

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA
CURSO DE MESTRADO EXECUTIVO**

**OS CORPOS DE BOMBEIROS MILITARES
EMANCIPADOS DAS POLÍCIAS MILITARES:
PROSPECÇÃO E ANÁLISE DOS
PARÂMETROS NORTEADORES DO SEU
“DESENHO” ORGANIZACIONAL**

**DISSERTAÇÃO APRESENTADA À ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE**

CARLOS MARCELO D’ISEP COSTA
Rio de Janeiro 2002

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA
CURSO DE MESTRADO EXECUTIVO

TÍTULO

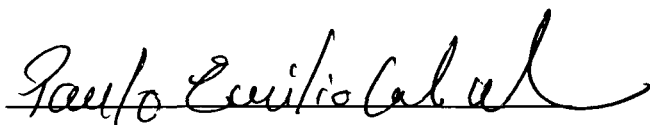
**OS CORPOS DE BOMBEIROS MILITARES EMANCIPADOS DAS POLÍCIAS
MILITARES: PROSPECÇÃO E ANÁLISE DOS PARÂMETROS NORTEADORES DO
SEU “DESENHO” ORGANIZACIONAL**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA POR:
CARLOS MARCELO D’ISEP COSTA

E

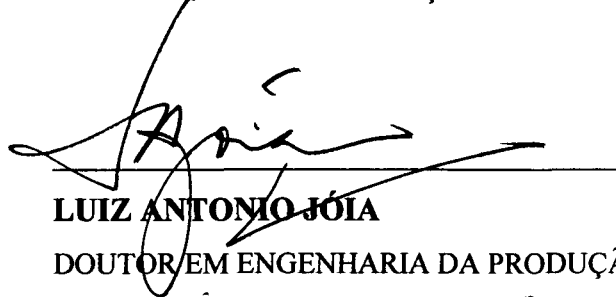
APROVADO EM 19 / 07 / 2002

PELA COMISSÃO EXAMINADORA



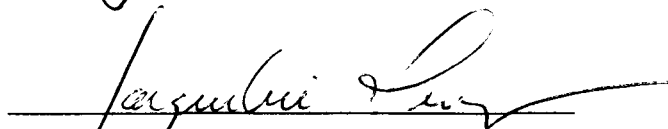
PAULO EMÍLIO MATOS MARTINS

DOUTOR EM ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS



LUIZ ANTONIO JÓIA

DOUTOR EM ENGENHARIA DA PRODUÇÃO



JACQUELINE DE OLIVEIRA MUNIZ

DOUTORA EM CIÊNCIA POLÍTICA

*À minha esposa Dôra e à minha filha
Carolina, pelas horas de lazer que lhes privei,
e pelo incentivo, carinho e apoio.*

*Aos meus pais, responsáveis pela minha
educação.*

AGRADECIMENTOS

Ao meu professor orientador Dr. Paulo Emílio Matos Martins pela paciência, incentivo e orientações competentes e seguras ao longo desta dissertação.

Aos professores e colegas de mestrado pelos conhecimentos, troca de experiências e apoio recebidos ao longo deste período em que caminhamos juntos.

Aos Corpos de Bombeiros Militares, por me receberem e disponibilizarem todas as informações solicitadas.

Ao Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Espírito Santo, por me liberar para frequentar o mestrado e por permitir o emprego dos conhecimentos adquiridos.

Aos oficiais superiores dos Corpos de Bombeiros Militares do Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo pela receptividade e colaboração no desenvolvimento desta pesquisa.

Ao Major BM Alexandre do Santos Cerqueira, pela amizade e valiosas sugestões, que serviram de estímulo para a superação de dificuldades.

A todos os amigos que me estimularam e/ou contribuíram de alguma forma para a concretização deste trabalho.

Meus sinceros agradecimentos.

APRESENTAÇÃO

Esta dissertação de mestrado é resultado de um estudo elaborado sobre o tema “mudança organizacional” e adota como objeto de análise os corpos de bombeiros militares emancipados das polícias militares.

O tema escolhido envolve uma pluralidade de fatores, entretanto, a investigação, tomando como referência apenas os fatores relacionados com a estrutura, busca analisar como se comportam os parâmetros norteadores do “desenho” organizacional destas corporações.

Estudar os corpos de bombeiros militares emancipados das polícias militares a partir do campo administrativo foi uma decisão tomada com o objetivo de traçar um retrato da situação atual e identificar as possibilidades de mudança em suas estruturas que permitam uma maior flexibilização e autonomia nas tomadas de decisões.

O estudo está estruturado em cinco capítulos. O primeiro tem por objetivo fazer uma introdução, onde o problema é contextualizado. O segundo apresenta a pesquisa bibliográfica sobre o tema. O terceiro aborda a metodologia utilizada. O quarto capítulo é onde efetivamente são registrados os resultados da pesquisa de campo realizada. Finalmente, no quinto capítulo, são apontadas as conclusões do pesquisador e as recomendações para novas pesquisas.

RESUMO

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, iniciou-se no Brasil a emancipação dos corpos de bombeiros das polícias militares. Este estudo, tomando como referência o surgimento dessas “novas” organizações, procurou analisar o comportamento dos parâmetros norteadores do seu “desenho” organizacional e, ao mesmo tempo, despertar nos seus dirigentes o estudo do tema “mudança organizacional”. Do total de dezenove corpos de bombeiros militares emancipados a pesquisa contemplou diretamente cinco deles para pôr em foco a questão central do estudo. Concomitantemente à abordagem da questão central, o estudo levantou dados de todas as corporações com a finalidade de retratá-las em aspectos mais gerais de sua organização. A investigação foi do tipo exploratória e explicativa, sendo realizada por meio de pesquisa de campo, bibliográfica e documental. Os dados foram obtidos por meio de entrevistas realizadas com os oficiais superiores (coronéis, tenentes-coronéis e majores) das corporações, e mediante consulta a dispositivos legais. Os resultados obtidos revelaram, de uma maneira geral, que os parâmetros norteadores do “desenho” organizacional apresentam alguns problemas. As reflexões sobre os problemas levaram à conclusão de que eles podem ser ajustados mediante ações gerenciais e mudança da cultura organizacional.

ABSTRACT

After the promulgation of Brazil's Federal Constitution in 1998, the firemen of Brazil started to emancipate from the military police. This study, taking as reference the sprouting of these "new organizations", attempted to analyze the performance of the guiding parameters of their organizational structure, and at the same time, seeks to promote in its managers the study of the subject of "Organizational Change". The research contemplated five of a total of nineteen emancipated military fire departments to directly put in focus the study's central question. Parallel to the central question the study raised data about all fire departments with the purpose of showing their organization in more general aspects. The inquiry was exploratory and explanatory conducted by field, bibliographical and documentary research. The data was collected by interviewing officers (colonels, lieutenant-colonels and majors) of the fire departments and by consultation of legal devices. The results revealed, in a general way, that the guiding parameters of the organizational structure present some problems. The analyses of the problems lead to conclusion that they can be solved by means of managerial actions and change of the organizational culture.

LISTA DE ABREVIATURA

BBM – Batalhão de Bombeiros Militar.

BM – Bombeiro Militar.

BMRS – Brigada Militar do Rio Grande do Sul.

Cap – Capitão.

Cb – Cabo.

CBMDF – Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal.

CBMAC – Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Acre.

CBMAL – Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Alagoas.

CBMAP – Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Amapá.

CBMAM – Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Amazonas.

CBMCE – Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Ceará.

CBMES – Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Espírito Santo.

CBMGO – Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Goiás.

CBMMA – Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Maranhão.

CBMMT – Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Mato Grosso.

CBMMS – Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Mato Grosso do Sul.

CBMMG – Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais.

CBMPA – Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Pará.

CBMPE – Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Pernambuco.

CBMERJ – Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro.

CBMRN – Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Norte.

CBMRO – Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Rondônia.

CBMRR – Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Roraima.

CBMSE – Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Sergipe.

CEFET/MG – Centro Federal de Tecnologia de Minas Gerais.

Cel – Coronel.

EME – Estado-Maior do Exército.

FEMAR – Fundação Estudos do Mar.

GB – Grupamento de Bombeiros.

GBAPH – Grupamento de Bombeiros de Atendimento Pré-Hospitalar.

GBM – Grupamento de Bombeiros Militar.

GBS – Grupamento de Busca e Salvamento.

GC – Grupo de Comando.

GI – Grupamento de Incêndio.

GMar – Grupamento Marítimo.

GOS – Grupo de Oficiais Superiores.

LOB – Lei de Organização Básica.

Maj – Major.

OMPS – Organizações Militares Prestadoras de Serviço.

PEC – Proposta de Emenda à Constituição.

PMMT – Polícia Militar do Estado do Mato Grosso.

PMMS – Polícia Militar do Estado do Mato Grosso do Sul.

Qtd – Quantidade.

Sd – Soldado.

SESP – Secretaria Estadual da Segurança Pública.

Sgt – Sargento.

SJUSP – Secretaria Estadual de Justiça e Segurança Pública.

Sub Ten – Subtenente.

Ten – Tenente.

Ten Cel – Tenente-Coronel.

UF – Unidade da Federação.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Visualização Cronológica dos Corpos de Bombeiros Militares Emancipados das Polícias Militares	4
Quadro 2: Categorias dos Corpos de Bombeiros	13
Quadro 3: Categoria Predominante de Bombeiros	22
Quadro 4: Princípios Gerais da Teoria Clássica da Administração	38
Quadro 5: Escala Hierárquica dos Corpos de Bombeiros Militares	45
Quadro 6: Órgãos da Estrutura dos Corpos de Bombeiros Militares	46
Quadro 7: “Idades Institucionais” e “Idades Organizacionais” dos Corpos de Bombeiros Militares Emancipados das Polícias Militares	48
Quadro 8: Forças que Contribuem para Aumentar a Pressão sobre as Organizações	55
Quadro 9: Enfoques e Considerações sobre Mudança Organizacional	61
Quadro 10: Classificações de Mudança	64
Quadro 11: Perspectivas Radical e Incremental da Mudança Organizacional	66
Quadro 12: Estruturas Mecanísticas e Orgânicas	77
Quadro 13: Especialização do Trabalho	93
Quadro 14: Aumento e Redução da Dimensão da Unidade	101
Quadro 15: Argumentos para Emancipação	119
Quadro 16: Situação do Efetivo dos Corpos de Bombeiros Militares Emancipados	125
Quadro 17: Distribuição do Efetivo dos Corpos de Bombeiros Militares por Postos e Graduações	126
Quadro 18: Critério para o Cálculo de Efetivo	127
Quadro 19: Lei de Organização Básica	131
Quadro 20: Mudança na Estrutura em Termos de Inovação	135
Quadro 21: Proposta de Mudança Estrutural	137
Quadro 22: Proposta de Mudança Estrutural com Base em Pesquisa Acadêmica	138
Quadro 23: Subordinação dos Corpos de Bombeiros Militares	139
Quadro 24: Política de Segurança Pública	140
Quadro 25: Posição em Relação ao Tema “Mudança Organizacional”	141
Quadro 26: Sujeitos da Pesquisa	144

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Distribuição quanto ao Tempo no Cargo	146
Tabela 2 – Distribuição quanto ao Posto	146
Tabela 3 – Distribuição quanto à Faixa Etária	146
Tabela 4 – Distribuição quanto ao Tempo de Serviço	147
Tabela 5 – Distribuição quanto à Função Exercida	147
Tabela 6 – Distribuição quanto à Região de Trabalho	148
Tabela 7 – Distribuição quanto a Atividade de Bombeiro	148
Tabela 8 – Níveis Hierárquicos x Divisão do Trabalho	150
Tabela 9 – Diminuição de Níveis Hierárquicos x Prejuízo Operacional	151
Tabela 10 – Supressão de Níveis Hierárquicos	152
Tabela 11 – Reestruturação na Carreira dos Bombeiros Militares	155
Tabela 12 – Importância da Especialização do Trabalho	155
Tabela 13 – Formalização do Comportamento	156
Tabela 14 – Desempenho das Missões Constitucionais	157
Tabela 15 – Desempenho dos Serviços Prestados.....	158
Tabela 16 – Treinamentos Suficientes	159
Tabela 17 – Processo de Doutrinação	161
Tabela 18 – Coordenação Eficiente dos Trabalhos	162
Tabela 19 – Dimensão das Unidades Operacionais	162
Tabela 20 – Pequenas Unidades Operacionais Setorizadas	163
Tabela 21 – Sistema de Planejamento	164
Tabela 22 – Avaliação dos Resultados	165
Tabela 23 – Forma de Avaliação dos Resultados	165
Tabela 24 – Instrumentos de Interligação	166
Tabela 25 – Tipos de Instrumentos de Interligação	167
Tabela 26 – Poder sobre as Decisões	167
Tabela 27 – Interferência nas Tomadas de Decisões	168
Tabela 28 – Inclusão de Conselho Superior	169

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Esquema Ilustrativo das Etapas do Processo de Emancipação dos Corpos de Bombeiros Militares	9
Figura 2: Esquema Ilustrativo das Etapas do Processo de Emancipação dos Corpos de Bombeiros Militares com a Inclusão da 3ª Etapa	10
Figura 3: Esquema Ilustrativo dos Fatores que Segundo a FEMAR Influenciam as Organizações no Contexto de Mudança	56
Figura 4: Determinantes da Estrutura Organizacional	71
Figura 5: Tipos e Graus de Diferenciação	75
Figura 6: Mecanismos de Coordenação	85
Figura 7: As Cinco Partes Básicas da Organização	88
Figura 8: Agrupamento dos Parâmetros Norteadores	90

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	1
1.1	Justificativa da Investigação	1
1.2	A Questão Central	11
1.3	Os Corpos de Bombeiros no Mundo – Breve Panorama	11
1.4	As Dimensões da Análise	23
1.5	Problematizando a Questão Central	25
1.6	Definição de Termos	28
2	REFERENCIAL TEÓRICO	30
2.1	As Organizações	32
2.2	Organizações Militares	34
2.2.1	Considerações Teóricas	34
2.2.2	Organizações Bombeiros Militares no Brasil	43
2.3	Mudança Organizacional	54
2.3.1	Considerações Iniciais	54
2.3.2	A Mudança Organizacional e as Organizações Militares	58
2.3.3	Conceituação e Formas de Abordagem	61
2.4	Perspectivas de Análise	67
2.5	Estrutura Organizacional	70
2.5.1	Determinantes da Estrutura Organizacional	71
2.5.2	Conceito de Estrutura Organizacional	72
2.5.3	Diferenciação e Integração	74
2.5.4	Estruturas Mecanísticas e Orgânicas	76
2.5.5	Dimensões ou Elementos da Estrutura Organizacional	78
2.5.6	Os Componentes Básicos da Estrutura Organizacional de Mintzberg	84
2.5.6.1	Especialização da Tarefa	90
2.5.6.2	Formalização do Comportamento	94
2.5.6.3	Treinamento e Doutrinação	95
2.5.6.4	Agrupar Unidades	99
2.5.6.5	Dimensão da Unidade	100
2.5.6.6	Sistema de Planejamento e Controle	101
2.5.6.7	Instrumentos de Interligação	103

2.5.6.8 Descentralização Vertical e Descentralização Horizontal	105
3 METODOLOGIA	107
3.1 Tipo de Pesquisa	107
3.2 Universo e Amostra	110
3.2.1 Universo	110
3.2.2 Amostra	110
3.3 Coleta de Dados	112
3.4 Tratamento dos Dados	115
3.5 Limitações do Método	115
4 RESULTADOS DA PESQUISA	117
4.1 Corpos de Bombeiros Militares emancipados	117
4.1.1 Argumentações para Emancipação	119
4.1.2 Situação de Efetivo	123
4.1.3 Estrutura Atual	130
4.1.4 Proposta de Mudança Estrutural	137
4.1.5 Posicionamento no Cenário da Segurança Pública	139
4.1.6 Mudança Organizacional	141
4.2 Análise da Questão Central da Pesquisa	142
4.2.1 Caracterização dos Sujeitos	145
4.2.2 Análise dos Parâmetros Norteadores do “Desenho” Organizacional	149
5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	170
5.1 Conclusões da Pesquisa	170
5.2 Recomendações para Novas Pesquisas	180
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	181
ANEXOS	190
Anexo A – Endereço Eletrônico de Corpos de Bombeiros	190
Anexo B – Questionário Prévio	191
Anexo C – Ofício de Encaminhamento de Questionário	196
Anexo D – Roteiro de Entrevista	197
Anexo E – Questionário dos Sujeitos da Pesquisa	198
Anexo F – Representação dos Resultados por Corporação	203

1

INTRODUÇÃO

“A história do homem é um cemitério de grandes culturas que chegaram a um fim catastrófico por causa de sua incapacidade de reação planejada, racional e voluntária do desafio.”

Erich Fromm

Neste capítulo, apresentam-se a justificativa da investigação e o que a pesquisa se propõe a responder, além de um breve panorama dos corpos de bombeiros no mundo e uma categorização de sua tipologia (seção 1.3). Nas seções 1.4 e 1.5 são abordadas a delimitação do tema “mudança organizacional” e a conjuntura em que ela é estudada. Por fim, o capítulo conta com uma definição de termos, na sua maioria, próprios das organizações militares. Essa última seção, com certeza, contribuirá para a leitura e compreensão do texto.

1.1 Justificativa da Investigação

No Brasil, historicamente, os corpos de bombeiros apresentam um vínculo muito forte com as Organizações Policiais Militares, quer seja por terem sido criados, em geral, como um de seus

órgãos, como ainda, por terem sido integrados a elas em algum momento de suas histórias¹. A exceção é feita ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal que desde sua criação no ano de 1856, como Corpo Provisório de Bombeiros da Corte, sempre se constituiu em uma organização independente da Força Policial.

Com a transferência da Capital Federal para Brasília, em 1960, e como consequência, a do seu corpo de bombeiros, foi criado, por força de Lei, o Corpo de Bombeiros do Estado da Guanabara, constituindo-se, assim, na segunda Organização Bombeiro Militar totalmente independente de uma Organização Policial Militar. Posteriormente, no ano de 1974, com a fusão do Estado da Guanabara com o do Rio de Janeiro, a Corporação² passou a denominar-se Corpo de Bombeiros do Estado do Rio de Janeiro³.

Nos demais estados brasileiros, a subordinação dos corpos de bombeiros às polícias militares somente começou a deixar de existir a partir da promulgação da Constituição Federal em 1988. Nela, evidenciou-se de forma clara e inequívoca a autonomia dos corpos de bombeiros militares, como estabelece o dispositivo constitucional a seguir:

¹ Muito da história dos Serviços de Extinção de Incêndios nos Estados da Federação encontra-se perdido. Os registros encontrados foram através de trabalhos publicados pelos próprios corpos de bombeiros ou por abnegados bombeiros “historiadores”. De uma maneira geral, em sua grande maioria, os registros são apresentados através de artigos publicados em revistas informativas ou na *homepage* oficial dos corpos de bombeiros. Dentre as publicações encontradas no decorrer da pesquisa destacam-se: **CBMES** – DEMONER, Sonia Maria. *História da Polícia Militar do Espírito Santo: 1835-1985*. Vitória: Departamento de Imprensa Oficial, 1985; **CBMPE** – CAVALCANTI, Carlos Bezerra. *Guerreiros da paz*. 3. ed. Recife: Ed. do Autor, 1998; **CBMGO** – SOUZA, Cibeli de. *História da Polícia Militar de Goiás. O Anhanguera*, Goiânia, ano I, n. 1, jan. 1999; **CBMPA** – MENEZES, José Pantoja de. *O Corpo de Bombeiros Militar no Pará: resenha histórica*. Belém: Imprensa Oficial do Estado, 1998; MORAES REGO, Orlando L. Martins de. *Resenha histórica do Corpo de Bombeiros Municipal*. Belém: Imprensa Oficial do Estado, 1969; **CBMMG** – O CORPO de Bombeiros em Minas Gerais: origem e evolução. *Bombeiros de Minas Gerais*, Belo Horizonte, ano I, n.1, p.6-9, jul. 1988; **CBMAM** – CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO AMAZONAS. *Histórico* [on line]. 2002. Disponível: <http://www.camilla.com.br/cbmam/historico1.shtml> [capturado em 22 mai. 2002].

² Denominação usual no trato e na referência às organizações militares estaduais (polícias militares e corpos de bombeiros militares). O sentido será mantido no estudo.

³ A história da criação do Serviço de Extinção de Incêndio no Brasil e a do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro pode ser melhor conhecida através do trabalho *Histórico do Corpo de Bombeiros* publicado pela própria Corporação no ano de 1991.

“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.

(...)

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.”⁴ (destaques do autor)

Também, por força do texto constitucional brasileiro, as polícias militares e os corpos de bombeiros militares são considerados Forças Auxiliares e Reservas do Exército, subordinando-se aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios⁵.

Com a autonomia claramente estabelecida na Constituição Federal alguns corpos de bombeiros aproveitaram a promulgação das Constituições Estaduais de 1989 e inseriram dispositivo que consolidou a sua emancipação das polícias militares. Outras corporações iniciaram os seus processos de emancipação no decorrer da última década, passando, também, a constituírem organizações militares independentes com missões claramente definidas.

⁴ Constituição da República Federativa do Brasil 1988, Brasília, 1999.

⁵ § 6º do Art. 144 da Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988. Embora no Brasil não exista mais nenhum Território, as menções feitas no estudo são em decorrência dos textos dos dispositivos legais em vigência.

Atualmente, somente oito Estados da Federação permanecem com os seus corpos de bombeiros vinculados às polícias militares como órgãos de execução. São eles: Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Tocantins, Paraíba, Piauí e Bahia.

Os corpos de bombeiros militares, portanto, são organizações militares estaduais que têm como missão precípua a proteção contra incêndios e salvamentos, além de atendimentos a casos de calamidades públicas e atividades de defesa civil, entre outras previstas em lei.

O Quadro 1 permite uma visualização cronológica da data de emancipação dos corpos de bombeiros militares e quais são suas missões.

Quadro 1: Visualização Cronológica dos Corpos de Bombeiros Militares Emancipados das Polícias Militares.

Corporação	Data de Emancipação	Dispositivo Legal	Missões
CBMGO	05/10/1989	Constituição Estadual	Prevenção e extinção de incêndios; busca e salvamento de pessoas e bens; vistorias para fins de “habite-se” e funcionamento; perícias de incêndio; atividades de defesa civil; atividades educativas relacionadas com a defesa civil e prevenção de incêndio e pânico e análise de projetos e inspeção de instalações preventivas contra incêndio e pânico.
CBMMS	05/10/1989	Constituição Estadual	Execução de atividades de defesa civil: de prevenção e combate a incêndios; de busca, de salvamento e de socorro público; além das atribuições definidas em lei.
CBMPA	19/04/1990	Decreto nº 6.781	Serviço de prevenção e extinção de incêndios, de proteção, busca e salvamento; socorro de emergência; perícia em local de incêndio; proteção balneária por guarda-vidas; prevenção de acidentes e incêndios na orla marítima e fluvial; proteção e prevenção contra incêndio florestal; atividades de defesa civil, inclusive planejamento e coordenação das mesmas e atividades técnico-científicas inerentes ao seu campo de atuação.

continua

Continuação do Quadro 1: Visualização Cronológica dos Corpos de Bombeiros Militares Emancipados das Polícias Militares.

CBMCE	20/04/1990	Lei nº 11.673	Coordenação da defesa civil; prevenção e combate a incêndio; proteção, busca e salvamento; socorro médico de emergência pré-hospitalar; proteção e salvamento aquáticos; pesquisas científicas em seu campo de atuação funcional; controle da observância dos requisitos técnicos contra incêndios de projetos de edificações, antes de sua liberação ao uso e atividades educativas de prevenção de incêndio, pânico coletivo e de proteção ao meio ambiente.
CBMAC	19/12/1991	Lei nº 1.013	Prevenção e extinção de incêndios urbanos e florestais; realizar serviços de busca e salvamento de pessoas, animais, bens e haveres; realizar vistorias em edificações; prestar socorro em casos de inundação, desabamentos ou catástrofes, sempre que haja ameaças de destruição de haveres, vítimas ou pessoas em iminente perigo de vida; estudar, analisar, planejar, exigir e fiscalizar todo o serviço de segurança contra incêndio no Estado; embargar, interditar obras, serviços, habitações e locais de diversões públicas que não ofereçam condições de segurança de funcionamento; em caso de mobilização do Exército, com ele cooperar nos serviços de defesa civil mediante autorização do Governo do Estado.
CBMAP	09/07/1992	Lei nº 025	Serviço de prevenção e extinção de incêndio, de proteção, busca e salvamento; socorro de emergência; perícia em local de incêndio; proteção balneário por guarda-vidas; prevenção de acidente e incêndios na orla marítima e fluvial; proteção e prevenção contra incêndio florestal; atividades de defesa civil, inclusive planejamento e coordenação das mesmas; estudar, analisar, planejar, exigir e fiscalizar todo serviço de segurança contra incêndio do Estado; e embargar, interditar obras, serviços, habitações e locais de diversões públicas que não ofereçam condições de segurança para funcionamento.
CBMMA	15/07/1992	Constituição Estadual	Estabelecer e executar a política estadual de defesa civil articulado com o Sistema Nacional de Defesa Civil; estabelecer e executar as medidas de prevenção e combate a incêndio.
CBMAL	26/05/1993	Emenda Constitucional nº 09	Atividades de prevenção e extinção de incêndios; de proteção, busca e salvamento e de defesa civil, além de outras estabelecidas em lei.
CBMPE	22/07/1994	Emenda Constitucional nº 04	Execução das atividades da defesa civil, além de outras atribuições definidas em lei.

continua

Continuação do Quadro 1: Visualização Cronológica dos Corpos de Bombeiros Militares Emancipados das Polícias Militares.

CBMMT	15/06/1994	Emenda Constitucional nº 09	Realizar serviço de prevenção e extinção de incêndio; executar serviço de proteção, busca e salvamento; planejar, coordenar, controlar e executar as atividades de defesa civil do Estado, dentro de sua área de competência no Sistema Estadual de Defesa Civil; estudar, analisar, exercer e fiscalizar todo o serviço de segurança contra incêndio e pânico no Estado; realizar socorros de urgência; executar perícias de incêndios, relacionados com sua competência; realizar pesquisas científicas em seu campo de ação; e desempenhar atividades educativas de prevenção de incêndio, pânico coletivo e de proteção ao meio ambiente.
CBMES	25/08/1997	Emenda Constitucional nº 12	Coordenação e execução de ações de defesa civil; prevenção e combate a incêndios; perícias de incêndios e explosões em local de sinistros; busca e salvamento e elaboração de normas relativas à segurança das pessoas e de seus bens contra incêndios e pânico e outras previstas em lei.
CBMRO	1º/07/1998	Emenda Constitucional nº 06	Coordenação, planejamento, execução das atividades de defesa civil; prevenir e extinguir incêndios urbanos e florestais; realizar serviços de busca e salvamento, de pessoas, animais, bens e haveres; realizar vistorias em edificações; realizar perícia de incêndio; prestar socorros em casos de sinistros diversos; estudar, analisar, planejar exigir e fiscalizar todo o serviço de segurança contra incêndio; embargar e interditar obras, serviços, habitações e locais de diversões que não ofereçam condições de funcionamento e emitir norma e laudos de exigências, aprovação de medidas contra incêndio; recrutamento, aperfeiçoamento e extensão profissional de bombeiros militares.
CBMAM	26/11/1998	Emenda Constitucional nº 31	Planejamento, coordenação e execução de atividades de defesa civil; prevenção e combate a incêndio, busca e salvamento; realização de perícias de incêndio relacionadas com sua competência e socorro de emergência.
CBMMG	02/06/1999	Emenda Constitucional nº 39	Coordenação e execução de ações de defesa civil; prevenção e combate a incêndio; perícia de incêndio; busca e salvamento e estabelecimento de normas relativas à segurança de pessoas e de seus bens contra incêndio ou qualquer tipo de catástrofe.
CBMSE*	23/12/1999	Lei nº 4.194	Coordenação da defesa civil; prevenção e combate a incêndios; proteção, busca e salvamentos; retirada e transporte de pessoas acometidas por trauma em via pública; socorro médico de emergência e atendimentos pré-hospitalar; pesquisas científicas em seu campo de atuação funcional; controle de observância dos requisitos técnicos contra incêndio e pânico em projetos de edificações, antes de sua liberação para uso; atividades educativas de prevenção de incêndios, pânico coletivo e de proteção ao meio ambiente.

* A Emenda Constitucional nº 13, de 12 de dezembro de 1996 foi o dispositivo legal que originou a emancipação do CBMSE. Entretanto, ela só foi concretizada através da Lei nº 4.194, de 23 de dezembro de 1999.

Continuação do Quadro 1: Visualização Cronológica dos Corpos de Bombeiros Militares Emancipados das Polícias Militares.

CBMRR	19/12/2001	Emenda Constitucional nº 11	Realizar serviços de prevenção e extinção de incêndios; realizar serviços de busca e resgate de pessoas, corpos animais e bens; realizar serviços de salvamento de pessoas e animais; realizar serviços de atendimento pré-hospitalar; realizar serviços de guarda-vidas em praias e balneários públicos; exercer o poder de polícia na área de sua competência; realizar perícia técnica; agir em cooperação com instituições similares em todo o território nacional; prestar assessoramento técnico, na área de sua competência; atender às demandas policiais ou judiciárias na investigação de responsabilidades por acidentes ou sinistros; planejar e coordenar as atividades de defesa civil e executá-las em conjunto com as demais organizações governamentais, não governamentais e a sociedade civil; capacitar pessoas para o enfrentamento de desastres, sinistros e acidentes; exercer atividades que lhe forem delegadas pelo Governador do Estado; implantar e coordenar, em parceria com os municípios, serviços de bombeiros voluntários municipais, naqueles não cobertos pelo atendimento regular e realizar atividades educativas de prevenção a incêndios, pânico coletivo e proteção ao meio ambiente.
CBMRN	23/03/2002	Lei Complementar nº 230	Atuar na execução das atividades de defesa civil; realizar os serviços de prevenção e combate aos incêndios; participar, através de órgãos especializados, da defesa do meio ambiente, atuando como órgão estadual encarregado da guarda militar do patrimônio ambiental do Estado, de modo a zelar pela prevenção e combate a incêndios florestais, bem como pela fiscalização efetiva quanto ao cumprimento da legislação ambiental no que diz respeito à preservação da fauna e da flora; realizar atividades de resgate, busca e salvamento; fiscalizar as atividades de segurança contra incêndio e pânico; realizar atividades auxiliares de socorros de urgência e atendimento de emergência pré-hospitalar; desempenhar atividades educativas de defesa civil, prevenção e combate a incêndios, socorros de urgência e proteção ao meio ambiente; realizar perícias de incêndios e explosões; notificar, isolar e interditar as obras, habitações, serviços, locais de uso público e privado que não ofereçam condições de segurança, devendo aplicar aos responsáveis infratores as penalidades previstas em lei; fiscalizar os serviços de armazenamento e transporte de produtos especiais e perigosos, visando à proteção das pessoas, do patrimônio público e privado e do meio ambiente; fiscalizar, controlar e prevenir a prática de atividades de esporte e recreação aquática, de excursões em florestas, matas e áreas de preservação ambiental, bem como escaladas e montanhismo, onde exista risco à integridade de pessoas; e desenvolver pesquisa científica em seu campo de atuação funcional.

Fonte: Elaborado a partir das informações disponibilizadas pelos Corpos de Bombeiros Militares.

Ao se emanciparem, as Organizações Bombeiros Militares ganharam autonomia, missões distintas às da polícia militar e, sobretudo, a oportunidade de promoverem amplas mudanças. Entretanto, por força da legislação⁶, elas mantiveram a organização, estrutura e a rigidez peculiar do modelo de suas Organizações Policiais Militares de origem.

Neste trabalho, as estratégias montadas pelos corpos de bombeiros para sensibilizar e conseguir o apoio político necessário à aprovação dos dispositivos legais que possibilitaram suas emancipações, não serão abordadas. Contudo, esta etapa oferece possibilidades de futuros estudos e comparações, pois cada corporação atuou em momentos e cenários diferenciados.

Os corpos de bombeiros militares, apesar de terem mantido o modelo das polícias militares, vêm, desde a aprovação dos dispositivos legais que garantiram suas emancipações, buscando uma nova maneira de se estruturarem e organizarem. Todavia, nesta etapa algumas questões são tratadas de forma empírica e à mercê da vontade política.

O processo de emancipação, de uma maneira geral e simplificado, encontra-se configurado nas duas etapas apresentadas. A 1ª Etapa, representando as estratégias empregadas para a emancipação e a 2ª Etapa, a fase de estruturação e organização. A Figura 1, a seguir, ilustra de forma esquemática as etapas do processo de emancipação dos corpos de bombeiros militares.

⁶ Decreto-Lei nº 667, de 02 de julho de 1969, modificado pelo Decreto-Lei nº 2.010, de 12 de janeiro de 1983, que reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares, dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal.

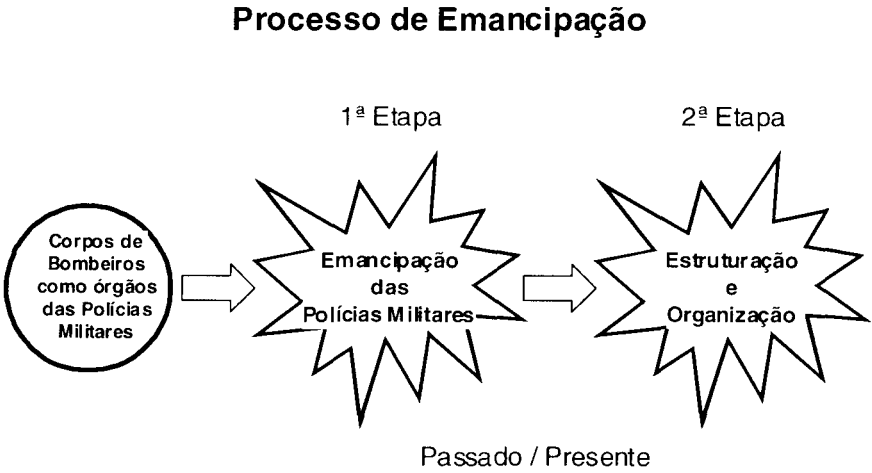


Figura 1: Esquema Ilustrativo das Etapas do Processo de Emancipação dos Corpos de Bombeiros Militares.

Assim, a pesquisa, tendo como pano de fundo os corpos de bombeiros militares emancipados das polícias militares, busca despertar o estudo do tema “mudança organizacional” nessas organizações. Com esta proposta, o processo de emancipação ganha uma nova etapa que o remete para ações futuras. Essa nova etapa encontra-se ilustrada na Figura 2 (p.10).

O tema “mudança organizacional” é abordado em organizações onde está presente a rigidez da estrutura militar e dos dispositivos legais. Pretende-se, dentre as várias possibilidades de análise que o tema proporciona, focar as questões estruturais dessas organizações. A escolha do tema se justifica na medida em que se busca, através da investigação, analisar os parâmetros norteadores do “desenho” organizacional dos corpos de bombeiros militares. Esta análise objetiva verificar como esses parâmetros se comportam na atual estrutura das corporações.

Desta forma, espera-se que a partir dos resultados da análise dos parâmetros norteadores, os corpos de bombeiros militares possam evoluir para um “novo desenho” que proporcione uma

maior flexibilização e autonomia nas tomadas de decisões. Do estudo, como um todo, espera-se também uma reflexão por parte das corporações e das autoridades constituídas a respeito da velocidade e amplitude de mudanças que ocorrem na sociedade contemporânea.

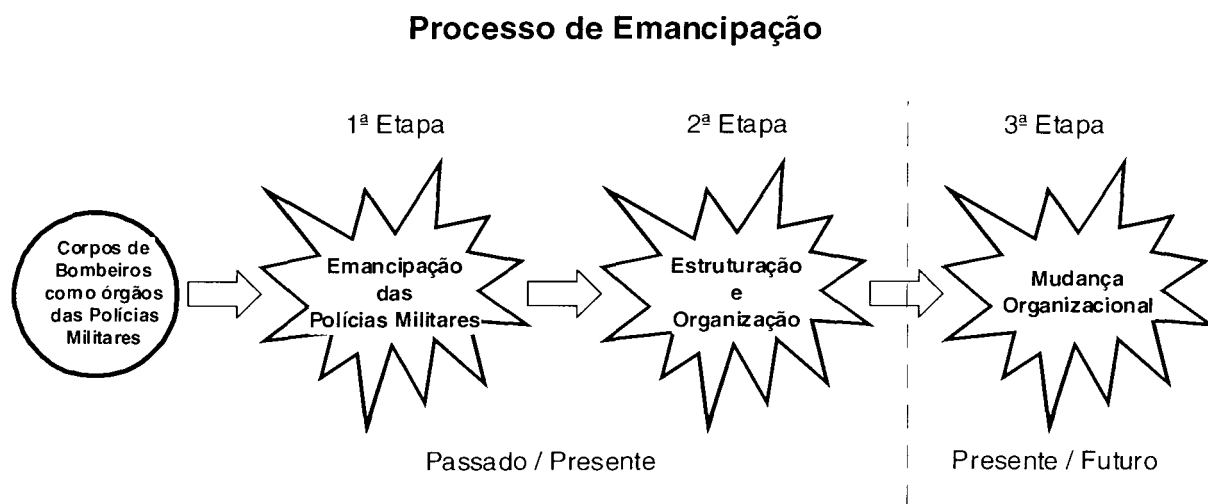


Figura 2: Esquema Ilustrativo das Etapas do Processo de Emancipação dos Corpos de Bombeiros Militares com a Inclusão da 3ª Etapa.

Este trabalho objetiva ainda:

- a. oferecer elementos de persuasão no processo político de emancipação dos corpos de bombeiros, ainda vinculados às polícias militares; e
- b. orientar na etapa de estruturação e organização dos novos corpos de bombeiros militares.

1.2 A Questão Central

O tema “mudança organizacional” apresenta uma pluralidade de fatores e perspectivas de análise⁷. Entretanto, a pesquisa propõe que se utilize apenas a perspectiva de análise estrutural para tratar a problemática do estudo. Desta forma, apresenta-se a seguinte questão central:

Como se comportam os parâmetros norteadores do “desenho” organizacional dos Corpos de Bombeiros Militares emancipados das Polícias Militares?

1.3 Os Corpos de Bombeiros no Mundo – Breve Panorama

Este trabalho está centrado nos corpos de bombeiros brasileiros e em particular nos emancipados das polícias militares. Entretanto, faz-se necessário categorizar os tipos de bombeiros existentes no mundo para que se tenha uma distinção clara da singularidade do modelo de organização de bombeiros existente no Brasil.

Parece bastante razoável a afirmativa de que a origem dos corpos de bombeiros, de uma maneira geral, esteja associada à existência de grandes incêndios em algum período da história e à necessidade do homem em preservar o seu patrimônio e a vida. Decerto que, em cada país, os corpos de bombeiros possuem história e evolução própria e por questões “culturais” podem estar presentes sob a forma de diferentes modelos.

⁷ As perspectivas de análise são apresentadas na seção 2.4 do Capítulo 2 desta dissertação (p. 67).

No Brasil, conforme já apresentado na seção 1.1 deste capítulo, tem-se por dispositivos constitucionais a configuração militar para os corpos de bombeiros. Esta categoria aplica-se tanto aos bombeiros integrantes das polícias militares, quanto aos bombeiros emancipados. Na condição de emancipados, os corpos de bombeiros são organizados pelos Estados da Federação, constituindo-se em organizações militares estaduais autônomas.

Partindo-se da configuração dos corpos de bombeiros brasileiros e das observações do autor colhidas no dia-a-dia de seu exercício profissional, em publicações institucionais, na rede mundial de computadores, seminários de bombeiros e durante visitas realizadas aos corpos de bombeiros de alguns países, pretende-se, nesta seção, apresentar um breve panorama da situação dos corpos de bombeiros no mundo.

Evidentemente, a intenção não é abordar todos os países, o que aliás, seria uma tarefa bastante complexa e que demandaria um tempo considerável de pesquisa, mas sim, apresentar, de forma resumida, como se configuram os corpos de bombeiros em alguns países.

Justifica-se, ainda, a opção de apresentar os modelos a partir das constatações do autor, pela absoluta falta de literatura que abranja de forma comparativa este assunto. Na realidade, encontram-se, apenas, publicações institucionais de alguns corpos de bombeiros que abordam o regime jurídico e a forma de organização, possibilitando desta maneira uma categorização e comparação.

De uma forma geral, os corpos de bombeiros podem ser classificados em militares e civis. Na classificação militar estão enquadradas, indistintamente, todas as categorias de militares, Forças Auxiliares (Polícia Militar e Corpos de Bombeiros Militares) e Forças Armadas

(Marinha, Exército e Aeronáutica)⁸. Na classificação civil, por sua vez, encontra-se uma maior categorização, onde são apresentados os profissionais, voluntários, mistos e policiais.

Acredita-se que, a partir das categorias estabelecidas e representadas no Quadro 2, seja possível um entendimento mais amplo das configurações de bombeiros no mundo. A ilustração das categorias apresentadas será aqui demonstrada através da realidade dos corpos de bombeiros de países como: Chile, Argentina, França, Portugal, Itália, Estados Unidos, Alemanha e Japão.

Quadro 2: Categorias dos Corpos de Bombeiros.

Corpos de Bombeiros		
Classificação	Categoria	Tipo de Organização
Militar	Militares*	1. Organizações Bombeiros Militares.
		2. Órgãos das Organizações Policiais Militares.
		3. Órgãos das Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica).
Civil	Profissionais**	1. Organizações Públicas.
		2. Organizações Privadas.
	Voluntários***	1. Entidades sem fins lucrativos.
	Mistos	1. Organizações mistas, onde parte é voluntária e parte profissional.
	Policiais*	1. Órgãos das Polícias Federais.
<div><div>*</div><div>**</div><div>***</div><div>Nas categorias Militares e Policiais as organizações são públicas.</div><div>O termo Profissional é aqui utilizado para categorizar os Bombeiros Civis, o que não quer dizer que os Bombeiros Militares e Policiais não sejam profissionais no verdadeiro sentido. Portanto, neste trabalho, os Corpos de Bombeiros Profissionais referem-se a Bombeiros Civis.</div><div>Nos Corpos de Bombeiros Voluntários a não remuneração é a característica principal, entretanto, por questões operacionais encontram-se “Bombeiros Voluntários” remunerados nas funções de motoristas e atendentes de chamadas (telefonistas) nos centros de operações por exemplo.</div></div>		

⁸ As organizações militares e a sua base institucional estão caracterizadas no Capítulo 2.

Antes de iniciar a abordagem dos países citados, faz-se necessário mencionar que no Brasil, além da categoria militar, atuam Bombeiros Voluntários e Bombeiros Profissionais, porém em uma escala pouco significativa no contexto da Segurança Pública e da Defesa Civil.

No Brasil os Corpos de Bombeiros Voluntários estão presentes, principalmente, em alguns municípios da Região Sul⁹ e do estado de São Paulo¹⁰. Normalmente, eles são entidades de cunho civil, sem fins lucrativos, formados por vários segmentos da comunidade. A forma de organização, estrutura, atuação, comandamento e treinamento varia de acordo com o estatuto de cada entidade. Os bombeiros voluntários procuram complementar a atuação dos bombeiros militares ou até mesmo suprir a sua ausência no município.

