolvidas e, finalmente, examinando elementos documentais escritos.

A cada um destes procedimentos corresponde uma categoria de técnicas de pesquisa: a observação, a entrevista e a análise documental. Sendo que uma pesquisa científica pode valer-se de apenas uma ou da combinação dos três métodos. Além disso, acrescentam os autores, cada uma das técnicas pode ser empregada, em vista dos propósitos almejados, com maior ou menor profundidade.

GODOY (1995) afirma que a pesquisa exige “a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada”. O contato com o *ambiente natural* como fonte direta de dados, segundo essa autora, propicia ao pesquisador a compreensão dos fenômenos, “segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo”.

Com o intuito de verificar a adequação das diferentes formas de provisão e de gestão dos serviços civis auxiliares de bombeiros, em utilização nas localidades pesquisadas, às efetivas necessidades da administração da proteção contra os sinistros, tanto sob a ótica (percepção) das autoridades e profissionais que direta ou indiretamente atuam na formulação, gerenciamento e controle destes serviços, assim como as evidências empíricas verificadas *in loco* (funcionamento efetivo do serviço), utilizam-se, fundamentalmente, três técnicas de coleta de dados, quais sejam: 1) a pesquisa documental; 2) a entrevista em profundidade (semi-estruturada) e 3) a observação. Cada técnica de coleta de dados ajusta-se, pois, a um propósito particular, balizada pela natureza dos dados almejados e características das fontes disponíveis.

A pesquisa apresenta duas fases bem definidas: 1) a primeira fase (estudo preparatório), em que predomina a pesquisa documental como principal fonte de dados (dados secundários); e 2) a segunda fase (pesquisa de campo²⁵), em que se destacam a entrevista em profundidade e a observação como fonte de dados (dados primários).

As entrevistas em profundidade permitem a obtenção de dados referentes a percepções, posturas e atitudes, ao passo que os dados fornecidos pela observação direta e a pesquisa documental revestem-se de um caráter mais objetivo e concreto. Assim, o emprego conjugado das técnicas de coleta de dados referidas tem por escopo permitir a compreensão

²⁵ A expressão Pesquisa de campo possui largo emprego nos campos da Antropologia e da Sociologia. Sua utilização tem por objetivo diferenciar os estudos conduzidos em *campo* (ambiente natural dos sujeitos) daqueles desenvolvidos em ambientes controlados pelo pesquisador. GODOY (1995).

do fenômeno investigado sob diferentes ângulos de interpretação, buscando dimensões diferentes para a análise de um mesmo problema.

7.8.1 Fase preparatória

Nessa fase da pesquisa, buscou-se a obtenção dos dados secundários a partir de técnicas de coleta de dados, valendo-se de elementos documentais (legislação federal, estadual e documentos municipais), relatórios e anexos de estudos realizados por técnicos do Corpo de Bombeiros da Brigada Militar.

A coleta destes dados, envolvendo fundamentalmente consulta aos arquivos de legislação e aos relatórios dos estudos realizados nos municípios pesquisados, permite estabelecer a forma de provisão e de gestão em aplicação no RS, que subsidiaram o levantamento de dados na pesquisa de campo.

7.8.2 Fase da Pesquisa de Campo

Esta fase da pesquisa, como já referido, compreendeu dois enfoques, envolvendo o emprego de técnicas e instrumentos de coleta de dados distintos, segundo os objetivos almejados.

a) Entrevista em profundidade

Com o intuito de realizar um levantamento acerca das percepções²⁶ de autoridades, Chefes de Serviços de Bombeiros e Bombeiros Voluntários diretamente envolvidos com a prestação de serviços de proteção contra sinistros nas municipalidades investigadas (pessoa-fonte), foram procedidas entrevistas em profundidade, alcançando uma quantidade significativa de indivíduos.

a) Administração Estadual

²⁶ Percepção - é o processo pelo qual os indivíduos selecionam, organizam e dão significado ao mundo que os cerca; é influenciada por fatores ambientais como o grupo de referência de uma pessoa, seu papel, a interação com os outros, e os antecedentes culturais (Megginson *et al.*, 1986, p.527).

Secretário de Justiça e da Segurança.....	1
Corpo de Bombeiros-Brigada Militar.....	1
b) Administração Municipal	
Prefeito Municipal.....	9
Secretário Municipal.....	9

Tendo em vista que a pesquisa foi efetuada em nove municípios, 18 foi o número total de pessoas entrevistadas nas administrações municipais.

c) Serviço de Bombeiros	
Chefe.....	8
Bombeiro “Efetivo”.....	4
Bombeiro Voluntário.....	8

O número total de pessoas entrevistadas foi de 40.

A busca de dados entre as pessoas que atuam nestes três níveis administrativos - o estadual, o municipal e o local - teve o propósito de coletar percepções nos diversos níveis que compõem um processo contínuo entre a visão do agente político (dirigente) e o servidor público (burocrata); entre o político e o técnico; entre o amplo e o restrito; etc.

Realizaram-se entrevistas orientadas por um roteiro que, não obstante uma estruturação pré-definida, permitiu ao entrevistado, com significativa margem de liberdade, expor suas percepções e experiências relativas às formas de provisão e de gestão dos serviços de proteção contra os sinistros (Anexos 1 e 2).

Cabe frisar que a elaboração final da entrevista a ser aplicada às pessoas-fonte demandou a realização de um pré-teste, que teve o propósito de identificar as limitações e deficiências contidas no plano de entrevista, bem como verificar a qualidade das respostas obtidas.

As entrevistas, com duração média de 30 minutos, foram gravadas e posteriormente transcritas integralmente, apenas para fins de análise e interpretação. Os procedimentos

foram realizados em ambiente restrito, sem ter ocorrido qualquer manifestação de reserva ou resistência por todos os respondentes.

b) Observação direta e entrevistas com bombeiros voluntários

Nesta etapa, procedeu-se a investigação acerca das atividades efetivamente desempenhadas pelas pessoas que se dispõem a realizar serviços à comunidade como bombeiros voluntários (O que faz? Como faz? e, Por que faz?). Também sobre a percepção desses bombeiros em relação às atribuições das funções que ocupam no Corpo de Bombeiros local, bem como os reflexos disto no seu conceito e imagem com a comunidade.

As técnicas de coleta de dados empregadas no levantamento das tarefas que compõem o trabalho desenvolvido pelos bombeiros civis nos municípios foi a observação direta nos postos de bombeiros locais.

A percepção dos servidores em relação ao conteúdo da atividade que realizam e o cargo que ocupam no corpo de bombeiros, segundo os parâmetros apresentados por HERZBERG (1959) - quais sejam, a realização, o reconhecimento, a possibilidade de projeção funcional e o trabalho em si - foram coletadas através de entrevistas semi-estruturadas, que foram gravadas e posteriormente transcritas.

8 RESULTADOS DA PESQUISA

Os resultados da pesquisa envolvem a busca da interação harmônica entre a interpretação dos dados, enfocando, fundamentalmente, os aspectos referentes às diferentes formas de provisão e de gestão da proteção contra sinistros nos municípios de pequeno e médio porte do RS. O estudo aborda a questão sob a ótica da administração estadual, da municipal, das pessoas que atuam como bombeiros nas suas localidades e da comunidade em geral. O processo contínuo da descoberta e construção do conhecimento, que caracteriza a análise e interpretação dos dados em busca da resposta à questão central do estudo, parte, então, de uma verificação das realidades dos serviços de bombeiros locais, complementado pela percepção das pessoas envolvidas diretamente com estas realidades. Tendo em vista a questão de pesquisa, bem como os objetivos propostos, buscou-se construir um texto científico, que aproximasse os temas relevantes, levantados no referencial teórico, dos dados primários e secundários coletados na pesquisa.

A organização interna da demonstração dos resultados da pesquisa encerra, pois, dois enfoques, no que tange à adequação ou não da proteção contra sinistros nos municípios de pequeno e médio porte às necessidades da administração pública estadual e municipal e às realidades locais, quais sejam: a) aspectos relativos às *formas de provisão* dos serviços de bombeiros; b) aspectos associados a sua *gestão*.

Assume, posição central, neste estudo de caráter essencialmente exploratório, o levantamento das percepções que conduzem a uma melhor compreensão acerca da real eficácia destes instrumentos de gestão postos à disposição do administrador público. Acentue-se, no entanto, que o foco da análise atinge tão-somente as atividades realizadas pelos integrantes dos serviços civis auxiliares de bombeiro.

Os primeiros materiais analisados foram os dados secundários obtidos no Comando do Corpo de Bombeiros da Brigada Militar, referentes à distribuição desses serviços no RS, quantidade de pessoal, veículos, vínculos, forma de provisão, forma de gestão, bem como a legislação básica específica do tema em estudo.

A etapa subsequente envolveu a interpretação dos dados coletados valendo-se das entrevistas em profundidade. No caso particular das entrevistas em profundidade, o fato das pesquisas terem sido realizadas nos municípios em períodos curtos, porém sucessivos, resultou em um desenvolvimento e aprofundamento contínuo das questões abordadas. Esta evolução dos procedimentos, em decorrência do próprio avanço da pesquisa, considerada sua natureza exploratória, fez com que os dados levantados em cada município refletissem com maior precisão determinado aspecto acerca do fenômeno em foco.

Assim, em alguns municípios podem-se, perceber orientações das respostas, que oscilam entre a natureza e particularidades da proteção contra sinistros e, em outros, a preocupação direciona-se para a gestão, propriamente dita, dos serviços de bombeiros na localidade. Naqueles municípios onde o serviço ainda está na fase inicial, a preocupação maior está centrada nos aspectos relacionados com as particularidades do funcionamento interno do posto de bombeiro.

Por outro lado, nos municípios onde os serviços de bombeiros existem há mais tempo, a discussão tende a enfatizar aspectos relacionados com a forma de gestão: pela comunidade, misto, com ou junto com o Executivo municipal. Em alguns surge, inclusive, questionamento sobre a amplitude de envolvimento do aparato burocrático municipal neste tipo de atividade.

8.1 ANÁLISE DOS DADOS OBTIDOS NA OBSERVAÇÃO DIRETA

Quando se estabelece que será utilizado no estudo da organização o método de aproximação de campo, um aspecto que não pode jamais ser esquecido é a distorção provocada pela presença do observador. BLAU e SCOTT (1970) destacam com muita propriedade esta questão: “De que modo pode o investigador observar e inquirir a respeito da conduta social sem alterar completamente no processo aquilo que ele deseja estudar?”

Em que pese a procedência da preocupação do autor, vale referir, como atenuante, que na pesquisa em tela, o objeto em estudo (formas de provisão e de gestão), tem um caráter mais estático, sendo menos sensível a oscilações, em comparações com pesquisas que envolvam, por exemplo, questões associadas a comportamentos organizacionais. Assim, apesar de também partir de dados que reflitam percepções, como no caso das entrevistas em profundidade, o que esteve sob observação não foi o comportamento do bombeiro na execução da sua atividade, e sim a efetiva forma de provisão e gestão da proteção contra sinistros.

Embora alguns aspectos comportamentais tenham surgido como forma de manifestar o sentimento do indivíduo que percebe-se inserido na sua comunidade local através da sua atitude desprendida dos valores materiais, não caracteriza-se, todavia, como elemento motivador de algum desvio na condução da pesquisa por influência da presença do investigador.

A técnica de coleta de dados baseou-se na observação direta buscando colher *in loco* dados que fossem capazes de elucidar o questionamento que se impunha na fase anterior, qual seja: por que existem pessoas que se dedicam voluntariamente a realizar serviços de

bombeiros nas suas localidades, sem receberem qualquer ressarcimento financeiro? E ainda: por que os jovens estariam se engajando com tanta ênfase nesta atividade que, em princípio, seria da administração pública local?

A coleta de dados obtida nos postos de bombeiros demandou uma interação entre observação, perguntas e conversas informais a respeito das atividades desenvolvidas como bombeiro voluntário. A aplicação dessa técnica propiciou, em linhas gerais, resultados muito bons, haja vista ter permitido, com significativo grau de profundidade, a compreensão sobre o que e como efetivamente se desenvolve o trabalho naquelas organizações (Corpo de Bombeiros Voluntários).

Na pesquisa realizada nos municípios, pode-se observar, de modo generalizado, tanto nos *cargos* de natureza administrativa, quanto de natureza operacional, a integração em alto grau das atribuições desenvolvidas pelos bombeiros, independentemente de suas posições na estrutura do Corpo de Bombeiros, ou mesmo na sociedade local.

No caso do Município A, por exemplo, os cargos de natureza administrativa considerados são: chefe do Corpo de Bombeiros, telefonista e auxiliar de manutenção e limpeza das instalações. As descrições das atribuições de cada *cargo* mostram-se bastante objetivas e funcionais, pois pode-se visualizar uma fronteira ou limite que pode definir claramente a esfera de competência de cada *cargo*, e justificam a delimitação utilizada de forma a distingui-los, tampouco haja qualquer remuneração.

Observando-se as atividades efetivamente desenvolvidas pelos bombeiros com funções administrativas, faz-se novamente visível o elevado grau de diferenciação das tarefas executadas. Embora a divisão e destinação das funções de natureza administrativa dêem-se em caráter informal (até mesmo por inexistir qualquer relação de hierarquia funcional), na prática as competências pessoais dos bombeiros são o fator diferenciador e determinante em cada situação ou demanda do serviço.

Em síntese, a observação direta da atividade dos bombeiros voluntários encarregados das tarefas administrativas permitiu constatar que as pessoas tendem a ser alocadas para as atividades normalmente em função de três fatores:

- a) Experiência e aptidão;
- b) Indicação dos demais bombeiros voluntários;
- c) Necessidade do serviço.

Na categoria dos cargos operacionais, incluem-se as pessoas que exercem as funções de: motorista, bombeiro-de-linha, comandante de guarnição e encarregado de hidrante.

A função do motorista não se limita apenas em conduzir o veículo especializado para as tarefas dos bombeiros, mas inclui a operação dos equipamentos disponíveis e, principalmente, a operação da bomba de incêndio. O motorista também é responsável pela limpeza e manutenção do veículo, tanto em relação aos aspectos estéticos como também sobre o estado de funcionamento do veículo.

Ao bombeiro-de-linha, incumbem as tarefas relativas a atividade específica do bombeiro que atua na *linha-de-frente* do combate aos sinistros, sendo ele a pessoa que efetivamente está mais próxima da execução da missão fundamental do Corpo de Bombeiros. O bombeiro-de-linha procede o transporte dos materiais necessários para a extinção dos sinistros (mangueiras, esguichos) utilizando-os conforme procedimentos e técnicas padronizadas e treinadas. Em alguns casos, cabe ao bombeiro-de-linha realizar salvamentos de pessoas e de animais, em diversas situações e locais.

