

**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**

RANGEL KEHL

**PROPOSTA DE MELHORIAS NAS ATIVIDADES DOS BOMBEIROS MILITARES
VISTORIADORES: UM ESTUDO DE CASO NO 14º BATALHÃO DE BOMBEIROS
MILITAR**

**FLORIANÓPOLIS
2021**

Rangel Kehl

Proposta de melhorias nas atividades dos bombeiros militares vistoriadores: um estudo de caso no 14º Batalhão de Bombeiros Militar.

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.

Orientadora: Doutora Karin Vieira da Silva

**Florianópolis
2021**

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor com orientações da Biblioteca CBMSC

Kehl, Rangel.

Proposta de melhorias nas atividades dos bombeiros militares vistoriadores: um estudo de caso no 14º Batalhão de Bombeiros Militar / Rangel Kehl. -- Florianópolis : CEBM, 2021.

48 p.

Monografia (Especialização em Administração em Segurança Pública com Ênfase à Atividade de Bombeiro Militar) – Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, Centro de Ensino Bombeiro Militar, Curso de Comando e Estado Maior, 2021.

Orientadora: Karin Vieira da Silva, Dra.

1. Bombeiro. 2. Vistoriador. 3. Burocrata. I. Silva, Karin Vieira da. II. Título

RANGEL KEHL

**PROPOSTA DE MELHORIAS NAS ATIVIDADES DOS BOMBEIROS MILITARES
VISTORIADORES: UM ESTUDO DE CASO NO 14º BATALHÃO DE BOMBEIROS
MILITAR.**

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:

Orientadora:

Dra. Karin Vieira da Silva
UDESC

Membros:

Dr. Daniel Moraes Pinheiro
UDESC

Me. Marcelo Fiório
CBMSC

Florianópolis, 18 de outubro de 2021

RESUMO

O presente trabalho objetiva propor melhorias para a execução das atividades fiscalizatórias do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina. Para obtenção das informações foram levantadas referências teóricas, bem como realizadas entrevistas semiestruturadas com os bombeiros militares que atuam como vistoriadores na circunscrição do 14^a Batalhão de Bombeiros Militar de Xanxerê, com a premissa de caracterizar a atividade preventiva fiscalizatória e identificar aspectos presentes na rotina das vistorias que contribuem ou não para a atividade. Verificou-se que, na rotina do serviço fiscalizatório, alguns aspectos contribuem para a atividade, tais como a percepção do usuário de que a fiscalização é algo importante e necessário e também a percepção do vistoriador quanto à contribuição que o emprego de novas tecnologias proporciona. Apurou-se ainda, pontos que não contribuem para o exercício da atribuição fiscalizatória, entre eles: perfil do vistoriador, capacitação e padronização precárias, efetivo reduzido, carências na comunicação institucional. A partir da análise das informações obtidas, foram propostas as recomendações: melhorar o perfil do bombeiro militar vistoriador; incrementar o efetivo disponível para a atividade fiscalizatória; implementar uma política de capacitação dos vistoriadores e padronização nos procedimentos; adotar tecnologias de modo a facilitar a interação entre o sistema de informações e os usuários, tanto internos quanto externos; e, aperfeiçoar a comunicação institucional de modo a atender as necessidades dos agentes públicos e também sensibilizar os usuários do serviço de segurança contra incêndio.

Palavras-chave: Burocratas de nível de rua. Serviço de Segurança Contra Incêndio. 14^o Batalhão de Bombeiros Militar. Bombeiro Militar. Vistoriador.

LISTA DE SIGLAS

BBM – Batalhão de Bombeiros Militar

CBMSC – Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina

DSCI – Diretoria de Segurança Contra Incêndio

e-SCI – Sistemas de Segurança Contra Incêndio

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IN – Instrução Normativa

IRV – Instrução Reguladora de Vistoria

NSCI – Normas de Segurança Contra Incêndio

PNSPDS – Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social

PPCI – Projeto Preventivo Contra Incêndio

RBM – Região Bombeiro Militar

RPCI – Relatório Preventivo Contra Incêndio

SCI – Segurança Contra Incêndio

SUSP – Sistema Único de Segurança Pública

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	7
1.1 DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA.....	7
1.2 OBJETIVOS.....	9
1.2.1 Objetivo Geral.....	9
1.2.2 Objetivos Específicos.....	9
1.3 CONTRIBUIÇÃO DO TRABALHO.....	9
2 REFERENCIAL TEÓRICO-EMPÍRICO.....	13
2.1 CARACTERIZAÇÃO DA ATIVIDADE DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO	13
2.1.1 Fundamentos Legais da Atribuição Fiscalizatória do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina.....	13
2.1.2 Bombeiros Militares Vistoriadores Como Burocratas De Nível De Rua.....	17
2.1.3 Discricionariedade Do Bombeiro Militar Vistoriador.....	20
2.1.4 Diferenças Entre Os Burocratas De Nível De Rua (Vistoriadores) E Os Gestores (Comandantes).....	22
2.1.5 Condições De Trabalho.....	24
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	27
4 CARACTERIZAÇÃO, DIAGNÓSTICO E ANÁLISE DA REALIDADE ESTUDADA.....	29
4.1 DO 14º BATALHÃO DE BOMBEIROS MILITAR.....	29
4.2 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DAS ENTREVISTAS.....	30
4.3 RESULTADOS OBTIDOS.....	31
4.3.1 Aspectos Positivos Que Contribuem Para o Serviço de Segurança Contra Incêndio.....	31
4.3.2 Aspectos Que Não Contribuem Para O Serviço De Segurança Contra Incêndio.....	32
4.3.2.1 Perfil do vistoriador.....	32
4.3.2.2 Capacitação precária.....	33
4.3.2.3 Padronização insuficiente.....	34
4.3.2.4 Efetivo reduzido.....	35
4.3.2.5 Tecnologias.....	35
4.3.2.6 Carências na comunicação institucional.....	36
4.3.2.7 Percepção do usuário do serviço.....	38
5 PROPOSTA DE RECOMENDAÇÕES.....	41
6 CONCLUSÃO.....	45
REFERÊNCIAS.....	49
APÊNDICE A – Entrevista.....	53

1 INTRODUÇÃO

1.1 DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

O fogo foi um dos grandes propulsores da evolução humana. Mas também sempre foi um inimigo muito temido. O potencial transformador do fogo é enorme, tanto para o bem quanto para o mal. Cabe ao homem livre decidir como manipulá-lo. Assim como a humanidade percebeu a necessidade de desenvolver uma forma de manusear e controlar o fogo, também viu surgir a necessidade de se ter alguém capaz de extingui-lo nas situações descontroladas.

Desta necessidade nasceu o Corpo de Bombeiros, hoje presente em todas as nações do mundo, incluindo o Brasil.

Com o passar dos anos, os Corpos de Bombeiros compreenderam que não bastava atuar apenas na resposta frente aos incêndios. Era preciso desenvolver ações no intuito de evitar que os incêndios ocorressem. E, caso não fosse possível evitar a ocorrência, que ao menos os seus danos fossem minimizados.

As corporações de bombeiros militares começaram a participar mais ativamente das decisões e influências que norteiam a criação de políticas públicas voltadas à prevenção e segurança contra incêndio e sinistros.

Desta preocupação em agir preventivamente, surgiram as atividades preventivas, principalmente as de fiscalização.

Dentre as várias atribuições do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Santa Catarina, destaca-se a de prevenção de incêndios e sinistros. Essa atribuição é exercida por meio da análise de projetos preventivos contra incêndio e pânico e através de vistorias de habite-se e funcionamento (SANTA CATARINA, 2013).

Importante destacar que, ao contrário do muitos imaginam, os sistemas preventivos contra incêndio e pânico são concebidos para serem utilizados primeiramente pelos usuários e/ou responsável da edificação e secundariamente, pelo Corpo de Bombeiros.

Alguns desses sistemas preventivos independem de ação humana direta e podem ser classificados como sistemas de proteção passiva, por exemplo: paredes resistentes ao fogo, compartimentação vertical, compartimentação horizontal, etc. Outros sistemas, por sua

vez, dependem de intervenção humana imediata e podem ser classificados como sistemas de proteção ativa, como por exemplo: alarme de incêndio, hidrantes, extintores de incêndio, etc.

Uma vez executados os sistemas preventivos contra incêndio e pânico, eles devem passar por vistorias periódicas que verificarão as condições de funcionamento destes sistemas. Muitas vezes os sistemas apresentam situações que exigem manutenção ou até mesmo a substituição parcial ou total do sistema.

Esse é o objetivo das vistorias realizadas pelo Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, garantir que os sistemas preventivos estejam em boas condições de emprego caso ocorra algum sinistro.

E para isso se utiliza dos bombeiros militares vistoriadores, que visitam as edificações sujeitas à fiscalização para, além da conferência dos sistemas preventivos, orientar os responsáveis quanto ao emprego ou manutenção dos sistemas.

Porém, esta atividade nem sempre é bem recebida pelos proprietários ou responsáveis pela edificação. Muitos destes se atentam apenas para a cobrança da taxa e as correções que precisam providenciar e deixam de perceber a real importância da fiscalização, que é manter a edificação minimamente segura.

Neste trabalho abordar-se-á o aspecto do papel dos bombeiros militares vistoriadores enquanto agentes implementadores da política de segurança e defesa social. Estabelecer-se-á a caracterização dos bombeiros militares vistoriadores enquanto burocratas de nível de rua, visto a sua interação com os usuários dos serviços. A sua importância prática para que a política prevista “no papel”, em lei, seja efetivamente convertida em ações positivas que impactem na vida dos “usuários”.

O Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, enquanto órgão de segurança pública do Estado tem, entre outras obrigações para com a população catarinense, entregar serviços de prevenção que contribuam para a segurança e incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Porém, existem diferentes condições e circunstâncias de trabalho envolvidas no dia a dia de cada bombeiro militar vistoriador. Essas diferenças trazem um impacto na forma de prestar o serviço ao usuário. Os impactos podem ser desde o ambiente organizacional, o entendimento da sua atividade por parte do vistoriador, a efetividade da vistoria realizada,

alcançando inclusive o usuário e influenciando na maneira como este percebe a entrega do serviço pelo órgão público.

Essa pesquisa busca identificar aspectos positivos e negativos da atividade de fiscalização, no intuito de aperfeiçoar os pontos positivos e melhorar os negativos, tornando a fiscalização mais efetiva e melhor compreendida tanto pelos bombeiros militares vistoriadores quanto pela sociedade catarinense.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral:

Propor melhorias para a execução das atividades fiscalizatórias do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina.

1.2.2 Objetivos Específicos:

a) Caracterizar o serviço de segurança contra incêndio e pânico nas edificações sujeitas à fiscalização do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina;

b) Identificar aspectos presentes na rotina das vistorias que não contribuem para o serviço de segurança contra incêndio;

c) Identificar aspectos presentes na rotina das vistorias que contribuem para o serviço de segurança contra incêndio.

1.3 CONTRIBUIÇÃO DO TRABALHO

Busca-se, com este trabalho, auxiliar o Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina na constante evolução e aperfeiçoamento na entrega de seus serviços aos usuários, em especial o serviço de segurança contra incêndio.

