

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

TIAGO GIOVANI CARDOSO GRILO

**CRIAÇÃO E GESTÃO DE POSTOS DE BRIGADA COMUNITÁRIA POR MEIO DE
CONSÓRCIOS PÚBLICOS**

Maringá
2022

TIAGO GIOVANI CARDOSO GRILO

**CRIAÇÃO E GESTÃO DE POSTOS DE BRIGADA COMUNITÁRIA POR MEIO DE
CONSÓRCIOS PÚBLICOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Área de concentração: Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. William Antonio Borges

Maringá
2022

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
(Biblioteca Central - UEM, Maringá - PR, Brasil)

G859c	<p>Grilo, Tiago Giovanni Cardoso</p> <p>Criação e gestão de postos de Brigada comunitária por meio de Consórcios públicos / Tiago Giovanni Cardoso Grilo. -- Maringá, PR, 2022. 66 f.: il. color., figs., maps.</p> <p>Orientador: Prof. Dr. William Antonio Borges.</p> <p>Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade Estadual de Maringá, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Departamento de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - Mestrado Profissional, 2022.</p> <p>1. Brigada comunitária . 2. Defesa civil - Paraná (Estado). 3. Consórcio público. 4. Políticas públicas. 5. Administração pública - Paraná (Estado). I. Borges, William Antonio, orient. II. Universidade Estadual de Maringá. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Departamento de Ciências Sociais. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - Mestrado Profissional. III. Título.</p> <p style="text-align: right;">CDD 23.ed. 353.95</p>
-------	--

TIAGO GIOVANI CARDOSO GRILO

Criação e Gestão de Postos de Brigada Comunitária por Meio de Consórcios Públicos

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Willian Antonio Borges
Presidente/Orientador
Universidade Estadual de Maringá – UEM



Prof.ª Dr.ª Celene Tonella
Universidade Estadual de Maringá – UEM



Prof.ª Dr.ª Bianca Burdini Mazzei
Universidade Estadual do Paraná – UNESPAR

Aprovada em 30 de maio de 2022

Banca realizada por videoconferência conforme Resolução nº 008/2020 – PPP

Criação e gestão de Postos de Brigada Comunitária por meio de Consórcios Públicos

RESUMO

As Brigadas Comunitárias foram respostas ao problema público da ausência da prestação dos serviços de bombeiros às pequenas cidades do interior do estado do Paraná que não tinham uma base de Bombeiros Militares em seu município e para aquelas que estavam distantes dos municípios que sediavam uma unidade da Corporação. No entanto, a ausência de previsão legal da participação mais efetiva do Estado na manutenção do programa o deixa frágil, o que levou vários municípios a rescindirem unilateralmente o convênio com o Estado. O programa até hoje vigorou sobre Decretos que foram sendo atualizados por novos Decretos e os acordos firmados entre o Estado e os Municípios foram assinados em forma de convênio. O último decreto editado no ano de 2020 trouxe algumas mudanças e sedimentou algumas alterações que foram surgindo com o passar dos anos. O objetivo deste trabalho é demonstrar que o programa de Brigada Comunitária não é barato e que sua manutenção e continuidade podem ser mais eficiente se forem constituídas por meio de consórcios interfederativos, com maior participação do Governo do Estado, e com a criação de uma lei para regulamentar a implantação e a fomentação da criação de consórcios para gerir e manter os Postos e Brigada Comunitária, disponibilizando para estes pequenos municípios recursos para implantar e manter o programa. A revisão de literatura buscou inserir o leitor no âmbito da formação de uma política pública a partir de análise de modelos de consórcios e demonstração da responsabilidade do ente governamental para com a segurança pública. Também foram analisadas as experiências de implantação e manutenção de Postos de Brigada Comunitária (antigo Postos de Bombeiros Comunitário) em alguns municípios da área de atuação do 5º Grupamento de Bombeiros de Maringá e entrevistas com os gestores destas unidades. Analisamos os custos de manutenção destes postos para apontar como manter um Posto de Brigada Comunitária impacta no orçamento de um pequeno município. Ao final, analisamos o atual modelo e apresentamos uma proposta legislativa para que o Programa de Brigada Comunitária possa criar bases sólidas de gestão e implementação.

Palavras Chave: Defesa Civil, Consórcio Público, Associativismo Territorial, Políticas Públicas.

Creation and Management of Community Brigade Posts Through Public Consortia

ABSTRACT

The Community Brigades was a response to the public problem of the lack of provision of fire services to small towns in the interior of the state that did not have a Military Firefighter base in their municipality and for those that were far from the municipalities that hosted a unit of the Corporation. However, the presence of a legal provision for the most effective participation of the State in the maintenance of the program makes it fragile, which led several municipalities to unilaterally terminate the agreement with the State. The program until today has been in force on Decrees that have been updated by new Decrees and the agreements signed between the State and the Municipalities were signed in the form of an agreement. The last Decree issued in 2020 brought some changes and settling some changes that have emerged over the years. The objective of this work is to demonstrate that the Community Brigade program is not cheap and that its maintenance and continuity can be more efficient if it is constituted through interfederative consortia with greater participation of the State Government and with the creation of a Law to regulate the implementation and promotion of the creation of consortia to manage and maintain the Posts and Community Brigade, providing these small municipalities with resources to implement and maintain the program. The literature review sought to insert the reader into the framework of the formation of a public policy, after analyzing the models of consortia and demonstrating the responsibility of government entities towards public security. We also analyzed the experiences of implementation and maintenance of Community Brigade Stations (formerly Community Fire Stations) in some municipalities in the area of operation of the 5th Fire Brigade of Maringá and interviews with the managers of these units. We analyzed the maintenance costs of these posts to point out how it impacts the budget of a small municipality to maintain a Community Brigade Post. At the end, we analyze the current model and present a legislative proposal so that the Community Brigade Program can create solid foundations for management and implementation.

Key Words: Civil Defense, Public Consortium, Territorial Associations, Public Policies.

LISTA DE SIGLAS

ADC	Agentes de Defesa Civil
ART.	Artigo
B8	Oitava Seção de Bombeiro
BMPR	Bombeiro Militar do Estado do Paraná
CBPR	Corpo de Bombeiro do Estado do Paraná
CF	Constituição Federal
CIAS	Consórcio Intermunicipal de Assistência Social
COMDEC	Coordenadoria Municipal de Defesa Civil
CORPDEC	Coordenadoria Regional de Proteção e Defesa Civil
CRBM	Comando Regional de Bombeiro Militar
GB	Grupamento de Bombeiros
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
KM	Quilômetro
PBC	Posto de Bombeiro Comunitário
PMPR	Polícia Militar do Estado do Paraná
SB	Seção de Bombeiro
SESA	Secretária de Estado da Saúde
SESP	<i>Secretaria de Estado da Segurança Pública</i>
STN	<u>Secretaria do Tesouro Nacional</u>

LISTA DE FIGURAS

<u>Figura 1: Municípios sob supervisão do 1º Comando Regional do Corpo de Bombeiros</u>	38
<u>Figura 2: Municípios sob supervisão do 2º Comando Regional De Bombeiro Militar</u>	38
<u>Figura 3: Municípios sob supervisão do 3º Comando Regional De Bombeiro Militar</u>	39
<u>Figura 4: Municípios que mantém convênio com o programa Brigada Comunitária</u>	43
<u>Figura 5: Prováveis Municípios a criarem consórcio para o convênio com o Estado para o programa de Brigada Comunitária</u>	46

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	6
2 REVISÃO DE LITERATURA E DE NORMATIVAS	8
2.1 Políticas Públicas.....	8
2.1.1 Ciclo da Política Pública	12
2.1.2. O Problema Público e os instrumentos de Políticas Públicas.....	19
2.2 GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA E ASSOCIATIVISMO TERRITORIAL.....	23
2.2.1 Consórcios Públicos.....	27
2.2.2 Convênios	30
2.3 A Defesa Civil e o Corpo de Bombeiros	31
3 METODOLOGIA.....	33
3.1 ANÁLISE DE CONTEÚDO.....	35
4 RESULTADOS	36
4.1 Corpo de Bombeiros no Estado do Paraná	36
4.1.1 Defesa Civil.....	39
4.1.2 Defesa Civil do Paraná.....	40
4.2 O programa bombeiro Comunitário	40
4.3 A EXPERIÊNCIA DE NOVA LONDRINA E A MANUTENÇÃO DO POSTO DE BOMBEIRO COMUNITÁRIO EM CONVÊNIO COM OUTROS MUNICÍPIOS	43
4.4 TRATATIVAS RECENTES DE CRIAÇÃO DO CONVÊNIO COM SANTA FÉ E MUNICÍPIOS ADJACENTES	44
4.5 custos de manutenção dos postos de brigadas comunitárias	47
4.6 CONSIDERAÇÕES QUANTO A VIABILIDADE DA CONSTRUÇÃO DO PROGRAMA ATRAVÉS DA FOMENTAÇÃO DE CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS	48
4.7 PROJETO DE LEI (PRODUTO).....	50
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	59
REFERÊNCIAS	60
APENDICE A	63

1 INTRODUÇÃO

O Bombeiro Comunitário foi criado pelo Decreto nº 6.072 de 31/01/2006 que balizou a forma de implantação e funcionamento do programa, com o objetivo de levar os serviços de Defesa Civil e os primeiros atendimentos de situações de emergências e desastres às populações dos pequenos municípios do interior do Paraná que aderissem ao programa, firmando convênio com o governo do Estado.

Neste modelo, o Governo do Estado se comprometia em construir uma sede para abrigar o Posto de Bombeiro Comunitário, cedia em comodato um caminhão com equipamentos mínimos para o combate a incêndio, o treinamento e capacitação dos funcionários que passariam a se denominar agentes da defesa civil e a disponibilização de um bombeiro militar para supervisionar os trabalhos da unidade. Em contrapartida, o município se comprometeria em fornecer os funcionários e arcar com as despesas de manutenção do prédio e do caminhão.

A coordenação do programa é de competência da Casa Militar, por meio da Coordenadoria Estadual de Defesa Civil a qual integra a Secretaria de Segurança Pública do Estado do Paraná, cabendo ainda ao estado disponibilizar aos municípios interessados uma viatura equipada com materiais básicos de combate a incêndio e radiocomunicação, para uma primeira resposta de combate a incêndios e ações de defesa civil.

O treinamento inicial e a qualificação periódica dos agentes de Defesa Civil é de competência do estado, assim como o acompanhamento e supervisão permanente das atividades desenvolvidas pelas equipes desses agentes. Além disso, cabe ao governo estadual disponibilizar o financiamento para construção do Posto de Bombeiro Comunitário (PBC).

De acordo com o decreto supracitado, compete ao município interessado disponibilizar uma área para a construção do Posto de Bombeiros Comunitários e a contratação de, no mínimo, 10 (dez) profissionais de segurança que, após selecionados, treinados e qualificados, são declarados Agentes de Defesa Civil (ADC), passando a compor a equipe de emergência no município. Compete também ao município arcar com as despesas trabalhistas dos funcionários, água, luz, telefone, mobiliário, manutenção do posto, da viatura e custeio em geral.

De 2006 até o ano de 2020, o decreto que implantou o Programa de Bombeiro Comunitário foi editado e reeditado tomando novas formas de atuação, entre elas deixaram de acontecer o financiamento da construção, por parte do estado, da base que abrigaria o Posto de Bombeiros Comunitários. O nome do programa deixou de ser Bombeiros Comunitários e

passou a ser denominado Brigada Comunitária e, em alguns, houve ajustes quanto ao repasse de verbas aos municípios.

O último decreto editado no ano de 2020 trouxe algumas mudanças, sedimentando alterações que foram surgindo com o decorrer dos demais decretos, tais como a alteração do nome de Bombeiro Comunitário para Brigada Comunitária, o fim do financiamento, pelo governo do estado, para a construção do prédio base para a Brigada Comunitária, a continuidade do fornecimento do caminhão em forma de comodato. A inovação do último decreto é que o governo do Estado pode, com autorização direta do chefe do executivo estadual, repassar recursos para a manutenção do programa.

Desde a concepção do projeto de Bombeiros Comunitário, os pequenos municípios que aderiram ao convênio têm enfrentado sérios problemas financeiros para a manutenção do programa, levando alguns a rescindirem os convênios e, por consequência, implicando o fechamento dos postos de bombeiros comunitários.

Nesse sentido, a presente pesquisa busca demonstrar os custos para manter o Programa de Brigada Comunitária, a necessidade de uma participação mais ativa do Governo do Estado, uma vez que a responsabilidade dos serviços prestados por estas unidades também é do ente governamental e, ao final apresentar sugestão legislativa para a criação de uma lei buscando assim dar maior segurança jurídica ao programa e que esta proposta legislativa possa fomentar a criação destas unidades por meio de consórcios interfederativos entre dois ou mais municípios com o Governo do Estado, no intuito de promover um rateio das despesas da manutenção da Brigada Comunitária.

Objetivo Geral: Propor a criação de um consórcio interfederativo para gerir as unidades de Brigada Comunitária, com a participação dos municípios e do Governo do Estado do Paraná, através da criação de uma Lei que regulamente o programa Brigada Comunitária em substituição aos Decretos que foram reeditados no decorrer dos anos desde o seu primeiro Decreto publicado no ano de 2006.

Objetivos específicos compõem as seguintes etapas da pesquisa:

- A) Verificar como é regulado o programa de Brigada Comunitária no Estado do Paraná;
- B) Analisar os custos do programa Brigada Comunitária nos Municípios de Astorga e Marialva;
- C) Analisar a experiência da implantação do Bombeiro Comunitário da época, hoje

Brigada Comunitária, com o convênio firmado em conjunto com municípios da região de Nova Londrina;

D) Identificar na região de Maringá, sede da 5ª CORPDEC, os municípios atendidos pelo Bombeiro Militar, pelas Brigadas Comunitárias e suas distâncias;

E) Analisar o processo de implantação de uma Brigada Comunitária através de um convênio intermunicipal entre os municípios que compõem a Comarca de Santa Fé.

2 REVISÃO DE LITERATURA E DE NORMATIVAS

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

Para o desenvolvimento do conceito de Política existem vários autores, para tanto, iniciaremos a compreensão a partir de Heidemann e Salm (2010) que entendem que a política pode ser vista como

[...] a arte de governar e realizar o bem público ou comum. Caracteriza-se nesta perspectiva como um ramo da ética que trata de um organismo social como uma totalidade e não apenas das pessoas como entidades individuais. (HEIDEMANN; SALM, 2010, p. 29).

E continuando, Heidemann e Salm (2010) afirmam que para compreender o as políticas públicas faz-se necessário envolver:

[...] a teoria política ou o conhecimento dos fenômenos ligados à regulamentação e ao controle da vida humana em sociedade, como também à organização, ao ordenamento e à administração das jurisdições político-administrativas (nações, estados, municípios ou distritos especializados. Nesse sentido, ela estuda e sistematiza o ‘fato político básico’ assim caracterizado e engloba, portanto, todas as acepções anteriores. (HEIDEMANN; SALM, 2010, p. 29).

Como bem coloca MELAZZO (2010), política pública é toda ação que se move ao encontro dos interesses de uma coletividade, extrapolando os interesses individuais, como bem pontua o autor:

só se justifica o uso desta expressão política pública, quando se aproxima dos interesses de uma coletividade, extrapolando os limites de proveitos particularistas ou mesmo individuais, na medida em que deve ser expressão de um debate público, aberto à participação de interesses contraditórios dos interessados diretos ou indiretos. Por sua vez, os atores devem possuir graus de legitimidade, conferidos pelo processo político para sua formulação e execução. (MELAZZO, 2010, p. 13).

Para Meny e Thoeing (1992, apud FERREIRA; ALENCAR; PEREIRA, 20112), a política pública pode ser definida como resultado da atividade de uma autoridade investida de poder público.

De acordo com SOUZA (2006), o interesse pelo estudo das políticas públicas foi motivado por vários movimentos dos quais podemos destacar a adoção de políticas públicas focadas na redução de gastos. Este tema dominou grande parte da agenda política dos países em desenvolvimento e um outro fator que motivou o desenvolvimento da pesquisa foi a definição do papel dos governos no cenário de formulador de políticas públicas, que sofreu forte influência do modelo da Teoria Keynesiana que defende a intervenção do Estado na organização econômica de um país, que guiou fortemente as políticas no pós-guerra, as quais posteriormente foram substituídas pelo ajuste fiscal.

Farah (2016), também contribui afirmando que dentre as décadas de 1980 e 1990, diante do endividamento externo e a crise econômica, as políticas públicas passaram a ocupar um lugar central na agenda governamental, principalmente com políticas de ajuste fiscal na busca de eficiência dos recursos públicos e orientada pelas perspectivas de direitos garantidos na constituição.

Souza (2006) destaca quatro grandes teóricos como os pais fundadores do campo de políticas públicas, são eles: H. Laswell (1936), responsável por incluir o termo “policy analysis” propondo articular o conhecimento científico com as práticas dos governos, integrando os cientistas sociais com os grupos de interesses e com o governo responsável pela formulação de políticas públicas. H. Simon (1957), quem trouxe o conceito de racionalidade condicionada aos decisores públicos. C. Lindblom (1959 a 1979), quem questionou os estudos de Laswell e Simon, incorporando outros elementos ao processo decisório, como por exemplo, o poder. E, por fim, D. Easton quem trouxe a definição de políticas públicas como um sistema que sofre interferência em sua formulação pelo resultado e pelo ambiente, recebendo influências de diversos atores como a mídia, grupos de interesses, partidos políticos entre outros.