O encarregado de hidrante tem por função proceder o abastecimento da água do veículo de bombeiros nos hidrantes públicos ou mesmo de outros mananciais, tais como rios e lagos, sendo que durante os sinistros sua principal preocupação é manter o nível de água nos tanques dos veículos, sempre com capacidade completa.

O comandante da guarnição possui posição de destaque nos serviços de bombeiros, em especial nos de bombeiros voluntários, pois cabe-lhe coordenar as atividades de bombeiros antes, durante e após os sinistros. Experiência profissional e capacidade de liderança são atributos fundamentais ao comandante de guarnição, sendo que seu exemplo de atuação incentiva os bombeiros voluntários tanto na rotina diária dos serviços internos quanto, principalmente, durante os sinistros.

Assim, o comandante de guarnição deve liderar seu pessoal e ter suficiente conhecimento sobre a função, que inclui, dentre outras:

- a) Coordenar as atribuições administrativas do posto de bombeiros;
- b) Controlar a manutenção e conservação dos recursos materiais, equipamentos e veículos;
- c) Orientar os bombeiros voluntários sobre assuntos técnicos;
- d) Preparar novos bombeiros;
- e) Coordenar os serviços durante os sinistros, identificando a situação, destinando tarefas e métodos para a solução daquela ocorrência;

f) Atuar na comunidade local, representando os demais integrantes nos eventos sociais da cidade;

g) Divulgar os serviços de bombeiro e proceder orientações de prevenção de incêndio no âmbito da comunidade.

Por intermédio da observação direta e de entrevistas com os comandantes de guarnição, no caso de ocorrer falta de pessoal, ou por necessidade imposta pelo serviço, constatou-se que também atuam como motoristas e bombeiros de linha, ou mesmo na função de encarregado de hidrante. Dessa forma, realiza praticamente todas as atividades correspondentes.

Por outro lado, embora haja essa ocasional sobreposição das atividades do comandante de guarnição, não ocorre esta possibilidade no sentido inverso, ou seja, apenas ao comandante cabe a responsabilidade pelo serviço, em geral, e pela destinação das tarefas.

O principal argumento para essa exclusividade é inquestionável: a responsabilidade geral pelo cumprimento da missão do posto de bombeiros - salvar vidas e patrimônio. Os demais bombeiros percebem que, embora não haja uma escala hierárquica, ou mesmo regramentos mais rígidos, há uma necessidade de ordenamento interno dos serviços, incumbindo ao comandante destinar e organizar as tarefas. É relevante acrescentar-se que o comandante é o único com múltiplas atribuições, entretanto apenas ele pode distribuir tarefas entre os demais bombeiros. Outro fator a destacar é a valorização em âmbito local atribuída ao comandante de guarnição, pois é a pessoa que centraliza as aspirações da comunidade em relação à proteção contra sinistros.

Integram a classe das funções operacionais não-qualificadas aquelas funções que se destinam a limpeza das instalações, preparo da alimentação, pintura, manutenção do prédio, e outras de menor envolvimento direto com o serviço de bombeiro propriamente dito.

Cabe observar que estas funções não são identificadas como típicas de bombeiro voluntário, embora as pessoas que executam tais tarefas, em grande parte mulheres adultas, ou homens e mulheres na *terceira idade*, assim estejam categorizadas.

Esta possibilidade de participar de algo útil também propicia, simultaneamente, um sentimento de cidadania mais efetivo nestas pessoas, que costumam não serem aproveitadas nos projetos comunitários - o que é um engano e uma injustiça com pessoas plenas de capacidade operativa e bagagem cultural significativa.

Observou-se que essas pessoas não se limitam a atuar nas funções que lhes são destinadas, buscando outras tarefas, tais como relato da história da localidade aos mais

jovens, palestras nas escolas, reuniões de adultos para motivá-los a colaborar com os serviços de bombeiros, com palestras educativas na mídia, coordenação de eventos comunitários em prol de melhorias das condições de funcionamento e combate a sinistros.

Um dado interessante, levantado com base nas observações procedidas, refere-se à função de telefonista, que também acumula com a tarefa da transmissão de mensagens pelos rádios faixa cidadão (Px), e Py. Nesta atividade, concorrem inúmeros integrantes do serviço de bombeiros voluntários, notadamente adolescentes, ou mesmo pessoas com algum tipo de deficiência física. O sentimento de utilidade que advém dessa participação propicia evidentes reparações positivas no sentimento da cidadania dessas pessoas, resgatando-lhes a auto-estima e auto-confiança, pela sua inserção social e comunitária, o que enriquece e melhora sua qualidade de vida.

Uma análise geral das descrições das funções parece sugerir que, em algum momento da formulação das tarefas, o administrador local (comandante ou chefe dos bombeiros) percebe a possibilidade de não limitar a participação apenas para pessoas jovens e com plena capacidade física, optando por *enriquecer* as guarnições mediante o acréscimo de pessoas normalmente estereotipadas na sociedade como não possuidoras de capacidade de contribuição - adolescentes, idosos e deficientes físicos e auditivos, dentre outras.

Quanto às atividades efetivamente desenvolvidas pelos bombeiros voluntários, os dados coletados mostram que a esfera de atividades que compõe o trabalho realizado no Corpo de Bombeiros Voluntários tende a expandir-se, principalmente no sentido da participação em palestras educativas contra os sinistros, atuação em casos de acidentes no lar e mesmo nos procedimentos e cuidados nos rios e nas praias de mar.

As interações entre tarefas, tanto as administrativas e as operacionais, bem como aquelas não qualificadas como típicas de bombeiro voluntário, se dão, fundamentalmente, em nível de cooperação, balizadas pelas contingências do serviço e disponibilidades pessoais de cada bombeiro voluntário. Geram-se, assim, relações de amizade e cooperação que se difundem entre os demais colegas, refletindo-se na vida em comunidade.

8.2 ANÁLISE DOS DADOS SECUNDÁRIOS

A análise dos dados secundários permitiu estabelecer um *perfil* dos serviços de proteção contra os sinistros nos municípios, bem como ofereceu subsídios para a observação direta na segunda fase da pesquisa.

Do exame da documentação, constante no Corpo de Bombeiros da Brigada Militar, verifica-se que a proteção contra sinistros neste município ocorre mediante a provisão dos serviços pela própria comunidade, através da sociedade organizada, com o apoio do Executivo Municipal. Tem-se, portanto, uma forma de provisão que tem por característica mais marcante a cooperação da comunidade para a efetivação do Corpo de Bombeiros local.

Estes serviços, providos pela comunidade, podem ser identificados como integrantes do grupo de serviços civis auxiliares de bombeiros e, certamente, incluídos na modalidade de Bombeiros Voluntários, conforme dispõe a legislação estadual gaúcha.

Em relação à gestão dos serviços de bombeiros, na modalidade Bombeiro Voluntário, a tendência é verificar-se maior flexibilidade quando comparada com a forma de gestão utilizada no Corpo de Bombeiros do Estado, tanto pelo fato desta corporação orientar-se pelas normas típicas da estrutura e organização militar quanto pela centralização decisória administrativa e financeira. Estas situações decorrem, provavelmente, devido a ênfase na burocratização e padronização de procedimentos, dificultando, dessa forma, o atendimento das necessidades imediatas na *pauta* da prestação do serviço.

Fato contrário pode ser verificado no serviço de bombeiro local, onde a desconcentração administrativa e financeira propiciam que as situações sejam tratadas em menos tempo, e as tarefas, ou mesmo as despesas, são disseminadas na própria localidade.

Essa forma de gestão, mais pontual, tende a desenvolver naqueles que participam desse processo de envolvimento e responsabilidade coletiva, um maior sentimento de *retorno* do seu esforço, tanto em trabalho efetivo como em auxílio financeiro. Em síntese, o cidadão participa naquilo que ele está vendo a necessidade da sua ação imediata, trazendo-lhe, assim, uma certeza de ter sido efetivo o seu *movimento* como cidadão.

Dessa forma, verifica-se que há uma certa liberdade do gestor do serviço no âmbito local, particularmente nos municípios onde o bombeiro é tipicamente voluntário. Por outro lado, a avaliação e o controle da sociedade civil sobre as políticas públicas do bombeiro local são mais efetivas, tanto no processo decisório quanto na avaliação de desempenho e custos.

Essa forma de gestão localizada, em que a participação da sociedade civil de forma voluntária, notadamente dos jovens adolescentes, estaria indicando um movimento no sentido de uma busca da limitação dos gastos públicos? Ou seriam indícios acerca de uma nova motivação nas comunidades de pequeno e médio porte no sentido de unirem-se em torno de *ideais coletivos* que propiciem melhores condições de vida na localidade? Estariam indicando, dessa forma, um desprendimento pessoal que evidenciaria o retorno da confiança e conseqüente apoio para a administração pública local?

A resposta a esta indagação demanda, obviamente, que se faça um aprofundamento acerca do fenômeno, envolvendo uma investigação *in loco* visando à elucidação da questão.

8.3 A GESTÃO DA PROTEÇÃO CONTRA OS SINISTROS

O município A é Bom Princípio, um município do Vale do Caí, próximo à Encosta Superior da Serra do Nordeste. A comunidade foi fundada por imigrantes alemães, em 1849, que se estabeleceram em pequenas propriedades.

As condições de desenvolvimento do município eram escassas, até que na década de 60 foram estimuladas pela abertura da estrada RS-122, que liga os dois principais pólos econômicos do Estado (Porto Alegre e Caxias do Sul).

Em 1982 a comunidade logrou obter sua emancipação política. Possui atualmente cerca de 7.471 habitantes, numa área de 90 Km².

A base econômica do município é constituída pela indústria oleira, moveleira e calçadista. O município também promove, de dois em dois anos a Festa Nacional do Moranguinho, já que é um dos maiores produtores da fruta no país. Embora a comercialização da fruta represente menos de 5% da economia do município, é importante para a fixação da sua imagem institucional, especialmente junto ao público infantil. Serve, dessa forma, como importante alavanca para a comercialização de vasta gama de outros produtos que se expõem ao público em geral, no ensejo da festa.

Para esse tipo de promoção, a administração municipal adquiriu e estruturou um Parque Municipal, que fica ocioso na maior parte do tempo. Para aproveitar melhor o logradouro e fazer uma exposição permanente de produtos do município, a administração municipal projetou construir um Shopping Center, nos moldes do existente em Sombrio e Criciúma (no Estado de Santa Catarina), que gerasse um espaço de comercialização para os empreendedores do município.

Dessa forma, com recursos próprios e com recursos provenientes de antecipação de aluguel dos lojistas, construiu-se, na área do Parque Municipal, o Caminho da Serra Shopping, constituído por 27 lojas de confecções, calçados, perfumarias, brinquedos, suprimentos de informática, produtos farmacêuticos, impressos gráficos, material escolar, tabacaria, um *show room* da indústria cerâmica do município, uma praça de alimentação com comidas típicas, bem como uma loja com produtos derivados da fruta símbolo do município.

Além do incremento ao turismo, o empreendimento gerou maior colaboração entre os produtores e comerciantes do município; a juventude possui nova opção de lazer; a exposição ao turista força uma mudança de mentalidade, em direção a práticas de gestão e comercialização mais modernas; novo espaço se oferece à exposição pública do município, em área moderna e com o conforto da promoção de múltiplos eventos culturais, como festas, brincadeiras, jogos, contos típicos da cultura local e outros. A própria imagem institucional do município fica renovada e fortalecida perante o público visitante, conforme KLERING (1998).

8.4 SÍNTESE DAS ENTREVISTAS

Saber como o administrador (chefe) vê o aparato administrativo e operacional do município no sentido de atuar nos casos de sinistros parece ser um bom caminho para a elucidação do problema de pesquisa proposto, tornando-se, assim, a tônica de análise e interpretação dos dados relativamente ao Município de Bom Princípio.

O Chefe dos Bombeiros Voluntários discorrendo sobre a amplitude da sua atuação, esclarece que desde maio de 1998 está “envolvido em todos os setores”, incluindo a organização, controle e treinamento de pessoal, atuação nos sinistros e até a própria manutenção do veículo especializado. Veículo este adquirido pelo Executivo municipal do Corpo de Bombeiros da Alemanha, com aproximadamente 20 anos de uso, porém com plenas condições de funcionamento, conforme seu entendimento pessoal

O chefe destaca que os integrantes do Corpo de Bombeiros Voluntários não recebem qualquer remuneração pelos serviços que realizam, sendo que seu objetivo atual é treinar as pessoas da comunidade que estão iniciando nesta atividade, procurando também preparar outros bombeiros para servirem como seus substitutos. Manifesta, reiteradas vezes, que não pretende manter exclusividade e domínio sobre o conhecimento necessário para o serviço de bombeiro voluntário pois, anuncia: “[...] todos dependem de todos no momento do sinistro”.

Ficou claro, durante as entrevistas que este chefe não está preocupado exclusivamente em fazer *boas ações*, como aceitar todas as pessoas que compareceram ao Corpo de Bombeiros Voluntários, como novos integrantes. De forma contrária, busca pessoas que queiram colaborar, mas que fazem isso da melhor forma possível, com um sentido de

serviço profissional. Entende que: “[...] de repente a pessoa tem vontade de fazer algo, e acaba atrapalhando, sem querer”.

Outro fato interessante nos relatos evidencia sua satisfação pelo reconhecimento público, como um profissional, numa comunidade relativamente fechada, com valores firmes, em que, por sua ação voluntária, tem obtido excelente inserção social e fortalecimento da noção de cidadania.

Esclarece que sua expectativa foi superada, pois, ao chegar na localidade, supunha a possibilidade de rejeição por não ser natural daquele município e não ser de etnia germânica: “[...] não é desconfiança, mas é por eu ser de *fora*. Chegar aqui e assumir uma *bronca* dessas, voluntariamente. Ajudar o Município[...]Eu estou sentindo que o retorno está sendo muito bom para mim”.

Essa declaração é bastante significativa, pois expressa o momento emocional de um profissional que sente estar obtendo êxito diante de um desafio. Mais ainda pelo fato da sua aceitação social como uma pessoa que veio para contribuir com a comunidade local de uma maneira entusiasmada com a possibilidade da união e participação das pessoas em torno de um ideal comunitário, de interesse público e de benefício coletivo.

Aspecto interessante nesse contexto, decorrente de observação do pesquisador, em que verifica-se que esta comunidade, assim como algumas da amostra, embora receba expressiva influência dos costumes atuais, principalmente as pessoas mais jovens e as crianças, em que os valores são indefinidos, assumiram imediatamente a proposta de ações desse Chefe de Bombeiros, que está na localidade por um período aproximadamente de um ano.

