

**CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA  
UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA**

**CENTRO DE ENSINO BOMBEIRO MILITAR  
CENTRO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOECONÔMICAS**

**CURSO DE COMANDO E ESTADO MAIOR: ESPECIALIZAÇÃO EM  
ADMINISTRAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA COM ÊNFASE NA ATIVIDADE  
BOMBEIRO MILITAR**

**FÁBIO LUÍS ALVES PACHECO**

**ANÁLISE QUALITATIVA DO INDICADOR DE DESEMPENHO E AVALIAÇÃO  
MORTALIDADE POR AFOGAMENTO DO CBMSC: uma proposta de plano de  
ação**

**FLORIANÓPOLIS  
2021**

**Fábio Luís Alves Pacheco**

**ANÁLISE QUALITATIVA DO INDICADOR DE DESEMPENHO E AVALIAÇÃO  
MORTALIDADE POR AFOGAMENTO DO CBMSC: uma proposta de plano de  
ação**

Monografia apresentada ao Curso de Comando e Estado-Maior e ao Curso de Especialização em Administração em Segurança Pública com ênfase na atividade Bombeiro Militar, do Centro de Ensino Bombeiro Militar (CBMSC) e do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas (UDESC) como requisito parcial para a obtenção do grau de Especialista em Administração em Segurança Pública com Ênfase à Atividade Bombeiro Militar.

**Orientador: Prof. Dra Patrícia Vendramini**

**Florianópolis  
2021**

---

**Pacheco, Fábio Luís Alves Pacheco**

Análise Qualitativa do Indicador de Desempenho e Avaliação Mortalidade Por Afogamento do CBMSC: Uma proposta de plano de ação. /Fábio Luís Alves Pacheco -- Florianópolis : CEBM, 2021.

82 p.

Monografia (Curso de Comando e Estado Maior, Especialização em Gestão Pública com ênfase em atividade Bombeiril) – Centro de Ensino Bombeiro Militar; Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas; Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina ; Universidade do Estado de Santa Catarina, 2021.

Orientador: Patrícia Vendramini – Dra.

1. Ações Preventivas. 2. Afogamento. 3. Setor Público. I. Vendramini, Patrícia. II. Título.

---

**FÁBIO LUÍS ALVES PACHECO**

**ANÁLISE QUALITATIVA DO INDICADOR DE DESEMPENHO E AVALIAÇÃO  
MORTALIDADE POR AFOGAMENTO DO CBMSC: uma proposta de plano de  
ação**

Monografia apresentada ao Curso de Comando e Estado-Maior e ao Curso de Especialização em Administração em Segurança Pública com ênfase na atividade Bombeiro Militar, do Centro de Ensino Bombeiro Militar (CBMSC) e do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas (UDESC) como requisito parcial para a obtenção do grau de Especialista em Administração em Segurança Pública com Ênfase à Atividade de Bombeiro Militar.

**Banca Examinadora:**

**Orientador(a):**

---

Dra. Patricia Vendramini  
UDESC

**Membros:**

---

Me. Zevir Anibal Cipriano Junior – Ten Cel BM  
CBMSC

---

Me.Thiago Bernardes Maccarrini – 1º Ten BM  
CBMSC

**Florianópolis, 29 de outubro de 2021**

Dedico este trabalho a Karim pelo amor, cumplicidade e paciência durante todo o curso, aos meus filhos Iago e a Joana pela alegria de ser criança. Aos meus pais pelo incentivo e apoio incondicional dado a mim.

## **AGRADECIMENTOS**

A DEUS pela dádiva de poder servir. A minha esposa Karim, pelo amor, cumplicidade, carinho e paciência. Aos meus filhos Iago e Joana, motivo maior de busca pelo conhecimento e progresso pessoal, seus beijos, abraços e sorrisos são a alegria que me contagiam, são a força e inspiração que alimentaram todo meu esforço. Aos meus pais Pacheco e Marlene, meus exemplos, a quem devo o meu caráter e minha educação. A Ten Cel BM Ana Paula, Major BM Kretzer e Ten BM Sarraf pelo apoio na pesquisa e suporte nas dúvidas que surgiram. A equipe dos Indicadores de Desempenho do Governo que se disponibilizaram a repassar como foi realizada a construção dos mesmos, na pessoa do Assessor Especial Giovanni Cardoso Pacheco.

“Ama e faz o que quiseres. Se calares, calarás com amor; se gritares, gritarás com amor; se corrigires, corrigirás com amor; se perdoares, perdoarás com amor. Se tiveres o amor enraizado em ti, nenhuma coisa senão o amor serão os teus frutos.”

(Santo Agostinho)

## RESUMO

Este estudo tem como objetivo propor estratégias de atuação preventivas junto à população e ao setor público a partir da análise do indicador de desempenho óbito por afogamento do CBMSC. A fim de atingir aos objetivos propostos foram realizadas análises em documentos científicos e materiais e pesquisa técnicas do Corpo do Bombeiros do Estado de Santa Catarina, visando compreender o plano estratégico do CBMSC e caracterizar os eventos de óbitos por afogamentos entre os anos de 2019 e 2021 e identificar os indicadores de desempenho relacionados a afogamentos. Por meio dessas informações foi desenvolvida uma proposta de plano de ação com propostas preventivas a serem aplicadas a fim de minimizar ou sanar as mortes por afogamento no estado. Concluiu-se então que as atividades de salvamento aquático do CBMSC se fundamentam em gestão burocrática, e caracteriza-se por atender todas as ocorrências com as mesmas regras e hierarquias. Assim, acredita-se que o plano de ação pode desburocratizar o processo, contribuindo para um processo de prevenção mais eficiente e que apresente resultados claros que possam de fato garantir o cuidado a vida do cidadão.

**Palavras-chave:** Ações Preventivas. Afogamento. Setor Público.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Linha do tempo do afogamento – Modelo sistemático do processo de afogamento.....	42
Figura 2 – Cadeia de sobrevivência no afogamento.....	43
Figura 3 - Plano Estratégico.....	52
Figura 4 – Plano de indicadores.....	57
Figura 5 - Quatro grandes áreas estratégicas.....	58
Figura 6 – Desdobramento das quatro grandes áreas.....	58
Figura 7 – Construção de escalas.....	59
Figura 8 – Construção metas.....	59
Figura 9 - Indicadores de Desempenho.....	60
Figura 10 – Melhoria contínua da gestão.....	61
Figura 11 – Melhoria contínua da gestão.....	61
Figura 12 – Densidade de ocorrência de afogamentos em nível estadual.....	66
Figura 13 – Informações do 7º BBM.....	72

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Óbitos por afogamento.....	63
Gráfico 2 – Ocorrência de afogamentos por ano/mês.....	64
Gráfico 3 – Ocorrência de afogamentos por região do estado.....	65
Gráfico 4 – Ocorrência de afogamentos por cidade.....	65
Gráfico 5 – Ocorrência de afogamentos por município de incidência.....	67
Gráfico 6 – Ocorrência de afogamentos por sexo.....	67
Gráfico 7 – Ocorrência de afogamentos por idade.....	68
Gráfico 8 – Ocorrência de afogamentos por local.....	69
Gráfico 9 – Ocorrência de afogamentos por afogamento.....	70
Gráfico 10 – Ocorrência de afogamentos por ano/mês.....	71

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Indicadores do primeiro Plano de Ação do CBMSC.....	14
Quadro 2 - Diferenças entre a administração pública burocrática e a gerencial.....	33
Quadro 3 – Programas e ferramentas da qualidade que podem ser empregadas para melhoria contínua.....	37
Quadro 4 – Causas gerais de mortes no Brasil entre indivíduos de 1 a 29 anos de idade.....	41

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	13
1.1 JUSTIFICATIVA DA PESQUISA.....	15
1.2 OBJETIVOS.....	16
<b>1.2.1 Objetivo Geral</b> .....	16
<b>1.2.2 Objetivos Específicos</b> .....	16
<b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</b> .....	17
2.1 MODELOS DE GESTÃO.....	17
<b>2.1.1 Burocracia</b> .....	17
2.1.1.1 <i>Centralidade das normas: leis e regulamentos</i> .....	19
2.1.1.2 <i>Natureza formal das comunicações</i> .....	20
2.1.1.3 <i>Divisão racional do trabalho e definição de áreas de competência</i> .....	20
2.1.1.4 <i>Impessoalidade das relações</i> .....	21
2.1.1.5 <i>Hierarquia da autoridade</i> .....	21
2.1.1.6 <i>Padronização das rotinas e dos procedimentos</i> .....	22
2.1.1.7 <i>Competência técnica e poder do mérito</i> .....	23
2.1.1.8 <i>Segregação entre o público e privado: o caráter profissional da gestão</i> .....	23
2.1.1.9 <i>Profissionalização</i> .....	24
2.1.1.10 <i>Plena previsibilidade de funcionamento</i> .....	25
<b>2.1.2 Disfunções da Burocracia</b> .....	26
2.2 NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	29
<b>2.2.1 Impulso para a Eficiência</b> .....	<b>31</b>
2.3 ASPECTOS RELEVANTES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL.....	32
2.4 CRÍTICAS ÀS DEFICIÊNCIAS DO MODELO GERENCIAL PURO.....	33
2.5 PARADIGMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	35
2.6 A EXPERIÊNCIA NORTE-AMERICANA DE REFORMA DO SERVIÇO PÚBLICO .....	35
2.7 MELHORIA CONTÍNUA.....	36
2.8 METODOLOGIA MULTICRITÉRIO DE APOIO À DECISÃO CONSTRUTIVISTA .....	38
2.9 BOAS PRÁTICAS EM AFOGAMENTO.....	40
<b>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	45

<b>4 CARACTERIZAÇÃO, DESCRIÇÃO E ANÁLISE DA REALIDADE ESTUDADA</b> .....	47
4.1 LEGISLAÇÃO E NORMAS AFETAS AO SALVAMENTO AQUÁTICO DO CBMSC .....	47
4.2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO CBMSC.....	51
<b>4.2.1 Mapa Estratégico</b> .....	53
4.3 CARACTERIZAÇÃO DO MODELO DE GESTÃO DO GOVERNO DE SC BASE- ADO NOS INDICADORES DE DESEMPENHO E AVALIAÇÃO.....	54
<b>4.3.1 Plano de Desenvolvimento de Santa Catarina</b> .....	54
<b>4.3.2 Modelo de Gestão da Administração Pública Estadual</b> .....	55
4.3.2.1 <i>Diretriz Estratégica do Governo do Estado</i> .....	55
4.3.2.2 <i>Indicadores de desempenho</i> .....	56
4.4 ANÁLISE DOS DADOS.....	62
<b>4.4.1 Análise do indicador de desempenho óbito por afogamentos</b> .....	62
<b>4.4.2 Por ano/mês</b> .....	62
<b>4.4.3 Por região do Estado</b> .....	64
<b>4.4.4 Por município de incidência</b> .....	66
<b>4.4.5 Por sexo</b> .....	67
<b>4.4.6 Por idade</b> .....	68
<b>4.4.7 Por ambiente do afogamento</b> .....	68
<b>4.4.8 Hora do afogamento</b> .....	69
<b>4.4.9 Correlações entre as variáveis</b> .....	70
<b>5 PROPOSTA DO PLANO DE AÇÃO</b> .....	73
<b>6 CONCLUSÃO</b> .....	74
6.1 SUGESTÕES.....	74
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	75
<b>APÊNDICES</b> .....	82
APÊNDICE A – Plano de Ação.....	82

## 1 INTRODUÇÃO

A Lei 741, de 12 de junho de 2019 que dispõe sobre a estrutura organizacional básica e o modelo de gestão da Administração Pública Estadual, no âmbito do Poder Executivo, instituiu a Reforma Administrativa no Estado de Santa Catarina. Com a reforma administrativa, o Governo do Estado de Santa Catarina definiu o Modelo de Gestão da Administração Pública Estadual baseado em indicadores de desempenho e resultados, conforme o §2º do Art. 1º da referida lei. A reforma implementa uma forma de governo pautado na transparência, no controle administrativo, na integridade, na governança e na inovação, com o objetivo de redução de despesas, da melhoria da qualidade dos serviços públicos e a formação de parcerias entre o Estado e a sociedade (SANTA CATARINA, 2019).

O Governo do estado de Santa Catarina, utilizou a Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão Construtivista para avaliar os resultados do Governo, sendo atribuída uma pontuação para cada um dos indicadores. Sua construção ocorreu por meio de reuniões mensais do colegiado, onde foram discutidos os resultados dos indicadores. Assim, foi definido que cada instituição deveria apresentar um diagnóstico dos seus indicadores com oportunidades de melhorias, além de um plano de ação para alavancar o desempenho de cada indicador, por meio de projetos e mudanças de processos (SANTA CATARINA, 2021).

O Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina (CBMSC) anteriormente à edição da Lei 741/2019 já trazia em seu Planejamento Estratégico algumas dessas premissas, para tanto definiu como missão proteger a vida, o patrimônio e o meio ambiente, tendo como visão ser uma Corporação de excelência na prestação, gestão e conhecimento de serviços de bombeiro, resguardando a vida, o patrimônio e o meio ambiente catarinense (SANTA CATARINA, 2019).

O CBMSC recebeu inicialmente quatro indicadores que constam da ordem que implementou o primeiro Plano de Ação do CBMSC determinando providências necessárias à melhoria do indicador de desempenho arrastamento conforme o quadro abaixo (CBMSC, 2020), conforme apresentado no Quadro 1.

Quadro 1 – Indicadores do primeiro Plano de Ação do CBMSC

ÁREA	Desenvolvimento Social		
Indicador	Descritor	Unidade de Medida	Ago/2021
Arrastamento	Paz e segurança Redução de crimes e arrastamentos	por 100 mil habitantes	41,42
Óbito por afogamento	Preservação da vida Mortalidade em Segurança Pública	por 100 mil habitantes	2,54
Praia Segura	Paz e segurança Interação Polícia-Comunidade	número de pessoas ativas no mês em milhares	1.818
Firecast	Paz e segurança Interação Polícia-Comunidade	número de pessoas ativas no mês em milhares	15.287

Fonte: Elaboração própria utilizando dados do Analytics SSP (2021).

Com a intenção de subsidiar o Estado Maior Geral do CBMSC no desenvolvimento dos Planos de Ação para avaliação e melhoria desses indicadores de desempenho, aproveitando do conhecimento adquirido ao longo dos 23 anos de serviço do pesquisador na execução, coordenação e gestão do serviço de salvamento aquático do Estado, o presente trabalho traz como problemática a busca de subsídios que possam responder quais são as características específicas de ocorrências de óbito por afogamento no estado de SC a serem consideradas no diagnóstico do plano de ação do indicador de desempenho Óbito por Afogamento do modelo de gestão do governo do Estado de responsabilidade do CBMSC. Esse levantamento proporcionará o desenho de estratégias de ação preventivas, que potencialmente diminuirão os acidentes fatais.

A atividade de salvamento aquático é responsável pela maior e mais importante Operação do CBMSC, a operação veraneio, essa atividade em Santa Catarina foi implementada pelo Corpo de Bombeiros Militar (CBMSC) em 1962, no município de Balneário Camboriú, época em que os registros de afogamentos passaram a chamar a atenção dos órgãos públicos, na medida em que o banho de mar se tornava uma importante opção de lazer familiar (SOUZA, 2011).

Cameu Junior (2013) em seu estudo observou que durante aquela época, o gerenciamento da atividade de salvamento aquático ainda era realizado de forma eminentemente empírica, ou por não haver um tratamento adequado das informações colhidas em cada operação veraneio, porque a distribuição de recursos, materiais e humanos era feita sem um critério técnico.

A nova gestão por indicadores se apresenta como um recurso importante para a diminuição dos óbitos por afogamento, contribuindo para a melhoria das ações do CBMSC na gestão do Salvamento Aquático.

## 1.1 JUSTIFICATIVA DA PESQUISA

Segundo Szpilman (2021), 5.627 brasileiros morreram afogados em 2019 e cerca de 100.000 pessoas sofreram incidentes não fatais. Aponta, ainda, que as crianças, infelizmente, são as maiores vítimas dessa situação, sendo o afogamento uma das quatro principais causas de morte entre crianças de um e 18 anos de idade.

Com o crescimento do número de pessoas que desfrutam do meio líquido, seja para o banho, a natação, a prática de esportes aquáticos, o transporte, ou trabalho, em praias, piscinas, rios e lagos, tornou-se fundamental agir em prol da prevenção desse infortúnio que é o afogamento.

Analisando os indicadores Operação Veraneio no *Analytics Business Intelligence* da Secretaria de Estado da Segurança Pública (SSP) constatou-se que no ano de 2020 foram realizados 3.513 salvamentos. Já os números de óbitos por afogamento estão distribuídos da seguinte forma:

- 18 mortes em água salgada;
- 45 mortes em água doce;
- 2 mortes em área guardada pelo CBMSC;
- 191 mortes registradas pela Polícia Civil (PC).

Como pode-se observar grande parte dos óbitos ocorrem onde não há presença efetiva do CBMSC, bem como é grande a diferença das mortes registradas pelo CBMSC e pela PC. Diante desses fatos o levantamento visa propor ações preventivas que irão poupar a vida dos banhistas e, por consequência, melhorar o indicador de desempenho óbito por afogamento no estado de Santa Catarina,

evitando essa triste realidade para a sociedade catarinense.

## 1.2 OBJETIVOS

### 1.2.1 Objetivo Geral

Propor estratégias de atuação preventivas junto à população e ao setor público a partir da análise do indicador de desempenho óbito por afogamento do CBMSC.

### 1.2.2 Objetivos Específicos

- 1 Caracterizar o modelo de gestão do governo de SC baseado nos indicadores de desempenho e avaliação;
- 2 Caracterizar as ocorrências de afogamento ocorridas em 2019 e 2021 a serem consideradas na elaboração dos planos de ação do CBMSC;
- 3 Identificar boas práticas de prevenção em afogamento em outras corporações de bombeiros militares do Brasil.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O presente capítulo apresenta uma fundamentação teórica que caracteriza os modelos de Gestão Pública, traçando um paralelo entre o novo e o antigo, e buscando correlacionar o modelo de gestão utilizado pelo Estado de Santa Catarina e o modelo de gestão utilizado pelo CBMSC no Serviço de Salvamento Aquático, considerando as características dos modelos de gestão implementado no CBMSC e no governo iremos nos ater a burocracia e aos novos modelos de administração pública gerencial. Foi realizada uma revisão sobre o modelo burocrático de administração e a Nova Administração Pública.

### 2.1 MODELOS DE GESTÃO

#### 2.1.1 Burocracia

A expressão burocracia, *bureaucratie* no original francês, deriva-se de *bureau* e este de *bure* que em latim significa pano de lã, este pano de toalha era usado para cobrir as mesas na qual se despachavam os negócios oficiais, passando-se a utilizar mais tarde a mesma raiz para designar qualquer móvel sobre o qual se escrevia de forma habitual (TENÓRIO, 2017).

O termo burocracia surgiu com uma forte conotação negativa, numa reação à centralização administrativa e ao absolutismo, Gournay, economista fisiocrata, em meados do século XVIII, empregou pela primeira vez para designar o corpo de funcionários e empregados do Estado absolutista francês, sob a dependência do soberano e incumbido de funções especializadas (GIRGLIOLI, 1995).

De acordo com Aragão (2014) este elemento pejorativo acompanha o conceito de burocracia até os dias de hoje, mesmo considerando toda a produção intelectual sobre o tema, sendo comum a associação do termo a abundância de papéis, rigorosidade de normas, excesso de formalismo, etc.

