



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas - FACE
Programa de Pós-Graduação em Administração Pública - PGAP
Mestrado Profissional em Administração Pública - MPA

O ENCONTRO ENTRE O CONCEITO DA BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA E DA
BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO: A REALIDADE SE IMPÕE NO MUNICÍPIO DE
ARAPUÃ-PR

MARCELO BAGATIM DE JESUS

Brasília, DF

2024

O ENCONTRO ENTRE O CONCEITO DA BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA E DA
BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO: A REALIDADE SE IMPÕE NO MUNICÍPIO DE
ARAPUÃ-PR

MARCELO BAGATIM DE JESUS

Projeto de dissertação apresentado ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Professor Doutor João Mendes Da Rocha Neto

Brasília, DF

2024

MARCELO BAGATIM DE JESUS

O ENCONTRO ENTRE O CONCEITO DA BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA E DA
BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO: A REALIDADE SE IMPÕE NO MUNICÍPIO DE
ARAPUÃ-PR

Projeto de dissertação apresentado ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Data da defesa: 12/12/2024

Comissão Examinadora:

Professor Doutor João Mendes Da Rocha Neto - Orientador

MPA/UnB

Professora Doutora Suylan de Almeida Midlej e Silva - Examinador Interno

MPA/UnB

Professora Doutora Gabriela Spanghero Lotta– Examinador Externo

Programa de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo - Fundação Getúlio Vargas

Professor Doutor Arnaldo Mauerberg Junior – Examinador Suplente

PPGA/UnB

A Deus, aos meus queridos pais, Luanir e Valdecir, e à minha companheira de jornada, Sarah.

AGRADECIMENTOS

A Deus, toda honra e toda a glória, que sempre me guiaram durante essa jornada, sem ele, nada disso seria possível.

Aos meus pais, Luanir e Valdecir, meu mais profundo agradecimento. O amor e o apoio incondicionais que me deram ao longo da vida me motivaram a alcançar este objetivo. Sou eternamente grato pela dedicação, carinho e confiança que sempre depositaram em mim.

À minha esposa, Sarah, por todo o amor, paciência e compreensão. Sua presença constante foi fundamental para que eu pudesse seguir em frente, mesmo nos momentos mais desafiadores. Obrigado por estar ao meu lado em todas as etapas desta trajetória.

Aos meus colegas da turma MEC, que sempre estiveram ao meu lado, incentivando e compartilhando experiências. A amizade de cada um foi essencial para meu crescimento, tanto pessoal, quanto acadêmico.

Ao meu orientador, João Mendes da Rocha Neto, meu sincero agradecimento pelas horas de dedicação, pelo compartilhamento de ideias e informações e, principalmente, pelo cuidado com que me orientou durante esse processo. Suas orientações foram fundamentais para a realização deste trabalho.

Aos professores que compõem a banca examinadora, pela aceitação do convite e pelas contribuições assertivas e marcantes para o enriquecimento e conclusão deste trabalho.

A todos que contribuíram, de alguma forma, para que eu chegasse até aqui, meu muito obrigado.

RESUMO

A presente pesquisa investiga a relação entre burocracia de nível de rua (BNR) e burocracia de médio escalão (BME) em pequenos municípios brasileiros, analisando como essas interações afetam a implementação de políticas públicas, com foco no município de Arapuã, Paraná. O estudo examina práticas e desafios enfrentados por servidores municipais nas áreas de educação e saúde, considerando limitações estruturais e a necessidade de adaptação para suprir as demandas locais. A pesquisa utiliza uma abordagem qualitativa descritiva, com dados coletados por meio de questionário aplicado a 32 servidores públicos de diferentes cargos. Os resultados revelam que, em contextos de recursos limitados, os papéis da BNR e da BME frequentemente se sobrepõem. Servidores que atuam diretamente no atendimento à população, como professores e enfermeiros, acabam assumindo atribuições relacionados às funções gerenciais, se confundido com as características típicas de BME. Essa sobreposição reflete a insuficiência de infraestrutura e recursos nos pequenos municípios. Identificou-se também que a discricionariedade exercida pelos BNR é essencial para adequar políticas públicas às necessidades locais, mas a falta de capacitação e reconhecimento agrava os desafios enfrentados, notadamente quando as funções de médio escalão são assumidas pelos BNR. A pesquisa conclui que, para melhorar a eficiência na prestação de serviços públicos, é fundamental investir na qualificação profissional, ampliar a infraestrutura disponível e fortalecer as capacidades estatais locais. O estudo contribui para a literatura ao ampliar a compreensão das dinâmicas administrativas em pequenas cidades, propondo estratégias para otimizar a implementação de políticas públicas em contextos marcados por restrições financeiras e institucionais. A valorização do trabalho dos servidores e o alinhamento das políticas às realidades locais são essenciais para superar os desafios enfrentados, entendendo o contexto de insuficiências como um elemento para criar soluções que aperfeiçoem os serviços prestados e a gestão cotidiana das unidades governamentais.

Palavras-chave: Burocratas de nível de rua; burocratas de médio escalão; pequeno município; capacidades estatais.

ABSTRACT

This research investigates the relationship between street-level bureaucracy (SLB) and middle-level bureaucracy (MLB) in small Brazilian municipalities, analyzing how these interactions affect the implementation of public policies, with a focus on the municipality of Arapuã, Paraná. The study examines practices and challenges faced by municipal public servants in the areas of education and health, considering structural limitations and the need to adapt to meet local demands. The research uses a descriptive qualitative approach, with data collected through a questionnaire applied to 32 civil servants in different positions. The results show that, in contexts of limited resources, the roles of SLB and MLB often overlap. Civil servants who work directly in providing care to the population, such as teachers and nurses, often take on duties related to managerial functions, which are confused with the typical characteristics of MLB. This overlap reflects the lack of infrastructure and resources in small municipalities. It was also identified that the discretion exercised by SLB is essential for adapting public policies to local needs, but the lack of training and recognition exacerbates the challenges faced, especially when mid-level functions are taken on by SLBs. The research concludes that in order to improve efficiency of public services, it is essential to invest in professional qualifications, expand the available infrastructure and strengthen local state capacities. The study contributes to the literature by broadening the understanding of administrative dynamics in small towns, proposing strategies to optimize the implementation of public policies in contexts marked by financial and institutional constraints. Valuing the work of civil servants and aligning policies with local realities is essential for overcoming the challenges faced, understanding the context of shortcomings as an element for creating solutions that improve the services provided and the day-to-day management of government units.

Keywords: state capability; street-level bureaucrats; middle-level bureaucrats; small towns

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Esquema conceitual e operacional do Produto Técnico Tecnológico	38
---	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Cargos dos Entrevistados	42
Gráfico 2 - Prestação Direta de Serviços ao Cidadão.....	44
Gráfico 3 - Extrapolação das atribuições do cargo	45
Gráfico 4 - Contato direto com dirigentes	47
Gráfico 5 - Relações com outros níveis de governo	49
Gráfico 6 - Representação institucional no exercício do cargo	52
Gráfico 7 - Percebe-se com implementador de política pública.....	54
Gráfico 8 - Discricionariade no exercício das funções cotidianas	55
Gráfico 9 - Autonomia para decidir em situações emergenciais	57
Gráfico 10 - Interlocução com dirigentes para reportar demandas dos cidadãos	59
Gráfico 11 - Participação ativa no processo de formulação	61

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Subcapacidades e níveis de atuação.....	28
Quadro 2 - Características das BNR e da BME	36
Quadro 3 - Papel desempenhado no município de Arapuã - PR.....	62

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Módulo 1	74
Tabela 2 - Módulo 2	75
Tabela 3 - Módulo 3	75
Tabela 4 - Módulo 4	76
Tabela 5 - Módulo 5	76
Tabela 6 - Módulo 6	76
Tabela 7 - Módulo 7	77
Tabela 8 - Módulo 8	77

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
1.1 Contextualização do problema e motivação para a pesquisa	17
1.2 Objetivos.....	19
1.2.1 Objetivos Gerais	19
1.2.2 Objetivos Específicos.....	19
1.2.3 Problema de Pesquisa	19
1.2.4 Estrutura de Dissertação	20
2. QUADRO TEÓRICO-CONCEITUAL	21
2.1 Federalismo e Ampliação de Atribuições para Gestões Locais	21
2.2 Capacidades Estatais: um conceito necessário e pouco estudado	24
2.3 Dimensões das Capacidades Estatais e Qualidade Burocrática	27
2.4 Burocratas de Nível de Rua: quem são esses sujeitos?	30
2.5 Burocratas de Médio Escalão e seu papel nas políticas públicas	33
3. MÉTODOS E TÉCNICAS	39
4. EVIDÊNCIAS DA INTERSECÇÃO ENTRE A BNR E BME EM UM PEQUENO MUNICÍPIO	43
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	66
6. DESENVOLVIMENTO DO PTT	69
6.1 Referência.....	71
6.2 Relevância	72
6.3 Curso de Formação Profissional	73
REFERÊNCIAS	79
APÊNDICE A – INSTRUMENTO DE PESQUISA.....	86

1. INTRODUÇÃO

Com o fim do Regime Militar e o retorno à democracia, o Federalismo brasileiro ressurgiu como uma característica marcante no art. 23 da Constituição, que atribui competências comuns entre os entes federados, nos mais diversos assuntos. A Constituição Federal de 1988, também conhecida como "Constituição Cidadã", expandiu as atribuições dos Estados e conferiu um papel proeminente aos Municípios, bem como concedeu autonomia ao Distrito Federal semelhante à das demais unidades federativas.

A Constituição delinea as competências de cada parte na Federação, atribuindo à União responsabilidades como política externa, defesa nacional, gestão econômica e emissão de moeda, enquanto as competências estaduais abrangem áreas não cobertas pelo governo federal e não expressamente proibidas pela Constituição. Para os Municípios, a Constituição Federal de 1988, no seu art. 30, inova ao reconhecê-los como entes federativos, permitindo legislação sobre assuntos locais e complementação da legislação federal e estadual, com fiscalização exercida pelo Poder Legislativo municipal e controle interno pelo Poder Executivo municipal.

A Federação brasileira é composta pela União, 26 estados, o Distrito Federal e por 5.568 municípios, totalizando 5.596 entes federados autônomos política e administrativamente. Essa estrutura é singular por sua extensão e pelo grau de autonomia dos seus membros, que são muito diversos em tamanho de população, desenvolvimento socioeconômico e capacidades estatais (Jaccoud & Vieira, 2018). Cada ente possui autonomia política e administrativa, mas também compartilha competências e atribuições com os demais (Menicucci & Leandro, 2022), como já fora mencionado anteriormente.

Lotta e Vaz (2015) identificam que esse modelo de federalismo possui algumas características como a descentralização de poder, divisão de competências, autonomia dos entes federados, cooperação entre os níveis de governo e fiscalização e controle. Menicucci e Leandro (2022) complementam que os estados e municípios têm um papel importante na execução de políticas públicas, especialmente nas áreas sociais, como saúde, educação. Os municípios são entes federativos responsáveis pela prestação de serviços básicos essenciais à população, atenção básica à saúde e educação infantil, de acordo com a Constituição Federal de 1988 (Lobo et al., 2022).

Essas funções desempenhadas pelos municípios nos remetem às capacidades estatais, como um elemento que tem adquirido espaço não só no mundo acadêmico, mas na gestão a

partir da crescente atribuição de responsabilidades às gestões locais. As capacidades estatais referem-se à disponibilidade e qualidade dos meios materiais e institucionais para o provimento de serviços públicos com vistas ao atendimento das necessidades da população. Isso inclui a capacidade de arrecadar receitas, gerenciar recursos financeiros, planejar e implementar políticas públicas, bem como a capacidade de estabelecer e manter relações efetivas com a sociedade civil. As capacidades estatais são fundamentais para o desenvolvimento econômico e social de um país, pois permitem que o Estado atue de forma eficaz em áreas como saúde, educação, segurança pública, infraestrutura e meio ambiente (Silva et al., 2022).

Quando se trata da esfera municipal, a capacidade dos governos está associada, fundamentalmente, ao fornecimento de serviços públicos e à implementação de políticas públicas, incluindo-se aí a capacidade de arrecadar impostos, gerenciar recursos financeiros e fornecer serviços básicos como saúde, educação, transporte e segurança pública, além de implementar políticas públicas em áreas como meio ambiente, habitação, cultura, entre outras. A capacidade estatal municipal é influenciada por vários fatores, tais como a qualidade da burocracia municipal, a disponibilidade de recursos financeiros e a capacidade de coordenação entre diferentes níveis de governo (Marenco et al., 2017).

Lipsky (1980) definiu que os Burocratas de Nível de Rua são trabalhadores do serviço público que têm contato direto com a população e são responsáveis por aplicar as políticas públicas. São aqueles que trabalham na linha de frente dos serviços públicos, como professores, policiais, assistentes sociais, juízes, defensores públicos, trabalhadores da saúde e outros funcionários públicos que têm discricionariedade para exercer autoridade e tomar decisões em relação aos cidadãos e usuários. Eles são responsáveis por colocar em prática as políticas públicas definidas pelos gestores públicos e pelos políticos eleitos, atuando como mediadores entre as instituições que coordenam as políticas e seus beneficiários.

A atuação dos Burocratas de Nível de Rua é de extrema importância no cenário contemporâneo das políticas públicas, especialmente nas áreas da educação e saúde. Esses profissionais exercem um papel fundamental no contexto operacional, atuando como mediadores entre a burocracia governamental e o público, sendo responsáveis pela implementação e aplicação das políticas sociais (Araújo Filho, 2014; Euclides, 2020; Bonelli et al., 2019).

Na educação, a presença dos Burocratas de Nível de Rua é essencial para a efetivação das políticas educacionais e para o alcance dos objetivos propostos pelos governos nos seus

projetos e planos. Eles são responsáveis, por exemplo, pela distribuição de recursos e materiais nas escolas, pela fiscalização do cumprimento das normas educacionais e pelo acompanhamento do desempenho dos alunos (Lotta & Santiago, 2017; Lima, 2019, Lui et al., 2023).

Na área da saúde, os Burocratas de Nível de Rua desempenham um papel relevante no funcionamento do sistema. Eles são responsáveis pela organização dos serviços de saúde, pela articulação entre os diferentes níveis de atendimento, pelo controle de qualidade daquilo que é ofertado a população, bem como pelo monitoramento das ações de prevenção e promoção da saúde (Bonelli et al., 2019; Euclides, 2020).

O estudo sobre a burocracia tem se concentrado majoritariamente nos quadros do governo federal. Contudo, quando voltamos o olhar para os governos municipais, especialmente os de pequenos municípios, os estudos ainda se mostram incipientes, apesar da diversidade e complexidade que caracteriza o território brasileiro. Essa lacuna acaba por invisibilizar os desafios enfrentados cotidianamente pelas populações que habitam essas cidades. É importante ressaltar que a Burocracia de Nível de Rua está presente em municípios de grande, médio e pequeno porte, desempenhando um papel essencial na mediação entre o Estado e os cidadãos. Não se pode afirmar peremptoriamente, mas a escassez de estudos sobre as particularidades das administrações municipais de menor porte pode limitar a compreensão das dinâmicas e desafios reais enfrentados por esses governos que são, muitas vezes, o principal ponto de contato direto com a população.

Em semelhança ao estudo de caso de Rodrigues e Silveira (2022), esta pesquisa busca analisar a atuação e os desafios dos Burocratas de Nível de Rua em um pequeno município do Brasil. Compreender os mecanismos, as práticas e as dificuldades enfrentadas por esses profissionais é fundamental para um melhor entendimento da dinâmica da burocracia local e para colher elementos e sugerir melhorias nas políticas e processos administrativos.

Para a verticalização desta pesquisa, parece adequada a escolha do município de Arapuã - Paraná, considerando que ele é uma amostra desse amplo universo de pequenas cidades no país, onde as ações dos Burocratas de Nível de Rua têm um impacto direto na vida dos cidadãos, em meio a um complexo cenário de limitações de toda ordem. Ao nos concentrarmos em um município de menor porte, podemos explorar de forma mais aprofundada as questões enfrentadas pelos Burocratas de Nível de Rua locais, considerando as especificidades, recursos limitados e demandas particulares desse contexto. Os estudos de caso permitem uma análise

mais detalhada e aprofundada de fenômenos específicos, identificação de processos e mecanismos causais e acomodação de relações complexas na análise (Sátyro & D'Albuquerque, 2020).

Apesar da importância desses profissionais, eles enfrentam diversos problemas em sua atuação. Um dos principais problemas é lidar com a profusão de procedimentos e legislações, que muitas vezes se tornam obstáculos para uma prestação de serviço ágil, embora se saiba a necessidade das normas no setor público. Além disso, os Burocratas de Nível de Rua também enfrentam o desafio de lidar com a complexidade e diversidade das demandas sociais. Cada situação demanda uma abordagem específica, o que exige dos profissionais conhecimentos técnicos e habilidades de negociação e mediação (Euclides, 2020).

A falta de recursos é também um desafio enfrentado pelos Burocratas de Nível de Rua. Com orçamentos reduzidos, esses profissionais precisam fazer mais com menos, buscando alternativas criativas e priorizando as ações que realmente impactam positivamente a sociedade. Outro desafio é a falta de reconhecimento e valorização desses profissionais. Muitas vezes, o trabalho dos Burocratas de Nível de Rua é invisibilizado e subvalorizado, o que pode levar à desmotivação desses profissionais e comprometer a qualidade dos serviços prestados (Grin & Abrucio, 2018). No Brasil, que possui uma complexidade e heterogeneidade, entende-se que esses elementos apontados pelos autores possuem variações.

Cohen e Frisch-Aviram (2021) oferecem uma contribuição significativa à literatura sobre administração pública ao ampliar a compreensão do papel dos Burocratas de Nível de Rua. Tradicionalmente percebidos como implementadores de políticas públicas, os autores demonstram como esses agentes podem atuar também como empreendedores de políticas, influenciando seu design e formulação.