Neste curto período já manifestou seu entendimento como administrador, em relação a importância dos equipamentos e de treinamentos adequados, quando se tem por objetivo realizar um bom serviço, principalmente numa organização cuja característica principal é a voluntariedade.

DRUCKER (1997), em estudo realizado nas instituições voluntárias americanas, questionou as pessoas sobre: “Por que vocês se dispõem, a dedicar todo esse tempo, quando já *dão duro* em seu trabalho remunerado?”

E com frequência recebia a mesma resposta: “Porque aqui eu sei o que estou fazendo. Aqui eu contribuo. Aqui sou membro da comunidade.”

Esta citação evidencia, talvez, o sentimento que perpassa não apenas o chefe de bombeiros mas, também todo o grupamento de integrantes do Corpo de Bombeiros Voluntários de Bom Princípio.

Significativa também é a expressão desse entrevistado quando questionado sobre sua percepção em relação ao serviço de Bombeiro Voluntário na comunidade, sendo que afirma estar se realizando. Cita que sempre preocupou-se com as atividades dos jovens (embora também seja um adulto jovem) e, neste sentido, ressalta: “[...]muitos destes jovens que estavam por aí, *largados* na sociedade, hoje têm uma função, têm uma responsabilidade. Mudaram seu comportamento social e estão melhorando. Isso é importante para mim e, certamente, para o Município.”

Bom Princípio – Bombeira Voluntária

Oportunidade interessante ocorreu ao entrevistar uma jovem de aproximadamente 20 anos de idade, que é bombeira voluntária no recente Corpo de Bombeiros de Bom Princípio.

Interessante, pois a percepção feminina sobre esta atividade traz outros olhares sobre a questão, de uma forma bastante emocional e, por isso, mais próxima do sentimento de doação à comunidade.

A jovem bombeira voluntária informa que está participando dos cursos de combate a incêndio e, em breve, dos cursos de resgate e socorros de urgência. Também tem atribuições de rotina no posto, tais como limpeza interna das instalações físicas e manutenção do jardim, na parte frontal do prédio.

Oportuno destacar que essas tarefas são, em princípio, comuns a todos os integrantes do Corpo de Bombeiros Voluntários, não havendo distinção de gênero na distribuição das tarefas diárias.

Com satisfação, essa jovem de origem germânica, que tem muito cuidado com as palavras que profere e, mesmo assim, são poucas, manifesta-se de forma efusiva: “Eu me sinto realizada! Era um sonho de fazer alguma coisa para a comunidade. E agora eu consegui!”

Em determinado momento afirma que sua satisfação é decorrente da possibilidade de poder ajudar outras pessoas, e reconhece outra vantagem por integrar o Corpo de Bombeiro Voluntário: “Aqui, além de tudo, é um passa tempo!”

Muito significativa essa manifestação pois, de fato, um aspecto que chama a atenção no município são as pessoas sentadas à frente das casas, observando o movimento que, na maior parte das vezes, é mínimo.

Estar num grupo, ser da comunidade, estar sendo útil é, sem dúvida, uma grande possibilidade de sentir-se ativa e produtiva, pois muitas das atividades domésticas que eram realizadas pelas jovens junto com suas mães, atualmente foram substituídas pelas máquinas e supermercados. A possibilidade de adquirir alimentos e vestiários em armazéns e lojas locais, gerou ócio numa população cuja história e cultura é de intensa atividade laborativa.

Corpo de Bombeiros Voluntários de Nova Prata

A Sociedade Civil Corpo de Bombeiros Voluntários de Nova Prata foi fundada em 24 de junho de 1977, sendo a primeira instituição de bombeiros voluntários no Rio Grande do Sul, tendo sido criado através de uma campanha desencadeada pelo Rotary Clube local, auxiliado pela Câmara de Indústria e Comércio, Clube dos Dirigentes Lojistas e comunidade.

Essa Corporação é orgulho dos moradores daquele município e, até mesmo, da população gaúcha, haja vista ter sido pioneira num tipo de serviço indiscutivelmente importante e necessário nas comunidades, de forma destacada naquelas de menor porte econômico e social. Fato que se destaca, pois nos municípios maiores, onde há grande facilidade de composição de recursos, tanto do município como do próprio governo estadual para a implementação dos serviços de proteção contra sinistros, propiciam-se condições para a instalação de corporações de bombeiros do próprio Estado, com maior estrutura administrativa e operacional.

No município de Nova Prata, cuja etnia mais intensa é de imigrantes italianos e poloneses, a maior dificuldade, segundo o Chefe do Corpo de Bombeiros Voluntários, quanto à administração dos serviços, centra-se nas questões relativas a recursos financeiros. Dificuldade esta que vem sendo amenizada a partir do recente convênio estabelecido entre a Corporação e o Executivo Municipal (junho de 1996), o qual repassa recurso financeiro orçamentário para a manutenção das instalações físicas, veículos e equipamentos.

A Corporação está realizando esforços, atualmente, no sentido de ampliar suas instalações físicas, haja vista que com as doações dos equipamentos, oriundos tanto da Alemanha quanto dos Estados Unidos, faz-se necessário adaptar os prédios para abrigar das intempéries esse patrimônio público. Esclarece que os veículos da corporação não foram efetivamente doados por aqueles países, pois o município de Nova Prata pagou as despesas de transporte e alfandegárias, tendo arrecadado o recurso necessário por intermédio de campanhas comunitárias e outras promoções sociais coordenadas pelo Rotary local.

Para a estruturação do próprio Corpo de Bombeiros Voluntários quanto às suas funções, tanto administrativas de coordenação, como as operacionais de bombeiros, o chefe dos bombeiros utiliza o critério da experiência profissional e, também o tempo de serviço em corpos de bombeiros como forma de gestão de pessoal. As equipes são constituídas de acordo com as especializações de cada bombeiro, cabendo-lhes ainda a conservação das instalações dos veículos e dos equipamentos, em condições adequadas de limpeza e funcionamento.

As equipes recebem reforços de outras pessoas, que atuam como bombeiros voluntários apenas no período da noite e, nos finais de semana, de forma integral. Também existe um sistema convencionado na comunidade através do qual a população, em geral, e os bombeiros voluntários, em particular, são avisados pela rádio local sobre a necessidade de comparecerem ao posto de bombeiros para atender a algum sinistro.

Outros recursos utilizados são os telefones residenciais e celulares, bem como rádios do tipo *hand tough* (HT), ligados na frequência da estação fixa de rádio, do próprio Corpo de Bombeiros Voluntários.

No que tange aos motivos da criação do Corpo de Bombeiros Voluntários de Nova Prata, o chefe lembra as dificuldades que a população enfrentava, pois o posto de bombeiros mais próximo estava localizado em Bento Gonçalves, distante 110 Km daquele município. Esta distância tornava quase inócua a presença do Corpo de Bombeiros quando da sua chegada, uma hora e meia após o chamado, isto considerando-se apenas o tempo mínimo necessário ao deslocamento da guarnição até o local do sinistro

A implantação de um posto de bombeiros estadual demandaria um conjunto de despesas imediatas as quais o município não dispunha na ocasião, recaindo a decisão pela opção de prover o serviço na própria localidade, com gestão de uma Sociedade Civil, com apoio e colaboração da comunidade e Executivo Municipal.

O provimento de pessoal para a composição dos quadros de bombeiros tem ocorrido sem grandes dificuldades, pois há muitas pessoas interessadas. No entanto, a seleção dessas pessoas tem ocasionado algum esforço, haja vista que muitos desses candidatos estão motivados, todavia, na maioria das vezes, por interesses aventureiros. Ser bombeiro, para muitos deles, é a realização de um sonho, uma aspiração. Mas conforme relata o Chefe do Corpo de Bombeiros:

“As pessoas precisam ter requisitos especiais para participar do Corpo de Bombeiros Voluntários. Não é só querer ser bombeiro, tem que ter força de vontade, porque aqui se ocupa grande parte do tempo. Além de trabalhar todo o dia, nas horas de folga, quando poderia ter o seu lazer, têm que se dedicar ao Corpo de Bombeiros Voluntários, de uma a cinco horas diárias e, ainda, nos finais de semana, cumprir

escala de serviço. Muitos não agüentam o ritmo. Acham que tudo é aventura, mas não é!”

Pode-se definir o Corpo de Bombeiro Voluntários de Nova Prata como um serviço que tem sido bastante fiel com a finalidade e o sistema originalmente estabelecido para a sua instalação. A base da constituição do serviço está fundamentalmente na Sociedade Civil Corpo de Bombeiros Voluntários, que busca a provisão dos seus recursos na comunidade local e mantém uma gestão independente de qualquer vinculação com a administração pública, ou mesmo privada, pois sua característica principal é a participação de todos na criação de um espaço coletivo de prestação de serviço em prol da própria comunidade local.

Os serviços prestados pelo Corpo de Bombeiros Voluntários de Nova Prata podem, conforme declara o chefe, ser realizados com melhor qualidade, se essa Corporação receber apoio material e financeiro que lhes propicie dispor para as guarnições de serviço veículos especializados, tais como ambulâncias para resgate veicular, bem como equipamentos mais sofisticados que se destinam a retirada de pessoas presas em ferragens durante acidentes veiculares.

Outro conjunto de recursos necessários para a realização dos serviços de proteção contra sinistros está relacionado ao vestuário próprio do bombeiro que tenha resistência suficiente para os rigores típicos da atividade. A proteção individual, portanto, assume relevância, e fator básico para atuação desse trabalhador.

Para integrar as Equipes de Bombeiro Voluntário as pessoas devem participar de diversos cursos e treinamentos que compreendem conhecimentos teóricos e práticos sobre prevenção e controle de sinistros, salvamento em acidentes veiculares, socorros de urgência, combate a incêndio, controle de acidentes com produtos perigosos, dentre outros. Cursos estes que são realizados nas organizações do bombeiro estadual, ou mesmo, algumas vezes, até em outros estados e países. No Corpo de Bombeiros Voluntários de Nova Prata há bombeiros com cursos em Santa Catarina, São Paulo, Brasília e no Chile.

Quanto aos aspectos previdenciários ressalta que, na sua percepção, talvez esse seja, efetivamente, um ponto sensível na administração dos postos de bombeiros voluntários, haja vista que nesta atividade há grande probabilidade de acidentes, até mesmo fatais. Com o intuito de amenizar os efeitos decorrentes dessas situações, os integrantes do Corpo de Bombeiros Voluntários de Nova Prata contrataram um seguro coletivo que atende às necessidades e características da organização e de cada indivíduo, alcançando-lhe amparo nos casos de infortúnios. Esse seguro está sendo pago com parcela do recurso que é repassado pela Prefeitura ao Corpo de Bombeiros Voluntários.

A avaliação do serviço de proteção contra os sinistros tem sido em decorrência da divulgação que a imprensa local e a própria população formulam sobre os atendimentos aos chamados e serviços preventivos que o Corpo de Bombeiros realiza. Em geral têm sido bastante positivos os comentários dos cidadãos e a conseqüente imagem institucional junto à população e, como declara um dos bombeiros que estava de plantão no momento em que este autor compareceu ao posto de bombeiro: “Dá para dizer, com certeza, que somos *bem-vindos* na cidade!”

Essa manifestação, embora simples, enseja um conteúdo significativo, pois evidencia o orgulho e satisfação do indivíduo, e a noção enquanto cidadão sobre a *visibilidade* da instituição na qual ele participa voluntariamente, exercendo sua cidadania agindo em prol da sua própria cidade.

Quanto às pessoas que participam, e mesmo os que desejam participar do Corpo de Bombeiros Voluntários, alguns são do gênero feminino, sendo que atualmente a instituição não tem instalações adequadas para essas pessoas, mas com o aumento do posto, em breve, elas incluirão melhorias nesse serviço comunitário.

Ainda na mesma localidade, entrevistando o Chefe das Equipes Operacionais do Corpo de Bombeiros Voluntários de Nova Prata, ele relata que suas atribuições compreendem a gestão dos recursos humanos, materiais e equipamentos colocados à disposição da finalidade principal do posto de bombeiros - a preservação e o controle de sinistros.

Sua participação nessa atividade é voluntária e não recebe qualquer remuneração financeira em retribuição pelos serviços que efetua em prol da comunidade, praticamente desde a fundação do Corpo de Bombeiros Voluntários de Nova Prata. Embora reconheça que possui condições e experiência para ocupar tarefas mais complexas do que as que tem realizado, entende que aquilo que tem feito, tem sido com esforço e esmero, para o êxito do Corpo de Bombeiros Voluntários e proteção da comunidade.

Declara que sua retribuição e realização ocorre quando: “[...]o que mais me gratifica é, após um atendimento, receber o reconhecimento da comunidade.”[...]“A grande maioria da comunidade reconhece esse trabalho porque sabe que o bombeiro coloca sua vida para salvar a vida do próximo, e do patrimônio.”

No que se refere ao convívio em ambiente coletivo, com regramentos bastante rígidos devido à importância em cumprir as normas de segurança e procedimentos operacionais, o chefe ressalta que as pessoas em geral aceitam com naturalidade. A possibilidade de acidentes com danos pessoais, até mesmo fatais, é uma constante nos serviços de bombeiros, o que reforça a importância de rígida autodisciplina.

Declara, também, que nos sábados a *família bombeiro voluntário*, que compreende os próprios bombeiros voluntários e seus familiares, reúne-se semanalmente no Corpo de Bombeiros Voluntários para treinamentos e atividades sociais. Este tipo de envolvimento das pessoas tem propiciado que todos participem da vida da instituição, sendo motivo de satisfação pessoal e referência de convívio social organizado no âmbito da comunidade local.

A gestão dessa sociedade civil ocorre por intermédio do presidente, vice-presidente e diretoria operacional e administrativa, secretário e tesoureiro.

No caso de falhas de atuação operacional em ocorrências de sinistros ou mesmo de desvio da conduta para uma pessoa que representa a Sociedade Civil Corpo de Bombeiros Voluntários, utilizam o regimento interno da instituição no qual há previsão de penas que vão desde a advertência, suspensão até a exclusão do quadro de bombeiros voluntários.

Corpo de Bombeiros Voluntários de São Sebastião do Caí

Ao entrevistar o Prefeito sobre sua percepção em relação aos serviços de proteção contra sinistros, efetuados pelos Corpo de Bombeiros Voluntários, ele entende que esse tipo de atuação decorre das dificuldades que o Estado enfrenta para implantar um Corpo de Bombeiros nos diversos municípios gaúchos, ocasionando que cada comunidade e executivo municipal crie seus sistemas de proteção.

Sintetiza a situação classificando-a como razoável, *dentro do que é possível*, com possibilidade de melhoria, haja vista que a própria comunidade já está se manifestando objetivamente em prol dos serviços de proteção contra sinistros, inclusive apoiando com recursos financeiros e materiais.