Considerando o bombeiro militar vistoriador como um importante elemento implementador da política de segurança pública, é preciso analisar constantemente sua atuação frente às mudanças institucionais, normativas e das próprias percepções à respeito da sua atividade, sem esquecer das percepções do usuário quanto aos serviços entregues pela corporação.

Este trabalho espera contribuir para que alguns dos atores do ciclo preventivo contra incêndio consigam melhor compreender o seu papel no processo e assim desempenhá-lo com maior efetividade, principalmente a Diretoria de Segurança Contra Incêndio do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina e os bombeiros militares vistoriadores.

Almeja-se identificar os aspectos negativos e positivos da atividade de segurança contra incêndio para, a partir disso, propor melhorias no intuito de entregar um serviço de melhor qualidade ao usuário. A qualidade almejada refletirá em uma satisfação maior do usuário pelo serviço recebido, ao mesmo tempo em que, de fato, a atividade preventiva de segurança contra incêndio tornará mais seguras as edificações e proporcionará uma maior sensação de segurança às pessoas. Tudo isso contribuirá para que o Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina continue a desfrutar de uma ótima credibilidade junto à população catarinense ao tempo que, desafiar-se-á continuamente para tornar-se exemplo de entrega de serviço de excelência.

Para o pesquisador este trabalho é particularmente muito significativo, pois além de ser parte integrante para aprovação na especialização, servirá também para adotar nova postura enquanto em função de comandante de organização bombeiro militar.

Alguns resultados alcançados servirão como elementos de propostas para implementação à nível de corporação, enquanto outros, já poderão ser colocados em prática localmente.

O pesquisador entende que, neste momento, a pesquisa precisa apresentar resultados práticos, os quais poderão determinar rupturas com a forma atual de condução da atividade de segurança contra incêndio ou apenas demonstrar a necessidade de se reformular a abordagem utilizada.

Inicialmente a pesquisa está focada no serviço de vistorias prestado pelo Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, porém, o ideal é que este modelo de estudo seja

ampliado e aplicado à todos os serviços entregues pela corporação, propondo melhorias em cada atividade desempenhada, tornando o todo algo de excelência.

2 REFERENCIAL TEÓRICO-EMPÍRICO

2.1 CARACTERIZAÇÃO DA ATIVIDADE DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO

2.1.1 Fundamentos Legais da Atribuição Fiscalizatória do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina

Como dito anteriormente, a atividade técnica preventiva efetuada pelo Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina surgiu da necessidade de se buscar tornar seguras as edificações sujeitas à fiscalização.

Apresenta-se a seguir o amparo jurídico para a realização das atividades fiscalizatórias por parte do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina – CBMSC.

A Carta Magna do Brasil, instrumento que norteia toda a legislação infraconstitucional, em seu Capítulo III, que trata da Segurança Pública, além de destacar a preocupação com a incolumidade das pessoas e do patrimônio, elenca os órgãos integrantes em seu artigo 144:

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

I – polícia federal;

II – polícia rodoviária federal;

III – polícia ferroviária federal;

IV – polícias civis;

V – polícias militares e **corpos de bombeiros militares**;

VI – polícias penais federal, estaduais e distrital. (grifo nosso) (BRASIL, 1988)

Importante ressaltar o significado de “incolumidade”, pois esse termo é a base de toda a legislação infraconstitucional que trata da segurança contra incêndio e pânico. De acordo com o dicionário on line (Michaelis, 2021) incolumidade significa “estado ou condição de quem está livre do perigo”.

Quando a Constituição Federal aborda a incolumidade das pessoas e do patrimônio e no mesmo dispositivo elenca o Corpo de Bombeiros Militar, ela está demonstrando a preocupação com a segurança das pessoas e seus bens, além do aspecto criminal, ou seja, segurança de toda ordem. E é nesse enredo que se encaixa a segurança contra incêndio e pânico.

Alinhada à Carta Magna, a Constituição do Estado de Santa Catarina é mais específica quando se refere aos órgãos da segurança pública estadual, em especial o Corpo de Bombeiros Militar e suas atribuições, conforme versa o artigo 108:

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;

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

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

V - colaborar com os órgãos da defesa civil;

VI - exercer a polícia judiciária militar, nos termos de lei federal;

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

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

Mesmo existindo previsão legal na Constituição Federal e na Constituição Estadual, assim como em outros estados brasileiros, em Santa Catarina também havia a necessidade de uma lei estadual específica para tornar efetivo o cumprimento das atribuições do Corpo de Bombeiros Militar.

Muito se trabalhou para elaborar e discutir os dispositivos legais que essa lei estadual deveria trazer, até que no dia 27 de janeiro de 2013 ocorreu, na cidade de Santa Maria – RS, um trágico incêndio na boate Kiss, que matou 242 pessoas e feriu outras centenas. As más condições de segurança do local contribuíram para o número tão elevado de vítimas. Esse episódio acabou impulsionando a edição de leis estaduais por todo o Brasil, incluindo Santa Catarina e até mesmo a criação de uma lei federal sobre o assunto prevenção e segurança contra incêndio.

Desta forma, visando deixar mais clara e precisa a atuação do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, no tocante à atribuição de fiscalizar as edificações e áreas de risco, foram instituídas as normas e os requisitos mínimos para a prevenção e segurança contra incêndio e pânico através da Lei Estadual nº 16.157, de 07 de novembro de 2013. A referida lei, em seu artigo 10, estabelece as competências do CBMSC:

Art. 10. Ao CBMSC compete o exercício do poder de polícia administrativa para assegurar o adequado cumprimento das normas de prevenção e combate a incêndio, inclusive por meio de:

- I – ações de vistoria, de requisição e análise de documentos;
- II – interdição preventiva, parcial ou total, de imóvel; e
- III – comunicação ao Município acerca das desconformidades constatadas e das infrações apuradas. (SANTA CATARINA, 2013)

Após muitas discussões e participações de Corpos de Bombeiros Militares de vários estados, foi criada a Lei nº 13.425, de 30 de março de 2017, que estabeleceu diretrizes gerais sobre medidas de prevenção e combate a incêndio e a desastres em estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público.

Essa lei federal passou a ser um norte para que os estados pudessem adequar suas legislações, uma vez que os estados possuem autonomia legislativa para estabelecer as suas próprias normas de segurança contra incêndio.

A mesma lei trouxe, em seu artigo 3º, competências aos Corpos de Bombeiros Militares:

Art 3º Cabe ao Corpo de Bombeiros Militar planejar, analisar, avaliar, vistoriar, aprovar e fiscalizar as medidas de prevenção e combate a incêndio e a desastres em estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público, sem prejuízo das prerrogativas municipais no controle das edificações e do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano e das atribuições dos profissionais responsáveis pelos respectivos projetos. (BRASIL, 2017)

A Lei nº 13.675, de 13 de junho de 2018, além de instituir o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) também criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), a qual tem a finalidade de preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Entre os 16 (dezesesseis) princípios da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social elencados no artigo 4º da supracitada lei, por estarem intimamente relacionados com a atividade preventiva fiscalizatória do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, destacam-se:

Art. 4º São princípios da PNSPDS:
II – proteção, valorização e reconhecimento dos profissionais de segurança pública;
VI – eficiência na prevenção e na redução de riscos em situações de emergência e desastres que afetam a vida, o patrimônio e o meio ambiente;
X – proteção da vida, do patrimônio e do meio ambiente;
XIV – simplicidade, informalidade, economia procedimental e celeridade no serviço prestado à sociedade; (BRASIL, 2018)

Veremos adiante um pouco mais sobre os servidores públicos e sua contribuição para a implementação das políticas públicas.

Amparado pela legislação federal e estadual, o Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina elabora e emite as Instruções Normativas – IN, que estabelecem os sistemas de prevenção contra incêndio e pânico e seus parâmetros.

A IN 1 (SANTA CATARINA, 2019), que “*tem por finalidade padronizar os procedimentos e requisitos mínimos de segurança contra incêndio, pânico e desastres para os imóveis fiscalizados pelo CBMSC*”, conceitua vistoria em seu artigo 84:

Art. 84. Vistoria é o ato de verificar, em inspeção no imóvel e/ou documentos, se os sistemas e medidas de SCI previstos nas NSCI e constados em PPCI ou RPCI, foram instalados de forma correta e encontram-se em condições normais de operação; permite ainda avaliar se o imóvel está adequado à ocupação para a qual se destina, bem como à carga de incêndio prevista.

Contando com uma legislação que padroniza os parâmetros de aprovação de projetos preventivos contra incêndio e pânico (PPCI) buscou-se também padronizar os procedimentos das vistorias. Para tanto, o Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina passou a adotar Instrução Reguladora de Vistoria – IRV. A IRV 1 tem caráter geral, enquanto as demais são instruções reguladoras de vistorias voltadas para situações ou sistemas preventivos contra incêndio e pânico específicos.

Ressalta-se que as instruções reguladoras de vistorias não mencionam em nenhum momento a abordagem ao usuário ou responsável pela edificação, ou seja, o foco está totalmente concentrado nas condições e instalações dos sistemas preventivos.

Baseadas nas próprias observações realizadas durante o exercício das atividades profissionais, por mais de 15 anos como bombeiro militar, percebe-se haver uma espécie de “ciclo preventivo contra incêndio e pânico”, onde temos algumas etapas a serem cumpridas.

Pode-se dizer que o ciclo preventivo engloba as seguintes etapas:

- a) aprovação do projeto preventivo contra incêndio e pânico atendendo as normas vigentes;
- b) execução do projeto preventivo conforme aprovado pelo CBMSC;
- c) fiscalização da execução do projeto preventivo contra incêndio e pânico através dos bombeiros militares vistoriadores;
- d) capacitação do usuário ou responsável pela edificação para a correta utilização dos sistemas preventivos quando em situação de sinistro;
- e) utilização dos sistemas preventivos, primeiramente pelo usuário da edificação e secundariamente pelo Corpo de Bombeiros Militar; e

f) retorno às condições de normalidade dos sistemas preventivos.

Algumas dessas etapas já são realidade rotineira em Santa Catarina. A aprovação de projetos preventivos contra incêndio e pânico, bem como a execução e fiscalização dos sistemas preventivos contra incêndio são práticas com mais de 30 anos. A utilização dos sistemas preventivos contra incêndio é realidade, porém, verifica-se que muitas vezes ocorre de forma errônea e até mesmo equivocada. É nítida a necessidade de instrução e capacitação dos usuários. O retorno às condições de normalidade pós sinistro também ocorrem de forma bastante satisfatória.

O que de fato denota preocupação é a etapa da capacitação dos usuários. Percebe-se um baixo nível de envolvimento das pessoas com a prevenção e segurança contra incêndio. Muitas vezes esse envolvimento se resume à preocupação apenas em manter a edificação regularizada perante o Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina.

Importante frisar que o ciclo preventivo contra incêndio e pânico somente se tornará efetivo se todas as etapas forem cumpridas com sucesso. Excelentes sistemas preventivos instalados sem ninguém capacitado para operá-los não garantirão de fato uma melhoria na segurança da edificação.