Os autores argumentam ainda que os Burocratas de Nível de Rua não apenas traduzem políticas em ações concretas, mas também desempenham um papel ativo na modificação de políticas, por meio de suas práticas discricionárias. Para os autores, esses agentes utilizam a discricionariedade para inovarem, explorarem janelas de oportunidade e agirem como mediadores entre os cidadãos e os formuladores de políticas.

Nesse contexto, alguns desses Burocratas de Nível de Rua ocupam as funções de Burocratas de Médio Escalão. Os Burocratas de Médio Escalão (BME) ocupam posições gerenciais intermediárias que conectam a alta cúpula administrativa aos servidores da linha de

frente. Segundo Lotta et al. (2014), esses profissionais possuem um papel híbrido, combinando atribuições técnico-gerenciais, como a implementação de políticas públicas, com funções técnico-políticas, que envolvem interação com diversos atores organizacionais. Essa atuação posiciona os BME como elementos estratégicos para traduzir decisões políticas em ações concretas dentro das organizações públicas.

Na administração pública brasileira, os BME assumem funções diversificadas, transitando entre atividades especializadas e responsabilidades gerenciais. Sua atuação é marcada pela necessidade de desenvolver uma ampla gama de habilidades, dada a complexidade e a heterogeneidade de suas atribuições (Pires, 2018). Essas características fazem deles agentes centrais na operação do Estado, conectando os níveis estratégicos e operacionais e garantindo a execução de políticas públicas de maneira alinhada aos objetivos organizacionais (Cavalcante & Lotta, 2015).

Um aspecto da atuação do BME é o contexto em que operam. Na administração pública brasileira, a centralização administrativa historicamente consolidada durante o período Vargas influenciou a estrutura organizacional atual, que favorece a hierarquização e a concentração de poder nas decisões estratégicas (Bresser-Pereira, 2001). Assim, os BME muitas vezes representam o elo entre uma estrutura organizacional altamente hierarquizada e a necessidade de flexibilidade para atender demandas contemporâneas.

Diante desse contexto, é fundamental refletir sobre o papel dos Burocratas de Nível de Rua e entender quais os caminhos podem levar à superação das dificuldades enfrentadas por eles nos municípios brasileiros, em particular os menores. Isso inclui investir em capacitação e formação desses profissionais, fortalecer a infraestrutura e os recursos disponíveis nas áreas de atuação e promover a valorização e o reconhecimento do trabalho desses profissionais, além de avaliar constantemente as políticas públicas implementadas.

1.1 Contextualização do problema e motivação para a pesquisa

O presente estudo busca investigar o papel dos Burocratas de Nível de Rua em um pequeno município do estado do Paraná, Arapuã, compreendendo ser esta uma questão pertinente, considerando o grande número de municípios de pequeno porte no Brasil e o papel desempenhado por esses quadros no provimento de serviços à população. O tema é de importância tanto para a academia, quanto para a formulação de políticas, pois esses burocratas

podem ser elementos encarados como barreiras ou facilitadores na entrega de serviços públicos eficientes e equitativos. Neste cenário, entender suas motivações, metodologias e impactos em suas comunidades é de vital significância.

Historicamente, a literatura tem focado na análise de aspectos macropolíticos, deixando um vazio no entendimento sobre como as políticas são implementadas no dia a dia pela Burocracia de Nível de Rua. Portanto, este estudo busca contribuir para diminuir essa lacuna através de uma investigação mais aprofundada, trazendo novas perspectivas e nuances à compreensão da capacidade estatal, em particular, em relação aos pequenos municípios brasileiros.

Muita atenção tem sido dada a esses Burocratas de Nível de Rua nas áreas de educação e saúde, quase sempre na esfera federal ou estadual. No entanto, no caso dos municípios, os estudos que se debruçam sobre esses quadros ainda se mostram incipientes. Assim, a compreensão de suas capacidades, dificuldades e estratégias torna-se fundamental para melhorar a eficácia e a eficiência das políticas implementadas nessas áreas e, conseqüentemente para serviços públicos suficientes e de qualidade prestados às populações.

No ambiente municipal, os Burocratas de Nível de Rua enfrentam desafios operacionais e institucionais que afetam sua capacidade de implementar eficientemente as políticas públicas. Esses problemas incluem falta de recursos adequados, sobrecarga de trabalho, falta de treinamento adequado e limitações institucionais (Lima, 2019; Bronzo et al., 2022).

Ao investigar e compreender as capacidades dos Burocratas de Nível de Rua nos pequenos municípios, é possível identificar especificidades que, por sua vez, sinalizam para lacunas na implementação das políticas, o que poderia resultar em proposição de iniciativas com vistas na melhora do desempenho governamental na prestação de serviços nas áreas de educação e saúde, considerando que são áreas cruciais e que beneficiam expressivas parcelas das populações que habitam tais cidades.

Além disso, o estudo poderá sugerir subsídios para a formulação de políticas públicas mais focalizadas, contribuindo para o processo decisório dos gestores públicos quanto à alocação de recursos, treinamento de funcionários e implementação de reformas administrativas que fortaleçam a capacidade estatal no nível municipal.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivos Gerais

O objetivo geral da pesquisa é aprofundar a relação em contexto de um município de pequeno porte (Arapuã – Paraná) quando se trata de demarcar funções da Burocracia de Médio Escalão e da Burocracia de Nível de Rua nas áreas de educação e saúde e na execução de suas funções operacionais, considerando as capacidades estatais como elemento de fundo.

1.2.2 Objetivos Específicos

a) Analisar a burocracia de Nível de Rua e Burocracia de Médio Escalão no município de Arapuã à luz de teorias existentes.

b) Identificar as funções e responsabilidades da Burocracia de Médio Escalão e de Nível de Rua nas áreas de educação e saúde de um pequeno município, considerando as Capacidades Estatais.

c) Analisar as intersecções da Burocracia de Médio Escalão e a Burocracia de Nível de Rua no funcionamento da gestão em um pequeno município.

1.2.3 Problema de Pesquisa

Os Burocratas de Nível de Rua desempenham um papel vital em todos os municípios brasileiros, sendo peças-chave na execução das políticas públicas e no adequado funcionamento dos serviços básicos, considerando que são as gestões locais que fazem entregas mais diretas à população, notadamente na área de saúde e educação.

Em pequenos municípios, essa colaboração torna-se frequentemente um desafio significativo, pois a implementação das políticas e diretrizes delineadas pelo governo federal muitas vezes não considera as limitações existentes e estabelece parâmetros e metas que buscam performar nas distintas políticas, desconsiderando contextos heterogêneos encontrados nas municipalidades brasileiras, principalmente as menores. Essas dificuldades podem surgir devido à escassez de recursos, limitações de infraestruturas e outras peculiaridades locais que impactam diretamente a eficácia da administração pública nesses contextos específicos.

A falta de alinhamento eficaz entre as diretrizes federais e a realidade dos pequenos municípios destaca a necessidade de uma abordagem mais flexível na formulação e

implementação de políticas públicas. É crucial considerar as nuances locais e capacitar os Burocratas de Nível de Rua com os recursos necessários para superar esses obstáculos, promovendo assim uma administração mais eficiente e adaptada à diversidade das realidades existentes.

No entanto, os estudos sobre essas municipalidades ainda se mostram incipientes, o que pode resultar em repertórios que se limitam às visões e perspectivas do governo federal quando se trata de formular políticas que acionam os governos locais, que nem sempre estabelecem estratégias para o fortalecimento e assistência técnica desses entes subnacionais, o que resulta em uma lacuna de conhecimento sobre suas práticas e desafios. Diante disso, o problema de pesquisa proposto é: Quais são as práticas e desafios enfrentados pelos Burocratas de Nível de Rua na execução de suas funções operacionais?

1.2.4 Estrutura de Dissertação

A dissertação é estruturada primeiro pela introdução, contextualização e definição do problema da pesquisa a ser realizada seguida pelos objetivos. Após, se traz o quadro teórico-conceitual que irá orientar a análise, nos seguintes tópicos: Federalismo e ampliação de atribuições para gestões locais, Capacidades Estatais: um conceito necessário e pouco estudado, Dimensões das Capacidades Estatais e qualidade burocrática, Burocratas de Nível de Rua: quem são esses sujeitos?, e Burocratas de Médio Escalão e seu papel nas políticas públicas. A dissertação também descreve os métodos e técnicas de pesquisa que foram utilizados para a realização do trabalho, especificando o tipo e a descrição geral da pesquisa e a coleta e análises dos dados, também é apresentado as evidências da intersecção entre a BNR e BME em um pequeno município e as considerações finais. Por fim, apresentamos o Produto Técnico Tecnológico, onde é demonstrado as referências e relevâncias para o PTT, que se configura como uma certificação para capacitar os profissionais que desempenham, além da função de BNR, atribuições de BME, estruturada em oito módulos temáticos.

2. QUADRO TEÓRICO-CONCEITUAL

Para construir o quadro teórico-conceitual deste trabalho, realizou-se pesquisas em bases de dados de sites especializados, como Scientific Electronic Library Online (SCIELO) e Scientific Periodicals Electronic Library (SPELL), por meio de palavras-chave “capacidades estatais”; “burocratas de nível de rua”; “pequenos municípios”, “eficiência”. Fez-se, ainda, busca com limitação temporal ao período de 2013 a 2023, em publicações nacionais e estrangeiras, por meio do Sistema WebQualis, selecionando periódicos de estratos A1, A2, A3 e A4 na área de Administração Pública. Além dos sites acima citados, foram utilizadas para a pesquisa as publicações disponíveis no sítio eletrônico da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), como também no Google Acadêmico, em busca de livros relacionados, direta e indiretamente, com o objeto da pesquisa.

Faz-se necessária aclarar a opção e utilização pelos debates teóricos das capacidades estatais, dos BNR e BME como elementos fundamentais para o presente estudo. Seriam as capacidades os recursos materiais e não materiais que os Estados reúnem para formular, implementar e avaliar suas políticas e programas, consubstanciados em serviços para a sociedade, considerando a complexidade e as formas de atender essa miríade de demandas. Os BNR são os sujeitos que dão identidade e representam o Estado nesses processos de implementação e prestação de serviços e os BME, aqueles indivíduos que, na estrutura da administração pública, fazem a intermediação entre a alta gestão e os BNR.

Esse conjunto de fundamentos teóricos associados ao debate sobre federalismo em políticas públicas encontra-se nas seções que sustentam o referencial teórico que servirá de base para a elaboração da presente pesquisa abordando os tópicos: Federalismo e Descentralização para a Gestões Locais, Capacidades Estatais, Burocratas de Nível de Rua e Burocratas de Médio Escalão.

2.1 Federalismo e Ampliação de Atribuições para Gestões Locais

O federalismo é um modelo político-administrativo que se baseia na divisão de poderes entre diferentes esferas de governo, caracterizado pela autonomia nos temas que a Constituição estabelece, inclusive com regras e limites (Sousa, 2018). No federalismo, cada nível de governo

tem suas próprias responsabilidades e competências, o que permite uma maior flexibilidade na implementação de políticas públicas (Carmo & Pereira, 2019).

Souza (2018) destaca que o federalismo pode assumir diferentes formas, dependendo do país em que é adotado. Alguns países adotam um federalismo mais centralizador, em que o governo central tem mais poder e autonomia em relação aos governos locais. Outros países adotam um federalismo mais descentralizador, em que os governos locais têm mais autonomia e poder em relação ao governo central. Além disso, o federalismo pode ser influenciado por fatores históricos, culturais e políticos de cada país (Sousa, 2018).

Assim, o federalismo representa o compartilhamento de poder que busca equilibrar a centralização e a descentralização do poder político em um país. Isso significa que o governo central tem a responsabilidade de coordenar as políticas públicas nacionais, enquanto os governos locais ou regionais têm a responsabilidade de implementar essas políticas, de acordo com a divisão de atribuições consignada nas constituições (Souza, 2018; Sousa & Castro, 2018).

Essa descentralização se traduz em decisões mais próximas dos anseios da população, o que permite uma maior participação da sociedade na gestão pública. Somando a isso, a descentralização também permite que as políticas públicas sejam adaptadas às necessidades locais, levando em consideração as particularidades (Lotta & Vaz, 2015; Sousa & Castro, 2018).

O federalismo no Brasil teve início com a proclamação da República, em 1889. Naquele momento, o país passou a ser uma federação composta por estados autônomos, que possuíam suas próprias constituições e governos. No entanto, esse modelo de federalismo era bastante centralizado, com o poder concentrado nas mãos do presidente da República (Lotta & Vaz, 2015).

Durante o regime militar, o sistema federativo no Brasil foi marcado por um modelo fortemente centralizador, o que se expressou, sobretudo, pela reforma tributária empreendida de 1965-1966. O auge do modelo ocorreu nos anos 1965-1974, em que o federalismo funcionou conforme planejado pelos militares por meio da compatibilização, tendo como premissa a patronagem dos municípios menores (Souza & Castro, 2018).

Com a redemocratização do país, em 1985, a ideia de descentralização das políticas públicas ganhou força e a Constituição Federal de 1988 estabeleceu as bases para um novo modelo de federalismo (Lotta e Vaz, 2015).

No Brasil, a tendência a descentralização se consolidou a partir da Constituição de 1988, que estabeleceu um sistema legal de repartição de receitas que limitou a capacidade de gasto do

governo federal e, por consequência, sua capacidade de coordenação de políticas. Com isso, os governos locais passaram a ter mais responsabilidades e recursos para gerir, o que tem contribuído para a melhoria da qualidade de vida da população (Sousa & Castro, 2018).

Dentre as políticas mais relevantes operacionalizadas pelos municípios assinalados nos artigos 23 e 30 da Constituição Federal, destacam-se a saúde, a educação, o transporte público, a segurança, o saneamento básico e a assistência social. Cada uma dessas áreas possui suas particularidades, exigindo um esforço das municipalidades para assegurar o bem-estar da população (Gil, 2021).

No transporte público, os municípios são responsáveis pela organização e fiscalização do sistema de transporte coletivo, buscando garantir um serviço eficiente e acessível para a população. Na segurança pública, atuam em parceria com as forças de segurança estaduais e federais, em busca de instaurar na população a sensação de segurança em seu território. No saneamento básico, os municípios são responsáveis pela gestão dos serviços de água e esgoto, com objetivo de garantir o acesso à água potável e a coleta e tratamento adequado de esgoto (Gil, 2021).

Para Gil (2021), na área da saúde, os municípios são responsáveis pela gestão dos serviços básicos de atenção primária, como postos de saúde e unidades básicas de saúde, além de programas de prevenção e promoção da saúde. Na educação, são responsáveis pela gestão das escolas municipais, garantindo o acesso à educação básica de qualidade para crianças e jovens. Essas são duas áreas relevantes para os municípios, com entregas diretas à população.

As gestões educacionais locais desempenham um papel crucial o acesso às políticas e programas da área da educação, porque é responsabilidade das municipalidades gerir a educação básica, abrangendo a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, este último no caso de municípios mais estruturados (Ferreira & Nascimento, 2018).

Adicionalmente, as políticas municipais educacionais também são importantes para a promoção da equidade e da inclusão social, visto que os municípios têm o papel de garantir o acesso à educação para todos os cidadãos, independentemente de sua condição socioeconômica, de gênero, de raça ou de outras características. Com a relação, as políticas municipais educacionais devem ser pensadas de forma a atender às necessidades específicas de cada comunidade, promovendo a igualdade de oportunidades e a valorização da diversidade (Ferreira & Nascimento, 2018).

Dentre as principais iniciativas nesse âmbito, constam a disponibilização de educação infantil e ensino fundamental, a administração das escolas municipais, a elaboração de planos municipais de educação, os investimentos em infraestrutura e equipamentos, assim como a promoção da formação de professores e gestores (Carmo & Pereira, 2019).

Para além do provimento dos serviços em educação, uma outra política que é fortemente marcada pela presença do ente local é a de saúde, que desde sua origem é tripartite. A ampliação de atribuições para as gestões locais é um tema importante no contexto do sistema de saúde brasileiro, a partir da Lei nº 8.080, de 1990, que determinou aos municípios o dever de promover a descentralização das ações e dos serviços de saúde, o que significa que eles são responsáveis pelo planejamento, organização, controle, avaliação, gestão e execução dessas ações e serviços. Essa descentralização tem como objetivo aumentar a eficiência e a efetividade do sistema de saúde, permitindo que as decisões sejam tomadas mais próximas da população (Jaccoud & Vieira, 2018).

Para que haja uma coordenação efetiva entre os diferentes níveis de governo, a Lei nº 8.080, de 1990, define as competências de cada ente da Federação na gestão do SUS, com a União sendo responsável por definir e coordenar as redes integradas de assistência de alta complexidade em saúde, de laboratórios de saúde pública, de vigilância epidemiológica e de vigilância sanitária. Já os estados devem acompanhar, controlar e avaliar as redes hierarquizadas do SUS, enquanto os municípios participam do planejamento, programação e organização das redes regionalizadas e hierarquizadas (Jaccoud & Vieira, 2018).

Jaccoud e Vieira (2018) esclarecem que, no âmbito da saúde, as gestões locais têm a atribuição de assegurar o acesso da população aos serviços, incluindo a organização da rede de saúde, a oferta de serviços de qualidade, a garantia do acesso aos medicamentos e insumos necessários, entre outras atividades.

Dessa forma, pensar que tais atribuições são concretizadas por indivíduos que reúnem habilidades e recursos técnicos, que vão além dos mandatos legais, reclama uma discussão sobre as Capacidades Estatais, conforme se verifica na seção subsequente.

2.2 Capacidades Estatais: um conceito necessário e pouco estudado

O conceito de Capacidades Estatais foi desenvolvido para analisar o papel do Estado na promoção do desenvolvimento. A ideia é que a presença de determinados atributos sociais, como alta escolaridade, elites progressistas ou infraestrutura moderna, é necessária, mas

insuficiente para gerar desenvolvimento. Assim, percebeu-se como vital a criação de mecanismos capazes de viabilizar o Estado na execução de seus objetivos (Lui et al., 2023).