Faria e Meneghetti (2011) salientam que a burocracia está sob a regência de áreas de jurisdição fixas e oficiais, ordenadas por leis e normas administrativas. Ela estabelece relações de autoridade, delimitada por normas relativas aos meios de

coerção e de consenso. Uma relação hierárquica se estabelece, definindo postos e níveis de autoridades, além de um sistema de mando e subordinação com gerência das atividades e tarefas delegadas por autoridade. Nesse contexto, a administração é formalizada por meio de documentos, que acabam por regular a conduta e as atividades das pessoas. O treinamento é fundamental nas burocracias especializadas devido às especificações das atividades e dos trabalhos. O treinamento especializado volta-se para generalizar o cargo e transformá-lo em profissão. As atividades e tarefas de um trabalho transformado em profissão, que podem ser apreendidas por qualquer trabalhador, são descritas e delimitadas pela criação de cargos mais ou menos estáveis. A ocupação de um cargo configura uma profissão de ordem impessoal e transitória

Conforme Faria e Meneghetti (2011) as principais características da burocracia são a impessoalidade, o formalismo e o profissionalismo, apesar de as conceber como efeitos de um processo de racionalização que ocorreu na sociedade, originado da divisão técnica do trabalho. Os autores complementam que, ao avaliarem o conceito ao longo das suas obras, apresentam a burocracia como organização, poder e controle:

Burocracia como organização, porque está baseada em uma racionalidade formalizadora de natureza instrumental, estruturada na forma como o trabalho se organiza. A divisão técnica e social do trabalho estabelece a forma como as outras dimensões da vida influenciam o cotidiano dos indivíduos. A burocracia é organização porque está baseada em uma ordem específica que precisa ser compartilhada e reproduzida para garantir a existência da própria civilização. Assim, desde a organização estabelecida na forma como se estrutura a divisão técnica do trabalho para a subordinação da existência dos homens até a burocracia no interior do Estado, enquanto grande organização que assegura a continuidade do processo civilizatório na modernidade, a burocracia é vista não como produto, mas como processo de racionalização (FARIA e MENEGHETTI, 2011, p. 437).

Bergue (2019) traz duas perspectivas da obra de Max Weber a primeira emerge da formulação original do autor, que percebe e descreve a burocracia como fenômeno de fundo eminentemente sociológico, e que expressa uma forma de dominação característica da sociedade moderna. A segunda linha de interpretação, tem uma orientação mais estrutural-funcionalista que faz emergir um modelo de organização eficiente em face das características a ele associadas.

Já Maliska (2006, p. 26) aponta como características gerais da burocracia:

[...] as atribuições dos empregados são fixas, definidas. No mando os poderes são distribuídos de forma clara e delimitada e, na execução, cada um tem tarefas definidas. Num e noutro caso as responsabilidades são específicas. Existe um sistema organizado de mando e subordinação. As autoridades superiores inspecionam as inferiores, podendo estas apenas apelar. O mando é vertical e descendente, sendo a forma hierárquica mais desenvolvida aquela em que no topo da pirâmide há uma só pessoa (monocracia). A Administração é baseada em documentos. Para efeitos da administração, só tem existência eficaz o assunto registrado por escrito. Ocorre uma nítida separação entre as atividades burocráticas e as atividades pessoais dos empregados, bem como entre os bens da administração e os bens pessoais dos empregados. Os empregados são remunerados mediante um estatuto e mediante a garantia de uma remuneração regular em dinheiro. O recrutamento para ocupação das vagas existentes se dá por meio de provas e diplomas (MALISKA, 2006, p. 26).

Por ser um sistema que se constitui de um traço expressivo da realidade do setor público brasileiro, é importante entender suas características e aspectos determinantes (BERGUE, 2019). Chiavenato (2011) apresenta as características que levam a burocracia para um caminho de normas e regulamentos, do comportamento das autoridades e todos os funcionários deverão apresentá-la, com o intuito de atingir a máxima eficiência. Na burocracia tudo se determina com antecedência, de acordo com a normas e regras e roteirizar sua execução visando atingir a eficiência máxima, conforme ilustrado na Figura 1.

#### *2.1.1.1 Centralidade das normas: leis e regulamentos*

Weber (1974) defende que a burocracia é uma organização relacionada por regulamentos e normas previamente estabelecidos em relatos escritos, com o máximo de detalhes possíveis a fim de prever todas as possíveis ocorrências. Essas normas e regulamentos devem ser racionais e coerentes com os objetivos almejados pela organização. Sendo uma estrutura social organizada de modo racional.

Chiavenato (2003) explica que a organização funciona através de normas e regulamentos previamente escritos, ou seja, a organização tem sua própria legislação. Bergue (2019) complementa que, em uma burocracia, as normas de procedimento estão estabelecidas na forma de lei, de maneira geral em leis,

decretos, portarias, instruções normativas, etc., reconhecidas pelos gestores e administrados. Essas normas definem as competências das pessoas, na esfera de alcance e atuação organizacional.

#### *2.1.1.2 Natureza formal das comunicações*

A burocracia liga-se a comunicações escritas. As decisões, regras, normas e ações organizacionais são formuladas, relatadas, registradas e comunicadas em escrito a fim de assegurar a comprovação e documentação adequadas. Ademais, por meio dessa característica assegura-se que interpretações incoerentes ocorram (WEBER, 1974).

Outro traço característico da burocracia no serviço público trazida por Bergue (2019) são os comunicados e as cientificações formais (escritos, documentados, preferencialmente com aposições de Ciente, Visto, Recebido, De acordo, entre outras formas de confirmação). A emissão de ordens, circulares, ofícios, memorandos, guias de pedido de material, formulários em geral, etc. são exemplos dessa característica do modelo burocrático.

#### *2.1.1.3 Divisão racional do trabalho e definição de áreas de competência*

A organização que se caracteriza por uma sistemática divisão do trabalho que atende a uma racionalidade adequada aos objetivos a serem atingidos: a eficiência da organização. Estabelece as atribuições de cada participante, os meios de obrigatoriedade e as condições necessárias. Cada uma passa a ter o seu cargo específico, as suas funções específicas e a sua específica esfera de competência e de responsabilidade. Cada um deve saber qual a sua tarefa, qual a sua capacidade de comando sobre os outros e, sobretudo, quais os limites de sua tarefa, direitos e poder, para não ultrapassar esses limites nem interferir na competência alheia nem prejudicar a estrutura existente. As incumbências administrativas são altamente diferenciadas e especializadas e as atividades são distribuídas de acordo com os objetivos a serem atingidos (WEBER, 1974).

A divisão do trabalho é outro aspecto característico da administração pública

brasileira, Bergue (2019, p. 119) afirma que esse atributo é característico da burocracia:

[...] descrita como tipo ideal, está materializado na divisão do aparelho administrativo não somente em cargos, mas em áreas específicas (secretarias, departamentos, seções, etc.) com o propósito de abrigar, em cada um desses subsistemas organizacionais, processos e atividades correlatos (educação, saúde, obras e saneamento, desenvolvimento econômico, etc.). Especialmente no caso da política de estruturação de cargos e carreiras, esse valor burocrático mostra-se presente. A prática generalizada de organizar formalmente (lei) os cargos e empregos em carreiras constitui uma evidência de adesão a essa característica.

#### *2.1.1.4 Impessoalidade das relações*

Por meio da impessoalidade das relações a distribuição de atividades é feita impessoalmente, em termos de cargos e funções e não de pessoas envolvidas. As pessoas só interessam como ocupantes de cargos. O poder de cada pessoa é impessoal e deriva do cargo que ocupa. Também a obediência prestada pelo subordinado ao superior é impessoal. Ele obedece ao superior, não em consideração à sua pessoa, mas ao cargo que o superior ocupa. A burocracia precisa garantir a sua continuidade ao longo do tempo: as pessoas vêm e se vão, os cargos e funções permanecem. Cada cargo abrange uma área ou setor de competência e de responsabilidade (WEBER, 1974).

A impessoalidade das relações é citada por Bergue (2019) por envolver direta e intensamente a dimensão humana da organização, é uma característica tão importante que chegou a ser elevada à categoria de princípio constitucional da administração pública (art. 37, caput). Essa característica considera que os atos de gestão não devem levar em conta os vínculos ou afinidades pessoais, impondo sempre que seja atribuída ao ato uma orientação geral e não particular.

#### *2.1.1.5 Hierarquia da autoridade*

Consiste no estabelecimento de cargos por meio do princípio da hierarquia. Cada cargo inferior deve estar sob controle e supervisão de um posto superior. Nenhum cargo fica sem controle ou supervisão. Daí a necessidade da hierarquia da

autoridade para fixar as chefias nos diversos escalões de autoridade. Esses escalões proporcionarão a estrutura hierárquica da organização. A hierarquia é a ordem e subordinação, a graduação de autoridade correspondente às diversas categorias de participantes, funcionários, classes etc. Todos os cargos estão dispostos em graduações hierárquicas que encerram determinados privilégios e obrigações, estreitamente definidos por meio de regras limitadas e específicas. A autoridade - o poder de controle resultante de uma posição reconhecida - é inerente ao cargo e não ao indivíduo específico que desempenha o papel oficial. A distribuição de autoridade dentro do sistema serve para reduzir ao mínimo o atrito, por via do contato (oficial) amplamente restrito, em relação às maneiras previamente definidas pelas regras de organização. O subordinado está protegido da ação arbitrária do seu superior, dado que as ações de ambos se processam dentro de um conjunto mutuamente reconhecido de regras (WEBER, 1974).

Outro traço característico das organizações burocráticas no setor público apontada por Bergue (2019) é a atenção na definição de estratos hierárquicos definidos, sempre associados aos níveis de autoridade. É uma característica que se desdobra, prevalecendo a noção de hierarquia como fundamento do processo decisório, ou seja, as decisões são tomadas pelo dirigente situado em posição superior, não importando as suas condições técnicas do gestor.

#### *2.1.1.6 Padronização das rotinas e dos procedimentos*

Por meio da padronização das rotinas e procedimentos a organização fixa as regras e normas técnicas para o desempenho de cada cargo. O ocupante de um cargo, o funcionário, não pode fazer o que quiser, mas o que a burocracia impõe que ele faça. As regras e normas técnicas regulam a conduta do ocupante de cada cargo, cujas atividades devem ser executadas de acordo com as rotinas e procedimentos fixados pelas regras e normas técnicas. Toda a estrutura no trabalho e o desempenho no cargo são assegurados por um conjunto de regras e normas que ajustam completamente o funcionário às exigências do cargo e às exigências da organização: a máxima produtividade (WEBER, 1974).

Bergue (2019) afirma que quanto maior for a complexidade das organizações

em termos de estruturas e processos, maior é a tendência que aumente o grau de padronização (standardização) dos procedimentos e das rotinas administrativas, essa tendência visa imprimir determinado grau de impessoalidade às relações no ambiente de trabalho e de oferta de bens e serviços.

#### *2.1.1.7 Competência técnica e poder do mérito*

Fonseca (2019) explica que a competência e o mérito são responsáveis direto pela admissão, classificação e mudança de função dentro a organização, dentro da burocracia de Weber.

De acordo com Chiavenato (2011) a burocracia é uma organização na qual a escolha das pessoas é baseada no mérito e na competência técnica e não em preferências pessoais. A admissão, a transferência e a promoção dos funcionários são baseadas em critérios, válidos para toda a organização, de avaliação e de classificação, e não em critérios particulares e arbitrários. Esses critérios universais são racionais e levam em conta a competência, o mérito e a capacidade do funcionário em relação ao cargo ou função considerados. Daí a necessidade de exames, concursos, testes e títulos para admissão e promoção dos funcionários.

Bergue (2019) aponta que na administração pública existe a valorização da competência técnica e dos méritos profissionais. Característica essa que se materializa por exemplo pela imposição do concurso público, como requisito geral de ingresso no serviço público, assim como nos critérios para a promoção na carreira, definidos nos planos de cargos e carreiras, complementando o critério de antiguidade.

#### *2.1.1.8 Segregação entre o público e privado: o caráter profissional da gestão*

A burocracia baseia-se na separação entre a propriedade e a administração: os administradores da burocracia não são os seus donos ou proprietários. Os membros do corpo administrativo estão separados da propriedade dos meios de produção. Com a burocracia surge o profissional que se especializa em administrar a empresa e/ou os negócios (WEBER, 1974).

Essa característica segundo Bergue (2019) evidencia a separação entre gestão e propriedade. As instituições públicas são instrumentos de atuação do Estado, cujo funcionamento (gerência e execução) depende da participação de pessoas (agentes públicos). Dessa forma, a composição humana do aparelho administrativo não é o proprietário dos recursos materiais de produção (finanças, bens móveis e imóveis, etc.), que são de propriedade coletiva do cidadão. O funcionalismo público permanente tende a apresentar um caráter eminentemente profissional, onde as pessoas que servem ao Estado, ainda que com diferentes graus de comprometimento, mediante remuneração financeira e outros componentes como segurança financeira, status social ou profissional, etc.

#### *2.1.1.9 Profissionalização*

A burocracia é uma organização que se caracteriza pela profissionalização dos seus participantes, cada colaborador se especializa em atividades específicas ao seu cargo e nível hierárquico (WEBER, 1974) (LEITE, 2013):

- a) É um especialista assalariado (nos termos do cargo que ocupa): cada funcionário é especializado nas atividades do seu cargo. Enquanto os que ocupam posições no topo da organização (vértice da pirâmide organizacional) são generalistas, à medida que se desce nos escalões hierárquicos, os que ocupam posições mais baixas vão se tornando gradativamente mais especialistas;
- b) É ocupante de cargo: o funcionário da burocracia é um ocupante de cargo e seu cargo é a sua principal atividade dentro da organização, tomando todo o seu tempo de permanência nela;
- c) É nomeado por superior hierárquico: o funcionário é um profissional selecionado e escolhido por sua competência e capacidade, nomeado (admitido), assalariado, promovido ou demitido da organização pelo seu superior hierárquico;
- d) Seu mandato é por tempo indeterminado;
- e) Segue carreira dentro da organização: na medida em que um funcionário demonstre mérito, capacidade e competência, ele pode vir a ser promovido para outros cargos superiores;
- f) Não possui a propriedade dos meios de produção e administração: o

administrador administra a organização em nome dos proprietários, enquanto o funcionário, para trabalhar, precisa das máquinas e dos equipamentos fornecidos pela organização.

g) É fiel ao cargo e identifica-se com os objetivos da empresa: o funcionário passa a defender os interesses do seu cargo e da sua organização, em detrimento dos demais interesses envolvidos.

#### *2.1.1.10 Plena previsibilidade de funcionamento*

O modelo burocrático de Weber parte do pressuposto de que o comportamento dos membros da organização é perfeitamente previsível. Tudo na burocracia é estabelecido no sentido de prever antecipadamente todas as ocorrências e rotinizar sua execução, para que a máxima eficiência do modelo seja plenamente alcançada. A organização informal surge como uma derivação direta do modelo burocrático, como uma consequência da impossibilidade prática de se bitolar e padronizar completamente o comportamento humano nas organizações. Um conceito muito ligado à burocracia é o de racionalidade. No sentido weberiano, a racionalidade implica adequação dos meios aos fins (WEBER, 1974).

Uma organização é racional se os meios mais eficientes são escolhidos para a implementação das metas. São as metas coletivas da organização e não as dos seus membros individuais que são levadas em consideração. Quanto mais racional e burocrática se torna uma organização, tanto mais os membros individuais se tornam simples engrenagens de uma máquina, ignorando o propósito e o significado de seu comportamento. Para Weber, a racionalidade funcional é atingida pela elaboração, baseada no conhecimento científico, de regras que servem para dirigir, partindo de cima, todo comportamento de encontro à eficiência (WEBER, 1974).

O racionalismo para Weber tanto pode referir-se aos meios racionais e sua adequação ou inadequação para se chegar a um fim, qualquer que seja (atividade racional da organização burocrática), como também pode se referir à visão racional do mundo através de conceitos cada vez mais precisos e abstratos, desenvolvidos inclusive pela ciência e rejeitando toda religião e valores metafísicos ou tradicionais

(WEBER, 1974).

Para seu funcionamento as organizações públicas desenvolvem processos de trabalho observando os moldes característicos do modelo burocrático, para isso os processos são formalizados, padronizados, especializados, impessoais, profissionalizados, etc., com a finalidade de tornar previsível, no que for possível, o seu funcionamento. Vale lembrar que como toda organização, as estruturas do setor público são permeadas por pessoas que, ao final, determinam sua dinâmica de funcionamento e buscam minimizar os efeitos da incerteza frente ao desconhecido. Dois aspectos fundamentais regem essa tendência da administração pública, um de caráter eminentemente pessoal, pelo fato de que as pessoas em geral têm aversão ao risco, principalmente quando existe possibilidade de perdas potenciais de espaço ou poder (BERGUE, 2019).

O segundo aspecto está relacionado às condições de gestão, principalmente pela necessidade de planejamento das ações da administração, ou seja, ambientes estáveis, tendem a produzir cenários futuros bastante previsíveis, com elevada probabilidade de se confirmar e com uma condição que facilita a ação planejada, buscando eficiência e eficácia. O modelo burocrático, instrumentalizado a partir da construção weberiana de um tipo ideal em torno da burocracia, não é diferente em seu comportamento, sendo um exemplo típico de objeto dos efeitos desse fenômeno. A concepção estrutural de organização, baseada na burocracia profundamente estudada por Weber, em sua essência reveste-se de substancial valia e relevância, especialmente no que concerne ao seu propósito central, qual seja, o de elevar o nível de eficiência das organizações, notadamente as mais complexas (BERGUE, 2019).

### **2.1.2 Disfunções da Burocracia**

As características do modelo ideal weberiano citadas no tópico anterior consolidam a racionalidade do modelo, porém, o formalismo excessivo conduz a rigidez e ao mecanicismo do comportamento organizacional, fazendo com que apareçam suas disfunções, onde os meios transformam-se em fins e os indivíduos esquecem-se dos resultados (CARVALHO, 2010).

A burocracia em excesso leva a organização para a ineficiência administrativa e trazem consequências como a rigidez dos servidores em relação as normas e regulamentos, excesso de formalismo, autoritarismo central, dificuldade de agradar os clientes devido a padronização de procedimentos, entre outros. Todavia, não se pode esquecer que a burocracia colabora positivamente para a organização administrativa da instituição, como forma de assegurar o bom andamento das rotinas e procedimentos presentes em uma organização e estruturar as formas de controle entre o planejado e realizado (SANCHES, 2007).

Weber caracterizou a burocracia na sua forma mais pura, também não previu nenhuma variação do comportamento humano dentro das organizações e não considerou a existência das organizações informais. Todavia, Robert K. Merton observou essas características e concluiu que foi dada muita relevância aos resultados positivos da organização burocrática, esquecendo-se das tensões internas que provocam imperfeições ao modelo ideal de burocracia. Estas imperfeições, ele chamou de disfunções (DIAS, 2011).

Sanches (2007, p. 19) afirma que “as disfunções da burocracia residem basicamente no fato de que a burocracia não leva em conta a chamada organização informal, que existe fatalmente em qualquer tipo de organização”.

Segundo Prando (2013, p. 54) “o que é entendido como algo negativo na burocracia são suas disfunções, ou seja, seus efeitos não esperados. São anomalias em seu funcionamento, caracterizadas como desvio ou exagero de suas características”.

Segundo Chiavenato (2003, p. 268-270) as disfunções da burocracia citadas por Merton (1970) são as seguintes: 1. Internalização das regras e apelo aos regulamentos; 2. Excesso de formalismo e de papelório; 3. Resistência a mudanças; 4. Despersonalização do relacionamento; 5. Categorização como base do processo decisório; 6. Superconformidade as rotinas e aos procedimentos; 7. Exibição de sinais de autoridade; 8. Dificuldade no atendimento a clientes e conflitos com o público.

Bergue (2019) detalha as principais disfunções da burocracia:

1. Internalização e elevado apego às normas: decorre do excesso e da exacerbada importância que as pessoas conferem a normas organizacionais.