2.1.2 Bombeiros Militares Vistoriadores Como Burocratas De Nível De Rua

A Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social é uma entre muitas em que a atuação do servidor público é fundamental para o alcance dos objetivos.

Conforme Ferreira e Medeiros (2016, p. 777):

A implementação é a operacionalização de uma decisão política, comumente estabelecida em uma lei, um programa ou mesmo em uma decisão judicial, constituindo-se em uma série de decisões e ações direcionadas a colocar uma decisão de governo em prática (LESTER e GOGGIN, 1998; SABATIER e MAZMANIAN, 1980; PALUMBO, MAYNARD-MOODY e WRIGHT, 1984). É pelo processo de implementação de políticas públicas que o Estado alcança os cidadãos que demandam seus serviços; ou seja, esse processo transforma o que é planejado numa política pública em serviços, de fato, entregues aos usuários ou cidadãos (FERMAN, 1990; JOHN, 2012; O'TOOLE, 2000; VAN METER e VAN HORN, 1975). Como tal, a formulação da política e sua implementação formam um processo que pode ser contínuo (LIPSKY, 2010), mas que também pode ser entrelaçado, o que leva Hill e Hupe (2002) a afirmarem que é inconcebível pensar a implementação como um processo que ocorre unicamente depois e independentemente da formulação da política.

Percebe-se que a implementação da política é o maior desafio para o gestor público. Criar, elaborar, discutir, ajustar, planejar e ter em mente os objetivos que se desejam alcançar é a tarefa mais fácil perante a complexidade que é tirar do papel e transformar tudo isso em ações concretas e efetivas. Política só existe se for implementada, caso contrário, permanecerá no campo das ideias.

Assim como todo serviço público, a atividade desenvolvida pelo Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina necessita de gestão. A gestão pública precisa ser dinâmica, pois assim como os anseios dos nossos “clientes”, a prestação dos serviços também se modifica ao longo do tempo. E a prestação de serviços não se dá apenas com o emprego de equipamentos e tecnologia. As pessoas tem um papel fundamental nesse processo.

Os trabalhadores do serviço público que interagem diretamente com os cidadãos no decurso dos seus trabalhos e que têm poder substancial na execução de seu trabalho são chamados de burocratas de nível de rua neste estudo. Organizações do serviço público que empregam um número significativo de burocratas de nível de rua em relação à sua força total de trabalho são chamadas de burocracias de nível de rua. Os típicos burocratas de nível de rua são os professores, policiais e outros funcionários responsáveis pela aplicação da lei, os assistentes sociais, os juizes, os defensores públicos e outros oficiais dos tribunais, trabalhadores da saúde e muitos outros funcionários públicos que concedem acesso a programas governamentais e possibilitam a prestação de serviços dentro deles. As pessoas que trabalham nesses postos tendem a ter muito em comum, porque elas experimentam, analiticamente, semelhantes condições de trabalho. (LIPSKY, 2010, p. 37)

Contribuindo com esse conceito de burocratas de nível de rua, Euclides e Silveira (2019, p. 39) trazem o seguinte:

Em um dos primeiros estudos empíricos brasileiros sobre o tema, Lotta (2010), ao analisar a introdução de uma política pública no país, observou que os burocratas de nível de rua têm importância fundamental nesse processo, uma vez que são o elo final de uma diretriz pública. Para a autora, são esses atores, ao representarem o principal ponto de inter-relação entre o Estado e o cidadão, os responsáveis pela transformação e adaptação das políticas quando operacionalizadas. Os resultados sugerem, ainda, que a dinâmica relacional entre os burocratas de nível de rua e os cidadãos possuem força para alterar o que foi previamente planejado na formulação da política.

Neste sentido, Lipsky (2010, p. 13) desperta nossa atenção para a realidade do Brasil, que assim como muitos países, tem sua máquina pública extremamente “inchada” e sua eficiência questionada, como vemos:

No Brasil, assim como nos demais países, os burocratas de nível de rua ocupam o maior contingente de profissionais do setor público. São milhões de professores, policiais, assistentes sociais, profissionais de saúde e outros funcionários que realizam encontros cotidianos com os usuários. E é por meio deles que os direitos são, ou não, adquiridos, que a eficiência é, ou não, conquistada, que as desigualdades são, ou não, reduzidas. Olhar para eles é, portanto, tarefa primordial

para quem pensa e gerencia o Estado. E é um *locus* fundamental de estudos para quem se preocupa com as políticas públicas.

Apesar do autor não nos citar especificamente, nós bombeiros militares, fizemos parte dos outros funcionários que realizam encontros cotidianos com os usuários. E é por este motivo que precisamos compreender nosso papel enquanto partícipes ativos da implementação de políticas públicas, principalmente naquelas focadas em segurança pública.

Com relação a respostas sobre a implementação das políticas, Ferreira e Medeiros (2016, p. 778) colaboram:

Assim, em busca da identificação dos fatores de implementação que afetam o alcance dos objetivos estabelecidos pela política (SABATIER e MAZMANIAN, 1980), bem como de respostas para uma melhor compreensão do sucesso ou do fracasso da implementação (MEYERS e VORSANGER, 2010), o campo de pesquisa adota inicialmente duas perspectivas distintas: (1) a *top-down*, ou seja, de cima para baixo, em que a implementação é vista como um processo racional e planejado, enfatizando o comando, o controle e a uniformidade. Estudos que adotam essa perspectiva colocam os formuladores como atores centrais e concentrando sua atenção em fatores que podem ser manipulados no nível central do governo (LINDER e PETERS, 1987; MATLAND, 1995; TUMMERS, STEIJN e BEKKERS, 2012; WINTER, 2010). Dessa forma, compreendem a implementação como um processo de fidelidade aos objetivos dos formuladores das políticas, estando, portanto, submetida ao controle hierárquico ou ao controle da lei; (2) a perspectiva *bottom-up*, ou seja, de baixo para cima. Nessa perspectiva, argumenta-se que a política de fato é realizada em nível local, a implementação é compreendida como um processo dinâmico e interativo entre servidores públicos e os usuários de serviços públicos, e o foco está nos grupos-alvo e nos prestadores de serviços (MATLAND, 1995; TUMMERS, STEIJN e BEKKERS, 2012). Assim, compreende-se a implementação como um processo de adaptação das políticas durante o sua execução, podendo ser um processo de negociação explícita ou implícita entre os membros do órgão público responsável pela implementação, os implementadores da linha de frente e seus usuários (LINDER e PETERS, 1987; LOTTA e PAVEZ, 2010; MEYERS e VORSANGER, 2010).

É possível dizer que no Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina as duas perspectivas citadas acima se entrelaçam na execução das atividades de segurança contra incêndio. Pela perspectiva *top-down* tem-se a elaboração das normas de segurança contra incêndio formuladas pela Diretoria de Segurança Contra Incêndio e aplicadas no Estado todo por meio dos bombeiros militares que atuam na atividade fiscalizatória. Essa mesma diretoria determina também padrões de execução destas atividades. Isso permite um maior controle hierárquico e uniformidade. Do ponto de vista da perspectiva *bottom-up* observa-se a interatividade entre os bombeiros militares vistoriadores e os usuários do serviço no momento da fiscalização, contribuindo para a efetividade e retroalimentando a perspectiva *top-down*.

2.1.3 Discricionariiedade Do Bombeiro Militar Vistoriador

O bombeiro militar vistoriador goza de certa liberdade discricionária durante sua atividade fiscalizatória. Apesar de seguir normas, regulamentos e instruções padronizados, é ele quem vai classificar os sistemas preventivos contra incêndio instalados na edificação em regulares ou irregulares. O exercício da sua discricionariiedade influenciará a vida dos usuários.

Na análise de Bonelli, et al (2019, p. 805) sobre o estudo de Hupe e Hill do ano de 2007, extrai-se:

Na visão de Hupe e Hill (2007), a existência de regras não impede o exercício da discricionariiedade por parte dos burocratas de nível de rua. Para esses autores, qualquer tipo de norma – especialmente aquela que regulamenta assuntos complexos, como acontece em várias áreas de políticas públicas – precisa ser interpretado e aplicado à situação fática. Portanto, o exercício da discricionariiedade é essencial na execução de policies diante da necessidade de tomar decisões que atendam ou excluam potenciais usuários ou beneficiários de serviços públicos.

De um modo geral, os burocratas de nível de rua em um momento ou outro necessitarão exercitar sua discricionariiedade, pois certamente deparar-se-ão com situações singulares não previstas em manuais e regulamentos.

Corroboram com essa afirmação Cavalcanti, Lotta e Pires (2018, p. 230):

A atuação desses agentes envolve, necessariamente, algum grau de discricionariiedade no exercício de suas funções cotidianas. Isto é, apenas até certo ponto o comportamento dos burocratas é guiado por normas, hierarquia e estrutura organizacional, enquanto uma porção considerável de seu trabalho e de suas decisões lhes é delegada em função da própria natureza de suas funções.

Neste mesmo sentido, o exercício da discricionariiedade proporciona com que o burocrata de rua dê um formato pessoal na forma de implementar a política pública, como ensinam Fernandez e Guimarães (2020, p. 298):

A discussão apresentada evidencia que, ao passo que os burocratas de rua desenvolvem suas funções inseridos numa estrutura institucional e programática – seguindo normas, protocolos e regras e situados numa hierarquia e sistema gerencial –, eles também têm o poder de implementar as políticas públicas de forma própria, uma vez que há uma série de brechas nessas estruturas que lhes possibilita agir com substancial grau de discricionariiedade.

Outro aspecto que a atuação discricionária nos revela é a dimensão humana, a sensibilidade do burocrata de rua quando da interação com o usuário do serviço, a relação entre Estado e cidadão. Para Elmore, *apud* Fernandez e Guimarães (2020, p. 301): “a discricionariiedade seria, portanto, um mecanismo adaptativo derivado do conhecimento, das

habilidades e da proximidade que os burocratas de rua têm com relação às tarefas essenciais desempenhadas pela organização de uma determinada política.”

Sobre o papel da discricionariedade do burocrata de nível de rua, Ferreira e Medeiros (2016, p. 780) destacam:

No entanto, parece que o aspecto mais relevante para se compreender o papel do burocrata de nível de rua no processo de implementação seja seu poder discricionário, que pode ser originário de duas fontes: uma da profissão, já que esses trabalhadores são profissionais - ou seja, pertencem a uma categoria profissional e exercem a discricção natural daquela carreira (HUPE e HILL, 2007; TUMMERS, 2013) - e outra advinda de sua condição de funcionário público, o que significa que mesmo funcionários que não tenham o status de profissional exercem o poder discricionário, ao determinarem os usuários que têm acesso a benefícios, ainda que essa discricionariedade esteja circunscrita por regras e submetida à supervisão.

Cabe aqui fazer a ressalva de que nem todos os bombeiros militares do CBMSC possuem a mesma formação acadêmica, uma vez que a corporação permite o ingresso nas suas fileiras para quaisquer cursos superiores com titulação de bacharelado ou licenciatura plena. Porém, a formação profissional de bombeiro é a mesma para todos, dentro do seu nível hierárquico respectivo.