Brasil e Capella (2016), ao citarem Harold Lasswell (1951), destacam a sucinta definição de Thomas Dye (1975): política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”; além de Smith e Larimer que apontam a existência de uma enorme definições existentes sobre o termo como temos:

Não há definição de políticas públicas precisa e universal (...). Há uma visão comum de que as políticas públicas envolvem o processo de fazer escolhas e os resultados das escolhas; de que o que faz as políticas públicas realmente “públicas” é que essas escolhas se baseiam nos poderes coercitivos do Estado, e que, em sua essência,

política pública é uma resposta a um problema percebido (SMITH e LARIMER, 2009, p. 4 apud BRASIL e CAPELLA, 2016, p. 75)

Saravia (2007) apresentam uma definição de política pública como um fluxo de decisões públicas que são direcionadas para manter o equilíbrio social, como temos:

Trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, idéias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório. (SARAVIA, 2007, 28)

O bem-estar-social, garantido pela constituição de 1988, inclui todos os cidadãos, assim não há como dizer que uma política pública afeta ou deixa de atingir algum cidadão, estando todos sujeitos à implementação ou não de uma política pública.

Após a constituição de 1988, Farah (2016) aponta a tendência da participação de novos atores na formulação de políticas públicas

A criação de novos canais de participação, como conselhos gestores de políticas públicas, orçamento participativo, conferências setoriais, audiências públicas, entre outros, contribuiu para a diversificação do locus da análise de políticas. Essa passou a ser realizada também por um perfil diversificado de organizações, fora do Estado, como organizações não governamentais, think tanks, centros de estudos e associações empresariais (Vaitsman, Lobato e Andrade, 2013). Ativistas vinculados a diversas organizações passaram a buscar competência técnica e argumentativa, para poder influenciar políticas.(FARAH, 2016, p. 971)

Segundo Secchi (2010), política pública pode ser compreendida na discussão e prática de ações concretas ou simbólicas de decisões políticas, é onde construímos a atuação política. É a ação do Estado em questões políticas que mediam as relações entre Estado e sociedade. As principais correntes teóricas apontam as políticas públicas como ferramenta de enfrentamentos aos desafios impostos pela sociedade. Assim, podemos dizer que políticas públicas são um conjunto de programas, ações e decisões tomadas por qualquer ente da federação (municípios, estado, união) com a participação de entes públicos e/ou privados que buscam assegurar um direito de cidadania para um determinado grupo ou grupos.

Para Souza (2006), a política pública em geral e a política social são campos multidisciplinares com ênfase na natureza das políticas públicas e seus processos. As políticas públicas repercutem na economia e na sociedade e é por isso que se faz necessária a compreensão das inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade.

De acordo com Souza (2006, p. 26), poderíamos dizer que políticas públicas, como o campo do conhecimento que coloca o governo em ação:

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

E assim, como coloca Souza (2006) de que não existe uma única ou a melhor definição do que seja política pública, mas podendo ser sintetizadas em seus melhores aspectos da seguinte forma: 1) permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz; 2) envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada por meio dos governos e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes; 3) é abrangente e não se limita a leis e regras; 4) é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados; 5) apresenta impactos no curto prazo e longo prazo; 6) envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

O ciclo das políticas públicas, como vamos analisar a seguir, beneficiam e desfavorece determinados atores. Para tanto, a análise das políticas (*policy analysis*) é uma investigação aplicada sobre os resultados de suas ações e seus reflexos sociais. A *policy analysis* identifica e busca diagnosticar a materialização da política e seus impactos.

Para compreendermos melhor a dimensão da análise de políticas públicas é necessário familiarizarmos com os termos *policy*, *polity* e *politics*. *Polity* é a dimensão institucional, é a ordem do sistema político, é a estrutura institucional do sistema político administrativo, permeada pelo sistema jurídico. *Politics*, é a dimensão processual, como o decorrer da formulação das políticas públicas é exercido sob conflito, a *politics* é o processo de imposição de objetivos aos conteúdos e decisões de distribuição. *Policy* é a dimensão material, é a configuração dos programas políticos aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas. (FREY, 2000).

A política pública (*policy*) “é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público” (SECCHI, 2016) ou “programa de ação governamental, em cuja formação há um elemento processual estruturante” (BUCCI, 2013, p. 95).

Secchi (2018) nos apresenta que o termo *policy* está relacionado com o processo de tomada de decisão, no enfrentamento de problemas públicos, ou seja, com um programa de ação governamental para resolução de questões importantes para a sociedade. Enquanto o termo *politics* se preocupa mais com as estruturas de poder, a expressão *policies* foca na ação governamental em benefício do povo:

Política, na concepção de Bobbio (2002), é a atividade humana ligada à obtenção e manutenção dos recursos necessários para o exercício do poder sobre o homem. Esse sentido de “política” talvez seja o mais presente no imaginário das pessoas de língua portuguesa: o de atividade e competição políticas. Algumas frases que exemplificam o uso desse termo são: “meu cunhado adora falar sobre política”, “a política é para quem tem estômago”, “a política de Brasília está distante das necessidades do povo”. O segundo sentido da palavra “política” é expresso pelo termo *policy* em inglês. Essa dimensão de “política” é a mais concreta e a que tem relação com orientações para a decisão e ação. Em organizações públicas, privadas e do terceiro setor, o termo “política” está presente em frases do tipo “nossa política de compra é consultar ao menos três fornecedores”, “a política de empréstimos daquele banco é muito rigorosa (SECCHI, 2016, p. 1).

Nesse sentido, política pública (*policy*) “é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público” (SECCHI, 2016, p. 2) ou “programa de ação governamental, em cuja formação há um elemento processual estruturante” (BUCCI, 2013, p. 95)

2.1.1 Ciclo da Política Pública

O ciclo da política pública é uma forma de visualizar os passos da criação deste instrumento, que organiza a vida desta política pública que vai desde a identificação do problema à sua extinção (SECCHI, 2010).

Raeder (2014) afirma que o ciclo de políticas públicas se apresenta como uma ferramenta analítica que contribui para tornar clara e didática a discussão sobre o tema. Mesmo com críticas para a necessidade de não se considerar as fases como rígidas etapas sequenciais, ou seja, é possível que as sequências se alternem e as fases se misturem. Sendo assim, mais importante do que a sequência que o ciclo apresenta é o entendimento de que a política pública é composta por estágios que possuem características específicas.

Este ciclo de políticas públicas, apesar de toda a crítica que recebe, tem um conceito didático que ajuda a dimensionar os passos para a concepção e implantação da forma de combater um problema público, ajudando os atores na concepção de seus projetos. (SECCHI, 2010).

Secchi (2010) influenciado pelo trabalho de Sjöblom (1984, apud SECCHI, 2010), traz para a discussão cada passo deste ciclo. O primeiro passo deste ciclo é a identificação do problema público, que possui características que se destacam por quem vivência aquele problema, trazendo as marcas da percepção de seus atores mais relevantes. Os partidos políticos, os agentes políticos e as organizações não governamentais são alguns desses atores, que na verdade a busca por esses “problemas públicos” são seu objeto de trabalho e a partir do momento que o ator tem interesse na resolução desse problema ele passará a fazer parte da agenda.

O segundo passo é a formação da agenda. A agenda é um conjunto de problemas a ser tratado por um órgão ou ente público, que pode tomar forma de um programa de governo, um planejamento orçamentário, um estatuto de um partido ou uma relação de problemas (SECCHI, 2010).

A partir de um momento que o governo ou um grupo passa a enfrentar o problema existe a formação de agenda. A agenda pode ser o orçamento público. O conjunto de leis é uma agenda de políticas públicas na forma de uma agenda parlamentar. A composição da agenda política ou a manutenção dos problemas na agenda política dependem de alguns fatores, não é porque problema entrou na agenda que ele encontrará solução ele pode definir nesta fase mesmo, a limitação de recursos, a falta de planejamento, a falta de vontade política e a falta de pressão popular interferem no tempo de permanência do problema na agenda política. (SECCHI, 2010).

Capella (2018), nos apresenta que a agenda está relacionada ao conjunto de temas ou problemas considerados importantes em um determinado momento, como resultado da ação política de atores como burocratas, movimentos sociais, partidos políticos, mídia, entre outros. Para Zahariadis (2016, apud Capella, 2018), formação de agenda ou *agenda-setting* é definido como o processo de transformar questões públicas em prioridades governamentais. Capella (2018) nos trás que o processo de formação da agenda (*agenda-setting*) é entendido como “o processo pelo qual problemas e soluções alternativas ganham ou perdem atenção do público e da elite” (Birkland, 2005, p. 109 apud Capella, 2018) e continua, ou seja, o processo pelo qual as questões passam a concentrar atenção de atores relevantes à produção de políticas públicas.

Capella (2018) define que da mesma forma como problemas são formulados na fase de agenda, as alternativas também são formuladas e definidas, consistindo em um processo inerentemente político. E que a relação entre agendas e alternativas não é compreendida de forma linear ou sequencial. A busca de soluções para problemas públicos pode desenvolver-se sem uma definição clara sobre o problema a ser enfrentado, por vezes, em processos que se estendem ao longo do tempo, envolvendo diversos atores com visões distintas sobre o Estado e sua atuação.

Secchi (2010) nos aponta que a formulação de alternativas acontece após a entrada do problema na agenda, e se desenvolve através de uma escolha, onde se elege as prioridades, as consequências dos problemas analisando os potenciais custos e benefícios de cada problema. “A etapa de construção de alternativas é o momento em que são elaborados métodos, programas, estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos.” (SECCHI, 2010, p. 37)

Ainda, segundo Secchi (2010), o estabelecimento de objetivos é importante pois nesse momento os atores envolvidos no processo norteiam a construção de alternativas e resumem o que se espera que sejam os resultados da política pública.

Capella (2018) reforça que a formulação é também considerada uma fase pré-decisória. Assim, tanto a definição da agenda quanto a seleção das alternativas são momentos que antecedem a tomada de decisão formal.

Ainda, de acordo com Secchi (2010, p. 38), sobre a avaliação *ex ante* temos: “A avaliação *ex ante* das possíveis soluções para o problema público é um trabalho de investigação sobre as consequências e os custos das alternativas.”

A tomada de decisão é a fase de criação de políticas públicas que envolve a seleção de um curso de ação a partir de uma gama de opções incluindo a de manter o *status quo*. (Wu, 2014) Para Secchi (2010), é o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento do problema público são apresentadas.

Secchi apresenta três formas de entender esse processo:

1 - Os tomadores de decisão têm problemas em mãos e correm atrás de soluções: a tomada de decisão *ad hoc* com base no estudo de alternativas, ou seja, toma-se o problema já estudado, os objetivos já definidos e então busca-se escolher qual alternativa é mais apropriada em termos de custo, rapidez, contestabilidade, equidade ou qualquer outro critério para a tomada de decisão. 2 - Os tomadores de decisão vão ajustando os problemas às soluções, e as soluções aos problemas: o nascimento do problema, o estabelecimento de objetivos e a busca de soluções são eventos simultâneos e ocorrem em um processo de "comparações sucessivas limitadas" (Lindblom, 1959). 3 - Os tomadores de decisão têm soluções em mãos e correm atrás de problemas: um empreendedor de política pública já tem predileção por uma proposta de solução existente, e então luta para inflar um problema na opinião pública e no meio político de maneira que sua proposta se transforme em política pública. (SECCHI, 2010, p. 40-41)

Wu (2014) propõe que as decisões sejam diretamente influenciadas pela natureza do próprio decisor, que cada pessoa tenha um conjunto de valores que se relacionam com a forma como abordam a tarefa e os fatores que têm em conta na sua tomada de decisão.

De acordo com Secchi (2010), o primeiro entendimento que os problemas nascem e depois são tomadas as decisões, como são os modelos de racionalidade. O modelo de racionalidade absoluta é considerado uma atividade puramente racional, onde os custos e benefícios são calculados pelo atores políticos para encontrar a melhor opção possível. Já o modelo de racionalidade limitada reconhece que os atores sofrem de limitações que impedem de entender a complexidade do problema, levando a tomada de decisão ser interpretada como um esforço para escolher opções satisfatórias, mas não necessariamente ótimas.

Em ambos o modelos de racionalidade compreende-se que a tomada de decisão obedece

alguns passos, que são os apresentados no modelo ideal de *policy cycle*: definição do problema, estabelecimento de objetivos, construção de soluções, decisão sobre alternativas estudadas entre outros, embora seja um bom modelo o modelo de racionalidade esbarra em dificuldades como a impossibilidade de identificar a clareza do problema, nem sempre os objetivos são claros ou coerentes com o problema, nem sempre é possível fazer uma comparação imparcial sobre as alternativas do problema. E ainda corre-se o risco de no final da história toda, após as tomadas de decisão, a política pública não se concretiza como idealizada no momento do planejamento.

Secchi (2010) apresenta um contraste entre os modelos racionais apresentados por Charles E. Lindblom (1959, apud Secchi 2010) o modelo incremental que é composto por 3 características principais: 1) problemas e soluções são definidos, revisados e redefinidos simultaneamente; 2) as decisões presentes são consideradas dependentes das decisões tomadas no passado, tomada de decisões é a imitação ou de adaptação de soluções já implementadas em outros momentos; 3) as decisões são consideradas dependentes dos interesses dos atores envolvidos no processo de elaboração da política pública e por isso, muitas vezes a solução escolhida não é a melhor opção.

Wu (2014) interpreta o modelo “racional” apresentando que as consequências de cada opção de política pública alternativa podem ser conhecidas com antecedência e, com esse modelo os tomadores de decisão devem escolher a opção que aproveite de forma mais eficiente o alcance de seus objetivos, valores e metas individuais. É definido como “racional” pois, pelo menos em teoria, é mais eficiente na forma de atingir os objetivos da política pública a ser implementada. No entanto, a sua aplicabilidade é dificultada pela necessidade de uma grande gama de informações precisas sobre os impactos e consequências das políticas.

Para Wu (2014) o modelo de decisão “incremental” analisa a tomada de decisão pública como um processo com restrição de tempo e informação, caracterizado por conflitos, negociações e compromissos entre os tomadores de decisão. Nesse modelo espera-se que as decisões tomadas por negociação sejam o resultado de “sucessivas comparações limitadas” que os tomadores de decisão fazem das novas propostas versus os resultados de decisões anteriores, resultando normalmente apenas em mudanças “marginais” ou “incrementais” do *status quo*. As decisões tomadas representam mais o que é politicamente viável, no sentido de satisfazer os interesses dos diversos participantes, em vez de o que poderia ser tecnicamente desejável em um clima de políticas com menos incerteza.

De acordo com Lindblom, as razões pelas quais as decisões de políticas normalmente

não fogem muito do *status quo* são:

1. uma vez que o *status quo* já representa um compromisso baseado em interesses, é politicamente mais viável continuar o padrão existente de distribuição de bens e serviços, do que alterar o sistema de forma dramática, por meio de uma redistribuição normalmente exigida por qualquer proposta radicalmente nova; e 2. os procedimentos operacionais padrão e as práticas administrativas de burocracias responsáveis pela implementação de políticas públicas existentes também tendem a favorecer pequenas modificações de práticas já existentes, em vez de sua grande reforma. (LINDBLOM apud WU, 2014, p. 82)

O modelo de Lindblom (1959, apud Secchi 2010) afasta-se do racionalismo, pois acredita em situações de alta complexidade, geralmente as situações que envolvem a elaboração de uma política pública o elemento político fala mais alto que o elemento técnico. A presença dos grupos de pressão em uma arena.

Para Secchi (2010) a presença dos atores na decisão é benéfica e traz um equilíbrio, como temos:

A presença de grupos de pressão em uma arena decisória e a força dos representantes de usuários, de prestadores de serviço e de outros *stakeholders* vai influenciar em qual ponto do *continuum* "regulação detalhada - regulação frouxa" será alcançado um equilíbrio ou consenso. (SECCHI, 2010, p. 42).

A terceira forma e a qual os *policy makers* criam primeiro soluções e depois procuram o problema para solucionar. John Kingdon (1984, apud Secchi 2010) reforçou esse modelo com a apresentação do modelo dos fluxos múltiplos, argumentando que o requisito para o nascimento de uma política pública é a confluência dos problemas, soluções e condições políticas favoráveis.

Para Secchi (2010, p. 43):

O modelo dos fluxos múltiplos é interpretativo e adaptado do modelo da lata do lixo de Cohen, March e Olsen (1972). Esses estudiosos da teoria organizacional propuseram a interpretação de que as decisões são meros encontros casuais dos problemas, das soluções e das oportunidades de tomada de decisão.

Wu (2014) também apresenta como alternativa para modelos de decisão racional é o chamado modelo de “lata de lixo”, que se aplica quando há um grande número de detonadores de decisão e uma grande dose de incerteza sobre as causas dos problemas e suas soluções. Em tais situações os resultados das políticas públicas não terão nem mesmo uma modesta semelhança com a racionalidade encontrada no incrementalismo e, ao contrário, refletirão os desejos temporários de quem realmente é capaz de dominar, embora transitoriamente, o processo de tomada de decisão. Nesse modelo, as idéias de maximização, encontradas no modelo racional, ou de otimização, encontradas no modelo incremental, são em grande parte abandonadas. Em

vez disso, argumenta-se que há uma propensão ao surgimento de um princípio de satisfação, em que a tomada de decisão envolve simplesmente satisfazer quaisquer padrões ou metas que foram definidos por um grupo de decisores de políticas no momento da decisão.

A implementação da política pública é a fase onde são produzidos os resultados concretos da política pública, vem logo após a tomada de decisão, é na de implementação que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções e ações. (ÓToole Jr., 2003, apud SECCHI, 2010)

Secchi (2010) aponta que é no momento da implementação da política pública que as funções administrativas, como liderança e coordenações de ações despontam é neste momento que os atores encarregados de liderar os processos de implementação devem ser capazes de identificar os elementos motivacionais dos atores envolvidos, obstáculos técnicos e legais, conflitos potenciais além de trabalhar na construção de coordenação dos implementadores e cooperação por parte daqueles que irão se beneficiar diretamente da implementação da política pública.

Secchi ainda destaca que:

A fase de implementação é aquela em que a administração pública reveste-se de sua função precípua, a de transformar intenções políticas em ações concretas. Também nessa fase entram em cena outros atores políticos não estatais: fornecedores, prestadores de serviço, parceiros, além dos grupos de interesse e dos destinatários da ação pública. (SECCHI, 2010, p. 46).