A categoria de Bombeiros Profissionais¹¹ é encontrada em grandes indústrias. Os Bombeiros Profissionais Privados e/ou Brigadas de Incêndio têm sua atuação limitada à planta da indústria. Entretanto, a exemplo dos voluntários, acabam apoiando, no seu entorno, a atuação dos corpos de bombeiros militares ou assumindo as suas responsabilidades, já que o estado, invariavelmente, não garante a segurança contra incêndios na região onde se localiza a indústria.

⁹ A Sociedade Corpo de Bombeiros Voluntários de Joinville é mais antiga corporação do gênero no país. Detalhes sobre a sua história e organização podem ser conhecidos através do livro *Os voluntários do imprevisível*, de autoria do historiador e jornalista Apolinário Ternes ou pelo *site* <http://www.cbvj.com.br>. A Sociedade Civil do Corpo de Bombeiros Voluntários de Estância Velha no Estado do Rio Grande do Sul pode ser citada como outro exemplo. Ver *site* <http://www.bombeirosvoluntariosev.cjb.net>.

¹⁰ O Corpo de Bombeiros Voluntários de Itapetininga (*site* <http://www.cbvi.com.br>) e a Associação dos Voluntários de Defesa Civil de São Sebastião (*site* <http://www.avdec.hpg.com.br>) podem ser citados como exemplos.

¹¹ Apesar das empresas possuírem funcionários desempenhando o papel de bombeiros, deve-se registrar que a profissão bombeiro civil não é regulamentada no Brasil. A grande maioria das empresas utilizam as Brigadas de Incêndio que são grupos organizados de pessoas, voluntárias ou não, treinadas e capacitadas para atuar na prevenção, abandono de área, combate a princípio de incêndio e prestar os primeiros socorros, dentro de uma área preestabelecida. Maiores detalhes sobre Brigadas de Incêndio ver NBR 14276 da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT e/ou normas técnicas dos corpos de bombeiros militares que disciplinam a matéria.

Chile

No Chile, os corpos de bombeiros são corporações privadas autônomas com personalidade jurídica e estatutos próprios, onde os bombeiros são voluntários. A exceção é feita aos motoristas e aos telefonistas (atendentes dos centros de operações) que são remunerados. Em todo o país existem 292 corpos de bombeiros que atendem uma ou mais comunas (menor divisão administrativa do Estado Chileno), estando todos vinculados à Junta Nacional dos Corpos de Bombeiros do Chile. O financiamento para aquisição de materiais e funcionamento dos quartéis é oriundo do governo central, dos governos locais e do apoio direto da comunidade que participa de campanhas de arrecadação em favor dos bombeiros voluntários.

Os Corpos de Bombeiros Voluntários são formados por companhias e, dependendo do território em que atuam, podem possuir uma ou mais, em sua estrutura. Cada companhia possui seu próprio quartel, pessoal e equipamentos e as linhas de autoridade dividem-se em administrativa, a cargo de um Diretor, e operacional, a cargo de um Capitão.

Cabe ressaltar que os bombeiros chilenos não atuam nos serviços de emergências médicas e nas ocorrências de defesa civil. Eles executam apenas os serviços de combate a incêndios, resgate envolvendo colisão de veículos, acidentes com produtos perigosos e acidentes que envolvam colapso de estruturas e espaços confinados. As emergências médicas são atendidas pelo Serviço de Saúde do Estado e a defesa civil fica a cargo da Oficina Nacional para Desastres.

Argentina

Na Argentina são encontradas três categorias de bombeiros: Os Bombeiros Policiais, os Bombeiros Voluntários e os Bombeiros Militares. Este último é um órgão integrante da Armada Argentina¹² que desenvolve, além do combate a incêndios na área portuária, as operações de salvamento subaquáticas.

A Polícia Federal Argentina, instituição civil armada, através da Superintendência Federal de Bombeiros executa os serviços de combate a incêndios urbanos e florestais, combate a incêndios em aeródromos, desarme de explosivos, investigação pericial de incêndio, além das atividades de prevenção contra incêndio.

Os Corpos de Bombeiros Voluntários na Argentina são associações autônomas com personalidade jurídica de bem público e sem fins lucrativos. As Associações de Bombeiros Voluntários estão vinculadas ao Estado Argentino através da *Dirección Nacional de Políticas de Seguridad y Protección Civil do Ministerio del Interior* e têm como missão a prevenção e extinção de incêndio e a proteção de vidas e bens em decorrência de sinistros de origem natural, acidental ou intencional. Do contingente total dos bombeiros argentinos, os voluntários representam a grande maioria.

França

Os serviços de incêndio e de segurança na França (voluntários e profissionais) estão organizados em três níveis: O primeiro nível se dá nas *communes* (municípios) através dos

¹² Marinha de Guerra Argentina.

Centros de Primeira Intervenção e Centros de Segurança. O segundo nível ocorre nos *départments* (estados) através dos Serviços Departamentais de Incêndio e de Segurança. O terceiro se dá em nível nacional pela Direção de Defesa e Segurança Civil subordinada ao Ministério do Interior.

Os bombeiros franceses ou *Sapeurs-Pompiers* como são conhecidos, distinguem-se entre civis e militares. Os civis apresentam duas categorias: Os *Sapeurs-Pompiers volontaires* (voluntários) e os *Sapeurs-Pompiers professionnels* (profissionais). Na primeira categoria, os *Sapeurs-Pompiers* atuam nas missões de bombeiros, divididos entre suas atividades profissionais e familiares, sem qualquer remuneração. Os *Sapeurs-Pompiers professionnels* constituem a base dos Serviços Departamentais de Incêndio e de Segurança de cada estado francês (*départments*). Os Bombeiros Profissionais dispõem também de um importante Serviço de Saúde, composto por médicos, farmacêuticos, veterinários e bombeiros-enfermeiros.

A categoria militar está presente através da Brigada de *Sapeurs-Pompiers* do Exército e do Batalhão de *Marins-Pompiers* da Marinha. Estas unidades por razões históricas e tradição estão sediadas e atuam, respectivamente, nas cidades de Paris e Marseille. Nas missões de segurança civil participam ainda os militares das Unidades de Instrução e de Intervenção da Segurança Civil. Estas unidades militares intervêm, se necessário, em complemento às forças de intervenção local.

Os *Sapeurs-Pompiers* na França apresentam, em termos de contingente, a seguinte distribuição: voluntários 83%; profissionais 11%; militares 3%; e serviço de saúde 3%.¹³

¹³ Dados extraídos da página oficial dos *Sapeurs-Pompiers* na internet: <http://www.pompiersdefrance.org> [capturado em 11 mar. 2002].

Portugal

Em Portugal, os corpos de bombeiros, estão divididos nas categorias voluntários e profissionais. As categorias variam de acordo com a natureza das entidades que criam e mantêm os corpos de bombeiros. Existem ainda, corpos de bombeiros mistos, onde parte é voluntária e parte profissional.

Os corpos de bombeiros pela sua natureza jurídica apresentam-se em: *i)* Corpos de Bombeiros Municipais – criados pelo município, constituindo-se em uma autarquia; *ii)* Corpos Associativos de Bombeiros – criados e mantidos por associações; *iii)* Corpos de Bombeiros Privativos – criados e mantidos por empresas com a finalidade de assegurar o seu patrimônio; e *iv)* Corpos de Bombeiros Sapadores – mantidos pelo Estado Português e que apresentam uma organização especial do tipo militarizado. Dos Corpos de Bombeiros, os Associativos (voluntários) são os que possuem o maior número de Corporações em todo o país.

Portugal possui um Serviço Nacional de Bombeiros que tem por finalidade orientar, coordenar, fiscalizar e apoiar técnica e financeiramente os serviços exercidos por todos os corpos de bombeiros existentes no país.

Itália

Na Itália os bombeiros estão organizados através do *Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco*. Esta instituição é nacional e subordina-se ao ministério do interior. Os bombeiros italianos basicamente estão divididos nas seguintes categorias: *i)* *Vigili Permanenti* – funcionários civis do Estado Italiano (profissionais); *ii)* *Vigili Volontari* – bombeiros voluntários que atuam nas

regiões e cidades; *iii) Vigili Ausiliari di Leva* – jovens que prestam o serviço militar no corpo de bombeiros; e *iv) Vigili Discontinui* – cidadãos que possuem experiência em ações de bombeiros e que são mobilizados nos casos de grandes calamidades nacionais ou em necessidades especiais do departamento de bombeiros da sua Província.

Estados Unidos

Nos Estados Unidos os bombeiros são encontrados basicamente em duas categorias: voluntários e profissionais. Em algumas cidades, no entanto, eles podem ser encontrados em uma forma mista de voluntários e profissionais. De uma maneira geral as cidades maiores possuem Corpos de Bombeiros Profissionais, onde os bombeiros são funcionários civis do município. Nas cidades menores os corpos de bombeiros são compostos por voluntários ou pela forma mista.

As cidades normalmente fazem a escolha do tipo de corpo de bombeiros que necessitam ou têm condições de manter, uma vez que os recursos financeiros para a manutenção têm sua origem nos impostos arrecadados pelo próprio município. Geralmente, a opção inicial recai nos corpos de bombeiros voluntários, entretanto, quando as cidades crescem muito ou têm muitos incêndios com grande perda de propriedades e vidas, a pressão local é para que sejam criados os bombeiros profissionais.

Os corpos de bombeiros são organizados por cidades, sendo responsáveis pelo combate a incêndios e salvamentos nos seus limites. Nos Estados Unidos não existe um órgão estadual ou federal para coordenação ou controle dos corpos de bombeiros. Os Estados possuem órgãos como a *Division of Fire Safety* (Divisão de Segurança de Incêndio) que são

responsáveis pela criação e fiscalização do código de segurança contra incêndio e especificação do tipo de material a ser usado pelos bombeiros em nível estadual. Estes órgãos não se envolvem no combate a incêndios e salvamentos.

As questões afetas à defesa civil são coordenadas pela *Emergency Management Office* (Agência de Administração de Emergência). Esta agência está presente no nível municipal, estadual e federal e tem a responsabilidade de coordenar todos os órgãos envolvidos nos casos de emergência e calamidades (bombeiros, polícia, ambulâncias, controle de substância tóxica, etc.). A coordenação se dá primeiramente nos órgãos do município e vai sendo transferida à medida que órgãos estaduais e federal são envolvidos.

Alemanha

Na Alemanha é obrigatório que toda cidade tenha o seu corpo de bombeiros. Para cidades com até 100.000 habitantes os bombeiros são voluntários, já para as cidades com mais de 100.000 habitantes os bombeiros são profissionais, remunerados pelo município.

Os bombeiros – *feuerwehr* – na Alemanha são formados por um contingente de 1.100.000 voluntários e 25.500 profissionais. Os *feuerwehr* estão distribuídos em 28.400 Departamentos de Bombeiros Voluntários e 98 Departamentos de Bombeiros Profissionais¹⁴.

¹⁴ Os dados foram obtidos na palestra do Sr. Peer Rechembach do Corpo de Bombeiros de Hamburgo proferida no V Seminário Nacional de Bombeiros, realizado no mês de agosto de 2002 na Cidade de São Paulo.

Japão

Os corpos de bombeiros no Japão são municipais e seus integrantes funcionários civis. Os bombeiros recebem uma formação tipo militarizada em academias mantidas pelo próprio município. Em todo o país, apesar de serem civis, os bombeiros utilizam o mesmo padrão de uniforme e apresentam rituais típicos de militares, como por exemplo a saudação mediante continência.

Os Corpos de Bombeiros Municipais dentro da sua área de atuação, realizam atividades de combate a incêndios, prevenção de incêndios, perícia de incêndios, resgate, emergências médicas e defesa civil. Nacionalmente os corpos de bombeiros são coordenados pela Agência de Defesa Contra Incêndios (*Fire Defense Agency*), mesmo não sendo a ela subordinados.

No Japão não existem Corpos de Bombeiros Voluntários, entretanto, em virtude da história de grandes catástrofes no país, o voluntariado está muito presente e forte. Desta forma, quando os sinistros fogem da normalidade, as empresas cedem funcionários voluntários para reforçar as equipes. Os voluntários constituem grupos organizados e uniformizados que atuam junto aos corpos de bombeiros.

O Quadro 3 procura sintetizar as categorias de bombeiros existentes nos países abordados e destacar aquela que é predominante¹⁵. Deve-se ressaltar que as empresas nos diversos países possuem bombeiros profissionais ou brigadas de incêndio, entretanto, com exceção feita ao Brasil e Portugal, não foram referenciados nesta seção.

¹⁵ Como forma de auxiliar a busca de maiores informações, apresenta-se no **Anexo A** desta dissertação, o endereço eletrônico de diversos Corpos de Bombeiros no Brasil e no mundo.

Quadro 3: Categoria Predominante de Bombeiros.

Países	Categoria de Bombeiros				Categoria Predominante
Brasil	Militar	Voluntário	Profissional privado		Militar
Chile	Voluntário				Voluntário
Argentina	Militar	Policial	Voluntário		Voluntário
França	Militar	Voluntário	Profissional público		Voluntário
Portugal	Profissional privado	Voluntário	Misto	Profissional público	Voluntário
Itália	Profissional	Voluntário			Voluntário
Alemanha	Voluntário			Profissional público	Voluntário
Japão	Profissional público				Profissional
Estados Unidos	Voluntário	Misto	Profissional público		Voluntário

Deste breve panorama e da análise das categorias existentes nos países abordados, observa-se no Brasil a predominância de uma configuração única e singular. Outra observação recai na organização em nível nacional que recebem os corpos de bombeiros nos demais países, mesmo que eles sejam autônomos e independentes.

No Brasil, os corpos de bombeiros são estaduais e atuam segundo as políticas locais, não existindo um órgão superior que integre procedimentos, linguagem e doutrina operacional¹⁶ das atividades de bombeiros. A exceção é feita, em virtude da Política Nacional de Defesa Civil estabelecida pela Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional, à coordenação das atividades de defesa civil. No campo organizacional, deve-se destacar que os corpos de bombeiros, em decorrência da condição de militares, estão sujeitos a algumas normas do Exército Brasileiro.

¹⁶ Algumas questões têm sido levantadas e discutidas pelo Conselho Nacional dos Comandantes Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares - CNCG PM/CBM. Entretanto, o CNCG PM/CBM como uma entidade representativa dos interesses comuns das polícias militares e corpos de bombeiros militares não tem essa finalidade. Maiores detalhes ver site <http://www.cncg.org.br>.

Da análise das categorias, pode-se concluir que a configuração militar adotada no Brasil constitui-se em uma forma muito própria da “cultura” e da história brasileira, onde o voluntariado não se faz presente. Os Corpos de Bombeiros Civis, principalmente os voluntários, são muito poucos e limitam-se a cidades de colonização européia na Região Sul do país e alguns municípios do estado de São Paulo.

Dentro da categoria militar dos corpos de bombeiros brasileiros, o presente estudo aborda aqueles que se encontram emancipados das polícias militares e, portanto, constituem-se Organizações Bombeiros Militares autônomas. Assim, diante dessa categorização, o entendimento destas organizações, em seus aspectos administrativos, torna-se fundamental para a solução da questão central.

1.4 As Dimensões da Análise

O modelo das Organizações Bombeiros Militares no Brasil está definido nas Constituições Federal e Estaduais, além de outros dispositivos infraconstitucionais. Este fato, por si só, apresenta-se como um grande limitador na proposição de qualquer tipo de mudança, uma vez que seriam necessários vários tipos de acordos, vontade política e, principalmente, interesse das organizações em mudar o *status quo*.

A modificação da estrutura do sistema de segurança pública prevista na Constituição Federal, do qual fazem parte os corpos de bombeiros militares, vem sendo discutida há muito tempo, principalmente, nos aspectos da desmilitarização das polícias militares e na sua unificação com as Polícias Civis. Atualmente, após inúmeras Propostas de Emenda à Constituição –

PEC, a Comissão Mista de Segurança Pública, que teve como Relator o Deputado Moroni Torgan (PFL-CE), aprovou uma PEC, ainda sem numeração, que consolida as matérias referentes ao assunto e em especial a PEC nº 151/1995¹⁷.

Com relação às Organizações Bombeiros Militares, a PEC em discussão na Câmara dos Deputados define os corpos de bombeiros como órgãos civis dos Estados e do Distrito Federal subordinados aos governadores através das Secretarias de Segurança.

A Proposta de Emenda à Constituição que ora tramita no Congresso Nacional foi considerada como fonte auxiliar de pesquisa, visto que se trata de um assunto controverso e polêmico, com possibilidade de alterações, ou até mesmo de sua não aprovação. Para a sua aprovação a PEC deverá ser votada em dois turnos na Câmara e dois turnos no Senado, com um *quorum* mínimo de 3/5 dos votos dos respectivos membros. Caso ela seja aprovada, a Emenda Constitucional correspondente não terá aplicação imediata, pois em suas disposições constitucionais transitórias foi estabelecido o prazo de oito anos para a completa implementação na nova estrutura da segurança pública nos Estados e no Distrito Federal.

Acredita-se, caso sejam realmente aprovadas as modificações na Constituição Federal, que esta pesquisa não perderá sua validade ou importância, visto que o prazo para consolidá-las será de oito anos a partir da promulgação. Durante esse prazo, as conclusões dessa investigação poderão ser úteis na discussão dos aspectos pertinentes ao “desenho” organizacional dos novos corpos de bombeiros. Assim, mesmo ciente e atenta às questões

¹⁷ A consulta da tramitação da PEC nº 151/1995 na Câmara dos Deputados pode ser realizada através do endereço eletrônico: http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=14464.

discutidas no Congresso Nacional, a pesquisa concentrou-se em questões da realidade atual dos corpos de bombeiros militares e dos governos estaduais.

A questão da desmilitarização dos corpos de bombeiros não foi abordada nesta investigação. Esta é uma questão polêmica e que necessita de um tratamento mais aprofundado dos aspectos históricos, culturais e da origem destas organizações no Brasil.

Diante destes fatos e dentre as várias perspectivas de análise que envolvem a mudança organizacional, optou-se pela perspectiva de análise estrutural, ou seja, foram tomados como foco de intervenção apenas os parâmetros norteadores do “desenho” organizacional.

1.5 Problematicando a Questão Central

Abordar um assunto que envolva organizações militares, de qualquer tipo, não é tarefa fácil, embora tenham as organizações militares ao longo do tempo influenciado enormemente o desenvolvimento das teorias da administração (Chiavenato, 1993). Como exemplo das principais influências ou contribuições das organizações militares para a Administração, apresentam-se:

- a. a organização linear;
- b. o princípio da unidade de comando;
- c. a escala hierárquica;
- d. a centralização do comando e a descentralização da execução;
- e. o conceito de hierarquia;
- f. a criação do estado-maior (staff ou assessoria); e
- g. o princípio de direção.

Entretanto, para entendimento da conjuntura em que o tema é estudado, adotou-se a premissa de que os corpos de bombeiros, que se emanciparam das polícias militares a partir das promulgações das Constituições Estaduais de 1989, não consideraram em sua plenitude as evoluções, avanços e teorias desenvolvidas na Administração e as influências ou contribuições que elas poderiam exercer nas organizações militares, de forma a torná-las mais flexíveis e próximas da sociedade.

A premissa levantada, reforçada pela rigidez da estrutura militar, especificidade das Organizações Bombeiros Militares e rigor de uma Legislação Federal¹⁸ que limita a adoção de transformações, pode explicar em parte a inércia das corporações em relação ao tema “mudança organizacional”.

Aliado aos aspectos abordados anteriormente, deve-se considerar que a luta diária travada pelas corporações para se estruturarem e funcionarem demandou uma grande concentração de esforços por parte de seus integrantes, principalmente os oficiais de Estado-Maior. Este fato, de certa forma, também pode ser encarado como um obstáculo à busca de novas formas de estrutura e organização, pois, no momento de transição, manter um modelo conhecido e dominante era bastante conveniente, já que não seriam necessárias alterações substanciais no *modus operandi* das corporações.

Após a consolidação dos processos de emancipação, as “novas corporações” precisam despertar para as inovações tecnológicas e as transformações sociais que dominam a sociedade contemporânea.

¹⁸ Decreto-Lei nº 667, de 02 de julho de 1969, modificado pelo Decreto-Lei nº 2.010, de 12 de janeiro de 1983.

Questões como modernização, eficiência e qualidade devem entrar na pauta do cotidiano dos corpos de bombeiros militares, pois as pressões comunitárias, por mais e melhores serviços, podem começar a levantar questionamentos quanto à sua legitimidade institucional.

Desta forma, os corpos de bombeiros militares emancipados das polícias militares, a exemplo de todas as organizações, públicas ou privadas, militares ou não, devem se preparar ou até mesmo se antecipar às mudanças, pois na atual sociedade elas aparecem não só como inevitáveis mas também como necessárias à sobrevivência.

O tema “mudança organizacional” será introduzido nas Organizações Bombeiros Militares de forma que, dentro da sua pluralidade de fatores, possa se utilizar dos relacionados à estrutura organizacional e a partir deles despertar a necessidade de estudos mais completos e abrangentes sobre o tema.

Assim, utilizando a perspectiva de análise estrutural, pretende-se, a partir da análise dos parâmetros norteadores do “desenho” organizacional dos corpos de bombeiros militares emancipados das polícias militares, oferecer subsídios para um “novo desenho” que possibilite uma maior flexibilização e autonomia na tomada de decisões dentro das corporações e, com isso, proporcionar uma melhoria na qualidade de atendimento às demandas dos cidadãos.

1.6 Definição de Termos

Atividades-fim – São aquelas que constituem o conjunto de esforços de execução, visando realizar os fins a que se propõe a Corporação.

Atividades-meio – São aquelas que constituem o conjunto de esforços, quer de estudo, quer de execução, como objetivo de apoiar ou facilitar a realização dos fins da Corporação.

Escala Hierárquica – Fixação ordenada dos postos e graduações existentes nas Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares.

Estado-Maior Geral – Órgão de assessoria de um comando militar. Nas Organizações Policiais Militares ou Bombeiros Militares, é o órgão de direção responsável perante o comandante-geral pelo: estudo, planejamento, coordenação, fiscalização e controle de todas as atividades da Corporação. É, ainda, o órgão central do sistema de planejamento administrativo, programação e orçamento.

Graduação – Grau hierárquico da praça.

Guarnição de Serviço – Efetivo que guarnece as viaturas de socorro existentes nos corpos de bombeiros militares durante um turno de serviço.

Organização Bombeiro Militar – Organização militar estadual (Corpo de Bombeiros Militar), organizada com base na hierarquia e disciplina, que tem como missão precípua a proteção contra incêndios e salvamentos, além de atendimento a casos de calamidades públicas e a atividade de defesa civil, entre outras, como estabelecem os dispositivos constitucionais.

Organização Policial Militar – Organização militar estadual (Policia Militar), organizada com base na hierarquia e disciplina, que tem a missão exclusiva de policiamento ostensivo e preservação da ordem pública.

Posto – Grau hierárquico do oficial.

Quadro de Organização – Quadro demonstrativo do efetivo e das atribuições do pessoal de uma determinada organização militar.

Sinistro – Ocorrência de prejuízo ou dano, causado por incêndio ou acidente, explosão, etc.

Viatura de Socorro – Viatura guarnecida por bombeiros militares e equipada com equipamentos e materiais destinados às diversas missões dos Corpos de Bombeiros Militares.

2

REFERENCIAL TEÓRICO

“É a teoria que decide aquilo que podemos observar.”

Albert Einstein

A literatura encontrada sobre as Organizações Bombeiros Militares está centrada, em quase sua totalidade, em questões técnicas e profissionais, tais como: prevenção de incêndios, combate a incêndios, salvamentos, primeiros socorros, entre outras.

O fato é que existe uma escassez nas referências bibliográficas no que concerne as questões pertinentes à vida administrativa destas organizações. As poucas existentes são frutos de trabalhos monográficos produzidos nos cursos de aperfeiçoamento de oficiais¹⁹, mas que acabam não contribuindo para a evolução e modernização administrativa das corporações, pois, com raríssimas exceções, são tratadas apenas como trabalhos de conclusão de curso com reduzida contribuição real.

¹⁹ Os cursos de aperfeiçoamento são basicamente dois ao longo da carreira do oficial bombeiro militar. O primeiro é o Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais (CAO) realizado por capitães e que possibilita o acesso ao posto de major. O segundo é o Curso Superior de Bombeiros Militares (CSBM) realizado por maiores e tenentes-coronéis e que habilita o acesso ao posto de coronel. Estes Cursos são oferecidos, tradicionalmente, pelo CBMDF e CBMERJ já que eram as únicas Corporações emancipadas das Polícias Militares. Entretanto, atualmente, outras Corporações, como forma de atender as suas necessidades, estão oferecendo estes Cursos, citam-se por exemplo o CBMES e o CBMMG.

O conservadorismo das corporações em não acompanhar as transformações que estão ocorrendo na sociedade contemporânea, provavelmente, é uma das causas do não aproveitamento dos trabalhos produzidos pelos seus próprios integrantes.

A proposta de abordar os corpos de bombeiros militares emancipados das polícias militares a partir do campo administrativo foi uma decisão tomada com o objetivo de traçar um retrato da situação atual e identificar as possibilidades de mudança em suas estruturas que permitam uma maior flexibilização e autonomia nas tomadas de decisões.

Neste capítulo, a despeito da lacuna existente na origem das referências sobre o tema “mudança organizacional” aplicado às organizações militares, busca-se encontrar pontos que permitam uma análise pioneira e ao mesmo tempo despertem o estudo e a aplicação do tema nas Organizações Bombeiros Militares. Espera-se, também, que outros pesquisadores se interessem pelo estudo dessas importantes organizações.

Para tanto, o capítulo apresenta na seção 2.1, considerações iniciais sobre as organizações. Na seção 2.2, caracteriza as organizações militares com base nas teorias administrativas e em seguida, contextualiza os níveis hierárquicos, a forma de organização e a base institucional das Organizações Bombeiros Militares no Brasil, tomando como referencial os principais dispositivos legais aplicados a elas. Na seção 2.3, o tema “mudança organizacional” é apresentado e conceituado; na sequência, a seção 2.4, aborda as várias perspectivas de análise do tema. Por fim, a seção 2.5, fundamenta a estrutura organizacional e busca identificar uma base conceitual que permita a análise dos parâmetros norteadores do “desenho” organizacional dos corpos de bombeiros militares emancipados das polícias militares.

2.1 As Organizações

A humanidade, ao longo de sua existência, encontra-se, de uma forma ou de outra, intimamente ligada às organizações, na medida em que as pessoas nascem em organizações (hospitais), são registradas em organizações (cartórios), são educadas em organizações (escolas, universidades), são protegidas por organizações (polícias, corpos de bombeiros), divertem-se em organizações (clubes), trabalham em organizações e ao morrerem necessitam de um atestado emitido por uma organização. “Na verdade, as organizações são tão comuns na vida do homem contemporâneo que ele já as tem como certas, e, às vezes, nem percebe que existem, apesar de utilizar seus produtos e/ou serviços” (Moraes, 2000:39).

A partir destas constatações e como forma de estabelecer um conceito amplo e abrangente que possa se aplicar a toda e qualquer forma de organização, adota-se nesta pesquisa a definição apresentada por Moraes (2000:39):

Organizações são instituições sociais cuja ação desenvolvida por seus membros é dirigida por objetivos, sendo projetadas como sistemas de atividades e autoridade, deliberadamente estruturadas e coordenadas, atuando de forma interativa com o ambiente que as cerca.

A definição adotada, se as organizações forem encaradas de forma estática, é relativamente simples. Entretanto, na prática, elas revelam-se mais complexas, dinâmicas e cheias de variáveis em seu universo. Como são constituídas por grupos de pessoas, não se tem dúvidas de que a complexidade está fortemente relacionada ao intrincado sistema de comunicação e inter-relacionamento nele existentes. Neste sentido, Argyris (1975:23-24) observa que:

(...) Organizações são sistemas extremamente complexos. Quando observadas atentamente, elas se revelam compostas de atividades humanas em diversos tipos de análise. Personalidades, pequenos grupos, normas, valores, atitudes, tudo isto existe sob um padrão extremamente complexo e multifuncional. A complexidade às vezes parece ultrapassar a compreensão.

Ainda, com base na definição adotada nesta pesquisa, observa-se que as organizações necessitam estar estruturadas de alguma maneira para alcançar os objetivos que forem predeterminados. É neste ponto que se concentra, dentro do desenvolvimento do estudo, a abordagem central sobre as organizações. De forma preliminar e introdutória, estrutura organizacional é aqui definida e apresentada na visão de Mintzberg (1995:10). Para ele:

*Toda atividade humana organizada (...) dá origem a duas exigências fundamentais e opostas: a divisão do trabalho em várias tarefas a serem executadas e a coordenação dessas tarefas para obter resultados. A estrutura de uma organização pode ser simplesmente definida como a soma total das maneiras pelas quais o trabalho é dividido em tarefas distintas e como é feita a coordenação entre essas tarefas.*²⁰

Evidentemente que, no sistema complexo que se constituem as organizações, ao se analisar a sua estrutura formal, não se podem deixar de lado questões como o comportamento da liderança, as relações informais, a distribuição do poder e o impacto do ambiente (Nadler, 2001). Estas questões para o autor estão inseridas na definição apresentada por Mintzberg (1995) sobre estrutura organizacional e portanto, serão consideradas na perspectiva de análise em que se baseia o presente trabalho.

²⁰ Destaque de Mintzberg (1995).

Após estas breves considerações sobre as organizações, a apresentação de uma definição geral e o aspecto central que a pesquisa focará sobre elas, apresenta-se, na seção seguinte, a caracterização de um tipo em particular, que são as Organizações Militares, para, em seguida, analisar especificamente as Organizações Bombeiros Militares.

2.2 Organizações Militares

2.2.1 Considerações Teóricas

Com o propósito de apresentar uma caracterização das organizações militares, dentro das teorias administrativas, recorre-se a autores como Weber (1979), Koontz (1995), Morgan (1996), Motta (1981), entre outros, e a características específicas de algumas teorias, em particular das Teorias da Burocracia e Clássica da Administração.

A caracterização será útil para o entendimento da formação e das peculiaridades dessas organizações, bem como para a identificação das possibilidades e dificuldades de implementação de mudanças.

Assim, na busca do entendimento das organizações militares, inicialmente, lança-se mão das formas com que Morgan (1996) interpreta as organizações. Morgan utiliza metáforas e as compara com imagens que permitem ver as organizações como máquinas, organismos vivos, cérebros, culturas, sistemas políticos, prisões psíquicas, fluxos e transformações e instrumentos de dominação. Estas metáforas ou imagens permitem uma reflexão sobre a evolução das teorias organizacionais²¹.

²¹ Ver MORGAN, Gareth. *Imagens da organização*. São Paulo: Atlas, 1996.

As organizações militares são organizações burocráticas²² e como tais, para Morgan, são planejadas e operadas como se fossem máquinas (metáfora da máquina).

Embora a imagem possa não ser explícita, fala-se de um conjunto de relações mecânicas. Fala-se de organizações como se fossem máquinas e, conseqüentemente, existe uma tendência em esperar que operem como máquinas: de maneira rotinizada, eficiente, confiável e previsível (Morgan, 1996:24).

Morgan (1996) observa que o modelo de organização militar, pelo menos desde a época de Frederico, o Grande, da Prússia, surgiu como protótipo da organização mecanicista. Frederico, que reinou de 1740 a 1786, recebeu um exército, quase que na sua totalidade, composto de criminosos, mendigos e mercenários. Para organizá-lo, utilizou o modelo das Legiões Romanas e das armadas européias do século XVI e introduziu inovações próprias, muitas delas inspiradas pelas invenções mecânicas da época. Dentre as reformas estão:

- a. uso de graduações e uniformes;
- b. ampliação e padronização de regulamentos;
- c. aumento da especialização das tarefas;
- d. utilização de equipamentos padronizados;
- e. criação de uma linguagem de comando; e
- f. adoção de um treinamento sistemático envolvendo exercícios de guerra e disciplina.

²² Essa afirmativa e as características dessas organizações serão aprofundadas um pouco mais adiante.

Paralelo às reformas introduzidas, Frederico estabeleceu o princípio de que os oficiais deveriam ser mais temidos do que o próprio inimigo, para que o comando e a operação fossem respeitados de forma absoluta e incontestável. Para aumentar a eficiência do exército, distinguiu as funções de orientação (estado-maior ou *staff*) e comando (execução ou linha).

A tentativa de Frederico era transformar o exército em um mecanismo eficiente que funcionasse por meio de peças padronizadas. Os procedimentos em treinamento permitiam que essas partes fossem forjadas de toda e qualquer matéria-prima, facilitando que as mesmas fossem substituídas quando necessário, qualidade essencial para as operações em tempo de guerra (Morgan, 1996:25).

Essa visão mecanicista e as idéias e práticas aprendidas do militarismo ganharam um enorme impulso nas organizações durante o século XIX, em virtude do desenvolvimento de tecnologias (máquinas). Tecnologias essas que contribuíram tanto para a mecanização do pensamento quanto da ação dos indivíduos.

No início do século XX, o sociólogo alemão Max Weber²³ “observou os paralelos entre a mecanização da indústria e a proliferação de formas burocráticas de organização” (Morgan, 1996:26). Em suas conclusões, Weber estabelece, que as formas burocráticas rotinizam os processos de administração exatamente como máquinas rotinizam a produção.

Weber (1979) caracteriza a burocracia como uma forma de organização que enfatiza a precisão, a clareza, a regularidade, a confiabilidade e a eficiência e que para se atingir estas características é necessário divisão de tarefas fixas, supervisão hierárquica, regras detalhadas e regulamentos.

²³ Ver WEBER, Max. *Ensaio de sociologia*. 4. ed. Rio de Janeiro: Zauar, 1979.

Observando-se os princípios que regem as organizações militares, como por exemplo: a organização ligada por normas escritas; a organização dos cargos através de níveis hierárquicos; a sistemática divisão do trabalho; e a fixação de normas para regular o desempenho de cada cargo; nota-se que eles se relacionam perfeitamente às teorias formuladas por Weber (Moraes Barros e Soares, 1996).

As organizações militares apresentam uma ênfase muito forte na estrutura, o que é também, uma característica marcante da Teoria da Burocracia²⁴. A estrutura burocrática salienta o controle e a previsibilidade das funções específicas nas organizações. Esta estrutura altamente formalizada, especializada, centralizada e dependente dos processos de trabalho torna-se adequada para atingir a “eficiência” do trabalho/produção e, conseqüentemente, da própria organização.

Devido ao seu caráter formal, as organizações burocráticas, permitem uma maior previsibilidade do comportamento de seus integrantes e é esta característica que assegura a sua “eficiência”. Entretanto, muitas vezes, as previsões falham totalmente e as organizações tendem à “ineficiência” e à desorganização (Motta, 1981).

Ocorrem então as “disfunções”, os efeitos não previstos nem desejados da burocracia, que decorrem geralmente do excesso de burocratização, do formalismo exagerado, da impessoalidade, que termina por deixar de ver em cada funcionário, em cada operário, uma pessoa, um ser humano único (Motta, 1981:51).

²⁴ As organizações burocráticas “se conformam hierarquicamente como *pirâmides* onde prevalecem a especialização na função e o princípio da unidade de comando” (Martins, 2001:67).

As anomalias e imperfeições do funcionamento da burocracia foram chamadas por Robert K. Merton²⁵ de “disfunções”. Algumas delas, como a resistência a mudança; o excesso de formalismo e ‘papelada’; internalização das regras; apego exagerado aos regulamentos; e dificuldade de atendimento a clientes, são, ainda, fortemente observadas nas organizações militares.

Para Moraes Barros e Soares (1996) as “disfunções” tiveram campo fértil no meio militar, favorecidas pelo princípio da hierarquia e disciplina cultivados ao extremo, tornando-se fatores de emperramento da máquina administrativa das organizações militares.

As organizações militares contribuíram para, e também incorporaram ao longo do tempo, as características da Teoria Clássica da Administração. Esta Teoria tem seus princípios gerais baseados em uma combinação de princípios de engenharia e militares, onde “muitos dos quais foram utilizados por Frederico, o Grande, e outros especialistas militares para transformar os exércitos em ‘máquinas militares’ (...)” (Morgan, 1996:28). O quadro a seguir sintetiza alguns destes princípios:

Quadro 4: Princípios Gerais da Teoria Clássica da Administração.

Princípio	Entendimento
Unidade de Comando	Um empregado só deve receber ordens de um único superior.
Hierarquia	A autoridade caminha do topo para a base da organização. Forma-se uma cadeia que deve ser usada como canal de comunicação e tomada de decisão.
Amplitude de controle	O número de pessoas que se reportam a um superior não deve criar problemas de comunicação e coordenação.
Assessoria e linha	Os assessores podem ser importantes na orientação, mas não devem violar a linha de autoridade.

continua

²⁵ Ver Robert K. Merton. *Estrutura burocrática e personalidade*, in ETZIONI, Amitai. *Organizações complexas*. São Paulo: Atlas, 1973.

Continuação do Quadro 4: Princípios Gerais da Teoria Clássica da Administração.

Iniciativa	Deve ser encorajada em todos os níveis da organização.
Divisão do trabalho	O grau de especialização deve ser almejado de forma que os objetivos da organização sejam alcançados de maneira eficiente.
Autoridade e responsabilidade	Fundamenta o direito de emitir ordens e o poder de ser obedecido. Dada a responsabilidade por um trabalho a alguém, tem que se dar, também, a autoridade para que execute tal responsabilidade.
Centralização da autoridade	Presente até certo ponto, mas deve variar para permitir a máxima utilização das capacidades das pessoas.
Disciplina	Obediência, empenho, energia, comportamento e atitudes de respeito. Ela deve ser adaptada aos regulamentos e hábitos das organizações.
Subordinação dos interesses individuais aos interesses gerais	Atingida através de firmeza, exemplos, acordos justos e constante supervisão. O interesse de um funcionário ou grupo não deve prevalecer sobre o da organização.
Eqüidade	Baseia-se na amabilidade e justiça para encorajar o pessoal nas suas responsabilidades; remuneração justa.
Estabilidade e manutenção do pessoal	Facilita o desenvolvimento das habilidades. Quanto mais tempo uma pessoa permanecer num cargo melhor será.
Espírito de união (espírito de corpo)	Facilita a harmonia e a união entre as pessoas, que são as grandes forças para a organização.

Fonte: Morgan, op. cit., p. 28 (adaptação).

A essência da Teoria Clássica é marcada pela preocupação com a forma e a estrutura das organizações, de forma que todas as suas partes envolvidas (órgãos e pessoas) atinjam uma máxima eficiência.

A Teoria Clássica concebe a organização como se fosse uma estrutura. E a maneira de conceber a estrutura organizacional é bastante influenciada pelas concepções antigas de organização (como a organização militar e a organização eclesiástica) tradicionais, rígidas e hierarquizadas (Chiavenato, 1993:110).

Os exércitos antigos apresentavam uma estrutura linear, graficamente representada por uma pirâmide, baseadas na unidade de comando e no princípio do escalonamento militar, porém, a estrutura atual das organizações militares apresenta-se, dentro de um modelo teórico, mais voltada para o tipo *linha-staff*.

A estrutura *linha-staff* evoluiu a partir do próprio conceito de estado-maior ou *staff* introduzido pelo exército prussiano do século XIX, onde as responsabilidades dos órgãos de linha (comando) foram diminuídas, através de uma assessoria (estado-maior) nos assuntos de planejamento e organização.

Este grupo [estado-maior], organizado sob a direção de um chefe de estado-maior, fornecia aconselhamento especializado e informações, e proporcionava serviços auxiliares, que passaram a ser aspectos essenciais de organizações militares, bem como de outros tipos de organização (Koontz, 1995:39).

Todas as organizações militares modernas apresentam em sua estrutura um estado-maior, além de outras assessorias, sendo que ambos não possuem autoridade de comando em relação aos órgãos de execução (linha - comando), a autoridade é apenas e somente de assessoria.

Normalmente, os cargos de estado-maior são ocupados por oficiais experientes e que exerceram ao longo de suas carreiras funções de comandamento de tropa e direção de órgãos dentro da estrutura. Dependendo do tipo e do tamanho da organização militar existe um estado-maior geral e em cada unidade operacional um estado-maior.

O desenvolvimento histórico das organizações militares, evidentemente, é revestido de uma maior profundidade e riqueza de fatos do que os aqui abordados, mas que neste momento não serão considerados. Assim, da análise dos autores apresentados e das teorias, pode-se concluir que as organizações militares possuem características predominantes das chamadas organizações burocráticas (mecanicistas) e uma ênfase centrada nos conceitos e princípios clássicos da Administração que estão cultural e tradicionalmente enraizadas em seus *modus operandi*.

Da análise da metáfora da máquina (organizações mecanicistas) utilizada por Morgan e a da Teoria da Burocracia preconizada por Max Weber observam-se características semelhantes, onde ambas fazem referência a que os enfoques mecanicistas, para funcionarem bem, necessitam que as organizações apresentem as mesmas condições de perfeito funcionamento das máquinas. Estas condições estão presentes quando:

- a. (...) existe uma tarefa contínua a ser desempenhada;*
- b. (...) o ambiente é suficientemente estável para assegurar que os produtos [serviços] oferecidos sejam os apropriados;*
- c. (...) se quer produzir sempre exatamente o mesmo produto [serviço];*
- d. (...) a precisão é a meta; e*
- e. (...) as partes humanas da 'máquina' são submissas e comportam-se como foi planejado que façam (Morgan, 1996:37).*

Os enfoques mecanicistas têm possibilidades concretas de serem implementados de forma bem sucedida, pelo menos em alguns aspectos de suas operações, nas organizações onde são valorizadas a precisão, a segurança e a responsabilidade. Dentre estas organizações, sem sombra de dúvidas, pode-se fazer menção às organizações militares.

Entretanto, como argumenta Morgan (1996), os enfoques mecanicistas apresentam grandes limitações, sendo que a questão mais crítica está concentrada na dificuldade que as organizações burocráticas têm em conviverem e se adaptarem a situações e ambientes de transformação.

As organizações estruturadas de forma mecanicista têm maior dificuldade de se adaptar a situações de mudança porque são

planejadas para atingir objetivos predeterminados; não são planejadas para a inovação (Morgan, 1996:38).

A gestão contemporânea em sintonia com a mudança da base tecnológica em curso, onde a mecânica dá lugar a microeletrônica, tem buscado o desenvolvimento de novos princípios organizacionais que coadunem com essa nova era. A disseminação da informação, por exemplo, apresenta-se como um valor essencial para o comprometimento de todos os integrantes da organização nesses novos tempos.

As organizações militares, a exemplo das organizações em transformação, não podem conceber um modelo rígido, hierarquizado, mecanizado, onde a comunicação seja sempre de cima para baixo e as informações sejam privilégios do topo da pirâmide, apesar de toda a sua história e tradição.

Desta forma, as evoluções, inovações e os princípios oriundos da gestão contemporânea devem ser acompanhados e almejados pelas organizações militares. Entretanto, acredita-se que dificilmente suas características de organização burocrática serão totalmente modificadas.

Todo sistema social administrado segundo critérios racionais e hierárquicos é uma organização burocrática. Haverá organizações mais flexíveis ou mais rígidas, mais formalizadas ou menos, mais ou menos autoritárias. Mas todas serão organizações burocráticas desde que o sentido básico do processo decisório seja de cima para baixo (Motta, 1981:13).