Para Lui et al. (2023), as Capacidades Estatais são as habilidades e recursos que o Estado possui para implementar políticas públicas e alcançar seus objetivos. Essas capacidades incluem a capacidade de formulação de políticas, de implementação e de monitoramento e avaliação. Em outras palavras, as Capacidades Estatais são a capacidade do Estado de fazer as coisas acontecerem e são importantes porque influenciam diretamente a eficácia das políticas públicas. Um Estado com Capacidades Estatais limitadas terá dificuldades em implementar políticas públicas eficazes, enquanto um Estado com Capacidades Estatais fortes terá mais facilidade em implementar políticas públicas eficazes.

A Capacidade Estatal, no âmbito dos municípios, é a medida em que os governos locais podem implementar e aplicar políticas de forma efetiva para promover o desenvolvimento socioeconômico, refletindo a competência e a eficiência dos governos locais na implementação de políticas públicas (Marenco et al., 2017).

Para Andrade e Ribeiro (2022), as Capacidades Estatais municipais correspondem às habilidades e recursos disponíveis para que os governos locais cumpram suas funções e responsabilidades legais. Embora as Capacidades Estatais nacionais possam ser mais amplas e abrangentes, as Capacidades Estatais municipais são mais específicas e adaptadas às necessidades locais, o que inclui a capacidade de gerenciar recursos, envolver a comunidade e colaborar com outras entidades.

Após a Constituição de 1988, os municípios brasileiros passaram a ter mais autonomia, mas também passaram a assumir novas responsabilidades, como a implementação de políticas públicas. No entanto, grande parte desses municípios ainda carece do apoio necessário para desenvolver capacidades de gestão em relações as atribuições recepcionadas. Isso criou um paradoxo: municípios mais independentes, mas menos capazes de implementar políticas públicas, com baixa capacidade administrativa e gerencial para implementar políticas públicas, o que pode afetar a eficiência e a eficácia da administração pública e enfraquecer o federalismo cooperativo (Grin & Abrucio, 2018).

As Capacidades Estatais locais relacionam-se à capacidade do governo municipal em fornecer serviços públicos de qualidade e em tomar decisões eficazes para atender às necessidades da população em nível municipal. Isso inclui a capacidade de arrecadar receitas,

gerenciar recursos financeiros, planejar e implementar políticas públicas, bem como a capacidade de estabelecer e manter relações efetivas com a sociedade civil em nível local. As Capacidades Estatais municipais são fundamentais para o desenvolvimento local, pois permitem que o município atue de forma eficaz em áreas como saúde, educação, segurança pública, infraestrutura e meio ambiente (Silva et al., 2022).

O estudo das Capacidades Estatais locais é importante para entender como os municípios podem contribuir para melhorar a qualidade de vida da população e promover o desenvolvimento local. Isso envolve a análise das subcapacidades estatais, que são os elementos constitutivos das Capacidades Estatais, como a capacidade de formulação, avaliação, imposição, implementação, arrecadação, investimento e garantia de direitos. A compreensão das subcapacidades estatais permite identificar as áreas em que o governo local precisa melhorar para fornecer serviços públicos de qualidade e tomar decisões eficazes. Além do mais, o estudo das Capacidades Estatais municipais envolve a análise dos atores envolvidos no processo de implementação das políticas públicas, como os servidores públicos, a sociedade civil e o setor privado (Silva et al., 2022).

Entretanto, a Capacidade Estatal local pode variar drasticamente de um local para outro devido a fatores como a disponibilidade de recursos, a habilidade administrativa e as estruturas políticas e institucionais existentes (Grin & Abrucio, 2021). É vital compreender essas variações para desenvolver estratégias efetivas. Um desafio constante é fortalecer a Capacidade Estatal local, mitigando as disparidades existentes para assegurar o desenvolvimento justo e equitativo em todas as áreas, inferindo-se que a qualidade burocrática é uma das capacidades municipais importantes para o bom desempenho institucional (Cardoso & Marengo, 2019).

As Capacidades Estatais municipais são fundamentais para o desenvolvimento humano, uma vez que afetam diretamente a qualidade de vida da população (Coelho et al., 2020). A compreensão da Capacidade Estatal é fundamental para o entendimento do funcionamento e desempenho dos governos na implementação de políticas públicas (Grin & Abrucio, 2021). No contexto brasileiro, a Capacidade Estatal tem sido amplamente discutida devido aos desafios enfrentados pelos BNR nas áreas de educação (Lui et al., 2023; Lima, 2021; Lotta & Kirschbaum; 2022) e saúde (Martins & Carbonai, 2022) nos municípios.

Os BNR desempenham um papel fundamental na Capacidade Estatal municipal, pois são responsáveis por implementar as políticas públicas e fornecer serviços básicos aos cidadãos. A qualidade da burocracia municipal, incluindo a formação e profissionalização dos servidores

públicos, pode afetar significativamente a capacidade dos governos municipais de fornecer serviços públicos e implementar políticas públicas (Marengo et al, 2017). As capacidades são uma discussão mais ampliada daquilo que caracteriza a performance e a qualidade das entregas do serviço municipal.

2.3 Dimensões das Capacidades Estatais e Qualidade Burocrática

A compreensão da Capacidade Estatal abrange diversas facetas passíveis de análise. Algumas dessas facetas englobam recursos, habilidades, o entorno externo à administração pública e suas múltiplas interações. No que tange aos recursos, aborda-se a esfera financeira, humana e material à disposição do Estado, assim como sua aptidão para mobilizá-los e administrá-los eficazmente. A dimensão das habilidades refere-se às competências e conhecimentos indispensáveis para a efetividade nas funções estatais. O entorno externo à administração pública abraça as condições políticas, econômicas e sociais, bem como os vínculos estabelecidos com outros agentes sociais. Por fim, a dimensão dos relacionamentos contempla as interações do Estado com organizações da sociedade civil, empresas e outros governos (Pereira et al., 2019).

Outras dimensões que podem ser estudadas incluem a capacidade de monitoramento e avaliação, que se refere à habilidade do Estado em monitorar e avaliar a implementação de políticas públicas para garantir que elas estejam alcançando seus objetivos, e a capacidade de inovação, que se refere à habilidade do Estado em desenvolver soluções criativas e inovadoras para problemas complexos (Aguiar & Lima, 2019).

Essas dimensões interconectadas moldam a habilidade do Estado em cumprir suas incumbências e atingir metas. A exploração desses aspectos é essencial para a formulação de políticas públicas eficazes, programas de desenvolvimento e aprimoramento da governança.

A qualidade burocrática e a performance estatal são temas para o desenvolvimento de políticas públicas efetivas nos municípios. A qualidade burocrática se refere à capacidade da burocracia de fornecer serviços públicos de qualidade, de forma eficiente e transparente, enquanto a performance estatal diz respeito à capacidade do Estado em atender às demandas da sociedade e alcançar seus objetivos de forma eficaz. Silva e Júnior (2022) investigam a relação entre esses dois conceitos nos municípios, buscando entender como a qualidade da burocracia pode afetar a performance estatal. A partir dessa análise, é possível identificar pontos de

melhoria na gestão pública municipal e desenvolver estratégias para aprimorar a qualidade dos serviços públicos oferecidos à população.

A qualidade burocrática é um fator crucial para a performance estatal nos municípios brasileiros. Estudos recentes têm apontado que a existência de uma burocracia profissional, com recrutamento meritocrático, estabilidade de carreira e maiores níveis de escolaridade impacta positivamente tanto a capacidade de formulação e implementação de políticas públicas, quanto o desempenho fiscal local (Lima et al., 2020). Lima et al. (2020) identificam que a presença de cargos de confiança de menor escolaridade e servidores com vínculos precários pode comprometer a qualidade do serviço público prestado pelos municípios. Além disso, a precariedade técnico-administrativa e financeira dos municípios, em especial daqueles de pequeno porte, pode limitar a capacidade de investimento e a execução de políticas públicas.

Entende-se que a qualificação dessas capacidades passa por identificar dimensões relevantes na atuação cotidiana desses Burocratas de Nível de Rua. Assim, Silva e Júnior (2022) explicitam no Quadro 1 uma proposta de estrutura metodológica para o estudo das capacidades estatais municipais, com suas subcapacidades e níveis de atuação.

Os autores sugerem que essa estrutura pode ser utilizada para orientar uma agenda de pesquisa e análise das capacidades estatais municipais, permitindo a identificação de elementos existentes e/ou necessários que interfiram no resultado das ações estatais quanto aos compromissos e às necessidades de cada local.

Quadro 1 - *Subcapacidades e níveis de atuação*

Domínios/ Subcapacidades/ Categorias	MACRO Sistêmico Governo Municipal	MESO Organizacional Secretarias e conselhos	MICRO Individual Servidores e conselheiros
Administrativa	Capacidade de identificar, formular e implementar decisões políticas e garantir a uniformidade com foco no campo estratégico.	Capacidade de controlar diferentes sistemas de gerenciamento e capacidade de identificar, formular e implementar programas ou políticas mantendo as funções organizacionais adequadas.	Capacidade de executar atividades conforme o cargo e garantir a formação/perfil adequado para funções operacionais necessárias às políticas. Capacidade de transformar conhecimento tácito em explícito e inovar.
Reguladora	Capacidade de monitorar e aplicar regras/procedimentos estabelecidos por meio de uma estrutura reguladora distinta,	Capacidade de aplicar regras/procedimentos estabelecidos por meio de uma estrutura reguladora	Capacidade de atender aos manuais e contribuir no processo de adequação entre as normas e as

	garantindo conformidade nas políticas.	distinta, com base na autonomia do órgão. Capacidade de elaborar manuais administrativos adequados às políticas (cargos, funções, salários, responsabilidades).	necessidades específicas a cada política.
Institucional	Capacidade para cultivar uma imagem forte e preservar posições estratégicas de alianças entre diferentes governos. Capacidade de experimentar novas ideias de políticas e informar seu desenho, além da capacidade de tomar decisões estratégicas e orientar a adoção dessas decisões.	Capacidade de desenvolver uma direção estratégica para melhorar o desempenho organizacional.	Capacidade de desenvolver relações entre as políticas, os servidores e a comunidade assistida.
Fiscal	Capacidade de coletar e aumentar receitas. Capacidade de manter a prudência fiscal por meio do monitoramento de operações financeiras, mantendo responsabilidade e transparência no processo orçamentário.	Capacidade de manter o equilíbrio fiscal, responsabilidade e transparência no processo orçamentário (Lei Da Transparência) (Lei Complementar n. 131, 2009) e administrativo.	Capacidade de desenvolver atividades com responsabilidade e transparência.
Política	Capacidade de mobilizar apoio e consentimento da sociedade na busca por objetivos políticos, além de coordenar e controlar interesses divergentes, reconciliando ideologias políticas, mantendo legitimidade e soberania.	Capacidade de transitar em diferentes níveis de burocracia e manter relações, que incluem mobilizar apoio burocrático e adesão administrativa de alto nível para avançar nas metas organizacionais.	Capacidade de manter relações de cooperação com vistas ao apoio profissional/operacional.
Financeira	Atribuição aos Governos Federal e Estadual - Capacidade de gerar receitas adicionais e de controlar as atividades econômicas, importante para manter a estabilidade macroeconômica de um país ou região, permitindo a funcionalidade contínua do governo Atribuição ao nível sistêmico - Capacidade de manter níveis sustentáveis de receita real no curto prazo e ativos reais no longo prazo, permitindo a continuidade do governo Municipal.	Capacidade de garantir a continuidade das funções organizacionais. Capacidade de gerenciar a organização considerando o orçamento e as diretrizes das políticas.	Capacidade de conhecer e atender às exigências previstas em cargos, salários e responsabilidades. Capacidade de desenvolver relações sindicais.
Analítica	Capacidade de coordenar e formalizar sistemas/programas de apoio tecnicamente sólidos para que sejam adequados ao potencial de implementação das ações.	Capacidade de gerar insights, fornecer conselhos sobre políticas e comunicá-las aos tomadores de decisão e ao público. Capacidade de adequação entre propostas e o potencial de implementação das ações.	Capacidade interna e externa de adquirir, processar e utilizar o conhecimento para a formulação de políticas, conforme o potencial executor de atividades.

Avaliadora	Capacidade de formalizar meios para acompanhar e avaliar as políticas de forma coordenada, utilizando ferramentas de controle, planos de readequação e mecanismos de informação.	Capacidade para avaliar conteúdo, processo e impacto de diferentes ações, gerar lições, programar readequações e informar aos atores de nível superior do governo. Capacidade de desenvolver programas de avaliação de desempenho.	Capacidade para avaliar conteúdo, processo e impacto de diferentes ações. Capacidade interna de cada trabalhador em gerar lições e informar aos atores de nível superior do governo.
-------------------	--	--	--

Fonte: Silva e Valadão Júnior (2022).

Além disso, Silva e Júnior (2022) destacam que os elementos apontados no Quadro podem ser referenciais para estudar a associação entre subcapacidades e níveis de análise em cada esfera do serviço público ou realizar estudos comparativos, tendo como referência a população ou a localização da cidade, estado, país ou, ainda, as duas no mesmo objetivo. Portanto, este projeto visa analisar os domínios na escala micro, que estão associados diretamente com BNR, enquanto as segunda e terceira colunas buscam uma abordagem mais abrangente, objeto de reflexão na próxima seção.

2.4 Burocratas de Nível de Rua: quem são esses sujeitos?

O conceito de BNR foi introduzido e teorizado por Lipsky (1980; 2010) em seu trabalho seminal e, no Brasil, tem sido discutido desde o trabalho de Lotta (2010). Os autores entendem os BNR como profissionais do serviço público colocados na interface entre o governo e os cidadãos que implementam as políticas pelos discursos e práticas cotidianas, como professores, policiais, assistentes sociais, médicos, enfermeiros, entre outros. Eles são o rosto da burocracia para a população em geral e desempenham um papel crucial na maneira como as políticas são percebidas e recebidas pelos cidadãos.

Em seu trabalho, Lipsky (1980) argumenta que esses burocratas se encontram numa posição única de ter que reconciliar frequentemente as demandas conflitantes de seus superiores, as exigências das políticas ou regulamentos e as necessidades ou expectativas dos cidadãos que atendem. Dessa forma, eles precisam exercer discricção em suas funções, uma vez que frequentemente operam em condições de recursos escassos, tempo limitado e demandas contradutórias. Este exercício de discricção, em última instância, resulta em uma forma de tomada de decisões de políticas públicas no local, que pode divergir significativamente da política originalmente pretendida.

Lipsky (1980) expõe que os BNR enfrentam diversos dilemas ao trabalhar diretamente com a população. Em primeiro lugar, eles precisam lidar com a tensão entre a necessidade de tratar todos os cidadãos igualmente em suas reivindicações ao governo e a necessidade de ser sensível aos casos individuais, quando necessário. Essa tensão pode ser especialmente difícil de gerenciar em situações em que os recursos são limitados e as demandas são altas, o que pode levar a decisões difíceis e a insatisfação do público.

Para o autor, os BNR muitas vezes enfrentam a falta de recursos e a sobrecarga de trabalho, o que pode levar a erros e atrasos no atendimento. Isso pode ser especialmente problemático em áreas como saúde e educação, em que a qualidade do serviço prestado pode ter um impacto significativo na vida das pessoas. A falta de recursos também pode levar a uma sensação de impotência e frustração entre os burocratas, que muitas vezes se sentem desvalorizados e pouco reconhecidos pelo trabalho que realizam.

Outro dilema enfrentado pelos BNR é a pressão de grupos de interesse e a possibilidade de corrupção e nepotismo. Em muitos casos, os BNR são confrontados com pedidos de favores ou com a ameaça de retaliação se não atenderem às demandas de determinados grupos. Isso pode levar a uma sensação de vulnerabilidade e a uma perda de confiança no sistema, tanto por parte dos burocratas, quanto do público em geral (Lipsky, 1980).

Ademais, o autor explica que os BNR por vezes enfrentam o desafio de manter a motivação e o engajamento em um ambiente de trabalho marcado pela baixa valorização e reconhecimento. Isso pode levar a uma sensação de desânimo e desesperança, especialmente quando os BNR sentem que seu trabalho não está tendo um impacto significativo na vida das pessoas.

Os pesquisadores posteriores aprofundaram a compreensão deste conceito e suas implicações (Lima-Silva et al., 2020; Lima, 2021; Lotta, 2019). Lotta et al. (2021) argumentaram que a discricção usada por esses burocratas, ainda que inevitável, necessita de uma gestão cuidadosa para evitar resultados indesejados, tais como preconceitos, favoritismos e incoerências na aplicação da política, revelando a inadequação da discricionariedade. No entanto, uma compreensão e gerenciamento adequado dessa discricionariedade pode transformá-los em uma força poderosa para implementação eficaz da política, algo que é cada vez mais reconhecido na literatura contemporânea (Martins & Carbonai, 2022).

Os BNR da educação são os profissionais que atuam diretamente na implementação das políticas públicas educacionais. Esses profissionais são responsáveis por colocar em prática as diretrizes e normas estabelecidas pelos órgãos governamentais, adaptando-as às necessidades e particularidades de cada contexto escolar. Dentre os BNR da educação, destacam-se os professores, que possuem um papel fundamental na rotina escolar (Guimarães et al., 2022). São eles que recebem as demandas, fazem o atendimento e encaminham os casos para as instâncias superiores, quando necessário. Por isso, são fundamentais para a efetividade das políticas públicas de educação (Lotta & Kirschbaum, 2022).

Guimarães et al. (2022) explicam que os professores, como BNR, possuem um alto poder discricionário na tomada de decisões no cotidiano escolar. Eles são responsáveis por adaptar as políticas públicas às necessidades dos alunos, considerando as particularidades de cada turma e de cada indivíduo. Além disso, os professores possuem um contato direto com o público-alvo das políticas educacionais, os alunos, o que lhes confere uma posição privilegiada na implementação das políticas públicas.

Entretanto, a discricionariedade docente pode gerar ambiguidades e controvérsias na implementação das políticas públicas educacionais. Muitas vezes, as decisões tomadas pelos professores podem não estar alinhadas com as diretrizes estabelecidas pelos órgãos governamentais, o que pode gerar conflitos e dificuldades na implementação das políticas públicas (Guimarães et al., 2022).