Em relação a estrutura do Corpo de Bombeiros Voluntário, o prefeito entende que o ideal para o município é a não interferência da administração municipal na gestão dos serviços, deixando a direção da instituição bastante à-vontade nos aspectos relacionados a designação de funções e atribuições. Isto, no entanto, não exime a responsabilidade da participação do executivo municipal em manter as instalações, apoiar em recursos, e incentivar as atividades do Corpo de Bombeiros Voluntários. O prefeito de São Sebastião do Caí declara:

“Aqui, de fato, existe um bom grupo, que trabalha voluntariamente para que tudo ocorra da melhor maneira possível. E, com isso também a Administração precisa estar atenta, e ajudar. Afinal de contas, se existe um trabalho voluntário, existe o trabalho de pessoas que querem dar a sua contribuição gratuitamente ao Corpo de Bombeiros, à própria comunidade. A Administração Pública não pode fugir de dar a sua colaboração para que esse serviço funcione cada vez melhor.”

Também verifica-se, nos relatos do executivo municipal, grande confiança no sistema de gestão e provisão utilizado no seu município, inclusive por ser oriundo do modelo alemão e, com certa vaidade, manifesta: “[...] se o modelo veio da Alemanha, só isso já nos mostra, já é um atestado de bom funcionamento, de capacidade de ser implantado no nosso município, que tem grande influência e etnia germânica.”

A avaliação dos serviços procedidos pelas equipes do Corpo de Bombeiros Voluntários, segundo o Prefeito, ocorre mediante informações que chegam até a Prefeitura. Esses comentários têm evidenciado na comunidade local total aprovação, simpatia e reconhecimento pelos serviços. “Isto tem servido de estímulo para todos nós, como cidadãos, em cada vez mais apoiar o Corpo de Bombeiros Voluntários”, declara o Prefeito.

Corpo de Bombeiros de São Sebastião do Caí - Jovem de 17 anos

Nos relatos, durante a entrevista com um jovem bombeiro voluntário, que tem por atribuição ser telefonista e rádio-operador, quando questionado em relação à sua intenção em alguma projeção pessoal declara: “Sim, a maioria dos meus amigos trabalham aqui dentro”.

Esta manifestação traz à tona a questão do jovem adolescente que busca um grupo para participar e, dessa forma, ter outra identidade. Integrando o Corpo de Bombeiros Voluntários sua percepção da vida passa a ser sob a ótica da inserção na sociedade por intermédio da ação comunitária. Isto, certamente contribuirá para a formação desse jovem na compreensão completa da sua cidadania, no exercício das suas relações coletivas dentro da Corporação, convivendo com outras pessoas da comunidade com diferentes faixas etárias, econômicas, sociais e de percepção de vida, algumas vezes até mesmo contrárias à sua. Aprende, assim, a reconhecer nesse microambiente a expressão efetiva do que seja limites sociais e identificar suas possibilidades de crescimento nesse contexto.

São Francisco de Paula – Secretário de Administração

O Secretário Municipal de Administração de São Francisco de Paula tem percepção muito nítida da situação do Corpo de Bombeiros Voluntários, pois é através da sua pasta que o Executivo mantém o serviço de proteção contra sinistros naquela localidade. Assim, identifica algumas dificuldades financeiras, principalmente para a aquisição dos equipamentos e em quantidade suficiente em relação a demanda de serviços que, no seu entendimento, tende a aumentar em breve naquela região serrana, bem como a quantidade de sinistros e acidentes que o Corpo de Bombeiros Voluntários está atendendo.

Na destinação de servidores da Prefeitura para exercer as funções de bombeiro, o Secretário utiliza o critério da legalidade, atentando sobremaneira aos aspectos definidos na legislação trabalhista. Quanto às atribuições que essas pessoas receberão para exercer a

atividade, declara que são de responsabilidade do Comandante do Corpo de Bombeiros Voluntários, que também é um servidor municipal concursado para essa função pública.

Questionado sobre a *visibilidade* dessa forma de atuação voluntária em prol da comunidade, o Secretário declara: “[...] todos os serviços que são prestados pelo Corpo de Bombeiros Voluntários são relevantes e de grande interesse da comunidade. São indispensáveis à segurança da população do nosso município.”

São Francisco de Paula – Sargento Dio – Brigada Militar

Ainda em relação à *visibilidade* dessa instituição, entrevistando o Sargento Comandante do Pelotão da Brigada Militar no Município, ele afirma que tem recebido muito apoio dos integrantes do Corpo de Bombeiros Voluntário em diversas situações: “De fato, o que se observa é que o Estado não tem condições de implementar o serviço de bombeiro. Os bombeiros voluntários, assim, são uma solução adequada. Nosso serviço tem sido de forma paralela, o apoio deles à Brigada Militar, atualmente, é fundamental.”

E o Cabo Everton, auxiliar do Sargento Dio, dá continuidade nessa afirmação, declarando: “O Corpo de Bombeiros Voluntários complementa o nosso serviço. Um complementa o outro!”

Bolivar – Estudante de Publicidade

Naquela ocasião, assistia à entrevista um jovem estudante de publicidade, que contribuiu com o pesquisador manifestando sua percepção sobre o assunto. Declara, muito sinteticamente, que o trabalho do Corpo de Bombeiros Voluntários de São Francisco de Paula “[...]vem *engrandecer* o município”, sendo atualmente “[...]indispensável para a nossa cidade.”

Corpo de Bombeiros Voluntários - Garibaldi

Nesse município, cuja etnia predominante é italiana, foi entrevistado um bombeiro voluntário que, dentre outras afirmações sobre sua atividade em prol da coletividade, traz um aspecto interessante sobre a realização daquilo que está fazendo, e declara: “[...]sinto-me qualificado, e realizado com essa função. Era um desejo! Desde criança sempre tive essa vontade, que hoje posso realizar.”

Muito significativa essa manifestação, pois deixa transparecer uma possibilidade de encontrar-se outras fontes de explicação sobre a voluntariedade dessas pessoas para essa atividade. Conduta que, provavelmente, não seria a mesma com outras atividades, nas

mesmas condições. O entrevistado, agrega, ainda, uma outra percepção pessoal sobre o fato de integrar o Corpo de Bombeiros Voluntários. “As pessoas me dão muito valor. Me dão também muitas oportunidades, tanto na Corporação como na sociedade em geral; para mim e meus colegas bombeiros.”

E compreende que a atividade que está realizando de forma voluntária, embora não lhe traga alguma retribuição financeira, diretamente, certamente tem reconhecimento na comunidade local, contribuindo, de alguma forma, para sua projeção pessoal e social. E manifesta, com comovente franqueza: “Eu me preocupo em me realizar propriamente como bombeiro. Com o passar do tempo, a sociedade vai me dar o porquê disso...”

No mesmo município de Garibaldi, entrevistando o Comandante do Corpo de Bombeiros Voluntários, inicialmente esse cidadão ressaltou uma forma de gestão diferente, pois os bombeiros são servidores municipais, e o responsável pelos serviços - o Comandante - é um bombeiro voluntário, escolhido entre os voluntários para exercer esta função.

Discorrendo sobre sua atividade de bombeiro voluntário, este cidadão orgulha-se das suas atribuições e sente que é reconhecido pelo que faz. “Sim, neste ponto de reconhecimento a gente tem bastante satisfação. Onde a gente vai o pessoal chega e pergunta: Como foi? Como é que vocês agüentam? Então, isso deixa a gente muito feliz!”

Garibaldi – Cidadão Benito Rosa (Empresário)

Em entrevista com um cidadão da comunidade garibaldiense, que não integra o Corpo de Bombeiros Voluntários daquele município, com a finalidade de registrar qual sua percepção em relação aos serviços realizados pela corporação local, ele declara: “É um serviço voluntário e profundamente dedicado, e há valorização da comunidade em relação a essa prestação de serviço. No entanto, a população fica apreensiva sobre as condições técnicas e materiais, pois o *retorno* para estas pessoas é, muitas vezes, pequeno. Está limitado pela falta de recursos para a sua atividade.”

Acrescenta a preocupação da população sobre os deveres e direitos destas pessoas que estão prestando serviços públicos, em apoio ou mesmo substituindo o Executivo municipal nesta atividade. Assim, questiona, qual o respaldo legal e previdenciário dessas pessoas, haja vista que atuam em situações nas quais há grande possibilidade de acidentes pessoais, e até mesmo a hipótese de acidentes fatais. “Precisava fazer um estudo mais profundo, para que ficasse mais claro à comunidade sobre as responsabilidades e os deveres e direitos dessas pessoas.”

A entrevista com este empresário também evidenciou a preocupação de algumas pessoas da comunidade em relação aos aspectos trabalhistas, os encargos sociais e

previdenciários decorrentes da vinculação subjetiva deste trabalhador com algum órgão público, embora em caráter de voluntariedade. Deixa transparecer, dessa forma, uma linha de inquietação para a administração pública e uma possibilidade de investigação científica para outro pesquisador. Trata-se da possibilidade do serviço voluntário formular oportunidades para flexibilizar, ou mesmo *burlar*, os regramentos para contratação e concurso público.

Isto, de alguma forma, direta ou indiretamente, cria vínculos, cuja existência não pode ser negada, principalmente quando ocorrerem ações judiciais contra a administração pública, na busca dos direitos sociais desse trabalhador.

O empresário continua sua manifestação procurando deixar evidente que seu interesse é de satisfação pessoal, não tendo outras intenções além da de poder servir de exemplo para os filhos como um homem com espírito comunitário.

Essas declarações fazem lembrar os ensinamentos de Peter Drucker que discorre, no livro **Administração de Organizações Sem Fins Lucrativos**, num determinado momento, sobre o ser humano poder *mudar*, poder sentir-se útil. Nesta obra literária, de destacado valor e referencial teórico para os diversos estudos no campo da Administração, o autor defende que o trabalho voluntário, para algumas pessoas, assume importância e significados muito grandes, pois constitui-se em oportunidade efetiva de mudar sua imagem social e familiar; de *purificar-se*. De alterar sua história e escolher sobre que “tipo de pessoa quer ser lembrada”, qual o seu legado social para as futuras gerações.

Município de Garibaldi - Prefeito

Desde o primeiro contato com o Chefe de Executivo municipal, já foi possível verificar a grande confiança que mantém na gestão e funcionamento que vem sendo praticado pelos integrantes da Direção do Corpo de Bombeiros Voluntários do seu município. A estrutura do quadro de pessoal desse serviço é composta principalmente por funcionários da Prefeitura e por alguns bombeiros voluntários.

Essa autoridade municipal identifica no serviço do Corpo de Bombeiros Voluntários um grande trabalho, voltado para a defesa da vida, do patrimônio, do cidadão em geral, sendo este tipo de ação decorrente de um sentimento individual e do grupo de bombeiros voluntários, direcionado para o bom funcionamento dos serviços na sua localidade, em particular, quanto à proteção contra sinistros.

Ao tratar das questões relativas a escolha e destinação das pessoas para exercer as funções e atribuições do Corpo de Bombeiros Voluntários, entende que esse tipo de decisão deve surgir em decorrência de discussões democráticas entre o próprio grupo, mediante um consenso e, se possível, pela unanimidade em torno dos nomes indicados.

Ainda, em relação aos quadros de pessoal voluntário, destaca que não tem dificuldades para preenchimento das vagas oferecidas, haja vista a grande procura de pessoas que desejam aderir a esse trabalho comunitário. Existem os grupos de voluntários, categorizados por faixa etária : a) mirim; b) jovem; c) meia-idade; e d) os de *mais idade*.

A valorização dessas pessoas pela comunidade tem sido fator de estímulo, e o Prefeito de Garibaldi manifesta:

“Nós achamos, e temos certeza, que essas pessoas se doam motivadas por um espírito comunitário. No município, elas são muitas, porque sabem que este é um papel social, de salva-vidas, de socorrista, numa atividade de prevenção, de socorro. Essas pessoas fazem o serviço com muito entusiasmo e vocação. Então a sociedade percebe a presença do Corpo de Bombeiros Voluntários, e estes recebem novas adesões às fileiras e simpatias pelas suas ações, que são com muita presteza, energia e determinação. Às vezes até com sacrifício pessoal, reconheço.”

Nas questões relativas à forma de gestão do serviço e provisão, entende que, atualmente, a forma utilizada esteja ideal pois “[...]está funcionando bem há 20 anos, a comunidade aprova, e o Executivo também.”

O Prefeito reforça esta manifestação declarando que realiza avaliação do desempenho dos serviços de proteção contra sinistros a partir do critério do resultado. Nesse sentido, a agilidade operacional e a velocidade do atendimento aos chamados é relevante para a formulação da avaliação do desempenho do Corpo de Bombeiros Voluntários perante a administração pública municipal, e pela própria comunidade. Esta autoridade municipal salienta, ainda, o significativo envolvimento comunitário dos bombeiros voluntários nas atividades sócio-culturais do município, realizando companhas educativas e preventivas contra os sinistros, ou mesmo apoiando os eventos de uma forma genérica. Mas, efetivamente juntos com a população local na sua vida em comunidade.

Corpo de Bombeiros Voluntários de Nova Petrópolis – Comandante

O Corpo de Bombeiros Voluntários de Nova Petrópolis, no que tange aos critérios utilizados para definir a estrutura de pessoal, adota o sistema já discorrido pelo diretor de operações, ou seja, há uma organização interna em brigadas prestadoras de serviço, e essas são constituídas pelos aspirantes, cadetes, bombeiro *efetivo*²⁷, bombeiro *voluntário*, diretores, subcomandante e comandante.

Quanto aos procedimentos para reunião do pessoal nos casos de emergência, além dos bombeiros que estão no posto de plantão, também é dado um alarme para os demais bombeiros mediante diversos métodos, desde aviso pela rádio AM/FM local até o recolhimento nas próprias residências, utilizando os veículos disponíveis. Dessa forma,

²⁷ Bombeiro efetivo – pessoa contratada ou concursada pelo Executivo Municipal para realizar serviço de bombeiro na localidade.

gradualmente os bombeiros voluntários vão sendo conduzidos para o local do sinistro, conforme a necessidade.

Idêntico procedimento é adotado quanto à utilização das ambulâncias para as situações nas quais se faz necessário o atendimento e o transporte pré-hospitalar especializado. Ou seja, a primeira guarnição de bombeiro de ambulância está de plantão e, na medida em que outros bombeiros vão chegando ao posto de serviço, novas equipes de socorristas são constituídas nas ambulâncias e despachadas para o local do sinistro, ou acidente. Esta conduta é bastante usual nos casos de acidentes nas rodovias mais próximas ao município, inclusive ocasionando constantes mobilizações para o recomposição das equipes, de forma acentuada nos períodos de chuva, e no inverno.