No caso das Organizações Bombeiros Militares, a questão não deve ser tratada de maneira diferente, mesmo porque a questão central não é eliminar o militarismo e consequentemente a

burocracia, mas fazer com que os Corpos de Bombeiros Militares tornem-se mais flexíveis e com capacidade de aceitar mudanças com serenidade, sem hesitação.

2.2.2 Organizações Bombeiros Militares no Brasil

No Brasil, as organizações militares são formadas pelas Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica) e pelas Forças Auxiliares (polícias militares e corpos de bombeiros militares). Em ambos os casos, elas estão definidas em dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, como sendo regulares e permanentes e que apresentam como base institucional a hierarquia militar²⁶ e a disciplina²⁷.

As polícias militares e os corpos de bombeiros militares são regidos por dois importantes dispositivos: o Decreto-Lei Federal nº 667, de 02 de julho de 1969 e o Decreto Federal nº 88.777, de 30 de setembro de 1983²⁸. Este último, no artigo 44, estabelece as condições que os corpos de bombeiros, à semelhança das polícias militares, têm que satisfazer para terem a condição de “militar” e serem considerados Forças Auxiliares e Reserva do Exército.

²⁶ Hierarquia militar é a ordenação da autoridade, em níveis diferentes, dentro da estrutura das organizações militares, sendo que a ordenação se faz por postos ou graduações e, dentro de um mesmo posto ou graduação se faz pela antiguidade no posto ou na graduação. O respeito à hierarquia é consubstanciado no espírito de acatamento à sequência de autoridade. (A definição está contida na Lei Federal nº 6.880 de 09/12/1980 – Estatuto dos Militares e nos Estatutos das Organizações Militares Estaduais).

²⁷ Disciplina é a rigorosa observância e o acatamento integral das leis, regulamentos, normas e disposições que fundamentam o organismo militar e coordenam seu funcionamento regular e harmônico, traduzindo-se pelo perfeito cumprimento do dever por parte de todos e de cada um dos componentes desse organismo. (A definição está contida na Lei Federal nº 6.880 de 09/12/1980 – Estatuto dos Militares e nos Estatutos das Organizações Militares Estaduais).

²⁸ Regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (R-200).

“Art 44 (...)

- 1) *serem controlados e coordenados pelo Ministério do Exército na forma do Decreto-Lei nº 667, de 02 de julho de 1969, modificado pelo Decreto-Lei nº 2.010, de 12 de janeiro de 1983, e deste Regulamento;*
- 2) *serem componentes das Forças Policiais Militares, ou independentes destas, desde que lhes sejam proporcionadas pelas Unidades da Federação condições de vida autônoma reconhecidas pelo Estado-Maior do Exército;*
- 3) *serem estruturados à base da hierarquia e da disciplina militar;*
- 4) *possuírem uniformes e subordinarem-se aos preceitos gerais do Regulamento Interno e dos Serviços Gerais e do Regulamento Disciplinar, ambos do Exército, e da legislação específica sobre precedência entre militares das Forças Armadas e os integrantes das Forças Auxiliares;*
- 5) *ficarem sujeitos ao Código Penal Militar;*
- 6) *exercerem suas atividades profissionais em regime de trabalho de tempo integral.”*

Em todos os Estados do Brasil, os corpos de bombeiros enquadram-se nas condições descritas acima e, portanto, apresentam a condição de militares, quer sejam como organizações autônomas, quer sejam como órgãos de execução das polícias militares²⁹.

Tendo a condição de militares, os corpos de bombeiros apresentam uma estrutura hierárquica nos moldes do Exército Brasileiro. A escala hierárquica, conforme descrição do Quadro 5, possui treze níveis e é correspondente à adotada pelas polícias militares e pelo Exército, sendo que neste, ela se diferencia pela inclusão de mais três níveis de Oficiais Gerais.

²⁹ Deve-se destacar que, com o fim do regime militar e com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o controle exercido pelo Exército, através da Inspeção Geral das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares – IGPM, foi sensivelmente reduzido.

Quadro 5: Escala Hierárquica dos Corpos de Bombeiros Militares.

Escala Hierárquica dos Corpos de Bombeiros Militares		
Oficiais	Superiores	Postos
		Coronel BM
		Tenente-Coronel BM
		Major BM
	Intermediários	Capitão BM
	Subalternos	1º Tenente BM
		2º Tenente BM
		Aspirante-a-Oficial BM*
Praças	Graduações	
	Subtenente BM	
	1º Sargento BM	
	2º Sargento BM	
	3º Sargento BM	
	Cabo BM	
Soldado BM		
* Os Aspirantes-a-oficial são considerados Praças Especiais até a promoção ao posto de 2º Tenente. Aqui eles figuram como oficiais subalternos apenas para facilitar a forma de apresentação da escala hierárquica.		
** Não estão incluídas na escala hierárquica as demais Praças Especiais constituídas pelos Alunos dos Cursos de Formação de Oficiais, Sargentos e Soldados.		

Quadro elaborado a partir do Decreto-Lei nº 667/1969.

Ainda, com base no Decreto-Lei Federal nº 667, os Estados, Territórios e o Distrito Federal podem, se convier às suas organizações militares, suprimir na escala hierárquica um ou mais postos ou graduações³⁰.

Com relação a hierarquização organizacional, os corpos de bombeiros militares devem ser estruturados em Órgãos de Direção, de Apoio e de Execução³¹. De uma forma geral e

³⁰ Letra b do § 2º do art. 8º do Decreto-Lei nº 667, de 02 de julho de 1969, modificado pelo Decreto-Lei nº 2.010, de 12 de janeiro de 1983.

³¹ Art. 5º do Decreto-Lei nº 667, de 02 de julho de 1969, modificado pelo Decreto-Lei nº 2.010, de 12 de janeiro de 1983.

abrangente, estes órgãos apresentam as funções e órgãos componentes, conforme apresentado no quadro a seguir:

Quadro 6: Órgãos da Estrutura dos Corpos de Bombeiros Militares.

Órgãos	Funções	Órgãos Componentes
Direção	Realizam o comando e a administração da Corporação. Incumbem-se do planejamento em geral, visando à organização da Corporação em todos os pormenores, às necessidades em pessoal, em material e ao seu emprego para o cumprimento de suas missões.	Comandante-Geral. Estado-Maior Geral. Diretorias. Comissões. Assessorias.
Apoio	Atendem às necessidades de pessoal e de material de toda a Corporação, atuando em cumprimento às diretrizes e ordens dos Órgãos de Direção.	Centro de Ensino e Instrução. Centro de Suprimento e Manutenção.
Execução	Realizam a atividade-fim, cumprindo as missões e as destinações da Corporação, mediante a execução de diretrizes e ordens emanadas dos Órgãos de Direção e a utilização dos recursos de pessoal, de material e de serviços dados pelos Órgãos de Apoio.	Batalhões de Bombeiros Militares. Companhias de Bombeiros Militares. Pelotões de Bombeiros Militares. Destacamentos de Bombeiros Militares.

Os órgãos componentes discriminados no Quadro 6 são exemplos da estrutura básica do CBMES. Evidentemente, cada corporação, de acordo com as suas necessidades, apresenta outros órgãos componentes. Estas diferenças podem ser observadas no Capítulo 4, através de uma análise comparativa entre as corporações componentes do universo da pesquisa.

Outra importante orientação é encontrada nas Normas Gerais para Elaboração dos Quadros de Organização das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares³². As Normas fornecem referências para o cálculo de efetivo e de percentual do efetivo total em relação as atividades: meio x fim.

³² Portaria nº 75 do Estado-Maior do Exército, de 06 de outubro de 1975, alterada pela Portaria nº 12 – EME, de 22 de fevereiro de 1980.

Do que foi descrito até agora, nota-se que as Organizações Bombeiros Militares são regidas por diversos tipos de dispositivos legais e apresentam missões bem específicas e definidas, conforme visualizado no Quadro 1 (p. 4).

Além desses aspectos, elas possuem um elevado grau de institucionalização, em decorrência não só das tradições, cultos, símbolos e cerimoniais militares, mas sobretudo, pela natureza e pelos tipos de sinistros enfrentados no dia-a-dia e que acabam produzindo fatos históricos e muitas vezes heróicos de seus integrantes. Em sua análise, Martins (2001:108), estabelece que:

O grau de institucionalização de uma organização pode ser avaliado pela complexidade de signos (cenográficos, coreográficos, do figurino, do discurso, etc.) socialmente pactuados em seu sistema cultural elaborado no dia-a-dia da vida comunitária. Assim, os ritos, cerimoniais, desempenho de papéis, ‘fabricação de heróis’ e mitos, bem como as ‘historinhas’ de cunho moral são produtos culturais reveladores do desenvolvimento institucional da organização.

No contexto da mudança organizacional a análise do desenvolvimento institucional das organizações pode fornecer substancial contribuição. No caso dos corpos de bombeiros militares, exceção feita ao CBMDF e ao CBMERJ, apresenta-se uma situação inusitada, uma vez que eles apresentam um *continuum* de desenvolvimento institucional, mas somente iniciam suas “construções” como organização no momento das emancipações das polícias militares.

Esta situação é demonstrada no Quadro 7, onde estão representadas as “Idades Institucionais” e as “Idades Organizacionais” dos corpos de bombeiros militares emancipados das polícias militares.

Quadro 7: “Idades Institucionais” e “Idades Organizacionais” dos Corpos de Bombeiros Militares Emancipados das Polícias Militares.

Organização	Data de Criação ¹	Idade Institucional ²	Data de Emancipação	Idade Organizacional ³
CBMDF **	02/07/1856	146	-	146
CBMERJ **	02/07/1856	146	-	146
CBMGO	17/12/1958	44	05/10/1989	13
CBMMS ***	1º/01/1979	23	05/10/1989	13
CBMPA	24/11/1882	120	19/04/1990	12
CBMCE	15/04/1932	70	20/04/1990	12
CBMAC	17/07/1899	103	19/12/1991	11
CBMAP	25/11/1975	27	09/07/1992	10
CBMMA	10/12/1903	99	15/07/1992	10
CBMAL	29/11/1947	55	26/05/1993	09
CBMPE	20/10/1887	115	22/07/1994	08
CBMMT	19/08/1964	38	15/06//1994	08
CBMES	31/12/1921	81	25/08/1997	05
CBMRO	26/10/1957	45	1º/07/1998	04
CBMAM	11/07/1876	126	26/11/1998	04
CBMMG	31/08/1911	91	02/06/1999	03
CBMSE	1º/10/1920	82	23/12/1999	03
CBMRR	26/11/1975	27	19/12/2001	01
CBMRN	21/09/1955	47	23/03/2002	00
<p>1. Data de Criação refere-se ao início dos Serviços de Extinção de Incêndios nos Estados, ou seja a célula inicial dos atuais Corpos de Bombeiros Militares.</p> <p>2. Idade Institucional refere-se, neste trabalho, aos anos de existência do Serviço de Extinção de Incêndios no Estado, compreendendo a origem e a história dos atuais Corpos de Bombeiros Militares.</p> <p>3. Idade Organizacional é a idade que as Corporações possuem como organizações autônomas (emancipadas das Polícias Militares).</p> <p>* Ambas as idades são consideradas em número de anos inteiros e incluem o ano de 2002.</p> <p>** A origem e a história das duas Corporações são coincidentes até o ano de 1960. (ver Capítulo 1, p.2).</p> <p>*** Considera-se a data de criação do CBMMS coincidente com a data de emancipação da PMMS da PMMT, em decorrência da criação do Estado do Mato Grosso do Sul no ano de 1977.</p>				

Na análise do comportamento dos parâmetros norteadores do “desenho” organizacional dos corpos de bombeiros militares, tem-se nos dispositivos legais um fator de similaridade e acredita-se que, de uma forma geral, a análise da origem e história das corporações possa oferecer o mesmo fator. Esta hipótese, apesar das diferenças de “idades institucionais”, é reforçada, na maioria dos casos, por dois fatos significativos: *i*) os Serviços de Extinção de Incêndios foram criados em virtude de algum sinistro de vulto ocorrido em uma cidade ou edificação importante do estado; e *ii*) os treinamentos e a estrutura inicial tiveram como

referência a mesma escola e o mesmo modelo, que foi o Corpo de Bombeiros da Corte e posteriormente o do Distrito Federal.

Para ilustrar os fatos descritos acima, apresentam-se citações de registros históricos referentes aos Corpos de Bombeiros Militares de Pernambuco, Pará e Espírito Santo.

Tarde de 20 de setembro de 1869 [na Cidade do Recife, Estado de Pernambuco].

Os sinos da igreja de São Francisco tocam a rebate. Outras igrejas imitam. A fumaça e as chamas bem altas indicam o bairro de Santo Antônio como ponto do incêndio. E a notícia corre tremenda, desoladora: o Teatro Santa Isabel está pegando fogo (...).

Alvoroço em toda cidade. Gente que corre vinda de todos os lados. As pontes se enchem. As janelas dos sobrados povoam-se de curiosos. Mulheres à pesca. Menino à solta. Subdelegados com ordenanças. Tropa de linha. Forma um Corpo de Guarda Nacional e vem prestar auxílio. Agora, às badaladas dos sinos juntam-se os toques de cornetas nos quartéis. O Campo das Princesas vai ficando cheio de povo.

Chegam as bombas do Arsenal de Guerra com os aprendizes, vem a bomba do Arsenal da Marinha com os imperiais marinheiros, acodem os trabalhadores das capatazias da alfândega. Escravos trazem baldes com água de um chafariz perto. Galopam praças de cavalaria.

E o incêndio impávido, zombador, terrível, destrói tudo sem pena. A mobilização dos atacantes não o assusta nem o arrefece. As labaredas lambem cenários, bombinelas, ribalta, velórios, espelhos, madeiras, bastidores, cortinas, móveis ... só ficam as paredes externas. (...) (Sette apud Cavalcanti, 1998:31-32).

Esse sinistro provocou a constituição de um Corpo de Bombeiros na Cidade do Recife [o dispositivo legal de criação do Serviço de Extinção

de Incêndios em Pernambuco não chegou a ser ativado, fato que só aconteceu, oficialmente, em 20 de outubro de 1887](Cavalcanti, 1998:34).

O primeiro Comandante da então Companhia de Bombeiros foi o Capitão Joaquim José Aguiar, oriundo do Corpo de Bombeiros Imperial, (...), que chegou ao Recife a bordo do Paquete³³ Espírito Santo, justamente, no dia 20 de outubro de 1887, acompanhado do Tenente Francisco Solano Molina, seu coadjuvante, do Chefe de Bomba n.º 15, Alfredo Manoel Jerônimo dos Passos; e, ainda, do Soldado n.º 216, João Taypto Lugan, todos provenientes do Corpo de Bombeiros da Corte e que formariam o casco da Companhia de Bombeiros recentemente criada.

Este contingente, portanto, veio ao Recife com a finalidade de implantar a Companhia de Bombeiros, conforme solicitação do Presidente da Província, Francisco Maria Sodré Pereira, ao Comandante do Corpo de Bombeiros Imperial (Cavalcanti, 1998:36-37).

[No Estado do Pará] (...) foi o Dr. João José Pedrosa [Presidente da Província do Grão-Pará], no relatório de 23 de abril de 1882 quem, com o objetivo de melhorar e organizar a estrutura do serviço de extinção de incêndios, solicitou ao comandante do Corpo de Bombeiros Provisório da Corte, Tenente Coronel João Soares Neiva, no Rio de Janeiro, os esclarecimentos necessários sobre a despesa provável com a aquisição de material e do pessoal necessário para a criação de um núcleo do Corpo de Bombeiros na Província do Pará.

Pedrosa justificava sua preocupação citando o significativo crescimento populacional e econômico da Província, com diversos estabelecimentos públicos e importantes casas comerciais e se referia também às pressões da imprensa, que exigia um bem aparelhado serviço contra incêndios. Assim, ele solicitava ao Comandante dos

³³ Navio a vapor que transporta passageiros, mercadorias e correspondência.

Bombeiros da Corte que, para não onerar muito os cofres públicos, mandasse profissionais com comprovada experiência, teórica e operacional, para treinar as praças da Companhia de Polícia da Província do Grão-Pará na missão de Bombeiro.

Um incêndio ocorrido na noite de 4 de julho de 1882, na rua do Imperador (hoje Boulevard Castilho França) esquina com a Travessa Ocidental, nos prédios de propriedade da Viscondessa de Souza Franco (viúva do Visconde Bernardo de Souza Franco), serviu para apressar as providências palacianas na direção da criação de um Corpo de Bombeiros.

O incêndio teve proporções gigantescas, destruindo dois importantes prédios e quase a totalidade das mercadorias dos estabelecimentos comerciais situados no térreo (Menezes, 1998:34).

No dia 10 de agosto [1882], a bordo do paquete Bahia partiu do Rio de Janeiro o Capitão Antônio Veríssimo Ivo de Abreu, acompanhado do Sargento Antônio de Souza Pinto, do Cabo João Alberto da Silveira e do Bombeiro Fortunato Sanches, trazendo o seguinte material: um carro de pessoal e material, uma bomba inglesa 'Marryweather & Sons', com capacidade para 500 galões, uma bomba manual vienense com capacidade para 100 galões, uma bomba manual inglesa com capacidade para 50 galões, um aparelho de salvação a espiral francês, uma escada com gancho para assalto, uma escada prolongável, um pára-quedas de lençol inglês, dois tanques de lona, um dos quais com capacidade para 100 litros, 14 quilos de ácido sulfúrico, 28 quilos de bicarbonato de sódio e demais peças sobressalentes, incluindo-se posteriormente um carro pipa e uma carroça de material. Era esse material com que contaria a futura Companhia de Bombeiros para iniciar suas atividades na capital paraense [oficialmente, após um período de treinamento, a Companhia de Bombeiros do Pará foi criada no dia 24 de novembro de 1882](Menezes, 1998:37).

[Na Cidade de Vitória, Estado do Espírito Santo, o relatório do Secretário de Polícia da Província, datado de 28-09-1885 apud

Demoner (1985:175) registra:] *Nesta Capital na madrugada de 05 de abril (1885), quando parte da população se achava reunida na capela de São Gonçalo, após o recolhimento da procissão da ressurreição, manifestou-se com toda intensidade um incêndio no prédio (...), à rua do Comércio n.º 17, comunicando-se com o n.º 18 (...). Ao final do incêndio, uma importante parte da população esforçou-se para salvar das chamas quase todas as mercadorias que se achavam na frente do pavimento térreo. Compareceram no lugar do incêndio o Dr. Laurindo Pitta, então presidente desta província, o Delegado de Polícia Lima Escobar e o Capitão de Fragata e do Porto Salustiano Caetano dos Santos, praças da Companhia de Polícia, menores, marinheiros e cidadãos matriculados na Capitania do Porto, que prestaram por aquela ocasião, relevantes serviços a fim de extinguir o incêndio, o que não foi possível conseguir ficando os dois prédios completamente destruídos.*

Todas essas ocorrências, levavam os chefes de Polícia a solicitarem a atenção dos governantes para o problema.

Finalmente surge uma Lei estadual que, não sabemos porque, caiu no esquecimento. Foi a Lei nº 874 de 26-12-1912, votada na administração do Presidente Marcondes Alves de Souza (...) (Demoner, 1985:175)

Finalmente pela Lei nº 1.316 de 31-12-1921, a Seção de Bombeiros é criada, graças aos esforços do Ten Cel Archimiro Martins de Mattos (...). Para organizar a seção, veio o oficial do Corpo de Bombeiros do Rio de Janeiro - Ten MÁRIO FRANCISCO DE BRITO, comissionado pelo Governo Federal para esse mister.

Por um período de quase três anos, esteve à frente da Seção de Bombeiros o Tenente Mário Francisco de Brito [primeiro Comandante], que retornou ao Rio de Janeiro somente após completar o treinamento daqueles que iriam compor a nova Unidade (Demoner, 1985:178-179).

É evidente que em alguns estados, em razão do próprio desenvolvimento populacional e econômico, as corporações se configuraram de formas diferentes, apresentando tamanhos, recursos humanos e materiais diferenciados, contudo, o propósito de sua existência é o mesmo, ou seja, prestar serviços específicos que garantam o bem-estar público. Este propósito resume-se no cumprimento humanitário do lema adotado por todas os corpos de bombeiros militares: *Alienam Vitam et Bona Salvare!* (Vida Alheia e Riquezas Salvar!).

Apesar de todos os dispositivos legais e da condição militar, as Organizações Bombeiros Militares, e conseqüentemente os serviços prestados, são muito dependentes de questões políticas, econômicas e sociais do meio em que estão inseridas. Esta dependência, fatalmente, influi no seu *modus operandi* e estabelece alguns processos de mudança interna, mesmo que não sejam percebidos de imediato.

Este fato não poderia ser diferente e nem as Organizações Bombeiros Militares serem exceções na sociedade contemporânea, uma vez que, no contexto atual, as organizações têm sofrido com os efeitos da globalização, das inovações tecnológicas e das transformações sociais. Estes efeitos têm construído novos cenários, onde as organizações são forçadas a passarem por um processo de mudança que é, simultaneamente, interno e externo.

Acredita-se que este seja um momento oportuno, aproveitando estes novos cenários e os processos de emancipação dos corpos de bombeiros ocorridos a partir do final dos anos 80, para levantar a discussão e iniciar uma investigação sobre mudança organizacional nestas organizações.

2.3 Mudança Organizacional

2.3.1 Considerações Iniciais

O assunto Mudança Organizacional não é de abordagem fácil ou simples, pois, além da profundidade e complexidade, apresenta uma variedade de enfoques e uma velocidade altíssima em que as abordagens dominantes são ultrapassadas, dando lugar a abordagens novas.

Diante desta constatação e da ampla e profunda exploração que o tema tem sofrido nos últimos anos, Wood Jr. (2000) observa que para se formar um panorama amplo de idéias sobre o assunto é necessário adotar uma postura que evite preconceitos em relação às fontes de informações.

Na sociedade contemporânea, o tema “mudança organizacional” tem assumido papel relevante. Observa-se continuamente um impressionante número de mudanças estruturais e conjunturais em todos os tipos de organizações, o que com certeza reforça a postura sugerida por Wood Jr..

As organizações têm se deparado com cenários muito mais modificados e dinâmicos do que os anteriores, logo as mudanças aparecem não só como inevitáveis mas necessárias à sobrevivência nesses novos cenários. A esse respeito Motta (2001a:xiii) observa:

A intensidade da presente revolução, tecnológica e administrativa, já não deixa alternativas senão a de segui-la com a própria rapidez que a caracteriza. A mudança alcança as pessoas e instituições todos os dias, de forma tão gradual e imperceptível quanto global e estrondosa.

Através das formas lentas de mudança se percebe sua irreversibilidade; pelos seus impactos surpreendentes aprende-se a necessidade de se preparar para ela.

Para Nadler (2001), os cenários começam a mudar em decorrência de várias forças surgidas nos anos 80. Essas forças contribuíram para o aumento da pressão sobre as organizações ao longo de toda a década de 1990 e, ainda, fazem-no neste início de milênio. Embora Nadler tenha feito estas observações para as organizações norte-americanas, certamente, pode-se estendê-las às organizações de outros países. O quadro a seguir ilustra as forças identificadas por Nadler.

Quadro 8: Forças que Contribuem para Aumentar a Pressão sobre as Organizações.

Força	Componente de Mudança
Tecnologia	O crescente índice de mudança ameaça as posições e investimentos existentes.
Competição	Um número crescente de competidores eficientes está surgindo nas principais indústrias.
Excesso de oferta	A capacidade de ofertar a maioria dos produtos e serviços é superior à demanda.
Globalismo	A competição ocorre hoje em escala global.
Expectativa do cliente	Tendo mais escolhas, os clientes esperam maior valor, qualidade e serviço.
Participação do governo	Os governos passaram a apoiar mais as indústrias de seus países.
Propriedade	As modificações nos padrões de propriedade empresarial estão levando à maior expressão das exigências dos proprietários.
Dinâmica da força de trabalho	Modificações na constituição da força de trabalho, inclusive sexo, raça, nível educacional e distribuição etária estão criando uma força de trabalho radicalmente diferente do passado.

Fonte: Nadler, David A. Arquitetura organizacional: metáfora para mudança. In Nadler, op. cit.

Segundo a Fundação Estudos do Mar - FEMAR apud Prado Filho (1998), diante deste contexto de mudança, as organizações são influenciadas por sete fatores. Ao analisá-los, através do esquema da Figura 3, nota-se que, de certa forma, eles reforçam as observações de Nadler por um lado, ao mesmo tempo que as complementam por outro.

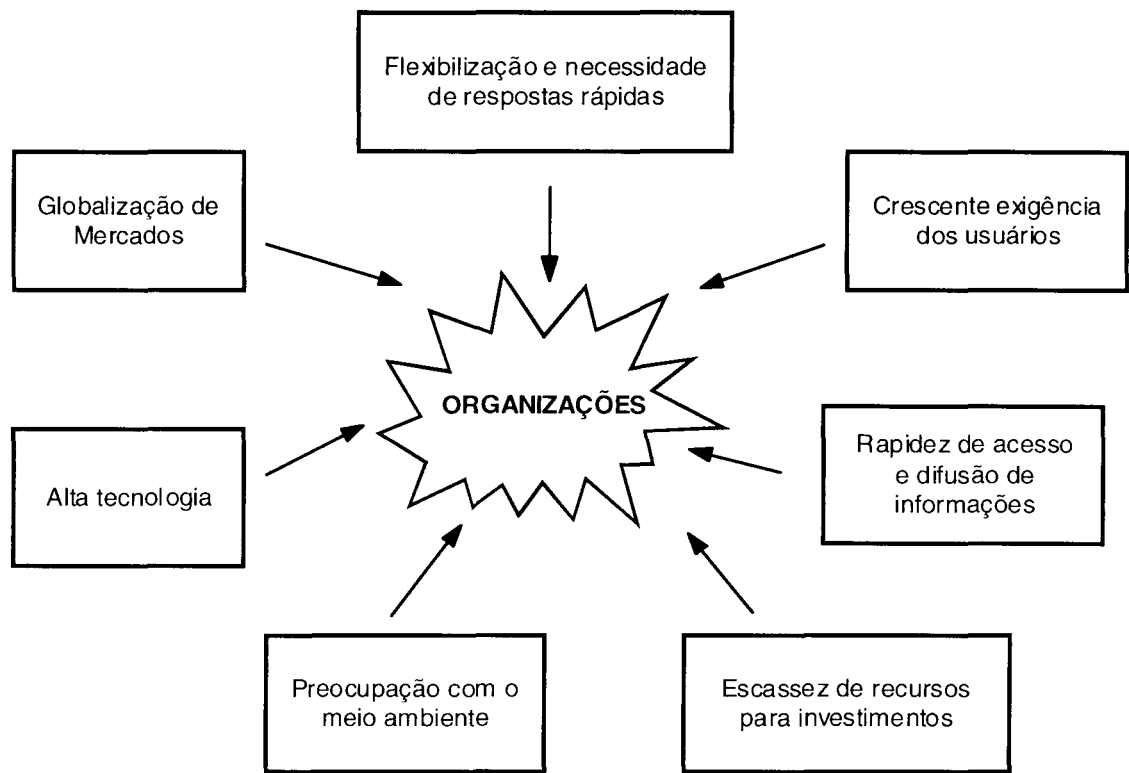


Figura 3: Esquema Ilustrativo dos Fatores que Segundo a FEMAR Influenciam as Organizações no Contexto de Mudança.

Paralelo às condições ambientais menos estáveis, as organizações têm convivido nestes novos cenários com a evolução de seus integrantes que passam a questionar as relações de trabalho e as formas de tratamento a que estão submetidos. Para Hampton (1983:565-566), este aspecto dentro das organizações é visto da seguinte maneira:

Os empregados estão mudando, obtendo maiores níveis educacionais, colocando maior ênfase nos valores humanos e pondo em dúvida a autoridade. Eles levantam questões sobre justiça e sensibilidade nas decisões e atos administrativos. Eles conhecem mais sobre as suas maiores proteções contra o tratamento ilegal e arbitrário. Eles garantem seus direitos por meio de ação positiva, segurança, compensação e outras leis. Buscam também lugar para a individualidade e auto-expressão no trabalho.

Com isso, devido às pressões que têm sofrido nos novos cenários, as organizações não têm tido opção à mudança. “Além disso, elas têm, gradativamente, abandonado uma atitude reativa para assumir uma postura proativa em relação às mudanças” (Wood Jr., 2000:29).

As organizações, não tendo opção, devem atentar na condução das mudanças organizacionais para fatores que se apresentam como fundamentais (Wood Jr., 2000):

- a. o desenvolvimento de um agudo senso de percepção do ambiente e da conjuntura; e
- b. o conhecimento e compreensão dos mecanismos de mudança.

A percepção do ambiente e da conjuntura social e política conferem às organizações uma capacidade de reação às pressões oriundas do ambiente; já o conhecimento e compreensão dos mecanismos de manobra permitem a previsão e o desenvolvimento antecipado das estratégias para adoção das mudanças.

Assim, as organizações que sobrevivem às mudanças são as que trabalham bem estes fatores, ou seja, têm a capacidade de preverem e se anteciparem aos fatos e acontecimentos. Para Nadler (2001), esta capacidade recompensa qualidades, como: a adaptabilidade, a flexibilidade, a sensibilidade, a decisão e a rapidez que elas possuem para se organizarem.

2.3.2 A Mudança Organizacional e as Organizações Militares

As referências bibliográficas sobre o tema “mudança organizacional” aplicado às organizações militares são muito escassas, ainda mais, quando se trata de Forças Auxiliares do Exército como é o caso das Organizações Bombeiros Militares.

De uma maneira geral o que se encontra são leis, decretos, portarias ou diretrizes internas estabelecendo a estrutura e os procedimentos administrativos, tanto nas Forças Armadas quanto nas Forças Auxiliares.

Entretanto, o contexto contemporâneo não exclui as organizações militares, muito pelo contrário, como qualquer outra organização, elas precisam lutar contra o conservadorismo e partir para a inovação e transformação. Devem buscar a qualidade e eficiência como acontece com as empresas privadas (Motta, 2001a).

As organizações militares, por apresentarem características particulares, uma estrutura rígida e uma legislação rigorosa, podem diferenciar-se das demais organizações na velocidade e forma de implantação das mudanças, mas nunca negligenciá-las sob pena de terem sua legitimidade institucional questionada pela sociedade.

A escassez de referências sobre o tema aplicado às organizações militares não quer dizer que os processos de inovação e transformação estejam ausentes, mesmo porque, todos os tipos de organizações estão sempre se modificando de alguma maneira. O que falta, provavelmente, é uma análise mais profunda das mudanças em curso nas organizações militares.

Na busca de alternativas que permitam a adoção de mudanças nas organizações militares, a análise da legislação que as rege, torna-se um instrumento fundamental e essencial. Nestas organizações a implantação de mudanças, pelo menos em nível estrutural, está fortemente condicionada a alterações em suas normas legais.

A legislação que qualifica algumas Organizações Militares³⁴ da Marinha do Brasil como Organizações Militares Prestadoras de Serviço³⁵ – OMPS – pode ser aqui citada como um exemplo interessante de mudança. As OMPS são caracterizadas pela autonomia de gestão e a sua fundamentação legal encontra amparo no § 8º do art. 37 da Constituição Federal, com nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998.

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também ao seguinte:

(...)

§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objetivo a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo a lei dispor sobre:

I – o prazo de duração do contrato;

II – os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidades dos dirigentes;

III – a remuneração do pessoal.”³⁶

³⁴ O termo é aqui empregado no sentido da denominação genérica dada a qualquer unidade administrativa, tática ou operativa da Marinha do Brasil. Com o mesmo sentido o termo é empregado no Exército e na Aeronáutica.

³⁵ Ver Lei nº 9.724, de 1º de dezembro de 1998 e Decreto nº 3.011, de 30 de março de 1999.

³⁶ Constituição da República Federativa do Brasil 1988, Brasília, 1999.

As OMPS têm os seus objetivos, metas e indicadores de desempenho estabelecidos em Contrato de Autonomia de Gestão, assemelhado-se a uma Agência Executiva³⁷.

A análise da legislação pertinente às OMPS serve de referência para a pesquisa, todavia, deve-se registrar, antecipadamente, que se trata de um modelo próprio para as Organizações Militares da Marinha do Brasil que atendem atividades muito específicas da Força Naval, como por exemplo: pesquisa e desenvolvimento, atividades industriais, atendimento médico-hospitalar, ensino, cultura, serviços prestados a outros órgãos da Marinha, entre outras. Desta forma, sua análise deve ser feita com cautela, respeitando-se o propósito fundamental das Organizações Bombeiros Militares.

Com relação às Forças Auxiliares, podem-se registrar as mudanças implementadas pela Brigada Militar (Polícia Militar) do Estado do Rio Grande do Sul. A análise da legislação³⁸ e da experiência vivida por aquela Corporação, mesmo não se tratando de uma Organização Bombeiro Militar, pode contribuir com elementos concretos para a evolução das atuais estruturas dos corpos de bombeiros militares.

Desta forma, espera-se que o referencial teórico apresentado ao longo deste trabalho, aliado à análise da legislação, permita iniciar a produção de um referencial confiável, mesmo que voltado para um tipo específico de organização militar.

³⁷ Ver Ministério da Administração e Reforma do Estado. Agências executivas. Brasília: MARE, 1997. (Caderno MARE da reforma do estado nº 9).

³⁸ As mudanças geradas na estrutura e nos processos da Brigada Militar podem ser analisadas, através das seguintes leis: Lei Complementar nº 10.990/97 (Estatuto dos Servidores Militares do Estado do Rio Grande do Sul); Lei Complementar nº 10.991/97 (Organização Básica da Brigada Militar); Lei Complementar nº 10.992/97 (Carreira dos Servidores Militares do Estado do Rio Grande do Sul); e Lei Complementar nº 10.993/97 (Efetivo da Brigada Militar).

2.3.3 Conceituação e Formas de Abordagem

Em seu livro *Mudança organizacional: aprofundando temas atuais em administração*, Thomaz Wood Jr. (2000:17-33), discorrendo sobre a introdução ao tema “mudança organizacional”, apresenta uma série de abordagens e conceitos. Cabe ressaltar que o autor teve a intenção de traçar um panorama conceitual geral, não apresentando nenhuma complementaridade ou exclusividade de idéias.

Com base nas citações daquele autor e com a advertência de que o seu conteúdo não esgota as abordagens sobre o tema, o Quadro 9, tem o propósito de apresentar uma visualização cronológica e objetiva da diversidade de enfoques e considerações sobre mudança organizacional.

Quadro 9: Enfoques e Considerações sobre Mudança Organizacional.

Autores	Enfoques e Considerações
Basil e Cook (1974)	Elementos de mudança organizacional: tecnologia, o comportamento social e as instituições e estruturas. As organizações mudam em resposta às crises.
Land e Jarman (1981)	Tipologia de ciclos de mudança. Três fases de crescimento e mudanças: 1ª) formação – o sistema descobre a si próprio e a seu mundo, organiza-se e cria um padrão de comportamento; 2ª) regulamentação – dá-se o crescimento por repetição do padrão e negação das diferenças; 3ª) integração – o sistema ultrapassa a eficiência de seu padrão repetitivo para continuar a crescer, reduz a rigidez do padrão e a força de seus vínculos internos, passando por uma fase de inovação, abertura e ruptura.
March (1981)	Destaca que as organizações estão em contínua mudança, mas essas mudanças não podem ser arbitrariamente controladas. Mudanças como resposta à alteração do meio.
Kanter (1984)	Conceitos e visões que dirigem as mudanças: baseados nas tradições e pontos fortes da organização. Há de se considerar no processo os aspectos conceituais, culturais e intelectuais envolvidos.
Prigogine e Stenger (1984)	Acrescentam conceitos para adequar a uma imagem mais abrangente da realidade, que englobe as características atuais de mudança acelerada, desordem, instabilidade e não-equilíbrio.

continua

Continuação do Quadro 9: Enfoques e Considerações sobre Mudança Organizacional.

Gareth Morgan (1986)	Utiliza uma série de imagens ou metáforas. Usa conceitos de holofluxos e holomovimento e os conceitos de autopoiese e dialética, para elucidar os mecanismos de mudança.
Kiel (1989)	Refere-se que muitas organizações têm caráter não-linear e encaram a estabilidade como prejudicial à evolução.
Elliot (1990)	Considera um evento psicológico complexo, um verdadeiro choque, onde os efeitos devem ser minimizados se ele for convenientemente gerenciado.
Want (1990)	Categoriza cinco tipos de mudança: 1) por opção, quando a organização não está sujeita a nenhuma pressão; 2) operacional, para fazer frente a deficiências específicas; 3) direcional, quando uma alteração estratégica é necessária; 4) fundamental, quando a própria missão é alterada; e 5) total, casos mais críticos, como uma falência iminente.
Ginsberg e Buchholtz (1990)	A partir da análise de duas linhas de pensamento, onde os teóricos da adaptação racional vêem as organizações como prontas para mudar e os teóricos da seleção natural visualizam complexas redes de comportamentos das instituições que comprometem a capacidade de mudança, consideram que os estudos da natureza das mudanças devem ser através de uma abordagem integradora, que incorpore as várias correntes de pensamentos.
Kelly e Amburgey (1991)	Indicam a necessidade de se considerar uma perspectiva histórica de análise e propõem introdução do conceito de <i>Momentum</i> (as organizações tendem a repetir as experiências do passado) ao Princípio da Inércia de Hannan e Freeman.
Brown (1991)	Impacto das inovações tecnológicas.
Harari (1991)	Mudança organizacional deve ser encarada como processo e caracterizada pelo princípio de melhoria contínua. Critica a adoção de planos que se apóiam em modas passageiras.
Herzog (1991)	No contexto organizacional, mudança engloba alterações fundamentais no comportamento humano, dos padrões de trabalho e nos valores em resposta a modificações ou antecipando alterações estratégicas, de recursos ou de tecnologia. Considera que a chave para enfrentar com sucesso o processo de mudança é o gerenciamento das pessoas, mantendo alto nível de motivação e evitando desapontamentos. O grande desafio não é a mudança tecnológica, mas mudar pessoas e a cultura organizacional, renovando os valores para ganhar vantagem competitiva.
Huey (1991)	Apropria-se do conceito desenvolvido por Thomas Kuhm sobre paradigmas na ciência, para mostrar como as mudanças são necessariamente acompanhadas por quebras de paradigmas, e a necessidade de que isto ocorra, para que a inércia organizacional seja vencida e dê lugar a novos padrões.

Fonte: Elaborado a partir das citações de Wood Jr. (2000:21-23).

Da análise do Quadro 9, pode-se afirmar que as considerações sobre mudança organizacional identificam elementos de vários aspectos e que as mudanças podem pertencer a diferentes categorias. No entanto, todos os autores evidenciam a dependência do caráter da mudança com alguma variável que necessita ser mudada.

Na obra citada, Wood Jr. conceitua mudança organizacional como sendo:

Qualquer transformação de natureza estrutural, estratégica, cultural, tecnológica, humana ou de qualquer outro componente capaz de gerar impacto em partes ou no conjunto da organização (Wood Jr., 2000:212).

Acuña e Fernández (1995:81), por sua vez, estabelecem que:

O conceito de mudança organizacional refere-se à alteração de um certo estado de coisas internas da organização, tendo em vista uma nova forma de comportamento coletivo. A mudança pressupõe um estado inicial existente na organização que deve ser modificado para se alcançar um novo estado. Para tanto, é possível alterar diferentes aspectos da organização, suas formas estruturais, seus procedimentos, papéis desempenhados, tecnologia, objetivos, metas, políticas, processos decisórios, estilos de direção, planificação e controle, bem como a composição quantitativa e qualitativa das pessoas que a interagem. A mudança pode variar em sua radicalidade, incluindo apenas alguns aspectos da organização ou mesmo seus vários componentes. O principal propósito da alteração de componentes organizacionais é obter das pessoas um novo tipo de comportamento.

Paulo Roberto Motta (2001a:70-127), em seu livro *Transformação organizacional: a teoria e a prática de inovar*, apresenta as perspectivas de análise estrutural, tecnológica, humana, política e cultural como variáveis importantes da mudança organizacional, além das formas estratégica e sistêmica de se pensar as organizações.

Desta forma, para análise do tema “mudança organizacional” e observando-se um similaridade entre os autores citados, optou-se, nesta pesquisa, pelo conceito apresentado por

Wood Jr. (2000) sem contudo desprezar os demais autores. Com base nesse conceito, Wood Jr., estabelece, que uma mudança pode ser classificada: quanto à natureza; quanto à relação da organização com o meio ambiente; e quanto à forma de implementação. O Quadro 10 apresenta detalhadamente as classificações de mudança estabelecidas.

Quadro 10: Classificações de Mudança.

Mudança	Característica	Tipos
Quanto à Natureza	Relacionada a qualquer característica da organização	<ul style="list-style-type: none">• Mudanças estruturais – organograma, funções, tarefas.• Mudanças estratégicas – foco, mercados-alvo.• Mudanças culturais – valores, estilo de liderança.• Mudanças tecnológicas – processos, métodos de produção.• Mudanças relacionadas a recursos humanos – pessoas, políticas de relação e forma.
Quanto à relação da organização com o ambiente	Baseada em respostas	<ul style="list-style-type: none">• Mudanças reativas – resposta a mudanças ocorridas no ambiente.• Mudanças voluntárias – antecipação baseada em expectativas de mudança no ambiente.
Quanto à forma de implementação	Forma de implementação.	<ul style="list-style-type: none">• Mudança reeducativas.• Mudanças coercitivas ou racionais.

Fonte: Elaborado a partir de Wood Jr., op. cit., p. 212.

Observa-se que, das classificações estabelecidas no Quadro 10, a mudança quanto à natureza é a que melhor se relaciona com a proposta deste trabalho. Entretanto, tem-se de forma bem clara que o estabelecimento de uma classificação não é suficiente para tratar de um tema que apresenta uma profusão de abordagens.

Das inúmeras abordagens existentes sobre mudança organizacional, destacam-se, para este trabalho, as que se referem à intensidade e à velocidade com que a mudança ocorre. Estas duas abordagens serão apresentadas, respectivamente, sob a ótica de Nadler e Thushman apud Acuña e Fernández (1995), e Motta (2001a).

Nadler e Thushman apud Acuña e Fernández (1995), considerando a intensidade, distinguem as mudanças entre incrementais e estratégicas. *Mudanças incrementais* são aquelas que se referem a componentes específicos da organização, com a particularidade de se realizar no contexto estratégico existente, sem impacto em dimensões, tais como: valores ou forma de organizar a atividade. As mudanças incrementais, freqüentes nas organizações, não deixam de ser importantes. Elas se processam, por exemplo, na reformulação de estratégias, na introdução de novas tecnologias e nas alterações de administração. Já as *mudanças estratégicas* destacam o objetivo de modificar, em seus aspectos fundamentais, a organização inteira. Elas redefinem o que a organização é, mudando sua estratégia ou mudando: a estrutura, as pessoas, os processos e, em algumas situações, os valores nucleares da organização.

Motta (2001a), por sua vez, refere que a mudança organizacional, em decorrência da velocidade com que ocorre, apresenta-se através de duas perspectivas distintas, que são: a perspectiva radical e a incremental. Na visão incrementalista, o desenvolvimento organizacional é produto da introdução moderada e constante de novidades, enquanto que, sob a ótica do radicalismo, o desenvolvimento depende das alterações drásticas no *status quo*.