A atuação desses burocratas pode ser influenciada por diversos fatores, como a falta de recursos, a pressão por resultados e a própria cultura organizacional. Além disso, a categorização dos usuários pode ser um elemento importante na prestação dos serviços, já que diferentes grupos podem demandar diferentes tipos de atendimento (Lotta & Kirschbaum, 2022).

No cenário da saúde, os BNR são profissionais que atuam diretamente na prestação de serviços de saúde à população. São exemplos desses profissionais médicos, enfermeiros, técnicos de enfermagem, agentes comunitários de saúde, entre outros.

Martins e Carbonai (2022) destacam a importância dos BNR da saúde, como os Agentes Comunitárias de Saúde (ACS), na implementação da Atenção Primária à Saúde (APS). Eles são responsáveis por fazer a mediação entre as políticas formuladas no nível central e as necessidades e demandas locais, adaptando as políticas às realidades locais e garantindo que

elas sejam efetivamente implementadas. Eles têm um contato direto com a população, o que lhes permite identificar problemas e necessidades que muitas vezes não são percebidos pelos formuladores de políticas no nível central.

No ambiente municipal, os BNR enfrentam obstáculos operacionais e institucionais que afetam sua capacidade de implementar eficientemente as políticas públicas. Esses obstáculos incluem falta de recursos adequados, sobrecarga de trabalho, falta de treinamento adequado e limitações institucionais (Bronzo, Costa & Guimaraes, 2022; Araújo Filho, 2014; Euclides, 2020; Lima-Silva et al., 2020).

Ao investigar e compreender as capacidades dos BNR, podemos identificar lacunas na implementação das políticas e propor soluções práticas para melhorar o desempenho governamental nos municípios brasileiros, o que pode vir a contribuir para aprimorar a efetividade das políticas públicas nessas áreas cruciais, beneficiando diretamente a população que depende desses serviços, principalmente quando se trata de pequenas municipalidades, onde as características (e conceituações) entre os BNR e os BME, discutidos na seção seguinte, se sobrepõem.

2.5 Burocratas de Médio Escalão e seu papel nas políticas públicas

De acordo com estudos de autores como Ferlie et al. (1996), os BME são essenciais para a implementação bem-sucedida das políticas públicas, pois servem como ponte entre os formuladores de políticas e os executores de nível mais baixo. Esta camada de burocratas é responsável por traduzir decisões políticas em ações práticas, coordenar equipes e assegurar que os objetivos estratégicos sejam alcançados (Cavalcante et al., 2018; Novato, Najberg, Lotta, 2020).

Oliveira e Abrucio (2018) definem os BME de forma resumida como funcionários públicos que possuem comando e controle sobre a BNR, mas que não fazem parte da alta cúpula governamental. Um exemplo disso seriam os diretores de hospitais e escolas. Por outro lado, Lotta, Pires e Oliveira (2014) destacam que as posições ocupadas pela BME podem incluir funções de gestão, coordenação, supervisão ou direção. Os BME desempenham uma variedade de funções que incluem a gestão técnica e operacional, a mediação política e a coordenação intersetorial.

Pires (2018) identifica que, na posição intermediária, os BME ocupam uma posição entre os níveis superiores e inferiores da burocracia, o que os coloca em um papel de intermediação entre a formulação de políticas e sua execução. O autor (2018) acrescenta outras três características: a primeira é a de que a diversidade de tarefas em que o trabalho dos BME é caracterizado por uma rotina que envolve uma ampla gama de tarefas, não se limitando apenas a atividades administrativas, pois eles se envolvem em atividades relacionadas à mobilização, articulação e sensibilização em políticas públicas. Uma outra característica que o autor destaca são interações internas nas atividades dos BME, que são predominantemente voltadas para o interior da administração pública, envolvendo interações com outros burocratas, em contraste com os altos escalões, que tendem a se concentrar em interações externas. Por fim, Pires (2018) observa a influência nas políticas públicas, considerando que, apesar de sua posição intermediária, os BME exercem influência significativa na produção e na implementação de políticas públicas, gerenciando fluxos de interação e mediando relações entre diferentes agentes governamentais.

Uma outra característica relevante é apontada por Oliveira e Abrucio (2018), a respeito dos BME não terem o poder de determinar quais são as orientações gerais e os serviços oferecidos pelas organizações públicas que gerenciam e de nem mesmo atuarem ofertando diretamente os serviços, como por exemplo, fazem os médicos, enfermeiros e professores. Além disso, os autores também indicam que os BME são marcados por terem grande autonomia no controle de recursos disponíveis para implementação de políticas públicas. Essa característica da autonomia indica outra particularidade do BME, que é aquela que diz respeito aos critérios e julgamentos individuais que esses atores fazem para tomar determinadas decisões em situações do cotidiano de suas atuações que não são previstas pelas normas, ou seja, o exercício do poder discricionário (Lipsky, 1980; Lotta & Santiago, 2017).

Uma das principais responsabilidades dos BME é garantir a continuidade das políticas públicas, independentemente das mudanças políticas. Eles operam como gestores de projetos, articuladores e facilitadores dentro da estrutura governamental, desempenhando um papel vital na adaptação e aplicação das políticas de acordo com as condições locais e setoriais (Gomide & Pereira, 2018).

Além disso, os BME frequentemente enfrentam a tarefa de negociar e articular entre diferentes níveis de governo e setores, o que exige habilidades avançadas de comunicação e

coordenação. Esta função mediadora é crucial para assegurar que as políticas sejam implementadas de forma eficaz e eficiente (Cavalcante et al., 2018).

Os BME no Brasil enfrentam vários desafios, incluindo a alta rotatividade nos cargos e a instabilidade associada aos ciclos eleitorais. Muitos desses burocratas permanecem em suas posições por períodos relativamente curtos, o que pode impactar a continuidade e a eficácia das políticas públicas (Fernandes & Palotti, 2019).

Adicionalmente, os BME frequentemente lidam com limitações orçamentárias e recursos insuficientes, o que pode dificultar a implementação de políticas. Apesar disso, eles mantêm uma autonomia operacional significativa, permitindo a inovação e a adaptação das políticas às realidades locais (Souza, 2016).

A atuação eficaz dos BME é essencial para a capacidade burocrática do Estado. Estudos indicam que a profissionalização e a estabilidade dessa camada de burocracia são determinantes para o sucesso das políticas públicas. A habilidade desses burocratas de adaptar, implementar e sustentar políticas é fundamental para a eficiência e a eficácia governamental (Mann, 1984; Evans, 1993).

Lotta, Pires e Oliveira (2014) destacam, diante da ausência de teorias consolidadas sobre o papel do BME na formulação de políticas públicas, três abordagens alternativas que analisam como e sob que circunstâncias as BME influenciam decisões em organizações públicas que fornecem e implementam serviços. Essas são a abordagem estrutural, a abordagem da ação individual e a abordagem relacional. Os autores (2014) identificam que a abordagem estrutural busca entender a atuação da burocrata como resultado da estrutura organizacional na qual ele está inserido e das normas que orientam tanto suas ações, quanto o funcionamento da organização pública. Nesta abordagem, há um foco nos ordenamentos formais. Analisar o BME através das normas, juntamente com outras ferramentas analíticas, permite compreender como se dá o comportamento deles em relação a instrumentos abstratos.

A abordagem da ação individual, por sua vez, oferece um aprofundamento na ação do BME, enfatizando como suas atuações resultam de cálculos racionais sobre as possíveis recompensas e avaliações a partir de decisões de seus indivíduos. Essa perspectiva afirma que regularmente os burocratas operam seguindo a lógica de agência (Peters, 2001), buscando maiores orçamentos e recursos para suas organizações, muitas vezes além do necessário para a prestação dos serviços (Lotta, Pires & Oliveira, 2014). Além disso, considera que as BME

possuem objetivos individuais diversos, como poder, renda, estabilidade e prestígio, os quais podem ser influenciados por elementos contextuais que restringem ou encorajam determinados comportamentos (Cavalcante et al. 2018). Cavalcante et al. (2018) acrescentam que essa abordagem é fundamentada em pressupostos das teorias da escolha pública e do problema principal-agente, possibilitando a análise de objetivos e interesses conflitantes entre burocracias e atores políticos eleitos, ou entre burocracias e cidadãos. Ainda assim, permite também compreender motivações, iniciativas e o protagonismo do BME, bem como seu potencial de empreender politicamente na elaboração de políticas públicas.

Por último, uma abordagem relacional supera algumas limitações da abordagem da ação individual, ao considerar o cenário social complexo em que os BME operam. Essa abordagem enfoca as relações sociais do BME com seu entorno, levando em conta suas responsabilidades cognitivas e emocionais na transmissão e divulgação de informações entre o topo e a base na gestão de políticas públicas. Reconhece-se que o BME é um ator interativo e centralizador de informações, com o papel de reconciliar perspectivas diferentes entre os níveis superiores e inferiores da burocracia governamental (Lotta et al., 2014; Cavalcante et al., 2018).

A compreensão torna-se relevante especialmente no contexto atual de políticas públicas, caracterizado por arranjos de implementações complexas, que frequentemente envolvem mais de um nível de governo ou até mesmo em cenários marcados pelo distanciamento entre os formuladores e implementadores. A perspectiva relacional caracteriza os BME como elos essenciais para fomentar a cooperação entre subordinados, regular o comportamento dos BNR em conformidade com as diretrizes das políticas públicas e adaptar essas diretrizes ao contexto local das organizações que administram (Lotta et al., 2014).

A partir do conjunto de elementos caracterizadores das BNR e BME, o Quadro 2 sumariza tais aspectos, que demarcam distinções entre esses dois níveis da burocracia, o que possibilita compreender os papéis assumidos por esses indivíduos no funcionamento da administração pública.

Quadro 2 - Características das BNR e da BME

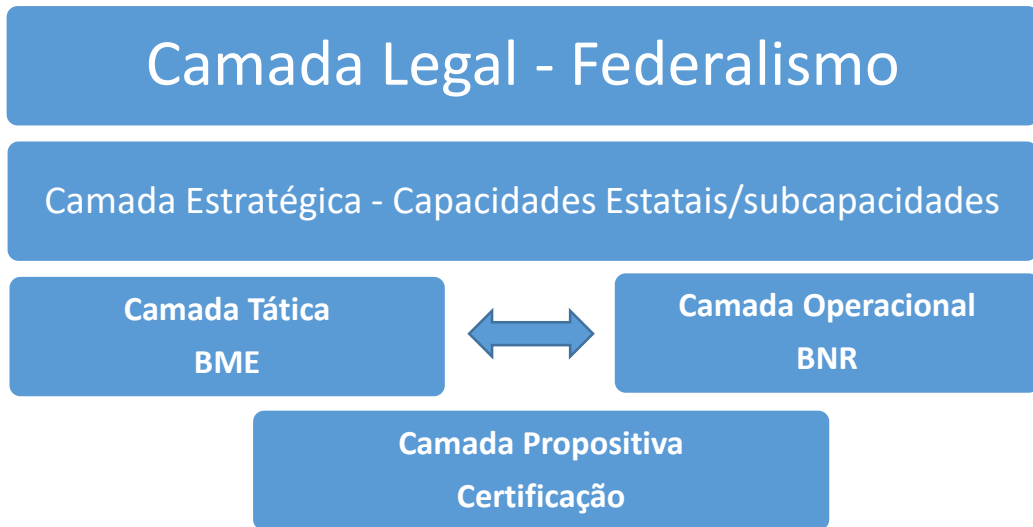
BNR	BME
<ol style="list-style-type: none"> 1. São os agentes que têm contato direto com os cidadãos no processo de implementação de políticas públicas, atuando no nível local. 2. São responsáveis por executar as políticas públicas estabelecidas, garantindo que as ações 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Atuam como intermediários entre o alto escalão e a burocracia implementadora, desempenhando um papel crucial na comunicação e coordenação entre esses níveis hierárquicos.

<p>governamentais sejam efetivamente implementadas.</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Interação não apenas com os cidadãos, mas também com outros agentes envolvidos na implementação das políticas públicas, como colegas de trabalho, gestores e demais atores sociais. 4. Seguem regras e estruturas estabelecidas, ao mesmo tempo em que lidam com situações que demandam flexibilidade e adaptação. 5. Possuem certo grau de discricionariedade em suas decisões diárias, o que significa que possuem margem de manobra para interpretar e aplicar as regras e regulamentos de acordo com as situações específicas que enfrentam. 6. Intermediação entre políticas e cidadãos: atuam como intermediários entre as políticas públicas e os cidadãos, sendo responsáveis pela implementação direta das políticas e serviços públicos, o que os coloca em uma posição crucial na prestação de serviços governamentais. 7. Tomada de decisão: Os burocratas de nível de rua são responsáveis por tomar decisões alocativas que impactam diretamente o acesso e o bem-estar dos usuários dos serviços públicos. 8. Condições de trabalho desafiadoras: enfrentam condições de trabalho difíceis, incluindo limitações de recursos, demandas duplas ou conflitantes dos gerentes e dos cidadãos, o que pode afetar sua capacidade de desempenhar suas funções adequadamente. 	<ol style="list-style-type: none"> 2. Possuem a capacidade de influenciar as políticas públicas, exercendo discricionariedade na formulação e implementação de políticas, o que os torna atores importantes no processo de <i>policymaking</i>. 3. São detentores de conhecimento técnico necessário para liderar a burocracia implementadora e dialogar tanto com o alto escalão quanto com a burocracia formuladora. 4. Podem lidar com distintas responsabilidades e liderar equipes multidisciplinares, demonstrando habilidades de gestão e coordenação em diferentes áreas de atuação governamental. 5. Interação com diversos atores e setores, negociando interesses e buscando soluções para os desafios enfrentados na implementação de políticas públicas. 6. Coordenam, supervisionam e gerenciam processos administrativos e operacionais, na implementação. 7. São responsáveis por traduzir decisões em ações práticas.
---	--

Fonte: Elaborado a partir de Bonelli et. al. (2019); Cavalcanti., Lotta & Pires (2018); Cavalcante & Lotta, (2015); Novato, Najberg & Lotta (2020) e Papi, Seidi & Santos (2022).

De forma complementar ao Quadro 2, a Figura 1 expressa a estrutura pensada para essa proposta de Produto Técnico Tecnológico, a partir do feixe conceitual acionado. Assim, estariam as atribuições constitucionais na raiz do debate sobre os serviços prestados pelos municípios e no caso aqui explorado, o setor de saúde e educação. Esses mandatos se expressariam no conceito de Capacidades Estatais, considerando as condições que tais municipalidades reúnem para atendimento dessas atribuições, complementados pela proposta metodológica das subcapacidades, que dão concretude ao conceito das Capacidades Estatais, seguida, então dos conceitos de BNR e BME, que são os indivíduos que viabilizam, por suas atribuições e atuação cotidiana, aquilo que as Capacidades Estatais tratam de forma mais genérica. Essa atuação e as sobreposições encontradas dão o norte para a proposta de Certificação que, no primeiro momento, se aplica à realidade de um pequeno município, onde as estruturas organizacionais não possibilitam demarcação de atribuições de forma tão clara, em face da realidade de insuficiências que se mostra.

Figura 1 - *Esquema conceitual e operacional do Produto Técnico Tecnológico*



Fonte: autor, 2024.

3. MÉTODOS E TÉCNICAS

A escolha de um caminho metodológico decorreu da busca pela coerência científica associada à necessidade de compreender a percepção das BNR sobre a relação entre a discricionariedade e a qualidade da implementação de políticas públicas no pequeno município brasileiro de Arapuã - Paraná, considerando os desafios e práticas nas áreas de saúde e educação.

Assim, procurando respostas que contribuam para esclarecer as inquietações e alcançar os objetivos da investigação, elegemos uma metodologia qualitativa de cunho descritivo, possibilitando, dessa forma, uma interpretação dos dados que são específicos do objeto deste estudo.

A pesquisa qualitativa é um método que se concentra em explorar e compreender as experiências, perspectivas e significados dos participantes. Ela se baseia em dados não numéricos, como entrevistas, observações e análise de documentos e busca compreender as nuances e particularidades dos fenômenos estudados (Stake, 2016).

Stake (2016) indica que a pesquisa qualitativa é frequentemente utilizada em áreas como ciências sociais, psicologia, antropologia e educação. Ela é particularmente útil para explorar questões complexas e multifacetadas, que não podem ser facilmente reduzidas a números ou estatísticas. A pesquisa qualitativa permite que os pesquisadores obtenham uma compreensão mais profunda e rica dos fenômenos estudados e pode ser utilizada para gerar novas teorias e hipóteses.

A aplicação da pesquisa qualitativa pode ser positiva para estudos dos BNR, pois permite uma análise aprofundada da complexidade inerente ao seu trabalho cotidiano. Ao se concentrar na exploração e compreensão das experiências, perspectivas e significados dos BNR, essa abordagem pode oferecer insights sobre as dinâmicas operacionais e desafios enfrentados por esses profissionais no desempenho de suas funções diárias.

Dada a natureza multifacetada e muitas vezes subjetiva do trabalho burocrático em nível de rua, a pesquisa qualitativa é particularmente adequada para capturar nuances e contextos que podem escapar de métodos quantitativos. Ela permite aos pesquisadores obter dados ricos e detalhados, contribuindo para uma compreensão mais completa e holística das práticas burocráticas em contextos específicos.

Os métodos utilizados na pesquisa qualitativa incluem entrevistas, observações, análise de documentos e análise de narrativas. Esses recursos metodológicos permitem que os

pesquisadores obtenham informações sobre as experiências e perspectivas dos participantes. Nesse sentido, percebe-se a adequação do estudo qualitativo, considerando que os BNR enfrentam diversos desafios em sua atuação, sendo dos principais problemas lidar com a profusão de procedimentos e legislações, apesar do necessário disciplinamento normativo para evitar excessos e práticas não republicanas. Além disso, os BNR também enfrentam o desafio de lidar com a complexidade e diversidade das demandas sociais, em contextos adversos e marcados pela escassez de recursos.

De forma complementar, o estudo se caracteriza como descritivo, o que, no entendimento de Gil (2002), traz como foco primordial a descrição de características de uma população ou fenômeno, buscando estabelecer relações entre variáveis. Essas pesquisas empregam técnicas padronizadas, como questionários e observação sistemática, para explorar aspectos diversos dentro de um grupo.