Efetuada uma análise dos procedimentos adotados pela Direção do Corpo de Bombeiros Voluntários para designar as funções e atribuições das Equipes, podem-se identificar dois critérios bastante utilizados:

a) O critério da melhor classificação durante os cursos, tanto nos realizados no próprio Corpo de Bombeiros Voluntários como em outros cursos, tanto no Estado, como no país ou mesmo no exterior;

b) O critério do interesse, da participação nas atividades da Corporação de forma efetiva, constante e com dedicação.

A utilização desses critérios evidencia que os valores referenciais dessa comunidade são o mérito e o esforço, respectivamente para as situações citadas.

Mediante o critério do mérito surgem os *líderes* das Equipes, aquelas pessoas que demonstram capacidade suficiente para coordenar uma operação de controle de sinistro ou acidente.

E, no critério do esforço, da participação ativa, criam-se condições de verificar quais são os mais motivados e *merecedores* de compor a equipe de plantão que atenderá aos casos de sinistros. *Merecedor* pois, nesse grupo de pessoas, participar da Equipe é um fator de destaque social, tanto no Corpo de Bombeiros Voluntários, como na própria comunidade local, haja vista que o tamanho da cidade e a população são relativamente pequenos, propiciando assim que quase todos se conheçam.

Retornando aos relatos do Comandante do Corpo de Bombeiros Voluntários, fica claro sua preocupação com os aspectos políticos decorrentes do êxito da prestação dos serviços de proteção contra sinistros, já que cada nova administração municipal, no primeiro semestre após assumir o governo, entende restringir a atuação do Corpo de Bombeiros

Voluntários, supondo que a atuação dessa Corporação poderia ter servido de elemento motivador de votos para a administração anterior. Todavia, com o passar do tempo, reconhecem na atuação do Corpo de Bombeiro Voluntário total imparcialidade política, haja vista que este tipo de enfoque é proibido, inclusive em decorrência dos dispositivos do Estatuto da Corporação.

Quanto a essa questão da dimensão política decorrente das ações do Corpo de Bombeiros Voluntários, na comunidade, o Comandante salienta que se houvesse intenção ou mesmo possibilidade desse envolvimento, certamente já possuiriam diversos representantes no Legislativo municipal, mas não é esta a finalidade da Corporação.

Um dos motivos para maior expressão e melhoria da imagem do Corpo de Bombeiros Voluntários na comunidade está vinculado ao fato das secretarias e órgãos públicos locais não trabalharem nos finais de semana, conduzindo a população a solicitar o apoio dos bombeiros em serviços que, em rigor, não se constituem como atividade tipicamente de prevenção e controle de sinistros.

Em síntese, o Corpo de Bombeiros Voluntários realiza uma quantidade enorme de ações em prol da população que, de alguma forma, resulta na melhoria de sua imagem, em consequência da própria administração pública municipal. No entanto, não há que confundir-se essa disponibilidade e, acima de tudo, não omissão, com aproveitamento político.

No que tange à avaliação do desempenho dos bombeiros voluntários, a direção da Sociedade Civil estipulou alguns procedimentos para observar a atuação das equipes e a atuação individual de cada bombeiro. Cada ocorrência de sinistro ou acidente gera um procedimento do chefe da equipe, sendo inicialmente o preenchimento de relatórios que incluem as observações, sobre a atuação de cada bombeiro, e também a filmagem do sinistro. Esta filmagem é procedida por um bombeiro voluntário com qualificação de cinegrafista, podendo ser avisado para comparecer ao local, caso não esteja de plantão. Esse filme propicia que a direção tenha melhores condições para avaliar os procedimentos e o desempenho efetivo de cada bombeiro, de acordo com a situação na qual ocorreu o sinistro.

Também oferece subsídio para os próprios bombeiros, e suas equipes, de se auto-avaliarem e avaliarem seus colegas, no intuito do mútuo aperfeiçoamento. O valor maior, que norteia essas avaliações, é a unidade, o trabalho em equipe. Assim, os componentes de cada equipe formulam críticas construtivas, indicando procedimentos para serem aperfeiçoados.

Aqueles bombeiros que demonstraram dificuldades ou mesmo falhas na atuação são conduzidos para um programa de treinamento e reciclagem operacional ou, em alguns casos extremos, de acompanhamento psicológico.

Desta forma, não há um sistema punitivo. Entretanto a filosofia da corporação está orientada, nos casos de erros na atividade operacional durante os sinistros, para atuar por intermédio de métodos de reeducação, com a finalidade de dar ao bombeiro voluntário condições de novamente atuar nas operações. Por outro lado, os bombeiros que se destacam na atividade operacional são recompensados, valendo-se de um sistema de motivação *simbólica* que inclui a concessão de medalhas, distintivos, *botons* e outras distinções.

As pessoas que participam ou contribuem, de alguma forma, tanto direta ou indiretamente, para a melhoria das atividades do Corpo de Bombeiros Voluntários são distinguidas com a concessão de um diploma que lhe confere o título de *Amigo do Corpo de Bombeiros Voluntários*, em solenidade realizada em local público, e com divulgação no jornal da região.

Brigada Militar - Comando

Ao remeter a abordagem das questões relativas aos serviços de proteção contra sinistros nos municípios de pequeno porte no Rio Grande do Sul, em nível de administração estadual, necessariamente deve-se ouvir a instituição Brigada Militar, que coordena os serviços do Corpo de Bombeiros. No Comando dessa organização, ouviu-se a pessoa designada para representá-la nos assuntos relativos ao tema do estudo, pode-se inferir dessa entrevista qual a percepção institucional sobre os serviços civis auxiliares de bombeiros.

Inicialmente procura alinhar posições sobre a situação da proteção contra sinistros no âmbito estadual, afirmando que as condições materiais e de pessoal disponíveis no momento atual não estão adequadas à necessidade. Justifica sua afirmação tendo por base a análise conjuntural, na qual se verifica que, dos 467 municípios gaúchos, apenas 10% dos municípios dispõem de serviço de bombeiros, sendo que as demais localidades ficam no aguardo do apoio dos municípios vizinhos ou adjacentes. Isto ocasiona o comprometimento de ocorrências, relativamente simples, de serem solucionadas. E declara: “[...] mas na realidade, é importante que nesses municípios pequenos haja serviços específicos das atividades de bombeiro. É importante que nesses municípios tenha um órgão para fazer o primeiro atendimento. Na realidade, o Corpo de Bombeiros da Brigada Militar não tem condições de dispor de pessoal e meios para colocar nesses 467 municípios, pelo menos neste momento atual”. (Tenente Coronel Monteiro - EMBM²⁸).

Ainda nesse sentido da organização da comunidade, o Tenente Coronel identifica como significativo e importante que haja o interesse das pessoas de cada localidade em estruturarem serviços civis auxiliares de bombeiro. Salienta que outro fato positivo,

²⁸ EMBM – Estado Maior da Brigada Militar: órgão de assessoramento superior ao Comandante Geral da Brigada Militar. Realiza estudos e planejamento sobre todas as atividades da Corporação.

decorrente dessa mobilização comunitária, além da implantação e possibilidade de utilização do serviço, é a redução do tempo-resposta para o atendimento dos chamados para situação de sinistro.

No assunto relacionado com a coordenação e controle dos serviços de proteção contra sinistros no RS, o entrevistado entende que a legislação estadual propiciou condições legais suficientes para que se amplie a participação da sociedade organizada também nessa atividade.

Destaca que o sistema estadual de proteção contra sinistros pode utilizar o modelo do Bombeiro Comunitário ou misto, em que compõem o posto de serviço tanto servidores estaduais como também bombeiros voluntários. Esses servidores estaduais, basicamente oriundos do Corpo de Bombeiros da Brigada Militar, assumem as atribuições de formar, coordenar e controlar os postos de bombeiros mistos, orientando a comunidade, numa gestão conjunta.

Ainda em relação a gestão, o oficial entrevistado ressalta que a qualidade dessa forma de administração mista tem grande possibilidade de êxito a partir da vinculação a um órgão coordenador. Órgão esse que normatize e avalie os resultados dos serviços de proteção e, dessa forma, evite que aventureiros constituam postos de bombeiros nas comunidades sem qualquer preocupação efetiva com a proteção contra sinistros e com a qualidade indispensável.

No que tange ao orçamento do Estado, em relação aos recursos que se destinam aos postos de serviços de bombeiros estaduais, relata que há grande dificuldade na atual situação de atender às necessidades dos bombeiros, sendo, portanto, necessária e relevante a participação das comunidades locais nessa atividade.

Atualmente nos municípios onde o Governo Estadual mantém convênio com o Governo Municipal com a finalidade de constituir postos de bombeiros, cabe ao Executivo local assumir a implantação física dos serviços, ou seja, construir o prédio adequado a finalidade, a aquisição dos veículos, dos mobiliários, ferramentas e equipamentos típicos da atividade de bombeiro, bem como assumir os encargos relativos a manutenção desses materiais, veículos, equipamentos e instalações físicas em perfeito funcionamento.

Ao Executivo estadual, afirma o oficial designado pelo Comandante da Brigada Militar para participar da entrevista, cumpre fornecer ao município o pessoal necessário já pronto para a atividade, devidamente preparado e treinado nas técnicas de prevenção e controle de sinistros, e também assumir os encargos sociais desses servidores.

8.5 A RELAÇÃO: FORMAS DE PROVISÃO, DE GESTÃO E EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS

Com a finalidade de apoiar a análise da situação como está sendo realizada a proteção contra sinistros nos municípios gaúchos, de forma específica naqueles que compõem a amostra deste estudo, foi elaborado o quadro abaixo que sintetiza os dados obtidos na pesquisa de campo.

Quadro 9 – A Relação: Formas de Provisão, Gestão e Execução dos Serviços

Município	Provisão	Gestão	Execução do Serviço
Bom Princípio	Executivo Municipal	Sociedade organizada com ações de envolvimento comunitário e Executivo Municipal	Bombeiros Voluntários, sem remuneração financeira pelo serviço.
Camaquã	Executivo Municipal	Executivo Municipal	Bombeiros funcionários do Executivo Municipal.
Canela	Sociedade Civil	Sociedade Civil e Comunidade local	Bombeiros contratados pela Sociedade Civil.
Feliz	Executivo Municipal	Executivo Municipal	Funcionários municipais e Bombeiros Voluntários, sem remuneração financeira pelo serviço.
Garibaldi	Sociedade Civil e Executivo Municipal	Executivo Municipal	Funcionários municipais e Bombeiros Voluntários.
Nova Petrópolis	Sociedade Civil e Executivo Municipal	Sociedade Civil e Comunidade local	Bombeiros contratados pela Sociedade Civil e pelo Executivo Municipal, com expressiva participação de Bombeiros Voluntários, sem remuneração.
Nova Prata	Sociedade Civil	Sociedade Civil e Comunidade local	Bombeiros contratados pela Sociedade Civil e pelo Executivo Municipal, com expressiva participação de Bombeiros Voluntários, sem remuneração.
São Fco. de Paula	Executivo Municipal	Executivo Municipal	Bombeiros funcionários do Executivo Municipal.
São S. do Caí	Executivo Municipal	Executivo Municipal	Bombeiros Voluntários, sem remuneração financeira pelo serviço.

Fonte: Dados obtidos na pesquisa .

A situação dos serviços de proteção contra sinistros no RS pode estar refletida, mesmo que de forma resumida, nos nove municípios que compõem a amostra deste estudo, haja vista que nos casos analisados constatou-se todas as possibilidades de provisão estipuladas na legislação estadual sobre serviços civis auxiliares de bombeiros²⁹.

Em alguns casos, surgem inovações significativas, tanto na provisão, na gestão, bem como na própria conjunção de esforços para a execução dos serviços no âmbito local. A provisão desses serviços pode ser entendida como a ação característica de quem tem a posse,

²⁹ Decreto Estadual nº 37.313/1997.

o domínio e titularidade sobre as tarefas que estão sendo realizadas no sentido de fornecer a proteção contra sinistros numa localidade.

O Quadro 9 apresenta quatro situações que podem ser categorizadas como sendo providas por:

- a) Executivo Municipal;
- b) Comunidade;
- c) Entidade registrada e instituída como Sociedade Civil Corpo de Bombeiros;
- d) Sociedade Civil e Executivo Municipal.

Ambos esses casos possibilitam uma reflexão sobre sua formulação, pois, embora haja localidades onde os serviços são providos pela comunidade e mesmo pela Sociedade Civil Corpo de Bombeiros Voluntários, não há como a Administração Pública Municipal isentar-se ou mesmo afastar-se da responsabilidade original de proteção aos seus cidadãos.

Interessante também verificar naquelas localidades na qual a provisão ocorre pelos próprios moradores dos municípios, que se desenvolve elevado grau de solidariedade e despreendimento individual em prol do coletivo - da sua comunidade. Complementa esse sentimento, a evidente vontade em participar no processo evolutivo do seu município; algo que não tem sido comum em cidades de grande porte populacional. Algumas pessoas nem sequer identificam o bairro onde moram como uma possibilidade de apropriar-se do espaço e da cultura local e, dessa forma, interagir com os demais moradores, constituindo, de fato, uma comunidade.

Entretanto, naquelas localidades em que ocorre o sentimento e a vontade de participar ativamente da vida em coletividade, o esforço para criar um Corpo de Bombeiros, em que a própria comunidade reúne-se e atua de forma voluntária, propicia um excelente ambiente social para seus integrantes, fortalecendo laços culturais do próprio município.

Por outro lado, o conjunto de possibilidades de provisão de serviços de proteção contra sinistros evidencia também a ação do Executivo Municipal que, de alguma forma, sempre está presente em todas as ocasiões da vida local. Mesmo nas situações em que a própria comunidade se articula no sentido de prover os serviços de bombeiros, também nessas localidades verifica-se que não ocorre um afastamento da administração pública.

Uma observação mais atenta identificará que, nessas localidades, o Executivo Municipal procura estimular as ações dos seus cidadãos no sentido de buscarem, por si, sua própria evolução. Isto propicia que algumas vezes os integrantes dessas comunidades

assumam inclusive ações que originalmente pode-se imaginar como típicas e próprias da administração pública. Todavia cabe novamente destacar que as administrações públicas, por mais flexíveis e descentralizadoras que sejam, não podem desincumbirem-se da responsabilidade legal de garantir aos seus cidadãos a proteção contra os sinistros, na forma que entenderem como mais adequada.

Decorrem daí as categorias citadas como provedoras, sendo que na amostra estudada verificam-se cinco casos de municípios cuja proteção contra sinistros é provida exclusivamente pelo Executivo Municipal. Houve um município em que a própria comunidade está reunindo esforços, ainda numa fase inicial da organização do seu Corpo de Bombeiros Voluntários.