Posição que repele mesmo os esforços orientados para a necessária adaptação da norma a novas realidades;

2. Excesso de formalização, rotinas e registros: consequência do excesso de formalização e mesmo padronização dos procedimentos e do excesso de rotinas, despachos, encaminhamentos e controles em que passam a ser submetidos os atos administrativos até mesmo nos procedimentos mais operacionais;

3. Resistência a mudanças: temor pela perda potencial de espaço ou poder. As pessoas ou grupos, em geral, resistem a qualquer movimento que possa causar perturbação na ordem vigente, em razão do risco potencial de que tal mudança venha comprometer suas conquistas já consolidadas;

4. Despersonalização dos relacionamentos: decorre da acentuada ênfase na impessoalidade das relações preconizadas pelo modelo burocrático. Ocorre em organizações que atingem grandes dimensões, quando servidores são submetidos a procedimentos de comunicação formais com a chefia superior; quando passam a ser conhecidos por número de matrículas ou como pessoal da área tal;

5. Ausência de inovação e conformidade às rotinas: comum em determinados setores da administração pública, especialmente naqueles onde as rotinas de trabalho são mais padronizadas e formalizadas. Há uma tendência natural dos indivíduos em geral de buscar a manutenção de um estado de segurança e de constante redução de esforço despendidos de trabalho. As pessoas acabam por se conformar com as atividades e métodos de trabalho vigentes e tendem a reduzir as inovações;

6. Exibição de sinais de autoridade: símbolos de status profissional. Tendência que as pessoas têm de construir feudos ou ilhas de atuação, com o propósito de sinalizar e preservar determinado território de poder na organização. Exemplos disso é a existência de segregação por sala; equipamentos diferenciados; apresentação pessoal (trajes, roupas, coletes, equipamentos especiais, etc.); documentação funcional ou profissional (carteiras e cédulas de identidade funcional, crachás, diplomas, certificados, etc.);

7. Dificuldades no atendimento a clientes e conflitos com o público: dificuldade de relacionamento com usuários externos; imposição de obstáculos (ou resistência em removê-los), para a interação entre a administração e o usuário dos bens e

serviços públicos. Como reflexo dessa postura tem-se uma organização pública introjetada, ou seja, voltada essencialmente para o seu interior, negligenciando a necessária observância das demandas do ambiente;

8. Hierarquização do processo de tomada de decisão: Uma das tendências disfuncionais mais intensamente associada ao processo decisório no âmbito das organizações públicas é a denominada categorização. O caráter padronizado e normatizado dos processos administrativos em uma burocracia impõe determinada conformação à estrutura organizacional, especialmente no que tange a tomada de decisões. Como decorrência da busca pela definição de competência de cargo ou órgão, as pessoas tendem a preservar espaços de poder, que podem ser traduzidos em vantagens ou ônus da função.

## 2.2 NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Conforme Faria (2009) não existe um consenso na literatura no que diz respeito aos conceitos sobre a Nova Administração Pública. O termo comumente é aplicado a ações que visam relatar iniciativas de reforças administrativas ocorridas a partir da década de 1980, as quais buscavam a valorização do mercado e seus mecanismos econômicos de regulação e que se disseminaram com rapidez pelo mundo. Rezende (2005) destaca como a era das reformas não somente do Estado, mas de mercado e social, resultado da democratização na Europa e na América Latina, fortalecido pela globalização e pelas crises fiscais.

Esses reforças propuseram reações a um modelo de gestão que se estendeu, em alguns casos, por quase um século, nas burocracias públicas dos EUA e Europa e que, apesar de buscar elaborar um corpo funcional neutro, com capacidade técnica elevada, visando atender a população de modo justo e igualitário superando os problemas que marcavam a Administração Pública até o início do século XX, assim tornou-se autorreferenciado, fazendo da manutenção dos procedimentos burocráticos o meio, e não o fim (ABRÚCIO, 1997).

Pollit, Van Thiel e Homburg (2007) sistematizam as orientações principais reformistas que abrangem o atendimento básico da Nova Administração Pública:

- Aplicação de sistemas típicos de mercado no oferecimento de serviços;

- Implementação de estruturas descentralizadas e enxutas;
- Quebra de sistemas burocráticos e aumento de parcerias público/privadas/sociedade civil,
- Maior ênfase em relações contratuais;
- Atentar-se aos processos e às habilidades gerenciais dos servidores públicos;
- Gestão focada em resultados e não em processos;
- Implementar sistemas de medições de resultados e qualidade.

A Nova Administração Pública é criticada pois consiste em uma ideia que propõe ferramentas a sempre aplicadas homoganeamente em diferentes países, com distintas realidades históricas, administrativas e institucionais. No contexto citado, identifica-se dois tipos de críticas. A priori concentra-se no insucesso das promessas relativas à aplicação de práticas do setor privado e nas inconsistências inerentes às propostas que, em muitas situações contradizem-se. A segunda crítica refere-se à oposição frontal ao elogio da redução do Estado, destacando o *Welfare State*, que no contexto europeu resultou na criação de uma rede de sistemas que minimizou as desigualdades e as exclusões sociais (FARIA, 2009).

Faria (2009) explica que enquanto para muitos autores, as críticas apresentadas resultariam na queda da Nova Administração Pública e, em conseqüente, a demanda por sua renovação, para outros autores tratam-se de considerações que vêm, de algum modo, incorporando-se às iniciativas reformistas, sem a negação completa de suas contribuições ou da importância de diversos de seus pressupostos iniciais. Conforme é defendido por Abrúcio (1997, p.8): “Ao invés de se constituir em uma doutrina rígida e fechada, o *managerialism* tem apresentado um grande poder de transformação, incorporando as críticas à sua prática, e assim modificando algumas peças de seu arcabouço”. Por sua vez Ferlie et al. (1999) destacam que referente as diversas interpretações, “muitos concordam que a NAP deve ser vista atualmente como uma importante ruptura nos padrões de administração do setor público e com um significado maior do que um simples modismo” (1999, p. 25).

Ferlie et al. (1999) complementam que há possibilidade de estudar a NAP por meio de quatro modelos distintos, cada um dos quais “embora represente um

movimento de distanciamento dos modelos clássicos de administração pública [...] também contêm diferenças importantes e características distintas” (1999, p. 26). Abrúcio (1997) por sua vez apresenta três visões da Administração Pública surgidas do debate sobre o *Managerialism* (gerencialismo), distintas entre si quanto aos objetivos e sua relação com a sociedade. Assim, por meio dos estudos de Abrúcio (1997) e Ferlie et al. (1999) permite identificar cinco modelos distintos que se pode categorizar as análises aplicadas para o tratamento de documentos diferentes entre si no que se refere aos objetivos e à relação com a sociedade. A leitura conjunta dos trabalhos dos autores ingleses e do brasileiro nos permitiu identificar cinco diferentes modelos a partir dos quais desenvolvemos as categorias de análise utilizadas para o tratamento da Nova Administração Pública.

### **2.2.1 Impulso para a Eficiência**

Conforme Faria (2008) o Impulso para a Eficiência foi a primeira categoria a se desenvolver no contexto da economia política do thatcherismo, mesmo que tenha sido amplamente contestado durante a década de 1990. Sua implementação se deu por meio de consultores governamentais com experiência na iniciativa privada, resultando em planos, ações, metas e programas que se caracterizavam pela tentativa de transformar o setor público em um formato mais próximo ao empregado em empresas privadas. Os seguintes aspectos prevaleceram:

- Controles financeiros mais aprofundados e grande foco na maximização do valor do dinheiro;
- Objetivos claramente estabelecidos e alto monitoramento de desempenho;
- Ênfase aprofundada à resposta rápida do prestador de serviços em relação ao consumidor/usuário; implementação de uma mentalidade voltada ao mercado e ao cliente; desregulamentação do mercado de trabalho;
- Minimizar o poderio da auto-regulação das profissões transparência nas hierarquias de poder;
- Flexibilização visando uma gestão menos burocrática e mais

- empreendedora;
- Novos modelos de governabilidade corporativa.

### 2.3 ASPECTOS RELEVANTES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

O modelo da administração pública gerencial tem como pressupostos: descentralização das decisões e funções do Estado, autonomia no que diz respeito à gestão de recursos humanos, materiais e financeiros e ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público. É sabido que a gestão da administração pública deve levar em conta as limitações impostas pelos recursos públicos arrecadados da sociedade. Deve preocupar-se em definir de forma consistente os programas e os projetos a serem implementados, os mecanismos de responsabilização do gestor público e a transparência do processo. Os referidos programas e projetos devem refletir as orientações estratégicas do governo, a disponibilidade dos recursos, bem como as aspirações da sociedade, que devem estar traduzidas nas políticas públicas definidas no orçamento público. Essa não é uma tarefa fácil (COSTA e SOUZA, 2016).

Na busca de encontrar instrumentos para fazer frente à crise fiscal do Estado, a administração pública gerencial surgiu na segunda metade do século XX como estratégia para reduzir custos e tornar mais eficiente a administração dos serviços sob a responsabilidade do Estado; como instrumento de proteção ao patrimônio público; e para amenizar a insatisfação existente contra a administração pública burocrática. A adoção da administração pública gerencial começou na Grã-Bretanha e em seguida nos EUA. Deve-se ressaltar que o gerencialismo consiste na administração voltada para resultados, voltado para atender as demandas do cidadão/usuário (COSTA e SOUZA, 2016).

Nesse sentido, argumenta Pimenta (1998) que a reforma gerencial busca aumentar a eficiência e a efetividade dos órgãos ou agências do Estado por meio da descentralização; fortalecer a capacidade do Estado de promover o desenvolvimento econômico e social através da garantia dos contratos e assegurar o caráter democrático da administração pública com um serviço orientado para o cidadão-cliente e a responsabilização do servidor público pelos seus resultados.

A implantação da administração pública gerencial envolve uma alteração na estratégia de gerência, que deve ser posta em prática em uma estrutura administrativa reformada (MATIAS, 2009).

Nesse sentido, busca descentralizar, delegar autoridade e, em especial, definir de forma clara os setores de atuação do Estado, competências e modalidades de administração adequadas a cada setor. O Quadro 2 apresenta as principais diferenças entre a administração pública burocrática e a gerencial.

Quadro 2 - Diferenças entre a administração pública burocrática e a gerencial

Administração Pública Burocrática	Administração Pública Gerencial
1 Apoia-se na noção geral de interesse público; 2 Garante cumprimento de responsabilidade; 3 Obedecem às regras e aos procedimentos; 4 Opera sistemas administrativos; 5 Concentra-se no processo; 6 É autorreferente; 7 Define procedimentos para contratação de pessoal, compra de bens e serviços; 8 Satisfaz às demandas dos cidadãos; 9 Controla procedimentos; 11 Define cargos rígida e fragmentadamente; 12 Tem alta especialização	1 Procura obter resultados valorizados pelos cidadãos; 2 Gera <i>accountability</i> ; 3 Eleva as relações de trabalho; 4 Compreende e aplica normas; 5 Identifica e resolve problemas; 6 Melhora continuamente os processos; 7 Separa serviços e controle; 8 Cria apoio para normas; 9 Amplia a escolha do usuário; 10 Encoraja ação coletiva; 11 Cria incentivos; 12 Define, mede e analisa resultados; 13 Orienta-se para resultados; 14 Foca o cidadão; 15 Luta contra o nepotismo e a corrupção; 16 Evita adotar procedimentos rígidos; 17 Define indicadores de desempenho - utiliza contratos de gestão; 18 É multifuncional; 19 Flexibiliza as relações de trabalho.

Fontes: Bresser Pereira (1998), Pacheco (2003); Matias (2005), com adaptações.

## 2.4 CRÍTICAS ÀS DEFICIÊNCIAS DO MODELO GERENCIAL PURO

É perceptível que as mudanças no papel do Estado, a partir da intensificação do processo de globalização e avanços tecnológicos, refletiram fortemente sobre a administração pública. Nesse cenário, o Estado procurou dotar a administração pública de flexibilidade necessária para responder melhor às demandas internas e externas (MATIAS, 2009).

Nesse esforço, passou a preocupar-se com os custos da máquina pública, por

meio da busca da eficiência operacional, bem como da avaliação da efetividade dos serviços públicos. A efetividade é aceita como o grau em que se atingiu o resultado esperado, não tendo cunho econômico, mas de avaliação qualitativa dos serviços públicos. Observa-se que a base de apoio do modelo gerencial puro é a separação entre a política e a administração; portanto, os reformadores deveriam implantá-lo, desconsiderando os acontecimentos políticos.

O modelo gerencial puro contabiliza alguns êxitos, como, por exemplo, a crescente preocupação dos governos com a questão financeira no custeio das políticas públicas. Verifica-se que o referido modelo, a partir da metade da década de 80, sofreu algumas transformações, como, por exemplo, na dinâmica intraorganizacional, em que foram priorizados os conceitos de flexibilidade, planejamento estratégico e qualidade; e, em seguida, deu-se primazia à adoção de serviços públicos voltados para os anseios dos clientes/consumidores.

O modelo gerencial puro, que sofreu sistemáticas críticas, em decorrência de suas ineficiências e fragilidades, passou a adotar a flexibilidade de gestão, qualidade dos serviços e priorização das demandas do consumidor. Nesse sentido, observa-se que o modelo gerencial, que vem passando por distintas mudanças, busca ocupar o espaço do antigo modelo burocrático weberiano.

Assim, a implementação da reforma do Estado em uma parcela significativa de países do mundo, em curso nas últimas três décadas, orientada para superar os obstáculos nas áreas administrativa, financeira e fiscal, que afetam o desempenho da gestão governamental de um lado e a satisfação dos anseios da sociedade de outro, resultou em sucessos e fracassos. Fica claro, entretanto, que medidas radicais, como as implementadas no gerencialismo puro, devem ser adequadamente reavaliadas.

Para Behn (1998), a questão que se coloca na atualidade em relação à administração pública não é mais resolver exclusivamente o problema da confiança pública na probidade do governo, mas produzir confiança pública em sua capacidade de desempenho.

Observa-se, por fim, que a reforma administrativa em curso no Brasil, cujos princípios estão expostos no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO MARE,

1997), encontra-se em construção, por meio de novas estruturas institucionais, novos instrumentos de gestão e de novas formas de controle. Nesse esforço, busca contribuir para um processo de aprendizado político e organizacional que torne as instituições públicas mais *accountable*. Nesse sentido, as suas propostas estão direcionadas para elevar a eficiência dessas instituições (obtenção de resultados), bem como alcançar um nível mais elevado de transparência (informação) na administração pública (MATIAS, 2009).

## 2.5 PARADIGMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Deve-se ressaltar que a adoção da administração pública burocrática foi desenvolvida como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista, buscou maximizar a priori os controles administrativos. Tendo como ponto de partida a desconfiança generalizada nos administradores públicos e nos cidadãos que lhes dirigem demandas, desenhou controles rígidos dos processos e atribuiu ao funcionário, como principal tarefa, o exercício do controle. Com isso, o Estado tendeu a voltar-se para si mesmo, e os funcionários foram tornando-se autorreferidos, perdendo a noção de sua principal missão: estar a serviço dos cidadãos (BULIGON, 2012).

Diante desse cenário descrito, tem-se como pressuposto básico da reforma administrativa que o paradigma burocrático não pode servir de referência para melhorar o padrão de desempenho do setor público no Brasil. Sem modificações profundas no formato das instituições públicas, nas formas de controle, nas relações de trabalho e cultura do setor público, sem foco na missão e orientação para resultados, dificilmente aquela agenda poderá ser realizada (BULIGON, 2012).

## 2.6 A EXPERIÊNCIA NORTE-AMERICANA DE REFORMA DO SERVIÇO PÚBLICO

O paradigma clássico da administração pública foi desenvolvido no contexto do Estado liberal, em que os serviços prestados eram mínimos - basicamente a manutenção da ordem, a administração da justiça, a garantia dos contratos e da propriedade. Ao longo desse trajeto até a atualidade, verifica-se que o Estado

aumentou significativamente o seu campo de atuação, assumindo funções econômicas e sociais. Ao tratar do tema reforma do serviço público, torna-se relevante fazer referência à realizada nos EUA (MATIAS, 2009).

A implementação da primeira reforma da administração pública, realizada no período do Estado liberal e principalmente durante a Progressive Era, nos EUA, conforme destaca Skowronek (1982), tinha dois alvos claros: a luta anticorrupção, em que os principais corruptores eram as máquinas políticas e sindicais e a busca da eficiência, com base em "princípios científicos". Observa-se que o modelo ideal de administração pública norte-americano estava apoiado nas visões de Frederick Taylor (separação das funções de gerenciamento e de execução; divisão do trabalho e especialização das funções; padronização das tarefas; estabelecimento de regras e procedimentos que substituam o julgamento de cada trabalhador individual), Max Weber (a adoção do princípio hierárquico nas organizações; a lealdade impessoal aos superiores hierárquicos; a eficiência como resultante da obediência a regras) e Woodrow Wilson (1887) (a separação entre a "política" responsável pela formulação das políticas públicas e a "administração" responsável por sua implementação).

## 2.7 MELHORIA CONTÍNUA

A melhoria contínua é amplamente aplicada em várias organizações frente a sua importância em minimizar custos operacionais, produzir com qualidade e com o menor custo possível (RAMOS, 2014). A melhoria contínua é uma das estratégias mais eficazes para melhorar o desempenho e qualidade das empresas. É um sistema que visa estimular o trabalho em equipe, possibilitando o crescimento pessoal humano por meio de uma troca de ideias constante e conhecimentos entre os seus componentes (BASTOS e CHAVES, 2012).

Duarte (2013) defende que a melhoria contínua instiga a capacidade de agir das pessoas de modo a solucionar desafios e problemas, uma vez que as empresas demandam trabalhar norteadas por objetivos e desempenhos principais. Assim, o processo de melhoria exige o envolvimento de todos os colaboradores e demais envolvidos a fim de obter, de modo sistemático e constante o aperfeiçoamento dos

processos e dos produtos além da mudança cultural da organização e em seu planejamento.

A melhoria contínua deve visar sempre a inovação constante da empresa, melhorando o *layout*, as práticas de trabalho e a qualidade de seus produtos ou serviços. No entanto, a inovação é resultado de todo o processo de aprendizagem adquirido dentro da própria empresa e por meio do conhecimento implícito das pessoas relacionadas com a melhoria (TANAKA e TAMAKI, 2012).

É importante salientar a diferença entre a inovação e a melhoria contínua, que está na busca constante pela perfeição, já que a melhoria contínua preocupa-se com o contínuo e absoluto aperfeiçoamento de todos os processos, enquanto a inovação preocupa-se com os grandes progressos e com o crescimento rápido dos mesmos (GUIMARÃES et al., 2011).

Conforme Scotelano (2007) a fim de elevar a qualidade, a agilidade dos processos, os custos, capacidade das empresas perceberem os seus clientes e a flexibilidade para a mudança, é preciso que sejam aplicadas filosofias, técnicas e ferramentas. Essa aplicação e técnicas de melhoria contínua consiste na solução para produção com eficácia e eficiência, mas é necessário ter o conhecimento e perceber o porquê das suas utilizações.

O Quadro 3 apresenta as ferramentas que podem ser aplicadas durante o processo de melhoria contínua.