O instrumento de coleta, um questionário (Apêndice A), foi compartimentado mesclando questões fechadas e abertas a serem aplicadas para os BNR que atendem diretamente a população, como, professores, agentes comunitários de saúde e motoristas de ambulâncias. A aplicação dos questionários se deu com seu envio por e-mail aos participantes, que tiveram prazo de 30 dias para respostas.

Adicionalmente, foram consultadas legislações municipais, tais como a Lei n. 297/2008, que estabelece o Plano de Cargos e Salários do Município de Arapuã. Essa lei contém atribuições dos cargos efetivos, ou seja, dos BNR, mas também dos cargos de gestão, ou seja, dos BME, o que possibilitou cotejar em que medida as atribuições se sobrepõem em face da realidade enfrentada.

Esta pesquisa está sujeita a algumas limitações. Uma restrição é que a pesquisa foi realizada em uma amostra limitada de BNR, significando que os resultados podem não ser generalizáveis. A pesquisa se concentra apenas nas experiências dos BNR de um pequeno município, o que também pode ser um fator limitante para caracterizar desafios e práticas para todas as cidades do país. Vale ressaltar ainda que estudar esse universo de políticas públicas da área social sem considerar a opinião dos cidadãos usuários também se constitui em um fator limitante. No entanto, todos esses aspectos elencados podem sugerir uma agenda de pesquisa que considere os resultados deste trabalho, indo além nas suas interpretações.

A escolha pelo município de Arapuã se deve ao papel desempenhado pelo pesquisador coincidir com sua atuação em um papel estratégico em uma prefeitura que se caracteriza como

pequena, e, portanto, possui desafios socioeconômicos, infraestrutura limitada e necessidades específicas da população local.

Arapuã localiza-se na região centro-norte do estado do Paraná. Segundo o IBGE (2022) o município se estende por 218 km² e contava com 3.527 habitantes no último censo de 2022, estando a 377 km da capital paranaense, Curitiba. A densidade demográfica é de 16,23 habitantes por km² no território do município. Vizinho dos municípios de Ivaiporã, Godoy Moreira e Ariranha do Ivaí, Arapuã se situa a 15 km a Sul-Oeste de Ivaiporã, a maior cidade nos arredores. Do total de 399 municípios que o estado possui, 101 tem menos que 5 mil habitantes, o que representa 25% dos municípios paranaenses. Quando se trata do nível nacional, são 1.257 de 5570 municípios, representando 22% dos municípios (IBGE, 2022).

Em 2021, a média mensal de salário alcançava 2,1 salários-mínimos no município em questão. Quanto à proporção de pessoas ocupadas em relação à população total, essa cifra representava 13,7%. Em relação à classificação comparativa com outros municípios do estado, ele ocupava a 165^a posição de um total de 399, enquanto na comparação com cidades em todo o país, estava na 1674^a posição de um total de 5570 municípios (IBGE, 2022).

No que diz respeito aos domicílios com renda mensal de até meio salário-mínimo por pessoa, observava-se que 45,8% da população se encontrava nessa condição. Isso colocava o município na 11^a posição dentre os 399 municípios do estado e na 2057^a posição dentre as 5570 cidades do Brasil (IBGE, 2022).

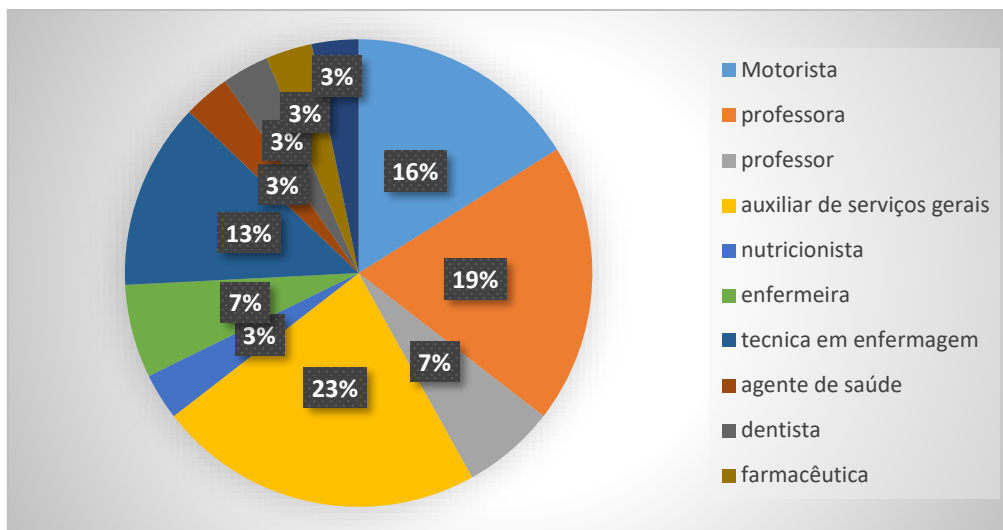
A população de amostra será os servidores efetivos municipais das áreas de educação e saúde. O município de Arapuã possui em seu território 04 (quatro) escolas municipais, sendo 02 (duas) na sede e outras duas em distritos do município. Há 31 (trinta e um) professores, 04 (quatro) coordenadoras pedagógicas, 01 (uma) nutricionista, 15 (quinze) motoristas de ônibus, 12 (doze) merendeiras e (01) uma secretária do Departamento de Educação.

O Departamento de Saúde possui uma Unidade Básica de Saúde (UBS) na sede do município e mais 07 (sete) unidades de apoio nos distritos, compostas por 15 (quinze) agentes comunitários de saúde, 02 (dois) agentes de endemias, 01 (um) farmacêutico, 03 (três) enfermeiros, 01 (um) médico, 02 (dois) dentistas, 05 (cinco) motoristas de ambulância, 02 (duas) fisioterapeutas e 01 (um) secretário de saúde.

A coleta de dados foi realizada através de um questionário aplicado aos funcionários dos Departamentos de Educação e Saúde, abrangendo diversas funções, totalizando 32

questionários. As respostas foram analisadas qualitativamente, buscando identificar padrões e insights sobre o cotidiano e os desafios enfrentados por esses profissionais, compostos por motorista, professora, professor, auxiliar de serviços gerais, nutricionista, enfermeira, técnica em enfermagem, agente de saúde, dentista e farmacêutica, distribuídos conforme o Gráfico 1.

Gráfico 1 - Cargos dos Entrevistados



Fonte: pesquisa, 2024

Os entrevistados desempenham diversas funções dentro dos departamentos, com uma predominância de motoristas de transporte escolar e professores no Departamento de Educação, e variadas funções no Departamento de Saúde. A distribuição das funções evidencia a diversidade de papéis desempenhados pelos entrevistados, com uma concentração significativa em funções de contato direto com o público.

O diagnóstico, exposto na seção subsequente, apresenta uma análise detalhada das respostas obtidas, complementada por gráficos ilustrativos e fragmentos das falas dos entrevistados, proporcionando uma visão abrangente sobre a realidade desses profissionais na sua atuação cotidiana, e permite compreender como a demarcação conceitual do BNR e BME se inter-relaciona nas suas atividades cotidianas.

4. EVIDÊNCIAS DA INTERSECÇÃO ENTRE A BNR E BME EM UM PEQUENO MUNICÍPIO

A pesquisa evidenciou que a maioria dos entrevistados tem contato direto com a prestação de serviços ao público. Isso foi relatado tanto por professores, que interagem diretamente com pais e alunos, quanto por motoristas de transporte escolar e profissionais da saúde, como enfermeiras e técnicas de enfermagem, que lidam com pacientes diariamente. Essa informação demonstra a centralidade dos BNR como intermediários diretos entre o governo local e a população, o que reflete a subcapacidade de prestação de serviços essenciais. Essa proximidade com os cidadãos é uma característica fundamental na escala micro, uma vez que permite a esses burocratas compreenderem de maneira mais profunda as necessidades da comunidade que servem (Lipsky, 1980; Lotta & Kirschbaum, 2022; Guimarães et al., 2022).

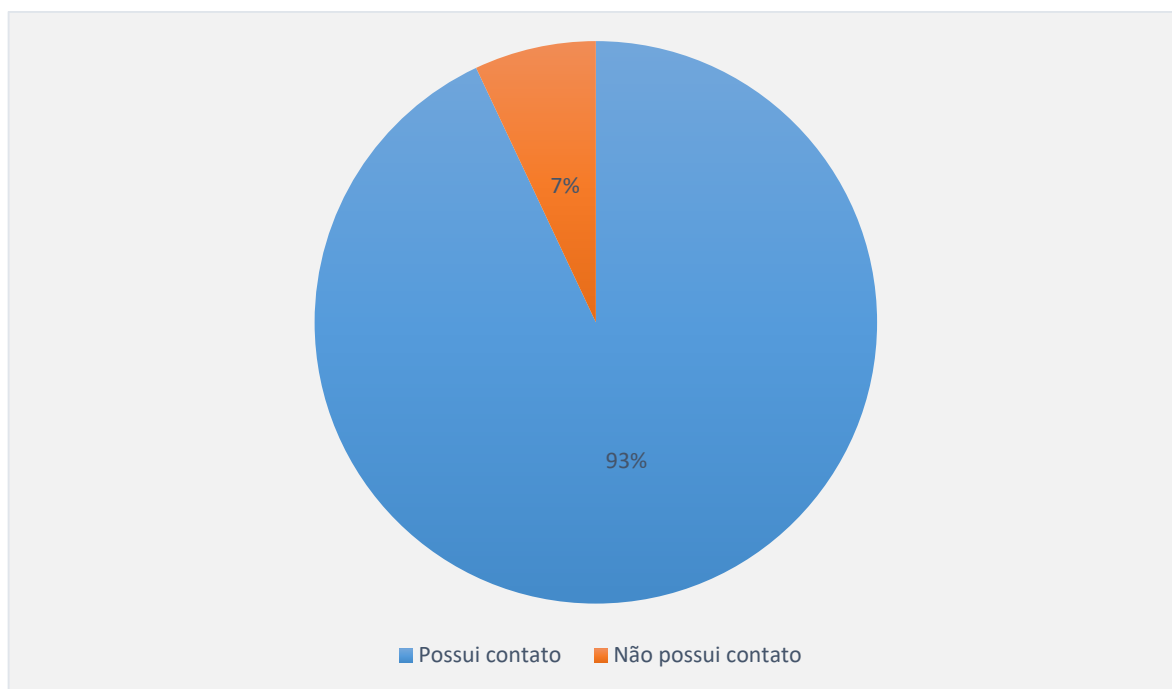
Essa subcapacidade também é expressa na discricionariedade utilizada no atendimento ao público. Os BNR, como professores e profissionais da saúde, relataram a necessidade de tomar decisões em tempo real para resolver problemas práticos enfrentados pelos cidadãos, como alunos ou pacientes. Essa capacidade de decisão, mesmo sem consulta imediata aos superiores, é fundamental para a prestação de serviços públicos adaptada às realidades locais para a criação de mecanismos capazes de viabilizar seus objetivos (Lui et al., 2023), entendendo que essa atuação afeta diretamente a qualidade de vida da população (Coelho et al., 2020).

Essas evidências empíricas revelam uma necessidade constante de adaptação das funções dos BNR à medida que os recursos e estruturas locais são insuficientes. Isso corrobora a perspectiva teórica de Grin e Abrucio (2018), que enfatizam a fragilidade das capacidades estatais em pequenos municípios, comprometendo a eficiência na execução das políticas públicas.

A maioria dos entrevistados relatou ter contato direto com a prestação de serviços ao público ou cidadãos, o que destaca a relevância de suas atividades na interface direta com a comunidade, conforme demonstrado pelo Gráfico 2, o que confirma a predominância de servidores caracterizados como BNR. Entre aqueles que responderam positivamente, somente uma professora ilustrou, informando que “há contato direto com os pais e responsáveis pela criança”, e um motorista de ambulância que relatou o contato “com os pacientes”. Chamam atenção os 7% que responderam negativamente, pois dentre eles há uma professora e uma

auxiliar de serviços gerais da educação, e a afirmação negativa pode resultar de baixa compreensão sobre essa relação, uma vez que estão atuando em unidades que prestam serviços aos cidadãos e não são ocupantes de cargos de gestão - BME.

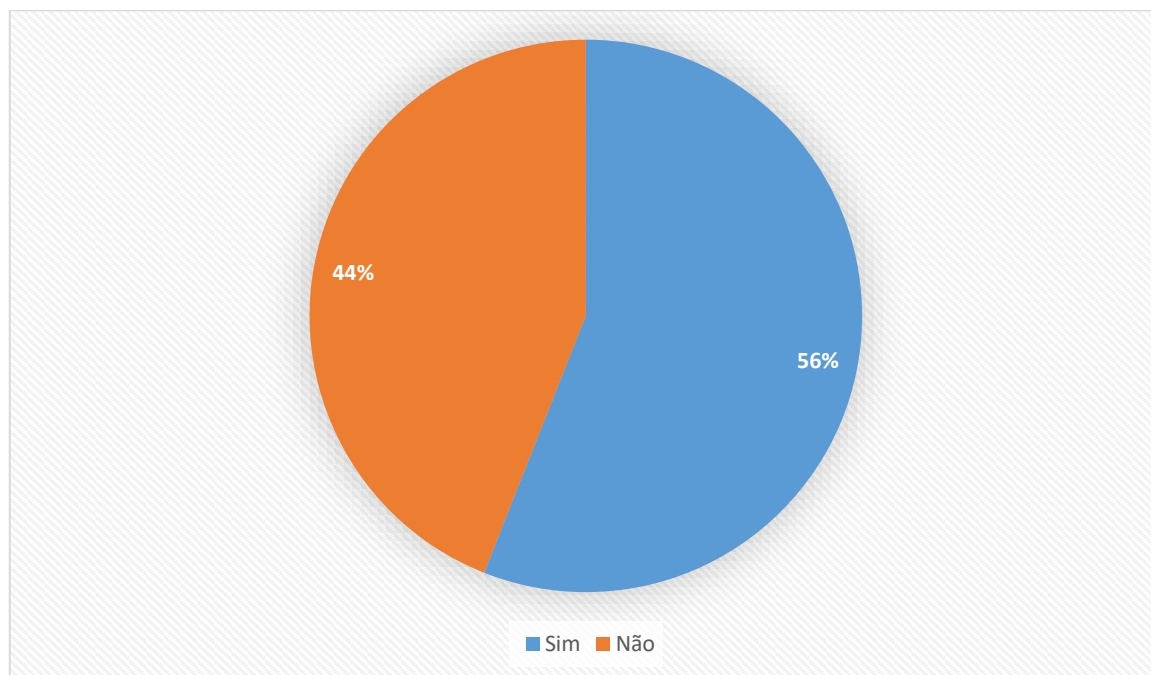
Gráfico 2 - Prestação Direta de Serviços ao Cidadão



Fonte: pesquisa, 2024.

Quando questionados se são cobrados para realizar tarefas fora do escopo de suas funções, as respostas foram variadas. Alguns relataram que, embora não sejam cobrados oficialmente, acabam realizando outras tarefas conforme a necessidade, como demonstrado no Gráfico 3.

Gráfico 3 - Extrapolação das atribuições do cargo



Fonte: pesquisa, 2024.

Outro achado significativo foi o relato de muitos entrevistados sobre a realização de tarefas que estão além do escopo formal de suas funções. Essa flexibilidade foi particularmente observada entre as professoras, que relataram desempenhar funções administrativas e até mesmo supervisionar alunos em momentos que vão além de sua responsabilidade educativa, como participar de organizações associativas. Como externou uma professora: "sempre que necessário, estamos desempenhando outras funções", como atuar "como membro da APMF" (Associação de Pais, Mestres e Funcionários) e que "muitas vezes, além de ensinar, é preciso monitorar alunos".

Chama atenção que na Lei n. 297/2008, não estão consignadas atribuições dos professores do município, somente os encargos dos dirigentes (BME) da educação, o que pode resultar nessa interpretação dos docentes quanto a extrapolação de atribuições, já que funções administrativas, exercidas no ambiente escolar, não constituem necessariamente incidência em aspectos gerenciais.

As auxiliares de serviços gerais que trabalham também relatam desvios de função, quando comentam: "é preciso cuidar de crianças em acomodações" e, por vezes: "ficar na sala de aula enquanto os professores estão fora", destacando o que fazem além de suas funções específicas.

Da mesma forma, técnicas de enfermagem indicaram que frequentemente executam atividades que deveriam ser de competência exclusiva dos enfermeiros e que outros profissionais da saúde, como farmacêuticos, auxiliam diretamente no atendimento a pacientes. Uma das entrevistadas assinalou que frequentemente realizam: "serviços privativos a enfermeiros". Da mesma forma a farmacêutica relatou que "auxilia a enfermagem no cuidado dos pacientes", indicando um apoio direto além de suas funções habituais. Finalmente, uma médica destacou que além de suas responsabilidades clínicas, frequentemente se vê envolvida em "documentos, excedente de atendimentos", o que exemplifica a carga adicional de trabalho administrativo.

Nesse caso, não há sobreposição com atribuições dos gestores, mas sim, desvios de função, uma vez que todos os cargos mencionados seriam caracterizados como BNR, e segundo a Lei n. 297/2008, possuem competências claras, mas que, segundo as técnicas de enfermagem estariam sendo extrapoladas nas atividades cotidianas.