Também surgiu um caso, dentre a amostra, em que verifica-se a existência de entidade registrada como Sociedade Civil, cuja finalidade é manter e realizar os serviços de bombeiros. Situação essa que se verifica também em outros municípios, embora não integrem a relação selecionada para estudo.

Outros dois municípios apresentam o provimento dos serviços de proteção contra sinistros de uma forma mista, em que tanto a Sociedade Civil Corpo de Bombeiros como o Executivo Municipal reúnem seus esforços e oferecem esse serviços na localidade.

Em relação à questão dos serviços de bombeiros no âmbito municipal verifica-se, dentre os municípios da amostra, três formas de realizar essa atividade:

- a) gestão pelo Executivo Municipal;
- b) gestão por Sociedade Civil;
- c) gestão por Sociedade Civil, com a participação efetiva da comunidade.

Cabe novamente citar que a Sociedade Civil, aqui citada, trata-se de uma entidade registrada em cartório com finalidade específica, podendo inclusive auferir lucros em decorrência das suas atividades. Não se deve confundir com a própria comunidade referida, embora essa Sociedade seja constituída de integrantes da sociedade local.

Dos estudos realizados nos nove municípios da amostra, verifica-se que em cinco deles a gestão dos serviços de proteção contra sinistros é realizada por integrantes do Executivo Municipal. São servidores públicos municipais que exercem o cargo de chefe ou coordenador de bombeiro, sendo que em alguns casos utilizam a denominação semelhante ao bombeiro militar estadual - Comandante do Corpo de Bombeiros.

Em outros três municípios, contata-se a gestão sendo realizada pela sociedade civil, estruturada conforme a necessidade local, sendo que utilizam recursos financeiros próprios, mas também recebem apoio dos órgãos públicos, tanto municipais, estaduais, federais e, inclusive de instituições internacionais.

Verificou-se ainda que um município realiza a gestão dos serviços de proteção contra sinistros³⁰ sob a coordenação de entidade registrada como Sociedade Civil, porém com a participação da própria comunidade na administração e tomada de decisões sobre os serviços. Realiza essa conjunção de esforços mediante a inserção de representantes da comunidade nos seus Conselhos. Assim, o líder de algum bairro representa os interesses dos moradores daquele bairro no Corpo de Bombeiros, mas também tem a responsabilidade perante as demais integrantes do Conselho de repassar os conhecimentos teóricos e práticos obtidos para aqueles que representa.

Essa integração proporciona uma participação das pessoas da comunidade de uma forma mais objetiva, pois elas sabem que não podem limitar-se a apenas sugerir melhorias ou indicar soluções. Devem também assumir a responsabilidade de identificar problemas e falhas em relação à proteção contra sinistros, nos bairros, nas indústrias, comércio e outros locais. Por conseqüência, é necessário que participem de treinamentos que propiciem condições suficientes para atuar nos momentos iniciais do sinistro, até a chegada do Corpo de Bombeiros local, quando então poderão assumir funções de apoio, caso necessário.

No que tange à execução dos serviços de bombeiros em cada um dos municípios da amostra, verificou-se grande variedade de atuações, sendo que de fato não há um modelo típico cujos elementos que o compõe sejam indênticos. Entretanto podem-se constatar múltiplas formas, não com uma característica comum - é indispensável que alguém esteja permanentemente pronto para atender ao chamado - , e esta pessoa não pode ser alguém que não tenha um vínculo de responsabilidade efetiva e direta com esse serviço.

Mesmo naqueles municípios em que os serviços de proteção contra sinistros são providos e a gestão ocorre exclusivamente pelos integrantes da comunidade local, ainda assim contratam alguma pessoa com capacidade física e técnica para exercer a função, enquanto os voluntários são acionados por alarme, rádio ou mesmo por sino de igreja. Essa pessoa presta serviço mediante remuneração que é oriunda de arrecadação mensal na comunidade - é um funcionário *eventual*.

Em algumas comunidades também ocorre a participação de empresas locais mediante a cedência de funcionários para realizar serviços de proteção contra sinistros no

³⁰ Também citado como serviços de bombeiros, porém cabe destacar que a atividade de proteção contra os sinistros é exclusiva do Corpo de Bombeiros, pois inclui ações preventivas no âmbito legal e no particular.

Corpo de Bombeiros Voluntários do município. Isso traz vantagens para ambas as partes envolvidas, pois propicia às empresas garantia e proteção do seu patrimônio nos casos de sinistros e abrange também aspectos relacionados aos encargos sociais do trabalhador cedido.

No caso anterior, em que o funcionário é *eventual*, em tese, há possibilidade de surgirem recursos judiciais contra a pessoa que contratou o serviço, principalmente em relação aos riscos de acidente, de periculosidade e, sobretudo, de insalubridade - embora com duração reduzida, mas em grau máximo.

Contatou-se que, dentre os nove casos estudados, em relação aos recursos humanos os quais participam da execução efetiva dos serviços de proteção e controle contra sinistros em cada um dos municípios onde esse tipo de atuação é característica, a situação mostra-se da seguinte forma:

- a) Serviços realizados por pessoas da comunidade como *Bombeiros Voluntários*;
- b) Serviços realizados por funcionários públicos municipais;
- c) Serviços realizados por “bombeiros contratados” pela Sociedade Civil;

d) Serviços de apoio, realizados por pessoas da comunidade que possuem treinamento oferecido pelo Corpo de Bombeiros local. Estas pessoas apresentam-se voluntariamente para auxiliar os bombeiros na extinção de sinistros.

No entendimento proporcionado, valendo-se desse estudo, essas pessoas configuram-se, efetivamente, como *bombeiros voluntários*, pois atuam com total despreendimento pessoal em prol de outras pessoas, voluntariamente. Embora situação semelhante possa ser observada naqueles municípios onde o Corpo de Bombeiros tem provisão, gestão e execução pelos próprios integrantes da comunidade, de fato, todas essas pessoas de alguma forma adquirem algum retorno por essa participação - seja direta ou indiretamente. É indispensável que isso esteja claro no estudo, pois, em regra, não está tão evidente na opinião pública particularmente quanto aos aspectos relacionados com o *voluntarismo*.

Ser *voluntário*, conforme verificou-se no transcorrer do estudo, não pode ser confundido como ser integrante do Terceiro Setor, pois, nesse segmento, há uma vinculação efetiva, com responsabilidade explícita, mesmo por aquelas pessoas que, de fato, estão *doando* seus serviços.

No Terceiro Setor, constituído por organizações sem fins lucrativos³¹, as pessoas assumem compromissos e mantêm regularidade com os serviços, até mesmo de forma

²⁹ Conforme exaustiva bibliografia sobre o assunto, destacando-se Peter Drucker nesse contexto.

semelhante àquelas que são remuneradas. Por outro lado, os *voluntários* citados anteriormente são eventuais, sendo sua manifestação puramente por motivação própria, portanto, merecedora de reconhecimento pelo mérito da ação - tanto quanto ao ato executado quanto ao contexto de solidariedade

Contudo, mesmo reconhecendo como meritória atuação das pessoas *voluntárias*, não pode-se desconhecer o fato de que para realizar com regularidade e garantir a proteção contra sinistros nos municípios, é indispensável que os serviços de bombeiros estejam, fundamentalmente, estruturados em uma equipe mínima, permanentemente pronta, disponível e reunida em local apropriado para receber os chamados. Em síntese, há que estar disposta em situação de *prontidão* para os casos de sinistros.

Dessa forma, aqueles municípios que possuem funcionários públicos destinados exclusivamente para essa atividade propiciam para seus cidadãos maior garantia de proteção, o que não se pode afirmar, com a mesma certeza, em relação às localidades que têm na ação da comunidade e dos *voluntários* a sua base de recursos humanos para atuação nos sinistros.

No estudo verificou-se ainda que dentre os nove municípios da amostra, seis possuem funcionários públicos que integram o quadro do Executivo Municipal como bombeiros. Cabe citar, todavia, que algumas administrações públicas municipais ainda não estão com esta situação legal efetivamente definida, sendo que ocorrem casos de cedência de funcionários, cuja atividade original não é a de bombeiro ³².

Evidente que tais situações tendem a serem regularizadas, até porque os municípios não dispensariam a existência de Corpo de Bombeiros na sua localidade, justificando, dessa forma, o elevado interesse público sobre qualquer ação que tenha por finalidade a garantia desses serviços nos seus municípios.

30 Isto pode gerar, a bem da verdade, ações contra o administrador público, tanto em relação aos encargos pessoais decorrentes dessa atividade como possibilidade de responsabilizações por desvio de função de funcionário público. Contudo estão buscando a regularidade, mediante concursos públicos.

9 CONCLUSÕES E IMPLICAÇÕES

Buscou-se, ao longo do estudo, fundamentado pelo problema de pesquisa, identificar elementos que proporcionassem melhor compreensão acerca da provisão e gestão dos serviços de proteção contra sinistros que estão sendo realizados em alguns municípios gaúchos, por intermédio de servidores municipais e (ou) pessoas da comunidade que assumem-se socialmente como *bombeiros voluntários*.

Com essa finalidade, foram estudados nove casos, aqui entendidos cada caso como um município, também agregando ao estudo a percepção e o entendimento dos administradores públicos estaduais sobre esta situação.

Embora a realização dos serviços de proteção contra sinistros nos municípios do RS não seja recente, sob o prisma histórico-temporal, o crescimento e a estruturação dessas atividades estão se configurando de forma diferenciada, sobremaneira nos últimos anos.

Outros pontos para reflexão podem surgir a partir dessa constatação, passando inclusive pelos aspectos relacionados à percepção administrativa de gestão cuja corrente doutrinária e política orienta os atos do administrador público, tanto o estadual como o municipal.

Ressalvadas as nuances político-partidárias que, de alguma forma, indicam políticas públicas, também há que verificar-se, em síntese, que o procedimento está firmado em dois conceitos básicos na administração pública, quais sejam: a) a participação, ou b) a não participação da sociedade na implementação das políticas públicas. O que também pode ser expresso como sendo a discussão sobre os limites da função do Estado.

A interpretação dos dados dos nove casos analisados nesta pesquisa permite que se destaquem alguns aspectos relevantes a respeito das diversas formas de provisão e de gestão dos serviços de proteção contra sinistros no RS, e seu ajustamento às necessidades da administração pública, tanto no nível local como estadual. Pôde-se observar que, de um modo geral, caracterizam a proteção contra os sinistros no RS as seguintes particularidades:

a) A população de aproximadamente quatro quintos dos municípios gaúchos, de forma destacada os de pequeno porte, não possuem qualquer corporação que tenha por finalidade o controle das situações de sinistros que poderão ocorrer nas suas localidades;

b) Nos municípios em que os serviços de proteção contra sinistros são realizados pela corporação estadual (Corpo de Bombeiros da Brigada Militar), verifica-se relativa

carência de recurso humanos, materiais, financeiros e tecnológicos para que possa executar suas atividades com a eficiência adequada e indispensável para os serviços de emergência;

c) Dentre os municípios que apresentam serviços civis auxiliares de bombeiros, num regime de trabalho voluntário, como *bombeiros voluntários* na proteção contra sinistros, os mais expressivos são os de população de etnia germânica;

d) Algumas administrações municipais disponibilizam recursos materiais e financeiros para apoiar esses serviços voluntários, havendo, inclusive, situações em que o Executivo municipal destina servidores para a realização da atividade de bombeiro;

e) Os serviços civis auxiliares de bombeiros estão sendo realizados nos municípios por pessoas da população local. Elas participam de cursos e fazem treinamentos específicos para atuação em sinistros. No entanto grande parte desse corpo de voluntários declarou não se sentir suficientemente instrumentalizada para essa atividade. A ocupação principal dessas pessoas são outras atividades, sendo o serviço voluntário de bombeiro algo semelhante a um *hobbie*. Participam porque *gostam* da atividade em equipe, lhes agrada e *satisfaz* a vida em comunidade - e, por isso, não se interessam por retorno financeiro;

f) A administração dessa atividade, que compreende a gestão de recursos humanos, materiais, financeiros e treinamento teórico e prático sobre a prevenção e o controle de sinistros, está sendo realizada sem a participação direta de profissionais (técnicos);

g) A chefia e coordenação dos postos de serviços civis auxiliares de bombeiros nos municípios propicia grande visibilidade pública para a pessoa que ocupa essa função, bem como o respectivo prestígio e inserção social na comunidade local e, até mesmo, na região;

h) A criação de um posto de serviço de bombeiro voluntário numa localidade, principalmente nas pequenas, estabelece um movimento diferente entre as pessoas, tanto pela *novidade* como pela possibilidade de também ser um bombeiro - algo que algumas pessoas relatam ser *um sonho*;

i) O conjunto de ações para a implementação de um posto de bombeiros nos municípios gera um ambiente em que a população une esforços e contribui, independentemente de qualquer disputa econômica ou política. Nessas ocasiões, o esforço das pessoas com maior ou menor capacidade aquisitiva, ou diferente condição social, iguala-se. Todos passam a ser *bombeiros voluntários* - sem diferença de níveis;

j) Existe uma aceitação coletiva de que a causa é maior do que as pessoas, que o esforço de cada um propiciará a proteção de todos os integrantes do município. Isto reforça a auto-estima e estabelece um significativo sentimento de cidadania ativa;

l) Naqueles municípios nos quais os bombeiros realizam campanhas preventivas contra os sinistros e palestras, a própria administração pública municipal inicia procedimentos para a fiscalização das condições de proteção nos prédios existentes e nos que estão em projeto de construção. Esta ação traz um conjunto de implicações, tais como a melhoria da opinião pública sobre a atividade do administrador público que está atento à proteção dos cidadãos do seu município. Proporciona, também, o surgimento de um novo segmento comercial na localidade, especificamente de venda de materiais e equipamentos de prevenção de sinistros.

Ainda, verifica-se uma movimentação de técnicos dessa atividade em direção ao município, na busca de uma nova oportunidade no seu campo de atuação, abre-se um *novo mercado*;

m) Os serviços de *bombeiros voluntários* evidenciam uma preocupação central das pessoas, enquanto cidadãos, em participar de forma efetiva, tanto na formulação quanto na implementação das políticas públicas locais, em prol da sua comunidade. Essa iniciativa gera a possibilidade de incluir novos atores no âmbito das políticas públicas, já que os cidadãos estão apropriando-se dos espaços públicos, transformando a participação delegada em participação efetiva;

n) A atuação conjunta das diferentes esferas de governo e sociedade civil na implementação dos serviços de proteção contra sinistros pode indicar tendências locais de reunir esforços para a melhoria das condições de vida das comunidades, independentemente de outros fatores externos à própria causa central - a proteção coletiva contra sinistros.