Algumas características dessas perspectivas de mudança organizacional são observadas no Quadro 11. *Mudanças radicais* presumem o rompimento da evolução natural do sistema organizacional, levando-o a modificações fundamentais em suas atividades e práticas. “A mudança radical é ameaçadora: deixa explícito o descontentamento com práticas existentes e implícitas dúvidas sobre as pessoas em funções gerenciais” (Motta, 2001a:142). As *mudanças incrementais* realizam pequenas modificações em partes da organização e em suas relações externas, resultando em poucas variações imediatas. O seu principal fundamento é o de não

romper de maneira abrupta com as formas pelas quais a organização adapta-se e transaciona com o seu ambiente.

A idéia de continuidade na mudança não se confunde com a conformação. Conformer-se com o status quo é aceitar pouca variação ou não mudar; significa evitar a mudança até o limite do irresistível. Se possível, reformar apenas para manter-se. Continuidade na mudança é olhar criticamente o status quo para não destruir o desejável ou rejeitar a inovação por informações em primeira mão. É não ameaçar despropositadamente a organização e dar uma chance às pessoas de compreenderem e participarem no processo de inovar (Motta, 2001a:143). (grifo meu)

Quadro 11: Perspectivas Radical e Incremental da Mudança Organizacional.

Perspectivas de Mudança		
Características	Radical	Incremental
Premissa Básica	Transformação total.	Transformação progressiva.
Foco da Mudança	Contraposição do usual: ordem e estabilidade como ameaça.	Variações progressivas: ordem e instabilidade como fontes de mudança.
Fonte do Sucesso	Visão arrojada e conexão rápida entre o imaginário e a realidade.	Visão arrojada e cautela na conexão entre o imaginário e a realidade.
Impacto	Dramático, global de curto e longo prazo.	Moderado e progressivo a longo prazo.
Programação	Mobilização das pessoas para a mudança radical.	Conquista das pessoas para a mudança espontânea e programada.
Grau de Resistência	Maior – ameaça ao <i>status quo</i> .	Menor – preserva parte do <i>status quo</i> .

Fonte: Adaptado de Motta, op. cit., p.146.

Diante das formas de abordagem apresentadas, a mudança organizacional neste trabalho será abordada na perspectiva incremental. A abordagem justifica-se, visto que a proposta não é a de apresentar uma mudança radical que modifique as Organizações Bombeiros Militares inteiramente, mas sim, identificar possibilidades de mudança nos aspectos estruturais, de forma a iniciar e despertar nestas organizações as questões relativas à transformação.

Estabelecidas a perspectiva de abordagem e a definição de mudança organizacional que norteiam a pesquisa, a seção seguinte apresenta de forma sintetizada as perspectivas de análise sugeridas por Motta (2001a) como variáveis do processo de mudança.

Deve-se, também, considerar que mudança organizacional, nas organizações públicas, é entendida como qualquer intervenção que tenha a intenção de promover o aumento da eficiência, da eficácia e da efetividade de um órgão. Essa intervenção pode, ainda, alterar as características de uma determinada instituição, como: a sua missão, as ações políticas e estratégicas, as formas de gerenciamento, o comportamento e a produção (Lustosa da Costa e Cavalcanti, 1990).

2.4 Perspectivas de Análise

Motta (2001a) examina os principais modelos conceituais de organização e das respectivas formas e instrumentos de mudança que são associados, identificando seis perspectivas: estratégica, estrutural, tecnológica, humana, cultural e política. Estas perspectivas são sintetizadas a seguir:

a. A perspectiva estratégica prioriza a análise das interfaces da organização com o meio ambiente, onde o objetivo principal da mudança é a coerência da ação organizacional. Considera que o problema central está focado na vulnerabilidade da organização às mudanças sociais, econômicas e tecnológicas e propõe que o recurso para mudar a organização seja o desenvolvimento de novas formas de interação com o seu ambiente;

b. Na perspectiva estrutural, o tema prioritário é a distribuição de autoridade e responsabilidade, tendo como objetivo a adequação da autoridade. O problema central prende-se à redistribuição de direitos e deveres, onde a ação inovadora necessita alterar a forma pela qual se distribuem formalmente a autoridade e a responsabilidade;

c. Na perspectiva tecnológica, os temas prioritários são os sistemas de produção, recursos materiais e intelectuais para o desempenho das tarefas, tendo a mudança como objetivo principal e imediato à modernização das formas de especialização do trabalho e da tecnologia, para eliminar desperdícios, reduzir a fadiga humana, redistribuir tarefas e controlar todos os fatores que concorram para o aumento da eficiência e qualidade. A proposição para mudar a organização está relacionada à introdução de novas técnicas e de um novo uso da capacidade humana;

d. A perspectiva humana prioriza a análise da motivação, atitudes e habilidades e comportamentos individuais, comunicação e relacionamento grupal, sendo as unidades básicas de análise os indivíduos e grupos de referência. Os objetivos prioritários da mudança estão relacionados com a motivação, satisfação pessoal e profissional e com a maior autonomia no desempenho das tarefas. Para que ocorra a ação inovadora, acredita-se que seja necessário alterar atitudes, comportamentos e a forma de participação dos indivíduos;

e. Na perspectiva cultural, o tema prioritário de análise está voltado para características de singularidade que definem a identidade ou programação coletiva de uma organização. O objetivo principal da mudança está ligado à coesão e à identidade interna em termos de valores que refletem a evolução social e que permitam a internalização de novos valores. A mudança é vista como um empreendimento coletivo através da mobilização das pessoas, para se alterar: seus valores, crenças, hábitos, ritos, mitos, símbolos, linguagem e interesses comuns; e

f. Na perspectiva política, a prioridade de análise dá-se na forma pela qual os interesses individuais e coletivos são articulados e agregados, tendo como unidades básicas de análise os interesses individuais e coletivos. O objetivo prioritário da mudança está centrado na redistribuição dos recursos organizacionais, de forma que a proposição principal para a ação inovadora fundamenta-se em estabelecer um novo sistema de acesso aos recursos disponíveis.

As perspectivas apresentadas tendem a ser únicas, encerrando a própria organização. Entretanto, Motta (2001a) adverte que, como as organizações são fenômenos sociais globais e como cada uma das perspectivas contém elementos destes mesmos fenômenos, elas não podem representar a organização como um todo. Na realidade, cada perspectiva informa um conjunto de elementos, o que leva a mudança de uma organização a depender de uma visão globalista e sistêmica.

Embora cada modelo revele apenas uma fração da realidade condiciona significativamente as análises e prescrições para a mudança. Em conjunto, os modelos revelam contribuições e complementaridades, sugerindo aos condutores da mudança atenção à

pluralidade de análises e tolerância com formas alternativas de propor mudanças; compreender as interdependências entre as perspectivas e não descartar nenhuma, embora possa priorizar uma ou várias em determinada intervenção (Motta, 2001a:120).

Apesar de a proposta deste trabalho ser analisar, através da perspectiva de análise estrutural, o comportamento dos parâmetros norteadores do “desenho” organizacional, não se descarta a interdependência entre as perspectivas e tem-se plena consciência da complexidade das mudanças. Pretende-se, em relação às questões de interdependência e superposições que forem identificadas, deixar referências para um tratamento futuro, sem contudo aprofundar a discussão.

2.5 Estrutura Organizacional

A literatura sobre estrutura organizacional apresenta uma diversidade de teorias e conceitos. Por conta disso, as estruturas, dependendo da sua forma e características, recebem nomes como estruturas formalísticas, estruturadas, burocráticas, Sistema 1, e mecanísticas por um lado e informais, não estruturadas, não burocráticas, Sistema 4, e orgânicas por outro. Entretanto, conforme notificam Gibson, Ivancevich e Donnelly (1988) estes termos não são de forma alguma precisos nem são universalmente aceitos.

Assim, para resolução da questão central deste trabalho, ou seja, a análise dos parâmetros norteadores do “desenho” organizacional dos corpos de bombeiros militares emancipados das polícias militares, faz-se necessário estabelecer um entendimento claro do conceito de estrutura organizacional e dos termos que serão utilizados na pesquisa. Para tanto, dentre

vários autores, será apresentado o conceito, os tipos e os elementos de uma estrutura através das abordagens de Vasconcelos (1997), Shirley (1976), Stoner (1999), Bowditch e Buono (1992), Gibson, Ivancevich e Donnelly (1988), Hall (1984), Robbins (1990) e Mintzberg (1995).

2.5.1 Determinantes da Estrutura Organizacional

Inicialmente, antes de se conceituar estrutura organizacional e abordar as dimensões ou elementos que proporcionam o seu delineamento, faz-se necessário apresentar os principais fatores que influenciam as decisões sobre a sua escolha. Estes fatores, segundo autores como Hall (1984), Robbins (1990) e Bowditch e Buono (1992), são: a estratégia da organização, o tamanho da organização, sua tecnologia dominante e o ambiente. A figura a seguir ilustra os fatores determinantes da estrutura organizacional.

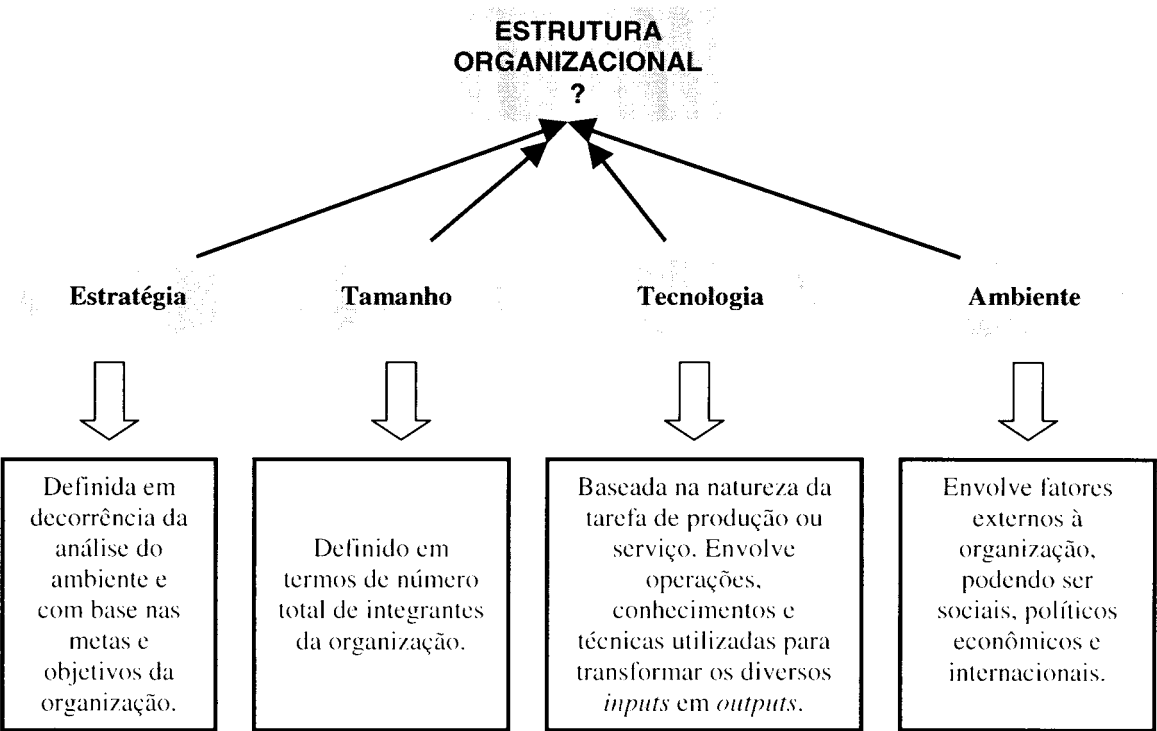


Figura 4: Determinantes da Estrutura Organizacional.

A apresentação dos determinantes da estrutura organizacional através da Figura 4 visa apenas uma contextualização superficial da abrangência de fatores e da complexidade que envolve a escolha do delineamento de uma estrutura. Como não é objeto da pesquisa identificar a influência desses determinantes no “desenho” organizacional, acredita-se que a abordagem esquemática apresentada é suficiente e atinge o objetivo proposto.

2.5.2 Conceito de Estrutura Organizacional

A estrutura organizacional, qualquer que tenha sido o determinante ou determinantes que motivaram a sua escolha, é definida através de diferenciadas lentes. Busca-se nesta seção, através de uma revisão bibliográfica, a apresentação de uma definição que congregue os pontos preponderantes de cada abordagem.

Vasconcelos (1997) define estrutura de uma organização como o resultado de um processo no qual a autoridade é distribuída, as atividades são especificadas (dos níveis hierárquicos mais baixos até os mais altos), e um sistema de comunicação é delineado, permitindo que as pessoas realizem as atividades e exerçam a autoridade que lhes compete para alcançar os objetivos da organização.

Para Shirley (1976) estrutura organizacional reflete a divisão formal do trabalho entre posições, grupos, departamentos e divisões, bem como os sistemas formais de fluxo de trabalho, informação, incentivos e diretrizes necessários para coordenar as atividades e interações.

Para Stoner (1999:230) estrutura organizacional “refere-se ao modo como as atividades de uma organização são divididas, organizadas e coordenadas”.

Bowditch e Buono (1992) definem estrutura de uma organização genericamente como os padrões de trabalho e ordenações hierárquicas que servem para controlar ou distinguir as partes que compõem uma organização. Para estes autores, a estrutura é concebida em termos da divisão e especialização do trabalho e a maneira como é coordenada e controlada.

Para Gibson, Ivancevich e Donnelly (1988) estrutura organizacional é entendida como sendo o processo pelo qual os administradores resolvem os problemas da definição de tarefa, da recombinação das tarefas individuais e reagrupamento, da amplitude de controle e da distribuição de autoridade. A estrutura pode variar dependendo da maneira que cada um dos problemas será resolvido.

Hall (1984) entende estrutura organizacional como sendo a distribuição das pessoas entre posições sociais que influenciam os relacionamentos de papéis desempenhados por estas mesmas pessoas. Esta distribuição apresenta duas implicações: a divisão do trabalho (distribuição das tarefas entre as pessoas) e a hierarquia (distribuição das pessoas em posições).

Para Hall (1984), a estrutura organizacional deve levar em consideração três funções básicas: *i)* produzir produtos organizacionais e atingir as suas metas; *ii)* minimizar as variações individuais sobre a organização; e *iii)* estabelecer o contexto no qual o poder é exercido (onde as decisões são tomadas e as atividades da organização são executadas).

Para Robbins (1990) a estrutura organizacional define como as tarefas dentro da organização são distribuídas, quem se reporta a quem e quais os mecanismos formais de coordenação e padrões de interação a serem seguidos.

Mintzberg (1995) define estrutura como a soma total de meios pelos quais o trabalho é dividido em tarefas distintas e como é realizada a coordenação entre elas.

Observa-se, através das idéias apresentadas, que as definições não expressam uma uniformidade, mas todas trazem dois fatores preponderantes, quer seja explicitamente quer seja implicitamente, que são a divisão de trabalho e a hierarquização com sua respectiva distribuição de autoridade.

Assim sendo, estrutura organizacional pode ser definida como sendo o resultado do processo de divisão do trabalho (diferenciação) e dos meios de coordenação deste trabalho (integração) que possibilita atingir os objetivos organizacionais.

2.5.3 Diferenciação e Integração

A divisão do trabalho constitui-se em um dos principais conceitos da estrutura organizacional. Ela se refere à especialização das tarefas e aos papéis dos integrantes da organização. Com base neste conceito e pela quantidade de segmentação do trabalho em partes que uma organização possui, dá-se a sua *diferenciação*.

Lawrence e Lorsch apud Bowditch e Buono (1992) colocam que as organizações podem ser diferenciadas das seguintes formas:

- a. diferenciação horizontal – o trabalho é dividido a um certo nível da hierarquia organizacional;
- b. diferenciação vertical – o trabalho é dividido por níveis da hierarquia organizacional. Nesta diferenciação se define se existirão poucos ou muitos níveis hierárquicos;
- c. diferenciação pessoal – o trabalho é dividido em função da especialidade das pessoas; e
- d. diferenciação espacial – o trabalho é dividido de acordo com a localização geográfica.

A Figura 5 ilustra os tipos e graus de diferenciação apresentados acima.

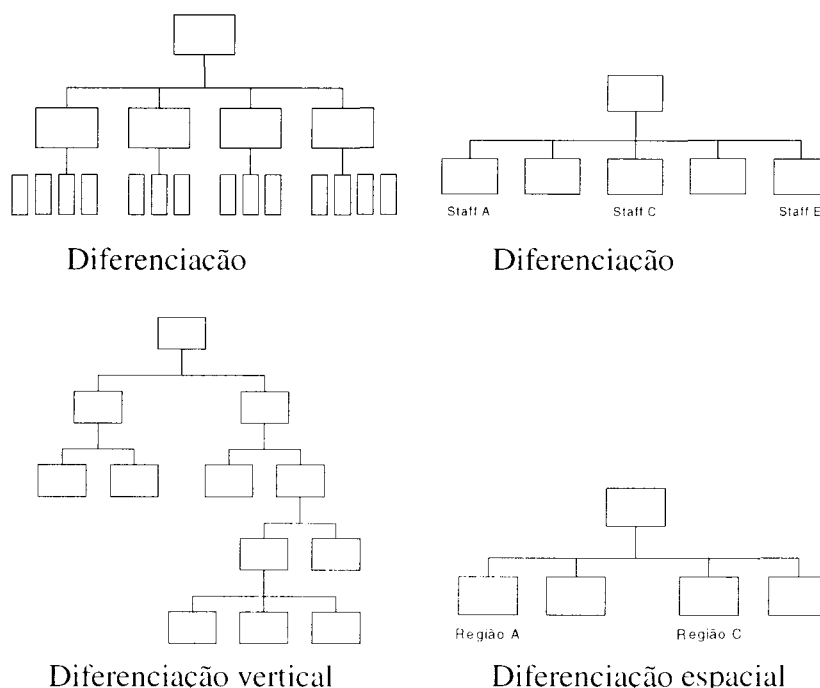


Figura 5: Tipos e Graus de Diferenciação. Fonte: Bowditch e Buono, op. cit., p.168.

A estrutura organizacional, em decorrência da *diferenciação* de um sistema organizacional, precisa comportar a coordenação e a integração de todas as atividades. Essa *integração* é definida como “a qualidade do estado de colaboração existente entre departamentos que precisam obter a unidade de esforço, em função das exigências do ambiente” (Lawrence e Lorsch apud Bowditch e Buono, 1992).

As organizações se diferenciam quanto à maneira com que integram ou coordenam suas atividades e especializações, através do uso de mecanismos de integração. Bowditch e Buono (1992) classificam estes mecanismos em dois tipos: mecanismos diretos (políticas e regras organizacionais; metas; procedimentos operacionais padronizados; subordinação hierárquica; etc.) e mecanismos indiretos (comitês e equipes multifuncionais; afiliações intergrupais; uso de sistemas de informações gerenciais; etc.). Estes autores destacam ainda, que os mecanismos diretos são adequados para organizações que não sejam muito diferenciadas, ao passo que os indiretos são indicados para estruturas diferenciadas.

2.5.4 Estruturas Mecanísticas e Orgânicas

A estrutura organizacional também pode ser encarada sob o aspecto de sua rigidez (rotineira) ou flexibilidade (não-rotineira). Esta abordagem é apresentada com base em Bowditch e Buono (1992), com a intenção de resgatar a caracterização apresentada sobre as organizações militares e ao mesmo tempo situá-las dentro de um tipo de estrutura.

O quadro a seguir procura sintetizar as características das estruturas organizacionais rígidas (mecanísticas) e das flexíveis (orgânicas).

Quadro 12: Estruturas Mecanísticas e Orgânicas.

Características	Estruturas	
	Macanísticas	Orgânicas
Definição dos cargos	Existe uma definição clara.	Ausência de ênfase nas descrições de cargos formais e nas especialidades.
Conhecimento dos problemas	Os administradores de nível mais alto têm mais conhecimento dos problemas que a organização enfrenta do que os de níveis mais baixos.	Não se supõe que as pessoas em posições mais elevadas na organização estejam mais informadas que aquelas situadas em postos mais inferiores.
Tomada de decisão	Governada por políticas e procedimentos padronizados.	Os relacionamentos entre departamentos (horizontais) são igualmente ou mais importantes que as relações verticais.
Recompensas	Determinadas pela obediência às instruções superiores.	Não há ênfase nas relações superior-subordinado. O clima é mais de coleguismo.
Estrutura formal	Rígida.	Fluída e mutável (flexível).

Fonte: Elaborado com base em Bowditch e Buono, op. cit, p. 168-169.

Das características apresentadas no Quadro 12 observa-se claramente que as estruturas mecanísticas se parecem muito com a descrição da burocracia de Max Weber. Portanto, pode-se concluir, com base na abordagem já realizada sobre organizações militares, que estas são organizadas com forte ênfase na estrutura mecanística.

2.5.5 Dimensões ou Elementos da Estrutura Organizacional

Nesta seção são apresentadas as principais dimensões ou elementos da estrutura organizacional identificados por Robbins (1990), Bowditch e Buono (1992), Hall (1984), Shirley (1976), Stoner (1999), Vasconcelos (1997) e Mintzberg (1995). À semelhança do que ocorre com o conceito de estrutura organizacional, as dimensões ou elementos não são definidos de forma uniforme entre os autores. Entretanto, algumas semelhanças podem ser constatadas.

“Desenho” organizacional segundo Gibson, Ivancevich e Donnelly (1988:236) “é o processo pelo qual os administradores criam uma estrutura de tarefas e de autoridade”³⁹. Evidentemente que esta estrutura deve permitir o alcance dos objetivos da organização previamente estabelecidos. A respeito deste ponto Robbins (1990) observa que o “desenho” organizacional preocupa-se com a construção e mudança da estrutura organizacional para que ela atinja os seus objetivos.

Para Robbins (1990) toda estrutura organizacional apresenta três dimensões básicas e essenciais que devem ser consideradas no seu processo de criação. São elas:

- a. centralização – refere-se ao grau de centralização da autoridade para a tomada de decisão, em uma pessoa, unidade ou nível hierárquico;

³⁹ Originalmente os autores utilizam o termo *design* como substantivo, que é mantido na edição em português. *Design* como substantivo pode ser traduzido por projeto, plano, desenho. Neste trabalho o termo foi traduzido por “desenho” para se manter uma coerência com o título da pesquisa. A mesma tradução foi empregada no termo utilizado por Robbins (1990).

- b. formalização – refere-se ao grau de padronização das atividades da organização, ou seja, o grau com que as regras e procedimentos escritos e padronizados estão incorporados ao desenho da organização; e
- c. complexidade – refere-se ao grau de diferenciação e integração existente em uma organização.

Estas mesmas dimensões também são apresentadas por Hall (1984) e Bowditch e Buono (1992). Estes autores apresentam apenas pequenas diferenças conceituais nas formas de subdivisão da diferenciação.

Pode-se afirmar que as dimensões de Robbins (1990), Hall (1984) e Bowditch e Buono (1992) precisam ser concebidas como um contínuo, ou seja, as estruturas não são puramente centralizadas ou descentralizadas, formalizadas ou informalizadas, mais complexas ou menos complexas, mas sim possuem graus de centralização, formalização e complexidade que se inter-relacionam para que as estruturas funcionem perfeitamente. Entretanto, Bowditch e Buono (1992:170) ressaltam com base na análise de pesquisas realizadas onde são apontadas as relações entre a centralização e a complexidade; a centralização e a formalização; e a complexidade e a formalização que “as inter-relações entre as dimensões não são perfeitamente claras”.

Outros autores preferem apresentar elementos ou componentes que delineiam a estrutura organizacional, ao invés de considerarem explicitamente as dimensões sugeridas por Robbins (1990), Hall (1984) e Bowditch e Buono (1992). Na realidade os elementos ou componentes nada mais são do que uma maneira ampliada e mais detalhada de se explorar as três dimensões. A apresentação dos elementos ou componentes é realizada através de Shirley

(1976), Stoner (1999), Vasconcelos (1997) e Mintzberg (1995) e não tem a intenção de relacioná-los com essa ou aquela dimensão, mas apenas identificar a melhor base conceitual para a resolução da questão central da pesquisa.

Shirley (1976:39) classifica os principais elementos ou componentes de qualquer estrutura organizacional da seguinte forma:

- *distribuição das funções através da organização (inclusive definição de funções a serem desempenhadas, agrupamento de funções e as relações de trabalho verticais e horizontais entre as funções);*
- *relações de autoridades horizontais e verticais (quem tem autoridade para fazer o que);*
- *relações de subordinação (definição das relações superior/subordinado e amplitudes de controle);*
- *processo de comunicação/decisão (a maneira como as decisões formais são tomadas e por quem, os inputs de informação subjacentes e os sistemas de informação estabelecidos para fornecer os inputs para os tomadores de decisão);*
- *diretrizes (as regras de decisão ou linhas estabelecidas em finanças, marketing, produção, pessoal, compra, pesquisa e desenvolvimento e outras áreas; estas linhas servem para ligar o desempenho de funções específicas à estratégia geral e aos objetivos da firma); e*
- *sistemas de incentivo formal (características do plano de compensação, benefícios, planos de incentivos e bonificações, critérios de promoção e outros aspectos do sistema formal de recompensa usado pela organização).*

Para Stoner (1999) a estrutura organizacional é composta por cinco elementos:

- a. especificação das tarefas – permite alcançar os objetivos organizacionais;

- b. especialização de tarefas – divisão do trabalho em atividades padronizadas e relativamente simples;
- c. departamentalização – agrupamento de empregados e tarefas em unidades de trabalho;
- d. centralização e descentralização das decisões – refere-se à localização do poder decisório; e
- e. coordenação das atividades – integração dos esforços dos indivíduos, grupos e departamentos para facilitar o alcance dos objetivos.

Vasconcelos (1997) não apresenta de forma clara os elementos da estrutura, apenas define um conjunto de aspectos que combinados desenham ou delineiam uma estrutura:

- a. departamentalização – processo de agrupar os indivíduos em unidades para que possam ser administrados. Os mais comuns são: o funcional, o geográfico, por produto, por processo e por clientes;
- b. descentralização – definição da descentralização das áreas de apoio, podem ser centralizadas servindo todas as unidades ou podem ser descentralizadas total ou parcialmente;
- c. localização das assessorias – as assessorias devem ter atribuições e sua localização na estrutura deve ser determinada;
- d. amplitude de controle – deve ser considerado o número máximo de subordinados que um chefe pode supervisionar eficientemente;
- e. níveis hierárquicos – o excesso ou falta de níveis hierárquicos pode afetar o desempenho da organização;

- f. delegação ou descentralização da autoridade – nível de centralização ou descentralização da autoridade;
- g. sistema de comunicação – deve prever através de quais canais será permitida a comunicação; e
- h. grau de formalização – o quanto as tarefas são normatizadas e regulamentadas.

Os elementos apresentados por Shirley (1976) e Stoner (1999) guardam uma semelhança com um ou mais aspectos definidos por Vasconcelos (1997). Para o autor fica apenas o elemento *sistemas de incentivo formal* classificado por Shirley (1976) sem um relacionamento claro e direto.

Mintzberg (1995), assim como Vasconcelos (1997), entende a estruturação como um processo de “desenho”, onde a combinação de alguns elementos influencia a divisão do trabalho e os mecanismos de coordenação presentes nesta divisão. Estes elementos são denominados de parâmetros norteadores do “desenho” organizacional.

Os parâmetros norteadores do “desenho” organizacional são combinados para dar forma a uma nova estrutura, mas também podem ser considerados como componentes da estrutura, pois tanto desenharam uma nova estrutura como são elementos integrantes desta mesma estrutura.

Neste sentido, Mintzberg (1995:32) também denomina estes parâmetros de “componentes básicos da estrutura organizacional”. São eles:

- a. especialização da tarefa;

- b. formalização do comportamento;
- c. treinamento e doutrinação;
- d. agrupar unidades;
- e. dimensão da unidade;
- f. sistema de planejamento e controle;
- g. instrumentos de interligação;
- h. descentralização vertical; e
- i. descentralização horizontal.

Com base na revisão bibliográfica realizada, considera-se Mintzberg (1995) o autor que melhor retrata os componentes de uma estrutura organizacional. Assim, a definição de estrutura organizacional e os componentes básicos apresentados por ele serão utilizados como base conceitual no desenvolvimento da pesquisa, pois formam um conjunto claro e detalhado que permite, em tese, uma análise do comportamento dos parâmetros norteadores da atual estrutura dos corpos de bombeiros militares emancipados das polícias militares. Esses parâmetros serão aprofundados na próxima seção.

Ainda com base na revisão bibliográfica, pode-se concluir que existe a possibilidade de diversas estruturas organizacionais que abrangem vários graus de centralização, formalização e complexidade; e que as diferentes combinações destas dimensões, em uma visão mais condensada, ou dos elementos estruturais, em uma visão mais ampliada, podem ser mais eficazes em certos ambientes do que em outros.

2.5.6 Os Componentes Básicos da Estrutura Organizacional de Mintzberg

A seção anterior permite a conclusão de que apesar de existir a possibilidade de diversas combinações, faz-se necessário haver uma coerência entre as dimensões ou os elementos de uma estrutura organizacional. Para Mintzberg (1995:10) “os elementos de uma estrutura devem ser selecionados para alcançar uma congruência interna ou harmonia, bem como uma congruência básica com a situação da organização”.

Em seu livro *Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações*, Henry Mintzberg (1995) apresenta as configurações com base na combinação de parâmetros norteadores do desenho ou dos componentes básicos da estrutura organizacional. O livro é rico na ilustração de como esta combinação se processa, constituindo-se assim, na principal referência para este trabalho.

Antes de pormenorizar os componentes básicos da estrutura organizacional, faz-se necessário apresentar dois conceitos que norteiam o livro e que são fundamentais para o desenvolvimento desta seção. O primeiro conceito refere-se aos mecanismos de coordenação, e o segundo às partes interrelacionadas da organização.

Mintzberg (1995:12) considera cinco maneiras fundamentais pelas quais as organizações coordenam suas tarefas. Estas maneiras ele define como mecanismos de coordenação, atribuindo-lhes o *status* de “elementos mais fundamentais da estrutura, a cola que mantém as organizações unidas”. Os mecanismos de coordenação são explicados a seguir e ilustrados através da Figura 6.

- a. ajustamento mútuo – a coordenação do trabalho é obtida pelo processo da comunicação informal dos empregados;
- b. supervisão direta – a coordenação é conseguida por meio de uma pessoa que tem responsabilidade pelo trabalho dos outros, dando instruções e monitorando as suas ações;
- c. padronização dos processos de trabalho – as execuções do trabalho são especificadas ou programadas;
- d. padronização dos resultados – os resultados são padronizados; e
- e. padronização das habilidades dos trabalhadores – o tipo de treinamento necessário para execução do trabalho é especificado.

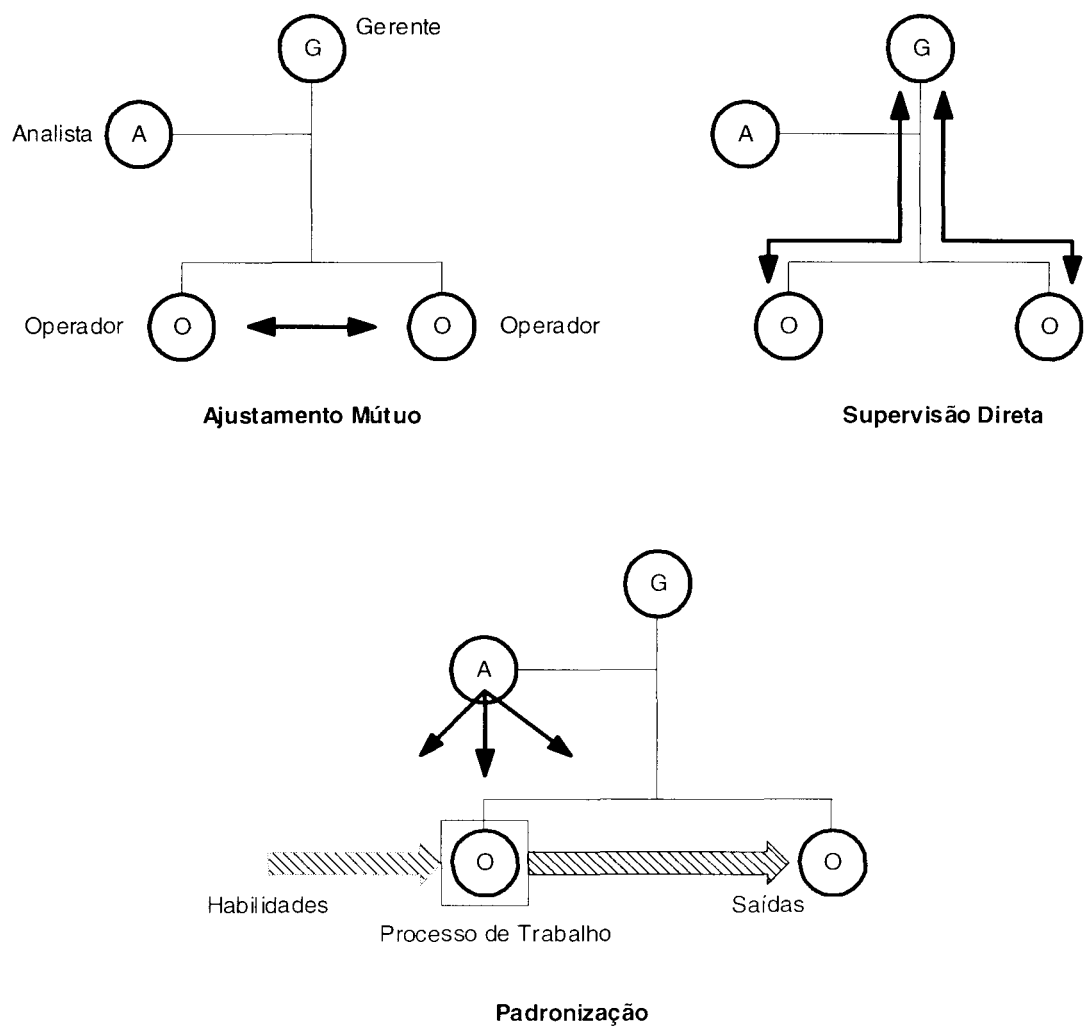


Figura 6: Mecanismos de Coordenação. Fonte: Mintzberg, op. cit., p.12.

As organizações não podem depender de um único mecanismo de coordenação; geralmente elas lançam mão do uso conjunto de todos eles. “Na realidade pelo menos certa dose de supervisão direta e ajustamento mútuo é sempre exigida, não importando a dependência com a padronização” (Mintzberg, op. cit., p.16).

As partes inter-relacionadas da organização são apresentadas por Mintzberg (1995) com o objetivo de compreender como as formas de divisão do trabalho acontecem na organização, ou seja, como ela funciona. Estas partes estão definidas abaixo e ilustradas na Figura 7 (p.88):

a. Núcleo Operacional – é composto pelos operadores. É o nível onde se realiza o trabalho básico de produção de bens ou prestação de serviços. A padronização geralmente é o mecanismo de coordenação utilizado, entretanto sua amplitude está condicionada ao trabalho que é feito.

Os operadores desempenham quatro funções básicas: *i)* asseguram as entradas para a produção; *ii)* transformam as entradas em saídas; *iii)* distribuem as saídas; e *iv)* dão suporte direto para as entradas.

b. Cúpula Estratégica – é composta pelas pessoas detentoras dos cargos de total responsabilidade pela organização e pelas pessoas que lhes dão suporte direto. É o nível encarregado de assegurar que a organização cumpra sua missão de forma eficaz e de satisfazer as exigências daqueles que controlam ou têm poder sobre ela.

Basicamente este nível tem três obrigações: *i)* garantir que a organização cumpra a sua missão. Para isso realiza a supervisão direta, alocando recursos, emitindo ordens de serviços, autorizando as decisões mais importantes, resolvendo conflitos, planejando e assessorando a organização, acompanhando o desempenho dos participantes, motivando e

recompensando os empregados; *ii*) administrar as relações da organização com o ambiente externo; e *iii*) desenvolver a estratégia da organização.

O mecanismo de coordenação preferido entre os membros da cúpula estratégica é o do ajustamento mútuo.

c. Linha Intermediária – é formada pelo níveis hierárquicos existentes entre a cúpula estratégica e o núcleo operacional.

Em decorrência do crescimento da organização e da amplitude de controle é que surge a linha intermediária de administradores com a função de coordenar o trabalho do núcleo operacional e do nível intermediário mais inferior. O mecanismo de coordenação utilizado entre este nível e o núcleo operacional é a supervisão direta.

d. Tecnoestrutura – é composta por analistas que prestam serviço à organização atuando sobre as tarefas dos outros. Estes analistas atuam fora do fluxo de trabalho operacional, mas podem planejar, desenhar, alterar a organização e treinar os empregados de forma a tornar o trabalho mais eficaz.

Os analistas de controle podem ser distinguidos em três tipos, o que corresponde a três formas de padronização: analistas de tempos e movimentos (padronizam os processos de trabalho); analistas de planejamento e controle (padronizam as saídas do trabalho); e analistas de pessoal (padronizam habilidades).

e. Assessoria de Apoio – é composta por unidades especializadas que foram criadas para dar apoio à organização fora de seu fluxo de trabalho operacional. Como exemplo pode-se citar: restaurante, lavanderia, cafeteria, recepção, assessoria jurídica e relações públicas.

Mintzberg (1995) observa que a assessoria de apoio não tem a função de recomendar ou decidir. Ela possui funções distintas para executar e tomar decisões, enquanto a tecnoestrutura recomenda e às vezes decide, embora ambas estejam fora do fluxo da autoridade formal da organização.

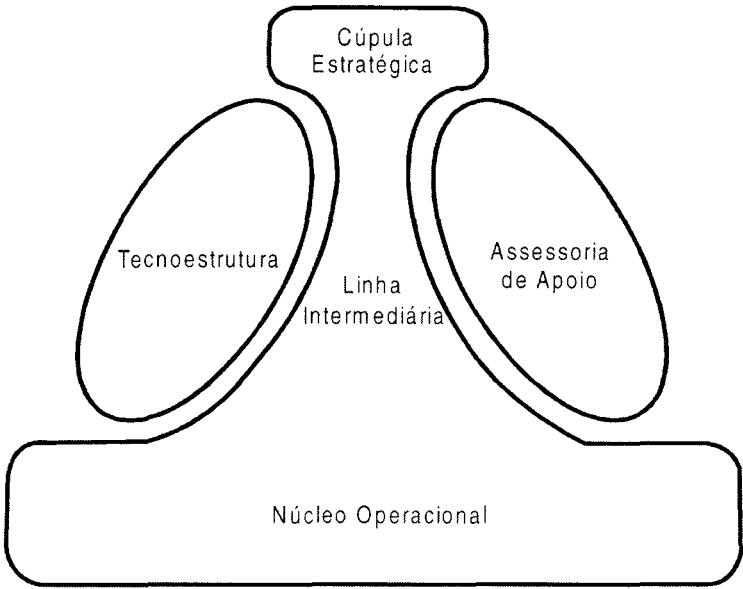


Figura 7: As Cinco Partes Básicas da Organização. Fonte: Mintzberg, op. cit., p.19.

O “logotipo” da Figura 7 é descrito por Mintzberg (1995:18) como:

uma pequena cúpula estratégica conectada a um grande e achatado núcleo operacional por meio da linha intermediária, a qual se alarga enquanto desce. Essas três partes da organização são exibidas em uma seqüência ininterrupta para mostrar que são caracteristicamente conectadas através de uma linha contínua de autoridade formal. Já a tecnoestrutura e a assessoria de apoio são mostradas pelo lado de fora e de cada lado para indicar que estão separadas da linha principal de autoridade, e só indiretamente influenciam o núcleo operacional.

Utilizando os conceitos aqui sintetizados, Mintzberg (1995) apresenta, cinco entendimentos sobre o funcionamento das organizações. Cada funcionamento é baseado em cinco fluxos retratados por diferentes teorias administrativas, sendo estes sobrepostos no “logotipo” com a intenção de retratar como a organização opera.

Mintzberg (1995) adverte que as cinco abordagens ou teorias de como a organização funciona não devem ser encaradas como totalmente verdadeiras, pois somente a combinação de todas elas é que permite o entendimento da complexidade do funcionamento da organização. A apresentação das cinco teorias foge do objetivo desta pesquisa, entretanto, seu conhecimento traz uma perspectiva interessante de abordagem das estruturas organizacionais.

Uma vez estabelecido o entendimento dos mecanismos de coordenação das atividades e das partes básicas da organização, pode-se partir para o aprofundamento dos parâmetros norteadores do “desenho” organizacional. Porém, antes da abordagem de cada um dos nove parâmetros, deve-se destacar que Mintzberg (1995) os enquadra em quatro grandes agrupamentos.

O primeiro agrupamento apresenta os parâmetros que podem ser utilizados para desenhar as posições individuais na organização, o segundo os parâmetros para desenhar a superestrutura da organização, o terceiro os parâmetros utilizados para preencher essa superestrutura, e o quarto apresenta os parâmetros utilizados para desenhar o sistema de tomada de decisão organizacional (que é relacionada a sua “descentralização”).

Os agrupamentos estão demonstrados de forma esquemática na Figura 8.

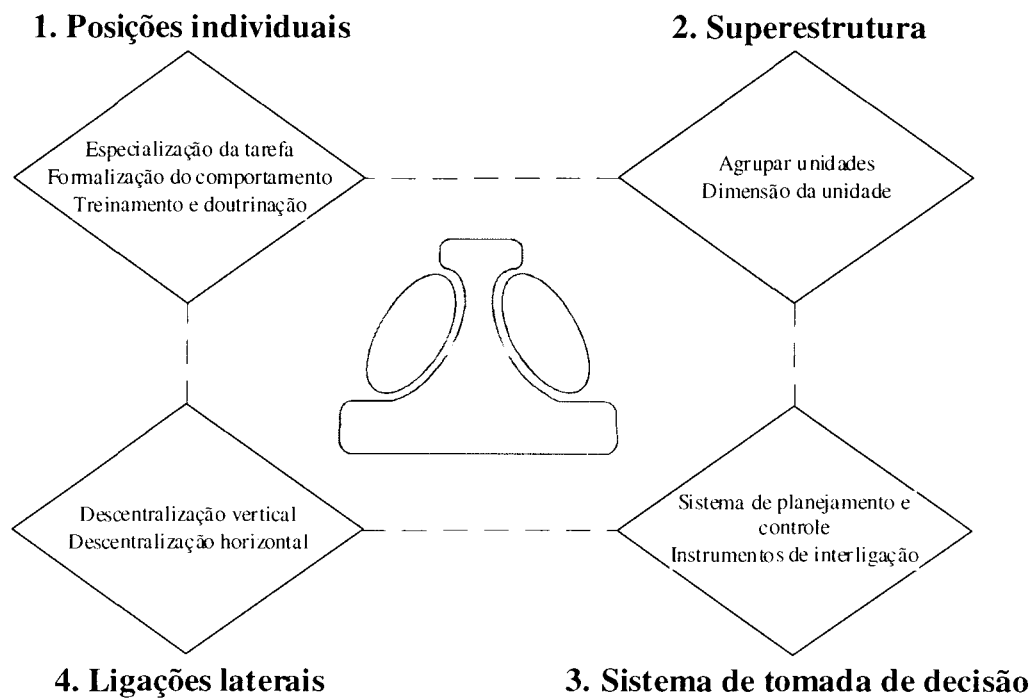


Figura 8: Agrupamento dos Parâmetros Norteadores.