Para Wu (2014), a implementação ocorre na fase do processo de políticas públicas em que as decisões de política pública se traduzem em ações. Ela é considerada uma das etapas mais difíceis e críticas no processo de políticas para os gestores públicos— a fase em que qualquer deficiência na concepção das políticas ou quaisquer vulnerabilidades relacionadas ao ambiente externo se tornarão visíveis. Gestores públicos experientes sabem que serão basicamente julgados pela sua capacidade de dominar a “arte de fazer as coisas acontecerem” e não por suas boas intenções.

Para Sabatier (1986, apud SECCHI 2010), existem basicamente dois modelos de implementação de políticas públicas:

Modelo top-down (de cima para baixo): caracterizado pela separação clara entre o momento de tomada de decisão e o de implementação, em fases consecutivas. Esse modelo é baseado na distinção wilsoniana entre "Política e Administração" (Wilson, 1887), no qual os tomadores de decisão (políticos) são separados dos implementadores (administração). (SECCHI, 2010, p. 46).

Modelo bottom-up (de baixo para cima): caracterizado pela maior liberdade de burocratas e redes de atores em auto-organizar e modelar a implementação de

políticas públicas. Nesse modelo é reconhecida a limitação da decisão tecnológica. Os implementadores têm maior participação no escrutínio do problema e na prospecção de soluções durante a implementação e, posteriormente, os tomadores de decisão legitimam as práticas já experimentadas. A implementação é predominantemente avaliada pelos resultados alcançados a *posteriori*, em vez da avaliação baseada na obediência cega a prescrições. (SECCHI, 2010, p. 47).

Para Secchi (2010) a diferença entre os dois modelos serve como indicativo para pesquisa sobre a implementação:

Um pesquisador observando a implementação a partir de uma perspectiva *top-down* dará atenção inicial aos documentos que formalizam os detalhes da política pública (objetivos, elementos punitivos ou de recompensa, delimitações do grupo de destinatários etc.), para então verificar em campo as falhas de implementação. Já um pesquisador usando a perspectiva *bottom-up*: parte da observação empírica de como a política pública vem sendo aplicada na prática, as estratégias dos implementadores, das artimanhas dos *policymakers*, dos problemas e obstáculos práticos, para então verificar "como a política pública deveria ser", entender os porquês das desconexões, e tentar compreender como o processo de elaboração da política pública chegou a imprecisões prescritivas. (SECCHI, 2010, p. 48-49).

Wu (2014) descreve que na implementação, no formato “de cima para baixo”, pode ser descrita como uma teoria “de correspondência”, pois ela assume que existe uma clara articulação entre a política pública pretendida e a dificuldade conceitual e prática de como transmitir essa intenção fielmente para baixo, na linha de comando burocrático. Desvios no nível do campo das intenções dos formuladores de políticas contam como uma “lacuna” ou “déficit” de implementação. Teóricos que adotam essa perspectiva procuram por deficiências a forma como as políticas são comunicadas e os padrões de implementação aplicados, dos formuladores de política para os implementadores em nível de campo.

Wu (2014), ao analisar a implementação “de baixo para cima”, destaca que os burocratas em nível de rua muitas vezes enfrentam uma tarefa desafiadora. Ambiguidade das políticas, recursos limitados e pressões de tempo podem tornar impossível a implementação de políticas públicas, conforme o esperado. Se os resultados fossem considerados menos do que satisfatórios, do ponto de vista de um formulador de políticas, essa perspectiva procuraria pelas razões em lacunas de recursos, nos incentivos embutidos no ambiente institucional enfrentado pelos burocratas de nível de rua, e na compreensão de seu trabalho e suas funções, que tais gestores desenvolvem em resposta aos requisitos de implementação em várias ocasiões insustentáveis.

A próxima fase, segundo Secchi (2010), é a avaliação da política pública, um processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para a ação pública, bem como sobre o sucesso ou a falha de projetos que foram colocados em prática. Tratam-se da avaliação *ex-*

ante (antes da implementação) e a avaliação *ex-post* (posterior a implementação) e a avaliação *in itinere* que é um monitoramento durante a implementação (Anderson, 1979 apud Secchi, 2010).

Para Secchi (2010, p. 49):

A avaliação é a fase do ciclo de políticas públicas em que o processo de implementação, o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor estado da política e o nível de redução de problema que a gerou. É o momento-chave para a produção de *feedback* sobre as fases antecedentes. A avaliação de uma política pública compreende a definição de critérios, indicadores e padrões.

O referido autor ainda propõe que as avaliações servem para superar debates simplistas e maniqueístas (“bom versus ruim,” “copo meio cheio” versus copo meio vazio”) em que a avaliação do desempenho da política pública é vitimada pela retórica política.

Segundo Secchi (2010), a última fase é a extinção da política pública, que para Giuliani (2002, apud SECCHI 2010) as causas para a extinção são basicamente três:

- 1– o problema que originou a política é percebido e resolvido;
- 2 –os programas, as leis ou as ações que ativavam a política pública são percebidos como ineficazes;
- 3 –o problema, embora não resolvido, perdeu progressivamente importância e saiu das agendas políticas e formais. Para Meny e Thoenig (1991) esta é a causa mais comum. (SECCHI, 2010, p. 53)

Nesse sentido, Secchi (2010) alerta que as políticas redistributivas são difíceis de serem extintas pelo conflito causado entre os grupos beneficiários e os grupos pagadores.

Por fim, a extinção de políticas públicas depende de janelas de oportunidade, que são momentos como reformas ministeriais, trocas de mandatos do legislativo. “Momentos como reformas ministeriais, mudanças de mandato executivo e legislativo e aprovação de orçamentos são ocasiões raras, passageiras e pontuais, em que políticas aparentemente inócuas podem ser extintas ou substituídas por outras.” (SECCHI, 2010 p. 54).

Destacar que se faz necessário aprofundar a discussão sobre o problema público, aproveitando para delimitar e destacar qual é o problema público mobilizado pelo presente trabalho.

2.1.2. O Problema Público e os instrumentos de Políticas Públicas

Secchi (2018) argumenta que para o entendimento de políticas públicas é necessário compreender o que é problema público e o que é política pública. Um problema público é a

diferença entre o que é, e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública. Já a Política Pública é a forma como o problema público será resolvido, materializando através de leis, programas sociais, campanhas, obras, prestação de serviços, com o objetivo de reduzir ou resolver o problema público.

Secchi (2018) apresenta que para uma política pública existe um ou mais problemas públicos, sendo este alguma carência ou algum excesso que existe na sociedade, pode ser na área de meio ambiente, na saúde, segurança entre outras. A política pública é o tratamento ao problema publico, é uma tentativa de intervenção para a redução de um problema público, sendo uma diretriz voltada para a resolução de um problema público

Secchi (2018) continua abordando em seu discurso que problemas públicos existem em todas as áreas como também existem as mais diversas políticas públicas nestas mesmas áreas buscando solucionar e/ou amenizar esses problemas públicos. Assim, vale dizer que as políticas públicas são respostas dos governos, baseadas em um conjunto de iniciativas, decisões e ações alinhadas ao regime político para buscar um enfrentamento aos diversos problemas sociais, buscando, como dizemos anteriormente, amenizá-los ou solucioná-los.

Para tanto, temos as formas de operacionalizar uma política pública que já compreendemos que não é monopólio de ator governamental, papel o governo do estado e do mercado na resolução dos problemas públicos, não apenas o governo faz política pública mas a sociedade juntamente com mercado sempre atuam na criação de políticas públicas (SECCHI 2018).

A literatura sobre formulação de políticas públicas considera que os problemas não correspondem simplesmente a fatos ou disfunções e não tão somente a um exercício técnico de diagnostico e analise formal, apontando que a definição de problemas é o elemento central do conflito político. (CAPELLA, 2018)

No discurso político, os problemas são apresentados de forma estratégica para induzir uma interpretação sobre uma questão concomitante com essas idéias são defendidas contra qualquer interpretação conflitante. Assim, a definição de problemas está no centro do conflito e de toda a atividade política e dependendo de como os problemas são definidos, essa disputa produz grupos vitoriosos e perdedores (STONE, 2002 apud CAPELLA, 2018).

Capella (2018) ainda conclui que toda produção de políticas públicas esta relacionada com a definição de problemas públicos e essa por sua vez esta tem origem na percepção dos autores sobre problemas públicos e nos interesses em jogo.

Os instrumentos de políticas públicas são instituições no sentido de dar estrutura e influenciar as políticas públicas, determinando parcialmente quais os recursos será utilizado e por quem, influenciando no comportamento dos atores, assim a escolha dos instrumentos é um tema político, pois estrutura os processos e seus resultados.

Amorim, Boullosa (2013) já nos apontam que os instrumentos de política pública é um tipo de instituição, um dispositivo técnico com vocação genérica, que carrega um conceito concreto da relação políticas/sociedade, sustentado por um conceito de regulação.

Assim como as políticas públicas, seus instrumentos também podem ser compreendidos de diferentes formas. Alguns autores os concebem como ferramentas do governo e por meio do qual a ação coletiva é estruturada para lidar com problemas públicos (SALAMON, HOOD apud AMORIM, BOULLOSA, 2013); como técnicas ou meios através dos quais o Estado busca alcançar seus objetivos (HOWLETT, apud AMORIM, BOULLOSA, 2013); ou ainda como dispositivos técnicos e sociais, que organizam relações específicas entre o Estado e a sociedade, segundo as representações e significados que carregam consigo (LASCOURMES, LE GALÈS apud AMORIM, BOULLOSA, 2013).

Para Howlett e Mukherjee (2017, p. 08 apud CAPELLA, 2018), os instrumentos de políticas públicas são “um conjunto de técnicas pelas quais as autoridades governamentais exercem o seu poder na tentativa de garantir apoio e resultado em mudanças sociais”. Compreendidos dessa forma, os instrumentos de políticas são ferramentas destinadas à produção de mudança social, afetando diretamente atividades e comportamentos de indivíduos e grupos sociais na produção, distribuição e consumo de bens públicos. Além desse caráter substantivo, os instrumentos são elementos procedimentais, dirigidos às atividades internas desenvolvidas pelo Estado, afetando o comportamento político ou da administração pública.

Schneider e Ingram (Apud CAPELLA, 2018) capturam essas duas dimensões ao definirem instrumentos de políticas como “elementos no desenho de uma política pública que fazem com que agentes públicos ou o público-alvo façam algo que não fariam de outra forma, com a intenção de modificar comportamento para resolver problemas públicos ou alcançar

objetivos de políticas” (Schneider; Ingram, 1997, p. 93, apud CAPELLA, 2018).

Já para Salamon (2000, p. 1641-1642, apud CAPELLA 2018), os instrumentos são elementos para a resolução de problemas públicos: “uma ferramenta, ou instrumento, de ação pública pode ser definido como um método identificável através do qual a ação coletiva é estruturada para resolver um problema público”. Os instrumentos estruturam a ação pública, ou seja, estabelecem padrões institucionalizados de conduta entre indivíduos e organizações. Nessa perspectiva, o autor chama a atenção para uma distinção conceitual envolvendo instrumentos e programas: os instrumentos são mais elementos gerais do que programas. Um programa pode incorporar uma ou mais ferramentas, de acordo com as circunstâncias ou com o problema público em questão. Por outro lado, as políticas – entendidas como um conjunto de programas – são mais amplas que as ferramentas. Uma política é composta por programas que podem lançar mão de uma única ferramenta para lidar com problemas públicos, ou podem basear-se em várias ferramentas, situação bastante comum na gestão pública contemporânea.

Secchi (2018) é didático ao apresentar os instrumentos de políticas públicas são as formas de operacionalizar diretriz, quando pensamos em políticas públicas a primeira impressão que temos é que política pública é sinônimo de lei, mas essa é só uma das formas de fazer Políticas Públicas.

Quando pensamos em política pública somos direcionados a pensar em uma lei, como se política pública fosse um sinônimo de um projeto de lei, mas esta é uma das formas de fazer política pública, mas não são somente a leis a forma de tratar políticas públicas, outros instrumentos existem como as campanhas de agasalhos, aleitamento materno, doação de órgãos que são formas de induzir o comportamento dos cidadãos para diminuir alguma escassez ou excesso (SECCHI, 2018).

Uma outra forma de produzir políticas públicas é a criação de multas, taxas e impostos para atuar na redução do comportamento, como a redução do desmatamento, ou multa por avanço de sinal vermelho, as multas vem para coibir as ações viciosas da sociedade (SECCHI, 2018).

Assim, as políticas públicas são diretrizes voltadas para o enfrentamento de um problema público, poderíamos exemplificar sendo o problema público uma doença e a política

pública o tratamento, e os instrumentos de políticas públicas são as várias formas de intervenção (SECCHI, 2018).

Outros instrumentos são os prêmios que induzem a formulação de projetos com o *Inovare* do poder judiciário para que estes órgão se esforce com o desenvolvimento de meios para melhorar a resolução dos conflitos que são apresentados ao judiciário, como a morosidade do judiciário (SECCHI, 2018).

À medida que a implementação das políticas públicas é estruturada se faz necessário analisar a sua estrutura e a identificação de seus possíveis impactos na administração pública, a seguir abordaremos a governança interfederativa e o associativismo territorial a qual comporá as bases para fundamentar a continuidade desta dissertação.

2.2 GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA E ASSOCIATIVISMO TERRITORIAL

A governança interfederativa refere-se à incorporação, ao desmembramento e fusão de municípios, à formalização de regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas por seus municípios limítrofes, integrando a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesses comuns (ARAÚJO e FERNANDES, 2014).

A governança interfederativa foi a regulamentada através da Lei 13.089, o Estatuto das Metrôpoles, que como temos em seu inciso IV, do artigo 2º governança interfederativa é o "[...] compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum" (Brasil, 2015a, s.p.). Assim, todos os entes da federação (União, Estados e Municípios) em uma região metropolitana ou aglomeração urbana devem ou podem compartilhar responsabilidades quanto a organização, planejamento e a própria execução de políticas publicas de interesse comum. (MARTINS DE SÁ et al., 2017)

Nesse mesmo diapasão, Martins de Sá (2017) dá a perceber que a governança interfederativa é uma política de organização e desenvolvimento regional onde os entes da federação envolvidos aplicam os serviços públicos de interesse comum e também cita que este instituto já estava previsto na própria Constituição Federal em seu artigo 241 que já trazia a previsão de cooperação entre todos os entes da federação, através de Lei, como temos:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (BRASIL, 1988, art. 241)

E este diploma legal em seu art. 6º, nós trás os princípios da governança interfederativa, e que para compreendermos devemos ter uma pequena noção do que são os princípios em nosso ordenamento jurídico.

Para Harger (2001 apud MARTINS DE SÁ et al. 2017, p. 208), princípios são:

Normas positivadas ou implícitas no ordenamento jurídico, com um grau de generalidade e abstração elevado e que, em virtude disso, não possuem hipóteses de aplicação pré-determinadas, embora exerçam um papel de preponderância em relação às demais regras, que não podem contrariá-los, por serem as vigas mestras do ordenamento jurídico e representarem os valores positivados fundamentais da sociedade.

E ao fazer a comparação entre princípios jurídicos e regras jurídicas, Dworkin (2002, apud SÁ; AMORIM et al. 2017, p. 208-209) nos propõe:

A diferença entre princípios jurídicos e regras jurídicas é de natureza lógica. Os dois conjuntos de padrões apontam para decisões particulares acerca da obrigação jurídica em circunstâncias específicas, mas distinguem-se quanto à natureza da orientação que oferecem. As regras são aplicáveis à maneira do tudo-ou-nada. Dados os fatos que uma regra estipula, então ou a regra é válida, e neste caso a resposta que ela fornece deve ser aceita, ou não é válida, e neste caso em nada contribui a decisão.

E continua

[...] os princípios possuem uma dimensão que as regras não têm – a dimensão de peso ou importância. Quando os princípios se inter cruzam (por exemplo, a política de proteção aos compradores de automóveis se opõe aos princípios de liberdade de contrato), aquele que vai resolver o conflito tem de levar em conta a força relativa de cada um. Esta não pode ser, por certo, uma mensuração exata e o julgamento que determina que um princípio ou uma política particular é mais importante que outra frequentemente será objeto de controvérsia. Não obstante, essa dimensão é uma parte integrante do conceito de um princípio, de modo que faz sentido perguntar que peso ele tem ou quão importante ele é. é (Dworkin, 2002, p. 38 apud MARTINS DE SÁ, et al. 2017, p.209)

Com relação a aplicação de um princípio em relação às normas jurídicas o entendimento doutrinário e jurisprudencial é que os princípios têm aplicação direta.

Tanto é possível a aplicação direta dos princípios que a Constituição Federal estabeleceu em seu art. 5º, § 1º, que as normas definidoras dos direitos e garantias individuais têm aplicação imediata. Não se pode duvidar, outrossim, que diversas normas contidas nesse artigo consubstanciam-se em verdadeiros princípios, como, por exemplo, o da igualdade (CF, art. 5º, caput). Com esta previsão expressa, restou superada a posição que exigia a presença de uma lei

para que tais normas fossem eficazes (Guerra, 2003, p. 83 apud MARTINS DE SÁ et al. 2017, p. 209).