Em relação ao alcance da discricionariedade do bombeiro militar vistoriador, é difícil determinar onde ela deve começar e até onde poderá ir, uma vez que o dia a dia apresenta situações variadas e nem sempre especificadas pelas normas.

Neste sentido, explica Lipsky (2010, p. 58):

Na medida em que muitos dos problemas discutidos aqui, teoricamente, desapareceriam se a discricionariedade dos trabalhadores fosse eliminada, alguém pode perguntar por que a discricionariedade permanece como característica de seus trabalhos. A resposta é que certas características dos trabalhos de burocratas de nível de rua tornam difícil, se não impossível, reduzir drasticamente a discricionariedade. Elas envolvem tarefas complexas, para as quais a elaboração de normas, diretrizes ou instruções não é capaz de circunscrever todas as alternativas e situações possíveis.

A discricionariedade apresenta um papel importante na relação do bombeiro militar vistoriador com o usuário, como dito por Lipsky (2010, p. 60): “A discricionariedade de nível de rua promove a autoestima dos trabalhadores e incentiva os clientes a acreditarem que os trabalhadores possuem a chave de acesso para seu bem-estar.”

Contudo, a discricionariedade dos bombeiros militares vistoriadores deve ser fiscalizada e controlada pelos seus gestores, evitando-se que a mesma seja empregada de forma demasiadamente equivocada ou ainda, de forma ilícita.

É preciso compreender que, enquanto houver margem para a interpretação humana, principalmente nas situações mais complexas, a discricionariedade continuará presente na entrega de muitos serviços públicos.

2.1.4 Diferenças Entre Os Burocratas De Nível De Rua (Vistoriadores) E Os Gestores (Comandantes)

Quando se fala em política pública, logo vem a ideia de que políticos “inventam” a política pública e a “jogam” para os implementadores que deverão buscar meios de torná-la efetiva.

Esse aparente distanciamento entre o que foi pensado e o que é passível de ser executado compromete a efetividade da política pública. É necessário que ambos os polos, político (comandantes) e implementador (vistoriadores), estejam entrelaçados e atuando de forma harmoniosa.

Neste sentido, Ferreira e Medeiros (2016, p. 785) buscam explicar algo muito comum envolvendo os burocratas de rua e seus gestores:

A explicação mais óbvia parece ser a de que o nível político (e, muitas vezes, os próprios gerentes do órgão implementador) não vivem o dia a dia da implementação e, assim, por desconhecerem as demandas reais da população alvo, não teriam como orientar decisões e ações. É como se políticos e gerentes trabalhassem no atacado e os burocratas de rua no varejo. No entanto, também podem existir outros fatores, entre eles a falta de comprometimento do burocrata de rua com os objetivos da política, em decorrência talvez do desconhecimento ou falta de consciência de como a política foi concebida, o que pode se refletir em uma alienação do burocrata do processo da política.

Considera-se importante abordar as diferenças de prioridades dos comandantes e dos bombeiros militares vistoriadores. Quanto melhor compreendidas as diferenças, mais fácil será buscar soluções no intuito de diminuí-las.

Em geral, os trabalhadores de nível hierárquico inferior têm prioridades diferentes daquelas de seus gestores. No mínimo, os trabalhadores têm interesse em minimizar o perigo e os desconfortos do trabalho, maximizando o rendimento e a gratificação pessoal. Essas prioridades são de interesse da gestão apenas se tiverem relação com produtividade e efetividade. Um aspecto no qual os interesses dos burocratas de nível de rua distanciam-se dos interesses dos gestores é a necessidade de processar rapidamente as cargas de trabalho, livres de ameaças reais e psicológicas. O fato de que os burocratas de nível de rua devem exercer discricionariedade no processamento de grandes quantidades de trabalho com recursos inadequados significa que devem desenvolver atalhos e simplificações para lidar com a pressão das responsabilidades. Os mecanismos de enfrentamento à pressão que os burocratas

de nível de rua desenvolvem, muitas vezes, não são sancionados pelos gestores das organizações. (LIPSKY, 2010, p. 65)

Trazendo para a realidade do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, é preciso analisar se o que a Corporação estabelece como prioridades é factível com o que os bombeiros militares vistoriadores conseguem e/ou querem implementar. Entende-se como ideal buscar compatibilizar as prioridades do comando com as condições de execução dos bombeiros militares vistoriadores.

Destaca Lipsky (2010, p. 66):

Os gestores estão interessados em alcançar resultados consistentes com os objetivos da organização. Os burocratas de nível de rua estão interessados em fazer seu trabalho de acordo com suas próprias preferências e realizar apenas as políticas organizacionais que sejam de fato importantes, apoiadas por sanções significativas. Essas sanções devem ser limitadas. Se tudo for prioritário, nada o é. Dispositivos de processamento da organização podem ser necessários para manter a organização, embora os procedimentos possam ser contrários à política pública organizacional.

Exemplo do exposto por Lipsky se dá quando os bombeiros militares vistoriadores realizam sua atividade fiscalizatória apenas com foco na busca pela regularidade da edificação junto ao Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina. Regularidade material, documental. A qual não necessariamente refletirá uma edificação verdadeiramente segura. Se, ao conferir o sistema preventivo por extintores, o vistoriador além de verificar as condições do aparelho extintor também prestar uma orientação sobre a utilização do mesmo ao usuário, esta ação sim estará contribuindo para a melhoria da segurança da edificação, ao ponto que a simples verificação do aparelho extintor sem uma abordagem sobre a operação do mesmo, não estará modificando significativamente condição de segurança do usuário.

Apesar da possibilidade de haver diferenças nas prioridades entre os níveis (gestores e vistoriadores), ambos estão sujeitos à *accountability*, como bem explicam Ferreira e Medeiros (2016, p. 785):

Pode-se observar que, no processo de implementação da política na linha de frente, o problema mais eloquente seja a distância entre o interesse geral da política e a necessidade específica do cidadão. No meio está o implementador, que precisa tomar uma decisão, que é a de cumprir com as diretrizes escritas da política ou interpretá-la à luz da realidade em que se encontra. Qualquer que seja sua decisão, suas ações serão submetidas a julgamento de acordo com os princípios da ação pública instituídos em lei, das necessidades gerenciais de mensuração de desempenho e da *accountability* pública.

Quanto à questão gerencial, observa-se uma lacuna na literatura de implementação em relação ao controle como mecanismo de gestão, possivelmente, porque hoje em dia a questão de controle é menos estudada pelas ciências administrativas e mais pela ciência política. O controle como instrumento de gestão pode ser compreendido como a organização, as políticas e os procedimentos utilizados para garantir: 1) que

os programas de governo alcancem seus resultados; 2) que os recursos usados para as entregas desses programas sejam consistentes não apenas com os objetivos das políticas, mas também com os objetivos organizacionais; 3) que os programas sejam protegidos de perdas, fraude e má administração; e 4) que informações confiáveis e oportunas sejam obtidas, mantidas, transmitidas e usadas na tomada de decisão (ALLEN, 1996). Uma vez atendidos esses propósitos, se estaria também respondendo à demanda por accountability pública, principalmente, quando se considera o exercício da discricionariedade pelos implementadores, sem que haja instrumentos adequados de gestão.

Espera-se que o Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina estabeleça suas prioridades de acordo com aquilo que os seus burocratas de nível de rua consigam entregar. Demandas de trabalho, capacitação e atualização, revisão, boa comunicação e estruturas adequadas contribuirão para que as diferenças entre vistoriadores e comandantes diminuam ao máximo.

2.1.5 Condições De Trabalho

Várias são as circunstâncias que definem as condições de trabalho. Lipsky (2010, p. 80) cita ao menos cinco:

- os recursos são cronicamente insuficientes em relação às tarefas solicitadas aos trabalhadores;
- a demanda por serviços tende a aumentar para atender à oferta;
- as expectativas das metas das organizações onde atuam tendem a ser ambíguas, vagas, ou conflitantes;
- o desempenho orientado para a realização do objetivo tende a ser difícil, se não impossível de medir;
- os clientes normalmente não são voluntários: em parte, como resultado, os clientes em sua maioria não servem como grupos burocráticos primários de referência.

Quando analisa-se a questão dos recursos para a execução das atividades fiscalizatórias preventivas percebe-se que são insuficientes perante a demanda de trabalho. Mas, esta não é uma peculiaridade exclusiva do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina. Muitos órgãos públicos sofrem do mesmo mal.

Para Fernandez e Guimarães (2020, p. 295) a escassez de recursos diante da demanda de atividades acaba por gerar um processo de simplificação na execução das tarefas e criar uma rotina que possibilite dar conta da demanda. Porém, a simplificação pode gerar uma insatisfação no usuário, que percebe a incapacidade do Estado na prestação do serviço.

Lipsky (2010, p. 83) define:

Existem várias maneiras pelas quais as burocracias de nível de rua, tipicamente, fornecem menos recursos do que o necessário para que os trabalhadores façam o seu trabalho de maneira adequada. As duas maneiras mais importantes são: a) a proporção de trabalhadores em relação a clientes ou a casos e b) o tempo.

Essas duas maneiras destacadas pelo autor se encaixam perfeitamente à realidade do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina. Tem-se uma proporção de vistorias enorme para cada bombeiro militar vistoriador. Assim como apresenta-se uma relação inversamente proporcional entre o tempo adequado para se realizar uma vistoria nos moldes que se deseja e o tempo que verdadeiramente está disponível para tal.

Sendo essa uma característica comum para os diferentes burocratas de nível de rua, Lipsky (2010, p. 84) traz outros exemplos que corroboram:

Os defensores públicos, às vezes, vão ao julgamento sem terem entrevistado seus clientes ou após terem apenas uma breve entrevista com eles. Os advogados dos departamentos jurídicos, responsáveis talvez por 80 a 100 clientes, cujos casos eles representam, podem estar trabalhando ativamente apenas em aproximadamente uma dezena de casos. Os assistentes sociais são incapazes de fazer as visitas domiciliares exigidas pelo trabalho e ficam tão assoberbados com trabalhos administrativos que nunca estão em dia com suas tarefas. Os juízes do tribunal inferior estão geralmente com número excessivo de casos, o que muitas vezes causa atrasos de vários meses para a apresentação de seus clientes ao tribunal. Para os professores, salas de aula superlotadas (com parques suprimidos) significam que eles são incapazes de dar o tipo de atenção que um bom ensino requer. A proporção alta de alunos para cada professor também significa que os professores devem se preocupar em garantir a disciplina e dar menos atenção às atividades de aprendizagem. Para os policiais, a maior restrição de recursos é o tempo (tempo para coletar informações, tempo para agir). Policiais não têm tempo para obter um grau mínimo de certeza antes de atirarem em pessoas inocentes porque temem uma possível intenção de o cidadão pegar uma arma.