Quadro 3 – Programas e ferramentas da qualidade que podem ser empregadas para melhoria contínua

Programas ou ferramentas	Descrição
5S	O programa tem por objetivo, proporcionar um ambiente padronizado, organizado, com o mínimo ou nenhum desperdício e aumentar a produtividade. Tudo isso contribuirá para melhoria de qualidade no serviço, no atendimento, no relacionamento interpessoal da equipe de trabalho, e na criação de um ambiente seguro e agradável. seu nome provém de cinco palavras japonesas, iniciando com a letra S: seiri, seiton, seiso, seiketsu e shitsuke. Ao adaptar-se à língua portuguesa, os “S” foram interpretados como “Senso de”, com a finalidade de manter o nome original do programa. Assim, no Brasil é representado respectivamente por: senso de utilização, senso de ordenação, senso de limpeza, senso de saúde e senso de auto-disciplina (MISQUIATTI, COSTA E POLIONI, 2013).
Diagrama de Ishikawa	O diagrama de Ishikawa tem a capacidade de separar a causa do efeito de um determinado problema (FRANCISCO, 2011). O diagrama de causa e efeito traz diversas vantagens na sua utilização: a) Levantamento não estruturado das causas; b) Foco passa a ser o problema, através da abordagem integrada; c) Efetiva

	pesquisa das causas; d) Ponto de partida para o uso de outras ferramentas básicas; e) Identifica o nível de compreensão que a equipe tem do problema (MELO, 2012, p 330).
5w2h	Plano de ação ou 5W2H, é a ferramenta utilizada para o planejamento de uma determinada ação a ser tomada, capaz de orientar as diversas ações que deverão ser implementadas, essa pode também ser utilizada para descrição de algum problema do qual se necessita de um aprofundamento mais amplo para chegar a sua causa raiz (SANTOS, CECCATO e MICHELON, 2011). A denominação deve-se ao uso de sete palavras em inglês: What (O que, qual), Where (onde), Who (quem), Why (porque, para que), When (quando), How (como) e How Much (quanto, custo). Esta ferramenta é amplamente utilizada devido à sua compreensão e facilidade de utilização (SANTOS, CECCATO e MICHELON, 2011).
Ciclo PDCA	“O ciclo PDCA é um método gerencial de tomada de decisões para garantir o alcance das metas necessárias á sobrevivência de uma organização”. (WERKEMA, 1995, p.17). As letras que formam a sigla PDCA, significam em seu idioma de origem: PLAN, DO, CHECK, ACTION, e sua tradução significam PLANEJAR, EXECUTAR, VERIFICAR, ATUAR (MOURA, 2016).
Kaizen	De acordo com Werkema (2006), o <i>Kaizen</i> é uma metodologia para o alcance de melhorias rápidas, onde se emprega o senso comum e a criatividade de todos para melhorar um processo individual ou um fluxo de valor inteiro. Fullmann (2009) traz uma definição que se assemelha a uma cultura, filosofia, o autor traz que o princípio do <i>Kaizen</i> é a maneira de pensar e agir e atribui a ele uma conotação comportamental.

Fonte: Autor, 2021

## 2.8 METODOLOGIA MULTICRITÉRIO DE APOIO À DECISÃO CONSTRUTIVISTA

A Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão – Construtivista, consiste em uma forma de auxiliar na tomada de decisões, considerando as percepções e valores dos envolvidos no processo, sob a perspectiva de uma visão epistemológica, acerca da tomada de decisões (ENSSLIN, MONTIBELLER e NORONHA, 2001).

Segundo Petry (2005), a visão de conhecimento subjetivista limita-se a considerar somente o envolvido, isto é, os resultados alcançados são inerentes ao sujeito. O conhecimento construtivista considera a visão do sujeito e do objeto. Desta forma, busca-se construir ou gerar o conhecimento sobre o contexto ou situação decisional, a partir da interação entre o sujeito e o objeto.

Costa e Pirlot (1997) afirmam que, segundo a metodologia MCDA, duas convicções básicas informam a modelação da situação investigada: (i) a consideração simultânea dos elementos de natureza objetiva e subjetiva e (ii) a convicção construtivista que tem a participação e a aprendizagem dos decisores, como pilares do paradigma que a informa.

Com o intuito de cumprir o objetivo, ao qual se propõe, a MCDA – C utiliza-se de atividades de apoio à decisão, as quais são subdivididas em três fases:

Estruturação; Avaliação e Elaboração das Recomendações (ENSSLIN, MONTIBELLER e NORONHA, 2001).

A primeira fase consiste na estruturação dos aspectos inerentes ao contexto decisório, com a finalidade de entendê-lo. A identificação dos atores envolvidos é a etapa seguinte da contextualização.

Segundo Zanella (1996), os atores são agentes que de alguma forma intervêm no processo decisório, através de seu sistema de valores, expressando suas preferências, com o propósito de atingir os seus objetivos: sendo influenciado pelo sistema de valores dos demais atores, como também, interagindo com o ambiente, no qual está inserido. Ainda na fase de contextualização, é definido o rótulo para o problema em questão.

Após a contextualização, dando sequência à estruturação é feito o levantamento dos Elementos Primários de Avaliação (EPAs) que são, segundo Keeney (1992), a primeira preocupação manifestada pelos decisores, quando estes confrontam a situação. Os EPAs têm como objetivo, gerar entendimento e definir os limites entre o pretendido e o mínimo aceitável. A organização dos EPAs é feita pela construção dos mapas cognitivos, que para Ensslin; Montibeller e Noronha (2001) é uma hierarquia de conceitos relacionados por ligações de influência entre meios e fins. A partir do Mapa Cognitivo, é construída a árvore de pontos de vista ou estrutura hierárquica de valores (KEENEY, 1992) Os pontos de complexidade menor são conectados aos de complexidade maior, possibilitando sua mensuração. São dois os tipos de ponto-de-vista: Ponto de vista Fundamental (PVF) – aspectos essenciais, considerados pelo decisor, como eixos de avaliação do problema e Ponto de vista Elementar (PVE) – são aspectos meio para atingir um fim, ou seja, meios para alcançar os PVF (ENSSLIN; MONTIBELLER e NORONHA, 2001).

Após identificados todos os PVEs, passa-se à construção dos descritores para cada um deles. Construir descritores significa identificar um conjunto de níveis de impacto que representam, de forma não ambígua, os possíveis desempenhos de uma ação, ordenados em termos e preferência, segundo os sistemas de valores dos decisores (COSTA e SILVA, 1994).

Na fase de avaliação, são construídas as funções de valor para cada descritor. A função de valor é a representação matemática da intensidade de

preferência (diferença de atratividade) entre os níveis de impacto de um descritor (ENSSLIN, MONTIBELLER e NORONHA, 2001).

A terceira fase consiste nas recomendações e ações de melhoria e aperfeiçoamento dos critérios que não atendem às expectativas dos decisores. Nessa fase, são definidas as ações, segundo a problemática de referência, a análise da sensibilidade das respostas da modelagem frente às variações dos parâmetros utilizados, além da geração de estratégias orientadas à ação e análise de sensibilidade do modelo, perante a *performance* das ações (ENSSLIN, MONTIBELLER e NORONHA, 2001).

## 2.9 BOAS PRÁTICAS EM AFOGAMENTO

O afogamento consiste na aspiração por líquido resultado da submersão ou imersão. Aspirar é a entrada de líquido nas vias aéreas, considerada uma condição anormal (SZPILMAN, 2003). Mocellin (2009) complementa que o afogamento consiste em uma asfixia mecânica, por meio da penetração de um meio líquido ou semi-líquido nas vias aéreas, restringindo o acesso de ar aos pulmões. Conforme o Manual de Salvamento Aquático de San Diego EUA (1997), destacam-se como atividades relacionadas ao afogamento: uso de álcool ou drogas, falta de habilidade de natação; pressão dos amigos; mergulho; passeio de barco; pesca; atividades de lazer.

O Escritório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres (UNISDR), que atuou no Brasil por intermédio do Centro de Excelência para a Redução do Risco de Desastres (CERRD) até o ano de 2017, que missionava quanto ao desenvolvimento de comunidades resilientes aos desastres, promovendo mais sensibilização sobre a importância de gerenciar de maneira integrada os riscos de desastres, como um agente central para um desenvolvimento sustentável, minimizando as perdas humanas, sociais, ambientais e econômicas; resultado de desastres socioambientais (ONU, 2002).

No que tange o desastre socioambiental afogamento, no ano de 2018, esse destacou-se como a segunda maior causa de mortes entre crianças de 1 a 9 anos, a terceira de 10 a 14 anos, a quarta de 15 a 24 e a quinta de 25 e 29 anos (SOBRASA, 2018), conforme ilustrado no Quadro 4.

Quadro 4 – Causas gerais de mortes no Brasil entre indivíduos de 1 a 29 anos de idade

	1-4	5-9	10-14	15-19	20-24	25-29
1º	Pneumonia	Transporte	Agressões			
2º	Afogamento		Transporte			
3º	Transporte	Leucemia	Afogamento	Suicídio		
4º	Infecção Intestino	Pneumonia	Leucemia	Afogamento	HIV	
5º	Sepsis	Agressões	Pneumonia		HIV	Afogamento

Fonte: SOBRASA (2018).

Conforme Quadro 4, o afogamento configurou-se no ano em questão, entre as cinco maiores causas de óbito de 1 a 29 anos no Brasil, percebe-se a diminuição de sua ocorrência conforme a maturação da idade do indivíduo, porém ainda apresenta elevada relevância em quantidade de vidas perdidas de crianças, jovens e adultos em plena fase produtiva (TRINTA, 2019).

De acordo com o Boletim de Afogamentos (SOBRASA, 2018), 116 países disponibilizaram informações a respeito da ocorrência de afogamentos, dentre esses o Brasil ocupava o terceiro lugar no número de óbitos por afogamentos, percebe-se assim a gravidade da problemática.

Dados mais recentes relatados no Boletim Brasil (SZPILMAN, 2021) destacam que 5.627 brasileiros morreram afogados no ano de 2019. Ademais, estima-se que os incidentes aquáticos não fatais cheguem a mais de 100.000. Os dados mostram também que, infelizmente, as crianças são as maiores vítimas dessa situação, pois o afogamento é uma das 4 principais causas de morte entre 1 e 18 anos de idade.

Diferentes fatores fazem do Brasil uma nação convidativa para a prática de atividades aquáticas, a priori frente suas dimensões continentais, possuindo um litoral de aproximadamente 7 mil km de extensão (BRASIL, 2015). Associado a esse fator destaca-se ainda o clima subtropical que permite uma recreação aquática durante quase todas as estações do ano, em distintos espelhos d'água que, em sua totalidade, já foram cenário de tragédias que resultaram em óbitos por afogamentos, em lagoas, cachoeiras, rios piscinas, represas, reservatórios de águas, banheiras dentre outros (SOBRASA, 2016)

Szpilman (2021) esclarece que mais de 90% as ocorrências de óbitos resultam pelo fato de os indivíduos ignorarem os riscos, não respeitarem os limites pessoais, ou ainda por desconhecerem como agir.

Levando em consideração todos os fatores citados, Szpilman (2021) defende ser essencial agir em prol da prevenção de afogamentos. Sendo assim, planejar a intervenção do afogamento é vital. O autor destaca a linha do tempo do afogamento (Figura 2):

- Compreender o problema do afogamento: Cenário aquático, faixa etária, idade, sexo, hora, época, fator precipitante, dentre outros;
- Planejar intervenções: Considerar ações, gatilhos, atores e intervenções;
- Implementar a reavaliação: preparação, prevenção, reação e mitigação.

Figura 1 – Linha do tempo do afogamento – Modelo sistemático do processo de afogamento



Fonte: Szpilman (2021).

Szpilman (2021) apresenta três ações que podem reduzir a ocorrência de afogamentos: Compreender o problema afogamento; multiplicar a prevenção e; conhecer o próprio risco pessoal de afogamento.

Diversos modelos e ações preventivas e programas estão disponíveis, desenvolvidos pelos Corpos de Bombeiros, Defesa Civil, entidades não governamentais e agências internacionais. Autores como Szpilman, Martins, Schinda, Cantwell, etc, concordam que a prevenção é a estratégia mais eficiente no combate a esse desastre. A cadeia de sobrevivência no afogamento (Figura 3) ilustra simbólica e precisamente a cronologia de ações, destacamento a priori a prevenção, apontando as cabíveis intervenções para reverter as etapas do afogamento (TRINTA, 2019).



Fonte: SOBRASA (2018).

Mocellin (2009) salienta que para trabalhar na prevenção de afogamentos e acidentes aquáticos, é essencial compreender como tal ambiente se estrutura, reconhecendo ainda os perigos e riscos que os mesmos podem oferecer aos banhistas. Essas informações são importantes no ordenamento de ações educativas eficientes, além da distribuição de equipamentos e materiais, bem como indicar e sinalizar os locais que apresentam perigos e riscos adequadamente.

Para Mocellin (2009) a prevenção de acidentes em espaços aquáticos consiste em ações tomadas, de modo preventivo, pelas autoridades competentes, por meio da limitação ou proibição de áreas impróprias para banho. Essas ações se complementam com a atuação do pessoal e material especializado, sinalizações com bandeiras, demarcação de áreas de banho e apitos.

A melhor ação em combate ao afogamento é a prevenção, ou seja, identificar a potencial vítima e evitar que o evento ocorra. Assim, com a implementação de me-

didat preventivas em determinada localizaçãõ é essencial reconhecer os perigos e riscos, além do público usuário, a fim de estabelecer as medidas de prevençãõ adequadas. Medidas preventivas simples contra o afogamento podem ser implementadas e apresentarem resultados eficazes (MOCELLIN, 2009).

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa está subsidiada por produções científicas interdisciplinares e documentais que referenciam as temáticas dos modelos de gestão, indicadores de afogamento para as discussões teóricas, e, abordagens qualitativas e quantitativas para compreensão das principais variáveis relacionadas às ocorrências de afogamento.

Conforme Creswell (2007), este estudo se configura como caráter quali-quantitativo, pois possibilita estratégias de investigação e compreensões multidisciplinares, por causa das diferentes tipologias associadas, uma vez que há pesquisa bibliográfica e análise documental para subsídio do caráter qualitativo, assim como o levantamento em gráficos para o caráter quantitativo e qualitativo.

O objetivo da pesquisa tem caráter descritivo e interpretativo, utilizando de fontes de dados secundários com pesquisa documental e bibliográfica. Segundo Cooper e Schindler (2003, p. 136) o caráter descritivo busca atender descrições de fenômenos ou características associadas com a população-alvo, estimar as proporções de uma população que tenha estas características, assim como buscar associações entre diferentes variáveis.

O período de análise será de 2019 a 2021 em virtude do início do funcionamento do Sistema INTEGRA pela SSP que deram mais confiabilidade aos dados a partir desse período.

O tratamento de dados utilizará técnicas de análise de conteúdo, reflexões e inferências.

Como estratégia de pesquisa será usada a pesquisa diagnóstica que é uma investigação aplicada que propõe explorar o ambiente, levantando e definindo problemas (LAKATOS e MARCONI, 1992).

Os dados serão coletados analisados através da Análise estatística descritiva básica, fazendo correlações entre os dados disponíveis (Data, Hora, Cidade, Bairro, Logradouro, Nº, Coordenada geográfica, tipo de ambiente, Idade, Sexo, País de nascimento, Estado de nascimento, Cidade de Nascimento) no banco de dados do CBMSC de da Polícia Civil.

Sobre o tipo a pesquisa é bibliográfica, documental e estudo de campo, empregando o conhecimento disponível sobre o tema em estudo em fontes bibliográficas, como: livros, artigos científicos, dissertações, legislações e monografias, em fontes documentais como: relatórios, manuais organizacionais, entre outros, e estudo de campo, tendo em vista que o estudo baseia-se em uma situação real (ZANELLA, 2013).

## 4 CARACTERIZAÇÃO, DESCRIÇÃO E ANÁLISE DA REALIDADE ESTUDADA

### 4.1 LEGISLAÇÃO E NORMAS AFETAS AO SALVAMENTO AQUÁTICO DO CBMSC

O CBMSC é uma instituição que tem seus pilares na hierarquia e disciplina, os ordenamentos, regras e procedimentos fazem parte das rotinas operacionais e administrativas, sendo uma instituição eminentemente dirigida de forma burocrática, entretanto vem seguindo as orientações do Governo do Estado e buscando novas formas de administrar trazendo ferramentas modernas como o Planejamento Estratégico da corporação.

Neste capítulo caracteriza-se todo o regramento burocrático envolvido no Serviço de Salvamento Aquático de SC, buscando todo material que tenha como objetivo o melhoramento do indicador de desempenho óbito por afogamento.

Constitucionalmente cabe ao CBMSC a execução do serviço de salvamento aquático de Santa Catarina sendo previsto na Constituição Estadual no art. 108:

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

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

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

[...]

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

VIII – prevenir acidentes e incêndios na orla marítima e fluvial.

Para cumprir sua missão constitucional o CBMSC atua com o salvamento aquático no salvamento de pessoas, na prevenção por guarda-vidas, na prevenção de acidentes na orla marítima e fluvial e no estabelecimento de normas em relação às pessoas, como vemos funciona de forma a atender as mais diversas áreas, sendo seu objetivo final reduzir as mortes por afogamento, para atingir tal objetivo e sua missão constitucional foi construído toda uma estrutura administrativa e operacional com características bem burocráticas.

A priori será necessário apresentar alguns conceitos básicos afetos à atividade de salvamento aquático, para que se possa compreender melhor o papel dos diversos atores envolvidos.

O serviço de proteção balneária por Guarda-vidas surgiu nos anos 60 devido ao aumento de turistas em Balneário Camboriú era executado somente pelos Guarda-vidas militares, a partir dos anos 2000 com o aumento do número de cidades atendidas pelos CBMSC, foi-se migrando para um sistema de coworking junto a sociedade, com as primeiras turmas do Curso de Formação de Guarda-vidas Cíveis em Florianópolis e Itajaí, sendo o maior impulsionador dessas atividades o Sr. CEI. BM. RR. Onir Mocellin, inicialmente as contratações eram realizadas pelas Prefeituras Municipais, mas em razão das diferenças salariais pagas pelas prefeituras e uma padronização nos horários do guarda-vidas civis o CBMSC assumiu o serviço e estabeleceu a forma de prestação de serviço voluntário para a atividade. Tendo para isso desenvolver toda questão legal, financeira, de formação e coordenação da atividade dos guarda-vidas civis voluntários.

O Manual de Capacitação em Salvamento Aquático do CBMSC, Santa Catarina (SANTA CATARINA, 2021, p. 15) conceitua o Salvamento Aquático como:

Uma atividade, na maioria das vezes realizada por grupamentos de busca e salvamento, e pelos Corpos de Bombeiros. Associada aos mais diversos ambientes aquáticos de lazer, sejam eles, rios, lagoas, represas, mares, piscinas e outros mananciais; a atividade de salvamento aquático, visa não somente o ato de salvar o outro, mas também de se salvar. É voltada para a prevenção da integridade física de pessoas e bens envolvidas em ocorrências, nas quais a água seja o agente causador de acidentes.

Como apresentado o Salvamento Aquático é a atividade responsável proteção da integridade física das pessoas, primeiramente, dos bens, da salvaguarda de outrem, de si mesmo e pela redução de acidentes em todo meio aquático, possuindo uma diversidade de variáveis ambientais.

O manual de salvamento (SANTA CATARINA, 2021) relata outras áreas de atuação, que podem ser percebidas através da apresentação dos cursos de capacitação, esses cursos são destinados aos integrantes da instituição, sendo todos relacionados com o Salvamento Aquático, tais como:

- Curso de Mergulho Autônomo (CMAut);

- Curso de Busca e Resgate em Inundações e Enxurradas (CBRIE);
- Curso de Condutor Naval (CCN);
- Curso de Salvamento com Moto Aquática (CSM);
- Curso Avançado de Embarcação Resgate (CAER);
- Curso de Instrutor de Guarda-vidas (CIGV);
- Curso de Guarda-vidas Militar (CGVM).

A preocupação na capacitação de profissionais em Salvamento Aquático é um fator de destaque na atuação, atendem não somente o público interno, como também em relação a comunidade, onde através da Educação Comunitária e são ofertados à sociedade diversos cursos, dentre os quais destacamos os relacionados com o Salvamento Aquático, sendo o Curso de Guarda-vidas Civil Voluntário (CGVCV) e o Curso de Recertificação de Guarda-vidas Civil Voluntário (CRGVCV) (SANTA CATARINA, 2021).

Para dar corpo a essa estrutura e realizar as atividades de proteção nas praias e balneários do estado através dos Guarda-vidas Civil Voluntários, o CBMSC utiliza de Legislação Federal, Legislação Estadual, e de portarias, diretrizes operacionais e ordens do Comando Geral que preveem as diversas para a execução dessa missão.