2.5.6.1 Especialização da Tarefa

Este componente está intimamente ligado à divisão do trabalho e apresenta uma equivalência com o conceito de diferenciação discutido na seção 2.5.3 deste trabalho.

Para Mintzberg (1995) as tarefas são especializadas em duas dimensões. A primeira está relacionada a “extensão” ou “amplitude”, ou seja, o número de tarefas diferentes presentes em cada trabalho e qual é a amplitude de cada uma delas. Esta dimensão é chamada de especialização horizontal. A segunda dimensão se refere à “profundidade” do controle sobre o trabalho executado; ela é chamada de especialização vertical do trabalho.

A especialização horizontal é a forma predominante da divisão do trabalho; nela as tarefas são divididas em pequenas outras, de forma a serem executadas por um operador. As tarefas são divididas, ou seja, especializadas pelas organizações para que ocorra um aumento da produtividade. O aumento da produtividade pode ser explicado pelo aumento da habilidade do trabalhador com a execução de uma única tarefa, pela economia de tempo por não haver troca de tarefas e pelo desenvolvimento de novos métodos e máquinas oriundos da especialização.

Com a especialização horizontal tem-se um aumento da repetição do trabalho, o que facilita a sua padronização. Tem-se também um aumento da aprendizagem do trabalhador, pois ele se concentra em uma tarefa pequena e específica.

A especialização vertical refere-se à separação do desempenho do trabalho da sua administração. Nesta especialização os trabalhadores assumem o controle de muitas das tomadas de decisões durante seus trabalhos.

Normalmente, quando se tem um trabalho muito especializado horizontalmente, a visão do trabalhador é estreita, o que dificulta para ele o relacionamento de sua tarefa com as dos demais. Neste caso, transfere-se o controle do trabalho para uma chefia com visão necessária para coordenar as tarefas através da supervisão direta ou para um analista que a possa realizar pela padronização.

Mintzberg (1995) observa que geralmente os trabalhos precisam ser especializados verticalmente porque são especializados horizontalmente, muito embora isso possa nem sempre ocorrer.

Nas organizações, a especialização horizontal é mais comumente encontrada no núcleo operacional, uma vez que nele se concentra um maior número de pequenas tarefas repetitivas; já quanto à especialização vertical, dependendo da complexidade da tarefa, existe uma certa variação.

No núcleo operacional, também são encontradas tarefas especializadas mais complexas, onde os trabalhadores mantêm um controle sobre elas, ou seja, tem-se trabalhos especializados horizontalmente, mas não verticalmente.

Nesta situação, os trabalhos são denominados de profissionais. Eles são complexos, requerendo anos de treinamento para serem desenvolvidos e que para atingirem uma boa eficiência necessitam que o trabalhador tenha o controle do seu próprio trabalho.

Os trabalhos administrativos são, tipicamente, menos especializados horizontalmente. Eles apresentam uma ampla gama e variação de atividades. Quanto à especialização vertical eles diferem pelo nível hierárquico do administrador. Em geral, quanto maior o nível, maior autoridade e controle é exercido pelo administrador sobre o seu trabalho.

O Quadro 13 sumariza as conclusões de Mintzberg (1995) a respeito da especialização horizontal e vertical.

Quadro 13: Especialização do Trabalho.

Especializações		Especialização Horizontal	
		Alta	Baixa
Especialização Vertical	Alta	Serviços não especializados	Certos serviços administrativos nos níveis mais baixos
	Baixa	Serviços profissionais (núcleo operacional e unidades de assessoria)	Todos os outros serviços administrativos

Fonte: Mintzberg, op. cit., p.40.

Com o objetivo de auxiliar, no Capítulo 4, a análise do parâmetro especialização da tarefa apresenta-se a seguir, de forma sucinta, a forma de divisão do trabalho nos corpos de bombeiros militares.

Neles, a exemplo das demais organizações militares, o trabalho encontra-se dividido através dos níveis hierárquicos. Os oficiais são preparados ao longo da carreira para o exercício do comando, da chefia e da direção dos órgãos das corporações.

Os subtenentes e os sargentos auxiliam e complementam as atividades dos oficiais na administração, instrução e operação, enquanto os cabos e soldados são, essencialmente, os elementos de execução das tarefas.

Dentro desta divisão de níveis, o conjunto de atribuições, deveres e responsabilidades, ou seja, as obrigações de cada um dos integrantes das corporações, encontram-se claramente definidas em normas e regulamentos.

2.5.6.2 Formalização do Comportamento

A formalização do comportamento representa a forma com que a organização prescreve o comportamento dos seus participantes, o que se dá essencialmente através da padronização dos processos de trabalho (Mintzberg, 1995). Basicamente o comportamento pode ser formalizado de três maneiras:

- a. pela posição – as especificações estão associadas à própria função;
- b. pelo fluxo de trabalho – as especificações estão ligadas a cada passo do trabalho; e
- c. pelas regras – as especificações são gerais, emitidas através de normas e regulamentos.

“Não importando quais os meios de formalização - pela função, fluxo de trabalho ou normas - o efeito sobre a pessoa que o perfaz o trabalho é o mesmo; seu comportamento é regulamentado” (Mintzberg, 1995:40).

A formalização do comportamento é utilizada pelas organizações quando as tarefas exigem uma coordenação predeterminada e precisa, ou necessita da imposição de procedimentos mais eficientes. A formalização pode ser utilizada, ainda, para garantir aos clientes a clareza das tarefas ou em situações questionáveis para refletir um desejo arbitrário de ordem. Assim, a formalização é utilizada para reduzir a variabilidade das organizações, objetivando a sua previsibilidade e controle.

De uma forma geral a formalização deve ser encarada como um componente do desenho organizacional que tem a finalidade de tornar a organização mais eficaz e eficiente.

As organizações militares formalizam amplamente seus procedimentos para assegurar que eles sejam seguidos à risca. Seus integrantes estão sujeitos a leis, regulamentos, normas e disposições que fundamentam o comportamento necessário ao desempenho das atividades das organizações, tanto no campo administrativo, quanto no operacional.

Nos corpos de bombeiros militares as atividades operacionais, na maioria das vezes, não são rotineiras. Por esta razão, as guarnições de serviço, devem permanecer prontas para as eventuais situações de sinistro. Nestas situações cada bombeiro da guarnição deve estar a par dos seus procedimentos a fim de executá-los de forma rápida e eficiente. Isto significa que os procedimentos das guarnições de serviço devem ser altamente formalizados e sobretudo praticados nos momentos de normalidade.

2.5.6.3 Treinamento e Doutrinação

O treinamento relaciona-se ao processo de ensino onde as habilidades e conhecimentos de um trabalho são ensinados; enquanto a doutrinação relaciona-se ao processo pelo qual as normas da organização são adquiridas e internalizadas pelo trabalhador.

Em trabalhos complexos e não relacionados que possuem um corpo de conhecimento normatizado e um conjunto de habilidades especificadas, os indivíduos são treinados antes de começarem a executar o trabalho. Para Mintzberg (1995) o treinamento é um fator essencial

para os trabalhos que ele chama de profissionais e o parâmetro de delineamento do mecanismo de coordenação de padronização de habilidades.

Nos corpos de bombeiros militares, o treinamento encontra-se dividido em três etapas distintas: a formação, o aperfeiçoamento e a especialização. Por sua vez, cada uma dessas etapas é constituída por cursos específicos voltados para os níveis hierárquicos das corporações.

A formação compreende os cursos iniciais das carreiras. Eles são ministrados após realização do concurso público de ingresso e compreendem o Curso de Formação de Oficiais (CFO), o Curso de Formação de Sargentos (CFS) e o Curso de Formação de Soldados (CFSd).

Os cursos de formação têm a mesma finalidade, ou seja, “assegurar que os ocupantes dos cargos apresentem os comportamentos necessários antes de começar a trabalhar” (Mintzberg, 1995:46) em seus respectivos postos e graduações.

O Curso de Formação de Oficiais tem a duração de três anos e prepara o oficial para exercer os postos de 2º tenente, 1º tenente e capitão. O Curso de Formação de Sargentos é realizado em um período que, dependendo da corporação, varia de nove a doze meses e forma os 3º sargentos.

O Curso de Formação de Soldados, por sua vez, prepara os elementos de execução que são os soldados e sua duração, dependendo da corporação, varia de seis a nove meses. O soldado para ser promovido à graduação de cabo precisa ser aprovado no Curso de Formação de

Cabos (CFC). Este curso é realizado mediante concurso interno entre os soldados da própria corporação⁴⁰.

O aperfeiçoamento compreende os cursos necessários para promoção a níveis hierárquicos superiores. Para os oficiais tem-se o Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais (CAO) para promoção aos postos de major e tenente-coronel e o Curso Superior de Bombeiros (CSBM) para promoção ao posto de coronel. Para os sargentos tem-se o Curso de Aperfeiçoamento de Sargentos (CAS) para promoção à graduação de 1º sargento.

A especialização engloba os cursos ou estágios dentro de qualquer atividade especializada da profissão bombeiro militar, como por exemplo: salvamento em alturas, mergulho autônomo, salvamento em montanhas, salvamento marítimo, perícia de incêndio, atendimento a emergências com produtos perigosos, atendimento pré-hospitalar, combate a incêndio florestal, combate a incêndio em aeródromos, entre outros.

Durante os cursos de formação, algumas especialidades são apresentadas de forma geral e ampla. O aprofundamento em uma atividade específica somente ocorre após a formação do bombeiro militar.

A doutrinação para Mintzberg (1995) é um parâmetro de desenho pelo qual a organização socializa formalmente seus membros para seu próprio benefício. Socializar para Shein apud Mintzberg (1995:47) se refere “ao processo pelo qual um novo membro aprende o sistema de

⁴⁰ O Curso de Formação de Cabos não é um curso inicial de carreira e para a sua frequência não é exigido concurso público. Por esta razão ele não foi apresentado entre os outros cursos de formação.

valores, as normas e os padrões de comportamento exigidos pela sociedade, organização ou grupo no qual ele esteja sendo admitido”.

A doutrinação torna-se importante para as organizações onde seus trabalhos são exercidos de forma autônoma e “onde a cultura e a ideologia da organização exige forte lealdade para com ela” (Mintzberg, op. cit., p.49).

Tem-se nas Organizações Bombeiros Militares, a exemplo do que ocorre nas demais organizações militares, uma forte ênfase no treinamento e na doutrinação de seus integrantes, principalmente na fase inicial de formação.⁴¹

O processo de socialização na cultura militar tem um caráter bastante distinto e peculiar, que se propõe a “transformar um civil em um militar”. Essa transição, que se processa de forma abrupta, súbita, é uma espécie de choque cultural, um rito de passagem, que inicia na seleção (Brito e Pereira, 1996:154).

Os treinamentos nos corpos de bombeiros militares, sobretudo os iniciais das carreiras, transferem uma carga muito grande de conhecimentos para os alunos e enfatizam de forma muito intensa o processo de doutrinação. Ao mesmo tempo que “transformam o civil em militar”, também formam o “profissional”.

⁴¹ Ver BRITO, Mozar José de. PEREIRA, Valéria da Glória. Socialização organizacional: a iniciação da cultura militar. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 30, n. 4, p. 138-165, Jul./Ago. 1996. Trata-se de um artigo interessante e enriquecedor que aborda as peculiaridades do processo de socialização de alunos soldados (recrutas) em uma organização militar.

2.5.6.4 Agrupar Unidades

Na seção 2.5.5 deste trabalho, o componente agrupar unidades foi apresentado através de Stoner (1999) e Vasconcelos (1997) como departamentalização, tendo ambos o mesmo sentido.

Para Mintzberg (1995:54) agrupar unidades “é o meio fundamental de coordenar o trabalho na organização”. Para ele, este componente é um dos mais poderosos parâmetros de desenho, uma vez que ele estimula dois importantes mecanismos de coordenação: a supervisão direta e o ajustamento mútuo, e pode criar base para um terceiro: a padronização de saídas, pelo estabelecimento de medidas comuns de se verificar o desempenho das unidades.

O processo de agrupar unidades estabelece o sistema de autoridade formal e a hierarquia da organização. A representação gráfica dessa hierarquia, ou seja, o resultado do processo de agrupar, é obtida através do organograma.

Mintzberg (1995) observa que comumente são empregadas seis bases para agrupar unidades, sendo elas: por conhecimento ou habilidade; por processo de trabalho e função; por tempo; por resultado; por cliente e por local. Entretanto, ele prefere condensar todas elas em somente duas: por mercado⁴² (resultado, cliente e local) e por função (conhecimento ou habilidade, processo de trabalho e função), podendo o tempo cair em uma ou outra categoria.

⁴² “O termo mercado é empregado expressamente para se referir aos negócios de organizações lucrativas bem como de não lucrativas. Toda organização existe para servir algum mercado, seja o constituído por cidadãos para a força policial, seja o por estudantes para o sistema escolar, seja o por clientes para a empresa manufatureira” (Mintzberg, op. cit., p. 61).

Este trabalho, em princípio, não utilizará as duas bases condensadas por Mintzberg (1995). Acredita-se que em decorrência da multiplicidade de serviços prestados pelas Organizações Bombeiros Militares seja mais útil para a pesquisa a utilização das formas comumente apresentadas de departamentalização.

A representação do agrupamento de unidades dos corpos de bombeiros militares e os dispositivos legais que os estabelecem serão analisados e discutidos no Capítulo 4.

2.5.6.5 Dimensão da Unidade

Mintzberg (1995) prefere utilizar dimensão da unidade ao invés do termo amplitude de controle empregado na literatura tradicional sobre estrutura organizacional. Sua justificativa prende-se ao fato de que a amplitude de controle acaba por induzir de forma equivocada que o tamanho da unidade é exclusivamente dependente do número de subordinados ligados a uma chefia e do mecanismo de coordenação da supervisão direta.

Para aquele autor a dimensão da unidade pode ser considerada em relação a todos os mecanismos de controle e não somente à supervisão direta. Para ele, quanto maior for o uso da padronização (habilidades, processo de trabalho e saídas) em comparação à supervisão direta como mecanismo de coordenação, maior poderá ser a dimensão da unidade de trabalho e, quanto maior a confiança no ajustamento mútuo em comparação à padronização, menor será a dimensão da unidade de trabalho.

De uma forma geral e tomando como referência as conclusões de Mintzberg (1995), apresentam-se no Quadro 14 os aspectos que conduzem a um aumento ou redução da dimensão de uma unidade.

Quadro 14: Aumento e Redução da Dimensão da Unidade.

Dimensão da Unidade	
Aumenta	Reduz
<div>1. pela padronização (habilidades, processo de trabalho e saídas);</div> <div>2. pela similaridade das tarefas executadas;</div> <div>3. pela necessidade de autonomia e auto-realização por parte dos empregados; e</div> <div>4. pela necessidade de reduzir a distorção no fluxo de informação hierarquia acima.</div>	<div>1. pela necessidade de supervisão direta cerrada;</div> <div>2. pela necessidade de ajustamento mútuo entre tarefas complexas e interdependentes;</div> <div>3. pela quantidade de encargos não administrativos que o gerente tem para executar; e</div> <div>4. pela necessidade freqüente que os membros da unidade possuem de ter acesso à chefia para consulta ou recomendações.</div>

Fonte: Elaborado a partir das citações de Mintzberg, op. cit., p. 78.

2.5.6.6 Sistema de Planejamento e Controle

Mintzberg (1995) distingue dois tipos diferentes de sistemas de planejamento e controle: o primeiro denominado de controle de desempenho e o segundo de planejamento para a ação. Estes sistemas de uma forma real são projetados na tecnoestrutura da organização.

O controle de desempenho tem sua atuação conforme o agrupamento das unidades na organização. Sua finalidade é avaliar se foram alcançados ou não os padrões de resultados estabelecidos para cada unidade pelo sistema de planejamento. O sistema de controle objetiva os resultados globais para um dado período de tempo, não regulando os específicos em determinados instantes do tempo.

O sistema de controle de desempenho origina-se com os objetivos globais da organização. Estes objetivos a partir da cúpula estratégica são desdobrados e detalhados em subobjetivos e outras padronizações de resultados até chegar ao núcleo operacional na forma de planos operacionais. Mintzberg (1995) observa que este sistema, também, emerge de baixo para cima, com as unidades da base estabelecendo seus próprios padrões de desempenho.

Alguns padrões de desempenho são elaborados hierarquia abaixo e outros são agregados hierarquia acima, sendo que em cada nível os gerentes procuram impor padrões a seus subordinados, os quais propõem outros menos rigorosos para substituí-los. Através dessa espécie de barganha nasce em todos os escalões um conjunto de padrões de desempenho, complexo e detalhado (Mintzberg, op. cit., p.86).

O planejamento para a ação não atua de acordo com o agrupamento das unidades. Este planejamento especifica os resultados, define detalhadamente quem fará o que e como as ações serão executadas para atingi-los.

Mintzberg (1995:86) explica que:

O sistema de planejamento para a ação é, essencialmente, de cima para baixo. Em teoria, ele começa com o planejamento estratégico, no qual a organização sistematicamente avalia suas forças e fraquezas em termos das tendências do meio ambiente e, então formula um explícito e integrado conjunto de estratégias, que pretende seguir no futuro.

Pode-se concluir que tanto o controle de desempenho como planejamento para a ação são componentes da estrutura importantes para a organização alcançar uma melhoria nos seus resultados.

Este trabalho, por meio da pesquisa de campo, pretende identificar se as Organizações Bombeiros Militares apresentam estes componentes em suas estruturas e de que forma elas, através de uma retroalimentação, avaliam seus desempenhos e corrigem seus problemas.

2.5.6.7 Instrumentos de Interligação

A coordenação necessária para o funcionamento das organizações muitas vezes não é conseguida nem pela supervisão direta nem pelas padronizações (habilidades, processo de trabalho e saídas), o que leva a estrutura a permanecer com algumas interdependências. Para corrigir e estabelecer a coordenação que necessita, a organização deve buscar o mecanismo de ajuste mútuo.

Para Mintzberg (1995) a forma de ajuste mútuo que antes era realizado na informalidade e fora da estrutura formal da organização ganha uma nova conotação a partir dos anos 1960. Esta conotação configura-se nos instrumentos de interligação e representa a mais significativa contribuição contemporânea para o desenho organizacional.

As organizações desenvolveram um amplo conjunto de esquemas para estabelecer contatos para interligações entre pessoas, esquemas esses que podem ser incorporados na estrutura formal (Mintzberg, op. cit., p.90).

Tomando como base o trabalho de Jay Galbraith⁴³, Mintzberg (1995) apresenta quatro tipos básicos de instrumentos de interligação:

a. posições de interligação – estabelecidas quando surge a necessidade de muitos contatos para a coordenação do trabalho entre duas unidades. Sua principal finalidade é encaminhar diretamente a comunicação sem que ela passe pelos canais verticais;

b. forças-tarefas e comissões permanentes – diferenciam-se basicamente pelo tempo em que permanecem constituídas. Enquanto a força-tarefa é uma comissão que atua na execução de uma tarefa específica e em seguida é dissolvida, a comissão permanente é um grupo mais duradouro que se reúne periodicamente para tratar de assuntos de interesse comum;

c. gerentes integradores – são designados pela organização quando se faz necessário mais coordenação por ajuste mútuo do que as realizadas pelas posições de interligação, forças-tarefas e comissões permanentes. Os agentes integradores são investidos com a autoridade formal; e

d. estrutura matricial – são formas de agrupar as organizações tomando duas bases diferentes, mas que permitem o benefício de ambas; as estruturas matriciais quebram o princípio da unidade de comando, estabelecendo um dupla estrutura de autoridade.

Mintzberg (1995) observa que os instrumentos de interligação são ferramentas mais apropriadas para estruturas orgânicas, entretanto, posições de interligação, forças-tarefas e

⁴³ GALBRAITH, Jay R. **Desinining complex organizations**. Reading Mass: Addison-Wesley, 1973.

comissões permanentes podem ser empregadas nas organizações burocráticas com o propósito de reduzir a inflexibilidade dos cargos.

De forma preliminar, observa-se nas Organizações Bombeiros Militares a atuação de forças-tarefas e comissões permanentes. Esta observação será confirmada ou rejeitada no desenvolvimento da pesquisa de campo e o resultado apresentado no Capítulo 4.

2.5.6.8 Descentralização Vertical e Descentralização Horizontal

Os dois últimos componentes básicos da estrutura apresentados por Mintzberg (1995) referem-se à centralização e descentralização. Ele os examina em termos da localização do poder decisório na organização.

Quando todo o poder para a tomada de decisão resta em um só local da organização – no final das contas nas mãos de uma pessoa – chamaremos de estrutura centralizada. Na proporção em que o poder fica disperso entre muitas pessoas, chamaremos de estrutura descentralizada (Mintzberg, op. cit., p. 102).

Para Mintzberg (1995) a centralização é o meio mais forte de a organização coordenar a tomada de decisão. A descentralização só é realizada devido ao seu crescimento e da impossibilidade das decisões serem tomadas por um única pessoa, além de permitir respostas mais ágeis e rápidas às necessidades e ser um fator que estimula a motivação dos empregados.

A descentralização vertical refere-se à delegação do poder decisório descendo pela cadeia de autoridade, da cúpula estratégica para a linha intermediária. Ela está focada no poder formal

de fazer escolhas e na autorização de executar as ações necessárias para a organização e é implantada pela vontade dos gerentes do topo (Mintzberg, 1995).

A descentralização horizontal refere-se à transferência do poder para fora da estrutura da linha, ou seja, “dos gerentes para os não gerentes (ou mais exatamente, dos gerentes de linha para os gerentes de assessoria, especialistas de apoio e operadores)” (Mintzberg, op. cit., p.111).

A descentralização horizontal além da transferência do poder formal, deve ser examinada pela transferência do poder informal. Este poder é atribuído ao conhecimento, sobretudo dos especialistas.

A centralização e descentralização devem ser entendidas como um *continuum*. Em um extremo, tem-se uma organização centralizada, em outro extremo, uma organização descentralizada. Desta forma, elas serão sempre relativas, ou seja, uma organização será mais ou menos centralizada em relação a outra organização.

3

METODOLOGIA

“Tudo que o analista precisa realmente para a solução de um problema é, primeiro, a penosa caracterização de todos os fenômenos; segundo, paciência exhaustiva; e, terceiro, a capacidade de compreender o problema todo com uma imaginação clara e sem viés.”

Ellery Queen

A investigação, além da fundamentação teórica baseada em conhecimentos já desenvolvidos a respeito do tema em estudo, deve alicerçar-se em um referencial metodológico que permita atingir os seus objetivos. São estas condições que garantem o rigor científico indispensável à pesquisa.

No capítulo anterior, realizou-se a fundamentação teórica da pesquisa. Neste capítulo, apresentam-se a sua estrutura e os procedimentos metodológicos que foram empregados para responder a questão central da investigação.

3.1 Tipo de Pesquisa

Pesquisa é apresentada por Fachin (2001:123) como sendo:

Um procedimento intelectual para adquirir conhecimentos pela investigação de uma realidade e busca de novas verdades sobre um fato (objeto, problema). Com base em métodos adequados e técnicas apropriadas, o pesquisador busca conhecimentos específicos, respostas ou soluções ao problema apresentado.

Existem várias taxionomias de tipos de pesquisas, que variam de acordo os critérios adotados pelos autores, não existindo portanto um único referencial a ser seguido. Vergara (2000) propõe dois critérios básicos de classificação: *i) quanto aos fins*, onde a pesquisa pode ser exploratória, descritiva, explicativa, metodológica, aplicada ou intervencionista; e *ii) quanto aos meios de investigação*, onde ela pode ser pesquisa de campo, pesquisa de laboratório, documental, bibliográfica, experimental, *ex post facto*, participante, pesquisa-ação ou estudo de caso.

Os tipos de pesquisa não são mutuamente excludentes. “Dependendo do objeto de pesquisa podem ser combinadas duas ou mais modalidades” (Martins, 2000:26). Na realidade, não importando o tipo ou tipos utilizados, toda investigação visa:

Descobrir respostas para perguntas pelo emprego de procedimentos científicos, que são processos criados para aumentar a probabilidade de que a informação obtida seja significativa para a pergunta proposta, além disso, seja precisa e não-viesada (Fachin, 2001:123).

Na intenção de responder à questão central, esta pesquisa foi conduzida de forma exploratória e explicativa. Exploratória porque, embora os corpos de bombeiros militares sejam instituições regulares e permanentes, não se verifica a existência de estudos que abordem a mudança organizacional dos mesmos sob qualquer ponto de vista. Explicativa porque visa

esclarecer como se comportam os parâmetros norteadores do “desenho” organizacional nessas corporações, a partir da perspectiva de análise estrutural.

A investigação foi do tipo pesquisa de campo, sendo realizada nos corpos de bombeiros militares selecionados para amostra, e teve como instrumentos de investigação entrevistas e questionários. Foi, ainda, do tipo pesquisa bibliográfica, sendo desenvolvida com base em material publicado e disponível ao público em geral, como: livros, revistas, jornais, rede eletrônica, teses e dissertações. Utilizou, também, a investigação documental, pois recorreu a documentos internos das organizações.

A investigação seguiu a perspectiva qualitativa. Para Boddan apud Triviños (1987) a pesquisa qualitativa apresenta cinco características básicas: *i)* tem o ambiente natural como sua fonte de dados e o pesquisador como seu principal instrumento; *ii)* os dados coletados são predominantemente descritivos; *iii)* a preocupação com o processo é maior do que com os resultados e o produto; *iv)* a análise de dados tende a seguir um processo indutivo; e *v)* o "significado" que as pessoas dão aos fenômenos são focos de atenção especial pelo pesquisador.

A respeito da pesquisa qualitativa, Triviños (1987) também assinala que, ela não observa uma estrutura tão rígida quanto a da pesquisa quantitativa.

As informações que se colhem, geralmente, são interpretadas e isto pode originar a exigência de novas buscas de dados. (...) As hipóteses colocadas podem ser deixadas de lado e surgir outras, no achado de novas informações, que solicitam encontrar outros caminhos. Desta maneira, o pesquisador tem a obrigação, se não quer sofrer frustrações, de estar preparado para mudar suas expectativas frente a seu estudo (Triviños, 1987:131).

Alves-Mazzotti (2000:170), em relação aos dados gerados neste tipo de pesquisa, observa que:

Pesquisas qualitativas tipicamente geram um enorme volume de dados que precisam ser organizados e compreendidos. Isto se faz através de um processo continuado em que se procura identificar dimensões, categorias, tendências, padrões, relações, desvendando-lhes o significado. Este é um processo complexo, não-linear, que implica um trabalho de redução, organização e interpretação dos dados que se inicia já na fase exploratória e acompanha toda a investigação.

3.2 Universo e Amostra

3.2.1 Universo

Corpos de Bombeiros Militares emancipados das Polícias Militares.

3.2.2 Amostra

A amostra foi composta por cinco corporações selecionadas através do critério de acessibilidade. Um questionário prévio (Anexo B), enviado a todos os dezenove corpos de bombeiros militares emancipados no Brasil (universo da pesquisa), buscou identificar as corporações dispostas a participarem da pesquisa.

No questionário prévio foi colocada a seguinte pergunta: A corporação se disporia a fazer parte da amostra e receber o pesquisador para uma pesquisa de campo? Como resultado obteve-se 100% de respostas positivas.

Com base nas respostas obtidas e dentro do critério da maior acessibilidade, foram selecionados para compor a amostra os Corpos de Bombeiros Militares do Pará, Pernambuco e Minas Gerais.

Os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados do Espírito Santo e Rio de Janeiro foram selecionados previamente para a amostra. O primeiro justifica-se em virtude da facilidade de acesso, uma vez que o pesquisador pertence aos seus quadros. O segundo por se tratar de uma corporação que, historicamente, desde a sua criação, sempre foi independente de uma força policial. Desta forma, a amostra composta pelas cinco corporações mencionadas representa 26,31% dos corpos de bombeiros militares emancipados no Brasil.

Nas corporações componentes da amostra foram escolhidos como sujeitos da pesquisa os comandantes-gerais, subcomandantes-gerais e oficiais superiores. Os dois primeiros foram agrupados no que denominou-se Grupo de Comando (GC) e com os últimos constituiu-se o Grupo de Oficiais Superiores (GOS).

A escolha dos oficiais superiores como sujeitos da pesquisa é justificada em função deles exercerem os cargos de alta e média gerência nas corporações. Este fato, aliado à experiência profissional, possibilita que as questões levantadas na investigação recebam um enfoque mais ampliado e crítico.

Em virtude da diferença do efetivo existente de oficiais superiores em cada corporação, não se estabeleceu um percentual para seleção destes sujeitos. Na realidade, procurou-se abranger o maior número possível e atingir tanto os que prestam serviço na região metropolitana quanto no interior dos Estados.

3.3 Coleta de Dados

Alves-Mazzotti (2000:162), em relação aos procedimentos e instrumentos de coleta de dados, ressalta que as pesquisas qualitativas são:

Caracteristicamente multimetodológicas, isto é, usam uma grande variedade de procedimentos e instrumentos de coleta de dados. Podemos dizer, entretanto, que observação (participante ou não), a entrevista em profundidade e a análise de documentos são os mais utilizados, embora possam ser contemplados por outras técnicas.

Para a coleta de dados constituiu-se, inicialmente, um grupo de foco formado por dois oficiais superiores (um tenente-coronel e um major) do CBMES. O objetivo do grupo de foco foi o de discutir o problema a ser investigado, dar-lhe foco, bem como definir o conteúdo dos instrumentos de coletas de dados (Vergara, 2000). A escolha do grupo dentro do CBMES justifica-se pela facilidade de acesso do pesquisador e possibilidade de ajustes antes da coleta de dados das demais corporações selecionadas para amostra.

Dentro dos corpos de bombeiros militares componentes do universo da pesquisa, procurou-se identificar qual a atual organização básica, se houve alguma mudança no modelo administrativo pós-emancipação das polícias militares e se existe alguma proposta ou estudo em andamento. Neste caso, os dados foram obtidos através de questionário prévio (Anexo B) encaminhado às corporações.

O encaminhamento do questionário prévio ocorreu no mês de fevereiro de 2002 e foi procedido via correio. Como forma de facilitar o seu retorno disponibilizou-se um envelope

selado para o envio das respostas e facultou-se a utilização do correio eletrônico como outra alternativa.

O instrumento de coleta de dados foi encaminhado com uma solicitação formal do Comando-Geral do CBMES aos Comandantes-Gerais das demais Corporações (Anexo C). Esta providência foi adotada em decorrência da hierarquia militar, uma vez que o pesquisador é oficial superior do CBMES e também como forma de quebrar possíveis resistências ao tema em estudo por parte das gerações mais antigas, em virtude de uma formação militar mais rígida e medo de perda do *status quo*.

Buscou-se, ainda, identificar no universo de análise (dezenove corpos de bombeiros militares emancipados) alguns aspectos que permitam mapear a dimensão das corporações e analisar o seu posicionamento no cenário da segurança pública. Por exemplo: razões e motivos para a emancipação, dispositivo legal da emancipação, missão constitucional, posicionamento dentro da Política de Segurança Pública local, efetivo previsto em lei e o existente por postos e graduações, efetivo antes da emancipação, população e número de municípios do estado e o número de municípios que possuem unidade instalada da corporação.

Na pesquisa de campo, buscou-se identificar o comportamento dos parâmetros norteadores do “desenho” organizacional nas corporações, tomando como base os parâmetros apresentados no referencial teórico.

Os dados coletados no campo foram obtidos por meio de entrevistas com os sujeitos da pesquisa, dentro dos respectivos grupos, durante os meses de março, abril e maio de 2002. Durante este período, o pesquisador visitou as corporações componentes da amostra.

Algumas entrevistas foram do tipo aberto e outras do tipo fechado, utilizando-se questionário de apoio. As entrevistas abertas foram empregadas nas conversas com os oficiais componentes do Grupo de Comando. As entrevistas seguiram o roteiro constante no Anexo D. Com os oficiais superiores, as entrevistas foram do tipo fechado, apoiadas por questionário (Anexo E).

As entrevistas abertas tiveram uma duração média de 50 minutos e foram registradas através de anotações. Eventualmente, este procedimento foi adotado durante as entrevistas fechadas, pois alguns participantes realizaram comentários ou abordaram pontos importantes para a investigação durante o preenchimento do instrumento de coleta de dados.

Antes do início de cada entrevista foi estabelecido um curto diálogo, com a finalidade de apresentar o objetivo da pesquisa e assegurar o anonimato quanto à transcrição dos dados obtidos.

Os dados foram, também, coletados por meio de pesquisa bibliográfica em livros, dicionários, revistas especializadas, seminários, teses, dissertações e na rede eletrônica com informações pertinentes ao assunto e por meio de pesquisa documental nos arquivos das corporações.

A pesquisa documental proporcionou o levantamento de importantes dados secundários. Eles foram obtidos mediante consulta a documentos das organizações, leis, decretos-leis e demais dispositivos legais relativos aos corpos de bombeiros militares.

3.4 Tratamento dos Dados

A postura frente aos dados coletados foi a de buscar tabulações e imagens que, sujeitas à subjetividade do pesquisador, recebam um tratamento e interpretação o mais isento possível. Os dados foram tratados de forma qualitativa e serão apresentados em duas partes.

Na primeira parte foram analisados os dados obtidos no questionário prévio enviado aos componentes do universo da pesquisa, ou seja, todos os corpos de bombeiros militares emancipados. Esta análise tem por objetivo retratar como se apresentam as corporações em termos de efetivo, número de municípios atendidos, relação bombeiros x habitantes, entre outros aspectos.

A segunda parte refere-se à questão central da investigação. Ela objetiva uma análise e comparação que permitam identificar nos parâmetros norteadores do “desenho” organizacional dos corpos de bombeiros militares os possíveis desvios ou falhas e apontar os ajustes necessários.

Em ambas as partes, como forma de representar os dados levantados, utilizaram-se quadros e tabelas apoiadas por uma estatística simples e elementar.

3.5 Limitações do Método

A grande limitação enfrentada é a falta de publicações que tratem das Organizações Bombeiros Militares com um enfoque organizacional e administrativo. O que se tem são

publicações técnicas nos mais diversos campos de atuação, como por exemplo: prevenção e combate a incêndios, salvamento marítimo, salvamento em montanhas, primeiros socorros, poder de polícia, atendimento pré-hospitalar, entre outras.

Em relação à pesquisa de campo, a dificuldade se deu no tocante à entrevista com os comandantes-gerais das corporações selecionadas para a amostra, uma vez que nem sempre foi possível conciliar a agenda destes oficiais com a visita do pesquisador. Como forma de compensar esta dificuldade, procurou-se entrevistar o coronel ou tenente-coronel posicionado na escala de antigüidade⁴⁴ imediatamente abaixo do subcomandante-geral.

Não foi possível, em decorrência do efetivo reduzido de oficiais superiores existentes no CBMES, aplicar um pré-teste dos instrumentos de coleta de dados. Procurou-se minimizar esta limitação nas discussões do grupo de foco por ocasião da elaboração destes instrumentos.

Quanto ao tratamento dispensado aos dados coletados, evitou-se o envolvimento e influência do pesquisador, por ser este oficial superior de uma das corporações componentes da amostra. Neste aspecto procurou-se manter a maior isenção e neutralidade possível.

⁴⁴ A escala de antigüidade dos oficiais nas Forças Auxiliares apresenta a posição que os mesmos ocupam na cadeia hierárquica, em uma ordem decrescente, que vai do comandante-geral ao tenente mais moderno. Para um maior entendimento de como é estabelecida a antigüidade nas instituições militares ver LEIRNER, Piero de Camargo. *Meia volta, volver: um estudo antropológico sobre a hierarquia militar*. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

“Se você deseja estudar uma organização tente modificá-la.”

Edgard H. Schein

Este capítulo tem por finalidade apresentar a análise dos dados da pesquisa realizada de acordo com o referencial teórico elaborado no segundo capítulo.

O capítulo apresenta duas partes distintas. A primeira objetiva traçar um retrato dos corpos de bombeiros militares emancipados em aspectos mais gerais de sua organização e efetivo. Já a segunda, busca uma análise dos parâmetros norteadores do seu “desenho” organizacional.

4.1 Corpos de Bombeiros Militares emancipados

Os dados tratados nesta seção foram obtidos através de um questionário prévio (Anexo B), enviado, no mês de fevereiro de 2002, a cada uma das dezenove corporações componentes do universo da pesquisa, ou seja, todos os corpos de bombeiros militares emancipados das polícias militares.

Todos os questionários foram encaminhados aos comandantes-gerais das corporações e respondidos de forma oficial. Desta forma, tem-se que as respostas obtidas são oficiais e representam o posicionamento das corporações. Entretanto, deve-se salientar que alguns comandos-gerais, bem como suas assessorias foram substituídos no transcorrer da pesquisa.

A substituição dos comandos-gerais pode refletir uma mudança de posicionamento das corporações em relação a algumas questões, mas que per si não invalida os dados levantados nesta parte da investigação.

Em um primeiro momento, alguns dados levantados através do questionário prévio foram utilizados no desenvolvimento da dissertação como forma de mapear as datas de criação dos Serviços de Extinção de Incêndios nos estados brasileiros, os dispositivos legais e as datas de emancipação, além das missões constitucionais de cada corpo de bombeiros militar emancipado.

As demais questões buscaram levantar dados que permitissem apresentar um retrato e um diagnóstico de como se encontram as corporações em aspectos mais gerais de sua organização e efetivo. Os dados levantados possibilitaram, ainda, verificar os principais aspectos que fundamentaram as argumentações para a emancipação e como as corporações se posicionam em relação ao tema “mudança organizacional” e a atual Política de Segurança Pública dos governos estaduais.

A análise dos dados, nesta seção, foi apoiada pela legislação vigente aplicada a cada um dos Corpos de Bombeiros Militares e legislação do Exército Brasileiro pertinente às Forças Auxiliares.

Como forma de representação dos dados, optou-se pela utilização de quadros. Esta forma de representação possibilita uma visualização direta dos resultados e uma comparação entre as corporações.

Procurou-se, na representação, seguir a sequência das questões dispostas no questionário prévio. Algumas questões, por apresentarem relação, foram agrupadas em blocos, outras permaneceram isoladas, pois tratam de assuntos estanques.

4.1.1 Argumentações para Emancipação

A intenção desta abordagem foi a de levantar os motivos e razões que levaram os corpos de bombeiros a buscarem a emancipação. Os principais aspectos que fundamentaram as argumentações de cada corporação são apresentados no quadro abaixo.

Quadro 15: Argumentos para Emancipação.

Corporação	Data de Emancipação	Argumentos para emancipação
CBMGO	05/10/1989	Aspecto constitucional – jurídico.
CBMMS	05/10/1989	Serviço especializado e diverso da polícia militar; autonomia orçamentaria; e melhoria dos serviços prestados à população.
CBMPA	19/04/1990	Aspecto constitucional – jurídico.
CBMCE	20/04/1990	Diferença do serviço prestado pelo corpo de bombeiros em relação ao serviço policial.
CBMAC	19/12/1991	Missões específicas de bombeiros; necessidade de orçamento próprio e autonomia administrativa; e necessidade de melhorar a qualificação e treinamento para atender as atividades de bombeiro.
CBMAP	09/07/1992	Aumento populacional do estado; e necessidade de autonomia financeira e administrativa para o crescimento e desenvolvimento da Corporação.

continua

Continuação do Quadro 15: Argumentos para Emancipação.

CBMMA	15/07/1992	Necessidade de diferenciação e especificidade dos serviços de bombeiro; melhoria na qualidade técnica dos serviços prestados; melhoria na qualidade dos profissionais da Corporação; e necessidade de crescimento em materiais, equipamentos e efetivo.
CBMAL	26/05/1993	Missões constitucionais diferentes; deficiência na qualidade dos serviços prestados; necessidade de crescimento para atender o interior do estado; independência financeira; falta de investimento em equipamentos; e melhorar a qualificação profissional com formação voltada para as atividades de bombeiro.
CBMPE	22/07/1994	Necessidade de melhorar a capacitação profissional do efetivo; melhorar a gestão de recursos financeiros; e melhorar a capacidade de capacitação de recursos, através de parcerias e convênios, em função da atividade-fim da Corporação.
CBMMT	15/06/1994	Missão constitucional totalmente diversa da polícia militar.
CBMES	25/08/1997	Aspecto constitucional – jurídico; economia financeira para o estado na tramitação de documentos e agilidade nos processos de compra e licitação; e necessidade de melhorar a qualidade dos serviços, através da qualificação do efetivo exclusivamente para as atividades de bombeiro.
CBMRO	1º/07/1998	Precariedade dos serviços prestados em decorrência da escassez de recursos humanos e financeiros.
CBMAM	26/11/1998	Necessidade de autonomia administrativa e financeira; quadro de efetivo próprio; sucateamento da frota; e formação acadêmica própria.
CBMMG	02/06/1999	Necessidade de autonomia orçamentaria, administrativa e operacional; e melhorar a qualidade dos serviços prestados.
CBMSE	23/12/1999	Dificuldade para capacitação e especialização técnica do pessoal; recursos financeiros escassos; e necessidade de melhorar a qualidade dos serviços prestados.
CBMRR	19/12/2001	Constante interferência do comando da polícia militar nas atividades exercidas pela Corporação; transferência de profissionais com formação e especialização bombeiro militar para as atividades policiais militares por necessidade da ascensão profissional e do serviço; transferência de policiais militares problemáticos da atividade policial para a atividade de bombeiro; e desvio do orçamento para outras atividades não relacionadas com as missões do corpo de bombeiros.

continua

Continuação do Quadro 15: Argumentos para Emancipação.

CBMRN	23/03/2002	Necessidade de ampliação da cobertura operacional do corpo de bombeiros no estado, reduzindo o tempo resposta de atendimento às chamadas; implantação de uma política de recursos humanos; aumentar a eficiência administrativa; necessidade de administração financeira e orçamentaria própria, evitando-se desperdícios de tempo na tramitação de documentos; e especialização do profissional bombeiro de forma técnica e específica para as missões do corpo de bombeiros.
--------------	------------	--

Fonte: Dados da pesquisa.

Da análise do Quadro 15, pode-se concluir que de uma maneira geral os corpos de bombeiros na busca de autonomia, fundamentaram seus argumentos e justificativas em três aspectos básicos, a saber: constitucionais, econômicos e técnicos.

Os aspectos constitucionais estão claramente explicitados na Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988, e dentre os dispositivos constitucionais, o mais contundente no sentido da autonomia dos corpos de bombeiros militares é, sem dúvida, o art. 144 que individualiza sem contestações atribuições específicas para cada uma das organizações militares.

Os aspectos econômicos procuraram mostrar que os corpos de bombeiros, mesmo subordinados às polícias militares, já possuíam uma estrutura montada em relação a instalações, materiais, equipamentos e pessoal, bem como uma estrutura operacional bem equacionada, o que não implicaria em custos adicionais para os governos estaduais. Outro ponto abordado, neste aspecto, é o fato de os corpos de bombeiros possuírem a capacidade de capacitação de recursos, através de parcerias e convênios, em função da sua atividade-fim.