Além disso, recursos de ordem pessoal também contribuem para a qualidade dos serviços entregues pelos burocratas de nível de rua. Bombeiros militares vistoriadores podem ser mal capacitados, inexperientes, e por consequência inseguros. Outro aspecto é o fato de executarem suas tarefas sem se despir do seu lado indivíduo, afinal, não são máquinas. Esse aspecto evidencia o estresse por que passam na realização das suas atividades laborais.

Outro aspecto influenciador nas condições de trabalho dos bombeiros militares vistoriadores é o estabelecimento de metas. Nesta atividade sempre se almeja vistoriar o maior número possível de edificações, no intuito de se ter um maior número de edificações seguras. Ocorre que, na prática, esse número tende a aumentar a cada ano. Percebe-se, na vivência do dia a dia, que o número de edificações a serem vistoriadas só aumenta. Não se vê

edificação sendo desativada senão para ganhar uma nova ocupação e até mesmo ampliações. Isso reflete no aumento da demanda e conseqüentemente na definição de metas.

Características externas à corporação também contribuem para estabelecer as condições de trabalho. Os clientes ou usuários do serviço público participam ativamente da entrega do serviço, porém, conforme Lipsky (2010, p. 107): “As burocracias de nível de rua, em sua maior parte, lidam com clientes não voluntários.”

Explicam de forma mais aprofundada, Fernandez e Guimarães (2020, p. 294):

Isto é, são indivíduos que acessam aqueles serviços por não terem outra opção, na medida em que os serviços prestados pelas políticas públicas ou são monopolizados pelo Estado ou são muito caros para serem acessados pela via privada pela maioria da população. Diante disso, os cidadãos dependem da ação dos agentes de nível de rua para acessarem os recursos e serviços, o que para Maynard-Moody e Musheno (2000) faz da relação entre a população e tais burocratas desigual – ainda que marcada pela pessoalidade e proximidade.

Essa perspectiva se aplica muito bem aos serviços públicos fiscalizatórios realizados pelo Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina. São atribuições exclusivas do Estado, portanto, o usuário não dispõe de liberdade de escolha. O usuário possui uma necessidade que apenas o ente público poderá prover. Em muitos casos, o usuário precisa da prestação do serviço pelo Corpo de Bombeiros Militar para buscar outro serviço público no qual o documento emitido pelo CBMSC é requisito obrigatório. Essa dependência pode influenciar a maneira como o usuário recepciona o burocrata de rua, tornando o trabalho deste melhor ou pior.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa tem como objetivo propor melhorias ao serviço de segurança contra incêndio, mais especificamente às vistorias nas edificações. Para tal, utiliza-se de procedimentos metodológicos que proporcionem o alcance do objetivo. Desta forma, foi desenvolvida uma pesquisa de natureza aplicada e de abordagem qualitativa. Em relação aos objetivos, o presente estudo classifica-se como exploratório-descritivo.

Com o intuito de aplicação no Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, a pesquisa oportuniza a produção de conhecimentos teóricos e práticos, voltados à resolução dos problemas apontados na prestação do serviço de segurança contra incêndio por meio das vistorias.

Focada na compreensão e percepção de um grupo de bombeiros militares vistoriadores sobre as circunstâncias presentes na atividade fiscalizatória, apresenta-se a abordagem qualitativa como a ferramenta mais adequada, conforme vemos:

Os pesquisadores que utilizam os métodos qualitativos buscam explicar o porquê das coisas, exprimindo o que convém ser feito, mas não quantificam os valores e as trocas simbólicas nem se submetem à prova de fatos, pois os dados analisados são não-métricos (suscitados e de interação) e se valem de diferentes abordagens. (GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p. 34).

Na busca por identificar e compreender o trabalho realizado pelos bombeiros militares vistoriadores do 14º Batalhão de Bombeiros Militar, fez-se uso de um levantamento bibliográfico associado à uma entrevista semiestruturada. Essa abordagem possibilitou compreender o papel do bombeiro militar vistoriador enquanto agente implementador de políticas públicas de segurança assim como auferir as percepções destes sobre a própria atuação, sobre o usuário do serviço e sobre a corporação.

Este tipo de pesquisa tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. A grande maioria dessas pesquisas envolve: (a) levantamento bibliográfico; (b) entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; e (c) análise de exemplos que estimulem a compreensão (GIL, 2007, apud GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p. 37)

As entrevistas foram aplicadas à 10 (dez) bombeiros militares que executam especificamente atividades de vistorias nos sistemas preventivos contra incêndio das edificações. As entrevistas foram realizadas inicialmente com uma abordagem geral sobre a atividade fiscalizatória e em seguida efetuadas as perguntas mais importantes,

complementadas com perguntas de acompanhamento. A análise das informações levou em consideração os aspectos relatados na maioria das respostas dos entrevistados.

Após analisadas as informações coletadas tanto bibliograficamente como por meio das respostas da entrevista, foi possível identificar aspectos presentes na rotina das vistorias que não contribuem para o serviço de segurança contra incêndio e outros que contribuem, mas que podem ser melhorados.

Conforme ensina Oliveira (2018, p. 43):

Um processo que se inicia desde a disposição inicial de se escolher um determinado tema para pesquisar até a análise dos dados com as recomendações para minimização ou solução do problema pesquisado. Portanto, metodologia é um processo que engloba um conjunto de métodos e técnicas para analisar, conhecer a realidade e produzir novos conhecimentos.

Isto posto, passa-se à proposição de melhorias para a atividade fiscalizatória, buscando aperfeiçoar a entrega do serviço de segurança contra incêndio e tornar efetiva a implementação das políticas públicas de segurança, com foco na incolumidade das pessoas e do patrimônio.

4 CARACTERIZAÇÃO, DIAGNÓSTICO E ANÁLISE DA REALIDADE ESTUDADA

4.1 DO 14º BATALHÃO DE BOMBEIROS MILITAR

A presente pesquisa teve como público-alvo os bombeiros militares do 14º Batalhão de Bombeiros Militar que atuam nas atividades de segurança contra incêndio, mais especificamente nas vistorias em edificações.

Passamos agora a identificar o 14º Batalhão de Bombeiros Militar com suas características que o definem.

O Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, para melhor gerir suas atividades operacionais e administrativas, dividiu o Estado em três Regiões Bombeiro Militar – RBM. Cada Região Bombeiro Militar é subdividida em Batalhões de Bombeiros Militar – BBM.

O 14º Batalhão de Bombeiros Militar está inserido na circunscrição da 3ª RBM, conforme o artigo 1º do Decreto Estadual nº 1.093:

Art. 1º Fica criada a 3ª Região Bombeiro Militar (RBM) do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina (CBMSC), com sede no Município de Chapecó, tendo como área de abrangência as seguintes unidades:
I – 6º Batalhão de Bombeiro Militar (BBM), com sede no Município de Chapecó;
II – 11º BBM, com sede no Município de Joaçaba;
III – 12º BBM, com sede no Município de São Miguel do Oeste; e
IV – 14º BBM, com sede no Município de Xanxerê. (SANTA CATARINA, 2017)

Por sua vez, o 14º Batalhão de Bombeiros Militar, com sede em Xanxerê, foi criado e ativado através do Decreto Estadual nº 480, de 26 de novembro de 2015.

A sua circunscrição abrange 30 (trinta) municípios, sendo que em 9 (nove) deles existem quartéis de bombeiros militares instalados.

Apesar de não haver quartel de bombeiros militar em todos os municípios, a atividade de segurança contra incêndio contempla toda a circunscrição, ou seja, mesmo tendo que se deslocar de um município para outro, o Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina não deixa de cumprir com suas atribuições enquanto órgão fiscalizador.

E, para atender a demanda de vistorias da circunscrição do 14º Batalhão de Bombeiros Militar, este conta com 10 (dez) bombeiros militares específicos para as vistorias, assim distribuídos:

- 01 bombeiro militar vistoriador para os municípios de Campo Erê, Saltinho e São Bernardino, com uma população aproximada de 14.278 pessoas (IBGE, 2021);

- 01 bombeiro militar vistoriador para os municípios de São Lourenço do Oeste, Novo Horizonte, Jupiá e Galvão, com uma população estimada de 31.661 pessoas (IBGE, 2021);
- 01 bombeiro militar vistoriador para os municípios de Quilombo, Jardinópolis, União do Oeste, Irati, Formosa do Sul e Santiago do Sul, com uma população aproximada de 19.236 pessoas (IBGE, 2021);
- 01 bombeiro militar vistoriador para os municípios de São Domingos, Coronel Martins, Ipuacu e Entre Rios, com uma população estimada de 22.857 pessoas (IBGE, 2021);
- 01 bombeiro militar vistoriador para os municípios de Xaxim, Cordilheira Alta, Lajeado Grande e Marema, com uma população aproximada de 36.950 pessoas (IBGE, 2021);
- 01 bombeiro militar vistoriador para os municípios de Abelardo Luz e Ouro Verde, com uma população estimada de 20.212 pessoas (IBGE, 2021);
- 01 bombeiro militar vistoriador para os municípios de Irani, Ponte Serrada e Passos Maia, com uma população aproximada de 26.321 pessoas (IBGE, 2021); e
- 03 bombeiros militares vistoriadores para os municípios de Xanxerê, Bom Jesus, Faxinal dos Guedes e Vargeão, com uma população estimada de 69.593 pessoas (IBGE, 2021).

4.2 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DAS ENTREVISTAS

A entrevista foi aplicada aos bombeiros militares que atuam especificamente no serviço de vistorias na circunscrição do 14º Batalhão de Bombeiros Militar. A entrevista foi produzida com o foco de buscar extrair dos entrevistados informações sobre a rotina de trabalho, tais como sobre a estrutura disponível para a prestação do serviço; percepção do usuário quanto ao serviço prestado; capacitação dos vistoriadores pela corporação; possíveis melhorias; pontos negativos, comunicação institucional sobre a atividade, etc.

Considerando importante a sinceridade das respostas e a reflexão sobre as perguntas, foi oportunizado aos entrevistados que respondessem de forma escrita suas respostas.

Todos os bombeiros militares vistoriadores do 14º Batalhão de Bombeiros Militar, num total de 10 (dez), foram entrevistados e contribuíram com suas respostas para as 13 (treze) perguntas realizadas.

As perguntas seguem no Apêndice A ao trabalho.

4.3 RESULTADOS OBTIDOS

Os resultados obtidos serviram para demonstrar que não há uma homogeneidade em todas as respostas dos bombeiros militares vistoriadores, isto porque, as experiências e percepções do dia a dia são diferentes para cada um deles, mas muitas delas trouxeram ideias semelhantes para o mesmo assunto.

Vários foram os aspectos presentes na rotina da prestação do serviço de fiscalização que foram abordados nas respostas dos entrevistados, entre positivos e negativos, os quais serão apontados adiante.

Para fins de organização e compreensão, os entrevistados foram enumerados de 01 à 10, contribuindo na identificação e comparação entre as variadas respostas.