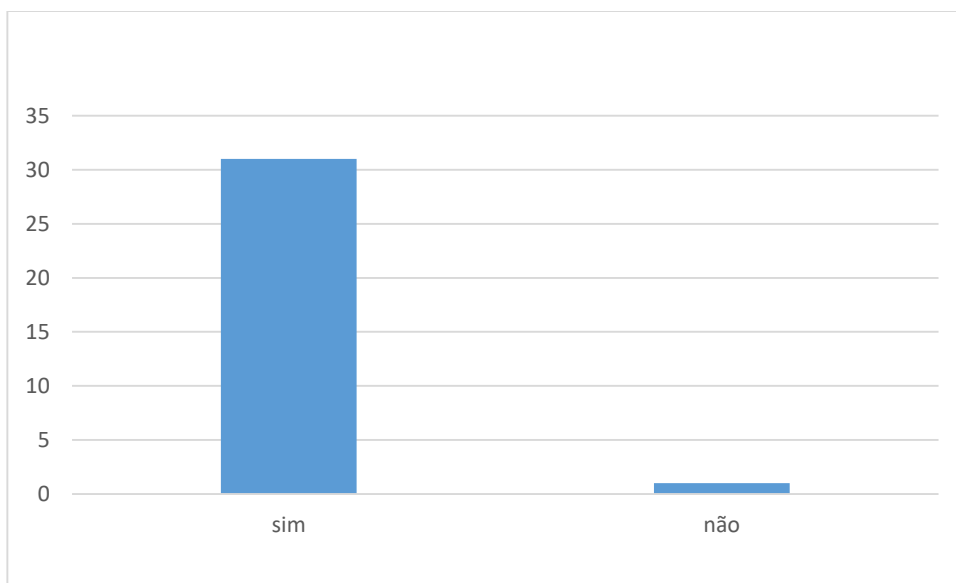
Essa sobreposição de funções, enquanto revela a flexibilidade e adaptabilidade dos BNR, também aponta para uma fragilidade estrutural no gerenciamento de pessoal e recursos em pequenos municípios. Os BNR são frequentemente solicitados a realizar múltiplas funções, o que pode levar à sobrecarga de trabalho e desgaste emocional, características mencionadas por Hupe & Hill (2007). Assim, a flexibilidade operacional é uma subcapacidade necessária, mas que precisa ser gerida com cautela para evitar problemas de saúde para os trabalhadores quando há sobrecarga, bem como jurídicos, com desvios de funções que extrapolam as atribuições dos cargos efetivos.

Conforme sugerido por Lipsky (1980), os BNR atuam na linha de frente, exercendo discricionariedade ao adaptar as políticas públicas às necessidades imediatas da população. A pesquisa demonstrou que os professores, por exemplo, atuam além de suas funções educativas, gerenciando questões administrativas e de disciplina, o que reforça a ideia de que a discricionariedade é uma ferramenta necessária para compensar a falta de infraestrutura e apoio local, mas ainda sem relação com as atribuições da gestão ou dos BME.

Os achados empíricos indicam que os BNR em Arapuã enfrentam dificuldades estruturais que comprometem a entrega eficaz dos serviços. Isso é uma consequência da descentralização apontada por Souza (2018), em que a ampliação das responsabilidades municipais não foi acompanhada pelo fortalecimento das capacidades locais, resultando em uma sobrecarga dos quadros que lidam diretamente com a população.

A maioria dos entrevistados relatou ter contato direto com dirigentes, como chefes, diretores escolares e secretários de educação e saúde, conforme demonstra o Gráfico 4. Esse contato é essencial para a execução de suas tarefas diárias e para a tomada de decisões em situações emergenciais.

Gráfico 4 - Contato direto com dirigentes



Fonte: pesquisa, 2024.

Os motoristas relataram ter contato direto com os dirigentes de mecânica, estrada e outros, além de chefes e diretores escolares: "Temos contato direto com os dirigentes de mecânica, estrada e outros" e "interagimos frequentemente com chefes e diretores escolares". Os professores mencionaram que interagem frequentemente com a secretária de educação, coordenação e direção do Centro Municipal de Educação Infantil (CMEI): "Temos contato direto com a secretária de educação, coordenação e direção do CMEI". Ainda na área da educação, os auxiliares de serviços gerais (exceto um) indicaram que têm contato regular com a secretaria de educação, coordenação, secretária e professores: "Temos contato com a secretaria de educação, coordenação, secretária e professores."

Já os profissionais da saúde mencionaram um contato direto com secretários municipais e estaduais. A nutricionista explicou que seu contato abrange o secretário de educação, saúde, contador, setor de licitações e contratos, além do jurídico: "Tenho contato com o secretário de educação, saúde, contador, licitações e contratos e o jurídico". As enfermeiras relataram contato

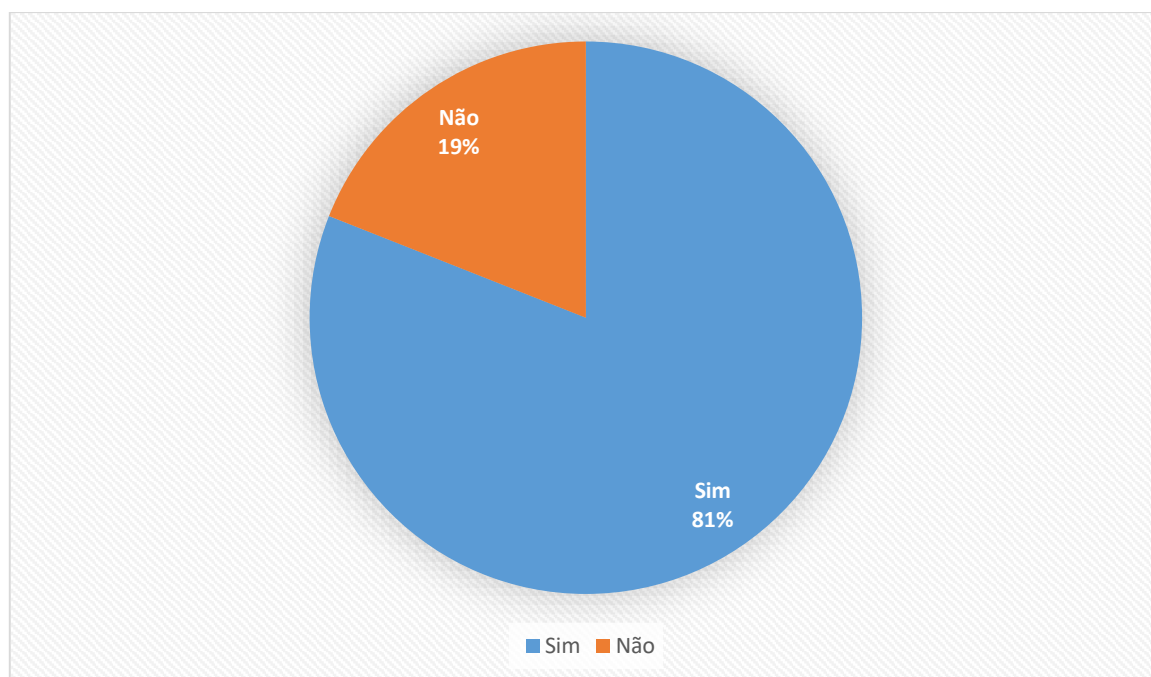
direto com o secretário do departamento e o prefeito: "Temos contato direto com o secretário do departamento e o prefeito". Da mesma forma, as técnicas em enfermagem mencionaram que frequentemente interagem com enfermeiros, médicos e farmacêuticos, assim como com o secretário de saúde: "Frequentemente interagimos com enfermeiros, médicos, farmacêuticos e o secretário de saúde". A auxiliar de saúde bucal relatou contato com a gestão: "Tenho contato com a gestão e administração". As agentes comunitárias de saúde indicaram ter contato direto com o secretário de saúde e o prefeito: "Temos contato direto com o secretário de saúde e o prefeito". A farmacêutica mencionou que seu contato é principalmente com o secretário de saúde e o chefe de epidemiologia: "Meu contato é principalmente com o secretário de saúde e o chefe de epidemiologia." Por último, a médica relatou contato direto com o secretário de saúde: "Tenho contato direto com o secretário de saúde."

Esse dado revela uma subcapacidade essencial na escala micro: a articulação e coordenação com outros níveis de hierarquia governamental. Esse tipo de articulação é crucial para garantir a implementação eficaz de políticas públicas. Conforme apontado por Pires (2018), os BME, que frequentemente desempenham funções de coordenação e supervisão, dependem dessa interação com os BNR para garantir que as diretrizes sejam corretamente traduzidas em ações práticas. A capacidade dos BNR de comunicar as demandas da comunidade e articular soluções com os dirigentes reflete um papel vital na coordenação interinstitucional, que é fundamental para a gestão pública, especialmente em pequenos municípios que possuem recursos limitados.

Os resultados mostram que os BNR frequentemente interagem com secretários e coordenadores, o que confirma a teoria de Cavalcante et al. (2018) sobre a função mediadora da BME. A articulação entre esses níveis hierárquicos permite uma tradução mais ágil das políticas públicas em ações práticas, fundamental para superar as limitações operacionais nos pequenos municípios.

Os entrevistados foram questionados se no exercício de seu cargo existia a necessidade de interações/relações com outras unidades do governo, seja municipal, estadual ou federal. A maioria afirmou ter relações com outras unidades do governo.

Gráfico 5 - Relações com outros níveis de governo



Fonte: pesquisa, 2024.

As interações frequentes entre os Burocratas de Nível de Rua (BNR) de Arapuã e outras unidades governamentais refletem a necessidade de uma articulação eficiente entre os níveis local, estadual e federal, uma característica central do federalismo cooperativo que se faz presente na gestão das políticas públicas.

Os motoristas relataram a necessidade de interações com várias unidades governamentais de distintas esferas, tanto nas suas atribuições, como também no diálogo com gestores desses estabelecimentos. Os professores descreveram suas interações com diferentes níveis de governo, tanto no âmbito das unidades onde atuam, como também com instâncias administrativas, a exemplo do Núcleo Regional de Educação, órgão do governo estadual, além do Departamento Municipal de Educação. Eles também informam que se relacionam com outras unidades de governo que prestam serviços complementares ao setor educação, como expressado por uma das entrevistadas: "Sim, com psicólogas, nutricionista, saúde". Do setor educacional, somente uma docente entendeu não haver relacionamento com outras unidades de governo, o que pode se resultante da ausência de compreensão quanto às redes institucionais que apoiam o setor da educação. Os auxiliares de serviços gerais relataram suas interações com outras esferas governamentais, tanto no âmbito de suas funções cotidianas, como também

em processos que vão requerer atuação intersetorial: "Sim, assistência social, saúde, conselho tutelar", como relatado por uma entrevistada. No entanto, alguns auxiliares responderam negativamente, o que revela também uma atuação menos dependente de outras esferas de governo para o cumprimento de suas atribuições.

A nutricionista explicou que seu trabalho envolve interações com vários departamentos: "Sim, outros departamentos como CRAS (curso de gestante), saúde". As enfermeiras relataram a necessidade de interações com diferentes níveis de governo, como registrado por uma das entrevistadas: "Sim, estadual e federal", enquanto outra destacou: "Sim, estadual e municipal", o que denota uma atuação dependente de unidades de outras esferas, notadamente quando se trata de adotar medidas relacionadas ao tratamento de pacientes, ou mesmo para intercambiar conhecimentos. As técnicas em enfermagem descreveram suas interações frequentes com outras unidades governamentais. Uma técnica afirmou: "Sim, contato com a regional de saúde, pois há agendamento de média e alta complexidade". Outra mencionou que "Sim, principalmente relacionado a material de trabalho". No entanto, algumas técnicas responderam negativamente, o que pode ser resultante da incompreensão ou mesmo da não lembrança de episódios em que teve necessidade de acionar outras unidades de saúde de esferas governamentais estaduais ou federais.

A auxiliar de saúde bucal relatou suas interações com outras unidades: "Sim, nos atendimentos também os alunos da educação". Os motoristas de saúde mencionaram suas interações com serviços de emergência: "Sim, com a polícia às vezes, SAMU e bombeiros". No entanto, um motorista respondeu negativamente, o que pode, à semelhança de respostas anteriores nesse sentido, ser pela não compreensão ou lembrança de acontecimentos que reclamaram essa interação com unidades pertencentes a outras jurisdições. Os agentes comunitários de saúde relataram suas interações frequentes com outras unidades governamentais, a exemplo dos serviços prestados de forma complementar aos beneficiários do Bolsa Família, no cumprimento das condicionalidades: "Sim, pesamos pessoas do bolsa família". O dentista mencionou suas interações com várias unidades: "Sim, CRAS, regional de saúde, educação". A farmacêutica relatou suas interações com outras unidades governamentais: "Sim, secretaria regional de saúde, prefeitura". A médica mencionou suas interações com diferentes departamentos: "Sim, educação, CRAS". Cabe destacar que com relação à saúde, alguns serviços são prestados no ambiente das unidades educacionais (municipal e estadual) para atendimento dos estudantes.

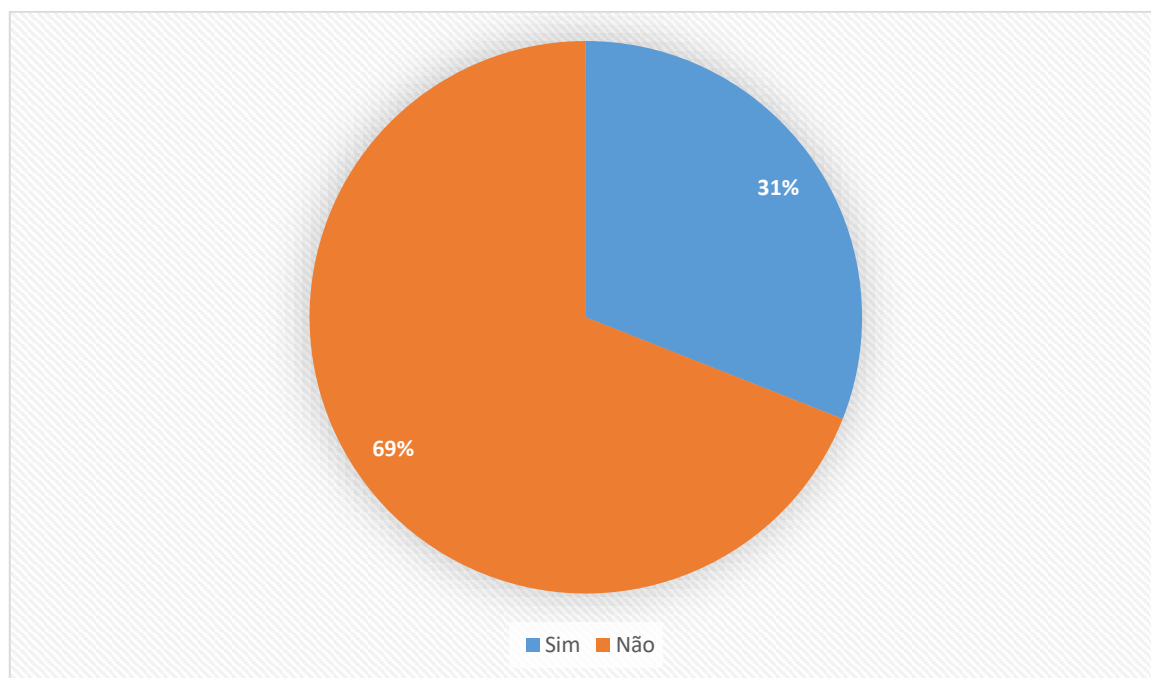
Conforme destacado por Souza (2018), a descentralização brasileira ampliou as responsabilidades dos municípios, especialmente em áreas como saúde e educação, mas também exigiu uma coordenação intergovernamental mais robusta para garantir a implementação eficaz das políticas públicas. Nesse contexto, os BNR dependem fortemente da interação com secretarias e outros órgãos estaduais e federais para adaptar diretrizes nacionais às realidades locais, conforme o modelo de federalismo consignado na Constituição Federal.

Além disso, Cavalcante et al. (2018) enfatizam o papel crucial dos BME nesse processo de articulação, servindo como intermediários entre as diretrizes do alto escalão e as ações dos BNR no nível operacional. Esses BME são fundamentais na tradução das políticas públicas para a prática cotidiana, especialmente em pequenos municípios que enfrentam limitações de recursos e capacidades. As interações constantes entre os BNR e os BME demonstram a relevância da coordenação intergovernamental, uma subcapacidade essencial para fortalecer as Capacidades Estatais locais, como argumentado por Marengo et al. (2017).

A cooperação entre diferentes unidades de governo em Arapuã não apenas facilita a implementação das políticas, mas também compensa as limitações estruturais que afetam pequenos municípios. A articulação eficiente, conforme descrita por Lotta & Pires (2014), é fundamental para garantir que os serviços públicos atendam adequadamente às necessidades da população local, garantindo, assim, uma execução eficaz das políticas públicas descentralizadas.

Quando indagados se os profissionais atuam representando o governo municipal em alguma instância colegiada com a sociedade civil, mais da metade respondeu que não, conforme mostra o Gráfico 6. No entanto, quase 1/3 respondeu afirmativamente sobre estar representando a prefeitura em algum fórum de participação social, considerando as atribuições e conhecimentos inerentes aos seus cargos efetivos.

Gráfico 6 - Representação institucional no exercício do cargo



Fonte: pesquisa, 2024.

Os motoristas entrevistados relataram que não atuam representando o governo municipal em nenhuma instância colegiada com a sociedade civil. Os professores descreveram sua participação em diversos conselhos e grupos de trabalho. Duas professoras mencionaram: "Sim, CAE (conselheiro)", outra docente destacou sua atuação como "sim, membro da APMF, primeiro secretário". Por fim, outro professor mencionou: "Sim, conselho de transporte escolar, conselho de alimentação escolar". Os auxiliares de serviços gerais também relataram sua participação em conselhos. Um auxiliar afirmou: "Sim, CMDCA", enquanto outro mencionou: "Sim, APMF e Conselho". No Departamento de Educação, professores, auxiliares de serviços gerais e a nutricionista frequentemente representam o governo municipal em várias instâncias colegiadas, tais como o CAE, CMDCA, APMF e conselhos de transporte e alimentação escolar.