E no Estatuto das Metr6poles no art. 6º temos os princ6pios da governan7a interfederativa:

Art. 6º A governan7a interfederativa das regi6es metropolitanas e das aglomera76es urbanas respeitar6 os seguintes princ6pios:

I – preval6ncia do interesse comum sobre o local;

II – compartilhamento de responsabilidades para a promo76o do desenvolvimento urbano integrado;

II - compartilhamento de responsabilidades e de gest6o para a promo76o do desenvolvimento urbano integrado; (Reda76o dada pela Lei nº 13.683, de 2018)

III – autonomia dos entes da Federa76o;

IV – observ6ncia das peculiaridades regionais e locais;

V – gest6o democr6tica da cidade, consoante os arts. 43 a 45 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

VI – efetividade no 6 bom uso dos recursos p6blicos;

VII – busca do desenvolvimento sustent6vel. (BRASIL, Lei 13.089 art. 6º, 2015)

Tendo o legislador orientado sobre os princ6pios que devem nortear a governan7a interfederativa no artigo novo desta mesma Lei 6 apresentado alguns instrumentos para o desenvolvimento urbano integrado, como temos:

Art. 9º Sem preju6zo da lista apresentada no art. 4º da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, no desenvolvimento urbano integrado de regi6es metropolitanas e de aglomera76es urbanas ser6o utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado;

II – planos setoriais interfederativos;

III – fundos p6blicos;

IV – opera76es urbanas consorciadas interfederativas;

V – zonas para aplica76o compartilhada dos instrumentos urban6sticos previstos na Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001;

VI – cons6rcios p6blicos, observada a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005;

VII – conv6nios de coopera76o;

VIII – contratos de gest6o;

IX – compensa76o por servi76os ambientais ou outros servi76os prestados pelo Munic6pio 6 unidade territorial urbana, conforme o inciso VII do caput do art. 7º desta Lei;

X – parcerias p6blico-privadas interfederativas. .” (BRASIL, Lei 13.089 art. 6º, 2015)

Uma das maiores dificuldades enfrentadas na federa76o brasileira 6 a autonomia municipal, tendo em vista a baixa capacidade fiscal, financeira e institucional dos governos locais para absorver todas as demandas constitucionais e da pol6tica urbana. (ABRUCIO 2005).

Partimos de que ningu6m melhor que o poder local para solucionar os problemas da comunidade, a presente pesquisa busca demonstrar que este problema p6blico da escassez de recursos locais s6o insuficientes para atender todas as demandas das necessidades locais, assim n6o basta a autonomia pol6tica, descentraliza76o administrativa sem que sejam fornecidas as

condições aos poderes locais para concretizar políticas públicas capazes de resolver os problemas. (ANTINARELLI, 2012).

Tanto a autonomia administrativa como a política necessitam de recursos para custear as atividades municipais sob pena de gerar uma dependência dos municípios em relação aos demais entes federados, perdendo a razão de ser a descentralização instituída pela Constituição Federal. (ANTINARELLI, 2012, p. 449)

A grande maioria dos municípios brasileiros sofre com a baixa capacidade financeira que ocorre mesmo com a partilha dos impostos federais e estaduais, mesmo com as transferências de recursos vinculadas a políticas sociais. É um consenso que com a municipalização das políticas sociais cria-se a necessidade da coordenação e colaboração entre as esferas de governo, o que ainda não ocorre de maneira eficiente no caso da descentralização brasileira, esta descentralização ainda não foi concluído no país. (ALMEIDA, 2005 apud ARAUJO; FERNANDES, 2014).

Almeida continua afirmando que com a baixa capacidade institucional, fiscal e financeira dos municípios brasileiros, ainda mais nos de menor população, a municipalização de políticas públicas é algo que tem de ser revisto.

Para além das regiões metropolitanas que possuem características próprias para sua formação, característica essa definida no próprio Estatuto das Metrôpoles que define o que é uma região metropolitana:

[...] espaço urbano com continuidade que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configura, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (Artigo 2º, Inciso V da Lei nº 13.089/2015, de 12 de janeiro de 2015, Brasil, 2015).

E a aglomeração urbana é um conjunto de dois ou mais municípios que mantém um vínculo entre si, principalmente em função da complementaridade das relações que os unem:

[...] unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas (Artigo 2º, Inciso I da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, Brasil, 2015).

As formas de associativismo territorial buscam resolver a aplicação das relações intergovernamentais, mas esbarram em um problema chave, como nos apresenta Abrucio e Sano (2013): “como fazer uma descentralização em que o município é uma peça-chave levando em conta a necessidade de lidar com as desigualdades regionais e intermunicipais por meio da participação indutiva e colaborativa da União e dos estados.”.

Abrucio e Sano (2013) e Dieguez (2011) apontam que mesmo que a saída mais provável para a implementação de uma política pública para o município seja associar, mas isso não quer dizer que o farão e se o fizerem que será duradoura. E os estudos produzidos relatam as dificuldades para formar e manter fortes ou mesmo unidos os consórcios e outras formas de cooperação formal entre governos locais.

2.2.1 Consórcios Públicos

Antes de abordar os consórcios públicos como instrumentos de política pública, precisamos compreender um pouco do federalismo brasileiro. O surgimento do federalismo ocorreu nos Estados Unidos da América quando da necessidade das 13 colônias inglesas, recém independentes, de formar uma unidade política que garantisse a independência conquistada. A época do seu nascimento, o federalismo norte americano, constituía de duas esferas de poder a união e o estado e uma formação centrípeta (união de Estados anteriormente soberanos, que abriram mão de sua soberania para formar o estado federal). (GUIMARÃES 2010)

No Brasil o modelo Federalista foi adotado pela constituição da república de 1891, muito embora o federalismo brasileiro tenha sofrido forte influência do federalismo norte-americano, essa influência foi meramente formal, já que os dois se diferem em outros pontos, ou seja, enquanto no Estado norte-americano surgiu de uma força centrípeta a (estados que abriram mão de sua soberania em prol de um fortalecimento central), a Federação brasileira surgiu da desagregação de um Estado unitário, buscando um fortalecimento dos estados-membros, que passaram a reivindicar maior autonomia exercendo maior influência sobre o governo central, daí a idéia de “federalismo centrífugo”. (GUIMARÃES, 2010).

Guimarães continua afirmando que o federalismo brasileiro, com suas origens, tem uma formação centrífuga, como indicado, e possui três níveis de poder, característica introduzida pela Constituição de 1988, renovada por meio da concessão de status de ente federativo às cidades autônomas, dando origem ao que é comumente o termo "federalismo de três níveis". Nesse sentido, o Art. 18 estabelece que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil é composta pela União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos”.

A teoria municipalista de Pires e Nogueira (2008) nos apresenta o seguinte:

Uma leitura do texto constitucional mostra a preocupação do constituinte em enaltecer o ente local, quer nominalmente, quer na definição de competências, embora seja

possível verificar-se, ainda, equívoco na lógica da partilha e a persistência de competências centralizadas em relação a uma gama considerável de matérias. A ênfase do Município se dá, ainda, no reconhecimento de seu papel como importante agente de políticas públicas e, especialmente, na dedicação de comandos básicos e preordenadores da lei orgânica que o desvinculam da ordem estadual no tocante a sua organização. (PIRES E NOGUEIRA, 2008, P. 68)

Na CF/88 o constituinte incluiu os municípios como ente competente da Federação, junto com os Estados, a União e o Distrito Federal, como temos no art. 1º da Carta Magna “ A República Federativa do Brasil é formada pela União Indissolúvel dos Estados e Municípios e Distrito Federal [...]” e o Art. 18 reforça “ A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”.

A Emenda Constitucional n. 19/98, buscando maior eficiência e economicidade na prestação de serviços públicos e tendo em vista a descentralização promovida pela Constituição da República de 1988, deu nova redação ao disposto em seu art. 241 e instituiu a gestão associada de serviços públicos:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998)

Para Abrucio (2006, p. 114-115) “um dos avanços mais importantes da coordenação federativa no governo lula foi a criação da lei dos consórcios, instrumento institucional essencial para aumentar a cooperação intergovernamental, particularmente nas regiões metropolitanas, mas também entre estados mais pobres”.

As competências dos entes que compõem a Federação brasileira estão definidas na Constituição Federal, mas existem competências que podem ser exercidas ao mesmo tempo por diferentes entes federativos (LEVIN, 2022)

Levin (2022) ainda cita como exemplo os serviços de saúde pública, onde a União, Estados, Distrito Federal e os Municípios são responsáveis por sua prestação, e se organizam por uma rede regionalizada e hierarquizada. Os entes podem prestar os serviços de saúde de forma individual ou de forma cooperativa, desenvolvendo consórcios públicos.

A importância da figura dos consórcios como instrumento de cooperação transformou o que era um mero pacto para se tornar pessoa jurídica de direito público que integra a administração indireta.

Para Abrucio, Sano e Sydow (2010), diante do dilema que os municípios vivem no âmbito do federalismo brasileiro, quando este o coloca com autonomia, mas sem condições

fiscais e financeiras para cumprir suas obrigações, a formação de consórcios é uma saída viável para o enfrentamento destes desafios.

Com as grandes diferenças entres os municípios brasileiros, fica fácil de identificar que uns sentem mais dificuldade financeira do que outros, onde encontramos municípios com diferentes capacidades econômicas, políticas e administrativas. Assim disso os problemas sociais são apresentados de formas diferentes exigindo respostas adequadas e de naturezas diferentes para cada região e municípios, inclusive a formação de consórcios toma a forma de cada região. (NASCIMENTO et al, 2020).

Em pesquisa realizada por Grin, Segatto e Abrucio (2017 apud NASCIMENTO 2020), os autores identificaram os principais objetivos dos consórcios públicos:

a) Aumento da capacidade de realização: os municípios podem ampliar o alcance das políticas públicas, uma vez que dispõem de mais recursos e apoio de uma rede local de municípios; b) Economia de Escala e/ou ganho de eficiência na aplicação de recursos: isso ocorre em consórcios cujo foco seja o compartilhamento de recursos escassos, como máquinas de terraplanagem, unidades regionais de saúde ou compartilhamento de aterros sanitários, por exemplo; c) Realização de ações inacessíveis a uma única prefeitura: esforços conjuntos para implementar políticas públicas que não seria possível a um município isoladamente, como por exemplo a gestão de bacias hidrográficas; d) Aumento do poder de diálogo, pressão e negociação: os consórcios tendem a proporcionar ambientes de articulação entre os municípios, embora haja experiências de esvaziamentos das arenas de negociação, demonstrado por Nascimento e Fernandes (2015); e) Governança e aumento da transparência: a presença de vários atores cria obrigatoriedades de divulgação das ações, e exige um aprofundamento das discussões em torno de decisões coletivas da região. f) Aprendizado e Inovação: pois se criam ambientes que conectam problemas a serviços diferentes, constroem redes, compartilham recursos e conhecimentos, logo, proporcionando espaços de soluções inovadoras e acúmulo de aprendizados entre os atores; g) Sustentabilidade político-institucional, técnico-operacional e financeira: torna-se sustentável nesses quesitos porque a lei ampara formalmente o arcabouço legal desses arranjos, além de gerar ganhos de legitimidade política." (ABRUCIO, SANO E SYDOW, 2011 apud NASCIMENTO, 2020, p. 4-5)

[...] os municípios sozinhos não conseguem formular e implementar todas as políticas públicas os tem conduzido a buscar soluções cooperativas, especialmente por meio de consórcios e "a tendência consorciada tem, de fato, se fortalecido nos últimos anos, ganhando novos formatos institucionais, mas os empecilhos à cooperação continuam fortes" (ABRUCIO, SANO E SYDOW, 2011:5 apud ABRUCIO et al, 2013, p. 1546)

Numa revisão da trajetória dos consórcios públicos no Brasil, Dieguez (2011) retoma que o consorciamento intermunicipal está previsto no Brasil desde a Constituição de 1937. Já Coutinho (2010) aponta que até a redemocratização eram poucos os consórcios públicos municipais e eles eram fortemente subordinados à política estadual. O fenômeno do consorciamento público se fortaleceu a partir da década de 1990 pela formação de redes federativas na busca de "melhor adequação entre as propriedades virtuosas da competição e da cooperação e da centralização e da descentralização" (Dieguez, 2011). Desde a Constituição de

1988, eles têm se multiplicado pelo país e ganharam, mais recentemente, um novo marco legal, com a Lei no 11.107/2005 dos Consórcios Públicos. (Abrucio et al 2013).

Oliveira (2013) aponta em seu estudo que tem se notado nos governos municipais, que muitos ainda estão atrelados à prática da centralização de poder. E que profundas mudanças estruturais são necessárias e estas passam pela vontade dos gestores públicos, em todos os níveis de governo, com o objetivo de implantar ações para uma administração mais democrática e cooperativa.

Levin (2022) cita a economia como fator relevante que beneficia os municípios com a criação de consórcios públicos:

A gestão conjunta de serviços públicos por meio do consórcio público traz vantagens evidentes aos entes da Federação que o integram. Uma delas é a economia de recursos públicos, já que os contratos firmados pelos consórcios terão uma abrangência territorial maior, visto que destinados à prestação de serviços públicos para a soma das populações dos entes consorciados, e não apenas para a população de um só Município ou de um só Estado. Ao comprar mais e de uma única vez, o consórcio pode obter preços menores, já que o fornecedor contratado conta com a economia de escala para vender mais barato, o que torna a contratação economicamente mais vantajosa para a Administração Pública. Por exemplo, os preços unitários de medicamentos e vacinas comprados para atender a um só Município serão, provavelmente, maiores, do que os preços dos mesmos produtos adquiridos em conjunto por dois ou mais Municípios unidos em consórcio. (LEVIN, 2022, p.2)

Assim a busca pela economia e otimização de recursos já e de longe cumprir o princípio legal da eficiência dos serviços públicos.

2.2.2 Convênios

Com relação ao conceito, pode-se definir convênios administrativos como acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes. Ou seja, é instrumento de parceria com o objetivo comum de atender determinada política pública, mediante a transferência voluntária de recursos. (MEIRELES, 2004)

De fato, o referido autor frisa que os convênios são acordos, conforme a redação do Decreto nº 6.170/2007 que considera convênios como:

Art 1º, I [...]acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe de um lado órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação. (BRASIL, 2007, DECRETO 6.170/2007)

De forma a complementar, Maria Sylvia Zanella di Pietro (2014) define convênio como “forma de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração” (2014, p. 352). E continua:

o convênio não se presta à delegação de serviço público ao particular, porque essa delegação é incompatível com a própria natureza do ajuste; na delegação ocorre a transferência de atividade de uma pessoa para outra que não a possui; no convênio, pressupõe-se que as duas pessoas têm competências comuns e vão prestar mútua colaboração para atingir seus objetivos”. (DI PIETRO, 2014, p. 354)

Portanto, o convênio é utilizado para aplicação de políticas públicas implementadas pela administração federal, transferindo autonomia e objetivando alcançar o máximo de beneficiários possíveis.

Temos atualmente que não é novidade que convênios são instrumentos utilizados para a concretização de políticas públicas exemplos vividos é o caso do programa bombeiro comunitário implantado pelo governo do Estado do Paraná o qual é firmado através de um convênio, disciplinado através de um Decreto Estadual, como veremos mais a frente neste trabalho.

Contudo a manutenção sucede a implementação e é grande parte dos casos que nesta fase sucede o abandono, porque a continuidade geralmente esta vinculada ao período de mandato executivo que o implementou e promoveu o convênio.

A doutrina entende que a ocorrência de retirada unilateral e denúncia nos Convênios da Administração Pública, conforme previsão do art. 116, § 6º, da Lei Federal nº 8.666/93, Das Licitações e dos Contratos da Administração Pública, e do art. 7º, inciso X, da Instrução Normativa nº 01/97, da STN, Dos Convênios¹⁷⁴, se constitui na principal comprovação da precariedade e/ou instabilidade do mesmo.

Normalmente, o convênio é visto na literatura como um ajuste de cooperação entre dois partícipes estatais, ou entre um partícipe estatal e outro privado, para o alcance de objetivos comuns. Costuma-se destacar a sua característica da precariedade, tendo em vista a circunstância de ser denunciável a qualquer tempo, por qualquer dos partícipes. Ademais, é frequentemente identificado por oposição ao consórcio, ou, ainda, por oposição ao contrato.

2.3 A DEFESA CIVIL E O CORPO DE BOMBEIROS

A Constituição Federal, em seu artigo 144 traz em seu *caput* que a segurança é dever do Estado, e no § 5º, do mesmo artigo, estabelece que incumbe aos corpos de bombeiros militares,

além das atribuições definidas em lei, também a execução de atividades de defesa civil. (BRASIL, CF 1988)

Assim, temos que as execuções de atividades de defesa civil foram delegadas institucionalmente ao corpo de bombeiros por ser um dos ramos de atividades de segurança pública, como visto no art. 144 da CF/88. Esta previsão constitucional fundamenta a natureza dos serviços prestados pelo corpo de bombeiro, pois suas atividades estão diretamente ligadas com a insalubridade pública e com atividades de socorro.

A Defesa Civil nacional faz parte da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, que está inserida no Ministério do Desenvolvimento Regional, pois esta ligada diretamente com as cidades na busca de um desenvolvimento sustentável, na construção de cidades resilientes, objetivando a qualidade de vida das pessoas por meio de atividades de defesa civil.

Para Bertoni e Marinho (2013), a estrutura organizacional no governo federal na área de gestão de riscos e de desastres é bastante ramificada, existindo certa centralidade e responsabilização por parte da sociedade sobre a Defesa Civil Nacional. (FREIRE, 2014)

Por outro lado, para Valencio (2010), a discussão sobre a redução de desastres não é tema exclusivo de defesa civil; transcende-o, à medida que envolve o modelo de desenvolvimento e, em um nível maior, o tema da ordem social, que acomoda ou atravessa os direitos à territorialização segura para todos (FREIRE, 2014).

No entanto, diversos órgãos federais atuam na prevenção e resposta aos desastres, havendo, ainda, outras instituições com participação indireta, já que os desastres impactam fortemente a infraestrutura local ou mesmo regional, configurando uma complexa rede governamental (BERTONI; MARINHO, 2013).

Segundo Alheiros (2011), os órgãos formais do Sistema de Defesa Civil nas três esferas de governo, em decorrência da falta de respaldo político e das deficiências técnicas em termos quantitativos e qualitativos, adotaram uma cultura de ação emergencial focada na resposta aos desastres, sem o necessário planejamento prévio, com perda de sinergias e de eficiência no uso dos recursos disponibilizados geralmente de forma emergencial, como as dotações financeiras, as doações da sociedade, a ação voluntária, entre outros.