4.3.1 Aspectos Positivos Que Contribuem Para o Serviço de Segurança Contra Incêndio

De um modo geral, colhe-se das respostas dos entrevistados que alguns dos usuários percebem o serviço de segurança contra incêndio como algo importante e necessário e, por este motivo, recepcionam o vistoriador de maneira amigável e geralmente atendem às exigências. Corrobora com esta análise a resposta do entrevistado 4: *“Muitos acham o serviço de atividade técnica executada pelo Corpo de Bombeiros Militar essencial para a sociedade, principalmente, as empresas de grande complexidade.”*

Importante o usuário perceber a entrega do serviço como algo positivo, pois como também é um ator nesse processo de tornar a edificação mais segura, sua participação de se dará de forma mais efetiva e voluntária.

As transformações que vêm ocorrendo na maneira de gerir os processos de segurança contra incêndio também têm gerado uma satisfação tanto no usuário quanto no agente fiscalizador. Apesar de que toda mudança apresenta resistências, nota-se que o emprego de

novas tecnologias e novas abordagens sobre o serviço de segurança contra incêndio já despertam um novo olhar sobre a maneira de entregar o serviço.

Neste sentido, a resposta do entrevistado 3 contribui: *“Necessário. Em algumas situações é visto como burocrático e complexo, mas tem melhorado com as novas abordagens, autodeclaração e liberdade econômica.”*

O Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina faz-se valer da disponibilidade de tecnologias no mercado e passou a empregá-las no serviço de segurança contra incêndio. A aceitabilidade destas tecnologias têm se mostrado muito boa e ainda motivado aos vistoriadores que busquem aprimorar os conceitos para se aperfeiçoar a tecnologia existente. A corporação e seus integrantes percebem que não podem ficar parados no tempo, pois essa inércia poderá fazer com que a entrega dos serviços não atenda mais aos seus propósitos. Dentro dessa lógica, temos a resposta do entrevistado 2: *“Acredito que as ferramentas estão adequadas e servem para o propósito. A muito o que melhorar em termos de sistemas ainda.”*

Além da preocupação com o emprego das novas tecnologias, outro fator positivo analisado foi a interação que se deseja entre o sistema e-SCI e um aplicativo de smartphone ou tablet. Ressalta-se o anseio que os implementadores da política de segurança contra incêndio apresentam no intuito de promover uma evolução nas ferramentas para a entrega do serviço de segurança contra incêndio. Dessa forma, o entrevistado 1 colabora: *“Tablet é uma ótima ferramenta porém necessita que desenvolvam um aplicativo para trabalhar junto com o e-SCI.”*

É nítida a satisfação com o emprego de novas tecnologias no serviço de fiscalização, assim como o é o desejo de evoluir ainda mais para poder entregar um serviço de segurança contra incêndio de forma mais célere, transparente e efetiva.

4.3.2 Aspectos Que Não Contribuem Para O Serviço De Segurança Contra Incêndio

4.3.2.1 Perfil do vistoriador

Um dos aspectos apontados que não contribui para o serviço de vistorias é o emprego de bombeiro militar que não possui perfil profissional para a execução deste tipo de atividade,

ou seja, está na função por imposição do comando. Extraiu-se a seguinte afirmação de um dos entrevistados neste sentido:

Entrevistado 2: *“Complicado, pois é um setor que os BM em geral não gostam de atuar, assim a qualidade do serviço tende a ser menor.”*

A falta de perfil profissional também compromete a maneira de entrega do serviço de vistoria:

Entrevistado 9: *“Não é padronizado, por vários motivos, percepção do vistoriador, vícios da OBM, forma como foi ensinado, falta de bom senso, vontade do vistoriador ente outros.”*

Com base na experiência profissional como bombeiro militar, pode-se dizer que o perfil do bombeiro militar vistoriador esperado apresenta proatividade para o trabalho, interesse profissional sobre a área de atuação, ser comunicativo, paciente, dominar o conhecimento sobre o objeto de fiscalização e ser cordial com os usuários.

4.3.2.2 Capacitação precária

Difícil de se imaginar que a entrega de um serviço alcançará o objetivo almejado utilizando-se de profissionais despreparados. Essa a percepção que se extrai da maioria das respostas dos entrevistados no que diz respeito à qualificação técnica para o exercício da atividade fiscalizatória. Como podemos observar na resposta do entrevistado 2: *“Ainda, a qualificação de nossos vistoriadores na área é bem abaixo do esperado, mesmo quem atua com curso de SCI não tem pleno conhecimento da área de atuação.”*

Corroborando também neste sentido a seguinte resposta:

Entrevistado 7: *“Devem ser realizados mais cursos, muitos dos vistoriadores atuais não possuem curso e já estão trabalhando na atividade. Fazer reciclagem para os que já possuem o curso. Melhorar a padronização da atividade.”*

A falta de capacitação não compromete apenas o serviço prestado. Ela contribui também para a imagem institucional da corporação, influenciando diretamente na credibilidade de sua atuação junto aos usuários. Ela ainda poderá afetar o próprio bombeiro militar vistoriador, que poderá se sentir desvalorizado pela corporação e perder sua motivação para continuar realizando seu trabalho.

E, mais grave, a incapacidade técnica poderá contribuir para resultados extremamente danosos por conta de uma edificação que se cogitava segura, vir a sofrer algum incêndio ou sinistro e verificar-se que os sistemas preventivos instalados e fiscalizados não apresentavam as condições mínimas de funcionamento.

4.3.2.3 Padronização insuficiente

Uma corporação que tem sua atuação a nível estadual precisa estabelecer padrões na prestação dos seus serviços, uma vez que o mesmo deverá atender a todos os usuários de maneira equânime.

Diferenças na entrega de serviços para situações semelhantes podem gerar desconfiança e questionamentos sobre a necessidade de se atender a determinados requisitos por parte dos usuários.

Segue adiante resposta de um dos entrevistados que contribui com o supracitado.

Entrevistado 1: *“Se a vistoria for padronizada o proprietário não tem o que reclamar, o problema é um vistoriador pedir uma coisa e outro vistoriador pedir outra.”*

A padronização de procedimentos de vistorias se mostra como uma ferramenta muito útil para garantir segurança jurídica e respaldo institucional junto ao bombeiro militar vistoriador, o qual poderá atuar de forma mais confiante e motivado.

Corroborando com essa afirmação a resposta do entrevistado 7.

Entrevistado 7: *“Não, a normativa não é muito clara em vários pontos, abrindo parâmetros para entendimentos diferentes, fazendo com que os vistoriadores tenham opiniões divergentes sobre um mesmo assunto.”*

Outro apontamento sobre a falta de padronização ou padronização insuficiente diz respeito ao caráter personalístico da vistoria. A ausência ou insuficiência de padronização deixa margem para que a entrega do serviço tenha contornos de personalidade do agente fiscalizador. Pode induzir ao usuário a percepção de que a exigência abordada é da pessoa do vistoriador e não do órgão público, que é quem detém a competência para tal.

4.3.2.4 Efetivo reduzido

Esse é um aspecto presente em muitos dos serviços públicos, não sendo uma exclusividade do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, nem do próprio Estado. Como já dito anteriormente, a tendência é que a demanda pelo serviço de segurança contra incêndio continue aumentando conforme o desenvolvimento do país, estado ou município. Portanto, uma demanda que já se apresenta excessiva, deverá expandir. Essa preocupação é avigorada pela seguinte resposta do entrevistado 4.

Entrevistado 4: *“O serviço de vistoria pode ser melhorado com mais efetivo para suprir a demanda das vistorias.”*

Além de correr o risco de não conseguir realizar as vistorias demandadas, já percebe-se uma preocupação na qualidade de entrega dos serviços efetuados, como verificado na resposta abaixo.

Entrevistado 2: *“Acredito que o acúmulo de funções prejudica a qualidade desse serviço.”*

Desafio enorme que se apresenta para o Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, mas que terá que se buscar uma solução, sob pena de se tornar um prestador de serviço público ineficiente.

4.3.2.5 Tecnologias

Com base nas respostas dos entrevistados, assimila-se o anseio por melhorias tecnológicas que facilitem a execução do serviço de vistorias.

Nota-se que a falta de hardware ou aplicativo impacta na padronização e agilidade na entrega do serviço de segurança contra incêndio, conforme aponta o entrevistado 10:

Aplicativo no formato de check-list, contendo o que esta descrito na IRV, assim o vistoriador teria uma fonte de consulta passo a passo, de quais sistemas cobrar e o que cobrar de cada sistema na fiscalização, tornando mais assertivas as fiscalizações. E neste aplicativo conter o campo para indicar as falhas encontradas e no final apresentar o relatório, sendo necessário apenas copiar e realizar ajustes para o e-SCI.

Neste mesmo sentido, desejando facilitar a atividade fiscalizatória e diminuindo a burocracia, a resposta do entrevistado 1 expõe uma possível alternativa: *“Tablet é uma ótima*

ferramenta, porém necessita que desenvolvam um aplicativo para trabalhar junto com o e-SCI.”

Outra situação levantada refere-se ao sistema de segurança contra incêndio – e-SCI, recentemente colocado em funcionamento e que permite tanto o usuário quanto o bombeiro militar utilizarem-no. Ocorre que há muitos relatos de muita dificuldade para operar este sistema, tanto por parte dos bombeiros militares quanto por parte dos usuários do serviço.

Essa preocupação é abordada por vários entrevistados.

Entrevistado 3: *“Novo sistema e-SCI, muitas, mas muitas reclamações por parte dos contadores e cliente final, por ser um sistema difícil, muitos processos, apresentando erros seguidamente, até quem atua na área tem dificuldade, imagina quem não atua.”*

Por melhor que possa ser o sistema e-SCI, percebe-se um nítido constrangimento por parte dos bombeiros militares vistoriadores quando questionados por usuários de serviço que não conseguiram interagir com o sistema.

Entrevistado 5: *“Além das reclamações para utilização do sistema e-SCI, que deveria ser mais intuitivo.”*

O entrelace entre a utilização do sistema e-SCI e a capacitação dos bombeiros militares que atuam na segurança contra incêndio também destacou-se entre as respostas dos entrevistados, expondo uma situação em que o bombeiro militar aprende a utilizar o e-SCI na prática, ou seja, os erros e equívocos refletirão nos registros das edificações, possibilitando que transtornos administrativos venham a acontecer.

Entrevistado 7: *“Melhorias no nosso sistema e-SCI, melhorias nas páginas de solicitação e informação, material de divulgação mais claro e objetivo. Diminuir a complexidade dos processos.”*

Em síntese, um sistema de difícil interação e a ausência de um aplicativo para agilizar e padronizar a entrega do serviço de segurança contra incêndio constituem um aspecto que não contribui a atividade fiscalizatória.

4.3.2.6 Carências na comunicação institucional

Vivemos um momento em que o acesso à informação é extremamente fácil, alavancado pelas mídias sociais, que interagem quase que instantaneamente com os usuários.

Porém, percebe-se pelas respostas dos entrevistados que a comunicação institucional do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina carece de atenção.

A comunicação institucional interna apresenta mazelas que afetam o relacionamento entre os atores internos do CBMSC. Mudanças em normas e regulamentos e também em sistemas operativos não chegam de forma clara para todos os operadores.