Nos aspectos técnicos, a questão do antagonismo da prestação de serviços foi bastante trabalhada; enquanto uma diz respeito a combate a incêndios, salvamentos, segurança contra

incêndio, a outra trata de policiamento ostensivo. Este antagonismo, dentro de uma única organização, causa inúmeros transtornos na seleção, formação, especialização e aperfeiçoamento dos recursos humanos, na atividade operacional, na canalização e otimização de recursos financeiros e materiais, além do planejamento, coordenação e execução das atividades de defesa civil.

Ainda, dentro dos aspectos técnicos, foi bastante focada a questão da formação profissional. Na situação de integrante de um órgão da polícia militar, o “bombeiro-policia” tinha primeiramente a formação policial para depois adquirir o aprendizado dentro das atividades de bombeiro.

Assim, esta questão procurou mostrar que os bombeiros são profissionais com características essencialmente técnicas, sendo necessários, para a sua formação, conhecimentos de fenômenos da natureza, física, química e biologia, entre outras ciências. O incêndio, o acidente, a catástrofe propõem ao bombeiro uma formação tecnológica, enquanto que os policiais são profissionais dos quais se requer uma formação voltada para a área humanística, pois a ação policial se faz sentir sobre o indivíduo - o assaltante, o delinqüente, o criminoso.

Os aspectos apresentados fazem parte da 1ª etapa do processo de emancipação⁴⁵ e podem ser úteis em futuros estudos sobre a emancipação dos corpos de bombeiros, no sentido de mostrarem que as argumentações realmente se justificam na medida em que trouxeram melhorias aos serviços prestados à população.

⁴⁵ Ver Figura 1 no Capítulo 1 desta dissertação.

4.1.2 Situação de Efetivo

Os dados referentes ao efetivo dos corpos de bombeiros militares foram analisados nos aspectos do quantitativo existente atualmente e antes do processo de emancipação, além do quantitativo previsto em lei. Da situação do efetivo dessas corporações, estabeleceu-se um diagnóstico em relação à população das respectivas Unidades da Federação, do número de municípios atendidos e do déficit de efetivo existente. A visualização destas situações está apresentada no Quadro 16 (p.125).

Dos dados apresentados no Quadro 16 pode-se concluir que:

1) De um total de 169.799.710⁴⁶ brasileiros, os corpos de bombeiros militares são responsáveis por 87.144.700 pessoas, ou seja, 51,32% da população brasileira.

2) Os corpos de bombeiros militares têm sob suas responsabilidades 2.716 municípios, o que representa 48,85% dos 5.559⁴⁷ municípios existentes no Brasil.

3) Excetuando-se o CBMDF que está presente em todas as regiões administrativas do Distrito Federal e o CBMERJ que se encontra em 43,48 % do território fluminense, as demais corporações possuem unidades operacionais em poucos municípios de seus estados. A presença das unidades operacionais varia de um mínimo de 0,92% a um máximo de 18,75%.

4) De uma forma geral, os corpos de bombeiros militares estão presentes com suas unidades operacionais em apenas 6,55% do total das cidades existentes nos estados que possuem estas corporações emancipadas.

⁴⁶ Fonte: IBGE – Censo 2000 – sinopse preliminar (<http://www.ibge.net/home/estatistica/populacao/censo2000>).

⁴⁷ Fonte: Confederação Nacional de Municípios (<http://www.cnm.org.br>).

5) As emancipações trouxeram, pelo menos no aspecto da previsão legal, um aumento significativo no efetivo das corporações. Entretanto, a realidade mostra-se outra bem diferente, com um enorme déficit para a grande maioria dos corpos de bombeiros militares.

6) Excetuando-se o CBMDF e o CBMERJ que se encontram com um déficit de efetivo de 0,59% e 7,41% respectivamente, nas demais corporações o percentual varia de um mínimo de 11,49% a um máximo de 88,63%. Em termos globais o déficit de efetivo dos corpos de bombeiros militares emancipados situa-se em 38,29%.

A distribuição do efetivo dos corpos de bombeiros por postos e graduações encontra-se representada no Quadro 17 (p.126). Esta distribuição tem por objetivo apresentar onde se encontram os excessos e claros⁴⁸ no efetivo de cada corporação.

Em virtude do déficit de efetivo generalizado, observam-se claros em praticamente todos os postos e graduações. Entretanto, constata-se, em pouquíssimas corporações, o excesso de efetivo em postos de oficiais superiores e graduações de subtenentes e sargentos.

Em relação aos excessos existentes, a investigação não possui dados que possibilitem uma análise mais aprofundada. Esta questão deve ser tratada observando-se as necessidades e motivos de cada corporação para aumentar o quantitativo de militares previsto em cada posto ou graduação.

⁴⁸ Termo empregado no meio militar para se referir à diferença entre o efetivo previsto e existente.

Quadro 16: Situação do Efetivo dos Corpos de Bombeiros Militares Emancipados.

Corporação	População das UF ¹	Número de Municípios das UF*	Municípios com Unidades da Corporação*	% de Municípios com Unidades da Corporação	Efetivo antes da Emancipação*	Efetivo Previsto em Lei*	Efetivo Existente*	Déficit de Efetivo	Proporção BM previsto x mil habitantes	Proporção BM existente x mil habitantes
CBMDF	2.051.146	01	01 ²	100,00	-	6.230	6.193	-0,59%	3,04	3,02
CBMERJ	14.391.282	92	40	43,48	-	15.283	14.150	-7,41%	1,06	0,98
CBMGO	5.003.228	242	18	7,44	Não Informado	3.026	1.818	-39,92%	0,60	0,36
CBMPA	6.192.307	143	12	8,39	643	3.193	2.030	-36,42%	0,52	0,33
CBMMS	2.078.001	77	10	12,99	513	3.209	1.024	-68,09%	1,54	0,49
CBMCE	7.430.661	184	08	4,35	500	2.827	1.461	-48,32%	0,38	0,20
CBMAC	557.526	22	02	9,09	95	1.629	318	-80,48%	2,92	0,57
CBMAP	477.032	16	03	18,75	124	1.065	496	-53,43%	2,23	1,04
CBMMA	5.651.475	217	02	0,92	Não Informado	2.904	961	-66,91%	0,51	0,17
CBMAL	2.822.621	102	02	1,96	267	2.823	528	-81,30%	1,00	0,19
CBMPE	7.918.344	185	12	6,49	1.949	2.202	1.949	-11,49%	0,28	0,25
CBMMT	2.504.353	126	11	8,73	346	3.488	667	-80,88%	1,39	0,27
CBMES	3.097.232	78	07	8,97	560	1.000	560	-44,00%	0,32	0,18
CBMRO	1.379.787	52	06	11,54	182	1.280	156	-87,81%	0,93	0,11
CBMAM	2.812.557	62	05	8,06	330	1.735	397	-77,12%	0,62	0,14
CBMMG	17.891.494	853	32	3,75	3.358	4.544	3.862	-15,01%	0,25	0,22
CBMSE	1.784.475	75	02	2,67	274	2.008	478	-76,20%	1,13	0,27
CBMRR	324.397	15	02	13,33	131	1.346	153	-88,63%	4,15	0,47
CBMRN	2.776.782	174	03	1,72	352	1.065	352	-66,95%	0,38	0,13
Total	87.144.700	2.716	178	6,55	-	60.857	37.553	-38,29%	0,70	0,43

* Dados fornecidos pelas corporações através do questionário prévio (Anexo B).
1. Fonte: IBGE – Censo 2000 – sinopse preliminar (http://www.ibge.net/home/estatistica/populacao/censo2000/tabelagrandes_regioes211.shtm).
2. O CBMDF possui unidades nas vinte Regiões Administrativas existentes no Distrito Federal.

Fonte: Dados da pesquisa.

Quadro 17: Distribuição do Efetivo dos Corpos de Bombeiros Militares por Postos e Graduações.

Corporação	Postos												Graduações												Total do Efetivo	
	Cel		Ten Cel		Maj		Cap		1º Ten		2º Ten		Sub Ten		1º Sgt		2º Sgt		3º Sgt		Cb		Sd			
	P	E	P	E	P	E	P	E	P	E	P	E	P	E	P	E	P	E	P	E	P	E	P	E	P	E
CBMDF	9	18	24	36	47	65	70	81	86	83	104	103	78	134	292	296	464	485	709	450	1.183	1.040	3.164	3.402	6.230	6.193
CBMERJ	18	49	60	182	143	225	326	430	1.532	511	315	218	156	258	522	625	860	1.908	1.146	1.188	2.033	4.266	8.172	4.290	15.283	14.150
CBMGO	7	5	17	12	33	13	61	21	78	42	116	22	52	13	71	39	181	103	402	116	507	110	1.501	1.322	3.026	1.818
CBMPA	6	2	18	6	37	12	56	53	71	45	58	50	60	24	101	39	190	182	614	338	482	241	1.500	1.038	3.193	2.030
CBMMS	6	8	12	8	20	9	30	21	38	30	52	32	41	31	128	22	236	15	301	81	584	157	1.761	610	3.209	1.024
CBMCE	3	7	7	13	14	22	36	37	48	21	66	73	26	16	43	37	93	101	223	246	320	262	1.948	626	2.827	1.461
CBMAC	2	2	3	3	7	7	10	19	13	16	18	3	12	12	42	33	85	10	120	25	246	64	1.071	124	1.629	318
CBMAP	2	2	4	4	9	0	13	13	19	13	21	17	10	9	29	24	41	39	82	36	187	72	648	267	1.065	496
CBMMA	6	6	14	5	20	4	41	18	56	33	61	32	21	10	42	23	74	70	190	83	365	124	2.014	553	2.904	961
CBMAL	6	2	20	8	31	5	44	23	56	24	76	3	16	7	37	14	104	44	247	102	421	57	1.765	239	2.823	528
CBMPE	5	5	13	13	23	22	60	58	45	45	51	50	9	8	60	57	105	105	206	177	215	167	1.410	1.242	2.202	1.949
CBMMT	5	5	17	8	28	2	55	40	94	15	116	2	54	10	74	11	147	3	398	53	884	127	1.616	391	3.488	667
CBMES	3	3	4	5	8	8	18	17	24	10	27	5	11	11	18	18	30	30	74	3	119	115	664	335	1.000	560
CBMRO	2	1	4	4	6	3	8	4	13	6	18	1	7	6	46	4	51	2	81	21	204	99	840	5	1.280	156
CBMAM	4	2	12	3	20	11	26	4	33	10	42	3	8	8	29	12	59	23	239	14	252	98	1.011	209	1.735	397
CBMMG	7	7	21	16	30	29	110	98	70	42	70	14	126	133	158	165	220	235	836	674	***		2.896	2.449	4.544	3.862
CBMSE	5	0	13	5	15	7	33	6	31	8	34	29	20	5	115	12	174	24	286	47	503	132	779	203	2.008	478
CBMRR	4	0	9	1	10	1	14	3	17	2	19	1	10	6	43	6	66	1	151	23	205	35	798	74	1.346	153
CBMRN	3	0	4	2	12	2	32	6	35	6	54	6	9	4	30	3	40	15	60	39	111	68	675	201	1.065	352

* P – Previsto e E – Existente.

** Todos os dados foram fornecidos pelas corporações através do questionário prévio (Anexo B).

*** A Corporação informou o quantitativo de cabos e soldados juntos.

**** Os Aspirantes-a-oficial foram computados como 2º Tenentes.

***** Os alunos dos cursos de formação foram desconsiderados neste demonstrativo.

Fonte: Dados da pesquisa.

A análise da situação do efetivo foi complementada pelo Quadro 18. Nele estão apresentados os resultados da questão que procurou identificar o critério utilizado pelas corporações para o cálculo de seus efetivos.

Quadro 18: Critério para o Cálculo de Efetivo.

Corporação	Nº Habitantes	Viatura de Socorro	Nenhum	Outros
CBMDF	X			
CBMERJ				X
CBMGO			X	
CBMPA				X
CBMMS			X	
CBMCE	Não Respondido			
CBMAC				X
CBMAP	X			
CBMMA			X	
CBMAL	X			
CBMPE				X
CBMMT		X		
CBMES			X	
CBMRO	X			
CBMAM			X	
CBMMG	X			
CBMSE			X	
CBMRR		X		
CBMRN		X		

Fonte: Dados da pesquisa.

Da análise do Quadro 18 tem-se 26,31% das corporações respondendo que utilizam o critério de número de habitantes para definir o cálculo de seu efetivo; 15,78% o tipo de viatura de socorro; 31,58% outros critérios, e 21,05% que não utilizam nenhum critério.

As corporações que utilizam o critério de número de habitantes especificaram os seguintes parâmetros: CBMMG – 1 BM para cada 3.500 habitantes; CBMRO – 1 BM para cada 1.000

habitantes; CBMAL – 1 BM para cada 1.000 habitantes; CBMAP – 1 BM para cada 350 habitantes; e CBMDF – 1 BM para cada 350 habitantes.

Em relação a essas corporações, observa-se que os parâmetros apresentados encontram-se condizentes com o efetivo previsto em lei e a população dos respectivos estados, conforme demonstrado no Quadro 16.

Quanto ao critério tipo de viaturas de socorro, as corporações que o utilizam não apresentaram dados que possibilitassem a verificação de sua aplicação.

As corporações que utilizam outros critérios para o cálculo de efetivo indicaram uma composição de vários parâmetros, sem contudo apresentarem dados que permitissem uma conferência. Dentre os parâmetros indicados, destacam-se: o tipo das guarnições de serviço e do turno de serviço; e a população, risco potencial das cidades e viaturas de socorro disponíveis.

Deve-se destacar que durante a pesquisa não foi encontrado nenhum parâmetro oficial que estabeleça o critério para o cálculo de efetivo necessário aos corpos de bombeiros militares. Na realidade, foram encontradas apenas algumas orientações do Exército Brasileiro e da *National Fire Protection Association*⁴⁹ – NFPA.

As Normas Gerais para Elaboração dos Quadros de Organização das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares aprovada pela Portaria nº 75 do Estado-Maior do Exército, de

⁴⁹ A *National Fire Protection Association* – NFPA é uma organização internacional de desenvolvimento de normas fundada em 1896 nos Estados Unidos para proteger pessoas, bens e o meio ambiente contra os efeitos danosos de incêndios. Ver *site* <http://www.nfpa.org>.

6 de outubro de 1975, proporciona uma orientação no sentido de que o ponto de partida para o cálculo de efetivos dos corpos de bombeiros deva ser o efetivo que garante as viaturas de socorro.

A NFPA no *Fire Protection Handbook, Section 9 - Organizing for Fire Protection, Chapter 5 - Fire Department Administration and Management* estabelece o parâmetro de três bombeiros (profissional ou voluntário) para cada mil habitantes, para a composição de uma unidade local de bombeiros.

A orientação proporcionada pelo Exército Brasileiro é admitida por três corpos de bombeiros militares. Entretanto, conforme já apresentado, sua aplicação não pôde ser comprovada.

O parâmetro estabelecido pela NFPA pode ser constatado, através do Quadro 16, pelo menos em relação ao efetivo previsto, em duas corporações. O CBMDF e o CBMAC apresentam, respectivamente, uma proporção de 3,04 e 2,92 bombeiros militares para cada mil habitantes. Mantendo-se a observação em relação ao efetivo previsto em lei, tem-se o CBMRR com uma proporção bem superior (4,15), seis corporações apresentando uma proporção entre 1,00 e 2,23 e outras dez, com menos de um bombeiro militar para cada mil habitantes.

Permanecendo com o parâmetro da NFPA e ainda analisando o Quadro 16 (p.125), tem-se, na proporção bombeiro militar existente para cada mil habitantes, um quadro bastante diferenciado em relação ao efetivo previsto em lei. Nesta situação, somente o CBMDF apresenta o parâmetro da NFPA (3,02). As demais corporações apresentam uma proporção variando de 1,04 a 0,09 bombeiros militares para cada mil habitantes.

Dos dados levantados no transcorrer da pesquisa e apresentados nesta seção, pode-se concluir que não existe no Brasil um parâmetro claro que estabeleça a proporção de bombeiros militares para um grupo de habitantes e nenhum critério que permita estabelecer um cálculo para a determinação do efetivo necessário aos corpos de bombeiros militares.

Um dispositivo legal que visa estabelecer, entre outras coisas, as normas gerais de organização e efetivos das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares encontra-se tramitando em fase de Projeto de Lei no Congresso Nacional. Nele, o capítulo referente aos efetivos estabelece que os mesmos serão fixados em lei, em conformidade com a extensão da área territorial, população, índices de criminalidade, riscos potenciais e desastres e condições sócio-econômicas da Unidade da Federação.

Entretanto, o projeto do dispositivo legal, apesar de estabelecer critérios para a cálculo de efetivo, não fixa parâmetros para estes critérios. Com isso, perde-se uma oportunidade de corrigir e disciplinar a questão do cálculo de efetivo destas corporações no Brasil.

4.1.3 Estrutura Atual

Os corpos de bombeiros militares, conforme já apresentado no Capítulo 2, estão estruturados e organizados em conformidade ao previsto no Decreto-Lei Federal nº 667, de 2 de julho de 1969. Com base neste dispositivo legal, as corporações devem ser constituídas por Órgãos de Direção, Apoio e Execução.

A partir do estabelecido na Legislação Federal, as corporações têm sua organização disposta em uma Lei de Organização Básica - LOB. Esta Lei, de âmbito de cada Unidade da Federação, é quem define de forma pormenorizada a organização básica de cada corporação.

Desta forma, as LOBs tornam-se um instrumento fundamental para análise das atuais estruturas organizacionais. O Quadro 19, a título de referência para consulta, apresenta as atuais LOBs dos corpos de bombeiros militares.

Quadro 19: Lei de Organização Básica.

Corporação	Lei de Organização Básica
CBMDF	Lei nº 8.255 de 20/11/1991
CBMERJ	Lei nº 250 de 02/07/1979
CBMGO	Não Informada
CBMPA	Lei nº 5.371 de 15/12/1992
CBMMS	Lei nº 049 de 11/07/1990
CBMCE	Não Informada
CBMAC	Lei nº 034 de 18/12/1991
CBMAP	Lei nº 343 de 09/05/1997
CBMMA	Lei nº 4.570 de 14/06/1994
CBMAL	Lei nº 6.212 de 26/12/2000
CBMPE	Lei nº 12.153 de 26/12/2001
CBMMT	Lei nº 032 de 19/10/1994
CBMES	Lei nº 101 de 22/09/1997
CBMRO	Lei nº 192 de 19/11/1979
CBMAM	Lei nº 2.538 de 08/06/1998
CBMMG	Lei nº 054 de 13/12/1999
CBMSE	Não Informada
CBMRR	Lei nº 052 de 28/12/2001
CBMRN	Lei nº 220 de 22/03/2002

Fonte: Dados da pesquisa.

Das LOBs derivam os organogramas das corporações, que são “inevitavelmente, a primeira coisa à mão para quem esteja investigando a estrutura” (Mintzberg, 1995:28).

As Normas Gerais para Elaboração dos Quadros de Organização das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares⁵⁰, apresentam o seguinte conceito de organograma para as corporações:

É um gráfico que apresenta, de uma maneira simplificada, a estrutura da organização policial militar [bombeiro militar], destacando o conjunto de ligações de autoridade existentes entre os Órgãos que constituem a estrutura. É uma “fotografia” da hierarquia e da divisão de atividades da organização.

Analisando algumas LOBs e o organograma dos corpos de bombeiros militares constatou-se que, de uma maneira geral, eles realmente estão estruturados basicamente em Órgãos de Direção – Geral e Setorial –, de Apoio e Execução.

Os Órgãos de Direção estão incumbidos do planejamento geral, no tocante às necessidades de material, de pessoal e a forma de emprego das corporações para o cumprimento de suas missões. Coordenam, fiscalizam e controlam a atuação dos Órgãos de Apoio e Execução, por meio de diretrizes e ordens.

Os Órgãos de Apoio atendem às necessidades gerais de pessoal e de material das corporações, realizando as atividades-meio. Atuam em cumprimento às diretrizes e ordens emanadas dos Órgãos de Direção.

⁵⁰ Portaria nº 75 do Estado-Maior do Exército, de 06 de outubro de 1975, alterada pela Portaria nº 12 – EME, de 22 de fevereiro de 1980.

Por fim, os Órgãos de Execução são os que realizam as atividades-fins das corporações, cumprindo suas destinações através de ordens e diretrizes emanadas dos Órgãos de Direção, com a utilização dos recursos disponibilizados pelos Órgãos de Apoio.

O Quadro 6, no Capítulo 2, apresentou exemplos de órgãos componentes dos Órgãos da estrutura básica de uma corporação. Nesta seção, tomando por base os dados levantados no questionário prévio, apresentam-se as conclusões oriundas da comparação das estruturas organizacionais das corporações componentes do universo da pesquisa.

Têm-se, na maioria das corporações, os Órgãos de Direção abrangendo os Órgãos de Direção Geral e os Órgãos de Direção Setorial. Os primeiros incluem: Comando-Geral, Assessorias, Comissões, Ajudância Geral e o Estado-Maior Geral. Os segundos são basicamente compreendidos pelas diversas Diretorias. Elas tratam, em geral, dos assuntos relativos a pessoal, ensino e instrução, finanças, apoio logístico e planejamento.

Dos Órgãos de Direção Geral tem-se no Estado-Maior Geral o órgão central do sistema de planejamento administrativo, programação e orçamento. Ele é responsável perante o comandante-geral pelo: estudo, planejamento, coordenação, fiscalização e controle de todas as atividades da Corporação. Para tanto, de uma forma geral, ele é constituído da seguinte forma:

- 1ª Seção (BM/1): assuntos relativos a pessoal e legislação;
- 2ª Seção (BM/2): assuntos relativos a informações;
- 3ª Seção (BM/3): assuntos relativos à instrução, ensino e operações;
- 4ª Seção (BM/4): assuntos relativos à logística e patrimônio;
- 5ª Seção (BM/5): assuntos relativos a relações públicas; e

- 6ª Seção (BM/6): assuntos relativos a planejamento administrativo e orçamentário.

Os Órgãos de Apoio compreendem basicamente os Centros de Ensino e Instrução, Centros de Assistência Social, Centros de Suprimento e Manutenção e Centros de Educação Física. Os Centros, assim como as Diretorias, foram criados de acordo com o crescimento e necessidades das corporações após as emancipações.

Os Órgãos de Execução são compreendidos pelas Unidades Operacionais. Em todas as corporações elas mantêm a mesma finalidade e são organizadas dentro de áreas específicas de atuação.

Na realidade, o que se encontrou foi uma diferenciação em termos de nomenclatura, variando entre Grupamento de Bombeiros (GB ou GBM), Grupamento de Incêndio (GI) e Batalhão de Bombeiros Militar (BBM), além de outras específicas, como por exemplo: Grupamento Marítimo (GMar), Grupamento de Busca e Salvamento (GBS) e Grupamento de Bombeiros de Atendimento Pré-Hospitalar (GBAPH).

As Unidades Operacionais se estruturam, a exemplo das corporações, em comando e subunidades. Existem casos em que o comando é integrado pelo comandante e pelo estado-maior que se constitui de quatro seções: pessoal (B1); informações (B2); instrução e operações (B3); e logística (B4). Em outros casos, a estrutura de estado-maior foi substituída por seções que tratam dos assuntos administrativos e operacionais de forma distinta.

As subunidades são divididas, no caso dos Grupamentos, em Subgrupamentos, Destacamentos e Postos de Bombeiros Militares. Já os Batalhões se estruturam operacionalmente em Companhias, Pelotões e Destacamentos.

A análise mostrou que em algumas corporações existe uma redundância de órgãos. Apesar de na prática possuírem finalidades distintas (como por exemplo: Seções do Estado-Maior Geral e do Estado-Maior das Unidades Operacionais; e Seções do Estado-Maior Geral e Diretorias) eles acabam sobrepondo funções e gerando uma concorrência prejudicial à administração das corporações.

De uma maneira geral, a estrutura organizacional apresenta-se complexa e com um excessivo número de níveis decisórios.

Paralelamente à análise das LOBs e dos organogramas, a investigação buscou levantar se, após as emancipações da polícias militares, houve alguma mudança nas estruturas em termos de inovação. As respostas a esta questão encontram-se tabuladas no Quadro 20.

Quadro 20: Mudança na Estrutura em Termos de Inovação.

Inovação na Estrutura Organizacional				
Resposta	Sim	Não	Não Respondido	Total
Qtd.	11	04	02	17
%	64,71	23,53	11,76	100

Fonte: Dados da pesquisa.

Por não terem vivenciado processos de emancipação, esta questão não foi dirigida aos Corpos de Bombeiros Militares do Distrito Federal e do Rio de Janeiro. Em relação às respostas, a grande maioria das corporações (64,71%) respondeu que houve algum tipo de inovação na

estrutura após as emancipações. Entretanto, analisando as respostas que especificaram as mudanças ocorridas, verificou-se que:

1) De uma maneira geral, as mudanças não se configuram em inovações, pois as corporações permaneceram com a estrutura básica apresentada na Legislação Federal.

2) As mudanças apresentadas como inovações, basicamente a criação de Órgãos de Direção Setorial, na realidade, foram necessidades decorrentes da transformação dos Corpos de Bombeiros de Órgãos de Execução das Polícias Militares em Corporações independentes.

3) Efetivamente, podem-se citar os Corpos de Bombeiros Militares de Pernambuco, Alagoas e Amazonas como corporações que apresentam algumas inovações. Nelas ocorreu a extinção das Seções do Estado-Maior Geral e a criação do Conselho de Políticas Estratégicas. As funções desempenhadas pelo Estado-Maior Geral passaram para os Órgãos de Direção Setorial (diretorias) e o Conselho assumiu o papel de órgão central de assessoramento ao comando-geral.

Em resumo, ao se analisar a estrutura organizacional dos corpos de bombeiros militares emancipados, observa-se a manutenção de uma estrutura tradicional, com alto nível de formalização, centralização das decisões, especialização das tarefas, comunicação vertical e o uso de formas tradicionais de departamentalização.

As corporações operam notadamente de acordo com os princípios clássicos da administração, onde:

A autoridade formal infiltra-se de cima para baixo em uma hierarquia claramente definida, através da qual é cuidadosamente mantido o princípio de unidade de comando, como também o é a rígida distinção entre linha e assessoria (Mintzberg, 1995:167).

4.1.4 Proposta de Mudança Estrutural

Este bloco de questões procurou identificar a existência de propostas de mudança em relação à estrutura das corporações, o que se pretende com elas e em que estágio se encontram. Buscou-se ainda, caso existissem propostas, identificar se elas tomaram como base alguma pesquisa acadêmica. A tabulação das respostas aos questionamentos é encontrada nos Quadros 21 e 22.

Quadro 21: Proposta de Mudança Estrutural.

Mudança Estrutural Proposta em andamento			
Resposta	Sim	Não	Total
Qtd.	12	07	19
%	63,15	36,85	100

Fonte: Dados da pesquisa.

Do universo da pesquisa, 63,15% das corporações afirmaram que possuem proposta de mudança estrutural em andamento e que elas se encontram em fase de estudos internos ou em apreciação por parte do Poder Executivo estadual. Dentre as propostas relatadas destacam-se:

- a. projetos de novas unidades operacionais e interiorização das corporações;
- b. redução dos serviços administrativos e aumento da operacionalidade;
- c. terceirização de serviços;
- d. modernização dos setores administrativos;
- e. aumento de efetivo; e
- f. adequação e modernização da legislação das corporações.

Quadro 22: Proposta de Mudança Estrutural com Base em Pesquisa Acadêmica.

Mudança Estrutural Proposta com Base em Pesquisa Acadêmica			
Resposta	Sim	Não	Total
Qtd.	04	08	12
%	33,34	66,66	100

Fonte: Dados da pesquisa.

Em relação às corporações que possuem propostas de mudança estrutural, apenas 33,34% responderam que tomaram por base alguma pesquisa acadêmica no seu desenvolvimento.

As pesquisas acadêmicas não foram aprofundadas nesta investigação. Todavia, devem-se destacá-las para eventuais consultas. São elas:

- CBMSE – trabalho elaborado por oficial da corporação durante o Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais realizado no CBMERJ. O trabalho aborda a questão da interiorização da corporação.
- CBMMG – pesquisas produzidas pela corporação em parceria com o Centro Federal de Tecnologia de Minas Gerais – CEFET/MG. As pesquisas têm como foco a redução dos serviços administrativos com aumento da operacionalidade e terceirização de serviços.
- CBMAP – consultoria realizada por empresa contratada pelo governo estadual. A consultoria visa modernização dos setores administrativos do Estado do Amapá.
- CBMERJ - trabalhos monográficos elaborados por oficiais da corporação nos Cursos de Aperfeiçoamento de Oficiais e Superior de Bombeiros. A corporação não detalhou os aspectos abordados pelos trabalhos.

Deste bloco, pode-se concluir que existem corporações se movimentando no sentido de realizar alguma mudança estrutural. Entretanto, existe uma carência de pesquisas acadêmicas que abordem a questão estrutural de uma maneira mais aprofundada, observando sobretudo que, dentro de uma tendência contemporânea, *“as formas de estruturação organizacional evoluíram muito nos últimos anos, adquirindo cada vez mais, a perspectiva de variação e flexibilidade”* (Motta,2001a:86).

4.1.5 Posicionamento no Cenário da Segurança Pública

As questões agrupadas neste bloco procuraram verificar a subordinação dos corpos de bombeiros militares na estrutura administrativa dos governos estaduais e como eles se posicionam em relação à Política de Segurança Pública em curso nos respectivos Estados. A referência temporal para análise dos questionamentos compreende as gestões dos governos estaduais realizadas no período de 1999 a 2002. O primeiro questionamento encontra-se representado no quadro abaixo.

Quadro 23: Subordinação dos Corpos de Bombeiros Militares.

Subordinação SESP		
Resposta	Sim	Não
Qtd.	09	10
%	47,37	52,63

Fonte: Dados da pesquisa.

Tem-se, da análise direta do Quadro 23, que 47,37% das corporações estão subordinadas às Secretarias Estaduais de Segurança Pública – SESP. No entanto, se faz necessário colocar que, nos Estados de Pernambuco, Rio Grande do Norte, Alagoas e Pará, as SESP’s foram

reestruturadas sob a forma de Secretarias Estaduais de Defesa Social, e no Mato Grosso do Sul os assuntos de justiça e segurança pública são tratados pela Secretaria Estadual de Justiça e Segurança Pública – SEJUSP.

Com base na colocação realizada no parágrafo anterior, o percentual de corporações subordinadas à segurança pública sobe para 73,68%. Encontram-se, fora deste contexto, o CBMERJ, subordinado à Secretaria Estadual de Defesa Civil e os Corpos de Bombeiros Militares de Minas Gerais, Roraima, Acre e Amapá que estão subordinados diretamente aos Governadores Estaduais.

Com relação à Política de Segurança Pública dos governos estaduais, conforme demonstram os dados apresentados no Quadro 24, tem-se um percentual total de 73,68% das corporações se considerando integradas e parcialmente integradas.

Quadro 24: Política de Segurança Pública.

Política de Segurança Pública				
Resposta	Integrada	Parcialmente Integrada	Excluída	Sem comentário
Qtd.	07	07	04	01
%	36,84	36,84	21,05	5,27

Fonte: Dados da pesquisa.

Por fim, cabe ressaltar que não foram levantados dados relativos aos investimentos realizados pelos governos estaduais nas corporações e nem os aspectos e a forma como elas estão inseridas na Política de Segurança Pública dos estados. A análise destas questões possibilitaria, em primeiro lugar, uma confrontação com a opinião emitida pelas corporações e, em segundo, a visualização da exata dimensão que os corpos de bombeiros militares ocupam no cenário da segurança pública.

4.1.6 Mudança Organizacional

Este último bloco procurou diagnosticar como os corpos de bombeiros militares se posicionam em relação ao tema “mudança organizacional” e o que eles imaginam em termos de interesse. O posicionamento das corporações encontra-se registrado no Quadro 25.

Quadro 25: Posição em Relação ao Tema “Mudança Organizacional”.

Mudança Organizacional						
Resposta	Muito Interessada	Interessada	Pouco Interessada	Desinteressada	Indiferente	Não Respondeu
Qtd.	09	07	02	00	00	01
%	47,36	36,84	10,53	00	00	5,27

Fonte: Dados da pesquisa.

Das questões contidas neste bloco, somente uma corporação não as respondeu. Em relação ao nível de interesse sobre o tema “mudança organizacional”, 47,36% das corporações se posicionam de forma muito interessada, 36,84% de forma interessada e somente 10,53% pouco interessadas.

Apesar de a grande maioria das corporações se posicionar com algum nível de interesse, esta posição não se refletiu no momento da descrição do que elas imaginam sobre o referido tema. Das poucas descrições apresentadas, destacam-se, os seguintes assuntos:

- a. racionalização administrativa;
- b. ênfase na operacionalidade (atividade-fim);
- c. aprimoramento dos recursos humanos e materiais;
- d. terceirização de serviços; e

e. Proposta de Emenda à Constituição – PEC que estabelece modificações da estrutura do sistema de segurança pública prevista na Constituição Federal.

Dos assuntos apresentados, tem-se uma expectativa natural sobre a PEC em tramitação no Congresso Nacional, pois a sua aprovação forçosamente implicará em mudanças em todos os corpos de bombeiros militares. Os demais assuntos revelam uma preocupação voltada em última instância para a atividade-fim, ou seja, os serviços prestados à sociedade e que são a razão de existência das corporações.

Finalizando esta primeira parte da análise dos resultados, espera-se que o detalhamento das questões tenha contribuído de forma significativa com o objetivo de retratar os corpos de bombeiros militares emancipados das polícias militares em aspectos mais amplos da pesquisa. Em seguida, a segunda parte apresenta o tratamento dos dados relativos à questão central da dissertação.

4.2 Análise da Questão Central da Pesquisa

A obtenção dos dados seguiu o estabelecido na metodologia da pesquisa. A aplicação do questionário nos sujeitos da pesquisa (Anexo E), em virtude da diferença do efetivo existente de oficiais superiores em cada corporação componente da amostra da pesquisa, foi procedida no maior número possível de oficiais. Não houve a preocupação de se estabelecer um percentual fixo de entrevistados em relação ao efetivo existente em cada corporação.

Nos Corpos de Bombeiros Militares do Pará, Pernambuco e Minas Gerais o questionário só não foi aplicado nos oficiais superiores que se encontram afastados das corporações por algum motivo. Muito embora, por ocasião da visita do pesquisador, foi possível o contato com alguns deles, pois eles se encontravam no comando-geral das corporações tratando de assuntos de serviço.

Com relação aos oficiais superiores que servem nos quartéis do interior a quem não foi possível aplicar pessoalmente o questionário, utilizou-se, onde existia, a Internet como auxílio.

No CBMES não foram entrevistados os dois oficiais superiores que formaram o grupo de foco e o próprio pesquisador. No CBMERJ, em decorrência do grande número de oficiais superiores, foram entrevistados os que freqüentavam o Curso Superior de Bombeiros Militar, alguns do Estado-Maior Geral e outros que servem no município de Campos dos Goytacazes. Nesta corporação, além da visita do pesquisador, utilizou-se também, em alguns casos, os recursos da Internet para enviar e receber os questionários.

Desta forma, os dados necessários para a investigação foram obtidos a partir do quantitativo de sujeitos apresentados no Quadro 26.

Quadro 26: Sujeitos da Pesquisa.

Amostra	Sujeitos da Pesquisa				
	Oficiais Superiores				
	Efetivo Existente*	Entrevistados			% Total de Entrevistados
		GC	GOS	Total	
CBMES	16	02	11	13	81,25
CBMERJ	456	00	35	35	07,68
CBMPA	20	02	13	15	75,00
CBMPE	40	02	22	24	60,00
CBMMG	52	02	31	33	63,46
Total	584	08	112	120	20,54
* Dados fornecidos pelas corporações através do questionário prévio (Anexo B).					

Fonte: Dados da pesquisa.

Conforme estabelecido na metodologia da investigação, com os sujeitos do Grupo de Comando (GC) realizou-se uma entrevista (Anexo D) e com os do Grupo de Oficiais Superiores (GOS) aplicou-se um questionário (Anexo E).

No caso do GC do CBMPA não foi possível conciliar a agenda do comandante-geral com a visita do pesquisador. Neste caso, entrevistou-se o tenente-coronel mais antigo daquela corporação, incluindo-o no CG.

Durante a fase de pesquisa de campo, houve no Estado do Rio de Janeiro, por motivos eleitorais, a substituição do Chefe do Poder Executivo. Este fato trouxe como consequência a mudança da cúpula do CBMERJ.

Diante deste acontecimento e da impossibilidade de se programar nova visita à corporação, optou-se por desconsiderar o GC do CBMERJ. Deve-se salientar que esta posição não comprometeu o resultado final da investigação.

A análise do comportamento dos parâmetros norteadores do “desenho” organizacional foi fundamentada nas respostas obtidas do questionário aplicado ao GOS. As respostas das entrevistas do GC reforçaram a análise em alguns pontos.

Como forma de representação, optou-se por tabelas. Entretanto, antes da apresentação da tabulação dos dados da pesquisa propriamente dita, foram tabulados os dados que permitiram a caracterização dos sujeitos participantes da pesquisa.

4.2.1 Caracterização dos Sujeitos

A caracterização dos sujeitos do GC limitou-se a faixa etária, anos de serviços prestados e tempo nos atuais cargos. Desta caracterização, pelos motivos já expostos, estão excluídos o CBMERJ e o Comandante-Geral do CBMPA.

Dos participantes da pesquisa integrantes do GC, sete são coronéis e um é tenente-coronel. Eles apresentam em média 46 anos de idade e 26 anos de serviços prestados às corporações. Em relação ao tempo nos cargos de comandante-geral e subcomandante-geral apresentam um tempo médio de 10,5 meses⁵¹. A Tabela 1 apresenta os tempos nos cargos e as respectivas datas de nomeação.

⁵¹ No caso do CBMPA o tempo no cargo do tenente-coronel entrevistado coincide com a data de nomeação do comandante-geral.

Tabela 1 – Distribuição quanto ao Tempo no Cargo.

Corporação	Data de nomeação dos comandos e subcomandos gerais	Tempo nos cargos em meses ¹
CBMES	1º/03/2001	16
CBMPE	10/04/2001	15
CBMPA	26/11/2001	08
CBMMG	09/04/2002	03
1. Para a cálculo do tempo nos cargos consideraram-se os meses inteiros completados no mês de julho de 2002.		

Fonte: Dados da pesquisa.

Buscou-se, na caracterização dos sujeitos do GOS, apresentar como eles se distribuem em termos de postos, faixa etária, anos de serviços prestados, função exercida, região do estado em que trabalham e área dentro da atividade de bombeiro com que mais se identificam.

Dos participantes do GOS, 8,04% são coronéis, 31,25% tenentes-coronéis e 60,71% maiores, conforme demonstra a Tabela 2.

Tabela 2 – Distribuição quanto ao Posto.

Posto	Participantes	%
Coronel	09	8,04
Tenente-Coronel	35	31,25
Major	68	60,71
Total	112	100,00

Fonte: Dados da pesquisa.

Em relação à faixa etária, representada na Tabela 3, os participantes se encontram entre as idades de 31 a 48 anos, numa média em torno de 40 anos.

Tabela 3 – Distribuição quanto à Faixa Etária.

Idade	Participantes	%
31-35	18	16,07
36-40	47	41,96
41-45	37	33,04
45-50	10	8,93
Total	112	100,00

Fonte: Dados da pesquisa.

Quanto ao tempo de serviços prestados às corporações, os participantes se encontram entre 11 e 29 anos, sendo que a média gira em torno de 20 anos de serviços prestados. Os dados em relação a essa questão encontram-se registrados na Tabela 4.

Tabela 4 – Distribuição quanto ao Tempo de Serviço.

Tempo de Serviço	Participantes	%
10-15	21	18,75
16-20	49	43,75
21-25	34	30,36
26-30	08	7,14
Total	112	100,00

Fonte: Dados da pesquisa.

Em relação à função que exercem nas corporações, os participantes, por se tratarem de oficiais superiores, se encontram na média e alta gerência. Onde, 20,54% são encontrados nas Seções do Estado-Maior Geral (Órgão de Direção Geral), 34,82% nos Órgãos de Execução em funções de comandante ou subcomandante de Unidades Operacionais e 7,14% na chefia de Centros dos Órgãos de Apoio.

Exercendo outras funções, aparecem 37,50% dos participantes. Na grande maioria, estas funções estão vinculadas aos Órgãos de Direção Setorial como as Diretorias. Entretanto, devem-se registrar também, as funções exercidas nas Coordenadorias de Defesa Civil, Casa Militar e Assessorias Militares em outros Poderes. A Tabela 5 apresenta a distribuição dos participantes quanto à função exercida.

Tabela 5 – Distribuição quanto à Função Exercida.

Função Exercida	Participantes	%
Oficial de Estado-Maior Geral	23	20,54
Comandante de Unidade	22	19,64
Chefe de Centro	08	7,14
Subcomandante de Unidade	17	15,18
Outras	42	37,50
Total	112	100,00

Fonte: Dados da pesquisa.

Em relação à região dos estados em que os participantes trabalham atualmente, a grande maioria (84,82%) se encontra na região metropolitana, contra 15,18% na região interiorana dos estados. A Tabela 6 registra a distribuição quanto à região de trabalho.

Tabela 6 – Distribuição quanto à Região de Trabalho.

Região	Participantes	%
Metropolitana	95	84,82
Interiorana	17	15,18
Total	112	100,00

Fonte: Dados da pesquisa.

Por fim, em relação à área dentro da atividade de bombeiro com que mais se identificam, os participantes se distribuem de forma uniforme nas áreas de busca e salvamento, combate a incêndio e ensino bombeiro militar com um percentual de 18,75% em cada. Em seguida, aparecem as áreas de prevenção de incêndios com 17,75% e defesa civil com 12,50%. Em percentuais abaixo de 10,00% aparecem as áreas de emergência médica e perícia de incêndios, conforme demonstra a Tabela 7.

Tabela 7 – Distribuição quanto a Atividade de Bombeiro.

Atividade de Bombeiro	Participantes	%
Combate a Incêndios	21	18,75
Busca e Salvamento	21	18,75
Prevenção de Incêndios	20	17,85
Ensino Bombeiro Militar	21	18,75
Emergência Médica	9	8,04
Perícia de Incêndios	6	5,36
Defesa Civil	14	12,50
Total	112	100,00

Fonte: Dados da pesquisa.

Quando da realização da pesquisa de campo, pode-se afirmar que as corporações receberam o pesquisador de forma muito atenciosa e dentro das expectativas.

Os integrantes do Grupo de Comando teceram comentários, enfatizando a importância do tema da investigação e da necessidade de as corporações abordarem outros temas que tragam uma nova visão e modernidade administrativa.

Os participantes do Grupo de Oficiais Superiores, após tomarem conhecimento do objetivo da pesquisa e terem contato com o instrumento de coleta de dados, elogiaram as questões apresentadas e a relevância do tema. Sentiu-se, de uma maneira geral, uma aceitação muito grande e uma sensação de satisfação em terem participado da pesquisa.

Em alguns casos, durante a aplicação do questionário, os participantes apresentaram justificativas mais longas ou aprofundaram comentários que em muito enriqueceram a investigação.