As principais leis são afetas ao Serviço Voluntário (Guarda-vidas Civil Voluntário), percebe-se que a bastante tempo o CBMSC, para isso foi construído todo o amparo legal, financeiro e social para a execução do serviço de salvamento aquático.

Como o Estado optou como forma de contratação o voluntariado, recorreu inicialmente à Lei Federal Nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre esse tipo de serviço voluntário e a partir daí optou por uma forma de prestação de serviço voluntária com regras estabelecidas pelo Estado.

A legislação referente a prestação de serviço voluntário na atividade de salvamento aquático no Estado, é regida pela Lei Estadual Nº 13.880, de 4 de dezembro de 2006 alterada pela Lei nº 13.880/2006, tais leis dispõem sobre a prestação de serviço voluntário na atividade de salvamento aquático no território do Estado e estabelece outras providências. Sua regulamentação foi realizada através do Decreto Estadual Nº 1333, de 16 de outubro de 2017. Os valores do

ressarcimento das despesas com alimentação e transporte, para execução do serviço voluntário de salvamento aquático, são atualmente regidos pelo Decreto Estadual Nº 1.068, de 29 de dezembro de 2020.

Em referência ao arcabouço de leis afetas ao serviço de salvamento aquático essas se referem especialmente sobre a forma e requisitos para a contratação dos voluntários, definem subordinação disciplinar aos GVCV, e dá direitos e garantias em caso de enfermidade e/ou acidentes que eventualmente ocorram no desenvolvimento da atividade de salvamento aquático. A regulamentação dessas leis foi realizada através do Decreto 1333 de 2017.

Em relação ao planejamento e execução do serviço, o Comando do CBMSC definiu as estratégias de ação através de Portarias, Diretrizes Operacionais Permanentes, e ordens.

O modelo burocrático é tão incrustado que toda a rotina diária do serviço de salvamento aquático está detalhada na Diretriz de Procedimento Operacional Permanente (Dtz POP) NR 09, emanada pelo Comandante Geral do CBMSC. Esta diretriz dispõe sobre as normas gerais de funcionamento do serviço de salvamento aquático prestado pelo CBMSC, sua finalidade é padronizar os procedimentos operacionais e as condutas de pessoal, para que o serviço prestado seja uniforme em todo o estado. Seu principal objetivo é orientar as Organizações de Bombeiro Militar (OBM) do CBMSC, quanto ao planejamento e a execução do Serviço de Salvamento Aquático e delegar atribuições específicas ao setor operacional da prestação deste serviço (SANTA CATARINA, 2021).

Além da diretriz operacional que regula o planejamento e execução do serviço, as questões relativas a todo o processo de relativas às especificidades das atividades do Guarda-vidas Voluntários, são reguladas por portarias que definem diversos critérios desde o processo de formação do GVCV (Portaria Nr 473), os processos de recertificação do GVCV (Portaria Nr 472), também se define com os exames de habilidades específicas na formação do GVCV (Portaria Nr 235), cria um código de conduta do GVCV (Portaria Nr 234), define a forma de contratação através do instrumento Termo de Adesão ao serviço voluntário (Portaria Nr 232).

A preocupação com o uso de drogas ilícitas, que se mostra incompatível com o serviço de salvamento aquático, foi abordada com a Portaria Nr 475 de 10 de

setembro de 2016, que prevê a realização de exame toxicológico de urina na assinatura do termo de adesão, pois numa atividade que exige muita atenção, o uso de drogas prejudica a capacidade física, de concentração e de atenção, fundamentais para o serviço, não sendo uma conduta esperada do GVCV (SANTA CATARINA, 2021).

Ao exercerem suas funções, tanto o Guarda-vidas Militar quanto o Civil possuem direitos assegurados em relação à indenização por óbito ou invalidez permanente, total ou parcial, os militares pela Lei Estadual Nº 14.825, de 05 de agosto de 2009, e aos GVCV estes benefícios ao GVCV são ratificados a partir da publicação da Portaria nº 333, de 7 de julho de 2021 do CBMSC e, principalmente, a contar a partir da publicação do Decreto nº 1333, de 16 de outubro de 2017, como anteriormente abordado, e os principais pontos abordados pela Portaria Nr 456/2020/CBMSC e no Decreto tratam sobre seguro-saúde, auxílio ressarcimento, indenização por óbito ou por invalidez permanente, total ou parcial, pensão vitalícia em caso de invalidez permanente total ou parcial e, em caso de óbito, bem como a instituição de pensão aos dependentes.

#### 4.2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO CBMSC

No ano de 2018 o CBMSC instituiu o Planejamento Estratégico (PE) através da Portaria Nr 80, editada pelo então Comandante Geral da época Cel. BM. Onir Mocellin. Segundo o Comandante se uma instituição pretende crescer de forma sustentável, essa deve possuir objetivos claros e conhecidos pelos seus integrantes, e o Planejamento estratégico é a ferramenta mais adequada para tal, pois possibilita projetar ações, descobrindo necessidades internas e externas, e fazendo a análise das tendências dos aspectos sociais, econômicos e políticos.

O documento traz em sua introdução o anseio da corporação como sendo:

O Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Santa Catarina (CBMSC) busca, na visão do Estado catarinense, ser uma corporação sustentável, inovadora e empreendedora, atuando com eficiência, eficácia e efetividade em todos os processos e, em especial, no aprimoramento técnico-profissional do capital humano, para preservar a vida, o patrimônio e o meio ambiente catarinense.

A busca em ser uma corporação que tenha preocupação com sustentabilidade, inovação e empreendedorismo, e buscando atuar com eficiência, eficácia e efetividade, preocupa-se especialmente em aprimorar técnica e profissionalmente o capital humano, na busca da preservação da vida, do patrimônio e do meio ambiente no nosso estado.

O PE foi iniciado em 2015, foi realizado o levantamento dos pontos fortes e fracos, das oportunidades e ameaças institucionais, analisando a situação global e regional na qual o CBMSC estava inserido, dessa forma definiu a nova visão de futuro da corporação, seus valores e objetivos estratégicos para manter a excelência na prestação e gestão dos serviços de bombeiro.

O instrumento foi após inúmeras discussões técnicas e reuniões, validado pelo Comando-Geral no Seminário Estadual dos Oficiais do CBMSC, que teve como tema o Plano Estratégico (Figura 4) e a construção do Plano de Gestão Estratégica, e ficou definido 2030 como objetivo final.

Figura 3 - Plano Estratégico





Fonte: Governo do Estado de Santa Catarina (2021).

Pode-se extrair que propósito almejado pelo PE é a excelência na prestação de serviços de bombeiro à sociedade catarinense, mas é necessário colocar o plano em prática e prospectá-lo com a competente análise dos cenários nacional, estadual e municipal, com os quais a corporação está em constante interação, sendo importante a necessidade de mitigar as resistências e monitorar os resultados para termos um futuro promissor como corporação.

#### 4.2.1 Mapa Estratégico

O mapa estratégico foi construído utilizando o método *Balanced Scorecard*, de forma a deixar explícita a hipótese da estratégia, na medida em que, todos os indicadores se interligam por meio de uma cadeia lógica de causa e efeito. Todas as ações foram construídas em torno da missão, buscando o maior grau de eficácia e eficiência para atender as necessidades da sociedade, buscando reduzir custos, e com mais rapidez e qualidade nos atendimentos.

### 4.3 CARACTERIZAÇÃO DO MODELO DE GESTÃO DO GOVERNO DE SC BASEADO NOS INDICADORES DE DESEMPENHO E AVALIAÇÃO

A Lei Complementar 741 de 12 de junho de 2019 dispõe sobre a estrutura organizacional básica e modelo de gestão da Administração Pública Estadual, no âmbito do Poder Executivo, que além implementar o modelo de gestão da Administração Pública Estadual através dos indicadores de desempenho e resultados, coaduna-se com os princípios da Lei Ordinária Nr 17.715 de 23 de janeiro de 2019, indo a favor do compromisso do Governo do Estado no combate à corrupção em todas as formas e contextos, bem como com a integridade, a transparência pública e o controle social.

A implementação do modelo de gestão da Administração Pública Estadual por meio de indicadores de desempenho e resultados, busca uma gestão pautada na transparência, no controle administrativo, na integridade, na governança e na inovação, objetivando a redução de despesas, o amplo acesso pela sociedade, a melhoria da qualidade dos serviços públicos e a formação prioritária de parcerias entre o Estado e a sociedade (Lei 741, 2019).

#### 4.3.1 Plano de Desenvolvimento de Santa Catarina

Uma síntese do objetivo do PDSC por ser traduzido pelas palavras do então governador da época Governador Eduardo Pinho Moreira:

Poder público e sociedade mais uma vez se unem em torno da elaboração de um planejamento futuro, condizente com a realidade atual e pautado pelas principais demandas sociais e econômicas. Juntos, acreditamos que é possível fazer de Santa Catarina o melhor lugar para se viver, trabalhar e empreender. Missão que naturalmente nos revela novos caminhos e exige de administradores e servidores públicos o imediato compromisso com uma gestão eficaz, baseada na seriedade do trato dos recursos públicos e no firme propósito de manter as contas equilibradas.

O Plano de Desenvolvimento de Santa Catarina 2030 visa consolidar na administração pública estadual o planejamento estratégico de desenvolvimento de médio e longo prazo. Serve como instrumento referencial e orientador da ação governamental, preparando o Estado para os desafios de uma visão de futuro que

tem como foco uma sociedade referência em sustentabilidade, inovação e empreendedorismo, com equidade social e regional.

O Plano traça objetivos, indicadores, metas e ações estratégicas voltadas à reduzir as desigualdades e promover a equidade social, buscar desenvolvimento regional sustentável, impulsionar o desenvolvimento inovativo e a capacidade empreendedora da sociedade catarinense.

#### **4.3.2 Modelo de Gestão da Administração Pública Estadual**

O Modelo de Gestão da Administração Pública Estadual de Santa Catarina tem como base 264 indicadores de desempenho que orientam os resultados a serem alcançados pelo Governo do Estado em quatro grandes áreas: melhoria da gestão pública, investimento em infraestrutura e mobilidade, geração de desenvolvimento econômico sustentável e geração de desenvolvimento social. O modelo foi construído conjuntamente por todos os órgãos que compõe o poder Executivo estadual em mais de 200 encontros setoriais durante 2019, onde foram definidas as prioridades das entregas que governo deve realizar para atender a sociedade catarinense. Os resultados estão sendo acompanhados desde o mês de dezembro de 2019 através de uma ferramenta de gestão e análise de dados (CEONNet), disponível em uma plataforma online para os gestores públicos e acompanhada de perto pelo governador Carlos Moisés.

Toda semana são realizadas reuniões do colegiado de governo, onde os gestores fazem a atualização dos dados para acompanhar a evolução dos indicadores e ajustar as ações que precisam ser adotadas para seguir os objetivos traçados.

##### *4.3.2.1 Diretriz Estratégica do Governo do Estado*

O modelo de Avaliação de Desempenho Estratégico visa acompanhar, mensalmente, a evolução do desempenho das diversas áreas de governo, possibilitando identificar, setorialmente, quais os indicadores cujo desempenho está em nível comprometedor, ou seja, que carecem de ação urgente por parte dos

gestores. Permitem também identificar qual o nível de excelência a ser alcançado por cada indicador (benchmarking), direcionando a gestão para a melhoria contínua e a busca por resultados, e integrar todos os indicadores globalmente, permitindo ter uma avaliação abrangente do desempenho do governo (INDICADORES SEA, 2020).

O objetivo principal é melhorar a gestão pública, tornando-a cada vez mais eficiente e efetiva, produzindo mais e melhores serviços, com a utilização racional dos recursos previstos no orçamento público. Com isso, espera-se obter recursos próprios para poder investir em infraestrutura. Com a melhoria da gestão e o investimento em infraestrutura, almeja-se a melhoria dos serviços prestados à população e a criação de condições adequadas ao desenvolvimento econômico do Estado, de modo sustentável, resultando no Desenvolvimento Social tão almejado por todos. Todo esse modelo está pautado na lógica de melhoria contínua do desempenho (INDICADORES SEA, 2020).

#### *4.3.2.2 Indicadores de desempenho*

O Poder executivo de Santa Catarina utilizando do método PDCA (Plan, Do, Check and Act), buscou alinhar Planejamento Estratégico com Administração Estratégica, e traçou a estratégia de gestão baseada em indicadores de desempenho.

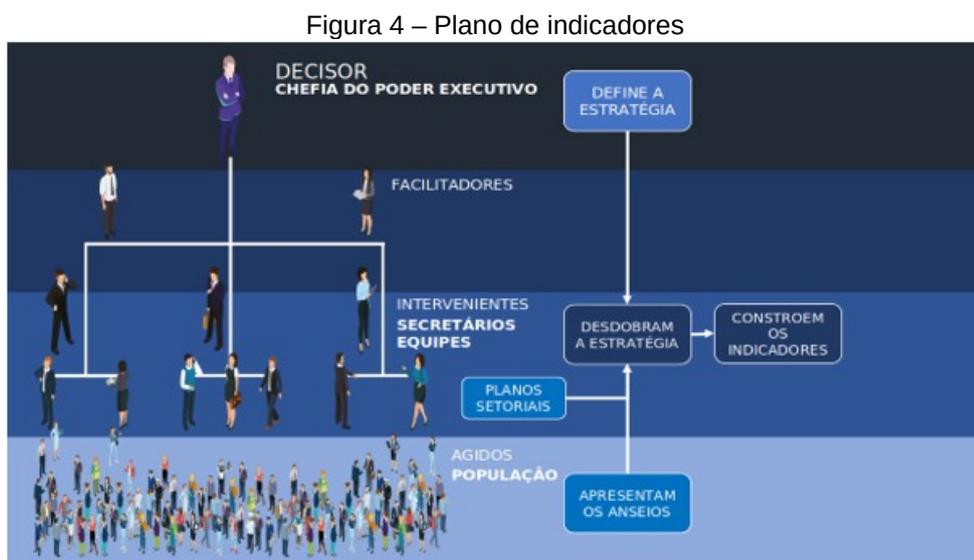
Como principal ator na gestão de todo o processo o governador determinou a seus secretários e gestores que desdobrassem a estratégia na construção de indicadores com o objetivo de tracionar o desempenho do estado na melhoria da gestão.

O objetivo do modelo adotado, não é ter um caderno de indicadores, o objetivo do modelo é impulsionar o desempenho do governo nas áreas estratégicas definidas, não servindo para comparar com outros estados. Para se realizar o comparativo com outros estados é utilizado o Ranking de Competitividade dos Estados, onde Santa Catarina ocupa a segunda colocação.

O Poder Executivo estadual buscou através da Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão – Construtivista, desenvolvida em parceria com a Universidade Federal de Santa Catarina, por meio do Departamento de Engenharia de Produção,

e com a Polícia Militar de Santa Catarina que já se utilizava dessa metodologia para fazer sua gestão.

Definida a estratégia pelo Governador, foram realizadas ações com apoio de facilitadores, que interagiram com os intervenientes, que neste caso foram os secretários e suas equipes, que buscaram junto a população quais seriam os seus anseios para com a gestão pública catarinense (Figura 5).



Fonte: Governo de Santa Catarina (2021).

O modelo estratégico definido tem como objetivo melhorar a gestão pública, garantindo recursos para investimentos, investido e melhorando a infraestrutura, com intuito de gerar melhorias nos serviços e no desenvolvimento econômico, contribuindo para a geração de desenvolvimento social.

Desta forma a construção de indicadores que refletisse ações para tornar Santa Catarina o melhor lugar para se viver, visitar, trabalhar, e empreender, teve início com o estabelecimento de quatro grandes áreas estratégicas: Gestão Pública, Infraestrutura e mobilidade, desenvolvimento econômico sustentável e desenvolvimento social (Figura 6).

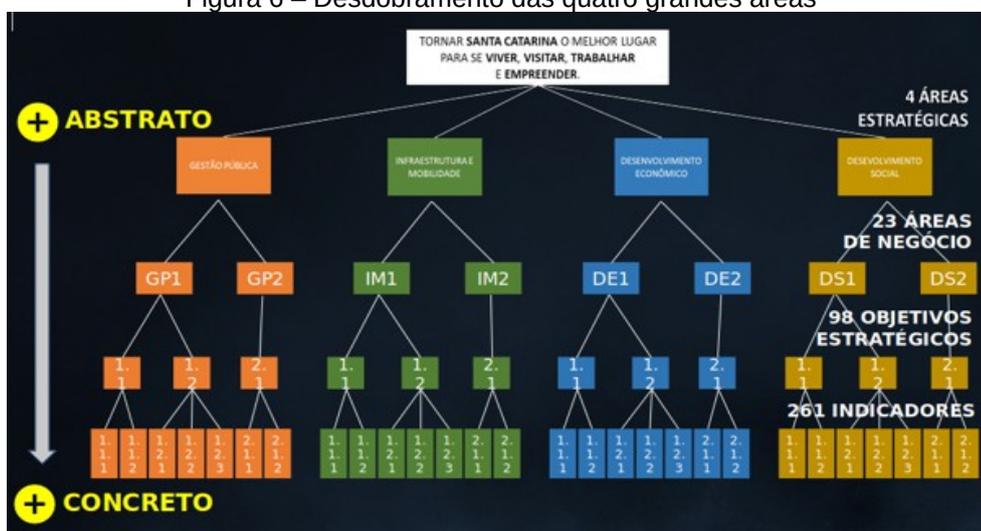
Figura 5 - Quatro grandes áreas estratégicas



Fonte: Governo de Santa Catarina (2021).

Desta forma essas quatro grandes áreas foram desdobradas, partindo do abstrato para o concreto, em 23 áreas de negócios que por sua vez se desdobraram em 98 objetivos estratégicos que terão seu desempenho medido através de 261 indicadores, conforme Figura 7.

Figura 6 – Desdobramento das quatro grandes áreas



Fonte: Governo de Santa Catarina (2021).

Após a construção dos indicadores pelas equipes, foi realizada a construção das escalas, onde buscou-se verificar quais eram os níveis médios desses indicadores no país, sendo esse o ponto de partida, após verificou-se quais eram os melhores valores desses indicadores, sendo esses os valores de excelência (Figura 8).

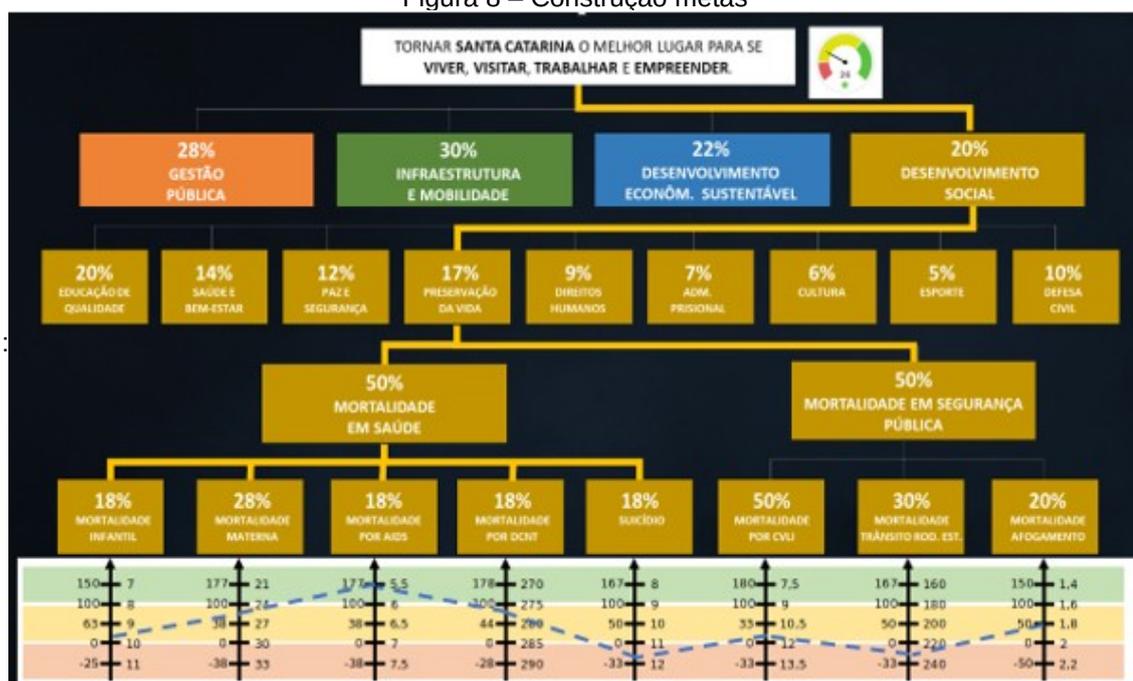
Figura 7 – Construção de escalas



Fonte: Governo de Santa Catarina (2021).