A nutricionista explicou que atua no conselho do FUNDEB: "Sim, conselho do FUNDEB". As enfermeiras relataram sua participação em conselhos de saúde. Uma enfermeira mencionou: "Sim", enquanto outra destacou: "Sim, conselho de saúde". As técnicas em enfermagem descreveram sua participação em conselhos regionais de saúde. Uma afirmou: "Sim, conselho regional de saúde". Os demais profissionais de saúde, incluindo auxiliares em saúde bucal, motoristas, agentes de saúde, dentistas, farmacêuticas e médicas relataram que não atuam representando o governo municipal em instâncias colegiadas com a sociedade civil. No

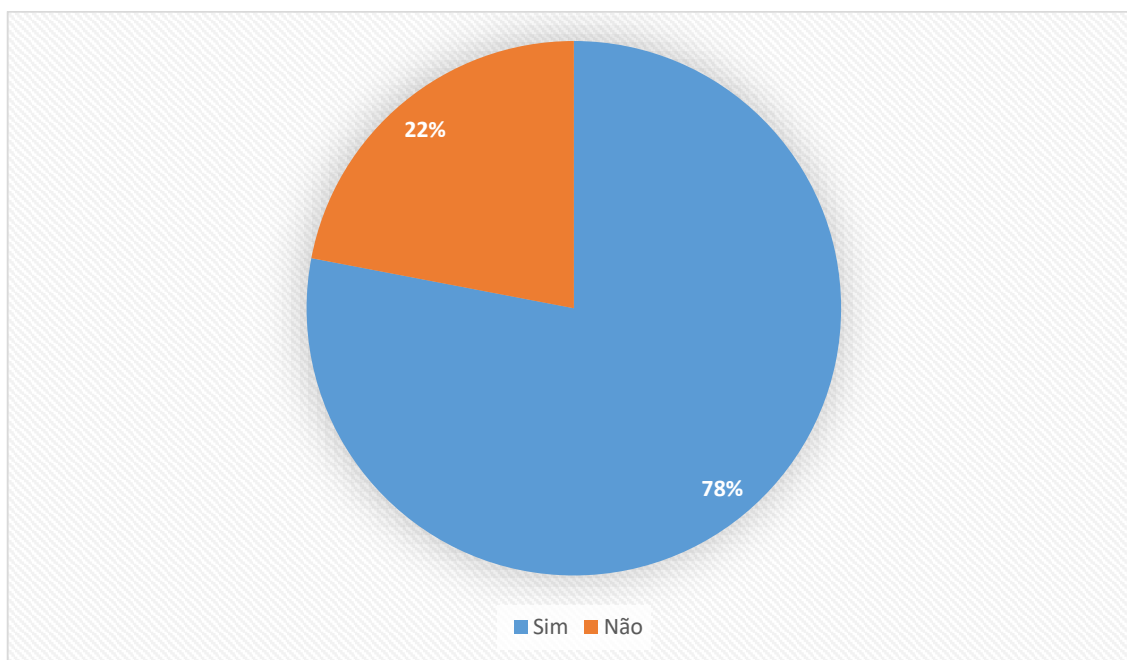
Departamento de Saúde, os enfermeiros e os técnicos em enfermagem são os que mais representam o governo municipal em conselhos de saúde.

Embora muitos servidores não se percebam diretamente como responsáveis pela implementação de políticas públicas, a pesquisa revelou que alguns entrevistados, como professores e enfermeiras, participam de conselhos e grupos de trabalho voltados para a deliberação de políticas públicas locais, como o Conselho de Alimentação Escolar e o Conselho Municipal de Saúde. Esse envolvimento demonstra uma subcapacidade de governança participativa, em que os BNR contribuem para a formulação e implementação de políticas públicas, mesmo que de forma indireta.

A literatura sobre BNR destaca que esses profissionais têm um impacto significativo na implementação das políticas, já que são eles que as executam no cotidiano (Lipsky, 1980). Assim, mesmo que alguns não se percebam como implementadores formais, suas ações no nível micro determinam, em grande medida, o sucesso ou fracasso das políticas públicas. Esse dado reforça a importância de uma maior capacitação e envolvimento desses servidores em processos deliberativos e de tomada de decisão.

Ao serem indagados como servidores que implementam a política pública em sua área, alguns burocratas de nível de rua não se percebem como tal, conforme demonstrado no Gráfico 7, embora a maioria compreenda seu relevante papel na implementação e, portanto, nas entregas à sociedade.

Gráfico 7 - Percebe-se com implementador de política pública



Fonte: pesquisa, 2024.

Os dados indicam que a percepção de implementação de políticas públicas varia significativamente entre os diferentes cargos e departamentos. No Departamento de Educação, professores são os que mais se percebem como implementadores de políticas públicas, enquanto entre os auxiliares de serviços gerais essa percepção é dividida. No Departamento de Saúde, há uma forte percepção de implementação de políticas públicas entre a maioria dos cargos, especialmente entre enfermeiras e técnicos em enfermagem. Cabe destacar que um professor, dois motoristas, quatro auxiliares de serviços gerais e um técnico em enfermagem não se percebem como servidores que implementam a política pública em sua área, o que pode ser decorrente da incompreensão dos papéis que desempenham, uma vez que estamos falando de servidores que atuam na linha de frente para prestar serviços à sociedade.

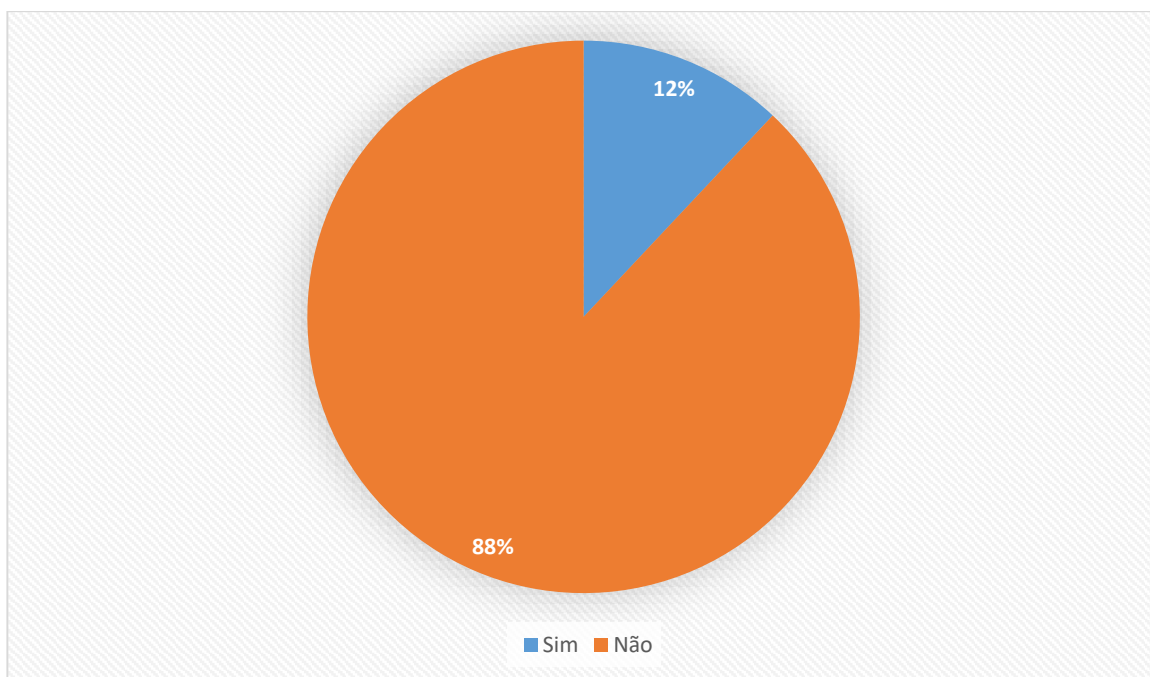
Os servidores responsáveis pela implementação de políticas públicas em Arapuã, como professores e agentes de saúde, desempenham o papel de Burocratas de Nível de Rua (BNR), conforme o conceito de Lipsky (1980). Esses profissionais estão na linha de frente da prestação de serviços e tomam decisões diariamente sobre como aplicar as políticas públicas, adaptando-as às condições locais. Na pesquisa, os servidores relataram a necessidade de ajustar suas funções para atender às demandas da população, muitas vezes realizando tarefas além do escopo formal. Esse comportamento reflete o uso da discricionariedade discutido por Lipsky, que é

essencial quando as condições locais, como a falta de recursos, não permitem a execução plena das diretrizes estabelecidas pelos gestores.

Além disso, a atuação desses servidores está diretamente relacionada às capacidades estatais dos municípios, um conceito central no trabalho de Marengo et al. (2017). Em pequenos municípios como Arapuã, onde as limitações financeiras e humanas são significativas, os servidores acabam por exercer flexibilidade e criatividade para garantir a implementação das políticas públicas. Essa necessidade de adaptação foi confirmada na pesquisa, com os servidores reportando que enfrentam desafios diários para conciliar as metas estabelecidas com a realidade de sua capacidade operacional. Conforme Lotta e Santiago (2017), os BNR são mais do que simples executores de políticas; eles são atores centrais na sua adaptação e sucesso local, o que foi evidenciado na forma como os servidores de Arapuã ajustam as políticas às necessidades específicas da população local.

Quando questionados se no exercício de suas funções eles decidiam quem eram as pessoas a serem atendidas pelas políticas que implementam, a maioria respondeu que não escolhem, conforme evidenciado no Gráfico 8.

Gráfico 8 - *Discricionariedade no exercício das funções cotidianas*



Fonte: pesquisa, 2024.

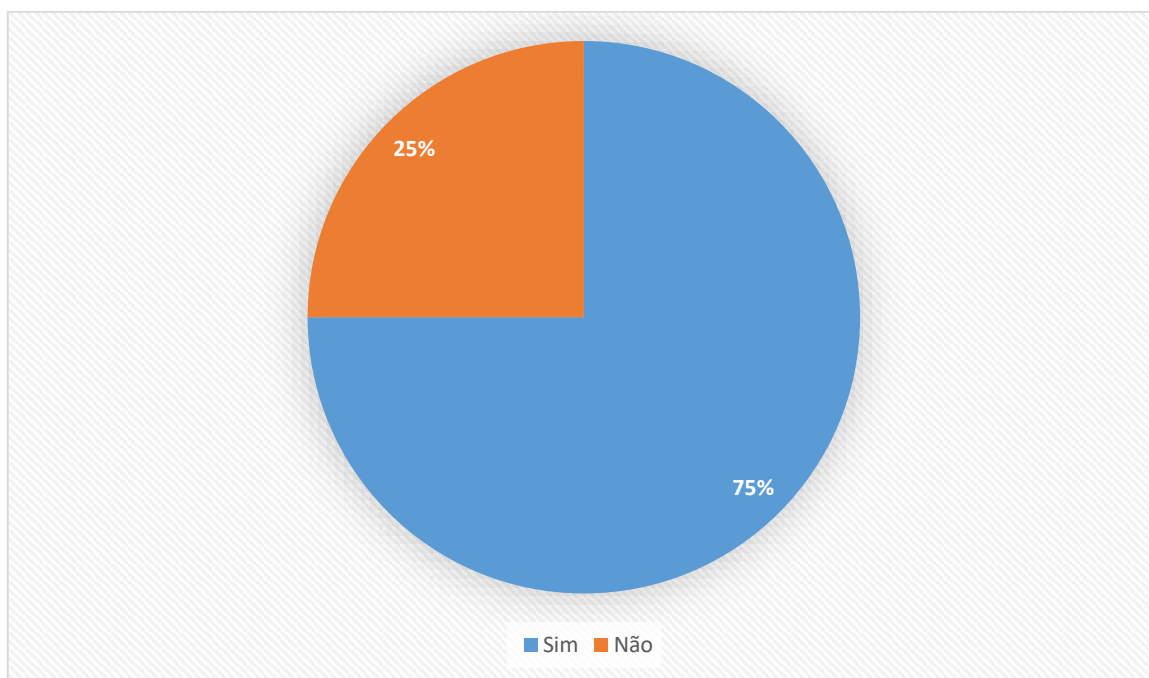
A maioria dos profissionais nos departamentos de educação e saúde não decide quem serão as pessoas atendidas pelas políticas que implementam. No Departamento de Educação, dois profissionais decidem e dezessete não. Destes profissionais, 2 professores decidem, 5 não decidem e 1 segue normas estabelecidas. No Departamento de Saúde, uma técnica em enfermagem e dentista decidem quem será atendido.

Os dados da pesquisa indicam que a maioria dos profissionais nos departamentos de educação e saúde de Arapuã não tem autonomia para decidir quem serão as pessoas atendidas pelas políticas públicas que implementam. Segundo Lipsky (1980), a discricionariedade é uma característica fundamental do trabalho dos BNR, permitindo-lhes ajustar as políticas às realidades locais. Contudo, na pesquisa, apenas dois professores no departamento de educação e uma técnica em enfermagem e um dentista no departamento de saúde exercem essa discricionariedade, enquanto a maioria segue normas previamente estabelecidas.

A ausência de autonomia entre a maior parte dos servidores reflete uma limitação nas Capacidades Estatais, conforme discutido por Marengo et al. (2017), em que os servidores públicos, especialmente em pequenos municípios, enfrentam restrições que limitam sua capacidade de adaptação das políticas públicas às necessidades específicas da população. Essa falta de discricionariedade compromete a flexibilidade na implementação das políticas, conforme observado por Lotta e Pires (2014), que argumentam que os BNR têm um papel vital na mediação entre as normas gerais e a realidade local. Os poucos servidores que exercem autonomia, como os professores e profissionais da saúde que decidem quem será atendido, estão em uma posição privilegiada para ajustar as políticas conforme as necessidades emergentes, enquanto a maioria dos profissionais segue normas rígidas, limitando a adaptação necessária para responder às demandas da população.

A questão anterior tratou de situações dentro da normalidade, mas as excepcionalidades também foram objeto de indagação. Assim, os entrevistados também foram questionados sobre o grau de liberdade que possuem para tomar decisões em situações urgentes. A maioria afirmou ter um certo grau de autonomia para decidir diante de circunstâncias que exigem ação imediata, como ilustrado pelo Gráfico 9.

Gráfico 9 - Autonomia para decidir em situações emergenciais



Fonte: pesquisa, 2024.

Os motoristas do departamento de educação mencionaram vários exemplos de situações em que precisam tomar decisões rapidamente. Um motorista de transporte escolar explicou: "Sim, trabalho em área rural, nem sempre dá tempo de se comunicar [diante de problemas]"; outro motorista afirmou: "Sim, mediante a uma situação de emergência na estrada onde o chefe não está presente", o que complementa a narrativa de mais um motorista: "Sim, nós motoristas tomamos decisão conforme a rota de entrega ou busca de alunos". Entre os professores, alguns mencionaram que têm liberdade para tomar decisões em determinadas situações. Uma professora afirmou: "Sim, pela distância, tem coisas que às vezes precisa resolver na hora", o que se complementa na fala de outra docente: "Sim, há situações que precisam ser realizadas em sala de aula ou algumas vezes diretamente com os pais ou responsáveis". No entanto, alguns professores indicaram que não têm essa liberdade.

Os auxiliares de serviços gerais também relataram possuir liberdade para tomar decisões em determinadas situações, principalmente em situações que envolvem a saúde das crianças dos estabelecimentos: "Sim, quando uma criança se machuca e não tem ninguém responsável na hora", complementado pela fala de outro profissional: "Sim, em situações em que não há presença dos superiores." No entanto, um auxiliar indicou que não possui essa liberdade. A nutricionista do Departamento de Educação mencionou sua autonomia em certas situações:

"Sim, no caso de falta de algum alimento, consigo estar mudando o cardápio, ou entrar em contato direto com o fornecedor."

No Departamento de Saúde, as enfermeiras relataram vários exemplos de situações em que precisam tomar decisões rapidamente. Uma enfermeira afirmou: "Sim, solicitar compras, organizar recursos humanos". As técnicas em enfermagem descreveram suas situações de autonomia, conforme assinalado por uma das entrevistadas: "Sim, caso o superior não esteja e for emergência, é preciso resolver, e quando ele retorna à unidade, é passada a situação a ele." Outra técnica afirmou: "Sim, sempre que necessário, até mesmo para ajudar exames, pacientes, consulta e outros." Outra técnica explicou: "Sim, existem situações ou acontecimentos que exigem agilidade e rapidez no atendimento."

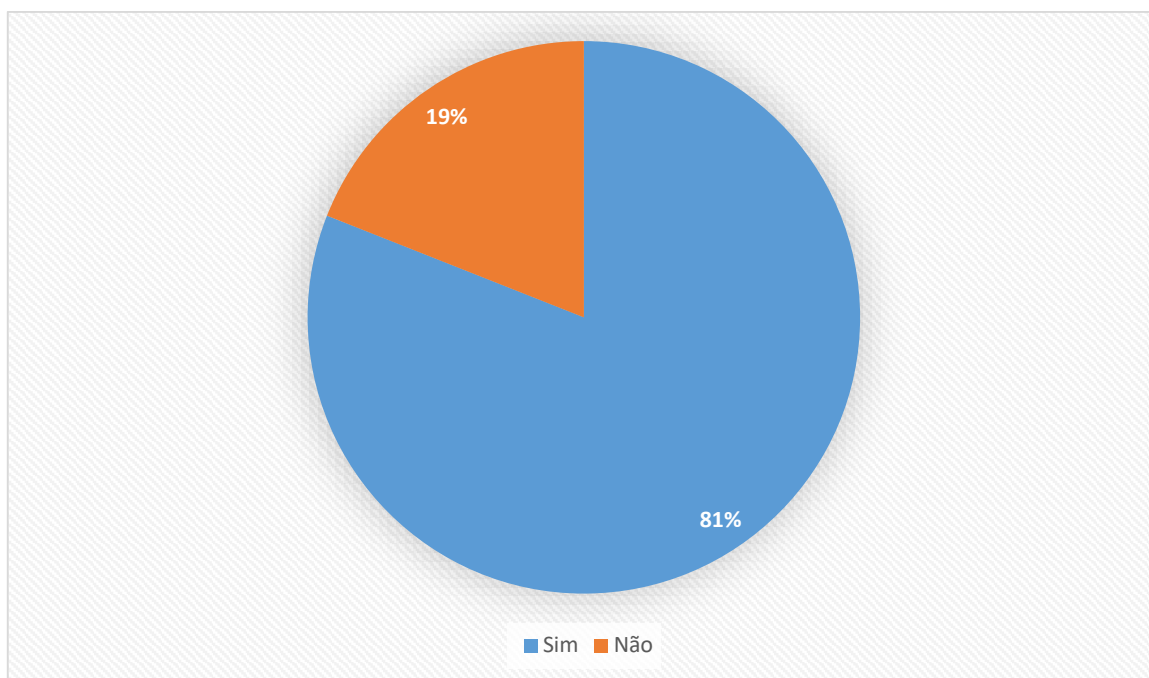
A auxiliar de saúde bucal relatou: "Sim, geralmente altero a agenda do dentista quando necessário". Os motoristas de saúde também relataram sua autonomia em certas situações. Um dos entrevistados relatou que "Sim, se o paciente pede requisição para consulta e o secretário não está disponível, eu forneço a requisição." No entanto, outro motorista respondeu negativamente. A farmacêutica mencionou: "Sim, na compra de medicamentos com relação à quantidade a ser adquirida". A médica do departamento de saúde afirmou: "Sim, o médico tem liberdade e autonomia".