O componente federativo, como em outras políticas setoriais, é um desafio a ser trabalhado: constitucionalmente, a União possui a competência de legislar sobre defesa civil e deve atuar na defesa contra calamidades públicas; aos Estados compete, por meio dos bombeiros militares, a execução de atividades de defesa civil; aos Municípios, compete o planejamento da ocupação do solo, ação intimamente ligada à prevenção de inundações e

deslizamentos. Em comum, os entes federados possuem a competência de promover programas de construções de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (BERTONI; MARINHO, 2013).

Assim, somado ao objetivo de fazer com que a política planejada em âmbito federal alcance os demais entes, houve a necessidade de se pactuar as decisões e coordenar institucionalmente as responsabilidades dos órgãos de defesa civil federal, estaduais e municipais – que em parte significativa dos municípios não se encontravam estruturados, chegando mesmo a não existir em diversas localidades (BERTONI; MARINHO, 2013).

No Estado do Paraná, respeitando o pacto federativo, a constituição do Estado traz a previsão no artigo 48 sobre a Defesa Civil

À Polícia Militar, força estadual, instituição permanente e regular, organizada com base na hierarquia e disciplina militares cabe a polícia ostensiva, a preservação da ordem pública, a execução de atividades de defesa civil, prevenção a incêndio, busca, salvamentos e socorros público, o policiamento de trânsito urbano e rodoviário, o policiamento ferroviário, de florestas e de mananciais, além de outras formas e funções definidas em lei. (PARANÁ, 1989)

Atualmente a Defesa Civil no estado é regida pela Lei 18.519 de 2015, a qual delimita a política estadual de proteção e defesa civil disciplinando as competências e ações a serem realizadas pelo município e Estado em assuntos ligados a defesa civil.

3 METODOLOGIA

Uma pesquisa pode ser definida como procedimento racional e sistêmico que tem como objetivo encontrar respostas aos problemas que são propostos. A pesquisa se faz necessária quando as informações não são suficientes para responder ao problema. (GIL, 2002).

A utilização cuidadosa dos métodos, técnicas e outros procedimentos científicos devem ser utilizados na condução da pesquisa. As fases que compõem a pesquisa vão desde a adequação da formulação do problema até a apresentação do resultado. (GIL, 2002).

A investigação qualitativa emprega concepções filosóficas, estratégias de investigação, e métodos de coletas, análise e interpretação dos dados. Estes procedimentos são computados através de texto e imagem, valendo-se de diferentes estratégias de formas singulares durante análise no processo de investigação. (GIL, 2002).

Já as pesquisas exploratórias têm com objeto proporcionar uma maior intimidade com o problema, tendo com objetivo torná-lo mais palpável ou para construir hipóteses. Na maioria

dos casos, estas pesquisas envolvem: 1) levantamento bibliográfico; 2) entrevistas com pessoa que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; 3) análise de exemplos que “estimulem a compreensão” (SELTLTIZ et al, 1967 apud GIL, 2002).

As pesquisas descritivas buscam a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o a relação entre as variáveis. Neste grupo, são incluídas as pesquisas que têm objetivo de levantar opiniões, atitudes e crenças de uma população. E, por fim, também são pesquisas descritivas aquelas que visam descobrir a existência de associações entre variáveis. (GIL, 2002).

As pesquisas explicativas buscam identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência de fenômenos. Esse tipo de pesquisa que mais aprofunda o conhecimento da realidade, e por esse motivo é o mais complexo e delicado pois o risco de cometer erros aumenta consideravelmente. (GIL, 2002).

As pesquisas bibliográficas, ou de fontes secundárias, são baseadas em bibliografias que se tornaram públicas em relação ao tema de estudo, como publicações, boletins, jornais, revistas, monografias entre outros, até mesmo meios de comunicação orais e audiovisuais. (LAKATOS, MARCONI 2003).

Assim, temos que o presente trabalho, utiliza-se de uma pesquisa exploratória e descritiva. Pois busca tratar de uma familiaridade com os problemas vivenciados pelos pequenos municípios em suas dificuldades de executar políticas públicas sem uma assistência interfederativa, enfrentando as dificuldades de captação de recursos diante de sua baixa capacidade fiscal. É descritiva no momento em que descreverá a formulação de uma política pública baseada nos consórcios públicos entre municípios e o governo do estado.

Já em relação aos procedimentos técnicos, é bibliográfica e documental, com abordagem qualitativa, a partir da observação do modelo atual empregado na implantação dos Postos de Bombeiros Comunitários e na experiência de alguns municípios utilizando o modal de consorcio intermunicipal.

A pesquisa também se valeu da forma documental, pois analisou documentos oficiais sobre a defesa civil Estadual e suas ramificações e competências no âmbito municipal.

Foi realizada entrevista semi estruturada para coletar dados do Gestor do Posto de Bombeiros Comunitário de Nova Londrina que, na época, acompanhou os esforços regionais dos municípios próximos à Nova Londrina para a manutenção e divisão dos custos operacionais de uma unidade de Bombeiros Comunitário, hoje Brigada Comunitária.

Também entrevistamos a Tenente responsável pela B8, seção responsável pela 5ª CORPDEC – Coordenadoria Regional de Proteção e Defesa Civil a qual o programa Brigada Comunitária está diretamente ligado e que estão executando tratativas diretas com os seis (6) municípios que compõem a Comarca de Santa Fé para a implantação de uma Brigada Comunitária através de um convênio intermunicipal.

3.1 ANÁLISE DE CONTEÚDO

Para Bardin (2011), o termo análise de conteúdo designa

um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens” (Bardin, 2011, p. 47).

Bardin (2011) indica que a utilização da análise de conteúdo prevê três fases fundamentais, pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados - a inferência e a interpretação.

A primeira fase, a pré-análise, pode ser identificada como uma fase de organização. Nela estabelece-se um esquema de trabalho que deve ser preciso, com procedimentos bem definidos, embora flexíveis. Normalmente, segundo Bardin (2011), envolve a leitura "flutuante", ou seja, um primeiro contato com os documentos que serão submetidos à análise, a escolha deles, a formulação das hipóteses e objetivos, a elaboração dos indicadores que orientarão a interpretação e a preparação formal do material.

A segunda etapa, diz respeito a codificação do material e na definição de categorias de análise (rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos, sob um título genérico, agrupamento esse efetuado em razão dos caracteres comuns destes elementos) e a identificação das unidades de registro (corresponde ao segmento de conteúdo, temas, palavras ou frases) e das unidades de contexto nos documentos (unidade de compreensão para codificar a unidade de registro que corresponde ao segmento da mensagem). Esta etapa é de suma importância, pois possibilitará o incremento das interpretações e inferência. Sendo assim, a codificação, a classificação e a categorização são básicas nesta fase (BARDIN, 2006). Na construção das categorias, o pesquisador deve se ater ao critério exclusividade, a fim de que um elemento não seja classificado em mais de uma categoria.

A terceira e última etapa consiste no tratamento dos resultados, inferência e interpretação. Nesta etapa ocorre a condensação e o destaque das informações para análise, culminando nas interpretações inferenciais; é o momento da intuição, da análise reflexiva e crítica (BARDIN,2006).

A coleta de dados foi realizada através de entrevistas individuais semiestruturadas, observação direta e pesquisa documental. O questionário foi aplicado ao Gestor do Posto de Brigada Comunitária na época de sua implantação e para o atual gestor e também foi aplicada a entrevista à Chefe da seção de bombeiros que responde pela implantação de Brigadas Comunitárias na região de Maringá.

A coleta de dados secundário ocorreu nas análises dos documentos institucionais, na legislação que regula a implantação das Brigadas Comunitárias, relatórios produzidos pela instituição que quantificam o atendimentos e deslocamentos dos serviços de bombeiros na região de Maringá, examinados, recebendo tratamento analítico e que auxiliaram complementação do estudo.

Ainda como fonte de dados foi utilizada a técnica de observação direta o que facilita o entendimento e a vivência das experiências na própria instituição, onde desempenha papel importante pois obriga o investigador a estabelecer um contato direto com a realidade estudada (MARCONI; LAKATOS, 2003). A observação pôde ser realizada durante todo o processo da pesquisa, uma vez que o pesquisador é Gestor de um Posto de Brigada Comunitária, vivenciando as dificuldades enfrentadas na sua unidade e comparando com outras Brigadas Comunitárias de sua região.

Após a coleta de dados, empreendeu-se a técnica de análise de conteúdo, a fim de analisá-los com o fim de fundamentar a proposta da pesquisa.

4 RESULTADOS

4.1 CORPO DE BOMBEIROS NO ESTADO DO PARANÁ

No Paraná, o Corpo de Bombeiros Militar é regido pela Constituição Estadual e por legislação própria. O primeiro grupo de combate a incêndios no Paraná surgiu em Curitiba, em 1882, com a Sociedade Teuto-Brasileira de Bombeiros Voluntários que visava atender a demanda da população paranaense. Mas foi em 1912, a criação do Corpo de Bombeiros do Estado do Paraná, através da Lei nº 1.133 assinada por Carlos Cavalcanti de Albuquerque,

presidente da província da época. (CORPO DE BOMBEIROS DO ESTADO DO PARANÁ, 2018).

O Governo do Estado do Paraná, respeitando o princípio federativo, a constituição do Estado do Paraná, fez a devida previsão da Defesa Civil Estadual como temos em seu art. 48:

À Polícia Militar, força estadual, instituição permanente e regular, organizada com base na hierarquia e disciplina militares cabe a polícia ostensiva, a preservação da ordem pública, a execução de atividades de defesa civil, prevenção a incêndio, busca, salvamentos e socorros público, o policiamento de trânsito urbano e rodoviário, o policiamento ferroviário, de florestas e de mananciais, além de outras formas e funções definidas em lei. (PARANA, 1989).

Ainda, no Estado do Paraná, o Corpo de Bombeiros, como prevê a Constituição Estadual, faz parte da Polícia Militar Estadual, como temos no parágrafo único do artigo 46 deste diploma legal: “Parágrafo único. O Corpo de Bombeiros é integrante da Polícia Militar” (PARANA, art. 46, 1989).

A estrutura do Corpo de Bombeiros está dividida em grupamentos e subgrupamentos independentes distribuídos no território paranaense com sede nas principais cidades do Estado, conforme estrutura organizacional disponibilizada na página oficial do Corpo de Bombeiros do estado do Paraná.

Estes grupamentos foram reagrupados em três Comandos Regionais de Bombeiro Militar – CRBM, que coordenam as atividades regionalizadas destas organizações militares. Nas figuras abaixo temos a divisão dos unidades de Bombeiros militares em três Comandos

Regionais, e suas áreas de atuação.

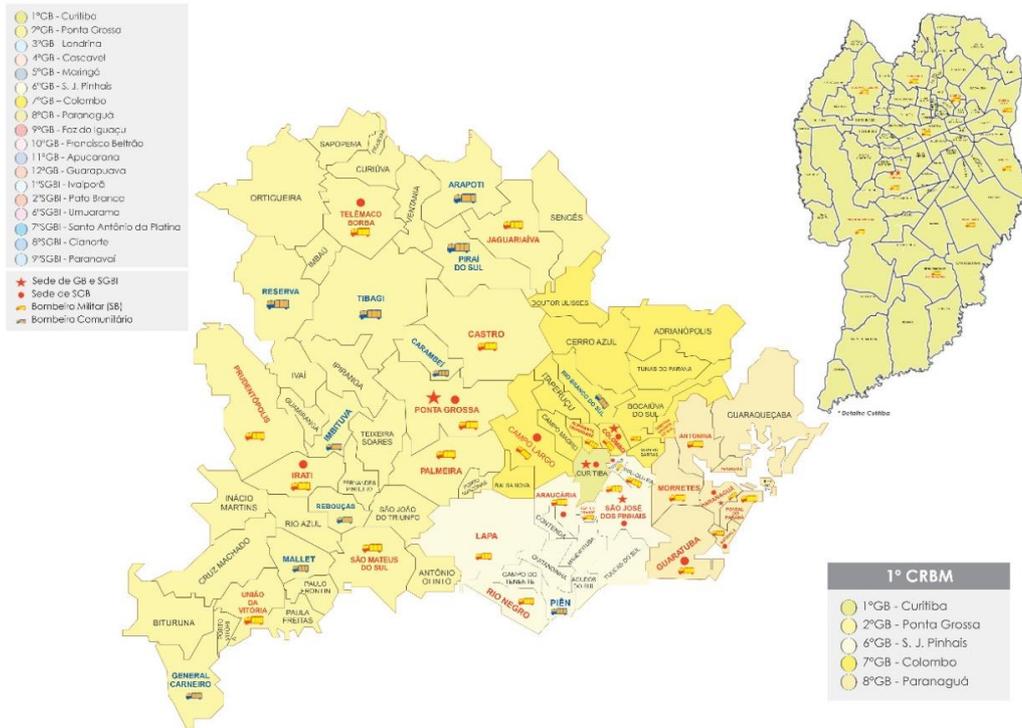


Figura 1: Municípios sob supervisão do 1º Comando Regional do Corpo de Bombeiros

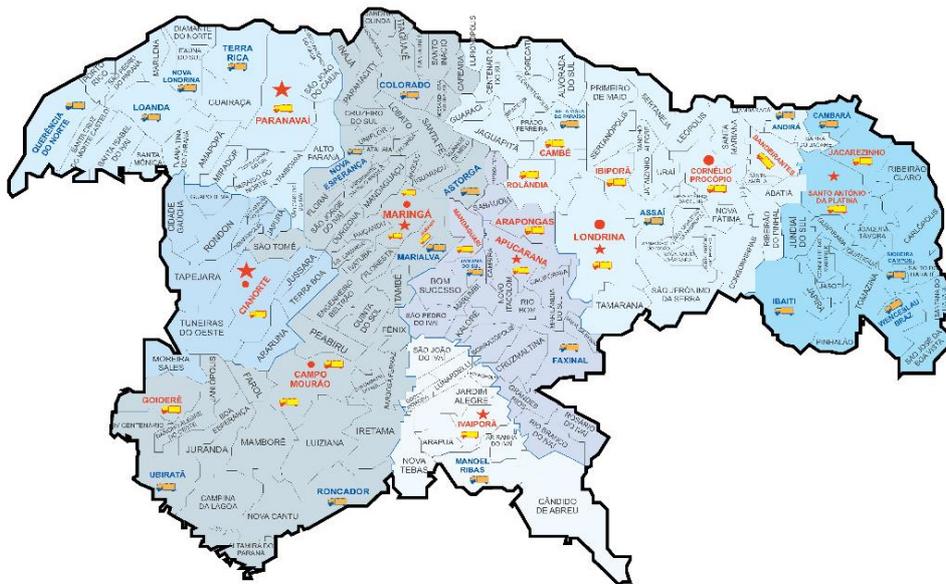


Figura 2: Municípios sob supervisão do 2º Comando Regional De Bombeiro Militar



Figura 3: Municípios sob supervisão do 3º Comando Regional De Bombeiro Militar

No entanto, muitas cidades do estado do Paraná não possuem uma unidade do Corpo de Bombeiros Militar e também não estão conveniadas com o programa de Brigada Comunitária, analisando a distância da sede do Grupamento de Bombeiros a que pertence o município de Nova Olinda encontra-se a 122 KM de Distancia de Maringá estando esta sob os cuidados do Corpo de Bombeiros de Maringá.

4.1.1 Defesa Civil

Em dezembro de 1988, por meio do Decreto nº 97.274, organizou-se o Sistema Nacional de Defesa Civil – Sindec, com o objetivo de planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades, conforme determina o artigo 21, inciso XVIII da Constituição Federal de 1988, o qual nos dita que compete a União planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente em situações de secas e inundações, coordenando a execução das medidas de assistência às populações atingidas por fatores anormais adversos,

assim como de prevenção ou recuperação de danos em situação de emergência ou em estado de calamidade pública.

Atualmente o Decreto 10.593, de dezembro de 2020, dispõe sobre a organização e funcionamento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil. A execução das atividades de defesa civil, institucionalmente confiada ao Corpo de Bombeiros, é um dos ramos das atividades de segurança pública, como o artigo 144, Seção V, Seção 5, Parte II da Constituição afirma: "O Corpo de Bombeiros Militar, além de suas atribuições previstas em lei, também é responsável pelas Atividades de defesa civil.

Tais dispositivos constitucionais são baseados na natureza dos serviços prestados pelos Corpos de Bombeiros, onde as atividades estão relacionadas à insalubridade, ajuda pública e como instituição regida pela hierarquia e disciplina militar.

4.1.2 Defesa Civil do Paraná

A Constituição do Estado do Paraná fez a devida previsão da defesa civil estadual no artigo 48, uma vez que prevê:

Art. 48 - À Polícia Militar, força estadual, instituição permanente e regular, organizada com base na hierarquia e disciplina militares cabe a polícia ostensiva, a preservação da ordem pública, a execução de atividades de defesa civil, prevenção a incêndio, busca, salvamentos e socorros público, o policiamento de trânsito urbano e rodoviário, o policiamento ferroviário, de florestas e de mananciais, além de outras formas e funções definidas em lei. (PARANÁ, 1989)

A Constituição do Estado do Paraná no parágrafo único do art. 46 traz a previsão de que o Corpo de Bombeiros está vinculado a polícia militar Estadual.

A Lei 18.519 de 2015 instituiu a política estadual de proteção e defesa civil no estado do Paraná disciplina as competências e ações a serem realizadas pelo município e pelo estado nos assuntos relacionados à defesa civil.

4.2 O PROGRAMA BOMBEIRO COMUNITÁRIO

No ano de 2006, o Governado do Estado do Paraná, por meio do Decreto 6072, balizou os parâmetros para a regulamentação do que viria a ser o Bombeiro Comunitário. O Presente Decreto, em seu Anexo, apresentava toda a organização e as responsabilidades que competia ao estado, ao município e ao Corpo de Bombeiros Militar. Neste Decreto, destacamos que a atuação do estado é muito tímida, oferecendo um veículo operacional com equipamentos

básicos e a construção de uma base operacional para abrigar o Posto de Bombeiros Comunitário, enquanto que toda a manutenção, gastos eventuais, contratação de pessoal e seus encargos fica sob responsabilidade do município.