Definiu-se então que abaixo do valor de mercado seria considerado que o indicador está em um nível comprometedor, que os valores entre o nível de partida e o de excelência seriam considerados como valores de mercados e acima dos valores de excelência a meta a ser atingida. Como o objetivo do trabalho é analisar os indicadores afogamento atentou-se a demonstrar a definição do mesmo (Figura 9).

Figura 8 – Construção metas



Fonte: Governo de Santa Catarina (2021).

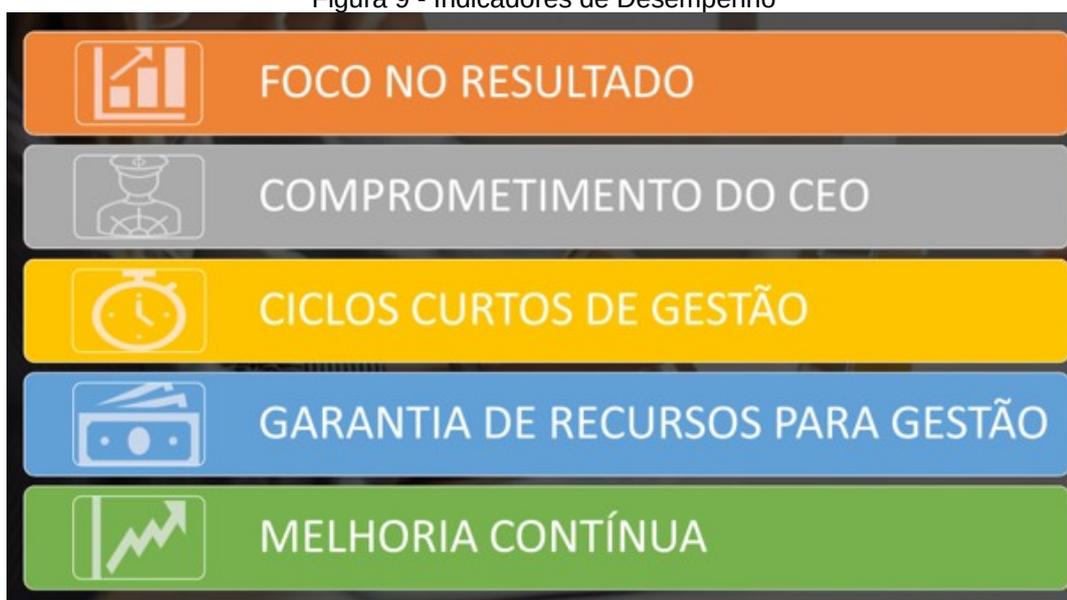
O indicador de desempenho afogamento faz parte da área estratégica – desenvolvimento social, ficou estabelecido que sua área de negócio seria a preservação da vida, sendo objetivo estratégico a mortalidade em segurança pública, sendo responsável por 20 % da composição do índice do objetivo estratégico da redução da mortalidade em segurança pública.

Para realizar a análise do modelo completo, foi utilizado como ferramenta a Plataforma CEONNET, que possibilita organização, mensuração e monitoramento das atividades do governo. A utilização dessa ferramenta possibilita que o gestor concentre sua atenção e seus esforços em aspectos potencialmente capazes de influenciar os resultados de sua organização, potencializando esses resultados a partir das avaliações de desempenho.

Após a construção dos indicadores, foram alimentados os dados da ferramenta CEONNET, e os indicadores foram validados pelo Governador, e a partir de então serão reavaliados periodicamente com vistas a Gestão da Melhoria.

A lógica da gestão baseada em Indicadores de Desempenho é fazer uma gestão com foco no resultado, tendo o comprometimento do CEO (Governador), com programação de ciclos curtos de gestão, buscando a garantia de recursos financeiros para a gestão, tendo em vista sempre a melhoria contínua (Figura 10).

Figura 9 - Indicadores de Desempenho



Fonte: Governo de Santa Catarina (2021).

Desta forma a partir da definição dos indicadores, é realizado um diagnóstico do mesmo, buscando suas causas e a partir de então traça-se um plano de ação, baseados em rotinas, inovação, projetos ou alteração de processos, então é dado um prazo para a execução dos planos e ação. Após a execução do plano de ação é realizada a análise do resultado e feita uma comparação com o indicador, e desta forma é feita a Gestão da Melhoria com a análise do Governador (Figuras 11 e 12).



Fonte: Governo de Santa Catarina (2021).



Fonte: Governo de Santa Catarina (2021).

#### 4.4 ANÁLISE DOS DADOS

Para realizar a análise dos dados foram utilizados os dados disponíveis no Painel de informações analíticas da Operação Veraneio, *Business Intelligence*, Sistema *Qlik Sense* da Secretária de Estado da Segurança Pública, que utiliza os dados do Sistema E-193 e dados da Polícia Civil para compor o seu banco de dados sobre afogamento, os dados analisados são referentes ao período de 2019 a 2021, sendo esses dados utilizados para definir o indicador de afogamento do governo.

Os dados serão analisados por ano, região do estado (por Batalhão), por município, sexo e idade, hora do afogamento e local de ocorrência tais parâmetros foram definidos devido podermos comparar com outros estudos e os dados do Boletim Brasil de Afogamento.

O intuito da análise foi de verificar variáveis qualitativas que poderiam contribuir na elaboração na fase de diagnóstico do Plano de Ação do CBMSC para melhoria do indicador óbito por afogamento.

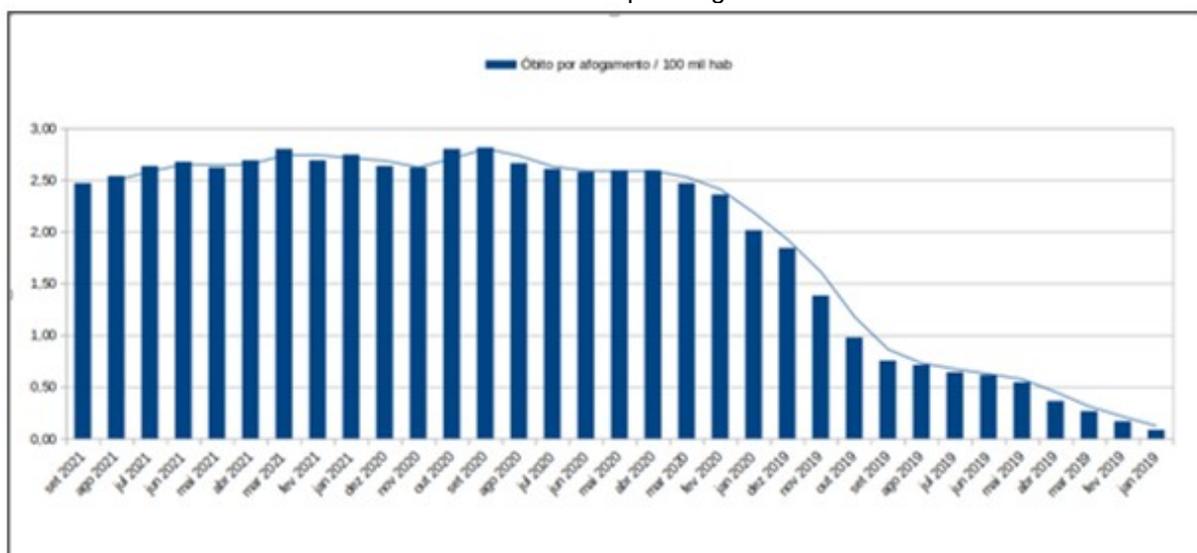
##### **4.4.1 Análise do indicador de desempenho óbito por afogamentos**

A primeira análise realizada será da tela Painel Indicadores CBMSC, com dados carregados em 09 de outubro de 2021, às 23:33, publicado para o Bombeiro Militar em 04 de outubro de 2021, nesse painel é onde serão carregados os dados para o acompanhamento dos indicadores de desempenho definidos para o alcance dos objetivos estratégicos dos planos de comando e planejamento estratégico do CBMSC, e tem frequência mensal de atualização dos dados.

Ao abrir o painel os dados são apresentados em forma de planilha sendo classificados por ano/mês, sendo os indicadores atribuídos: Arrastamento, óbito por afogamento, afogamento com recuperação, bens salvos/prejuízo, usuários do aplicativo *Firecast* comunidade e usuários do aplicativo Praia Segura.

Para melhor visualização os dados sobre o indicador óbito por afogamento foram retirados da planilha e foi desenvolvido o Gráfico 1.

Gráfico 1 – Óbitos por afogamento



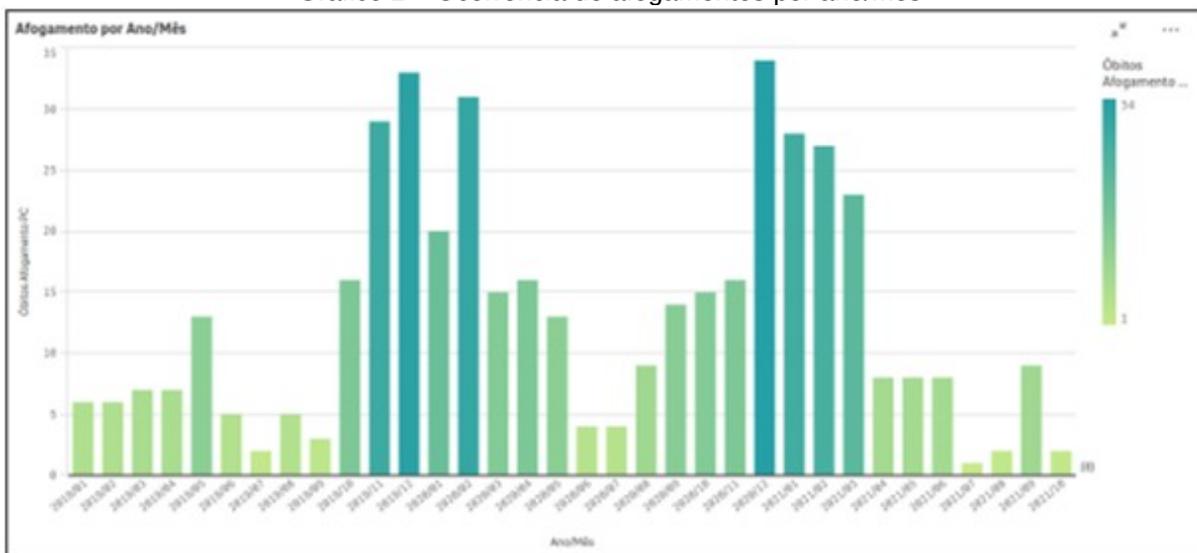
Fonte: Autor (2021).

O ano de 2019 foi o primeiro em que o sistema passou a ser alimentado, assim verifica-se que o indicador aumentou até alcançar o valor acumulado de 12 meses, e a partir de então obteve-se o valor a ser considerado do indicador. Nota-se um aumento considerável de 2,01 em janeiro para 2,36 em fevereiro, frente a ocorrência de 51 óbitos nos meses de janeiro e fevereiro de 2020. O maior valor para o indicador no período analisado foi de 2,81 no mês de setembro de 2020.

#### 4.4.2 Por ano/mês

A maior ocorrência de óbitos por afogamentos foi nos meses de verão, minimizando nos meses do outono e inverno e voltando a crescer a partir da primavera quando a temperatura sobe, conforme relatado no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Ocorrência de afogamentos por ano/mês



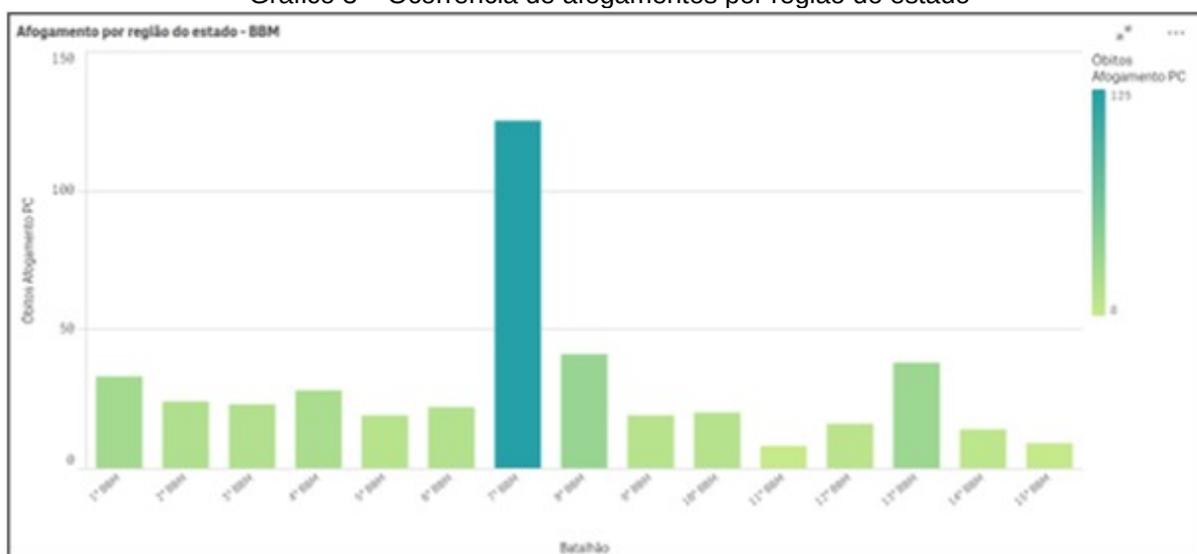
Fonte: Autor (2021).

Analisando o Gráfico 2, e considerando os estudos anteriores de Mocellin e Spilzman, confirma-se essa tendência, mostrando que a preocupação deve ser redobrada nas épocas em que a temperatura é mais elevada, pois é natural que nesses meses as pessoas busquem por divertimentos aquáticos em praias, piscinas, lagos, açudes, cachoeiras dentre outros, para se refrescarem, no entanto não dão atenção as medidas de preventivas, e podem resultar assim em acidentes aquáticos e no óbito por afogamento.

#### 4.4.3 Por região do Estado

O Gráfico 3 relata os óbitos por afogamento por região do estado.

Gráfico 3 – Ocorrência de afogamentos por região do estado



Fonte: Autor (2021).

Por meio do Gráfico 3 nota-se que a maior ocorrência de óbitos por afogamento ocorreu na área de atuação do 7º BBM com sede em Itajaí, que atende a região de Itajaí a Joinville, em segundo lugar vem a região do 8º BBM em Tubarão, que atende a região de Tubarão a Imbituba, e em terceiro lugar observamos que a região do 13º BBM, que atende de Balneário Camboriú a Tijucas.

Com auxílio da ferramenta *Qlinks Sense* foi possível identificar as cidades em que ocorreram as mortes por Batalhão, conforme Gráfico 4.

Gráfico 4 – Ocorrência de afogamentos por cidade



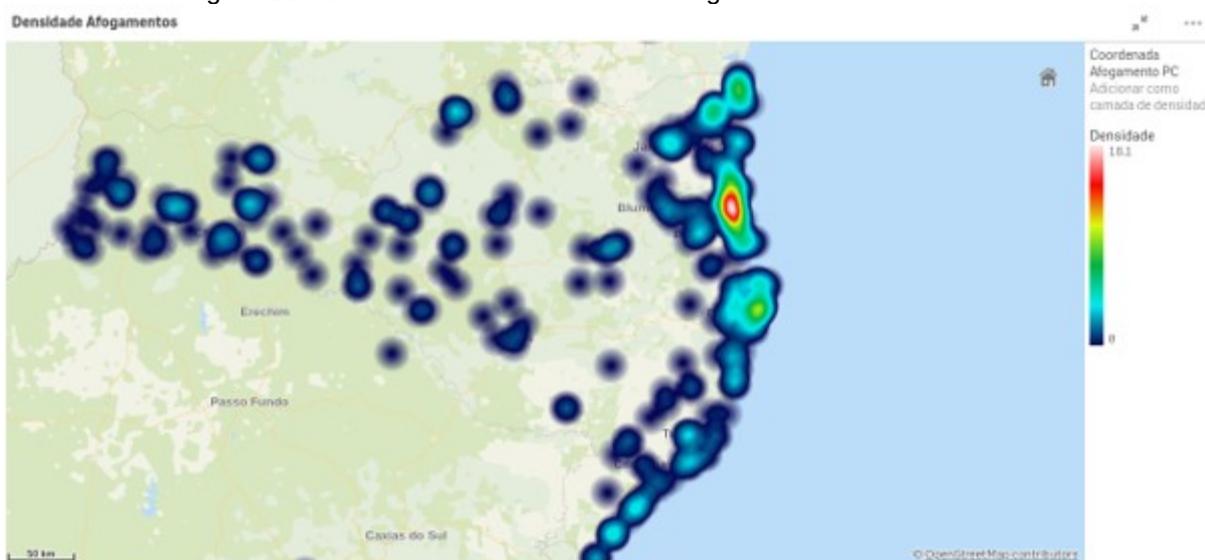
Fonte: Autor (2021).

Conforme Gráfico 4 dos óbitos ocorridos na área do 7º BBM destacam-se as

ocorrências na cidade de Itajaí, uma justificativa se deve a cidade possuir belas praias que atraem os turistas e um rio de grande importância na com diversas áreas de banho conta com o maior número. Destaca-se ainda a cidade de Joinville que é a maior cidade do Estado e possui em seu entorno a baía da Babitonga.

O mapa ilustrado na Figura 13 apresenta a densidade das ocorrências dos afogamentos distribuídas pelo estado, pode visualizar claramente as áreas de Itajaí, litoral Norte e grande Florianópolis com as maiores incidências.

Figura 12 – Densidade de ocorrência de afogamentos em nível estadual



Fonte: Autor (2021).

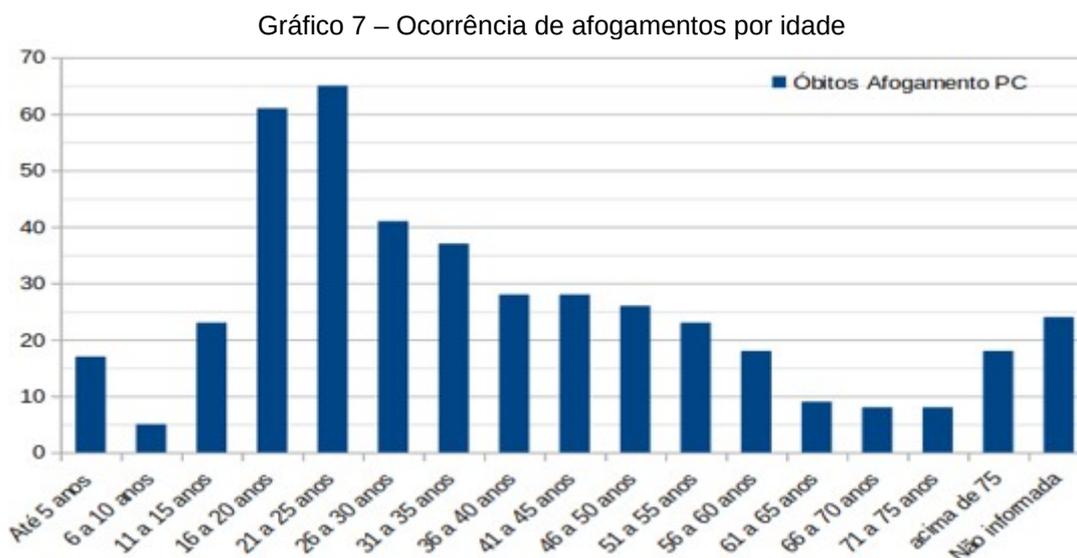
#### 4.4.4 Por município de incidência

Nesta análise foi possível evidenciar que o município com maior número de óbitos por afogamento foi Florianópolis, seguido de Itajaí e Joinville, conforme apresentado no Gráfico 5. Esses dados são similares aos apresentados por Mocellin (2009), mostrando que a maioria dos óbitos ocorrem nas maiores cidades litorâneas.