Corroborando com essa análise a resposta do entrevistado 3: *“Agilidade, em todos os processos, o sistema novo, na teoria é ótimo, mas na prática é burocrático demais, difícil de entender e, por enquanto, está mais atrapalhando do que ajudando.”*

Nesta mesma seara, nota-se a aflição do entrevistado 4 sobre a comunicação institucional interna sobre o novo sistema e-SCI: *“Há poucas instruções de como funciona o sistema novo e-sci. Cabe expor, que o sistema e-SCI foi implementado no CBMSC sem as devidas orientações/ instruções de dúvidas do sistema.”*

Assim como destaca-se a ineficiente comunicação institucional internamente, também o é externamente. Para um público pouco acostumado a operar um sistema voltado para informações técnicas sobre segurança contra incêndio, isso torna-se ainda mais dificultoso e acaba por gerar críticas e um descontentamento.

O entrevistado 10 deixa muito transparente essa preocupação: *“Não é claro, sistema novo que joga toda a responsabilidade para o cidadão conseguir seu atestado, é complexo, pouco intuitivo, tem muito espaço para melhorar. Deveria ser feito mais vídeos de instruções para o cidadão comum de como conseguir seu atestado de funcionamento.”*

Ainda sobre a comunicação institucional, extrai-se das respostas a ausência de divulgações voltadas para o serviço de segurança contra incêndio. Não são expostas para a população em geral o motivo, além do requisito legal, de serem exigidas as instalações de determinados sistemas preventivos. Os usuários sabem que a normativa exige a instalação de certo sistema preventivo, mas não fazem ideia do porquê. Além de não contribuir para a percepção do usuário sobre a atividade fiscalizatória, a falta de comunicação institucional deixa de aproveitar uma oportunidade de tornar as pessoas mais conscientes sobre a segurança contra incêndio da própria edificação.

Sob este prisma, passemos à resposta do entrevistado 5: *“A maioria das divulgações de prevenção são específicas de algum tema (incêndio florestal, afogamento, etc.), seria necessário uma maior divulgação institucional sobre a necessidade das vistorias nas*

edificações/regularização das edificações, e sua importância, para que as mesmas sejam conscientizadas e busquem se regularizar com a corporação.”

O entrevistado 4 também destaca a importância de uma comunicação institucional voltada para o usuário do serviço de segurança contra incêndio: *“Com um trabalho externo realizado pelo CBMSC, aos proprietários do imóvel por meio de comunicação institucional, o proprietário do imóvel poderia ter mais aceitação e respeito ao vistoriador que exerce uma função essencial na prevenção de sinistros.”*

Por fim, ressalta-se que a comunicação institucional pode ter um alcance muito maior do que o próprio bombeiro militar vistoriador, uma vez que a população atingida é mais ampla, enquanto o agente fiscalizador tem sua atuação restrita aos que o acompanham no momento da vistoria.

4.3.2.7 Percepção do usuário do serviço

O maior e, talvez mais difícil, dos desafios que o Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina encontra na sua atuação enquanto órgão da segurança pública é promover a mudança cultural na população. Não se trata de promover a aceitação do serviço de segurança contra incêndio. Não se trata de apaziguar o usuário quanto à necessidade legal do documento que define a regularidade da edificação perante o CBMSC. Trata-se de provocar uma mudança na percepção do serviço de segurança contra incêndio. Fazer o usuário perceber de fato o quanto é importante para a sua incolumidade, que as edificações apresentem as mínimas condições de segurança para serem ocupadas.

Porém, analisando as respostas dos entrevistados sobre as percepções dos usuários sobre o serviço de segurança contra incêndio, descortina-se uma postura muito aquém do desejado.

Entrevistado 1: *“Na verdade na grande maioria os proprietários estão preocupados com o documento e não se preocupa com quais sistemas exige ou como utilizá-los.”*

Em relato semelhante o entrevistado 4 traz o seguinte: *“Muitos proprietários ou responsáveis pela edificação não estão preocupados com os sistemas preventivos, e sim, com o alvará do bombeiro, pois é obrigatório para, só assim, conseguir o alvará da vigilância*

sanitária. Noutro norte, outros dão maior importância aos sistemas preventivos, porque já presenciaram algum sinistro.”

Além daqueles usuários que estão focados apenas no documento emitido pelo Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, o qual é requisito obrigatório para a obtenção de alvarás de outros órgãos, existem aqueles usuários que estão mais preocupados com o custo de instalação e manutenção dos sistemas preventivos exigidos.

Acorre essa ideia a resposta do entrevistado 2: *“Pouco significativo, mais visto como despesa do que investimento.”*

Contribui com essa percepção o entrevistado 3 quando responde: *“Os sistemas vitais, são importantes, os demais significam gasto. Esta é a visão do proprietário.”*

Ainda, dentro desta mesma perspectiva de como o usuário percebe a importância do serviço preventivo, o entrevistado 7 nos traz: *“Muitos proprietários não veem importância nos sistemas pelo fato de nunca terem necessitado ou utilizado. São vistos como coisas que encarecem a obra e não como medidas de prevenção de sinistros.”*

Enquanto os usuários perceberem a entrega do serviço de segurança contra incêndio apenas como uma justificativa para a emissão de um documento ou apenas como mais um custo para o empreendimento, sem compreender o verdadeiro significado, a postura do usuário para com o vistoriador ou para com os sistemas preventivos instalados continuará equivocada.

5 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO/RECOMENDAÇÕES

Após levantamento e análise das informações colhidas no referencial teórico e na aplicação das entrevistas, passa-se agora à recomendação de melhorias para a execução do serviço de segurança contra incêndio por meio de vistorias nos sistemas preventivos contra incêndio das edificações.

Com relação às instruções normativas e instruções reguladoras, sugere-se buscar deixá-las o mais objetivas possíveis, restringindo a interpretação sem retirar totalmente a competência discricionária do bombeiro militar vistoriador. Isso contribuirá para a segurança jurídica, tanto do agente público quanto do usuário da edificação. Cooperará também para a padronização de procedimentos, hoje insuficiente em razão da margem de interpretação e consequente discricionariedade do vistoriador.

No que diz respeito aos bombeiros militares empregados no serviço de segurança contra incêndio, aponta-se buscar uma maneira de empregar bombeiros militares com o maior número possível de características favoráveis ao perfil profissional que a atividade exige. Além do perfil profissional, aconselha-se também o emprego de bombeiros militares que manifestem voluntariedade para atuar nessa atribuição. Essas duas sugestões voltadas para as características pessoais dos agentes fiscalizadores auxiliarão para uma melhor interação com o usuário, favorecerão para a execução da atividade de forma mais espontânea gerando uma expectativa de maior comprometimento e também participarão para uma implementação da política pública de segurança de forma mais efetiva.

Concernente à capacitação que os bombeiros militares vistoriadores recebem, recomenda-se ao Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina uma aproximação maior entre a Diretoria de Segurança Contra Incêndio – DSCI e àqueles, no intuito de gerar uma referência entre os vistoriadores e a DSCI. Propõe-se ainda a implementação de seminários ou congressos periódicos para debater, além das normativas, também os sistemas e as ferramentas tecnológicas a serem empregados na atividade. Aventa-se também a opção de treinamento e capacitação prévia ao emprego de novas ferramentas ou sistemas, de forma a evitar que os problemas e transtornos ocorram simultaneamente ao funcionamento.

No tocante ao efetivo disponível para o serviço de segurança contra incêndio, alvitra-se o incremento de pessoal, conforme disponibilidade, no intuito de corrigir a sobrecarga

existente atualmente. A relação demanda/vistoriador deve ser compatível com a expectativa de entrega do serviço ao usuário.

Referente ao uso da tecnologia na atividade fiscalizatória, entende-se como uma ferramenta extremamente importante tanto para execução quanto para gestão dos serviços. Receita-se empregar a tecnologia disponível mais apropriada para a atividade, levando-se em consideração tanto o usuário do serviço quanto o agente público fiscalizador. Até mesmo o atual sistema e-SCI poderá ser aperfeiçoado, proporcionando uma interação mais fácil com seus usuários. A criação de um aplicativo para smartphone e tablet também se apresenta como uma alternativa para melhorar o acesso dos usuários aos serviços públicos oferecidos pelo Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, como solicitar vistoria a partir do celular, por exemplo.

No que tange à comunicação institucional, deve-se levar em consideração o público interno e o público externo. Quanto ao público interno, sugere-se a implementação de uma política de comunicação institucional com melhor fluxo de informações, garantindo-se que as informações que originam-se na DSCI sejam assimiladas pelos agentes do serviço de segurança contra incêndio e vice-versa. Essa comunicação institucional interna também deverá ser uma aliada no controle e gestão das atividades fiscalizatórias.

Quanto ao público externo, destaca-se a importância da comunicação institucional como mecanismo de promoção de mudança cultural. Para tanto, almeja-se a adoção de comunicações institucionais focadas no usuário do serviço de segurança contra incêndio. A mudança de percepção do usuário quanto à atividade fiscalizatória passa pela abordagem que o Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina dá aos assuntos inerentes à fiscalização. A comunicação institucional precisa compreender o seu papel de formadora de opinião e fazer uso do seu potencial para abordar assuntos referentes aos sistemas preventivos que serão fiscalizados. A colaboração da comunicação institucional para a implementação da política pública de segurança contra incêndio pode ser relevante, pois poderá provocar uma mudança significativa na percepção do usuário que ele mesmo tornar-se-á fiscal das edificações que ocupa. Imagine o usuário, sem qualquer manifestação do órgão público, verificando periodicamente as condições de funcionamento dos sistemas preventivos instalados e manuseando-os de maneira a manter a destreza para operá-los diante de uma situação de sinistro.

Para isso é necessário iniciar uma política de comunicação institucional voltada para a sensibilização sobre a importância e necessidade de se manter os sistemas preventivos em plenas condições e os usuários capacitados.

Acerca da mudança cultural supracitada, orienta-se, além da utilização da comunicação institucional, a adoção de uma política fiscalizatória voltada, não somente às medidas preventivas, mas também à capacitação dos usuários, de forma a atender o ciclo preventivo contra incêndio. Atualmente, a etapa da capacitação do usuário é inexistente. Não basta ter sistemas preventivos instalados e funcionando, sem alguém para operá-los. O Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina precisa evoluir para além do preenchimento de requisitos legais para classificar uma edificação como segura.

De maneira geral, as recomendações propostas buscam melhorar a entrega do serviço público ao usuário. Aprimorando a execução da atividade fiscalizatória, o CBMSC estará sendo mais efetivo enquanto órgão de segurança pública e os seus bombeiros militares vistoriadores mais efetivos enquanto implementadores da política pública de segurança contra incêndio.

Além disso, essa evolução influenciará a credibilidade da população depositada no Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, ao passo que, proporcionará maior sensação de segurança aos ocupantes das edificações vistoriadas.

6 CONCLUSÃO

O Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina atua em todo o Estado desempenhando suas atribuições constitucionais, em especial a de prevenção de incêndios. Esta se dá através da análise de projetos preventivos contra incêndio e também por meio de vistorias dos sistemas preventivos instalados nas edificações sujeitas à fiscalização do CBMSC.