No Decreto 6072/2006 havia uma previsão, no art. 7º, do financiamento pelo governo do estado da construção de um Posto de Bombeiro Comunitário, com temos:

Da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano Art. 7º. Compete à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano: I - Disponibilizar os projetos de Postos de Bombeiro Comunitário para que a administração municipal escolha o posto a ser construído; II - financiar a construção do Posto de Bombeiro Comunitário (PBC) escolhido pela administração municipal, sendo que o financiamento será realizado da seguinte forma: a. 20% (vinte por cento) financiados a fundo perdido; b. 80% (oitenta por cento) financiados em até 8 (oito) anos, sendo que o município terá um ano de carência para iniciar o pagamento; III - acompanhar o cronograma das obras referente a construção do Posto Bombeiro Comunitário por parte do Município que aderiu ao Programa. (DIARIO OFICIAL DO ESTADO 7156, 2006, p. 6 e 7)

As despesas de manutenção e pessoal caberiam ao Município:

Art. 8º. Compete à Prefeitura Municipal participante do Programa Bombeiro Comunitário; III - arcar com os encargos trabalhistas, água, luz, alimentação, telefone, materiais de limpeza e uniformes (padronizados pelo Programa Bombeiro Comunitário) dos Agentes de Defesa Civil, manutenção e eventuais reparos do veículo operacional e seus equipamentos. Bem como seguro obrigatório, documentação, ultas e demais despesas pertinentes ao veículo operacional em uso no Programa Bombeiro Comunitário. IV - repor materiais danificados (DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO 7156, 2006, p. 6 e 7.)

Com o decorrer do tempo, foram publicados novos decretos como o 5696/2009 que dentre suas alterações regulamentou o Curso de Agente da Defesa Civil para a capacitação e treinamento dos servidores públicos municipais.

Em 2014, um novo decreto alterou substancialmente os parâmetros do programa, retirando contrapartidas importantes do governo do Estado, como o não financiamento por parte do Governo do Estado da construção da base do Posto de Bombeiros Comunitário e mantendo a responsabilidade para o município com as despesas de manutenção e de pessoal:

Art. 4º Compete à Prefeitura Municipal: I – disponibilizar, para atuarem como Agentes de Defesa Civil, ummínimo de 10 (dez) funcionários que atendam os seguintes pré-requisitos: III - arcar com as seguintes despesas: a) uniformes (padronizados pelo Programa Bombeiro Comunitário)dos Agentes de Defesa Civil, encargos trabalhistas, seguros pessoais e demais cus-tas não previstas neste regulamento, decorrentes de pessoal; b) água, luz, telefone, internet, alimentação, materiais de limpeza edemais despesas necessárias ao funcionamento das instalações;c) quanto ao veículo e equipamentos operacionais cedidos pela SESP:manutenção, abastecimento, reparos e recuperação, inclusive se decorrentes deacidentes, reposição, aquisição, despesas com seguro obrigatório, licenciamentoanual, documentação, multas e demais custos e emolumentos

pertinentes ao veículo operacional e equipamentos (DIÁRIO OFICIAL PARANA 9211, 2014, p. 5)

Em 2020, o Decreto 5.393 de 2020 revogou o Decreto 11126 de 2014, e criou o Programa Brigada Comunitária em substituição ao Programa Bombeiro Comunitário. Este novo Decreto trouxe praticamente o mesmo formato do programa anterior com pequenas alterações quanto a deposição dos Agentes da Defesa Civil e a previsão que os custos de manutenção do veículo operacional poderão ser suportados pelo Governo do Estado, como temos:

Art. 4º Compete à Prefeitura Municipal:

III - o quantitativo de Agentes de Defesa Civil a serviço da Prefeitura ficará sujeito às necessidades do ente municipal, respeitando-se: a) a prontidão diária deve ser composta, no mínimo, por 01 (um) Agente de Defesa Civil habilitado com a Carteira Nacional de Habilitação na categoria “D”, para condução do veículo operacional, em escala de prontidão e outros 02 (dois) Agentes de Defesa Civil, o quais poderão estar em escala de prontidão ou de sobreaviso, sendo que neste caso, os citados agentes deverão estar até o final do período de sobreaviso em plenas condições de serem acionados para dar primeira intervenção nas ocorrências.

V - arcar com as seguintes despesas:

a) uniformes dos Agentes de Defesa Civil (padronizados pelo Corpo de Bombeiros para o Programa Brigada Comunitária), encargos trabalhistas, seguros pessoais e demais custas não previstas neste regulamento, decorrentes de pessoal; b) água, luz, telefone, internet, alimentação, materiais de limpeza e demais despesas necessárias ao funcionamento das instalações; c) quanto ao veículo e equipamentos operacionais cedidos pela SESP: manutenção, abastecimento, reparos e recuperação, inclusive se decorrentes de acidentes, reposição, aquisição, despesas com seguro obrigatório, licenciamento anual, documentação, multas e demais custos e emolumentos pertinentes ao veículo operacional e equipamentos. d) excepcionalmente, os custos de manutenção, abastecimento, reparos e recuperação, não decorrentes de acidentes, poderão ser suportados pelo Estado, mediante previsão no referido convênio, após a juntada de Informação Orçamentária pertinente, bem como, análise dos aspectos da conveniência e oportunidade e devidamente autorizado pelo Exmo. Sr. Governador do Estado do Paraná (DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO 12/08/2020 PAG 8 – DECRETO 5393, 2020, PARANA)

Notamos que no inciso V, item ‘d’, mesmo a manutenção poderá ser suportada pelo Estado somente com autorização do Governador, o que dificulta o acesso aos recursos. Outro ponto importante a ser destacado neste Decreto de 2020 é que não existe a previsão do financiamento da construção do Posto de Bombeiro Comunitário, hoje Brigada Comunitária, por parte do Governo do Estado.

Temos claramente no texto constitucional que é responsabilidade do Estado:

Art. 144, § 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. (BRASIL, 1988)

Vimos que através dos Decretos acima mencionados, o Governo do Estado do Paraná transferiu parte das atividades do Corpo de Bombeiros Militares para os Municípios classificando como ações de Defesa Civil.

Notamos que as bases que delimitam o atual programa Brigada Comunitária, balizada por Decreto fragilizam o programa e sua continuidade, carecendo de bases mais sólidas que podem ser garantidas por legislação específica aprovada na Assembléia Legislativa do Estado do Paraná.

Mesmo diante da fragilidade do programa, como a pouca, ou quase nenhuma transferência de recursos por parte do governo do Estado aos municípios, após a implantação do Bombeiro Comunitário, hoje Brigada Comunitária ainda assim temos 44 municípios que ainda mantêm o Convênio, conforme figura abaixo:

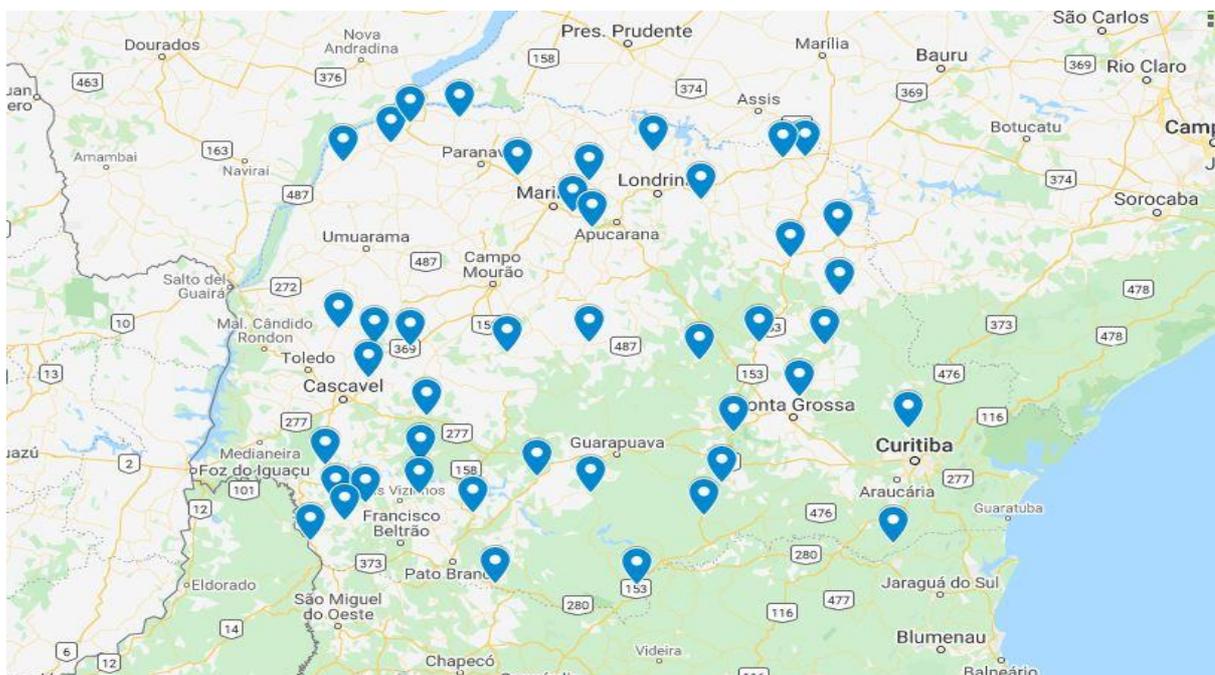


Figura 4: Municípios que mantêm convênio com o programa Brigada Comunitária

4.3 A EXPERIÊNCIA DE NOVA LONDRINA E A MANUTENÇÃO DO POSTO DE BOMBEIRO COMUNITÁRIO EM CONVÊNIO COM OUTROS MUNICÍPIOS

Em entrevista com o Sargento Márcio Hugo Matejec, o qual foi gestor do Posto de Bombeiros Comunitário da Cidade de Nova Londrina, o mesmo relatou que o programa não foi constituído por consórcio e sim por convênio como previa o Decreto Estadual. O posto de Bombeiro Comunitário de Nova Londrina, por conta própria e sem embasamento legal, realizou

um acordo entre quatro municípios, circunvizinhos a Nova Londrina sendo eles , Marilena, Itaúna do Sul e Diamante do Norte

Sendo questionado sobre os aspectos favoráveis e desfavoráveis referente ao modelo adotado para a implantação do Bombeiro Comunitário o mesmo respondeu que sendo mais favorável o rateio das despesas que são altas, o desfavorável o tempo resposta de um veículo de emergência deslocar de uma cidade a outra pode trazer sérias consequências com a demora do atendimento. Um outro ponto desfavorável é que o convênio tem um entendimento claro que incentive a união por consórcio de mais de um município, e tão somente um único município e o Estado.

Questionado sobre se não houvesse o Bombeiro Comunitário naquela cidade, de qual localidade seria acionada a equipe de socorro, o entrevistado respondeu que a equipe de socorro mais próxima, o Corpo de Bombeiro Militar de Paranavaí, seria à cerca de 100 km, e poderia ter apoio de caminhões pipas do município dependendo do tipo de emergência.

O entrevistado também posicionou-se sobre a receptividade que teve quanto à demanda por pessoal para manter o programa, como a aquisição de materiais para a reforma do prédio, porém apontou que para um pequeno município manter um posto de Bombeiro Comunitário é alto, em média naquela região o custo mantinha-se em torno de R\$ 450.000,00 ano, e que o numero de agentes da Defesa Civil para trabalhar, muitas vezes, se equipara com o número de pessoas que trabalham no departamento de obras daquele município, assim, pesa ao administrador do município definir as prioridades, pois o estado aporta somente com o servidor que realiza a gestão e mais nada. Aponta o entrevistado que no início do programa houveram muitas correções na implantação como servidores que trabalhavam com desvio de função, onde inicialmente foram deslocados servidores de outras secretarias sem o concurso público, além de solicitações de serviços não inerentes a atividade do convênio, como entrega de água, lavagem de escolas, desentupimento bueiros e outros.

4.4 TRATATIVAS RECENTES DE CRIAÇÃO DO CONVÊNIO COM SANTA FÉ E MUNICÍPIOS ADJACENTES

Em entrevista com a Tenente Camila Rodrigues Denes Mahmoud, responsável pela B8, seção que responde pela Defesa Civil, a qual o programa de Brigada Comunitária está diretamente ligada, a mesma foi questionada sobre a área de atuação do 5º Grupamento de

Bombeiros e demais questões sobre o programa de Brigada Comunitária e a implantação de novos postos na região de atuação do 5º Grupamento.

Sendo Questionada sobre a área de atuação do Corpo de bombeiros de Maringá, a entrevistada respondeu que o 5º GB é responsável pela 5ª CORPEDEC, que é a Coordenadoria Regional de Proteção e Defesa Civil, e dentro de sua área de atuação presta atendimento a 58 municípios sendo o mais distante a cidade de Jardim Olinda que fica a 121 km da central do Corpo de Bombeiros de Maringá, e as ações de socorros e de defesa civil são coordenadas por esta central que fica em Maringá.

Sendo questionada sobre alguma tratativa recente referente à implantação de algum novo posto de Brigada Comunitária na região de atuação, a entrevistada respondeu que sim, que existe a tratativa com os municípios que pertencem a comarca de Santa Fé, que são Lobato, Angulo, Munhoz de Melo, Nossa Senhora das Graças e Flórida, onde já foi feito um primeiro contato com os prefeitos e estes demonstraram interesse, faltando a formalização do convênio.

Questionada sobre a modalidade do convênio que é firmado entre o Estado e o Município e se existe a previsão de que o mesmo seja firmado com mais de um município, a mesma respondeu que não há impedimento que existem no estado uma experiência já nesta modalidade e que a tratativa seja esta da criação de um novo PBC intermunicipal com os municípios buscando a redução dos custos do município para a manutenção do bombeiro na cidade, bem como dar legalidade aos atendimentos realizados por esta brigada aos municípios ao redor, uma vez que os custos são suportados pelo município que firmou o convênio e, assim, firmando mais de um município todos estes tem suas responsabilidades quanto a manutenção. Uma vez que um município que fica a uma distância considerável da sede de um Bombeiro Militar e, no entanto, tem um PBC mais próximo, este PBC acaba realizando o atendimento em solidariedade por ser mais próximo e dar um tempo resposta mais rápido, porém, como os custos daquele PBC são suportados por aquele município fica fora do respaldo legal e tendo o convênio firmado entre os municípios e o estado buscaria assim um aspecto formal, legal para o atendimento.

Sobre o surgimento desta mobilização para a implantação deste convênio entre os municípios da Comarca de Santa Fé, teve início com o fechamento, o encerramento com o PBC de Colorado, quando o município não renovou o convênio com o Governo do Estado, e este PBC era um ponto estratégico importante para a região pois centralizava os atendimentos e, a partir deste evento passou a estudar uma nova cidade para implantar o novo PBC. Uma das saídas encontradas é a implantação de um convênio intermunicipal, buscando a desoneração de

um único município, dividindo os custos entre os municípios dessa nova modalidade intermunicipal.

Se não for implantado este novo posto nesta região os atendimentos viriam de Maringá um distanciamento relativamente alto, como citamos o Jardim Olinda que fica a 121 km de Maringá e, não só a distância mas o deslocamento envolvem o trânsito e as condições da rodovia, fatores que implicam no tempo reposita seja no combate a incêndio ou não resgate a vítimas de acidentes de transito.

A entrevistada respondeu também que os serviços prestados por estas unidades passam desde o atendimento pré-hospitalar para aqueles PBC que possuem a ambulância, transporte clinico e para aqueles PBC que possuem somente o caminhão ficam com os serviços de resgate, combate a incêndio e também, com a suspensão dos pedágios, estas unidades por estarem mais próximas ao local do acidente, prestam o resgate e socorros nas rodovias por ser uma resposta mais rápida.

Foi questionada se os funcionários empregados nestes postos de Brigada Comunitária recebem o nome de agentes da defesa Civil, e se cabem a eles a ações de defesa civil no município, a entrevistada respondeu que sim, que casos de desastres envolvem diretamente o atendimento do PBC e é o primeiro local que as prefeituras utilizam para auxílio, e sendo que os PBC são os locais para onde são destinado as lonas e telhas nas ações estaduais de auxílio aos desastres, e os postos servem como intermediador das ações do corpo de bombeiros naquele município, servindo como um braço da corporação naquele município.

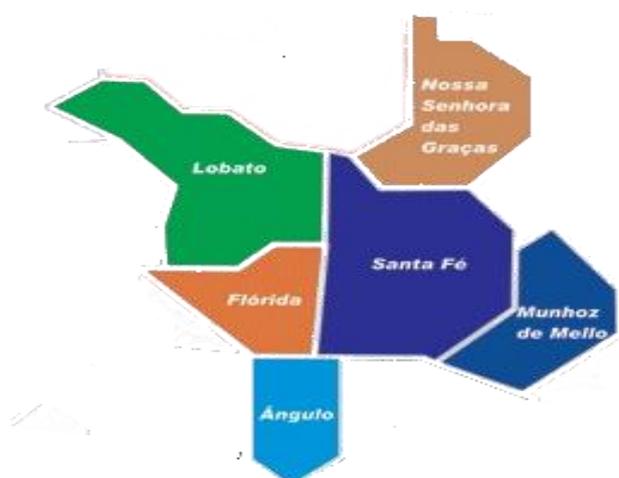


Figura 5: Prováveis Municípios a criarem consórcio para o convênio com o Estado para o programa de Brigada Comunitária

4.5 CUSTOS DE MANUTENÇÃO DOS POSTOS DE BRIGADAS COMUNITÁRIAS

De acordo com Relatório contábil emitido pela Prefeitura de Astorga, os gastos com a manutenção do Posto de Brigada Comunitária de Astorga no ano de 2021 ficou próximo as 627.000,00 despesas estas envolvendo, manutenção da base, despesa com folha e pagamento, manutenção do veículo operacional.