#### 4.4.6 Por idade

Analisou-se ainda a ocorrência de óbitos por faixa etária a fim de identificar a que mais registrou óbitos por afogamento, conforme ilustrado no Gráfico 7.



Fonte: Autor (2021).

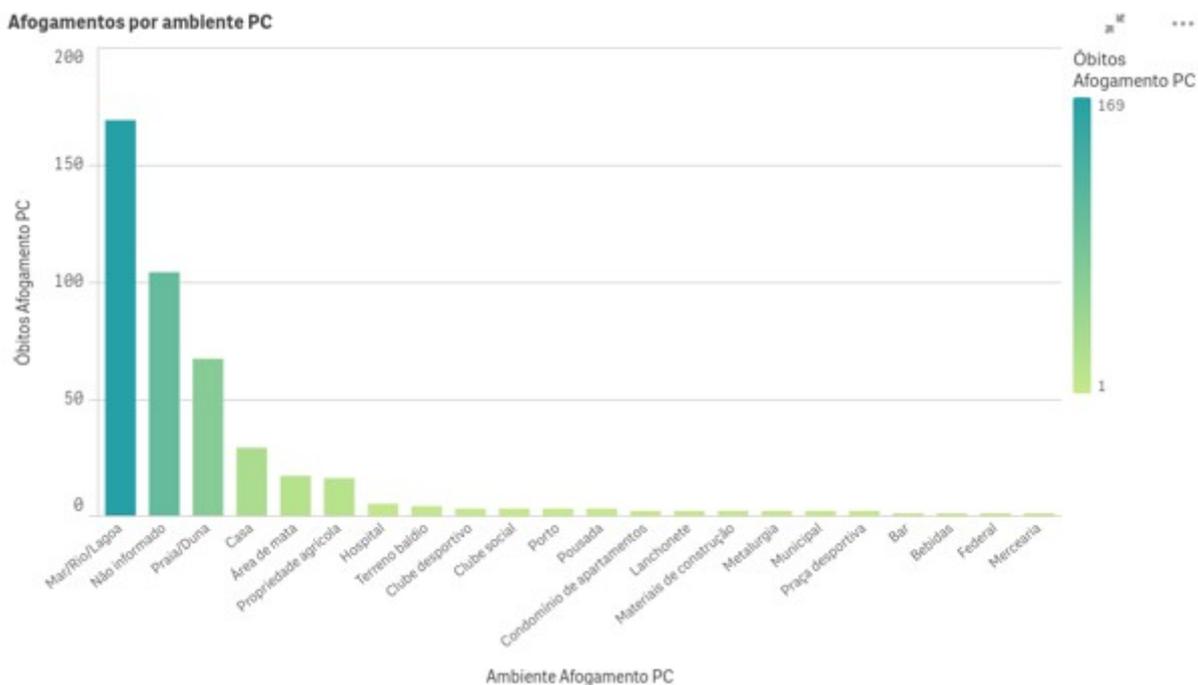
Conforme Gráfico 7 a faixa etária com maior ocorrência de óbitos por afogamento é entre 16 e 25 anos de idade, sendo atribuídos 135 óbitos em sua maioria ocorridos nos meses de verão, sendo Itajaí a mais afetada com 9 óbitos.

#### 4.4.7 Por ambiente do afogamento

O Sistema Integra contém em seu banco de dados as informações referentes ao ambiente do afogamento, sendo classificados pelas seguintes categorias: Mar/Rio/Lagoa, Praia/Duna, Casa, Área da mata, Propriedade agrícola, hospital, etc. Aqui cabe destacar que é importante classificar os óbitos pelo tipo de água que ocorreram se água doce ou salgada, ou se definir categorias mais genéricas que se pudesse realizar tal distinção, pois as ações referentes a cada ambiente necessitam de ações preventivas diferentes.

O Gráfico 8 relata as ocorrências em cada um dos locais classificados.

Gráfico 8 – Ocorrência de afogamentos por local



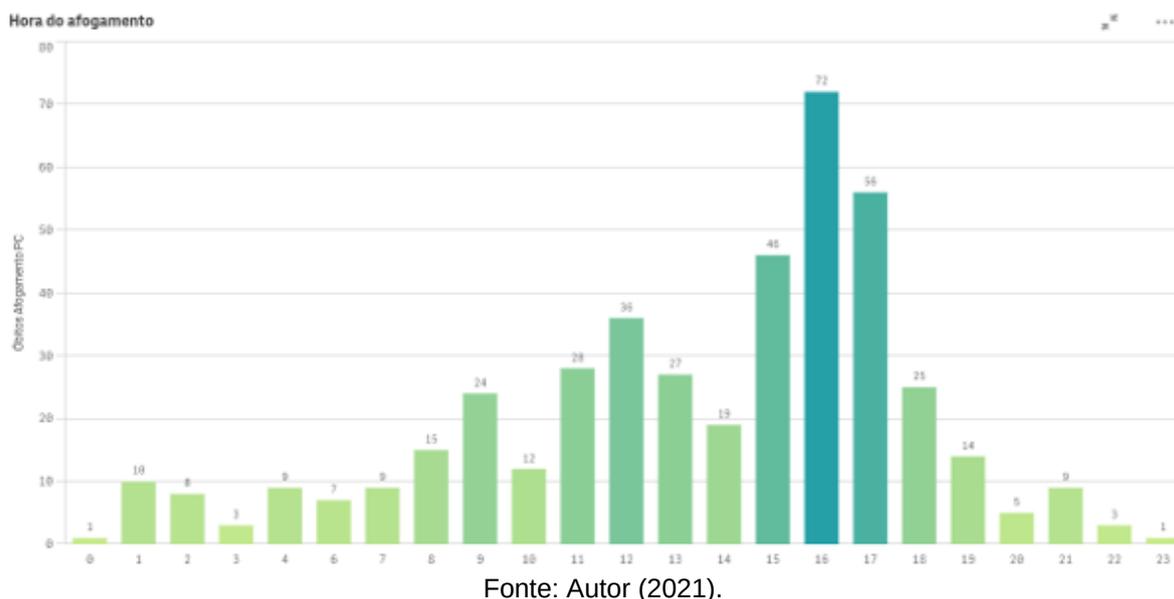
Fonte: Autor (2021).

Conforme Gráfico 8 as maiores incidências são nos rios, lagos e mar, com 169 óbitos no período, sendo que a idade média dessas ocorrências foi manipulada na ferramenta *Qlink Sense* teve seus valores aproximados de 33 anos.

#### 4.4.8 Hora do afogamento

Analisou-se ainda os dados relacionado ao horário de ocorrência dos óbitos por afogamento, conforme Ilustrado no Gráfico 9.

Gráfico 9 – Ocorrência de afogamentos por afogamento



Conforme Gráfico 9, analisado o indicador pelo horário em ocorreram constata-se que as maiores incidência são no período vespertino sendo que ocorreram mais da metade das ocorrências nesse período, sendo que a média de idade é de 31 anos.

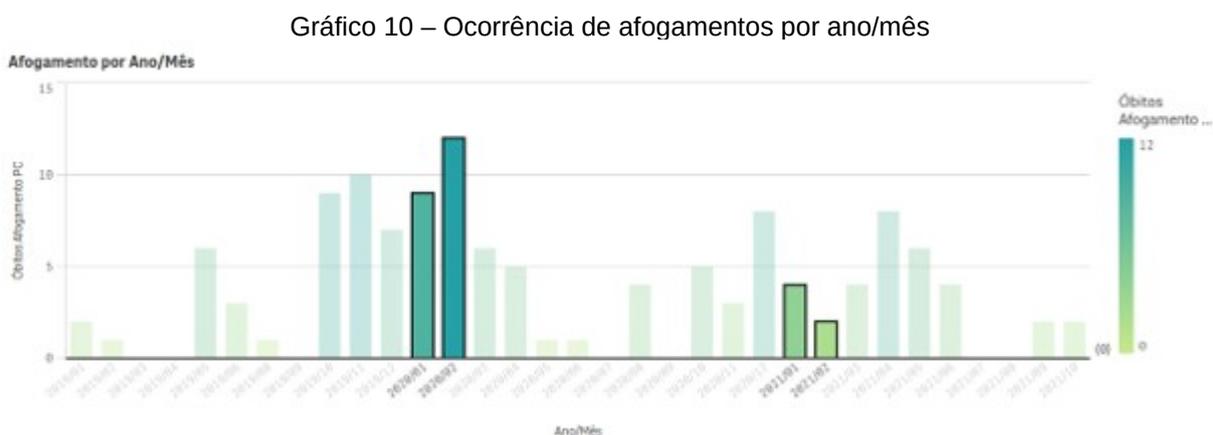
#### 4.4.9 Correlações entre as variáveis

Com auxílio da ferramenta *Qlink Sense* foi possível fazer o cruzamento entre os dados procurando variáveis e gráficos de densidade para implementação de ações preventivas pontuais. Por exemplo, selecionando a hora do afogamento 16 horas, temos a informações sobre todos os outros indicadores referente a essas ocorrências. Assim a média de idade dessas ocorrências é 28 anos, sendo 72 óbitos, sendo a maior parte em cidades litorâneas. Em relação ao sexo dos afogamentos 91,7 % são homens e 8,3% mulheres, faixa de maior incidência é dos 15 aos 25 anos.

Selecionando a faixa de idade entre 0 e 5 anos comprova-se que a média de idade dos acidentes é 1,71 anos, sendo que as ocorrências aconteceram em sua maioria no ambiente casa, sendo Lages o município de maior incidência. Em relação

ao período do dia as mesmas se concentraram no período vespertino. Sendo 9 masculinos e 8 feminino.

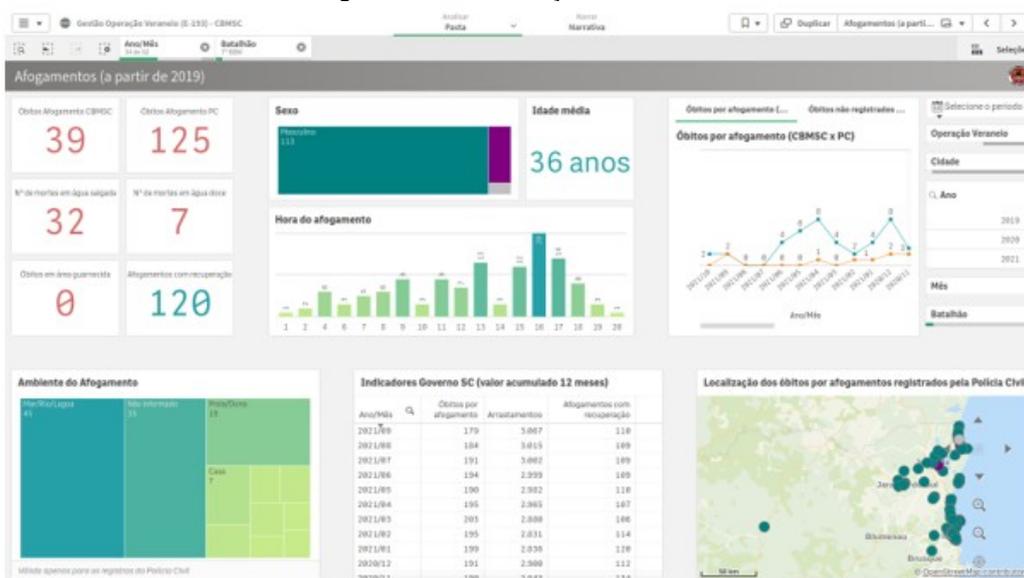
O Gráfico 10 ilustra a relação de óbitos por afogamento por ano/mês.



Fonte: Autor (2021).

A ferramenta se apresenta como uma excelente maneira de visualizar a evolução na melhora do indicador, os dados apresentados ao selecionar a região do estado 7º BBM mostra a considerável diminuição dos afogamentos se compararmos os anos de 2020 e 2021 com os dados de janeiro e fevereiro. Com uma redução de 27 para 7. Entretanto se compararmos os meses de abril e maio dos mesmos anos constata-se houve um aumento de 6 para 14 ocorrências. A faixa de horário na área do 7º BBM segue a tendência do estado e se concentra no período vespertino (Figura 14).

Figura 13 – Informações do 7º BBM



Fonte: Autor (2021).

A Figura 14 ilustra a tela do Painel Gestão Operação Veraneio (E-193) – CBMSC com a seleção dos anos de 2019 a 2021 e com dados relativos ao 7ºBBM. O painel é uma ferramenta muito importante para o gestor prever ações preventivas para diminuir os óbitos por afogamento pois permite que o mesmo monitore pontos que já ocorreram afogamentos bem como direcionar as campanhas preventivas para o público específicos de acordo com o tipo de ambiente.

## **5 PROPOSTA DO PLANO DE AÇÃO**

Para a proposição do Plano de Ação foram considerados como base a formato já realizado para os indicadores de desempenho Arrastamento e Praia Segura, ou seja, no formato de uma ordem de acordo com a Resolução 15-2021 – Manual de Redação e Documentos do CBMSC (Publicado no Boletim 18-21).

Buscou-se bases técnicas nos sites dos Corpos de Bombeiros de São Paulo, Minas Gerais, Paraná, Goiás, Mato Grosso do Sul, Rondônia, Acre, Bahia e Paraíba, e também da Sociedade Brasileira de Salvamento Aquático.

Foi ainda considerado, durante a elaboração do Plano de Ação, as ações previstas no plano de ação referente ao plano de ação do governo do indicador de desempenho afogamento.

O Plano de Ação desenvolvido está apresentado no Apêndice A.

## 6 CONCLUSÃO

O CBMSC é constitucionalmente responsável pela segurança dos ambientes aquáticos em Santa Catarina, com o advento da Lei 741 o estado implementou uma gestão estratégica com base em indicadores de desempenho.

As atividades de salvamento aquático do CBMSC têm seu fundamento no modelo burocrático de gestão, e se caracteriza por atender todas as características da mesma com regras e hierarquia.

O afogamento é um problema de nível mundial e merece atenção, já que a prevenção é a melhor arma na redução dos números de óbitos.

O CBMSC através do planejamento estratégico inicia uma gestão com base na Nova Administração Pública com uma visão mais voltada para as entregas e gestão da qualidade.

A construção dos indicadores do governo se deu através da Metodologia Multicritério e definiu 4 indicadores para o CBMSC.

Os dados que compõem os indicadores foram retirados do Sistema Integra da SSP e alimentam o *Qlink Sense*, ferramenta de *Business Intelligence* capaz de relacionar os dados identificando características do afogamento a nível regional para melhor efetividade das ações.

Os Corpo de Bombeiros militares do Brasil utilizam em sua maioria as mesmas informações de prevenções, sendo que o que tem de mais atual em Prevenção em afogamentos está no site da SOBRASA, sendo o norte a ser seguido.

### 6.1 SUGESTÕES

- Melhorar a coleta dos dados de forma a diferenciar os acidentes em água doce e salgada;
- Melhorar a classificação dos locais que ocorrem.

## REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, F. L. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente.** Brasília: Cadernos ENAP, no. 10, 1997.

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 41, n. especial, p. 67-86, 2007.

AMARU, M.A. C. **Introdução à Teoria Geral da Administração**, 3ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2015. 9788522495559. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522495559/>. Acesso em: 23 set. 2021.

ARAGÃO, Cecília Vescovi de. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público**, [S.L.], v. 48, n. 3, p. 104-132, 24 fev. 2014. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). <http://dx.doi.org/10.21874/rsp.v48i3.391>. Disponível em: <https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/391>. Acesso em: 28 set. 2021.

BASTOS, B. E CHAVES, C. **Aplicação de Lean Manufacturing em uma Linha de Produção de uma Empresa do Setor Automotivo.** 2012.

BEHN, R. D. **O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática.** Revista do Serviço Público, Brasília, ano 49, nº 4, p. 5-46, out./dez. 1998.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na Reforma do Estado: entre eficiência e democratização.** Barueri: Manole, 2003. 259 p.

BERGUE, S. T. **Gestão de pessoas: liderança e competências para o setor público.** Brasília. Enap. 2019.

BULIGON, D. **O controle interno na administração pública como instrumento de governança e governabilidade na gestão dos municípios paranaenses.** Dissertação (Mestre em Planejamento e Governança Pública). Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba. 2012.

CAMEU JÚNIOR, Jorge Artur. **Sistemas de informações no gerenciamento da operação veraneio do corpo de bombeiros militar de santa catarina: proposta de aperfeiçoamento do programa e-193.** 2013. 96 f. TCC (Graduação) - Curso de Curso de Especialização em Gestão Pública Com Ênfase À Atividade de Bombeiro Militar, Esag, Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

CARVALHO, D. **As disfunções da burocracia transformam-se na própria "burocracia".** Administradores.com, 24 abr. 2010. Seção Artigos.

CHIAVENATO, I. **Administração: teoria, processo e prática (PLT 302)**. Rio de Janeiro: Elsevier 2011, 2º reimpressão.

CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração nas organizações**. 7. Ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração Geral e Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006. (Provas e Concursos).

COOPER, D. R.; SCHINDLER, P. S. **Métodos de Pesquisa em Administração**. 7. ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.

CORPO DE BOMBEIRO MILITAR DE SANTA CATARINA (Estado). Ordem nº 08-20-ComdG, de 11 de agosto de 2020. Plano de ação do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina que compõem a Gestão Estratégica por indicadores de desempenho e resultados do Governo de Santa Catarina. **Ordem**. Florianópolis, SC, 13 ago. 2020. Disponível em: <https://documentoscbmsc.cbm.sc.gov.br/uploads/9ec9541ff1f4e619fab3f3661c2e2a77.pdf>. Acesso em: 11 set. 2021.

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA. **Plano Estratégico 2018 - 2030**. Florianópolis: CBMSC, 2018.

COSTA, C. A. B.; PIRLOT, M. **Thoughts on the future of multicriteria field: basic convictions and outline for a general methodology**. Multicriteria Analysis Berlim: Springer Verlag, 1997.

COSTA, C. A. B.; SILVA, F. N. **Concepção de uma 'boa' alternativa de ligação ferroviária ao porto de Lisboa: uma aplicação da metodologia multicritério de apoio à decisão e à negociação**. Investigaçao Operacional v. 14 p. 115-131, 1994.

COSTA, R. A. T.; SOUZA, M. V. P. **A percepção holística da administração gerencial no serviço público**. Revista de Administração Geral. v.1, n.2, p.138-153. 2015.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DENHARDT, Robert B.; CATLAW, Thomas J.. **Teorias da administração pública**. 7. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017. 380 p. Tradução: Noveritis do Brasil; Revisão Técnica: Marcus Vinícius Gomes.

DIAS, R. de O. **A eficiência do modelo burocrático militar na prestação do serviço de segurança pública pela Polícia Militar de Goiás**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração). Sistema de Ensino Profissional Conectado, Universidade Norte do Paraná, Goiânia, 2011.

DUARTE, I. C. G. **Melhoria Contínua Através do Kaizen: Estudo de Caso.** Dissertação (Mestre em Engenharia e Gestão Industrial). Universidade Da Beira Interior. Covilhã. 2013.