4.2.2 Análise dos Parâmetros Norteadores do “Desenho” Organizacional

Os dados obtidos na investigação estão representados nesta seção em termos de resultados globais das corporações. Entretanto, a título de consulta e futuras análises, no Anexo F, eles são apresentados de forma individualizada para cada uma das corporações componentes da amostra da pesquisa.

Na tabulação e análise dos resultados globais, as questões foram reunidas em blocos, como forma de retratar cada um dos parâmetros norteadores do “desenho” organizacional dos corpos de bombeiros militares. Alguns blocos, em virtude dos agrupamentos dos parâmetros (p. 89), retratam mais de um deles.

O primeiro bloco, abrangendo as questões 1, 2, 3, 4 e 5, abordou aspectos vinculados ao parâmetro da especialização da tarefa.

Inicialmente, procurou-se verificar se os níveis hierárquicos das corporações são condizentes com a forma de divisão do trabalho (1ª questão). Em relação a esta questão, observou-se um certo equilíbrio de opiniões, 53,57% dos participantes responderam que os níveis hierárquicos não são condizentes e 46,43% que eles são condizentes. As opiniões estão registradas na Tabela 8.

Tabela 8 – Níveis Hierárquicos x Divisão do Trabalho.

Resposta	Qtd.	%
Sim	52	46,43
Não	60	53,57
Total	112	100,00

Fonte: Dados da pesquisa.

Do exposto no referencial teórico (p. 93), pode-se afirmar que os papéis dos integrantes dos corpos de bombeiros militares estão divididos entre três grupos distintos (oficiais; subtenentes e sargentos; e cabos e soldados) e que as tarefas de cada um são definidas em normas e regulamentos. Este fato indica uma racionalização na forma de divisão do trabalho, sem contudo oferecer dados que indiquem se os atuais níveis hierárquicos são condizentes ou não com ela.

Da mesma forma, apesar de a maioria dos oficiais superiores terem opinado negativamente, o resultado demonstrado não é suficiente para se apresentar uma conclusão definitiva sobre o assunto. Ele necessita ser abordado em aspectos práticos da rotina diária das corporações. A análise pormenorizada e a comparação das atividades que cada nível hierárquico executa poderão trazer elementos que comprovem ou rejeitem a posição assumida pela maioria.

A 2ª questão visou levantar se a diminuição dos níveis hierárquicos traria algum prejuízo operacional para as corporações. A maioria absoluta (74,11%) respondeu que não traria prejuízo, conforme se visualiza na Tabela 9.

Tabela 9 – Diminuição de Níveis Hierárquicos x Prejuízo Operacional.

Resposta	Qtd.	%
Sim	29	25,89
Não	83	74,11
Total	112	100,00

Fonte: Dados da pesquisa.

Esta questão, também, foi avaliada pela maioria dos integrantes do GC de forma favorável e até mesmo como necessária para aumentar a produtividade. Porém, foram apresentadas algumas preocupações que devem ser consideradas no momento de uma eventual diminuição de níveis.

Salientou-se, em primeiro lugar, o aspecto da motivação, uma vez que a ascensão na hierarquia militar é um fator de motivação e adoção de nova postura por parte do militar promovido, sem contar com a melhoria salarial. Em segundo lugar, a preocupação se concentrou na necessidade do estabelecimento de um plano de cargos e salários que garanta um fluxo normal da carreira e evite eventuais perdas salariais com uma redução de níveis.

A 3ª questão surge como um complemento natural da questão anterior. Pois, com uma eventual diminuição de níveis hierárquicos, torna-se inevitável o questionamento de quais níveis devem ser suprimidos.

Revisitando o referencial teórico (p. 45), encontra-se que os corpos de bombeiros militares apresentam, tradicionalmente, treze níveis hierárquicos; e que de acordo com o Decreto-Lei

Federal nº 667/69, estes níveis, se convier às corporações, podem ser suprimidos em um ou mais postos ou graduações.

Assim, a análise desta delicada questão foi realizada com base na opinião dos oficiais superiores e respeitando-se os círculos hierárquicos⁵² existentes na estrutura hierárquica das corporações.

Do total de sujeitos do GOS, 13,40% se manifestaram pela manutenção dos atuais níveis hierárquicos. Os demais participantes foram favoráveis a redução de níveis, mas apresentaram divergências em relação aos níveis a serem suprimidos.

A Tabela 10 registra todas as opiniões emitidas na investigação. A partir delas, foram selecionados, dentro de cada círculo, os níveis hierárquicos que apresentaram o maior percentual de opiniões.

Tabela 10 – Supressão de Níveis Hierárquicos.

Círculo Hierárquico	Posto e Graduação	Opiniões	%
Oficiais Superiores	Cel	1	0,24
	Ten Cel	39	9,51
	Maj	12	2,93
Oficiais Intermediários	Cap	3	0,73
Oficiais Subalternos	1º Ten	5	1,22
	2º Ten	82	20,00
Subtenentes e Sargentos	Sub Ten	43	10,49
	1º Sgt	34	8,30
	2º Sgt	78	19,02
	3º Sgt	57	13,90
Cabos e Soldados	Cb	51	12,45
	Sd	5	1,21
Total		410	100,00

Fonte: Dados da pesquisa.

⁵² Círculos hierárquicos são âmbitos de convivência entre os militares da mesma categoria e têm a finalidade de desenvolver o espírito de camaradagem, em ambiente de estima e confiança, sem prejuízo do respeito mútuo.

No círculo dos oficiais superiores o posto de tenente-coronel contou com 9,51% das opiniões e no de oficiais subalternos o posto de 2º tenente obteve 20%.

Analisando o círculo dos subtenentes e sargentos, a graduação de subtenente recebeu 10,49% e as de 2º e 3º sargento obtiveram juntas 32,92% das opiniões. Por fim, no círculo dos cabos e soldados, a graduação de cabo contou com 12,45% das opiniões para a sua supressão.

Deve-se registrar que no momento das respostas, os participantes frisaram que a opção em relação aos tenentes e sargentos era a de se manter apenas um único nível em cada posto e graduação (tenente e sargento). Por esta razão é que no círculo dos subtenentes e sargentos aparecem as graduações de 2º e 3º sargento com um único percentual.

Desta forma, a nova escala hierárquica dos corpos de bombeiros militares apresentaria uma redução de treze para seis níveis hierárquicos. A sua composição se daria pelos níveis de coronel, major, capitão, tenente, sargento e soldado.

Os integrantes do GC, de uma forma geral, também expressaram que os níveis hierárquicos poderiam ser reduzidos para seis e apresentar uma composição idêntica a sugerida pelos oficiais superiores. O depoimento de um dos integrantes do GC ilustra esta posição:

“Sou inteiramente favorável à redução. São muitos níveis, a população não sabe a distinção, eles ficam apenas para a corporação ou para outros militares. Temos muitos sargentos e tenentes, como também não há necessidade de subtenentes e tenentes-coronéis. Acredito que cinco ou seis níveis seriam suficientes.”

De forma prática e concreta, o exemplo das mudanças estruturais ocorridas na Brigada Militar do Rio Grande do Sul – BMRS parece ser altamente positivo para ilustrar os assuntos abordados pelas questões 2 e 3.

Atualmente a BMRS conta com oito níveis hierárquicos na seguinte configuração: coronel, tenente-coronel, major, capitão, 1º tenente, 1º sargento, 2º sargento e soldado⁵³. A diminuição de níveis hierárquicos implantada pela BMRS foi complementada por outros dispositivos legais que garantiram um plano de carreira aos seus policiais militares⁵⁴.

A estrutura hierárquica adotada pela BMRS é decorrente de estudos voltados para a atividade policial militar. Entretanto, este fato não invalida a análise do seu modelo pelos corpos de bombeiros militares. Ele pode oferecer respostas e uma visão prática no trato da questão de diminuição de níveis hierárquicos nas organizações militares estaduais.

Em relação à reestruturação na carreira dos bombeiros militares (4ª questão), 88,40% dos oficiais superiores responderam que não existe nenhum estudo neste sentido nas corporações. As respostas estão registradas na Tabela 11. Analisando as respostas positivas, observou-se que os exemplos de estudos se referem a assuntos que tratam, em geral, de aspectos organizacionais e não da carreira dos servidores.

⁵³ Ver Lei Complementar nº 10.990, de 18 de agosto de 1997 (Estatuto dos Servidores Militares do Estado do Rio Grande do Sul).

⁵⁴ Ver Lei Complementar nº 10.991, de 18 de agosto de 1997 (Organização Básica da Brigada Militar); Lei Complementar nº 10.992, de 18 de agosto de 1997, alterada pela Lei 11.272 de 18 de dezembro de 1998 (Carreira dos Servidores Militares do Estado do Rio Grande do Sul) e Lei Complementar nº 10.993, de 18 de agosto de 1997 (Efetivo da Brigada Militar).

Tabela 11 – Reestruturação na Carreira dos Bombeiros Militares.

Resposta	Qtd.	%
Sim	13	11,60
Não	99	88,40
Total	112	100,00

Fonte: Dados da pesquisa.

A questão seguinte (5ª questão) buscou verificar, diante da diversidade de áreas de atuação e da formação geral recebida inicialmente pelos bombeiros militares, que importância assume a especialização do trabalho para as corporações.

As opiniões, praticamente em sua totalidade, apontaram que a especialização do trabalho é importante. Sendo que 66,69% dos participantes entendem como muito necessária e 32,15% como necessária. A Tabela 12 apresenta as respostas em relação a essa questão.

Tabela 12 – Importância da Especialização do Trabalho.

Resposta	Qtd.	%
Muito Necessária	75	66,96
Necessária	36	32,15
Pouco Necessária	01	0,89
Desnecessária	00	00
Total	112	100,00

Fonte: Dados da pesquisa.

Os corpos de bombeiros militares, já há muito tempo, não são responsáveis somente por “apagar fogo”. As missões legais das corporações (p. 4) exigem o preparo dos bombeiros militares para atuação em diversas áreas.

Por conta disto, na fase de formação é transmitida uma pluralidade de conhecimentos que acabam preparando os bombeiros militares para atuarem mais como “generalistas” do que especialistas.

Neste sentido, a especialização do trabalho após a formação inicial ganha uma importância vital para aumentar a qualidade dos serviços prestados pelas corporações à sociedade. Este fato é amplamente reconhecido pelos participantes da investigação.

Por fim, deve-se ressaltar que todos os trabalhos desenvolvidos pelo bombeiros militares são tidos como “profissionais” (p. 92). Na realidade eles são complexos e exigem considerável especialização para dominar as habilidades e conhecimentos, mas por causa do controle que sofrem dos níveis hierárquicos e da forte padronização acabam perdendo, pelo menos à luz da teoria, esta condição.

No segundo bloco, questões 6, 7 e 8, foram avaliados os aspectos relacionados com a formalização do comportamento.

Em relação à padronização dos processos de trabalho nas corporações, ou seja, a formalização do comportamento (6ª questão), 80,36% dos oficiais superiores entendem que eles não estão definidos de forma clara para todos, conforme se visualiza na Tabela 13.

Tabela 13 – Formalização do Comportamento.

Resposta	Qtd.	%
Sim	22	19,64
Não	90	80,36
Total	112	100,00

Fonte: Dados da pesquisa.

A formalização do comportamento deve ser examinada em duas situações distintas. A primeira relacionando-se ao militarismo e a segunda à atividade operacional de bombeiro. A investigação fez referência à segunda situação.

A 7ª questão procurou avaliar, levando em consideração a atual padronização dos processos de trabalho, se os corpos de bombeiros militares estão sendo eficientes e eficazes no desempenho de suas missões constitucionais.

Nesta avaliação, 72,32% dos participantes acreditam que, em decorrência da atual padronização do trabalho, as corporações não estão sendo eficientes e eficazes no seu desempenho operacional. As opiniões estão registradas na Tabela 14.

Tabela 14 – Desempenho das Missões Constitucionais.

Resposta	Qtd.	%
Sim	31	27,68
Não	81	72,32
Total	112	100,00

Fonte: Dados da pesquisa.

O resultado da 7ª questão reflete diretamente o entendimento expresso na 6ª questão. Como a formalização do comportamento não está definida de forma clara para todos nos corpos de bombeiros militares, eles têm o seu desempenho operacional comprometido.

Em relação ao desempenho dos serviços prestados pelas corporações (8ª questão), 55,36% dos participantes avaliaram como bom, 36,61% como regular, 6,25% como ótimo e apenas 1,78% como ruim. As respostas a essa questão estão representadas na Tabela 15.

Na avaliação dos integrantes do GC, as corporações prestam serviços de boa qualidade, principalmente se for levada em consideração a escassez de recursos humanos e materiais com que atuam. Para eles, em momento algum a sociedade deixa de ser atendida em suas necessidades.

Junto à avaliação, foram apontados alguns aspectos para a melhoria dos serviços. De uma maneira geral, pode-se destacar a necessidade de maiores investimentos em pessoal e equipamentos, aumento da qualificação dos bombeiros e melhoria da distribuição das unidades operacionais nos estados.

Tabela 15 – Desempenho dos Serviços Prestados.

Resposta	Qtd.	%
Ótimo	07	6,25
Bom	62	55,36
Regular	41	36,61
Ruim	02	1,78
Total	112	100,00

Fonte: Dados da pesquisa.

A investigação aponta, em relação as questões 7 e 8, uma posição de certa forma antagônica. De um lado o desempenho operacional é entendido como não sendo eficiente e eficaz (72,32%) e de outro, o desempenho (qualidade) dos serviços prestados é avaliado de um modo geral como “bom” (55,36%).

Deve-se registrar que o conceito “bom” reflete mais um sentimento da vivência diária das condições de trabalho e dos atendimentos realizados nas corporações, do que propriamente dito, uma avaliação metodológica sobre a qualidade dos serviços prestados por elas.

A realização de uma investigação específica e dentro de uma metodologia compatível poderá comprovar ou refutar o conceito, sobre a qualidade dos serviços prestados, apresentado nesta pesquisa.

As questões 9, 10 e 11 formaram o terceiro bloco. Nele foi avaliado o parâmetro treinamento e doutrinação.

Quanto aos treinamentos (formação e especialização) oferecidos pelas corporações (9ª questão), 59,82% dos participantes entendem que eles têm sido suficientes para os bombeiros militares iniciarem a execução de seus trabalhos. A Tabela 16 registra as respostas dessa questão.

Tabela 16 – Treinamentos Suficientes.

Resposta	Qtd.	%
Sim	67	59,82
Não	45	40,18
Total	112	100,00

Fonte: Dados da pesquisa.

Esta questão se refere, fundamentalmente, aos bombeiros militares do nível de execução (cabos e soldados). Assim, ela reflete um posicionamento em relação ao Curso de Formação de Soldados (p. 96) e as especializações existentes nas corporações (p. 97).

As principais falhas decorrentes dos treinamentos (formação e especialização) ministrados pelas corporações foram apresentadas com base na opinião dos participantes do GOS (10ª questão). Da análise das respostas, observou-se uma semelhança muito grande entre as corporações.

Desta forma, apresenta-se uma síntese das respostas que o pesquisador entende ser de maior relevância. São elas:

- Profissionais sem o perfil para a atividade de ensino;
- Falta de preparo dos instrutores (baixa qualificação);
- Falta de reciclagem dos instrutores;
- Falta de critérios para definir instrutores;
- Falta de incentivo e motivação para os instrutores;
- Grande intervalo de tempo para reciclagens profissionais;

- Falta de critérios para escolha de militares para participação em cursos de especialização;
- Indefinição (falta de prioridade) das áreas de especialização necessárias;
- Falta de cursos de especialização na atividade de combate a incêndios;
- Falta de recursos financeiros e materiais para realização dos cursos de especialização;
- Falta de contato prático dos alunos com os equipamentos operacionais;
- Falta de equipamentos adequados e em quantidade para os treinamentos;
- Ausência de avaliação das falhas do serviço (atividades operacionais) para retroalimentar os treinamentos;
- Falta de padronização e doutrina na atividade de ensino;
- Cursos com currículos ultrapassados e desatualizados;
- Falta de investimentos e pesquisas na área de ensino;
- Falta de intercâmbio e integração entre as corporações;
- Falta de parâmetros para avaliar a formação e a especialização;
- Falta de investimento em intercâmbios, tecnologia e especializações; e
- Falha no processo seletivo para os cursos de formação.

Os integrantes do GC reconheceram que os cursos de formação apresentam alguns problemas de infra-estrutura e investimentos. Eles acreditam que a qualidade dos cursos poderia ser melhorada com a superação dessas dificuldades.

Os cursos de especialização, de um modo geral, foram avaliados como de bom nível e eficientes. Entretanto, o GC admite que falta contato com novas tecnologias nas instruções e motivação para os militares freqüentarem esses cursos.

Em relação ao processo de doutrinação nas corporações (11ª questão), 59,82% dos oficiais superiores avaliaram como fraco, 29,46% como forte, 5,36% como muito fraco e 4,47% como muito forte. A Tabela 17 apresenta as respostas relativas a essa questão.

Tabela 17 – Processo de Doutrinação.

Resposta	Qtd.	%
Muito Forte	05	4,47
Forte	33	29,46
Fraco	67	59,82
Muito Fraco	06	5,36
Inexistente	01	0,89
Total	112	100,00

Fonte: Dados da pesquisa.

O resultado da questão 11 não se mostra condizente com a cultura militar. As organizações militares têm no processo de doutrinação um forte parâmetro para socializar formalmente seus integrantes (p. 98).

Assim, o resultado pode estar indicando que os corpos de bombeiros militares, por algum motivo, têm deixado de enfatizar o processo de doutrinação, principalmente, nos seus cursos de formação.

O quarto bloco tratou aspectos dos parâmetros agrupar unidades e dimensão da unidade. A análise envolveu as questões 12, 13 e 14, mais os dados da estrutura atual apresentados na primeira parte deste capítulo (p. 130).

Quanto à forma de agrupar unidades estabelecida pelos Órgãos de Direção, Apoio e Execução (12ª questão), 59,82% dos oficiais superiores opinaram que ela proporciona uma coordenação eficiente dos trabalhos desenvolvidos pelas corporações. De forma contrária, registraram-se 40,18% das opiniões. A visualização das respostas é obtida através da Tabela 18.

Tabela 18 – Coordenação Eficiente dos Trabalhos.

Resposta	Qtd.	%
Sim	67	59,82
Não	45	40,18
Total	112	100,00

Fonte: Dados da pesquisa.

Apesar de 59,82% dos participantes entenderem que a forma de agrupamento proporciona uma coordenação eficiente dos trabalhos, os resultados apresentados na análise da estrutura atual (p.135) demonstram que as corporações possuem um excessivo número de níveis decisórios e que em alguns casos existe uma redundância de órgãos na estrutura organizacional.

Em relação à dimensão dos atuais Órgãos de Execução (Unidades Operacionais) (13ª questão), a grande maioria (70,54%) respondeu que a dimensão das Unidades Operacionais é inadequada para os serviços prestados pelas corporações. As respostas encontram-se registradas na Tabela 19.

Tabela 19 – Dimensão das Unidades Operacionais.

Resposta	Qtd.	%
Sim	33	29,46
Não	79	70,54
Total	112	100,00

Fonte: Dados da pesquisa.

O GC entende que as corporações apresentam uma estrutura pesada. Na área administrativa existem redundâncias entre os cargos que precisam ser corrigidas. Um dos relatos coloca que a administração tem a “tendência de ser um fim em si mesma” prejudicando a atividade operacional. Os integrantes abordaram também que as mudanças na estrutura se chocam com aspectos ligados à cultura e à legislação das corporações.

Na 14ª questão, contrapondo ao modelo atual do agrupamento dos Órgãos de Execução, foi levantada a idéia da implantação de “pequenas unidades operacionais setorizadas” para execução da atividade-fim das corporações. As respostas obtidas e registradas na Tabela 20, em sua grande maioria, classificaram a idéia entre ótima (64,29%) e boa (28,57%). Somente 7,14% a classificaram entre regular (6,25%) e ruim (0,89%).

Tabela 20 – Pequenas Unidades Operacionais Setorizadas.

Resposta	Qtd.	%
Ótima	72	64,29
Boa	32	28,57
Regular	07	6,25
Ruim	01	0,89
Total	112	100,00

Fonte: Dados da pesquisa.

Em relação a idéia de “pequenas unidade operacionais setorizadas”, o posicionamento do GC foi altamente favorável. Os integrantes consideram que não há outro caminho para melhorar a operacionalidade.

O pesquisador acredita que a implantação de “pequenas unidade operacionais setorizadas” resultaria em uma maior articulação das corporações e diminuiria o tempo resposta aos atendimentos, além de evitar as redundâncias administrativas existentes atualmente.

No quinto bloco, as questões 16, 17 e 18 trataram da avaliação do parâmetro sistema de planejamento e controle.

Em primeiro lugar, procurou-se verificar de que forma o sistema de planejamento (objetivos e estratégias futuras) é estabelecido pelas corporações (16ª questão). Em relação às repostas, vontade pessoal dos comandantes representou 35,71%, planejamento estratégico 28,57% e

programa de comando 22,32%. Entendem ainda, 13,40% dos oficiais superiores, que não há planejamento nas corporações. A Tabela 21 registra todas as respostas relativas a essa questão.

Tabela 21 – Sistema de Planejamento.

Resposta	Qtd.	%
Planejamento Estratégico	32	28,57
Vontade Pessoal do Comandante	40	35,71
Programa de Comando	25	22,32
Não Há Planejamento	15	13,40
Total	112	100,00

Fonte: Dados da pesquisa.

A abordagem da questão da existência de planejamento estratégico, junto ao GC, revelou que os corpos de bombeiros militares não possuem tal instrumento formalmente. Os objetivos e metas são, de certa forma, traçados pela experiência e percepção dos comandos e dentro do cenário político dos estados.

Apesar de os dados estarem sendo tratados em termos de resultados globais, abre-se um parêntese para registrar o CBMPE. Nele, o Estado-Maior Geral foi extinto e substituído por um Conselho de Políticas Estratégicas que assumiu o planejamento da corporação (p. 136).

Este fato pode ter uma relação direta com as respostas dos participantes que apontaram a existência de um planejamento estratégico nas corporações. Do total dos 28,57% de respostas, cerca de 60% são de integrantes daquela corporação⁵⁵.

Entretanto, os dados desta pesquisa não são suficientes para se afirmar que o estabelecimento do planejamento estratégico teve relação com a criação do Conselho. Neste sentido, a análise

⁵⁵ Ver 16ª questão no Anexo F.

de outras corporações que adotam este modelo e o aprofundamento da investigação poderão contribuir para um conclusão deste fato.

Quanto à frequência com que os resultados estabelecidos em planejamentos ou programas são avaliados ou discutidos pelas corporações (17ª questão), 38,39% dos oficiais superiores entendem que ocorre ocasionalmente, 28,57% raramente, 19,64% frequentemente e 13,40% que nunca são avaliados. As respostas encontram-se registradas na Tabela 22.

Tabela 22 – Avaliação dos Resultados.

Resposta	Qtd.	%
Freqüentemente	22	19,64
Ocasionalmente	43	38,39
Raramente	32	28,57
Nunca	15	13,40
Total	112	100,00

Fonte: Dados da pesquisa.

A questão 18 buscou verificar qual a forma predominante de avaliação dos resultados estabelecidos que são utilizados pelas corporações. As respostas são apresentadas através da Tabela 23, onde os relatórios aparecem em primeiro lugar (29,46%), as reuniões ordinárias em segundo (24,11%) e os relatórios estatísticos em último (21,43%). Contrapondo estas respostas, 25,00% dos participantes opinaram que as corporações não avaliam os seus resultados.

Tabela 23 – Forma de Avaliação dos Resultados.

Resposta	Qtd.	%
Reuniões Ordinárias	27	24,11
Relatórios Estatísticos	24	21,43
Relatórios	33	29,46
Não Avalia	28	25,00
Total	112	100,00

Fonte: Dados da pesquisa.

Na visão do GC os resultados não são avaliados de forma organizada e sistematizada. Existem avaliações esporádicas para questões pontuais que surgem e que necessitam ser trabalhadas e resolvidas. Um dos integrantes do GC destacou que a mídia é um instrumento utilizado nestes casos. “A repercussão negativa de alguma operação/atividade na imprensa leva a corporação a fazer uma avaliação e uma crítica de sua atuação.”

As questões 19 e 20, compondo o sexto bloco, avaliaram aspectos ligados ao parâmetro instrumentos de interligação.

Em relação à frequência com que as corporações utilizam instrumentos de interligação que favoreçam os relacionamentos informais e reduzam a inflexibilidade existente na hierarquia militar (19ª questão), 46,43% dos participantes entendem que ela ocorre ocasionalmente, 26,79% raramente, 16,07% constantemente e 10,71% de que eles nunca são utilizados, conforme demonstra as respostas registradas na Tabela 24.

Tabela 24 – Instrumentos de Interligação.

Resposta	Qtd.	%
Constantemente	18	16,07
Ocasionalmente	52	46,43
Raramente	30	26,79
Nunca	12	10,71
Total	112	100,00

Fonte: Dados da pesquisa.

A questão 20 procurou identificar qual é o instrumento de interligação mais utilizado pelas corporações. A Tabela 25 apresenta as respostas dos oficiais superiores onde, as comissões permanentes aparecem com 38,40% das respostas, os grupos de trabalho com 36,61%, as equipes de projeto com 6,25% e por fim, as forças-tarefas com 1,78%. A posição de que as

corporações não utilizam nenhum dos instrumentos apresentados é entendida por 16,96% dos participantes.

Tabela 25 – Tipos de Instrumentos de Interligação.

Resposta	Qtd.	%
Grupos de Trabalho	41	36,61
Equipes de Projeto	07	6,25
Comissões Permanentes	43	38,40
Forças-Tarefa	02	1,78
Nenhum deles	19	16,96
Total	112	100,00

Fonte: Dados da pesquisa.

Os tipos mais utilizados pelas corporações são as comissões permanentes e os grupos de trabalho⁵⁶, o que confirma a observação inicial da investigação (p. 105). No entanto, por razões da estrutura militar, eles acabam não cumprindo integralmente sua finalidade.

O sétimo e último bloco, questões 21 e 22, abordou os parâmetros da descentralização vertical e horizontal.

Em relação à forma em que se encontra o poder sobre as decisões tomadas nas corporações (21ª questão), a maioria absoluta dos oficiais superiores (81,25%) opinaram que ele se encontra centralizado. As opiniões referentes a essa questão estão registradas na Tabela 26.

Tabela 26 – Poder sobre as Decisões.

Resposta	Qtd.	%
Centralizado	91	81,25
Descentralizado	21	18,75
Total	112	100,00

Fonte: Dados da pesquisa.

⁵⁶ Os grupos de trabalho nas corporações assumem o mesmo significado apresentado no referencial teórico (p.104) para forças-tarefas. Estas por sua vez, nas organizações militares, apresentam um sentido mais operacional, voltado para a mobilização de forças no combate de situações de grande vulto.

A análise da configuração da hierarquia organizacional dos corpos de bombeiros militares revelou vários níveis decisórios, na realidade um excesso deles. No entanto, em relação à localização do poder decisório, os dados secundários e a manifestação dos participantes demonstram que ele se concentra no nível organizacional mais alto.

Os chefes e os comandantes de Unidades Operacionais possuem uma autonomia relativa para resolver problemas operacionais, as tomadas de decisão estão vinculadas às orientações dos Órgãos de Direção e do Comandante-Geral. Pode-se afirmar que as decisões assumidas nos níveis intermediários estão limitadas à execução do que foi previamente estabelecido pela cúpula das corporações.

Tais dados revelam que o poder sobre as decisões tomadas nas corporações são predominantemente centralizados e reforçam o entendimento dos oficiais superiores.

A interferência da cúpula das corporações nas tomadas de decisões dos oficiais superiores foi avaliada em três aspectos dentro de nove apresentados (22ª questão). Assim, a interferência é entendida como necessária (24,70%), oportuna (19,94%) e auxílio (15,18%). A Tabela 27 registra todas as opiniões emitidas na investigação.

Tabela 27 – Interferência nas Tomadas de Decisões.

Avaliação	Qtd.	%
Oportuna	67	19,94
Motivadora	32	9,52
Necessária	83	24,70
Auxílio	51	15,18
Inoportuna	20	5,95
Desmotivadora	30	8,93
Desnecessária	18	5,36
Desconfiança	35	10,42
Total	336	100

Fonte: Dados da pesquisa.

Propositadamente, a 15ª questão foi deixada para o final. O pesquisador entende que a inclusão de um Conselho Superior (formado pelos oficiais superiores mais antigos) na cúpula das corporações, com o objetivo de assessoramento aos comandantes-gerais nos assuntos de interesse das corporações, abrange aspectos de três diferentes parâmetros.

Em primeiro momento, envolve o parâmetro agrupar unidades uma vez que para a sua inclusão a Lei de Organização Básica e o organograma das corporações devem ser alterados. Uma vez incluído na estrutura organizacional, o Conselho pode influenciar no parâmetro de sistemas de planejamento e controle. A sua atuação pode estabelecer um planejamento estratégico formal para as corporações.

Por fim, pode auxiliar no parâmetro descentralização vertical, trazendo o poder decisório das corporações para um grupo de pessoas.

Em relação à idéia de implantação de um Conselho Superior nas corporações, 54,46% dos oficiais superiores avaliaram de forma muito favorável e 36,61% de forma favorável. A Tabela 28 registra todas as opiniões emitidas pelos oficiais superiores.

Tabela 28 – Inclusão de Conselho Superior.

Resposta	Qtd.	%
Muito Favorável	61	54,46
Favorável	41	36,61
Indiferente	06	5,36
Contrário	04	3,57
Total	112	100,00

Fonte: Dados da pesquisa.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

“Se você conhece o inimigo e conhece a si mesmo, não precisa temer o resultado de cem batalhas. Se você se conhece mas não conhece o inimigo, para cada vitória ganha sofrerá também uma derrota. Se você não conhece nem o inimigo nem a si mesmo, perderá todas as batalhas.”

Sun Tzu

Este trabalho teve por objetivo analisar como se comportam os parâmetros norteadores do “desenho” organizacional dos corpos de bombeiros militares emancipados das polícias militares.

Os resultados alcançados na investigação foram representados na segunda parte do capítulo anterior, sob forma de conclusões parciais. Neste capítulo, para finalizar o trabalho, são apresentadas as consolidações daquelas conclusões e as recomendações sugerindo uma nova agenda de pesquisas que possa ampliar a discussão sobre o tema e as organizações estudadas.

5.1 Conclusões da Pesquisa

Com o propósito de facilitar a leitura, as conclusões foram registradas destacando-se cada um dos parâmetros norteadores do “desenho” organizacional isoladamente.

Parâmetro Especialização da Tarefa

Este parâmetro iniciou uma análise da forma de divisão do trabalho e da diminuição dos níveis hierárquicos existentes nos corpos de bombeiros militares.

Em relação aos atuais níveis hierárquicos serem condizentes ou não com a forma de divisão do trabalho, os resultados da investigação não foram conclusivos. O assunto carece de uma investigação que aborde com maior profundidade as atividades desenvolvidas por cada um dos níveis hierárquicos no cotidiano das corporações.

A análise e comparação dos trabalhos desempenhados por cada nível hierárquico permitiria a verificação exata da divisão do trabalho e se existe redundância de atividades entre os níveis.

Quanto a diminuição dos níveis hierárquicos causar algum prejuízo operacional, o posicionamento assumido pela maioria absoluta dos participantes (74,11%), aliado a previsão legal, apontam para a viabilidade prática de uma diminuição. Entretanto, as corporações devem estar atentas, no momento de uma eventual implantação, para as preocupações levantadas na investigação.

Embora não exista nenhum estudo em andamento nos corpos de bombeiros militares para estabelecer uma reestruturação na carreira e nos níveis hierárquicos, a análise dos dados sugere uma redução na escala hierárquica de treze para seis níveis. Ela passaria a ser composta pelos níveis de coronel, major, capitão, tenente, sargento e soldado.

Evidentemente, que a supressão de níveis hierárquicos apresentada na investigação reflete o posicionamento de um segmento (oficiais superiores) dentro dos corpos de bombeiros militares. Por ser um assunto polêmico que afeta todos os bombeiros militares, ele necessita ser melhor aprofundado e amplamente discutido. As questões de alteração da legislação vigente (estatuto das corporações, lei de fixação de efetivo, entre outras), também, precisam ser bem equacionadas.

Acredita-se que uma eventual reformatação dos níveis hierárquicos, com a conseqüente redefinição da divisão do trabalho, poderia proporcionar uma melhoria de comunicação e equacionar os problemas de coordenação, principalmente nas atividades operacionais das corporações.

Os serviços prestados pelos bombeiros militares são especializados na dimensão horizontal, apresentando uma coordenação por supervisão direta dos diversos níveis hierárquicos, além de uma forte padronização. Em outras palavras, as tarefas são estreitamente definidas e especializadas tanto vertical quanto horizontalmente.

O parâmetro especialização da tarefa tem função capital na qualidade dos serviços prestados pelos bombeiros militares. A sua importância é reconhecida pelos membros das corporações, e de uma maneira geral ele vem cumprindo a sua função no atual “desenho” organizacional dos corpos de bombeiros militares.

Parâmetro Formalização do Comportamento

A análise das questões relacionadas ao parâmetro formalização do comportamento sugere que ele se encontra fraco nos corpos de bombeiros militares, sobretudo no campo operacional.

O comportamento dos bombeiros em relação ao militarismo está amplamente formalizado pelas regras militares. As normas e regulamentos (estatuto dos militares, regulamento disciplinar, regulamento de continências, regulamento dos serviços gerais, entre outros) estabelecem uma padronização clara para cada um dos níveis hierárquicos.

Na parte operacional de bombeiro (atividade-fim) a formalização do comportamento não está definida de forma clara para todos. A conclusão se baseia nas respostas dos oficiais superiores (questões 6 e 7) e nas observações colhidas pelo pesquisador durante a pesquisa de campo.

Observou-se que as corporações carecem de uma padronização dos serviços operacionais, onde as guarnições de serviço possam reduzir a variabilidade de procedimentos durante um sinistro. Embora deva-se sempre considerar (uma máxima dos bombeiros) que “um sinistro nunca é igual a outro”.

No sentido de corrigir esta carência, alguns corpos de bombeiros militares têm procurado estabelecer “procedimentos operacionais padrões” para todos os tipos de serviço. A medida é válida para que as corporações se tornem mais eficientes e eficazes no cumprimento de suas missões.

Parâmetro Treinamento e Doutrinação.

O treinamento e doutrinação assumem um papel chave na qualidade dos serviços prestados pelos corpos de bombeiros militares. Não basta estes serviços estarem formalizados, faz-se necessária uma padronização das habilidades dos bombeiros militares e um apego aos valores das corporações.

Na avaliação de 59,82% dos oficiais superiores, os treinamentos oferecidos pelas corporações têm sido suficientes para os bombeiros militares iniciarem a execução dos seus serviços. Coincidentemente, o mesmo percentual (59,82%) avaliou como fraco o processo de doutrinação nas corporações.

Apesar de a investigação sinalizar que os treinamentos têm sido suficientes para dar início aos trabalhos, ela também indica que eles apresentam falhas que podem comprometer a prestação de serviços das corporações.

O resultado da avaliação emitida para o processo de doutrinação deve ser encarado pelos corpos de bombeiros militares como um indicativo de falha na transmissão de suas normas. Ele pode estar sinalizando, também, para um baixo comprometimento (lealdade) dos integrantes para com as corporações.

Uma explicação para a avaliação fraca atribuída ao processo de doutrinação pode ser encontrada em algumas das falhas decorrentes dos treinamentos, uma vez que os dois parâmetros caminham juntos nos cursos ministrados pelas corporações.

As falhas apontadas necessitam de um tratamento enérgico por parte das corporações. A priorização da atividade de ensino e a implantação de uma doutrina forte parecem ser os caminhos para corrigi-las.

A atividade de ensino deve assumir uma posição de vanguarda nos corpos de bombeiros militares, uma vez que seus integrantes necessitam estar em constante treinamento para aprimorar suas técnicas e habilidades.

Em relação ao parâmetro treinamento e doutrinação, pode-se concluir que ele se encontra fraco. O seu fortalecimento deve ser priorizado pelas corporações, pois ele se constitui em um dos mais importantes componentes do “desenho” organizacional para estabelecer a qualidade dos serviços prestados pelos corpos de bombeiros militares.

Parâmetros Agrupar Unidades e Dimensão da Unidade

A análise dos dados indicou que a hierarquia organizacional tem proporcionado uma coordenação eficiente dos trabalhos. No entanto, o tamanho das Unidades Operacionais não é apropriado para o tipo de serviço prestado pelas corporações.

Os corpos de bombeiros militares apresentam, ainda, suas Unidades Operacionais nos moldes dos batalhões de exército. Estas Unidades precisam evoluir para uma estrutura militar mais moderna, mais ágil e mais articulada que se adapte às exigências das atividades de bombeiro.

A idéia de “pequenas unidades operacionais setorizadas” apresentou uma excelente aceitação por parte dos participantes da pesquisa. O que demonstra, em princípio, uma baixa resistência para se iniciar um trabalho para sua concretização nas corporações.

Os parâmetros agrupar unidades e dimensão da unidade nos corpos de bombeiros militares estão fortemente definidos e amarrados por dispositivos legais. Fato que dificulta a implantação de mudanças radicais.

Todavia, é possível promover mudanças incrementais (p. 66) que iniciem uma transformação progressiva nas corporações. Neste sentido, tem-se nos CBMPE, CBMAL e CBMAM exemplos de corporações que iniciaram este processo (p. 136).

Parâmetro Sistema de Planejamento e Controle

Os corpos de bombeiros militares deveriam ter no Estado-Maior Geral o seu principal órgão de planejamento (p. 133). Entretanto, os resultados da pesquisa indicam que ele não tem funcionado neste sentido.

Segundo 71,43% dos oficiais superiores e própria avaliação dos integrantes do GC, as corporações não possuem um planejamento estratégico formal. Observa-se que os objetivos e estratégias futuras são estabelecidas por um personalismo dos comandantes-gerais ou através de um programa de comando, na maioria das vezes, unilateral.

As observações apresentadas não permitem uma generalização para todo o universo da pesquisa, mas sugerem fortemente que este comportamento pode estar ocorrendo em outros corpos de bombeiros militares.

As corporações não avaliam seus resultados de forma sistemática. Em geral, as avaliações ocorrem ocasionalmente em situações pontuais em que se necessita atender alguma solicitação governamental ou pressão da sociedade.

De uma maneira geral, as corporações utilizam com mais frequência os relatórios para avaliar os seus resultados e atuações. Eles são dirigidos cadeia de comando acima, mas acabam invariavelmente se perdendo. Não há um retorno, uma retroalimentação para correção e ajustes dos procedimentos.

O parâmetro sistema de planejamento e controle encontra-se, de uma forma geral, fraco nos corpos de bombeiros militares.

Se as corporações almejam alcançar uma melhoria dos seus resultados, este quadro precisa ser revertido. Os órgãos de planejamento precisam assumir o seu papel e pensar a instituição em termos de futuro.

Parâmetro Instrumentos de Interligação

Os corpos de bombeiros militares utilizam ocasionalmente instrumentos de interligação do tipo comissões permanentes e grupos de trabalho para favorecer os relacionamentos informais ou reduzir a inflexibilidade existente na hierarquia militar.

Muito embora, ocorra uma aproximação dos níveis hierárquicos nas reuniões e encontros, as características marcantes e rígidas do militarismo acabam prevalecendo e a finalidade destes instrumentos não é atingida plenamente. Desta forma, os instrumentos de interligação precisam ser melhor trabalhados e entendidos pelas corporações.

Pode-se concluir que este parâmetro no “desenho” organizacional dos corpos de bombeiros militares, apesar de não ser apropriado para estruturas mecanísticas, pode ser melhor desenvolvido e empregado.

Parâmetros da Descentralização Vertical e Horizontal

Os dados da pesquisa mostram que o poder decisório nos corpos de bombeiros militares encontra-se centralizado verticalmente e horizontalmente no topo, sobretudo, pela hierarquia e cadeia de comando inerentes às organizações militares.

Nas corporações as decisões tomadas no âmbito dos níveis intermediários estão condicionadas à mera execução das determinações dos comandos-gerais. O conhecimento, nos aspectos globais das corporações, encontra-se concentrado nos níveis hierárquicos superiores.

Constatou-se, durante a investigação, um certo controle personalístico exercido pelos comandantes-gerais sobre as atividades das corporações, principalmente nos assuntos que já possuindo uma designação formal, não mais lhes caberia interferir. Entretanto, a grande maioria dos oficiais superiores avaliou que a interferência da cúpula nas tomadas de decisões deve ser encarada como necessária, oportuna e um auxílio.

Finalizada a apresentação das conclusões da análise de cada um dos parâmetros norteadores, pode-se destacar que todos apresentam, em maior ou menor grau, algum tipo de problema.

De uma maneira geral, observa-se que a maioria dos problemas decorrentes dos parâmetros norteadores podem ser ajustados através de ações gerenciais que priorizem verdadeiramente a atividade-fim das corporações. Outros, no entanto, necessitam ser aprofundados em aspectos da cultura de cada corporação, pois estão presos a valores e crenças.

Desta forma, pode-se concluir que muitos dos comportamentos apresentados pelos parâmetros norteadores do “desenho” organizacional dos corpos de bombeiros militares sinalizam mais para problemas de ordem gerencial, do que, propriamente, para problemas estruturais.

Deve-se salientar que nem todos os problemas de ordem gerencial apresentados pelos parâmetros norteadores são de inteira responsabilidade da cúpula estratégica das corporações, pois as constantes ações governamentais que dificultam ou inibem as ações gerenciais nas organizações públicas em geral têm também sua parcela de culpa.

Assim, se realmente os corpos de bombeiros militares almejam evoluir para um “novo desenho” organizacional que proporcione uma melhoria na qualidade dos serviços prestados à sociedade, os problemas levantados durante a abordagem de cada um dos parâmetros precisam ser combatidos de forma integrada.

Por fim, espera-se que esta dissertação contribua para despertar nos corpos de bombeiros militares o interesse em estudar e aprofundar o tema “mudança organizacional” como instrumento de evolução organizacional.