PREFEITURA MUNICIPAL DE ASTORGA

Estado do Paraná

Exercício: 2021

Balancete da Despesa
Período de janeiro a dezembro

Reduz. Despesa	Descrição	Fonte	Valor Orçado	No Período	Até o Período	Saldos
			Valor Suplementado	Vlr Empenhado	Vlr Empenhado	a Empenhar
			Valor Reduzido	Vlr Liquidado	Vlr Liquidado	a Liquidar
			Valor Atual	Vlr Pago	Vlr Pago	a Pagar
Total Geral:			601.100,00	578.518,50	578.518,50	48.538,78
			214.498,83	575.556,76	575.556,76	2.961,74
			188.541,55	569.110,22	569.110,22	9.408,28
			627.057,28			

RESUMO DO PERÍODO

	Empenhado	Liquidado	Pago
VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS - PESSOAL CIVIL	311.550,78	311.550,78	311.550,78
OBRIGAÇÕES PATRONAIS	0,00	0,00	0,00
OUTRAS DESPESAS VARIÁVEIS - PESSOAL CIVIL	123.538,76	123.538,76	123.538,76
AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO	0,00	0,00	0,00
INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES TRABALHISTAS	331,94	331,94	331,94
OBRIGAÇÕES PATRONAIS	34.718,21	34.718,21	31.963,45
OUTROS BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS DO SERVIDOR E DO MILITAR	0,00	0,00	0,00
DIÁRIAS - CIVIL	0,00	0,00	0,00
MATERIAL DE CONSUMO	69.455,75	68.159,25	64.467,47
OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA FÍSICA	0,00	0,00	0,00
OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA	21.096,76	19.431,52	19.431,52
AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO	17.826,30	17.826,30	17.826,30
EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	0,00	0,00	0,00
	578.518,50	575.556,76	569.110,22

Ressaltamos que neste mesmo ano, não foram realizadas aquisições de equipamentos e de qualquer outro material para aquela unidade, caso isso fosse contabilizado teríamos valores muito além destes que temos no relatório acima.

De acordo com o portal da transparência o valor arrecadado em 2021 foi de R\$ 89.303.013,12, isso nos reporta que as despesas para o município de Astorga para com Posto de Brigada Comunitária ficam em torno de 0,70 % da arrecadação anual.

Já a previsão de gastos do Município de Marialva orçado para o ano de 2022 com o Posto de Brigada Comunitária, temos uma previsão de gastos de pouco mais de R\$ 1.000.000,00 de reais, sem levar em consideração o patrimônio já adquirido por aquele posto no decorrer dos anos, que também superam esse valor.

Vemos que as despesas com pessoal somam mais da metade das despesas totais anuais do PBC. Atualmente o PBC de Marialva conta com 12 Agentes da Defesa Civil que no sistema de escala teriam em media 3 Agentes por dia.



PREFEITURA DE MARIALVA

ESTADO DO PARANÁ

Exercício: 2022

Demonstrativo da Despesa Simplificada no Período de janeiro a maio

Entidade: PREFEITURA DE MARIALVA

Red.	Cod. Despesa	Fonte	Descrição	Desp. Atualizada	V. Empenhado	V. Liquidado	V. Pago	Sdo. Pagar	V. Reservada	Sdo. Empenhar
	11.003.06.182.0005.2154		MANUTENÇÃO DO CORPO DE BOMBEIRO DO MUNICÍPIO							
O	431	11.003.06.182.0005.2.154.3.1.90.11.00.0	01000 VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS - PESSOAL CIVIL	577.500,00	253.581,48	253.581,48	253.581,48	0,00	0,00	323.918,52
O	432	11.003.06.182.0005.2.154.3.1.90.13.00.0	01000 OBRIGAÇÕES PATRONAIS	20.837,25	3.987,90	3.987,90	3.987,90	0,00	0,00	16.849,35
O	433	11.003.06.182.0005.2.154.3.1.91.13.00.0	01000 OBRIGAÇÕES PATRONAIS	105.000,00	25.872,41	25.872,41	25.872,41	0,00	0,00	79.127,59
O	434	11.003.06.182.0005.2.154.3.3.90.14.00.0	01000 DIÁRIAS - PESSOAL CIVIL	2.315,25	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2.315,25
O	435	11.003.06.182.0005.2.154.3.3.90.30.00.0	01515 MATERIAL DE CONSUMO	180.000,00	21.379,94	13.152,32	11.551,22	9.828,72	0,00	158.620,06
O	436	11.003.06.182.0005.2.154.3.3.90.36.00.0	01515 OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA FÍSICA	5.788,13	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	5.788,13
O	437	11.003.06.182.0005.2.154.3.3.90.39.00.0	01515 OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA	115.358,50	26.514,24	18.924,66	18.232,78	8.281,46	0,00	88.844,26
O	438	11.003.06.182.0005.2.154.4.4.90.52.00.0	01515 EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	125.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	125.000,00
O	547	11.003.06.182.0005.2.154.4.4.90.52.00.0	03515 EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	1.200.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.200.000,00
			Total ProjAtiv:	2.331.799,13	331.335,97	315.518,77	313.225,79	18.110,18	0,00	2.000.463,16
			Total na Entidade:	2.331.799,13	331.335,97	315.518,77	313.225,79	18.110,18	0,00	2.000.463,16
			Total Geral:	2.331.799,13	331.335,97	315.518,77	313.225,79	18.110,18	0,00	2.000.463,16

E de acordo com os dados publicados no portal da Transparência do Município de Marialva vemos que o valor arrecadado no ano de 2021 foi de R\$ 137.581.666,25 , nos remontando

4.6 CONSIDERAÇÕES QUANTO A VIABILIDADE DA CONSTRUÇÃO DO PROGRAMA ATRAVÉS DA FOMENTAÇÃO DE CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS

Diante da análise dos dados levantados e através das entrevistas realizadas com integrantes da corporação que vivenciaram experiências das realidades dos pequenos municípios da região norte/noroeste do Estado do Paraná, temos o desenho claro das dificuldades enfrentadas pelos gestores dos pequenos municípios em arrecadar recursos suficientes para todas as demandas de suas cidades.

Diante disso, e frente às necessidades de preservação da qualidade de vida dos munícipes buscando a sensação de segurança pública quando falamos de incolumidade, ou seja, esta sensação de segurança, repassar aos municípios os altos custos da manutenção dos postos de Brigadas Comunitárias para um único município é onerar os mesmos com recursos que o

mesmo não dispõe, ou dispondo, deixaria de o aplicar em outras áreas de necessidade que podem trazer melhorias na qualidade de vida dos mesmos.

A composição de que este serviço seja oferecido através de consórcios públicos interfederativos, comendo de uma microrregião de municípios e o estado trará incentivos para sua implantação e manutenção, uma vez visto que modelos de cooperação entre municípios trazem benefícios na gestão e na divisão das despesas para a manutenção dos serviços.

Vimos anteriormente que as despesas com os postos de Brigada Comunitária podem onerar consideravelmente o orçamento do município e, o estado como responsável pela segurança pública não pode eximir da responsabilidade devendo criar políticas públicas sólidas com a intenção de diminuir as distâncias a serem percorridas pelas equipes de socorro sendo elas municipais ou estaduais.

Nas tratativas com os municípios da região de Santa Fé, os mesmos já participam de um Consórcio Intermunicipal de Assistência Social, o CIAS, tendo atuação na área dos seis municípios e tendo os custos divididos em termos per capita. Esta experiência incentiva os mesmos a criar serviços públicos através de novos consórcios com o fim de dividir os custos e aumentar o espectro dos serviços públicos disponibilizados a população,

Destacamos, de um lado, que o conceito de cooperação, como abordado, é encontrado no art. 23, parágrafo único, e no art. 241, com a redação que lhe foi dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 05.06.1998, da Constituição Federal de 1988. Nas referidas normas constitucionais temos o termo cooperação utilizado para tratar de atividades conjuntas entre os entes da Federação. O art. 23, da Constituição Federal de 1988, que trata da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, fixa, no seu parágrafo único, que “Lei Complementar fixará normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.

Outro ponto negativo dos convênios é a ausência de uma lei específica, não dispõe de clareza em seus dispositivos, muitas vezes incompletos e esparsos, com diversas “brechas” a serem questionadas. Por isso, insistimos na criação de uma lei que é dotada de características democráticas, emanada por uma câmara legislativa, e quando atribuída a um sistema de consórcio interfederativo, ela será corroborada pelas câmaras municipais.

Sendo o programa regulamentado através de Lei própria, a mesma deverá indicar fonte de recursos para manter o mesmo ou a forma de como será divididas as despesas da manutenção

destes serviços, buscando assim aliviar os municípios da totalidade de sua obrigação em manter o programa.

Não é nossa intenção julgar como incorreto o formato de convênio para a implementação de uma política pública, visto que o mesmo possui a agilidade em um primeiro momento. Entretanto, diante deste programa e do tempo que está implantado suprindo as demandas de atendimento em boa parte dos municípios do interior do estado, onde a distância dos grandes centros dificultam a velocidade que os acidentes e sinistros exigem, faz-se necessário dar bases mais sólidas para a implantação, manutenção e fiscalização do programa que é o socorro primário de boa parte da população dos pequenos municípios do interior do estado.

4.7 PROJETO DE LEI (PRODUTO)

A proposta legislativa foi preparada sobre as bases do atual decreto com pequenos ajustes para operacionalizar a participação do Estado como partícipe na manutenção do programa e fomentador para a criação do consórcio entre o Estado e municípios de uma região com a intenção de levar os serviços da Brigada Comunitária à população que ainda não é atendida por esta política pública.

PROJETO DE LEI Nº _____, DE 2022

Dispõe sobre a criação de consórcios interfederativos entre os municípios do Estado do Paraná e o Governo do Estado, para a criação de Brigadas Comunitárias para desempenhar as atividades de atendimento pré-hospitalar, combate a incêndios e busca e salvamento em apoio ao Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Paraná e estabelece outras providências.

Art. 1º Fica a Secretaria de Segurança Pública do Estado do Paraná autorizada a celebrar consórcios interfederativos com um ou mais municípios deste Estado com o intuito de prover a criação de Brigadas Comunitárias para desempenhar as atividades de atendimento pré-hospitalar, combate a incêndios e busca e salvamento em apoio ao Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Paraná.

Parágrafo único. As Brigadas Comunitárias executarão as atividades de que trata o *caput* deste artigo em apoio ao CBPR e deverão ser supervisionados por no mínimo 1 (um) bombeiro militar, a quem estarão disciplinarmente submetidos.

Art. 2º O Corpo de Bombeiros do Paraná ofertará treinamento aos Brigadistas Comunitários para atuarem nas Brigadas Comunitárias.

Art. 3º Art. 3º Para atuar como Brigadista comunitário, o candidato deverá cumprir os seguintes requisitos:

I – ter no mínimo 18 (dezoito) anos;

II – apresentar certidão negativa de antecedentes criminais;

III – ter sanidade mental e capacidade física;

IV – ser legalmente habilitado para o exercício da função, condição que exige a conclusão do curso de que trata o art. 2º desta Lei e a aprovação nos exames de habilidades específicas, definidos e aplicados pelo CBMSC;

V – apresentar Termo de Adesão ao Serviço Voluntário, conforme modelo definido por ato do Comandante-Geral do CBMSC, com firma reconhecida em serventia extrajudicial; e

VI – apresentar exame toxicológico.

VI – Possuir Ensino Médio.

Art. 4º Os Brigadistas Comunitários ficarão submetidos a regulamento específico e utilizarão uniforme próprio, conforme definido em ato do Comandante-Geral do BMPR.

DAS ATRIBUIÇÕES

Do Governo do Estado

Art. 5º - Fomentar a criação de consórcios intermunicipais entre o Estado e o(s) Municípios interessados em criar Brigadas Comunitárias com a intenção de coordenar / centralizar as ações operacionais inerentes ao contido no art. 1º desta Lei.

I – O Estado arcará com :

a) Os custos quanto ao veículo e equipamentos operacionais cedidos pela SESP: manutenção, abastecimento, reparos e recuperação, inclusive se decorrentes de acidentes, reposição, aquisição, despesas com seguro obrigatório, licenciamento anual, documentação, multas e demais custos e emolumentos pertinentes ao veículo operacional e equipamentos.

b) Reposição dos materiais considerados básicos para o combate a incêndio, EPI's para os Brigadistas, Material de Iluminação, e resgate.

II – O Estado disponibilizará equipe técnica com a intenção de orientar estudos sobre a criação de uma taxa municipal de Defesa Civil vinculadas as atividades de manutenção do programa Brigada Comunitária.

Art. 6º Compete à Secretaria de Estado da Segurança Pública, por intermédio do Corpo de Bombeiros:

I - atuar como elemento de ligação entre as Secretarias de Estado e os Municípios nos assuntos relativos à execução do Programa Brigada Comunitária;

II - desenvolver atividades de acompanhamento e monitoramento;

III - disponibilizar ao município, mediante cessão de uso prevista em convênio, 01 (um) veículo operacional devidamente caracterizado com a identificação oficial padrão da Defesa Civil, equipado com materiais básicos de combate a incêndio, equipamentos de radiocomunicação, sinalizadores luminoso e sonoro;

IV - coordenar e supervisionar o Posto da Brigada Comunitária - PBC e os Brigadista Comunitário;

V - incentivar o desenvolvimento de ações de Defesa Civil pelo Programa Brigada Comunitária em conjunto com a Coordenadoria Municipal de Defesa Civil;

VI - fomentar o desenvolvimento de atividades de orientação quanto a prevenção e segurança contra incêndios por parte do Programa Brigada Comunitária junto aos diversos segmentos da sociedade;

VII - formar e qualificar os funcionários que comporão a equipe de Brigadista Comunitário, julgados aptos após o processo de seleção aludido no inciso I do art. 4º deste Regulamento.

VIII - manter 01 (um) Bombeiro Militar na gestão do Posto da Brigada Comunitária.

IX - O gestor fiscalizará o andamento do Convênio, através de relatórios encaminhados à unidade, bem como executará coordenação dos Brigadista Comunitário:

a) o militar estadual do Corpo de Bombeiros poderá gerir até 2 (dois) postos da Brigada Comunitária, dentro de um raio de 60 quilômetros;

b) excepcionalmente poderá gerir um terceiro posto da Brigada Comunitária para cobrir férias de outro gestor.

c) o Militar estadual responsável pela gestão do Posto da Brigada Comunitária será classificado na Seção de Bombeiro Militar (SB) que tenha responsabilidade territorial sobre a área onde

estiver localizado o Posto da Brigada Comunitária e será o responsável pelo atendimento do público nas questões relativas ao exercício do poder de polícia administrativa do Corpo de Bombeiros, sob a supervisão, direção e apoio da SB responsável.

d) o Militar Estadual citado na letra "c" deste inciso, fará jus a uma compensação financeira equivalente a 01 (uma) diária de alimentação pelos dias que estiver empenhado nas funções de Gestor do PBC para cobrir suas despesas.

X - requerer junto ao município sede de Posto da Brigada Comunitária, através do Comando da Unidade Bombeiro Militar de articulação, a instauração de processo administrativo e a adoção das medidas disciplinares cabíveis, quando do cometimento de atos incompatíveis com a função de Brigadista Comunitário;

XI - requerer, através do Comando da Unidade Bombeiro Militar de articulação, a substituição do Brigadista Comunitário cuja conduta se mostre incompatível com a função;

XII - emitir Certidões de Ocorrências atendidas pela Brigada Comunitária;

XIII - realizar fiscalizações e vistorias técnicas de prevenção de incêndios, em conformidade com a legislação estadual vigente;

XIV - realizar, através da Supervisão do Posto da Brigada Comunitária, contatos semanais com o Coordenador Municipal de Defesa Civil, assessorando-o tecnicamente para a consecução das atribuições de sua competência previstas neste Regulamento;

XV - promover o intercâmbio técnico e operacional entre o Bombeiro Militar e os Brigadista Comunitário, através de estágios destes nas Unidades de Bombeiro Militar da área de articulação, assim como a participação em treinamentos palestras e encontros técnicos em outros municípios;

XVI - avaliar periodicamente a qualidade do trabalho desenvolvido pelos Brigadista Comunitário

XVII - substituir o veículo operacional descrito no inciso III quando este completar 15 (quinze) anos de uso.

XVIII - substituir os materiais de combate a incêndio, salvamento e resgate, que com o decorrer do tempo se desgastaram ou que foram danificados em ocorrências, salvo por mal uso ou negligencia.

Art. 7º Compete à SESP, através da PMPR, apoiar o Programa Brigada Comunitária, de forma que todos os Batalhões, Companhias Independentes, Companhias, Pelotões e Destacamentos da área de articulação integrem-se ao Programa, participando do desenvolvimento de ações preventivas, de preparação, resposta e reconstrução relativas a desastres.

Art. 8º Para as Brigadas Comunitárias que dispõem de Ambulância a SESP em conjunto com a SESA promoverá a capacitação e treinamento dos Brigadistas para atuarem como socorristas capacitando-os com técnicas e conhecimentos em APH

Da Prefeitura Municipal

Art.9º Compete à Prefeitura Municipal:

I – selecionar, por meio de entrevista pessoal, avaliação psicológica e provas de aptidão física, os funcionários designados para atuarem como Brigadistas Comunitários;

II – os Brigadistas deverão:

- a) Para ingresso, o agente deverá ter no mínimo 18 (dezoito) e no máximo 40 (quarenta) anos;
- b) possuir, no mínimo, o ensino médio;
- c) possuir bom estado de saúde e condicionamento físico, comprovado através da aprovação no teste de aptidão física em vigor na Polícia Militar do Paraná;
- d) ter capacidade psicológica e emocional para atuação em situações de emergência;
- e) disponibilidade para intercâmbio técnico e operacional;
- f) não possuir antecedentes criminais, comprovado através de Certidão Negativa de Antecedentes Criminais expedido por Cartório Distribuidor local e Delegacia Policial.