ENSSLIN, L.; MONTIBELLER NETO, G.; NORONHA, S. N. **Apoio à decisão: metodologia para estruturação de problemas e avaliação multicritério de alternativas.** Florianópolis: INSULAR, 2001.

FARIA, L. J. **Nova Administração Pública: O Processo de Inovação na Administração Pública Federal Brasileira Visto pela Experiência do “Concurso Inovação na Gestão Pública Federal.** XXXIII EnANPAD. São Paulo. 2009.

FARIA, Santa Catarina Henrique de; MENEGETTI, Francis Kanashiro. Burocracia como organização, poder e controle. **Revista de Administração de Empresas**, [S.L.], v. 51, n. 5, p. 424-439, out. 2011. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-75902011000500002>. Disponível em: <https://rae.fgv.br/rae/vol51-num5-2011/burocracia-como-organizacao-poder-control>. Acesso em: 28 set. 2021.

FERLIE, E. et al. **Anova administração Pública em Ação.** Brasília: Editora da Universidade de Brasília: ENAP, 1999.

FONSECA, H. **Teoria da burocracia: O grande criador Max Weber.** (2019). Disponível em: <https://administradores.com.br/artigos/teoria-da-burocracia-o-grande-criador-max-weber>. Acesso em: 06 out. 2021.

FRANCISCO, L. L. Banas Qualidade. V. 233. São Paulo: Maxi, 2011.

GIRGLIOLI, P. P. **Burocracia.** In: Bobbio, Norberto et alii. Dicionário de Política. 7. ed. Brasília, UnB, v.1, 1995.

GUIMARÃES, J., SEVERO, A., ELIANA, A. E DORION, E. **Inovação no processo e melhoria contínua em uma indústria de plásticos do polo moveleiro da serra gaúcha.** 2011.

KEENEY, R. L. **Value-Focused Thinking: A Path to Creative Decision-making.** Cambridge: Harvard Univ. Press, 1992.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Metodologia do trabalho científico.** 4.ed. São Paulo: Atlas, 1992.

LEITE, A. G. **Os processos organizacionais: o modelo burocrático dentro das empresas comerciais.** Anais do Conic-Semesp. Volume 1, 2013 - Faculdade Anhanguera de Campinas - Unidade 3. ISSN 2357-8904.

MAIA, Kadma; ARAÚJO, Richard Medeiros de; SANO, Hironobu; ALLOUFA, Jomária Mata. Nova gestão pública e motivação no serviço público: a carreira de EPPGG como alternativa para as dis. **Revista Gestão Pública: Práticas e desafios**, Recife,

v., n. 6, p. 123-155, dez. 2012. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1727>. Acesso em: 02 out. 2021.

MALISKA, Marcos Augusto. MAX WEBER E O ESTADO RACIONAL MODERNO. **Revista Eletrônica do Cejur**, [S.L.], v. 1, n. 1, p. 15-28, 31 dez. 2006. Universidade Federal do Paraná. <http://dx.doi.org/10.5380/cejur.v1i1.14830>. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/cejur/article/view/14830>. Acesso em: 28 set. 2021.

MATIAS-PEREIRA, Santa Catarina . **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009. 290 p. Revista e atualizada.

MELO, M. Guia de Estudo para o Exame PMP. 4 ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2012.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO - MARE. **Os avanços da Reforma da Administração Pública: 1995-1998**. Brasília: MARE, 1997b. 127 p. Cadernos MARE da Reforma do Estado; volume 15.

MISQUIATTI, F.; COSTA, M; F. M.; TALITA POLIONI, T. T. **Implantação do programa 5s em uma empresa do ramo automotivo: um estudo de caso**. Fgp - Faculdade G&P Bacharelado Em Administração De Empresas. Pederneiras. 2013.

MOTTA, F. C. P.; VASCONCELOS, I. G. **Teoria Geral da Administração**. São Paulo: Thomson Learning, 2006.

MOCELLIN, O. **Afogamento no estado de Santa Catarina: diagnóstico das mortes ocorridas entre os anos de 1998 e 2008**. Monografia (Especialista em Administração Pública). Universidade do Sul de Santa Catarina. Florianópolis. 2009.

MOURA, A. F. M. T. **A importância do Ciclo PDCA no processo de Melhoria Contínua Além Paraíba**. Faculdade de Ciências Jurídicas e Gerenciais. 2016. Disponível em: <https://feap.edu.br/wp-content/uploads/2017/03/ADM-TCC-2016-Marilza-Tome.pdf>. Acesso em: 18 out. 2021.

ONU. **Escritório Das Nações Unidas Para Redução Do Risco De Desastres**. 2002. Disponível em: <https://news.un.org/pt/tags/escritorio-das-nacoes-unidas-para-reducao-do-risco-de-desastres>. Acesso em: 05 set. 2021.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 120, n. 1, p. 7-40, abr. 1996. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1734/1/1996%20RSP%20ano.47%20v.120%20n.1%20jan-abr%20p.07-40.pdf>. Acesso em: 13 set. 2021.

PETRI, Sérgio M., **Modelo Para Apoiar a Avaliação das Abordagens De Gestão de Desempenho e Sugerir Aperfeiçoamentos: Sob a Ótica Construtivista**. Tese (Doutro em Engenharia de Produção). Universidade Federal de Santa Catarina. Brasil. 2005.

PIMENTA, C. C. **Desafios e oportunidades no setor de compras governamentais na América Latina e Caribe: o caso brasileiro**. Brasília: ENAP, 1998

POLLIT, C.; VAN THIEL, S.; HOMBURG, V. **New Public Management in Europe. Adaptation and alternatives.** New York: Palgrave and McMillian, 2007.

PRANDO, A. A. F. **Disfunção Burocrática: um estudo de caso do excesso de papel no DAOCS / UFES.** UFES, Vitória-2013.

RAMOS, M. A. E. **A filosofia kaizen no processo produtivo da empresa construblocos Scherer.** Monografia (Bacharel em Administração). Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Ijuí. 2014.

REZENDE, F. da C. **Tendências da gestão pública nos países da OCDE.** In: LEVY, Evelyn; DRAGO, Pedro Anibal (Orgs.). **Gestão Pública no Brasil contemporâneo.** São Paulo: Fundap, 2005.

SANCHES, R. O. **Desburocratização na Administração Pública.** Faculdades do Brasil. Pós-graduação em Administração Pública. Curitiba, 2007.

SANTA CATARINA, Rafael Manoel (org.). **Manual de Capacitação em Salvamento Aquático: serviço de guarda-vidas.** Florianópolis: Cbmesc, 2021. 209 p.

SANTA CATARINA. **Decreto nº 1.333, de 16 de outubro de 2017.** Disponível em: <https://www.escavador.com/diarios/569361/DOESC/P/2017-10-17?page=11>. Acesso em: 05 set. 2021.

SANTA CATARINA. Decreto nº 1.069, de 29 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/sc/decreto-n-1069-2020-santa-catarina-altera-o-art-12-do-decreto-no-1-333-de-2017-que-regulamenta-a-lei-no-13-880-de-2006-que-dispoe-sobre-a-prestacao-de-servico-voluntario-na-atividade-de-salvamento-aquatico-no-territorio-do-estado-e-estabelece-outras-providencias>. Acesso em: 05 set. 2021.

SANTA CATARINA. **Lei complementar nº 741, de 12 de junho de 2019.** Disponível em: [http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2019/741\\_2019\\_lei\\_complementar.html](http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2019/741_2019_lei_complementar.html). Acesso em: 10 set. 2021.

SANTA CATARINA. **Lei nº 13.880, de 04 de dezembro de 2006.** Disponível em: [http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2006/13880\\_2006\\_Lei\\_promulgada.html](http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2006/13880_2006_Lei_promulgada.html). Acesso em: 05 set. 2021.

SANTA CATARINA. Manual de Capacitação em Salvamento Aquático do CBMSC. 2021. Disponível em: <https://www.google.com/search?q=Manual+de+Capacita%C3%A7%C3%A3o+em+Salvamento+Aqu%C3%A1tico+do+CBMSC+%2C+Santa+Catarina&oq=Manual+de+Capacita%C3%A7%C3%A3o+em+Salvamento+Aqu%C3%A1tico+do+CBMSC+%2C+Santa+Catarina&aqs=chrome..69i57.882j0j9&sourceid=chrome&ie=UTF-8>. Acesso em: 05 set. 2021.

SANTOS, D. S.; CECCATO, M. S.; MICHELON, M. H. **Eficiência da ferramenta 8d aplicada em uma indústria do setor metal-mecânico-estudo de caso.** Monografia (Bacharel em Engenharia de Produção). FAE Centro Universitário. Curitiba. 2011.

SCOTELANO, S. **Implementation of the Kaizen Philosophy and a Research about its Dissimination in an Automobilistic Industry.** Revista da FAE, Curitiba, Vol.10, N.2, pp.165- 177. 2007.

SKOWRONEK. **Construindo um novo estado americano.** Cambridge: Cambridge University Press. 1982.

SOBRASA. Disponível em: <http://www.sobrasa.org/afogamento-boletim-epidemiologico-no-brasil-ano-2017-ano-base-de-dados-2015-e-outros/>. Acesso em: 20 set. 2021.  
SOUZA, Carlos Hugo Stockler de. **Do laço húngaro às estrelas.** Vila Velha: ABOVE, 2011.

SZPILMAN, David. **AFOGAMENTOS. O que está acontecendo? Boletim Brasil.** 8. ed. Rio de Janeiro: Sobrasa, 2021. 29 p. Disponível em: <https://www.sobrasa.org/afogamento-boletim-epidemiologico-no-brasil-ano-2021-ano-base-de-dados-2019-e-outros/>. Acesso em: 11 set. 2021.

SZPILMAN, David.; ORLOWSKI, J. P.; BIERENS, J. **First aid courses for the aquatic environment:** hand book of drowning, Nehterland, 2003.

TANAKA, O. Y.; TAMAKI, E. M. O papel da avaliação para a tomada de decisão na gestão de serviços de saúde. *Ciencia & Saúde Coletiva*, v. 17, n. 4, p. 821-828, 2012.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Weber e a burocracia. **Revista do Serviço Público**, [S.L.], v. 38, n. 4, p. 79-90, 19 jul. 2017. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). <http://dx.doi.org/10.21874/rsp.v38i4.2328>. Disponível em: <https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/2328>. Acesso em: 28 set. 2021.

TRINTA, P. Q. **Análises de óbitos relacionados a afogamentos – estudo de Caso em cinco municípios do estado do rio de janeiro.** Universidade Federal Fluminense. Dissertação (Mestre em Defesa e Segurança Civil). Niterói. 2019.

VASCONCELOS, F. C. de. Racionalidade, autoridade e burocracia: as bases da definição de um tipo organizacional pós-burocrático. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 38, n. 2, p. 199 a 220, 2004. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6534>. Acesso em: 28 set. 2021.

WEBER, M. (2006). **Ciência e política: duas vocações.** São Paulo: Martin Claret.

WEBER, M. **Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva.** 2. ed. Ciudad de México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1974. 2 v.

WERKEMA, M.C., **Lean Six Sigma**: Introdução às ferramentas do Lean Manufacturing. Belo Horizonte: Werkema, 2006.

WOODROW WILSON. **The Study of Administration**. (1887).

ZANELLA, Í. J. **As problemáticas técnicas no apoio à decisão**. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil, 1996.

Sites:

[http://www.ccb.policiamilitar.sp.gov.br/portalc/\\_educacao-publica/midias-edpub/folders/pdf/FERIAS.pdf](http://www.ccb.policiamilitar.sp.gov.br/portalc/_educacao-publica/midias-edpub/folders/pdf/FERIAS.pdf)

[http://www.ccb.policiamilitar.sp.gov.br/portalc/\\_educacao-publica/midias-edpub/folders/pdf/AFOGAMENTOS.pdf](http://www.ccb.policiamilitar.sp.gov.br/portalc/_educacao-publica/midias-edpub/folders/pdf/AFOGAMENTOS.pdf)

[http://www.ccb.policiamilitar.sp.gov.br/portalc/\\_educacao-publica/midias-edpub/folders/pdf/PRAIA-SEGURA.pdf](http://www.ccb.policiamilitar.sp.gov.br/portalc/_educacao-publica/midias-edpub/folders/pdf/PRAIA-SEGURA.pdf)

<https://www.bombeiros.mg.gov.br/images/stories/folders2014/pdf/cbmmgafogamento.pdf>

<http://cbm.ba.gov.br/ambientes-aquaticos>

<https://www.bombeiros.pr.gov.br/Pagina/Banho-Seguro-Praias>

<http://www.bombeiros.ms.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/12POP-Salvamento-Aqu%C3%A1tico.pdf>

<https://www.bombeiros.go.gov.br/wp-content/uploads/2017/07/MANUAL-GUARDA-VIDAS-2017.pdf>

<https://www.cbm.ro.gov.br/index.php/transparencia/noticias/928-cbmro-dicas-de-seguranca-afogamento>

<http://cbmac.acre.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/cbmac-afogamentos.pdf>

<https://bombeiros.pb.gov.br/confira-as-dicas-de-prevencao-e-cuidados-para-frequentadores-de-praias/>

<https://www.sobrasa.org/>

## APÊNDICES

### APÊNDICE A – Plano de Ação

ORDEM DE SERVIÇO Nº 1/21/CMTG

Florianópolis, 28 de outubro de 2021.

Plano de ação do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina que compõe a Gestão Estratégica por indicadores de desempenho e resultados Afogamento do Governo de Santa Catarina

O COMANDANTE GERAL DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR, no uso de suas atribuições, e com a finalidade repassar aos Comandantes de Batalhões de Bombeiro Militar (BBM) o plano de ação do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina (CBMSC) que compõe a Gestão Estratégica por indicadores de desempenho e resultados do Governo de Santa Catarina, conforme o modelo de Gestão da Administração Pública Estadual qualificado no §2º do Art 1º da Lei 741, de 12 de junho de 2019, apresentando as providências necessárias à melhoria do indicador “MORTALIDADE EM AFOGAMENTO”.

#### **1. SITUAÇÃO**

**1.1 Apresentação do indicador:** O modelo de gestão do Governo do Estado prevê que a Gestão Estratégica será realizada através de indicadores de desempenho e resultados, sob responsabilidade da Secretaria de Estado da Administração e está classificada em quatro áreas de preocupação: Gestão pública, Infraestrutura e mobilidade, Desenvolvimento econômico sustentável e Desenvolvimento social.

1.1.1 O CBMSC recebeu 4 indicadores de desempenho e resultado, todos pertencentes à área de preocupação Desenvolvimento social, sendo 3 referentes a área de salvamento aquático:

- a) arrastamento (área de negócio - Paz e segurança – Objetivo: Redução de crimes e arrastamentos);
- b) mortalidade por afogamento (água) (área de negócio - Preservação da vida- Objetivo: Redução da Mortalidade em Segurança Pública);

c) Praia Segura (área de negócio - Paz e segurança – Objetivo: Interação Polícia Comunidade); [...]

1.1.2 Todos os indicadores de desempenho e resultados são medidos mensalmente, sendo que indicadores dos a) e b) medem a taxa de ocorrências por 100 mil habitantes e possuem os valores baseados nos acumulados dos últimos 12 meses, o indicador c) mede o número de pessoas ativas no respectivo aplicativo no mês em milhares de pessoas.

1.1.3 A gestão desse indicador é de responsabilidade do CBMSC e de acordo com o modelo implementado prevê que a gestão deste indicador será em conjunto com outros órgãos do governo.

a) O contato com os outros órgãos será feito nas reuniões do Colegiado do Governo junto as Secretárias para as apresentações por áreas de preocupação e em ciclos de cada indicador de desempenho e resultados.

1.1.4 O CBMSC apresentou no primeiro ciclo o plano de ação do indicador mortalidade por afogamento, e conta atualmente com o índice mais favorável.

1.1.5 O plano de ação do CBMSC visa à melhoria do indicador MORTALIDADE POR AFOGAMENTO, objetivando proporcionar, ampliar e aprimorar as ações preventivas de proteção à vida em todo o território catarinense, visando reduzir a taxa de mortalidade por afogamento, em particular ao que se refere a prestação de serviços em salvamento aquático.

1.1.6 O plano de ação considera o seguinte levantamento das causas do problema ao indicador MORTALIDADE POR AFOGAMENTO:

- a) o Maior risco de morte por afogamento ocorre na faixa de 17 a 24 anos;
- b) de todos os óbitos por afogamento mais de 50 % ocorrem no período vespertino e entre os meses de novembro e março;
- c) mais de 65% ocorrem nos finais de semana e feriados;
- d) desconhecimento dos usuários e banhistas sobre os riscos e perigos envolvendo os ambientes aquáticos (mar, rios, lagoas, piscinas);
- e) desconhecimento dos banhistas sobre o significado das sinalizações que o CBMSC utiliza para sinalizar os riscos e perigos envolvendo os ambientes aquáticos;
- f) número considerável de pessoas que são expostos aos riscos associados a

atividades em ambientes aquáticos (mar, rios, lagoas, piscinas, etc) que não contam com o serviço de guarda-vidas.

## **2. EXECUÇÃO**

### **2.1 Ações propostas**

#### **2.1.1 Aos Comandantes de OBM Operação Veraneio**

- a) intensificar a prevenção de acidentes em ambientes aquáticos nas dimensões operacional, de ação social e comunicação social, com base nos levantamento das causas dos problemas relacionados os indicador.
- b) ampliar o uso de placas de sinalização de risco de afogamentos em área não guarnecidas (rios, açudes, represas, cachoeiras, áreas de dunas e ribeirinhas ou quaisquer outra que ofereça condições de balneabilidade), buscando informações nas ocorrências de afogamento anteriores utilizando o Qlink Sense do CBMSC para visualizar os locais de maiores ocorrências;
- c) fomentar a ampliação da execução e alcance de público dos projetos educacionais e sociais do CBMSC com foco na prevenção de acidentes aquáticos, como por exemplo o Projeto Golfinho no interior;
- d) massificar a informação de limites de área protegida por serviço de guarda-vidas (locais de atuação e horários de funcionamento) e dos riscos de afogamento na sua região.
- e) prever cotas para ressarcimento de Guarda-vidas civis voluntários em finais de semana e em horários de maior incidência de afogamentos no interior e litoral nos locais apontando pelo Qlink Sense maior risco de acidentes.

#### **2.1.2 A Diretoria de Ensino, Coordenadoria de Salvamento Aquático e B-3 dos BBM**

- a) qualificar a atuação nas áreas de cobertura de prevenção, alertando para maior atenção nos locais de maior risco de afogamento, nos horários de maior incidência e perfil das vítimas de afogamento, através da capacitação e treinamentos dos profissionais militares e guarda-vidas civil voluntários;
- b) construir um projeto em parceria com a SED e Fesporte de incentivo á pratica de

natação para crianças nas piscinas do quartel do Centro de Ensino, Itajaí e Pinhalzinho com objetivo de preservação da vida.

### **2.1.3 Centro de Comunicação Social E B-5 da OBM**

- a) a comunicação social do CBMSC deve intensificar, divulgar e promover Campanhas educativas e de orientação à população quanto ao tema, por meio de material padronizado e utilizando as mídias, de forma gratuita, no nível estadual até nacional;
- b) divulgar o app Praia Segura como ferramenta de consulta de local não guarnecido ou posto desativado;
- c) massificar a informação de limites de área protegida por serviço de guarda-vidas (locais de atuação e horários de funcionamento) e dos riscos de afogamento nas redes sociais do CBMSC;

### **3. PRESCRIÇÕES DIVERSAS**

- a) publicar esta Ordem no Boletim do Corpo de Bombeiros Militar.
- b) esta Ordem entra em vigor na data de sua publicação.

ASSINADO DIGITALMENTE  
Cel BM – CHARLES ALEXANDRE VIEIRA  
Comandante-Geral do CBMSC