5.2 Recomendações para Novas Pesquisas

No que tange a novas pesquisas, sugere-se a exploração dos assuntos que de certa forma a investigação não ofereceu dados conclusivos e de outros ligados ao tema, tais como:

1. Até que ponto os níveis hierárquicos militares aplicados aos corpos de bombeiros são condizentes com a forma de divisão do trabalho?
2. Qual a real dimensão da qualidade dos serviços operacionais prestados pelos corpos de bombeiros militares, tomando como elemento de análise todas as fases de um socorro (aviso, alarme e partida, deslocamento, ação de socorro e regresso)?
3. Quais são os aspectos subjetivos de motivação relacionados a ascensão de nível hierárquico dos bombeiros militares?
4. Quais os fatores que têm contribuído para a falha do processo de doutrinação nos corpos de bombeiros militares?
5. Com base em Mintzberg (1995), como se relacionam os fatores contingenciais e os parâmetros norteadores do “desenho” organizacional dos corpos de bombeiros militares?
6. Como se comportam a cultura organizacional e as relações de poder em um processo de mudança?
7. Quais os impactos da tecnologia da informação no atual “desenho” organizacional dos corpos de bombeiros militares?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, Armando Bergamini de. Análise da estrutura formal das organizações – considerações práticas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 17, n. 4, p.127-166, out./dez. 1983.
- ACUÑA, Eduardo, FERNÁNDEZ, Francisco. Análise de mudanças organizacionais: utilidades para políticas sociais. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 80-109, abr./jun. 1995.
- ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith, GEWANDSZNAJDER, Fernando. **O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa**. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 2000.
- ARGYRIS, Chris. **A integração indivíduo-organização**. São Paulo: Atlas, 1975.
- ARAUJO, Luiz César G. de. **Tecnologias de gestão organizacional**. São Paulo: Atlas, 2001.
- _____. **Organização & método: integrando comportamento, estrutura, estratégia e tecnologia**. São Paulo: Atlas, 1983.
- BERTERO, Carlos Osmar. Mudança organizacional e processo decisório. **Revista de Administração de Empresas**. Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 29-40, mar./abr. 1976.
- _____. Gestão de tecnologia: aspectos organizacionais. **Revista de Administração de Empresas**. Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 83-99, jul./set. 1978.
- _____. Influências sociológicas em teoria organizacional. **Revista de Administração de Empresas**. Rio de Janeiro, v. 15, n. 6, p. 27-37, nov./dez. 1975.
- BOMBEROS DE ARGENTINA. Buenos Aires: Consejo de Federaciones de Bomberos Voluntarios de la República Argentina, ano 6, n. 34, nov./dez. 2001.
- BOWDITCH, James L., BUONO, Anthony F. **Elementos de comportamento organizacional**. São Paulo: Pioneira, 1992.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1999.

_____. Lei n. 6.880, de 09 de dezembro de 1980. Dispõe sobre o Estatuto dos Militares. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 dez.1980.

_____. Lei n. 9.724, de 1º de dezembro de 1998. Dispõe sobre a autonomia de gestão das Organizações Militares Prestadoras de Serviço da Marinha e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 02 dez.1998.

_____. Decreto-Lei n. 667, de 02 de julho de 1969. Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios, e do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 03 jul.1969.

_____. Decreto-Lei n. 2.010, de 12 de janeiro de 1983. Altera o Decreto-Lei nº 667, de 02 de julho de 1969, que reorganiza as Polícia Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jan.1983.

_____. Decreto n. 3.011, de 30 de março de 1999. Qualifica como Organizações Militares Prestadoras de Serviço – OMPS, com autonomia de gestão, as Organizações Militares da Marinha que especifica e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 mar.1999.

_____. Decreto n. 88.777, de 30 de setembro de 1983. Aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200). **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 set.1983.

_____. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Agências executivas**. Brasília: MARE, 1997. (Caderno MARE da reforma do estado nº 9).

_____. Estado-Maior do Exército. Portaria n. 75, de 06 de outubro de 1975. Aprova as normas gerais para elaboração dos quadros de organização das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares. **Boletim do Exército**, Brasília, n. 45, 07 nov. 1975.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do estado de 1995. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p.7-26, jul./ago. 2000.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, SPINK, Peter (Orgs.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

BRITO, Mozar José de, PEREIRA, Valéria da Glória. Socialização organizacional: a iniciação na cultura militar. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 30, n. 4, p.138-165, jul./ago. 1996.

CAVALCANTI, Bianor Scelza. **Diagnóstico e modelagem organizacional**. Rio de Janeiro: EBAP, 1993.

CAVALCANTI, Carlos Bezerra. **Guerreiros da paz**. 3. ed. Recife: Ed. do Autor, 1998.

CLARKE, Thomas, MONKHOUSE, Elaine. **Repensando a empresa**. São Paulo: Pioneira, 1994.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 4. ed. São Paulo: Makron Books, 1993.

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO AMAZONAS. Histórico [on line]. 2002. Disponível: <http://www.camilla.com.br/cbmam/historico1.shtml> [capturado em 22 mai. 2002].

CORPO NAZIONALE DEI VIGILI DEL FUOCO. Servizio Documentazione e Realzioni Pubbliche. **I vigili del fuoco al servizio del paese 50 anni di attività del corpo nazionale 1941-1991**. Roma, 1991. Número Especial.

DAVIDOW, William, MALONE, Michael. **A corporação virtual**. São Paulo: Pioneira, 1995.

DEMONER, Sonia Maria. **História da Polícia Militar do Espírito Santo: 1835-1985**. Vitória: Departamento de Imprensa Oficial, 1985.

DRUCKER, Peter. **Administração em tempos de grandes mudanças**. São Paulo: Pioneira, 1995.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Constituição (1989). **Constituição do Estado do Espírito Santo**. Vitória: Assembléia Legislativa, 2001.

_____. Lei Complementar n. 101, de 22 de setembro de 1997. Dispõe sobre a organização básica do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Espírito Santo e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**, Vitória, 23 set. 1997.

ETZIONI, Amitai. **Organizações complexas: estudo das organizações em face dos problemas sociais**. São Paulo: Atlas, 1973.

_____. **Organizações modernas**. 6. ed. São Paulo: Pioneira, 1980.

FACHIN, Odília. **Fundamentos de Metodologia**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

GALBRAITH, Jay R., LAWLER III, Edward et al. **Organizando para competir para o futuro**. São Paulo: Makron Books, 1995.

GARAY, Ângela Beatriz Scheffer. A origem das estruturas organizacionais: autoridade, poder e atribuição de papéis nas organizações. **Análise**. Porto Alegre, v. 7, n. 2, p.179-189, 1996.

GIBSON, James L., IVANCEVICH John M., DONNELLY, James H. **Organizações: comportamento, estrutura, processos**. São Paulo: Atlas, 1988.

GUIMARÃES, Tomas de Aquino. A nova administração pública e a abordagem da competência. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, p.125-140, maio/jun. 2000.

HALL, Richard H. **Organizações: estruturas e processos**. Rio de Janeiro: Prentice-Hall do Brasil, 1984.

HAMPTON, David R. **Administração contemporânea: teoria, prática e casos**. 3. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 1983.

KOONTZ, Harold, O'DONNELL, Cyril, WEIHRICH, Heinz. **Administração: fundamentos da teoria e da ciência**. 15. ed. São Paulo: Pioneira, 1995.

KOTTER, John. **Liderando mudança**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

LEIRNER, Piero de Camargo. **Meia volta, volver: um estudo antropológico sobre a hierarquia militar**. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

LEITÃO, Sérgio Proença. Repensando a questão da decisão organizacional e seu paradigma. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 110-125, abr./jun. 1995.

- LOBOS, Júlio. Tecnologia e estrutura organizacional: formulação de hipóteses para pesquisa comparativa. **Revista de Administração de Empresas**. Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p.7-16, mar./abr. 1976.
- LUSTOSA DA COSTA, Frederico, CAVALCANTI, Bianor Scelza. Mudança organizacional no setor público. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 82-106, nov./jan. 1990/1991.
- MARINS-POMPIERS DE MARSEILLE. **Marins du feu**. Marseille: Clair-Soleil New, n.68, 1999.
- MARTINS, Gilberto de Andrade. **Manual para elaboração de monografias e dissertações**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- MARTINS, Paulo Emílio Matos. **A reinvenção do sertão: a estratégia organizacional de canudos**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- MAXIMIANO, Antônio César A. **Introdução à administração**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1995.
- MENEZES, José Pantoja de. **O Corpo de Bombeiros Militar no Pará: resenha histórica**. Belém: Imprensa Oficial do Estado, 1998.
- MINDLIN, Sérgio. Dependência interorganizacional e estrutura intra-organizacional: um exame da pesquisa do grupo aston. **Revista de Administração de Empresas**. Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p.17-24, jan./fev. 1976.
- MINTZBERG, Henry. **Criando organizações eficazes: estrutura em cinco configurações**. São Paulo: Atlas, 1995.
- MINTZBERG, Henry, AHLSTRAND, Bruce, LAMPEL, Joseph. **Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2000.
- MOGGI, Jair, BURKHARD, Daniel. A essência da transformação. **Revista de Administração de Empresas Light**. São Paulo, v. 3, n. 4, p. 8-18, 1996.
- MORAES, Anna Maris Pereira de. **Iniciação ao estudo da administração**. São Paulo: Makron Books, 2000.

- MORAES BARROS, Luiz Antônio, SOARES, Evandro Rodrigues. **Organização Básica do Exército - Análise Crítica**. Rio de Janeiro: ECEME, 1996. Monografia (Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército), Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.
- MORAES REGO, Orlando L. Martins de. **Resenha histórica do Corpo de Bombeiros Municipal**. Belém: Imprensa Oficial do Estado, 1969.
- MORGAN, Gareth. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 1996.
- MOTTA, Fernando C. Prestes. **Teoria geral da administração - uma introdução**. 18. ed. São Paulo: Pioneira, 1994.
- _____. Estrutura e tecnologia: a contribuição britânica. **Revista de Administração de Empresas**. Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p.7-16, jan./fev. 1976.
- MOTTA, Fernando C. Prestes, BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Introdução à organização burocrática**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- MOTTA, Fernando C. Prestes, CALDAS, Miguel P. **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997.
- MOTTA, Paulo Roberto. **Transformação organizacional: a teoria e a prática de inovar**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001a.
- _____. **Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente**. 12. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001b.
- NADLER, David A. **Arquitetura organizacional: a chave para a mudança empresarial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2001.
- NOBREGA, Clemente. **Em busca da empresa quântica: analogias entre o mundo da ciência e o mundo dos negócios**. Rio de Janeiro: Ediouro, 1996.
- NATIONAL FIRE PROTECTION ASSOCIATION. **Fire Protection Handbook**, 18. ed. Quincy, 1997.
- O CORPO de Bombeiros em Minas Gerais: origem e evolução. **Bombeiros de Minas Gerais**, Belo Horizonte, ano I, n.1, p.6-9, jul. 1988.

PACHECO, Edna Rita dos Santos. Análise de mudança estruturais em organizações: o caso do CNPq. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, p.52-69, out./dez. 1988.

PEREIRA, Maria José Lara de Bretas. Desenvolvimento organizacional na administração pública: a correlação entre grau de institucionalização e a efetividade da mudança. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, p.75-105, jul./set. 1985.

PEREIRA JÚNIOR, Paulo Jorge C., GONÇALVES, Paulo Roberto S. **A empresa enxuta: as idéias e a prática que fazem das pequenas empresas as organizações mais ágeis do mundo**. Rio de Janeiro: Campus, 1995.

PINTO, Aluizio Loureiro. A institucionalização organizacional como estratégia de desenvolvimento. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p.7-25, jan./jun. 1969.

PRADO FILHO, Hildo Vieira. **O planejamento estratégico organizacional: proposta de utilização no âmbito das organizações militares do Exército Brasileiro**. Rio de Janeiro: ECEME, 1998. Monografia (Curso de Altos Estudos Militares), Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.

REVISTA TÉCNICA E FORMATIVA ENB. Formação dos bombeiros - perspectivas. Sintra: Escola Nacional de Bombeiros, ano 5, n. 18, abr./jun. 2001.

_____. Emergência em aeronaves. Sintra: Escola Nacional de Bombeiros, ano 5, n. 19, jul./set. 2001.

RIO DE JANEIRO (Estado). Corpo de Bombeiros do Estado do Rio de Janeiro. **Histórico do Corpo de Bombeiros**. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1991.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). Lei Complementar nº 10.990, de 18 de agosto de 1997. Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Militares da Brigada Militar do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 19 ago. 1997.

_____. Lei Complementar nº 10.991, de 18 de agosto de 1997. Dispõe sobre a organização básica da Brigada Militar do Estado e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 19 ago. 1997.

_____. Lei Complementar nº 10.992, de 18 de agosto de 1997. Dispõe sobre a carreira dos servidores militares do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 19 ago. 1997.

_____. Lei Complementar nº 10.993, de 18 de agosto de 1997. Fixa o efetivo da Brigada Militar do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 19 ago. 1997.

ROBBINS, Stephen P. **Organization theory: structure, design and applications**. 3.ed. New Jersey: Prentice-Hall, 1990.

SANTOS, Geraldo Borges. Desenvolvimento institucional – uma estratégia. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 5-18, jul./set. 1980.

SERÁ que o corpo de bombeiros vai se emancipar desta vez? **Bombeiros em Emergências**, São Paulo, 23 ed., p. 15-22, 2002.

SHIRLEY, Robert. Um modelo para análise da mudança organizacional. **Revista de Administração de Empresas**. Rio de Janeiro, v. 16, n. 6, p. 37-43, nov./dez. 1976.

SITE BOMBEIROS de Portugal. Disponível em: <http://bombeiros.netropolis.pt/>. Acesso em: fev. 2002.

SITE DIPARTIMENTO dei vigili del fuoco. Disponível em: <http://www.vigilfuoco.it/>. Acesso em: fev. 2002.

SITE LIGA nacional de bomberos. Disponível em: <http://www.bomberos.cl/bomb.htm>. Acesso em: fev. 2002.

SITE MARINS-POMPIERS de Marseille. Disponível em: <http://www.marins-pompier.nefert.net/>. Acesso em: fev. 2002.

SITE NEW YORK fire department. Disponível em: <http://www.ci.nyc.ny.us/html/fdny/home.html>. Acesso em: fev. 2002.

SITE POLICÍA Federal Argentina. Disponível em: <http://www.policiafederal.gov.ar/bomberos>. Acesso em: fev. 2002.

SITE SAPEURS-POMPIERS de france. Disponível em: <http://www.pompierdefrance.org/>. Acesso em: fev. 2002.

SITE TOKYO fire department. Disponível em: <http://www.tfd.metro.tokyo.jp/eng/>. Acesso em: fev. 2002.

SOUZA, Cibeli de. História da Polícia Militar de Goiás. **O Anhanguera**, Goiânia, ano I, n. 1, jan. 1999.

STONER, James A. F., FREEMAN, R. Edward. **Administração**. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1999.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Flexibilização organizacional, mito ou realidade?** Rio de Janeiro: FGV, 2000.

TRIVIÑOS. Augusto N. Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VASCONCELLOS, Eduardo, HEMSLEY, James R. **Estrutura das organizações**. 3. ed. São Paulo: Pioneira, 1997.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. 4. ed. Rio de Janeiro: Znan, 1979.

WOMACK, James P., JONES, Daniel T., ROOS, Daniel. **A máquina que mudou o mundo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

WOOD Jr., Thomas (Coord.). **Mudança organizacional: aprofundando temas atuais em administração de empresas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

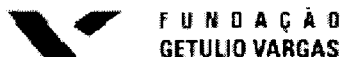
WOOD Jr., Thomas, CALDAS, Miguel P. Quem tem medo de eletrochoque? Identidade, terapias convulsivas e mudança organizacional. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 35, n. 5, p. 13-21, set./out. 1995.

ANEXOS

Anexo A – Endereço Eletrônico de Corpos de Bombeiros

BRASIL	
Corpos de Bombeiros Militares	
Espírito Santo	http://www.cb.es.gov.br
Minas Gerais	http://www.bombeiros.mg.gov.br
Amazonas	http://www.cbm.am.gov.br
Rio de Janeiro	http://www.defesacivil.rj.gov.br
Alagoas	http://www.cbm.al.gov.br
Pernambuco	http://ww2.sds.pe.gov.br/cbmpe/
Rondônia	http://www.cbm.ro.gov.br
Acre	http://www.bombeiros.ac.gov.br/home.htm
Ceará	http://www.cb.ce.gov.br
Distrito Federal	http://www.cbm.df.gov.br
Sergipe	http://www.cbmse.com.br
Goiás	http://www.bombeiros.goias.gov.br
Mato Grosso	http://www.bombeiros.mt.gov.br
Corpos de Bombeiros das Polícias Militares	
São Paulo	http://www.polmil.sp.gov.br/ccb/
Paraná	http://www.pr.gov.br/bombeiros/
Santa Catarina	http://www.pm.sc.gov.br/cat/
Bahia	http://www.terravista.pt/IlhadoMel/5614/index.html
Corpos de Bombeiros Voluntários	
São Sebastião (SP)	http://www.avdec.hpg.com.br/
Itapetininga (SP)	http://www.cbvi.com.br
Joinville (SC)	http://www.cbjuv.com.br
Estância Velha (RS)	http://www.bombeirosvoluntariosev.cjb.net
MUNDO	
Portugal	http://bombeiros.netropolis.pt/
Chile	http://www.comberos.cl/bomb.htm
Argentina	http://www.policiafederal.gov.ar/bomberos/
	http://www.consejodebomberos.com.ar
França	http://www.pompiersdefrance.org
	http://www.marins-pompiers.nefert.net/
	http://www.bspp.fr
Itália	http://www.vigilfuoco.it/
Estado Unidos (Nova York)	http://www.ci.nyc.us/html/fdny/home.html
Japão (Tóquio)	http://www.tfd.metro.tokyo.jp/eng/
Alemanha (Berlim)	http://www.berliner-feuerwehr.de/
Inglaterra (Londres)	http://www.london-fire.gov.uk/
Espanha (Zaragoza)	http://www.terra.es/personal2/bomb-zaragoza

Anexo B – Questionário Prévio



Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas
Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa
Mestrado Executivo

A Corporação está recebendo um questionário de uma pesquisa que está sendo desenvolvida sobre o tema “mudança organizacional” nos Corpos de Bombeiros Militares emancipados das Polícias Militares.

A pesquisa é parte integrante de uma dissertação de mestrado e tem por objetivo identificar as possibilidades de mudança organizacional que permitam uma maior flexibilização e autonomia na tomada de decisões dentro das corporações, proporcionando assim, uma melhoria na qualidade de atendimento às demandas dos cidadãos.

A contribuição da Corporação é muito importante para que se possa conhecer melhor a sua estrutura e organização e levantar os fatores que influenciam na mudança de uma Organização Bombeiro Militar.

Caso a Corporação tenha alguma dúvida, entre em contato comigo:

Tel.: Serviço: (27) 3345-0202 - Ramal 302 , residência (27) 3340-4960 ou 9982-2764.

Caso a Corporação prefira o questionário através de meio magnético, favor solicitar através do e-mail: **disep@cb.es.gov.br**

Muito obrigado,

Carlos Marcelo D’Isep Costa
EBAP/FGV

QUESTIONÁRIO

Por favor responda aos itens abaixo. Os itens 6, 7, 9, 11, 18 e 19 não são pertinentes aos Corpos de Bombeiros Militares do Estado do Rio de Janeiro e do Distrito Federal, neste caso favor desconsiderá-los.

1. Estado: _____.
2. População: _____ habitantes.
3. Número de Municípios: _____.
4. Corporação: _____.

5. Data da criação: ____/____/_____. (Início do Serviço de Extinção de Incêndio no Estado)

6. Data da emancipação: ____/____/_____.

7. Emenda Constitucional nº.: _____.

8. Missão Constitucional (listar todas)

9. Motivos e Razões para a emancipação (breve histórico sobre os aspectos que fundamentaram a argumentação para a emancipação).

10. Número de Municípios com Unidades da Corporação instaladas: _____.

11. Efetivo antes da emancipação: _____.

_____ Cel	_____ Sub Ten
_____ Ten Cel	_____ 1º Sgt
_____ Maj	_____ 2º Sgt
_____ Cap	_____ 3º Sgt
_____ 1º Ten	_____ Cabos
_____ 2º Ten	_____ Soldados
_____ Asp Of	

12. Efetivo existente: _____ .

_____ Cel	_____ Sub Ten
_____ Ten Cel	_____ 1º Sgt
_____ Maj	_____ 2º Sgt
_____ Cap	_____ 3º Sgt
_____ 1º Ten	_____ Cabos
_____ 2º Ten	_____ Soldados
_____ Asp Of	

13. Efetivo previsto em Lei: _____ .

_____ Cel	_____ Sub Ten
_____ Ten Cel	_____ 1º Sgt
_____ Maj	_____ 2º Sgt
_____ Cap	_____ 3º Sgt
_____ 1º Ten	_____ Cabos
_____ 2º Ten	_____ Soldados
_____ Asp Of	

14. Qual o critério para cálculo de efetivo utilizado pela Corporação?

() número de habitantes () por tipo de viatura de socorro () nenhum () outros

15. Com base na reposta do item anterior, especifique o critério. (por exemplo: 1 BM para 1000 hab ou tipo de viatura de socorro x guarnição)

16. Lei de Organização Básica nº.: _____, de ____/____/____.

17. Qual a estrutura prevista na Lei de Organização Básica? (se possível representar através de organograma).

18. Após a emancipação da Polícia Militar houve alguma mudança na estrutura em termos de inovação ?

() Sim () Não

19. Caso a resposta anterior tenha sido positiva, especifique as mudanças.

Se o item 20 for respondido positivamente responda os itens 21, 22 e 23, caso contrário, siga para o item 24.

20. Existe alguma proposta de mudança em relação a estrutura da Corporação em andamento?

() Sim () Não

21. Relate em que estágio ela se encontra e o que se pretende ?

22. A proposta de mudança em andamento baseou-se em alguma pesquisa acadêmica?

() Sim () Não

23. Caso a resposta anterior tenha sido positiva, indique a pesquisa acadêmica?

24. A Corporação é subordinada a Secretária da Segurança Pública ?

() Sim () Não

25. Caso a resposta anterior tenha sido negativa, cite o órgão que ela está subordinada.

26. Como se encontra a Corporação em relação a Política de Segurança Pública? (deverá ser assinalada apenas uma opção)

() integrada () parcialmente integrada () excluída () sem comentário

27. Em relação ao tema “mudança organizacional” como a Corporação se posiciona? (deverá ser assinalada apenas uma opção)

() muito interessada () interessada () pouco interessada () desinteressada () indiferente

28. Caso a Corporação possua qualquer nível de interesse, descreva em poucas palavras o que ela imagina.

29. A Corporação se disporia a fazer parte da **amostra** e receber o pesquisador para uma pesquisa de campo?

() Sim () Não

Anexo C – Ofício de Encaminhamento de Questionário

**GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
CORPO DE BOMBEIROS MILITAR**

Ofício nº xxx/02 - Aj. Geral

Vitória, 05 de fevereiro de 2002.

Senhor Comandante-Geral,

No ensejo congratulo-me com Vossa Excelência e esclareço que o presente expediente prende-se a necessidade de subsidiar uma pesquisa acadêmica, conduzida por um Oficial Superior do CBMES, que abordará questões relevantes dessa Instituição.

A pesquisa é parte integrante da dissertação de mestrado do Major BM Carlos Marcelo **D'Isep** Costa e tem por objetivo identificar as possibilidades de mudança organizacional nos Corpos de Bombeiros Militares emancipados das Polícias Militares.

A contribuição da Corporação é muito importante para que o oficial pesquisador possa conhecer melhor a sua estrutura e organização e levantar os fatores que podem influenciar na mudança de uma Organização Bombeiro Militar.

Neste sentido, encaminho um questionário, bem como um envelope postado para o envio das respostas. Em virtude da complexidade do tema e da necessidade do pesquisador seguir o cronograma do projeto de pesquisa, solicito a Vossa Excelência a gentileza de fazer com que o questionário retorne até a data de 11/03/2002. Caso a Corporação deseje receber o questionário via internet, basta solicitar através do e-mail **disep@cb.es.gov.br**.

Respeitosamente,

JONACY FIRME DOS SANTOS – Cel BM
Comandante-Geral do CBMES

A Sua Excelência o Senhor
Comandante-Geral do CBM

Anexo D – Roteiro de Entrevista



Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas
Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa
Mestrado Executivo

ROTEIRO DE ENTREVISTA

- 1) Como o Sr. avalia a questão da diminuição dos níveis hierárquicos na Corporação? Em uma eventual diminuição quais poderiam ser suprimidos em sua opinião?
- 2) Como o Sr. avalia os serviços prestados pela Corporação? Em que aspectos eles poderiam ser melhorados?
- 3) A atual estrutura da corporação apresenta alguma deficiência ou falha?
- 4) “Pequenas unidades operacionais setorializadas” para o desenvolvimento da atividade-fim da Corporação melhora de alguma forma os serviços prestados?
- 5) A corporação possui algum planejamento estratégico ou outro instrumento similar para traçar suas metas e objetivos?
- 6) Como são avaliados ou discutidos os resultados das metas traçadas pela Corporação?
- 7) Como o Sr. avalia os treinamentos (formação e especialização) oferecidos pela Corporação?

Anexo E – Questionário dos Sujeitos da Pesquisa



FUNDAÇÃO
GETULIO VARGAS

Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas
Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa
Mestrado Executivo

Prezado Oficial Superior,

Vossa Senhoria está recebendo um questionário de uma pesquisa que está sendo desenvolvida sobre o tema “mudança organizacional” nos Corpos de Bombeiros Militares emancipados das Polícias Militares.

A pesquisa é parte integrante de uma dissertação de mestrado e tem por objetivo analisar os parâmetros norteadores do “desenho” organizacional dos Corpos de Bombeiros Militares e, a partir dos resultados, oferecer elementos para um “novo desenho” que permita uma maior flexibilização e autonomia nas tomadas de decisões dentro das Corporações, proporcionando assim, uma melhoria na qualidade de atendimento às demandas dos cidadãos.

Trata-se de uma pesquisa de cunho acadêmico, não havendo a necessidade de identificação. As respostas serão mantidas em sigilo completo e somente serão divulgados os resultados dos dados coletados.

A contribuição de Vossa Senhoria é muito importante para que se possa conhecer melhor a atual estrutura organizacional e analisar os seus parâmetros norteadores.

Muito obrigado,

Carlos Marcelo D’Isep Costa
FGV/EBAPE

Por favor responda aos itens abaixo, relativos à caracterização dos entrevistados, colocando um “X” no item que corresponde à sua situação e preenchendo os campos.

1) Qual o seu Posto?

☐

Coronel

☐

Tenente-Coronel

☐

Major

2) Corporação: _____.

3) Qual a função que você exerce na Corporação?

☐

Oficial de EM

☐

Comandante de Unidade

☐

Chefe de Centro

☐

Subcomandante de Unidade

☐

Outra: _____

4) Em qual região do estado você trabalha atualmente?

☐ Metropolitana

☐ Interiorana

5) Qual a área de atuação profissional que você mais se identifica?

☐ Combate a Incêndios

☐ Busca e Salvamentos

☐ Prevenção de Incêndios

☐ Ensino Bombeiro Militar

☐ Emergência Médica

☐ Perícia de Incêndios

☐ Defesa Civil

6) Quantos anos de efetivo serviço você possui?

anos

7) Qual a sua idade?

anos

QUESTIONÁRIO

Por favor responda as questões abaixo colocando um “X” na opção escolhida. Na questão nº 4, caso a opção seja afirmativa, a pergunta deverá ser respondida. A questão nº 10 deverá ser respondida no espaço reservado no questionário.

1) Os atuais níveis hierárquicos são condizentes com a forma da divisão do trabalho na Corporação?

☐ Sim

☐ Não

2) A diminuição dos atuais níveis hierárquicos traria algum prejuízo operacional para a Corporação?

☐ Sim

☐ Não

3) Em uma eventual diminuição de níveis hierárquicos, em sua opinião quais deveriam ser suprimidos?

<input type="checkbox"/> Cel	<input type="checkbox"/> Sub Ten
<input type="checkbox"/> Ten Cel	<input type="checkbox"/> 1º Sgt
<input type="checkbox"/> Maj	<input type="checkbox"/> 2º Sgt
<input type="checkbox"/> Cap	<input type="checkbox"/> 3º Sgt
<input type="checkbox"/> 1º Ten	<input type="checkbox"/> Cabo
<input type="checkbox"/> 2º Ten	<input type="checkbox"/> Soldado

4) Existe algum estudo na Corporação no sentido de estabelecer uma reestruturação na carreira dos bombeiros militares?

☐ Sim ☐ Não

Qual? _____

5) Em sua opinião, após uma formação geral dos bombeiros militares no curso de formação e diante da variedade de áreas de atuação, a especialização do trabalho assume que importância para a Corporação?

☐ Muito Necessária ☐ Necessária ☐ Pouco Necessária ☐ Desnecessária

6) Na Corporação a formalização do comportamento, ou seja, a padronização dos processos de trabalho estão definidos de forma clara para todos?

☐ Sim ☐ Não

7) Com base na atual padronização dos processos de trabalho, você acredita que a Corporação está sendo eficiente e eficaz no desempenho de suas missões constitucionais?

☐ Sim ☐ Não

8) Como você avalia o desempenho dos serviços prestados pela Corporação?

☐ Ótimo ☐ Bom ☐ Regular ☐ Ruim

9) Os treinamentos (formação e especializações) oferecidos pela Corporação têm sido suficientes para que os bombeiros iniciem a execução de seus trabalhos?

☐ Sim ☐ Não

10) Em sua opinião, quais são as três principais falhas decorrentes dos treinamentos (formação e especializações) ministrados pela Corporação?

- 1. _____
- 2. _____
- 3. _____

11) Considerando que doutrinação relaciona-se ao “processo pelo qual as normas da organização são adquiridas e internalizadas pelo trabalhador”, como você avalia este processo na Corporação?

☐ Muito Forte ☐ Forte ☐ Fraco ☐ Muito Fraco ☐ Inexistente

12) Em sua opinião, a hierarquia da Corporação e o sistema de autoridade formal estabelecidos pelos órgãos de direção, apoio e execução proporcionam uma coordenação eficiente dos trabalhos desenvolvidos?

☐ Sim ☐ Não

13) Em relação aos atuais órgãos de execução (Batalhões ou Grupamento de Bombeiros) a dimensão das unidades é apropriada para os serviços prestados pela Corporação?

☐ Sim ☐ Não

14) Como você vê a idéia, no campo técnico-operacional, da implantação de “pequenas unidades operacionais setorizadas”, contrapondo ao modelo atual de Batalhões ou Grupamentos de Bombeiros, para a execução da atividade-fim da Corporação?

☐ Ótima ☐ Boa ☐ Regular ☐ Ruim

15) Como você vê a inclusão de um Conselho Superior (formado pelos oficiais superiores mais antigos) na cúpula da Corporação, com o objetivo de assessoramento ao Comandante-Geral nos assuntos de interesse da Corporação?

☐ Muito Favorável ☐ Favorável ☐ Indiferente ☐ Contrário

16) Como são estabelecidos os objetivos e as estratégias futuras na Corporação ?

- ☐ Planejamento Estratégico ☐ Vontade Pessoal do Comando
☐ Programa de Comando ☐ Não há Planejamento

17) Os resultados estabelecidos no planejamento ou programa são avaliados ou discutidos pela Corporação?

- ☐ Frequentemente ☐ Ocasionalmente ☐ Raramente ☐ Nunca

18) A Corporação avalia os resultados estabelecidos através de:

- ☐ Reuniões Ordinárias ☐ Relatórios Estatísticos
☐ Relatórios ☐ Não avalia

19) Com que frequência a Corporação utiliza instrumentos de interligação (grupos de trabalhos, equipes de projetos, comissões permanentes, forças-tarefas, etc) que favoreçam os relacionamentos informais e reduzam a inflexibilidade existente na hierarquia militar?

- ☐ Constantemente ☐ Ocasionalmente ☐ Raramente ☐ Nunca

20) Qual dos instrumentos de interligação apresentados abaixo é mais utilizado pela Corporação?

- ☐ Grupos de Trabalho ☐ Equipes de Projeto
☐ Comissões Permanentes ☐ Forças-Tarefa
☐ Nenhum deles

21) Em sua opinião, como se encontra o poder sobre as decisões tomadas na Corporação?

- ☐ Centralizado ☐ Descentralizado

22) Quando há interferência da cúpula nas tomadas de decisões, como você avalia? (**marque três opções**)

- ☐ Oportuna ☐ Inoportuna
☐ Motivadora ☐ Desmotivadora
☐ Necessária ☐ Desnecessária
☐ Auxílio ☐ Desconfiança

Anexo F – Representação dos Resultados por Corporação

REPRESENTAÇÃO DOS DADOS DA PESQUISA
POR CORPORAÇÃO COMPONENTE DA AMOSTRA

1) Os atuais níveis hierárquicos são condizentes com a forma da divisão do trabalho na Corporação?

Corporação	Sim	Não
CBMES	6	5
CBMERJ	19	16
CBMPA	6	7
CBMPE	6	16
CBMMG	15	16

2) A diminuição dos atuais níveis hierárquicos traria algum prejuízo operacional para a Corporação?

Corporação	Sim	Não
CBMES	2	9
CBMERJ	13	22
CBMPA	1	12
CBMPE	5	17
CBMMG	8	23

3) Em uma eventual diminuição de níveis hierárquicos, em sua opinião quais deveriam ser suprimidos?

Posto e Graduação	Corporação				
	CBMES	CBMERJ	CBMPA	CBMPE	CBMMG
Cel	0	1	0	0	0
Ten Cel	5	15	3	6	10
Maj	4	3	1	3	1
Cap	0	0	2	1	0
1º Ten	0	2	0	0	3
2º Ten	9	22	9	19	23
Sub Ten	5	15	1	15	7
1º Sgt	0	7	6	7	14
2º Sgt	9	22	11	15	21
3º Sgt	8	19	3	16	11
Cabo	5	10	6	15	15
Soldado	0	1	1	0	3

4) Existe algum estudo na Corporação no sentido de estabelecer uma reestruturação na carreira dos bombeiros militares?

Corporação	Sim	Não
CBMES	0	11
CBMERJ	4	31
CBMPA	3	10
CBMPE	2	20
CBMMG	4	27

5) Em sua opinião, após uma formação geral dos bombeiros militares no curso de formação e diante da variedade de áreas de atuação, a especialização do trabalho assume que importância para a Corporação?

Corporação	Muito Necessária	Necessária	Pouco Necessária	Desnecessária
CBMES	5	6	0	0
CBMERJ	27	8	0	0
CBMPA	9	3	1	0
CBMPE	17	5	0	0
CBMMG	17	14	0	0

6) Na Corporação a formalização do comportamento, ou seja, a padronização dos processos de trabalho estão definidos de forma clara para todos?

Corporação	Sim	Não
CBMES	1	10
CBMERJ	9	26
CBMPA	2	11
CBMPE	3	19
CBMMG	7	24

7) Com base na atual padronização dos processos de trabalho, você acredita que a Corporação está sendo eficiente e eficaz no desempenho de suas missões constitucionais?

Corporação	Sim	Não
CBMES	3	8
CBMERJ	13	22
CBMPA	2	11
CBMPE	7	15
CBMMG	6	25

8) Como você avalia o desempenho dos serviços prestados pela Corporação?

Corporação	Ótimo	Bom	Regular	Ruim
CBMES	0	8	3	0
CBMERJ	6	15	14	0
CBMPA	0	7	6	0
CBMPE	0	13	9	0
CBMMG	1	19	9	2

9) Os treinamentos (formação e especializações) oferecidos pela Corporação têm sido suficientes para que os bombeiros iniciem a execução de seus trabalhos?

Corporação	Sim	Não
CBMES	10	1
CBMERJ	15	20
CBMPA	9	4
CBMPE	16	6
CBMMG	17	14

10) Em sua opinião, quais são as três principais falhas decorrentes dos treinamentos (formação e especializações) ministrados pela Corporação? *

Corporação	Falhas decorrentes dos Treinamentos
CBMES	<ul style="list-style-type: none">- Falta de reciclagem dos instrutores;- Profissionais sem o perfil para a atividade de ensino;- Grande intervalo de tempo para reciclagens profissionais;- Falta de critérios para participação em cursos de especialização;- Indefinição (falta de prioridade) das áreas de especialização;- Falta de trabalhar áreas motivacionais;- Falta de uniformidade (doutrina) no ensino;- Falta de cursos de especialização na atividade de combate a incêndios;- Falta de critérios para definir instrutores; e- Ausência de avaliação das falhas do serviço (atividades operacionais) para retroalimentar os treinamentos.

* Muitas opiniões foram coincidentes ou abordaram o mesmo aspecto. Nestes casos, elas foram representadas uma única vez.

Corporação	Falhas decorrentes dos Treinamentos
CBMERJ	<ul style="list-style-type: none">- Falta de padronização e doutrina no ensino;- Cursos de formação realizados em várias unidades;- Não manutenção de um quadro de instrutores;- Deficiência em materiais para treinamentos;- Falta de recursos financeiros e materiais para os cursos de especialização;- Falta de critérios para escolha dos instrutores;- Baixa qualificação dos instrutores;- Formação fora da realidade operacional;- Didática não padronizada;- Descontinuidade nas instruções; e- Falta de incentivo e motivação para os instrutores.
CBMPA	<ul style="list-style-type: none">- Quantidade de vagas insuficiente para todo o efetivo;- Falta de intercâmbio cultural para melhorar a qualidade do ensino;- Desvio dos militares especializados para outras atividades, prejudicando o desenvolvimento dos conhecimentos;- Falta de interesse dos comandos no ensino;- Cursos com currículo ultrapassados e desatualizados;- Falta de seleção intelectual para frequência em todos os cursos;- Melhor qualificação dos instrutores;- Falta de critério para definir o militar para frequentar os cursos;- Falta de equipamentos para os treinamentos;- Falta de continuidade nos treinamentos;- Falta de infra-estrutura para o ensino;- Falta de um quadro de instrutores;- Falta de contato prático dos alunos com os equipamentos operacionais;- Falta de investimentos e pesquisa na área de ensino; e- Falta de motivação para os instrutores.
CBMPE	<ul style="list-style-type: none">- Falta de equipamentos para instrução;- Ausência de novas tecnologias;- Falta de uma academia própria;- Falta de critérios para selecionar os instrutores;- Falta de estrutura para os cursos de formação;- Currículo desatualizado;- Falta de qualificação dos instrutores;- Falta de intercâmbio e integração entre as corporações;- Poucos estágios práticos;- Falha no acompanhamento psicopedagógico;- Falta de uma política de treinamento para toda a corporação; e- Falta de investimento em especializações.

Corporação	Falhas decorrentes dos Treinamentos
CBMMG	<div>- Falta de doutrina de ensino;</div> <div>- Falta de preparo dos instrutores (baixa qualificação);</div> <div>- Falta de equipamentos adequados e em quantidade para os treinamentos;</div> <div>- Falta de recursos para aquisição de equipamentos para os treinamentos;</div> <div>- Baixa remuneração dos professores;</div> <div>- Má distribuição dos tempos de aula;</div> <div>- Falta de parâmetros para avaliar a formação e a especialização;</div> <div>- Falta de inovação nos currículos;</div> <div>- Espaço físico insuficiente para os treinamentos;</div> <div>- Melhorar a parte física dos alunos;</div> <div>- Pouca prática e estágios supervisionados;</div> <div>- Falta de investimento em intercâmbios, tecnologia e especializações;</div> <div>- Falha no processo seletivo para os cursos de formação;</div> <div>- Falta de recurso financeiro par a atividade de ensino; e</div> <div>- Instrutores sem o perfil para o ensino.</div>

11) Considerando que doutrinação relaciona-se ao “processo pelo qual as normas da organização são adquiridas e internalizadas pelo trabalhador”, como você avalia este processo na Corporação?

Corporação	Muito Forte	Forte	Fraco	Muito Fraco	Inexistente
CBMES	2	2	7	0	0
CBMERJ	2	8	23	2	0
CBMPA	0	7	6	0	0
CBMPE	0	8	11	3	0
CBMMG	1	8	20	1	1

12) Em sua opinião, a hierarquia da Corporação e o sistema de autoridade formal estabelecidos pelos órgãos de direção, apoio e execução proporcionam uma coordenação eficiente dos trabalhos desenvolvidos?

Corporação	Sim	Não
CBMES	3	8
CBMERJ	24	11
CBMPA	8	5
CBMPE	14	8
CBMMG	18	13

13) Em relação aos atuais órgãos de execução (Batalhões ou Grupamento de Bombeiros) a dimensão das unidades é apropriada para os serviços prestados pela Corporação?

Corporação	Sim	Não
CBMES	2	9
CBMERJ	16	19
CBMPA	6	7
CBMPE	4	18
CBMMG	5	26

14) Como você vê a idéia, no campo técnico-operacional, da implantação de “pequenas unidades operacionais setorializadas”, contrapondo ao modelo atual de Batalhões ou Grupamentos de Bombeiros, para a execução da atividade-fim da Corporação?

Corporação	Ótima	Boa	Regular	Ruim
CBMES	6	3	1	1
CBMERJ	20	11	4	0
CBMPA	10	3	0	0
CBMPE	20	1	1	0
CBMMG	16	14	1	0

15) Como você vê a inclusão de um Conselho Superior (formado pelos oficiais superiores mais antigos) na cúpula da Corporação, com o objetivo de assessoramento ao Comandante-Geral nos assuntos de interesse da Corporação?

Corporação	Muito Favorável	Favorável	Indiferente	Contrário
CBMES	7	4	0	0
CBMERJ	13	14	5	3
CBMPA	5	8	0	0
CBMPE	14	7	0	1
CBMMG	22	8	1	0

16) Como são estabelecidos os objetivos e as estratégias futuras na Corporação?

Corporação	Planejamento Estratégico	Vontade Pessoal do Comandante	Programa de Comando	Não há Planejamento
CBMES	0	4	1	6
CBMERJ	3	16	10	6
CBMPA	5	3	5	0
CBMPE	19	2	1	0
CBMMG	5	15	8	3

17) Os resultados estabelecidos no planejamento ou programa são avaliados ou discutidos pela Corporação?

Corporação	Freqüentemente	Ocasionalmente	Raramente	Nunca
CBMES	0	1	4	6
CBMERJ	5	11	13	6
CBMPA	3	7	3	0
CBMPE	6	12	4	0
CBMMG	8	12	8	3

18) A Corporação avalia os resultados estabelecidos através de:

Corporação	Reuniões Ordinárias	Relatórios Estatísticos	Relatórios	Não Avalia
CBMES	0	1	1	9
CBMERJ	1	11	15	8
CBMPA	4	4	3	2
CBMPE	12	4	4	2
CBMMG	10	4	10	7

19) Com que freqüência a Corporação utiliza instrumentos de interligação (grupos de trabalhos, equipes de projetos, comissões permanentes, forças-tarefas, etc) que favoreçam os relacionamentos informais e reduzam a inflexibilidade existente na hierarquia militar?

Corporação	Constantemente	Ocasionalmente	Raramente	Nunca
CBMES	0	4	5	2
CBMERJ	2	17	14	2
CBMPA	1	8	3	1
CBMPE	5	11	5	1
CBMMG	10	12	3	6

20) Qual dos instrumentos de interligação apresentados abaixo é mais utilizado pela Corporação?

Corporação	Grupos de Trabalho	Equipes de Projeto	Comissões Permanentes	Forças-Tarefa	Nenhum deles
CBMES	0	1	8	0	2
CBMERJ	18	3	6	0	8
CBMPA	6	1	5	0	1
CBMPE	2	1	16	0	3
CBMMG	15	1	8	2	5

21) Em sua opinião, como se encontra o poder sobre as decisões tomadas na Corporação?

Corporação	Centralizado	Descentralizado
CBMES	10	1
CBMERJ	31	4
CBMPA	7	6
CBMPE	17	5
CBMMG	26	5

22) Quando há interferência da cúpula nas tomadas de decisões, como você avalia? (marque três opções)

Avaliação	Corporação				
	CBMES	CBMERJ	CBMPA	CBMPE	CBMMG
Oportuna	4	20	8	16	19
Motivadora	4	4	6	8	10
Necessária	7	25	12	16	23
Auxílio	2	14	8	12	15
Inoportuna	4	7	1	2	6
Desmotivadora	6	12	1	3	8
Desnecessária	3	7	0	2	6
Desconfiança	3	16	3	7	6