I – o quantitativo de Brigadista Comunitário a serviço da Prefeitura ficará sujeito às necessidades do ente municipal, respeitando-se:

- a) a prontidão diária deve ser composta, no mínimo, por 03 (três) Brigadistas com no mínimo 01 (um) habilitado com a Carteira Nacional de Habilitação na categoria “D”, para condução do veículo operacional, em escala de prontidão.
- b) para fins de seleção dos funcionários que irão compor o Programa Brigada Comunitária, deverá ser designada pela prefeitura Municipal uma Comissão Avaliadora composta por, no mínimo, 02 (dois) profissionais da área de saúde (médicos, enfermeiros, psicólogos, fisioterapeutas educadores físicos), podendo integrá-la, ainda, por solicitação do ente municipal, até 02 (dois) Bombeiros Militares.

c) havendo funcionários julgados inaptos pela Comissão Avaliadora a integrar o quadro de Brigadista Comunitário, tal decisão deverá ser fundamentada e a Administração Municipal deverá apresentar outros candidatos para entrevista e testes.

I – empregar o veículo cedido e recebido mediante Termo de Cessão de Uso pela Prefeitura Municipal, nas atividades abrangidas pelo presente Regulamento;

II – arcar com as seguintes despesas:

a) uniformes dos Brigadista Comunitário (padronizados pelo Corpo de Bombeiros para o Programa Brigada Comunitária), encargos trabalhistas, seguros pessoais e demais custas não previstas neste regulamento, decorrentes de pessoal;

b) água, luz, telefone, internet, alimentação, materiais de limpeza e demais despesas necessárias ao funcionamento das instalações;

I – assumir a responsabilidade pelos atos ilícitos (penais, administrativos e civis) que seus servidores ou prepostos venham a causar no uso dos veículos cedidos, promovendo-lhes a responsabilização pelas normas que adotar;

II – disponibilizar na sala de atendimento uma linha telefônica fixa com aparelho telefônico, de uso exclusivo para o atendimento a chamadas de emergências, um rádio transceptor, uma segunda linha telefônica fixa com aparelho de telefone/fax para uso administrativo e operacional e um computador com acesso à internet banda larga;

III – manter o grafismo padronizado pelo Estado do Paraná para o Programa Brigada Comunitária:

a) do veículo operacional, viatura tipo ABT cedido pela SESP, caracterizando-o com o padrão oficial da Defesa Civil do Estado.

b) do Posto da Brigada Comunitária (PBC);

c) do uniforme dos Brigadista Comunitário (ADC).

I – propor instalação de rede de hidrantes na área do município, aprovada pelo Corpo de Bombeiros da PMPR;

II – substituir o Brigadista Comunitário que demonstre conduta incompatível com a função;

III – permitir e proporcionar o intercâmbio técnico e operacional entre o Bombeiro Militar e os Brigadistas, através de estágios destes nas Unidades de Bombeiro Militar da área de articulação, assim como a participação em treinamentos, palestras e encontros técnicos em outros municípios;

I – operacionalizar a Coordenadoria Municipal de Defesa Civil (COMDEC), comissões ou órgãos similares de Defesa Civil no Município, nos termos da legislação em vigor e de acordo com as orientações das Coordenadorias Regional e Estadual de Defesa Civil;

II – cumprir e fazer cumprir, dentro da esfera de suas atribuições, integralmente o que prevê o presente Regulamento.

§1º A demora ou o não cumprimento das obrigações estabelecidas neste regulamento poderá acarretar desligamento do município do Programa.

§ 2º Dispondo o município de condições, o Posto da Brigada Comunitária, além dos recursos de comunicação estabelecidos no inciso V deste artigo, deverá contar com um telefone celular para a equipe de emergência.

§ 3º A ocupação do PBC deverá ser realizada exclusivamente por Bombeiros Militares, Brigadista Comunitário e funcionários que compõem a Coordenadoria Municipal de Defesa Civil e eventuais auxiliares disponibilizados pela Prefeitura.

§ 4º O veículo operacional cedido pela SESP destina-se exclusivamente às ações de Defesa Civil e/ou em apoio aos serviços operacionais da atividade de bombeiro militar, sendo expressamente vedado o seu emprego em outras atividades.

I – é vedado ao município exercer o Poder de Polícia concernente ao Corpo de Bombeiros.

II – Poderá o ente conveniado adquirir outro veículo operacional ou administrativo para completar ou reforçar a frota do Posto de Brigada Comunitária.

III – prever na LOA (Lei Orçamentária Anual) a dotação orçamentária necessária para o cumprimento das obrigações previstas neste decreto.

DOS DEVERES DO BRIGADISTA COMUNITÁRIO

Do Plantão

Art. 10º Os Brigadista Comunitário, estando de plantão, deverão observar o que segue:

- I – proceder a manutenção geral das instalações do Posto da Brigada Comunitária;
- II – proceder a manutenção do veículo operacional;
- III – conferir o material existente no Posto e no veículo operacional;
- IV – inspecionar o veículo operacional quanto a óleo, água, iluminação geral, conforme orientações do manual do proprietário;
- V – com aquiescência do Gestor Bombeiro Militar da área de articulação, efetuar deslocamento de no mínimo 10 (dez) minutos para detectar possíveis problemas mecânicos ou elétricos no veículo operacional;
- VI – comunicar imediatamente o Gestor do Posto da Brigada Comunitária qualquer alteração detectada.
- VII – preencher os documentos decorrentes do atendimento às ocorrências no Sistema de Registro de Ocorrências adotado pelo Corpo de Bombeiros Militar do Paraná.

DA CONDUTA DO BRIGADISTA COMUNITÁRIO

Art. 11º Durante o período de plantão, o Brigadista Comunitário deverá observar as seguintes exigências:

- I – não se ausentar do posto, salvo em caso de emergência ou motivo relevante, com a devida cientificação do Gestor do Posto da Brigada Comunitária;
- II – não permitir a permanência de pessoas estranhas ao serviço no ambiente de trabalho sem justificativa e sem o conhecimento do Gestor do Posto da Brigada Comunitária;
- III – manter o uniforme nas características estipuladas pelo Comando do Corpo de Bombeiros;
- IV – atentar para a higiene pessoal ao assumir o plantão (unhas, cabelo e barba aparados); atentar, quando for o caso, de permanecer a ADC com os cabelos amarrados durante o turno de serviço;
- V – cumprir e fazer cumprir o presente Regulamento;
- VI – não consumir bebida alcoólica durante o plantão;
- VII – não se apresentar para assumir o plantão sob efeito de bebida alcoólica ou agentes psicoativos;

VIII – não fumar no interior do Posto, do veículo operacional e durante o atendimento à comunidade;

IX – não participar de jogos de azar ou qualquer outro tipo de jogo que envolva dinheiro ou produtos;

X – informar o Gestor Bombeiro Militar de sua área de articulação acerca de todos os deslocamentos necessários;

XI – informar todas as alterações de escala de plantão que, após ciência do Gestor do Posto da Brigada Comunitária, deverão ser publicadas em Boletim Interno da Organização Bombeiro Militar da área de articulação;

XII – informar o Gestor Bombeiro Militar da área de articulação por meio de rádio VHF/FM ou telefone, após o despacho do socorro, os seguintes dados:

- a) o meio utilizado pelo solicitante (telefone, pessoalmente, entre outros);
- b) deslocamento para atendimento à solicitação de socorro;
- c) chegada ao local;
- d) situação no local;
- e) necessidade ou não de apoio;
- f) início de deslocamento de retorno ao Posto da Brigada Comunitária;
- g) chegada ao Posto.

XIII – quando de sobreaviso, manter-se na localidade e em condições de ser acionado para ocorrências, inclusive mantendo o uniforme em condições de utilização.

Art.12º Os casos omissos serão solucionados pelo Secretário da Segurança Pública do Estado do Paraná e pelo Comandante do Corpo de Bombeiros da Polícia Militar do Paraná, nesta ordem.

Art. 13º Poderão as despesas decorrentes da execução desta Lei correrão à conta das dotações do Orçamento Geral do Estado e do contido na Lei municipal e Estadual que constituírem o consórcio interfederativo.

Art. 14º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta pesquisa foi demonstrar a criação e como evoluiu o programa Bombeiro Comunitário, desde sua criação e o atual modelo, apontando suas fragilidades e buscando soluções para viabilizar e consolidar o programa para os municípios que mantêm o programa e demais municípios que tem interesse em aderir ao atual modelo.

A pesquisa buscou demonstrar que os consórcios intermunicipais são exemplos de redes organizacionais no setor público de sucesso, já que a partir desses consórcios, os municípios participantes conseguem obter maiores possibilidades de mobilização de recursos, o que faz a diferença frente aos custos do programa que vem a somar com outras despesas que os municípios tem.

Durante a pesquisa demonstramos que o programa desde a sua criação até hoje está alicerçado em Decretos Estaduais o que demonstra uma certa fragilidade em sua manutenção e continuidade, pois muito demanda da vontade dos gestores dos poderes executivos a nível Estadual e Municipal.

Uma alternativa para que o programa venha a tornar-se mais estável e robusto é a criação de uma Lei, esta aprovada na Assembleia Legislativa do Estado e em sua essência contemplando meios para que o Estado tenha uma participação mais ativa na implantação e manutenção do Programa de Brigadas Comunitárias, com a integração Estado e Municípios e com a fomentação da criação de consórcios interfederativos para a manutenção do programa.

Diante das dificuldades de receita que os pequenos municípios enfrentam a alternativa apresentada pelos consórcios interfederativos em dividir os custos, contemplando a participação do Estado para a implantação e manutenção de novas Brigadas Comunitárias é uma opção viável para garantir àquela população serviços de socorros e urgências, além de prestar os serviços contemplados pela Defesa Civil que perpassam pelos socorros em desastres e medidas de prevenção.

Desta forma sustentamos o ideal de que a partir de uma nova legislação que incentive a criação do programa, uma participação ativa do governo do Estado para a manutenção do programa e o incentivo na criação destes consórcios entre os municípios circunvizinhos poderemos proporcionar uma política de bem estar social que perpassa pela sensação de segurança proporcionada por um serviço de resgate e combate a incêndios prestados pelas Brigadas Comunitárias.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; SANO, H.; SYDOW, C. T. **Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas.** In KLINK, J. (Org.). *Governança das Metrôpoles? Conceitos, experiências e perspectivas.* São Paulo: Annablume, 2010. p. 21-48.

ABRUCIO, F. L.; Sano, H. (Autores); Garcia, L. O.; Oliveira, N. P. O.; Antero, S. A. (Orgs.). **Associativismo intergovernamental: experiências brasileiras.** Brasília, DF: Editora IFCI; AECID; MPOG; IABS, 2013.

ABRUCIO, Fernando Luiz, Filippim, Eliane Salete e Dieguez, Rodrigo Chaloub. **Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos.** Revista de Administração Pública [online]. 2013, v. 47, n. 6 [Acessado 06 Julho 2021] , pp. 1543-1568. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000600010>>. Epub 10 Mar 2014. ISSN 1982-3134.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha / Organização Sonia Fleury.** Rio de Janeiro: Ed. FGV 2006.

AMORIN, Simone e BOULLOSA, Rosana de Freitas. **O estudo dos instrumentos de Políticas Públicas: uma agenda em aberto para experiências de migração de escala.** AOS - AOS - Amazônia, Organizações e Sustentabilidade. Amazon, Brasil, v.2, n.1, jan./jun. 2013, p. 59-69. Disponível em: <http://revistas.unama.br/index.php/aos/article/viewFile/52/28>. Acesso em: 10 jan. 2022.

ANTINARELLI, Monica Ellen Pinto Bezerra. Rev. Fac. Direito UFMG, Belo Horizonte, n. 61, pp. 445 - 472, jul./dez. 20.

BARDIN, L.(2011). **Análise de conteúdo.** São Paulo: Edições 70.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo** (L. de A. Rego & A. Pinheiro, Trans.). Lisboa: Edições 70, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt, Revista Política Hoje - Volume 25, n. 1 (2016) - p. 71-90. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/download/3710/3012> Acesso em: 04 de Abril de 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas.** São Paulo: Saraiva, 2013.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt, **Formulação de Políticas.** ENAP - Brasília. 2018.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do "campo de públicas".** Revista de Administração Pública [online]. 2016, v. 50, n. 6 [Acessado 19 Feb 2022] , pp. 959-979. Disponível em:

<<https://doi.org/10.1590/0034-7612150981>>. ISSN 0034-7612. <https://doi.org/10.1590/0034-7612150981>

FARAH, M. F. S. (2001). **Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo**. *Revista De Administração Pública*, 35(1), 119 a 144. Recuperado de <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6364>

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo e ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. **A criação de municípios e a formalização de regiões metropolitanas: os desafios da coordenação federativa** 1 Versões deste texto foram apresentadas no IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), em Brasília (DF), em 7 de agosto de 2014, e também no IV Encontro Nacional de Administração Pública e Governança (ENAPG) da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Administração (ANPAD), em 18 de novembro de 2014, em Belo Horizonte (MG). *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana* [online]. 2015, v. 7, n. 3 [Acessado 28 Junho 2021] , pp. 295-309. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/2175-3369.007.003.AO07>>. Epub 18 Set 2015. ISSN 2175-3369. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.007.003.AO07>.

FERREIRA; ALENCAR; PEREIRA. **Revisitando o modelo processual de análise de políticas públicas a partir das relações entre Estado e Sociedade**. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL, ENAPEGS, VI, 2012, São Paulo. *Anais...* São Paulo: PUC-SP, 2012.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**, 4a ed., São Paulo, 2002.

GUIMARÃES, TATIANA CORDEIRO. **O consórcio público como instrumento de fortalecimento do federalismo brasileiro – marco legal, vantagens e condições de formação** / Tatiana Cordeiro Guimarães - Belo Horizonte, 2010. Dissertação (Mestrado) – Fundação João Pinheiro – Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho. Programa de Pós-Graduação em Administração Pública.

LAKATOS, E. M.; MARCONI M. A. **Fundamentos de metodologia científica**, 5 ed, São Paulo, Atlas, 2003.

LEVIN, Alexandre. **Consórcio público**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/521/edicao-2/consorcio-publico>

MARTINS DE SÁ, Rafael Amorim et al. **Estatuto da Metrópole: a governança interfederativa**. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana* [online]. 2017, v. 09, n. 02 [Acessado 26 Julho 2021] , pp. 203-215. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/2175-3369.009.002.AO04>>. Epub 09 Mar 2017. ISSN 2175-3369. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.009.002.AO04>.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo**. 29 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p. 387

MELAZZO, Everaldo Santos. **Problematizando o conceito de Políticas Públicas: Desafios à análise e à prática do planejamento e da gestão**. *Revista Tópos*, [S.l.], V. 4, N° 2, p. 9 - 32,

2010. ISSN 1982-4319. Disponível em: <<https://revista.fct.unesp.br/index.php/topos/article/view/2253>>. Acesso em: 14 jul. 2021.

NASCIMENTO, Alex Bruno F. M. do; SANO, Hironobu; ARAÚJO, Antônio Sérgio Fernandes; SILVESTRE, Hugo Marco Consciência. Caracterização dos Consórcios Públicos de Saúde no Brasil. VII Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília/DF, 11, 12 e 13 de novembro de 2020. IN <https://ebap.online/ebap/index.php/VII/viiebap/paper/viewFile/888/423>

OLIVEIRA, Juliano Varela de. **Cooperação Intermunicipal De Interface Multisetorial Direta E Desenvolvimento Metropolitano Sustentável: Conceitos E Perspectivas De Análise Em Governança Metropolitana**. Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais, Recife, v. 02, n. 02, 2013.

PARANÁ. Coordenadoria Estadual de Defesa Civil. **PROGRAMA BOMBEIRO COMUNITÁRIO**. <http://www.defesacivil.pr.gov.br/>, 2021. Disponível em: <<http://www.defesacivil.pr.gov.br/Pagina/Bombeiro-Comunitario-Programa>>. Acesso em: 04 de maio de 2021.

PIRES, Maria Coeli Simões; NOGUEIRA, Jean Alessandro Serra Cyrino. **O federalismo brasileiro e a lógica cooperativa-competitiva**. In: PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz (Coord.). Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo. Fórum, 2008, p. 31-57.

RAEDER, Savio, **CICLO DE POLÍTICAS: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas - Perspectivas em Políticas Públicas** | Belo Horizonte | Vol. VII | Nº 13 | P. 121-146 | jan/jun 2014 disponível em: <<https://revista.uemg.br/index.php/revistapp/article/download/856/550>> acesso em: 10.01.2022 - 10:08

SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas; coletânea** / Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006. 2 v.

SECCHI, Leonardo. 2010. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning.

SECCHI, Leonardo. 2018. **O que são políticas públicas?** | Entrevista Leonardo Secchi. [S. l.: s. n.]. 2018. 1 Vídeo (8 min 28 seg). Publicado pelo canal Politize! Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=tWnZrMRLtCQ>>. Acesso em: 12 de junho de 2021.

SOUZA, Celine. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWYBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 de abril de 2021.

Wu, Xun., Ramesh, M., Howlett, Michael, Fritzen, Michael. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Traduzido por Ricardo Avelar de Souza. – Brasília: Enap, 2014

APENDICE A

O estudo de campo teve por objetivo registrar e colher dados sobre as questões de pesquisa objeto de análise:

- a) Quais foram as experiências vivenciadas durante o período que ficou como gestor no PBC de Nova Londrina?
- b) Como era feito o rateio das despesas operacionais do PBC?
- c) O convênio entre os municípios foi uma boa alternativa para a manutenção do PBC?
- d) Quais seriam os aspectos favoráveis e os desfavoráveis referentes aos consórcios públicos como alternativa para a implantação de Bombeiros Comunitários?

Já para a coleta de dados junto ao processo de implantação do novo PBC na região de Santa Fé tivemos a ênfase em:

- a) Quantidade de cidades atendidas pela regional do CBPR na região de Maringá;
- b) Sobre as tratativas de uma nova implantação de PBC na região e o que motivou tal iniciativa;
- c) Quais as vantagens de firmar convênio intermunicipais?