Assim, destaca-se o Corpo de Bombeiros Voluntários como sendo uma organização capaz de conjugar os diversos e diferentes segmentos existentes nos municípios, em torno de uma idéia central, pura e isenta de pretenções político-partidárias, ou mesmo econômicas;

o) A participação da sociedade civil organizada na implementação dos serviços de proteção contra sinistros ocorre como uma rede de instituições e entidades, mobilizadas e articuladas em torno de um problema de interesse público, cujo enfrentamento, muitas vezes, ultrapassa a capacidade de ação isolada do Estado - seja por limites financeiros, seja pelo maior grau de *imersão* no problema que uma ação coordenada permite.

O Corpo de Bombeiros Voluntários constitui-se, portanto, como ótima oportunidade de sã parceria entre governos de diferentes níveis e sociedade civil, em que a provisão e a gestão dos serviços de proteção contra sinistros são compartilhadas, deixando de ser atribuição exclusiva do Estado.

p) As formas de provisão, verificadas no estudo, destacam os seguintes provedores:

1. Estado;
2. Município;
3. Sociedade organizada;
4. Misto: Estado, Município e Sociedade Civil;
5. Particular: Brigadas de incêndio.

q) A gestão praticada nos municípios para a realização dos serviços de proteção contra sinistros indica que, em todas as formas de provisão, a administração pública municipal, direta ou indiretamente, está no centro dessa atividade. Embora a iniciativa para a implementação do Corpo de Bombeiro na localidade seja, basicamente, da sociedade civil organizada, cabe ao administrador público municipal a responsabilidade de propiciar melhores condições para o funcionamento dessas organizações. O interesse é público, portanto não pode a administração pública isentar-se nestas situações.

r) Em relação ao envolvimento comunitário, pode-se afirmar que o serviço de *bombeiro voluntário* gera um ambiente diferenciado na localidade, no qual o *espaço público* é facilmente apropriado pelos cidadãos.

Mesmo aqueles cidadãos que não integram o Corpo de Bombeiros Voluntários, sentem-se também *bombeiros voluntários* dos seus municípios. O sentimento de coletividade, de *espaço público* é muito evidente.

9.1 CONCLUSÕES ESPECÍFICAS

As iniciativas locais apresentadas neste estudo, especificamente o crescimento dos serviços civis auxiliares de bombeiros, em sua grande maioria, podem ser entendidas como parte de um processo incremental de mudança, que caminha no sentido da superação de diversas das características do padrão de gestão pública, até recentemente prevalente, não sendo diferente a situação no âmbito da proteção contra sinistros.

Observa-se, inicialmente, uma forte tendência na democratização dos processos das entidades ou instituições provedoras, bem como das formas de gestão e proteção contra sinistros nos municípios gaúchos. Num segundo momento, verifica-se um esforço para

imprimir maior eficiência e efetividade à ação da administração pública municipal. É possível identificar um duplo movimento em direção à instauração e ampliação dos espaços de exercício da cidadania: de um lado, um movimento de inclusão de novas formas de gestão, com ênfase na participação da comunidade em ações que originalmente eram identificadas como típicas e exclusivas de governo; de outro, um processo de mudança na forma de decidir e implementar a proteção contra sinistros no âmbito local.

O Corpo de Bombeiros, tanto o voluntário, municipal, quanto o misto, configura-se como um novo espaço de participação coletiva, em que se destaca, como elemento central, a ampliação do elenco de atores envolvidos na gestão pública, redefinindo a relação entre Estado e sociedade civil na esfera municipal, no Rio Grande do Sul.

Há, no entanto, um aspecto da experiência de participação da sociedade civil em serviços de bombeiros, como *voluntários*, que se mostra com possibilidade de futuras implicações. Trata-se das possíveis causas trabalhistas que, porventura, venham a ser perquiridas mediante ações judiciais em relação à administração pública municipal. Deixa transparecer, dessa forma, uma linha de inquietação para a administração pública e uma possibilidade de investigação científica para outro pesquisador. Trata-se da possibilidade do serviço voluntário formular oportunidades para flexibilizar, ou mesmo, *burlar* os regramentos para contratação e concurso público.

Estas iniciativas inovadoras destacam o RS, assim como Santa Catarina, no âmbito nacional como exemplos de participação comunitária nestes tipos de serviços em prol do interesse público da população local. De qualquer forma, a constituição de espaços públicos, em que a participação coletiva reforça a cidadania, deve ser buscado, cada vez mais, sendo este o grande desafio das administrações municipais. Dar continuidade a essas ações, muitas delas inovadoras, pode constituir-se em uma verdadeira revolução na tradição político-administrativa gaúcha e brasileira.

9.2 SUGESTÕES FINAIS

Sugere-se, por fim, aos administradores públicos em geral que, partindo das questões centrais levantadas neste estudo, façam um esforço de reflexão acerca da efetiva adequação das atuais formas de provisão e de gestão dos serviços de proteção contra sinistros nos municípios gaúchos, notadamente nos de pequeno e médio porte.

Há que se considerar as reais necessidades das comunidades locais, bem como as possíveis causas e consequências dos efeitos positivos assim como dos negativos das consequências que possam trazer a *abertura* dessa atividade para a sociedade civil

organizada, conjuntamente com as administrações públicas municipais, reservando ao Estado o conjunto de ações normatizadoras da garantia do direito de proteção à vida e ao patrimônio de todos os cidadãos.

No que tange ao controle das atividades realizadas pelos Corpos de Bombeiros *civis* que, no exercício de sua relevante missão comunitária, sugere-se que o governo estadual, por intermédio do seu Corpo de Bombeiros atente, com mais ênfase, para o tratamento das questões referentes aos serviços civis auxiliares de bombeiro, sobremaneira nos aspectos relacionados à administração pública, que se assenta, nos dias atuais, essencialmente na interpretação jurídica, à luz dos postulados da ciência administrativa.

Todavia não pode a administração pública, em todos os níveis, furtar-se de promover a participação e maior envolvimento possível de todos os segmentos da comunidade na gestão pública.

Percebe-se que perpassa os relatos um sentimento generalizado de insatisfações das administrações em relação à atuação da corporação estadual de bombeiros, haja vista que não tem atendido a suas aspirações e necessidades.

Buscar compreender as causas e os motivos pelos quais outros municípios não possuem essa proteção extrapola o que foi proposto neste estudo, todavia pode ser fator de interesse, no futuro, de administradores que queiram aprofundar o tratamento da questão.

Destaca-se, finalmente, que a significativa carência das administrações municipais reclama maior presença das Universidades (regionais), sobretudo ocupando essa lacuna mediante intercâmbios de experiências, pesquisas, treinamentos e educação, que gere e incentive mais desenvolvimento e compromisso mútuo em prol das comunidades.

9.2 ORIENTAÇÕES PARA FUTURAS PESQUISAS

Tendo em vista o caráter exploratório do presente estudo e, sobretudo, a amplitude e complexidade das questões que o envolvem, necessário se faz que novas investigações sejam empreendidas, buscando complementar ou, mesmo, refutar as conclusões aqui obtidas.

Um número significativo de questões sem respostas neste estudo surgiu depois de sanadas aquelas que foram propostas, dentre as quais pode-se citar: o real motivo dos indivíduos *doarem* seus serviços à comunidade, no momento em que as pessoas estão vivendo mais nos seus lares do que nos ambientes coletivos; essa mudança de conduta social poderia

estar indicando o prelúdio do milênio seguinte? Existiria alguma relação entre a orientação religiosa católica e a ética protestante, que poderia propiciar diferentes percepções individuais sobre a responsabilidade social e coletiva? Estaria ocorrendo um *movimento*, planejado e coordenado, cuja finalidade seja o afastamento do Estado de algumas de suas funções típicas, dentre elas a segurança e proteção dos seus cidadãos?

Espera-se, por fim, que estas indagações alimentem a curiosidade científica de seguir na busca da melhor compreensão das questões que envolvem e indicam a emergência de novas formas de provisão e de gestão dos serviços de proteção contra sinistros nos municípios de pequeno e médio porte no RS, de forma inovadora mediante a participação da Sociedade Civil com ações concretas, evidenciadas pelos seus **bombeiros voluntários**.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFFONSO, Rui. A Crise da Federação. **Ensaio FEE**. Porto Alegre: 1994.
- AKTOUF, Omar. **A Administração entre a Tradição e a Renovação**. São Paulo: Atlas,1996.
- ANDRADE, Góes de. Regulamentação dos Serviços de Utilidade Pública. **Revista de Administração Pública**. DF, I / 370. Brasília: 1948.
- AURELIANO, Liane; DRAIBE, Sonia Miriam. A especificidade do Welfare State brasileiro.**Projeto: A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização**. Brasília: 1989.
- BANDECCHI, Brasil. **O município no Brasil e nas função política**. São Paulo: Brasil,1977.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**.7.ed. São Paulo: Malheiros, 1995.
- BARRIOS, Sônia. **Sobre la construccion social de espacio**. Caracas: CENDES/Univ.Central da Venezuela,1976.
- BECKER, Bertha K. Carajás: Gestão do Território e Territorialidade na Amazônia. **Espaço e Debates**. São Paulo: NERU,1988.
- BELTRÃO, Hélio. **Descentralização e Liberdade**. Rio de Janeiro: Record, 1984.
- BENDIX, Reinhard. **Max Weber, um perfil intelectual**. Brasília: UnB, 1986.
- BENNIS, Warren G. **Desenvolvimento Organizacional: sua natureza, origens e perspectivas**. São Paulo: Edgar Blücher, 1972.
- BERGUE, Sandro Trescastro. **A ampliação de tarefas como alternativa de flexibilização da Administração Pública Municipal: Estudo de Caso**. Porto Alegre: 1998 - Dissertação (Mestrado-PPGA). UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL.
- BLAU, Peter M.; SCOT, W. Richard. **Organizações formais: uma abordagem comparativa**. São Paulo: Atlas,1979.
- BOBBIO, Norberto. *et al.* **Dicionário de Política**. Brasília: UnB, 1994.

- _____. **Estado, Governo e Sociedade: para uma teoria geral da política.** 3.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BRASILEIRO, Ana Maria. O Município como sistema político.** Rio de Janeiro: FGV, 1973.
- BREMAEKER, François J.** Perfil das Receitas Municipais. **Revista de Administração Pública**, vol. 41, n. 213. Rio de Janeiro: 1994.
- BRUYNE, P. et al. Dinâmica da pesquisa em Ciências Sociais.** Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora, 1991.
- CABRERO MENDONZA, Enrique. La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales.** México: Cide, 1995.
- CARDOSO, Ruth; et al. 3º Setor: Desenvolvimento social sustentado.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- CARAVANTES, Geraldo R.; CAIDEN, Gerald E. Reconsideração do conceito de desenvolvimento.** Caxias do Sul: EDUCS, 1988.
- CARNOY, Martin. Estado e teoria política.** 2. ed. Campinas: Papyrus, 1986.
- CARRION, Otilia B.K.** Descentralização e Democratização do Poder Local. Panizzi, W. ; Rovaltti J.(org). **Estudos urbanos - Porto Alegre e seu planejamento.** Porto Alegre: Ed.UFRGS/Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993.
- CASSAGNE, Juan Carlos. La intervención administrativa.** 4.ed. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1994.
- CASTELLS, M. A questão urbana.** São Paulo: Paz e Terra, 1983.
- CHADWICK, George. A system view of planning.** London: Pergamon Press, 1971.
- COLAÇO, Magalhães. Concessões de serviços públicos.** Lisboa: 1928.
- CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.** Porto Alegre: 1989.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.** Brasília: Gráfica do Senado, 1995.

CORAGGIO, José Luís. Consideraciones teórico-metodológicas sobre formas sociales de organización del espacio y sus tendencias en América Latina. **Revista Interamericana de Planificación**. vol.8 (32). México: dez.1974.

_____. **Poder Local, Poder Popular**. Cuadernos del Clahe. Montevideo: Clahe, 1988.

CRETELLA Jr., José. Serviços comerciais e industriais do Estado. **Revista da Procuradoria Geral do Estado**. São Paulo: nov. 1981.

DANIEL, Celso. Poder Local no Brasil. **Espaço e Debate**. vol 24, p. 26-39. São Paulo: NERU, 1988.

DAVIDOVICH, Fany. Poder local e município, algumas considerações. **Revista de Administração Pública**. vol. 27, p.5-14. Rio de Janeiro: 1993.

DÁVILA, Carlos. **Exito y innovación en América Latina**. Mimeo: 1991.

DIMOCK, Marshall E. **The criteria and objectives of public administration, in the frontier of public administration**. EUA: Graus, 1962.

DROMI, Roberto. **Reforma del Estado y privatizaciones**. Tomo I. Buenos Aires: Astrea, 1991.

DRAIBE, Sonia Miriam. **Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações recentes**. Nepp, UNICAMP/CEPAL, Projeto: Reformas de políticas para aumentar a efetividade do Estado na América Latina, 1992.

DRUCKER, Peter. **As novas realidades**. São Paulo: Pioneira, 1993.

_____. **Uma era da Descontinuidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

_____. **Administração de organizações sem fins lucrativos**. São Paulo: Pioneira, 1997.

_____. **A Comunidade do Futuro**. São Paulo: Futura, 1998.

DRURY, Hosance Boorwalker. **Scientific Management**. New York: Columbia University Press, 1915.

DUGUIT, Leon. **Manuel de Droit Constitutionnel**. Paris: 1923.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

ENTERRIA, Eduardo Garcia; **FERNÁNDEZ**, Tomas Ramón. **Curso de Derecho Administrativo**, Tomo II, 2.ed. Madrid: Civitas, 1989.