Para tanto, utiliza-se de bombeiros militares de todas as regiões do Estado e com as mais diversas experiências e formações educacionais, comungando apenas da mesma formação profissional. Porém, muito mais do que simples vistoriadores, esses bombeiros militares são agentes implementadores de políticas públicas de segurança.

A busca por uma implementação efetiva destas políticas públicas passa pela atuação dos seus implementadores, os quais deverão estar alinhados e em harmonia com os objetivos da política e desempenhando seus papéis de forma homogênea.

Pretendendo caracterizar o serviço de segurança contra incêndio, verificou-se que a atividade encontra respaldo jurídico nas esferas federal e estadual. As legislações vigentes almejam proporcionar a preservação da incolumidade das pessoas e do patrimônio através da entrega dos serviços públicos de segurança. Concluiu-se ainda que a entrega do serviço público de segurança contra incêndio, dentro das expectativas dos usuários, depende muito da maneira como o bombeiro militar vistoriador irá empreender o seu trabalho, apresentando ou não domínio do assunto, foco, cordialidade e interesse no usuário.

As entrevistas aplicadas aos bombeiros militares vistoriadores do 14º Batalhão de Bombeiros Militar permitiram inferir que alguns aspectos presentes na rotina do serviço de segurança contra incêndio contribuem ou não para a atividade. Deduziu-se que os usuários perceberem a fiscalização como algo importante e necessário para contribuir com a segurança da edificação, bem como as novas abordagens em termos de tecnologia e desburocratização, são pontos que contribuem e que poderão ser aperfeiçoados para a entrega do serviço ao usuário. Agilidade nos procedimentos administrativos inerentes à atividade e sensação de segurança contribuem para a qualidade de vida do usuário e para a sua satisfação com o serviço entregue.

Por sua vez, depreendeu-se que o perfil do vistoriador associado à capacitação e padronização de procedimentos insuficientes, são tópicos que não contribuem para a atividade fiscalizatória, pois influenciam de forma negativa na prestação do serviço, demonstrando desinteresse pela atividade, falta de conhecimento e desencontro de informações ao usuário.

O efetivo reduzido empregado no serviço de segurança contra incêndio aliado à tecnologia atualmente utilizada demonstraram-se pontos que não agregam à atribuição executada por apresentarem falhas como demanda reprimida, retrabalho e burocratização em demasia. Elas refletem na percepção de qualidade no serviço entregue ao usuário.

Constatou-se também que a carência na comunicação institucional colabora com muitos dos percalços encontrados, tanto pelos vistoriadores quanto pelo público externo. A falta de comunicação interna de forma clara e concisa, bem como a falta de abordagens sobre os sistemas preventivos contra incêndio, voltadas para o usuário, são exemplos de dificuldades a serem enfrentadas. Ambas as situações inferem equívocos na execução da atividade e incompreensão do usuário quanto às necessidades reais de instalação e manutenção dos sistemas preventivos.

Diante de todo o levantamento e análise das informações coletadas, foi possível verificar aspectos presentes na rotina da atividade de fiscalização que permitiram propor recomendações para a melhoria da mesma. As propostas, em sua maioria focadas em ações internas da corporação, terão efeitos também no público externo. Percebeu-se que não são necessárias profundas mudanças na estrutura da corporação. Atitudes focadas nos bombeiros militares vistoriadores, compreendendo-os como agentes implementadores da política pública de segurança, proporcionarão as oportunidades necessárias para que as dificuldades elencadas possam ser corrigidas e isso venha a refletir numa maior efetividade do serviço de segurança contra incêndio. A implementação das intervenções sugeridas contribuirão para o aperfeiçoamento da cultura organizacional e também para a mudança cultural desejada no usuário.

Por fim, concluiu-se que a atividade fiscalizatória dos sistemas preventivos precisa ser melhor compreendida, tanto pelo implementador da política pública quanto pelo usuário do serviço. Constatou-se que o preenchimento de formalidades não constitui efetiva entrega do serviço público e, portanto, não gera a sensação de satisfação do usuário perante a sua

expectativa. Deduziu-se que a atribuição de fiscalizar é muito dinâmica e que a evolução constante é indispensável para se prover um serviço público de excelência.

REFERÊNCIAS

- BANDEIRA, Emanuella Lustosa; ARRUDA, Hanna Rocha de; CABRAL, Augusto César de Aquino; SANTOS, Sandra Maria dos. Panorama da gestão de pessoas no setor público. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, [S.L.], v. 11, n. 4, p. 86, 20 out. 2017. Departamento de Empreendedorismo e Gestao da UFF. <http://dx.doi.org/10.12712/rpca.v11i4.1051>.
- BONELLI, Francesco; FERNANDES, Antonio Sérgio Araújo; COELHO, Denilson Bandeira; PALMEIRA, Jamili da Silva. A atuação dos burocratas de nível de rua na implementação de políticas públicas no Brasil: uma proposta de análise expandida. **Cadernos Ebape.Br**, [S.L.], v. 17, n. , p. 800-816, nov. 2019. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395177561>.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil nº 1988, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.html. Acesso em: 29 ago. 2021.
- BRASIL. **Decreto nº 10.822**, de 28 de setembro de 2021. Institui o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.822-de-28-de-setembro-de-2021-348271076>. Acesso em: 29 set. 2021.
- BRASIL. **Lei nº 13.675**, de 11 de junho de 2018. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm. Acesso em: 29 set. 2021.
- BRASIL. **Lei nº 13.425**, de 30 de março de 2017. Estabelece diretrizes gerais sobre medidas de prevenção e combate a incêndio e a desastres em estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público; altera as Leis nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13425.htm. Acesso em: 23 set. 2021.
- EUCLYDES, Fillipe Maciel; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos. Os Burocratas de Nível de Rua a Partir dos Modelos de Administração Pública. **Desenvolvimento em Questão**, [S.L.], v. 18, n. 51, p. 33-48, 24 abr. 2020. Editora Unijui. <http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2020.51.33-48>.

FERNANDEZ, Michelle Vieira; GUIMARÃES, Natália Cordeiro. Caminhos teórico-metodológicos para a análise da burocracia de nível de rua. **Revista Brasileira de Ciência Política**, [S.L.], n. 32, p. 283-322, ago. 2020. FapUNIFESP (SciELO).

<http://dx.doi.org/10.1590/0103-335220203208>.

FERREIRA, Vicente da Rocha Soares; MEDEIROS, Janann Joslin. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. **Cadernos Ebape.Br**, [S.L.], v. 14, n. 3, p. 776-793, set. 2016. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395129522>.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Tradutor Arthur Eduardo Moura da Cunha. Brasília: Enap, 2019.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MATTAR, João. **Metodologia científica na era digital**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como fazer pesquisa qualitativa**. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2018.

ROBBINS, Stephen Paul. **Fundamentos do comportamento organizacional**. 8. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2009.

SANTA CATARINA (Estado). **Lei Nº 16.157**. Dispõe sobre as normas e os requisitos mínimos para a prevenção e segurança contra incêndio e pânico e estabelece outras providências. Disponível em: http://leis.alesec.sc.gov.br/html/2013/16157_2013_lei.html. Acesso em: 29 ago. 2021.

SANTA CATARINA (Estado). **Constituição do Estado de Santa Catarina (1989)**. Disponível em: <http://www.alesec.sc.gov.br/sites/default/files/CESC%2082%20e%2083%20PREVIDENCIA%20E%20MAGIST%C3%89RIO.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2021.

SANTA CATARINA (Estado). **Decreto nº 1.093**, de 15 de março de 2017. Dispõe sobre a criação da 3ª Região Bombeiro Militar do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina e estabelece outras providências. Disponível em: <http://server03.pge.sc.gov.br/legislacaoestadual/2017/001093-005-0-2017-003.htm>. Acesso em: 26 set. 2021.

SANTA CATARINA (Estado). **Decreto nº 480**, de 26 de novembro de 2015. Cria e ativa o 14º Batalhão do Corpo de Bombeiros Militar com sede no município de Xanxerê, dá nova articulação ao Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina e estabelece outras providências. Disponível em: <http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/2015/000480-005-0-2015-008.htm>. Acesso em: 26 set. 2021.

SILVA, Rafael Celestino da; FERREIRA, Márcia de Assunção. Construindo o roteiro de entrevista na pesquisa em representações sociais: como, por que, para que. **Escola Anna**

Nery, [S.L.], v. 16, n. 3, p. 607-612, set. 2012. FapUNIFESP (SciELO).
<http://dx.doi.org/10.1590/s1414-81452012000300026>.

SOUSA, Niccolo Inácio Alves de. **Qualificação dos bombeiros militares do 9ºBBM no serviço de inspeção**. 2016. 37 f. Monografia (Especialização) - Curso de Pós Graduação Latu Sensu em Gerenciamento em Segurança Pública, Universidade Estadual de Goiás, Goiania, 2016.

SPITZER, Dean R. **Supermotivação**: uma estratégia para dinamizar todos os níveis da organização. 2. ed. São Paulo: Futura, 1997.

APÊNDICE A – Entrevista com os bombeiros militares vistoriadores do 14º Batalhão de Bombeiros Militar

A presente entrevista semiestruturada, faz parte do Trabalho de Conclusão de Curso do Curso de Comando e Estado Maior: Especialização em Administração em Segurança Pública com Ênfase na Atividade Bombeiro Militar, do CBMSC em parceria com a UDESC, cujo tema é PROPOSTA DE MELHORIAS NAS ATIVIDADES DOS BOMBEIROS MILITARES VISTORIADORES: UM ESTUDO DE CASO NO 14º BATALHÃO DE BOMBEIROS MILITAR. Esta entrevista será realizada com bombeiros militares que atuam no serviço de segurança contra incêndio, mais especificamente na atividade de vistorias de edificações. As respostas irão subsidiar a proposta de melhorias nas atividades fiscalizatórias.

1. Como você acha que o serviço de vistoria pode ser melhorado?
2. Quais as principais reclamações recebidas sobre o serviço de vistoria?
3. Como você acha que proprietário ou responsável pela edificação percebe o serviço de vistoria?
4. O que você acha que pode ser feito para melhorar essa percepção?
5. Quais pontos poderiam ser melhorados na capacitação recebida para realizar as vistorias?
6. O que você acha que poderia ser melhorado no que se refere aos meios disponíveis (viatura, tablet ou notebook, trena, prancheta, etc) para realizar as vistorias?
7. Quais aspectos você considera como mais importantes na realização das vistorias?
8. Quais aspectos você considera importante para que o proprietário ou responsável pela edificação fique satisfeito com o serviço de vistoria?
9. O que você acha que pode ser melhorado na relação entre o vistoriador e proprietário ou responsável pela edificação?
10. Como você avalia a comunicação institucional sobre o serviço de vistorias?
11. Você considera padronizado o serviço de vistorias, ou seja, considera que o CBMSC aplica o mesmo padrão de exigências no Estado todo? Caso sua resposta seja negativa, explique a sua percepção.
12. Como você percebe o grau de importância dos sistemas preventivos para o proprietário ou responsável pela edificação?

13. Quais aspectos presentes na rotina das vistorias que não contribuem para a atividade fiscalizatória?