- ETZIONI, Amitai. A comparative analysis of complex organizations.** Illinois - The Foe Press, 1961.
- _____. **Organizações Modernas.** São Paulo: Pioneira, 1967.
- Escola Superior de Guerra (Brasil) - Fundamentos Doutrinários da ESG.** Rio de Janeiro: ESG, 1998.
- FACHIN, Roberto; CHANLAT, Alain. (orgs.). Governo municipal na América Latina: inovações e perplexidades.** Porto Alegre: Ed. Universidade, 1998.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Governo local e Novas Formas de Provisão e Gestão de Serviços Públicos no Brasil. Cadernos Gestão Pública e Cidadania.** vol 4. São Paulo: FGV, 1997.
- FERNANDES, Ruben César. O que é o Terceiro Setor.** Rio de Janeiro: Relumé Dumará, 1993, **3º Setor: Desenvolvimento Social Sustentado.** Cardoso *et al.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- FIGUEIREDO, Rubens; LAMONIER, Bolivar. As cidades que dão certo: experiências inovadoras na administração pública brasileira.** Brasília: MH Comunicação, 1996.
- FISCHER, Tânia (org.) et al. Poder local: Governo e Cidadania.** Rio de Janeiro: FGF, 1993.
- FIORI, J. Luis. Globalização econômica e descentralização política: um primeiro balanço. Ensaio.** Porto Alegre: FEE, 1994.
- FONTES, Breno A. Souto-Maior et al. Gestão Local no Nordeste do Brasil: a busca de novos paradigmas. Fischer, Tânia (org.) Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais.** Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- FRACASSO, Edi M. O Executivo Municipal: um estudo preliminar da burocracia municipal. Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro, 1970.
- GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo.** São Paulo: Saraiva, 1992.
- GEHRKE, Laerde S. Fatores ambientais e estrutura organizacional em prefeituras gaúchas.** Porto Alegre, 1993 - Dissertação (Mestrado-PPGA). UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL.
- GENRO, Tarso. Cidade, cidadania e orçamento participativo.** (texto datilografado). Porto Alegre: Colóquio Internacional, 1995. *in* **FACHIN e CHANLAT (org), (1998).**

- GIDDENS, Anthony. Para além da esquerda e da direita.** São Paulo: UNESP,1995.
- GIUMBELLI, Emerson. Em nome da caridade: Assistência social e religião nas instituições espíritas. Textos de Pesquisa.** Rio de Janeiro: ISER, 1995.
- GIL, Antônio Carlos. Método e técnicas de pesquisa Social.** São Paulo: Atlas, 1994.
- GODOY, Arilda Schimidt. Introdução à Pesquisa Qualitativa e suas Possibilidades. Revista de Administração de Empresas.** vol.35,nº2. São Paulo: Março-Abril.1995.
- GOES, Sérgio. Relatório de pesquisa para o projeto: Filantropia e Cidadania.** Rio de Janeiro: ISER, 1995.
- GUY, Sorman. A solução liberal.** Rio de Janeiro: José Olympio, 1986.
- GLOOR, Hamilton Magalhães. Origem dos Corpos de Bombeiros. Revista UNIDADE, nº 3.** Porto Alegre: CSMInt,1983.
- GROISMAN, Enrique. Nuevo marco jurídico para los municipios en las constituciones provinciales argentinas.** Buenos Aires: CISEA, 1989.
- GRUPPI, Luciano. Tudo começou com Maquiavel.** Porto Alegre: L e PM, 1996.
- HAMEL, Gary; PRAHALAD, C.K. Competindo pelo futuro: estratégias inovadoras para obter o controle do seu setor e criar mercados de amanhã.** Rio de Janeiro: Campus,1995.
- HERZBERG, Frederick; MAUSNER, Bernard; SNYDERMAN, Bárbara B. The motivation to work.** Nova York: John Wiley e Sons, 1959.
- JAMES, G. March; SIMON Herbert A. Teoria das organizações.** Rio de Janeiro: FGV, 1966.
- KATZ, David; KAHN, Robert. Psicologia social das organizações.** São Paulo: Atlas, 1970.
- KEINERT, Tânia M. Mezzomo. Os Paradigmas da Administração Pública no Brasil (1990-92). Revista de Administração de Empresas.**vol. 34, nº 3. São Paulo: Mai - Jun,1994.
- KERBER, João Manoel.Manual de prevenção de incêndio.** PortoAlegre: 1981.
- KINKOFF, Meyer F. ; OGBURN, Willian F. Sociologia.**
- KLERING, Luis Roque. Info-DPC-Saúde - ano 3, nº 20.** Porto Alegre: março, 1997.

_____. Experiências recentes em municípios brasileiros: os novos municípios e as conquistas de autonomia. **Governo Municipal na América Latina: inovações e perplexidades.** FACHIN e CHANLAT (orgs.) – 1998.

KOOTZ, Harold; O'DONNELL. Princípios de Administração. São Paulo: Pioneira, 1994.

LANDIN, Leilah. Para além do mercado e do Estado? Filantropia e Cidadania no Brasil, Textos de pesquisa. Rio de Janeiro: ISER, 1993.

LAZZARINI, Álvaro. Direito Administrativo na Ordem Pública. São Paulo: Forense, 1989.

LECHNER, Norbert. Os pátios interiores da Democracia. México: séc. XXI. 1992.

LIKERT, Rensis. The Human Organization. It's mangement and Value. New Iork: Mc Graw Hill, 1967.

LOBO, Thereza. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. A política social em tempo de crise: articulação e descentralização. São Paulo: Cadernos de Pesquisa, 1990.

LORDELLO DE MELLO, Diogo. Descentralização, papel dos governos locais no processo de desenvolvimento nacional e recursos financeiros necessários para que os governos locais possam cumprir seu papel. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: 1991.

LOYOLA, José Henrique Carneiro de. Bombeiros Voluntários – a experiência de outros países. Joinville, SC: 1995.

MEGGINSON, L.C. et al. Administração: conceitos e aplicações. São Paulo: Harper e Row do Brasil, 1986.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 7. ed. Atualizada por Isabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro. São Paulo : Malheiros, 1984.

MELO, Marcus André. Federalismo e Política Fiscal: as vicissitudes da descentralização. MELO, Norma Lacerda de; LEAL, Suely Ribeiro (orgs.) **Relação público - privado, do local ao global.** Recife: UFPE, 1996.

MELLO, Luiz de Anhaia. O Problema econômico dos serviços de utilidade pública. São Paulo: 1940

MESQUITA, Zilá. Ações integradas de gerenciamento: experimentando uma política de compromisso com a cidadania. **Governo municipal na América Latina: inovação e perplexidades.** FACHIN, Roberto ; CHANLAT , Alan (Orgs), Porto Alegre: Ed.UFRGS, 1998

_____. Emancipação no RS: alguns elementos para reflexão. **Indicadores FEE** vol.20, nº3, 1992.

MODESTO, Paulo Eduardo Garrido. Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil: as dúvidas dos juristas sobre o modelo das organizações sociais. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro: Ano 48, nº 2, Mai-Ago 1997.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo.** 8 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

MOTTA, Paulo Roberto. **A ciência e a arte de ser dirigente.** 2 ed. Rio de Janeiro: Record, 1991.

MORGAN, Gareth . **Imagens da organização.** São Paulo: Atlas, 1996.

MUSGRAVE, R.A. **Provision for social goods.** Public Economics. Coord. MARGOLIS, J.A.; GUITTON H. New York: St Martins,1969.

NEVES, Gleise Heisler. **O Município, o governo local e a sociedade civil: contexto plural da municipalização do ensino.** Tecnologia Educacional, 1994.

NILSON, Renert José. Como medir sucesso e fracasso ao nível da organização. Porto Alegre: **Revista Executivo**, nº 21, FDRH, Setembro de 1979.

NORTH, Douglas. **Instituição, câmbio institucional e desempenho econômico.** México: Fundo de Cultura Econômica, 1993.

NOVAES, Regina (org). **Pobreza e trabalho voluntário - Estudos sobre a ação social católica no Rio de Janeiro. Textos de pesquisa.** Rio de Janeiro: ISER, 1995.

NUM, J. La rebelion del coro. **Leviatan.** Madrid, nº 10, 1982.

O'DONNELL, Guilherme. Reflexões comparativas sobre políticas públicas e consolidação democrática. in MOURA, Alexandrina Sobreira. **O Estado e as políticas públicas na transição democrática.** São Paulo: Vértice; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1989.

OGBURN, Willian F. ; MEYER, F. **Sociologia.** Madrid: Aquilar, 1961.

- OSBORNE**, David ; **GAEBLER**, Ted. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. Brasília: NH Comunicação, 1995.
- PARKINSON**, C. Nortchcote. **Big Business**. EUA: 1975.
- PAULA**, Luiz Fernando Rodrigues de. Estado e políticas sociais no Brasil. **Revista e Administração Pública**. nº.4. EBAP/FGV. Rio de Janeiro : Graphos Industriais, 1992.
- PEREIRA Jr.**, Jessé Torres. A utilidade pública de associações privadas e das fundações de menores. **Arquivos do Ministério da Justiça**, Ano XXX, jun, 1973,nº126.
- PINHO**, José Antônio Gomes de. Em Busca de um Referencial Teórico para uma Análise do Governo Local - Caso de Camaçari - Bahia. **Poder Local,Governo e Cidadania**, FISCHER, Tânia(Org). Rio de Janeiro: FGV, 1993.
- 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.
- RABI**, Nídia Inês Albesa de. Estratégias para os serviços públicos municipais: autonomia, concessão ou privatização. **Revista de Administração Municipal**. vol.41. n.213. Rio de Janeiro: 1994.
- ROCHA**, Nilton Almeida. Administração de Pessoal: diferença que dá competência. **Revista de Administração Municipal**. vol.38, n. 198. Rio de Janeiro: jan-mar 1991.
- ROCHA**, Cláudio Silva da. **Administração de polícia ostensiva**.Porto Alegre:EditBM, 1993.
- ROUSSEAU**, Jean Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Hemus, 1994.
- SELLTIZ**, Claire. *et al.* **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo: Herder,1972.
- SIMON**, Herbert A. **A capacidade de decisão e de liderança**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1972.
- _____.**O Comportamento administrativo**. Rio de Janeiro: FGV, 1958.
- SOARES**, Orlando. **Comentários sobre a Constituição da República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro, 1990.
- SOUTO**, A.L.S. et allii. **Como reconhecer um bom governo? O papel das administrações municipais na melhoria da qualidade de vida**. São Paulo: Pólis, 1995.

- TANZI, V.** Fiscal federalism and decentralization: A review of some efficiency and macroeconomics aspects. **Annual Bank Conference on Development Economics.** Washington: 1995
- TEIXEIRA, Anísio.** **Pequena introdução à filosofia da Educação.** São Paulo: Nacional, 1975.
- THIOLLENT, Michel.** **Metodologia da pesquisa-ação.** São Paulo: Cortez, 1985.
- TIEBOUT, C.M.** A pure theory of local expenditure. **Public Finance.** HOUGHTON, R.W. MIDDLESSEX, Harmondsworth. London: Penquin Books, 1970.
- TORO, José Bernardo.** **O papel do 3º Setor em sociedades de baixa participação (Quatro teses para discussão).** Bogotá, Colômbia:UNICEF,1996.
- TRAGTEMBERG, Maurício.** **Burocracia e Ideologia.** São Paulo: Ática, 1992.
- TRIVIÑOS, Augusto N.S.** **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais.** São Paulo: Atlas, 1990.
- TRIPODI, Tony.** **Análise de Pesquisa Social.** Rio de Janeiro: F. Alves, 1975.
- WEBER, Max.** **A ética protestante e o espírito do capitalismo.** 13 ed. São Paulo:Pioneira, 1999.
- WOLFE, Alan.** **Três caminhos para o desenvolvimento: mercado, Estado e sociedade civil.** Rio de Janeiro: IBASE/PNUD, 1992.
- YIN, R. K.** **Case study research.** Thousand Oaks. E.U.A.: Sage, 1994.

A N E X O S

Anexo 1

Roteiro básico da Entrevista aplicada às autoridades e profissionais relacionados com a provisão e gestão dos serviços civis auxiliares de bombeiros.

Questão Central:

Na sua opinião, o serviço de bombeiros no município está adequado às necessidades da administração pública? E, ainda, está adequado à realidade local?

Questões Complementares:

1. Quais são as principais dificuldades observadas atualmente em termos de administração dos serviços de bombeiros (particularmente no âmbito municipal)?
2. Quais são os critérios utilizados para a definição das estruturas (pessoal) e funcionamento (tarefas) nos serviços de bombeiros nas atividades da rotina diária (quartel) e nas ocorrências (incêndios e outras situações)?
3. Quais são as principais características positivas e negativas dos serviços civis auxiliares de bombeiros nos municípios de pequeno/médio porte?
4. São encontradas dificuldades para o provimento dos serviços de bombeiros no município? Quais?
5. O aparato administrativo e o operacional permitem, da forma como estão definidos e dimensionados, um bom funcionamento do serviço de bombeiros no município?
6. Que mudanças contribuiriam para melhorar a gestão dos serviços de bombeiros no município?
7. Quais são os motivos da manutenção do "modelo" de estrutura de serviços de bombeiros baseado na disponibilização destes serviços pelo próprio município?
8. Ocorrem situações onde alguma tarefa ou atividade do serviço de bombeiro deixa de ser realizada em virtude das limitações funcionais (material, equipamento, treinamento, pessoal)?
9. Os serviços de bombeiros sendo realizados pelo município (civis) provoca algum tipo de limitação na administração desses serviços no âmbito da Administração Pública Municipal?
10. Como ocorre a avaliação do desempenho dos serviços de bombeiros no município?
 - 10.a. Quais são os critérios mais relevantes para a avaliação? Por quê? Por exemplo?
11. Verifica-se a necessidade de mais regulamentação em relação ao funcionamento dos serviços de bombeiros? Que sugestões daria neste sentido?
12. Existem ações que estimulem a participação de pessoas da comunidade local nos serviços de bombeiros? Quais? Por exemplo?

Anexo 2

Roteiro básico da Entrevista semi-estruturada aplicada aos integrantes dos serviços civis auxiliares de bombeiros dos municípios, tanto como membros efetivos do serviço público municipal ou pessoas que têm atuação contingencial (treinamentos ou situações reais de sinistro).

Questão Central:

Como o bombeiro se sente em relação aos serviços que efetua?

Questões Complementares:

- 1) O que você faz?
- 2) Pode me descrever as tarefas que realiza?
- 3) A remuneração que recebe pelas tarefas que realiza são superiores ou inferiores as pagas por outras organizações privadas ou públicas da região ou do estado?
- 4) Você pensa que poderia assumir atribuições (atividades) mais "reguladas "?
- 5) Você se sente "realizado "com o trabalho que faz? Ele atende às suas necessidades de realização profissional? Por quê?
- 5.a. Você possui algum potencial (aptidão pessoal, inclinação, preferência, curso, etc.) não utilizado em seu trabalho (bombeiro)? Quais?
- 6) Você gosta de seu trabalho? Por quê?
- 7) Você se sente reconhecido pelo seu trabalho? De que formas? Por quê?
- 8) Você está obtendo ou almeja algum tipo de progressão funcional? Por exemplo? Por quê?
- 8.a. Você está obtendo ou almeja algum tipo de progressão pessoal ou social? Por exemplo? Por quê?
- 9) Como você se sente, em relação ao trabalho em equipe, com as regras de relacionamento e normas de conduta operacional? Por exemplo?
- 10) Você se dedica a treinar individualmente o que aprendeu como forma de manter-se em condições adequadas para a atividade? Por quê? Por exemplo?