Os achados também indicam que muitos dos entrevistados possuem um certo grau de autonomia em suas funções, especialmente em situações emergenciais. Profissionais da saúde, como enfermeiras e técnicas de enfermagem, relataram que frequentemente precisam tomar decisões rápidas em situações em que não há tempo hábil para consultar seus superiores, especialmente em casos de emergência ou urgência. Essa autonomia é uma subcapacidade crucial na escala micro, pois permite aos BNR agirem prontamente para resolver problemas práticos que afetam diretamente os cidadãos.

No entanto, essa liberdade de decisão também aponta para uma lacuna na supervisão e no suporte oferecido aos BNR que, em pequenos municípios, frequentemente enfrentam a escassez de recursos e a falta de uma estrutura de apoio mais robusta. Conforme Souza (2016) aponta, a autonomia dos BNR pode ser tanto uma força quanto uma vulnerabilidade, dependendo de como é gerida no contexto institucional.

Ao serem questionados se existem canais para reportar reclamações e demandas do público/cidadão aos seus superiores imediatos (BME), a maioria dos servidores entrevistados respondeu que existem, conforme mostrado no Gráfico 10.

Gráfico 10 - Interlocução com dirigentes para reportar demandas dos cidadãos



Fonte: pesquisa, 2024.

Os motoristas do Departamento de Educação mencionaram que frequentemente recebem reclamações. Um dos motoristas entrevistados declarou: "Sim, muitas reclamações. Passamos em mensagens WhatsApp". Entre os professores, alguns mencionaram que têm canais para reportar reclamações, como apontado por uma docente entrevistada: "Sim, algumas vezes reporto através de conversas e reuniões em rede". No entanto, alguns professores indicaram que não têm esses canais, respondendo negativamente. Os auxiliares de serviços gerais relataram que recebem reclamações e têm canais para reportá-las, conforme sinalizado por uma das entrevistadas: "Sim, entro em contato com a diretoria". Um auxiliar indicou que não possui esses canais de interlocução. A nutricionista do Departamento de Educação confirmou a existência dos meios para reportar reclamações/demandas dos cidadãos que lhe chegam.

No Departamento de Saúde, as enfermeiras mencionaram que utilizam a ouvidoria para reportar reclamações, comportamento observado também entre as técnicas em enfermagem. A

auxiliar de saúde bucal explicou que reporta reclamações geralmente ao dentista e depois aos superiores. Os motoristas de saúde também relataram que têm canais para reportar reclamações, como indicado por um dos entrevistados: "Sim, é comunicado ao secretário". Os agentes comunitários de saúde mencionaram vários canais para reportar reclamações: "Sim, ao secretário de saúde, enfermeiros, assistente social". O dentista do Departamento de Saúde confirmou a existência dos canais, da mesma forma que a farmacêutica.

No Departamento de Saúde, a maioria dos profissionais reporta as reclamações e demandas do público seja através de seus dirigentes ou do canal de ouvidoria. As enfermeiras, técnicas em enfermagem, auxiliar de saúde bucal, motoristas, agentes comunitários de saúde, dentista, farmacêutica e médica afirmaram que utilizam esses meios para assegurar que as questões levantadas pelo público sejam devidamente encaminhadas e resolvidas. Verifica-se assim, uma mescla de canais formais e informais utilizados pelos servidores para reportar demandas/reclamações dos cidadãos aos seus superiores, denotando capacidade desses quadros de acionar distintos meios disponíveis para comunicar-se.

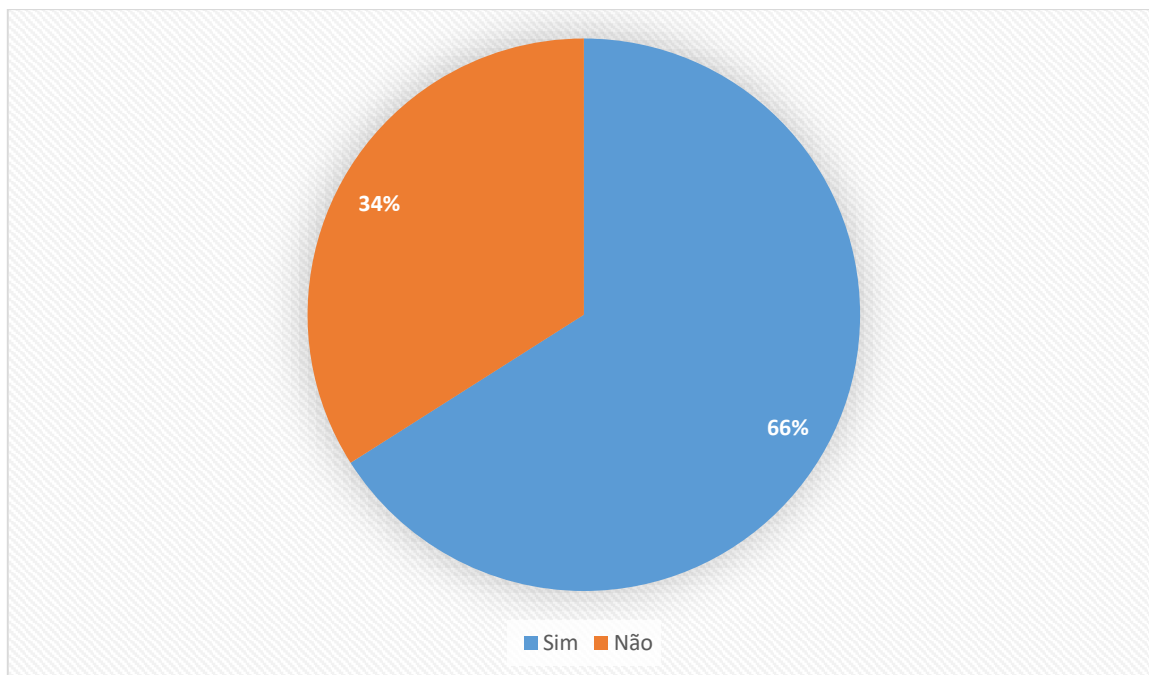
A comunicação eficiente entre os Burocratas de Nível de Rua (BNR) e seus superiores é essencial para a implementação bem-sucedida das políticas públicas, especialmente em pequenos municípios como Arapuã. Conforme observado por Lipsky (1980), a discricionariedade dos BNR depende, em parte, da qualidade dos canais de comunicação que possuem para relatar problemas e buscar orientação de seus dirigentes.

A pesquisa indica que muitos servidores recorrem a canais informais para relatar desafios ou solicitar apoio, o que sugere uma flexibilidade nas relações hierárquicas, como destacado por Lotta e Pires (2014). Embora essa flexibilidade possa facilitar a resolução rápida de problemas emergenciais, ela também aponta para uma possível falta de institucionalização dos canais formais de comunicação, o que pode comprometer a equidade e a padronização das respostas.

Marenco et al. (2017) argumentam que a capacidade de coordenação entre os níveis hierárquicos é uma subcapacidade crucial para o sucesso da implementação de políticas públicas e a existência de canais de comunicação claros e eficientes entre os BNR e seus dirigentes é um elemento fundamental para garantir que as dificuldades operacionais enfrentadas pelos servidores sejam adequadamente comunicadas e tratadas.

Finalmente, os entrevistados foram indagados sobre sua participação em atividades que resultaram em ações do governo municipal. A maior parte relatou ter participado diretamente de tais atividades, como demonstrado no Gráfico 11.

Gráfico 11 - *Participação ativa no processo de formulação*



Fonte: pesquisa, 2024.

Entre os professores, alguns mencionaram suas participações em atividades governamentais, na dimensão estratégica/tática, tais como a sinalização feita por uma entrevistada: "Sim, plano municipal, conferências". Os auxiliares de serviços gerais também relataram sua participação em projetos que resultaram na formulação de alguma iniciativa no âmbito do município, como apontado por um dos profissionais: "Sim, Conae, conferência de saúde, educação e assistência social".

No Departamento de Saúde, as enfermeiras mencionaram várias atividades que resultaram em ações governamentais. Uma enfermeira explicou: "Sim, solicitações de conselhos representantes da população e trabalhadores". As técnicas em enfermagem descreveram suas contribuições, a exemplo do destaque feito por uma das profissionais: "Sim, campanhas como outubro rosa, agosto azul e prevenção à dengue". O dentista relatou sua participação: "Sim, palestras em grupos e escolas". A médica do departamento de saúde

descreveu várias atividades: "Sim, promoção em saúde, palestras escolares, incentivo à atividade física, durante a COVID na conscientização aos estabelecimentos comerciais".

A necessidade de interagir com outras unidades governamentais, seja em nível municipal, estadual ou federal, foi outro achado frequente. Professores, enfermeiras e motoristas relataram a necessidade de coordenação com órgãos de diferentes esferas de governo para a execução de suas funções. Essa subcapacidade de articulação intergovernamental é essencial para garantir que as políticas públicas implementadas nos municípios pequenos sejam alinhadas com diretrizes estaduais e federais, especialmente em áreas como saúde e educação.

A colaboração entre diferentes níveis de governo permite que os pequenos municípios superem algumas de suas limitações estruturais, garantindo a provisão de serviços essenciais de maneira mais eficiente. Essa subcapacidade, no entanto, depende de uma boa coordenação e de uma comunicação eficaz entre os diferentes níveis de governo, algo que nem sempre é fácil de alcançar.

A compreensão das diversas camadas de burocratas que atuam na administração pública é essencial para uma análise eficaz da prestação de serviços. Neste contexto, os Burocratas de Nível de Rua (BNR) e os Burocratas de Médio Escalão (BME) desempenham papéis distintos, que impactam diretamente a qualidade da interação com os cidadãos. Enquanto os BNR se encontram na linha de frente da execução das políticas públicas, lidando diariamente com as necessidades imediatas da população, os BME geralmente atuam em um nível mais estratégico, gerenciando equipes e implementando diretrizes que podem influenciar o trabalho dos BNR. O quadro a seguir resume o papel desempenhado dentro do município de Arapuã - PR, facilitando a comparação e a identificação das suas funções e desafios.

Quadro 3 - Papel desempenhado no município de Arapuã - PR

Aspecto	Burocratas de Nível de Rua (BNR)	Burocratas de Médio Escalão (BME)
Contato com os cidadão	Alto: Interagem diretamente com os cidadãos na prestação de serviços públicos, como é o caso de professores,	

	motoristas de transporte escolar, enfermeiras, técnicas de enfermagem, auxiliares de serviços gerais e agentes comunitários de saúde.	
Função principal	Implementação de políticas públicas, atuando na linha de frente. Exemplos: professores lidam com alunos e pais; motoristas de ambulância interagem com pacientes; técnicas de enfermagem tomam decisões emergenciais no atendimento de pacientes.	
Autonomia e discricionariedade	Possuem discricionariedade para tomar decisões em situações emergenciais ou adaptá-las às condições locais. Exemplo: técnicas de enfermagem organizam atendimentos em emergências quando não há supervisão direta.	
Condições de trabalho	Demandas intensas, frequentemente lidando com falta de recursos e situações adversas que requerem criatividade e resiliência. Exemplos: auxiliares de serviços gerais	

	desempenham tarefas além de suas funções, como cuidar de crianças em situações não previstas.	
Desafios e limitações		Sobrecarga de trabalho, desvios de função e falta de infraestrutura ou apoio institucional, especialmente em pequenos municípios. Exemplos: professores realizam tarefas administrativas; técnicas de enfermagem desempenham funções de enfermeiros.
Representação institucional		Participação em instâncias colegiadas é limitada, mas existe, especialmente em conselhos locais (CAE, CMDCA). Exemplos: professores participam de conselhos de alimentação escolar; auxiliares de serviços gerais integram conselhos municipais.
Interação com outros níveis		Relatam demandas e necessidades e frequentemente colaboram com outros órgãos governamentais (municipais, estaduais ou federais). Exemplos: professores e

		motoristas interagem com o Núcleo Regional de Educação; técnicas de enfermagem agendam atendimentos em unidades estaduais de saúde.
--	--	---

Fonte: Autor (2024)

Analisando o quadro, observa-se que os Burocratas de Nível de Rua apresentam um papel crucial na implementação das políticas públicas, enfrentando uma série de desafios associados às suas condições de trabalho que afetam não apenas sua eficiência, mas também a qualidade do atendimento ao cidadão. A falta de recursos destaca a necessidade de um suporte institucional mais robusto. Por outro lado, mostra-se que alguns desses Burocratas de Nível de Rua também atuam como Burocratas de Médio Escalão. Essa análise evidencia a importância de estruturar melhor as relações entre os diferentes níveis de burocracia para otimizar a prestação de serviços públicos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação teve como objetivo compreender o papel dos BNR na implementação de políticas públicas em um pequeno município brasileiro, com foco na cidade de Arapuã, Paraná. O estudo buscou analisar as práticas, os desafios e as interseções entre as funções operacionais e gerenciais, especialmente nas áreas de saúde e educação, que apontassem para sobreposição com os BME.

Os resultados evidenciam que, na execução de políticas públicas locais, os BNR enfrentam significativos desafios estruturais e operacionais, além de extrapolação de suas funções, corriqueiramente, assumindo atribuições muitas vezes relacionadas à gerência de médio escalão.

A descentralização promovida pela Constituição de 1988 ampliou consideravelmente as responsabilidades dos municípios, mas não foi acompanhada por um fortalecimento proporcional das capacidades locais. A autonomia conferida às municipalidades exige articulação constante entre as esferas federal, estadual e municipal, especialmente em áreas sensíveis, como saúde e educação. No caso de Arapuã, as interações entre os diferentes níveis governamentais foram identificadas como indispensáveis para a implementação de políticas públicas. Contudo, essas interações muitas vezes não são suficientes para compensar as limitações técnicas e financeiras enfrentadas pelos pequenos municípios.

O conceito de Capacidades Estatais forneceu o arcabouço teórico para compreender os desafios enfrentados por Arapuã. A pesquisa destacou a necessidade de fortalecer subcapacidades locais, como as administrativas, avaliadoras e institucionais, para melhorar a eficiência e a eficácia na prestação de serviços públicos e também buscar a efetividade dos serviços disponibilizados a população.

Com base nesses achados, é evidente a necessidade de fortalecer as capacidades estatais dos pequenos municípios brasileiros, sobretudo por meio da valorização e capacitação contínua dos burocratas de nível de rua. Investimentos em infraestrutura, formação profissional e maior articulação entre os entes federativos são essenciais para assegurar uma implementação mais eficaz e equitativa das políticas públicas.

A dificuldade em distinguir as funções e responsabilidades entre a Burocracia de Nível de Rua e a Burocracia de Médio Escalão revela uma fragilidade institucional que compromete

a eficiência e a capacidade do setor público em cumprir suas atribuições. Lipsky (1980), ao introduzir o conceito de "burocracia de nível de rua", destaca que esses atores, como policiais, professores e assistentes sociais, têm autonomia significativa na aplicação de políticas públicas, influenciando diretamente a experiência dos cidadãos com o Estado. Por outro lado, os burocratas de médio escalão, conforme enfatizado por Lotta e Pires (2021), desempenham um papel crucial na tradução das diretrizes estratégicas em ações operacionais, conectando os níveis superiores às atividades práticas.

Quando essas esferas não são claramente delimitadas, há risco de sobreposição de funções, conflitos de competência e perda de *accountability*, como argumenta Hupe (2019). Essa ambiguidade institucional pode enfraquecer a coordenação interorganizacional e prejudicar tanto a formulação, quanto a implementação de políticas públicas, resultando em uma redução significativa da capacidade estatal (Pires, 2020).

Portanto, reconhecer e enfrentar essa fragilidade institucional é essencial para fortalecer a governança e a entrega de serviços públicos, especialmente em contextos de alta complexidade e demandas crescentes por resultados eficazes.

A capacitação dos BNR para assumirem funções (não os cargos) de BME em pequenos municípios mostra-se relevante, considerando que tal estratégia pode encaminhar uma melhor eficiência e eficácia da administração pública local. O desenvolvimento e a implementação do Produto Técnico Tecnológico (PTT) se apresentou como uma solução viável e estratégica para enfrentar esse desafio.

O PTT foi desenvolvido com o objetivo de oferecer uma formação abrangente e prática, que capacite esses servidores para desempenharem suas funções de maneira eficiente e eficaz. Com uma estrutura modular que abrange desde a introdução à administração pública até a aplicação de tecnologias de informação e comunicação, o PTT prepara os participantes para enfrentarem os desafios do dia a dia e assumirem responsabilidades gerenciais e de supervisão que muitas vezes lhe são acometidas, de forma extemporânea.

Assim, a implementação do Produto Técnico Tecnológico (PTT) é uma iniciativa essencial para fortalecer a administração pública, sobretudo em pequenos municípios. Ao proporcionar aos BNR as competências necessárias para desempenhar funções de médio escalão, o PTT não apenas melhora a gestão pública, mas também contribui para o desenvolvimento social e econômico das comunidades atendidas. A capacitação contínua e o suporte institucional são fundamentais para garantir o sucesso dessa iniciativa, assegurando que

as políticas públicas sejam implementadas de maneira efetiva e responsiva às necessidades da população.

Embora o estudo tenha proporcionado uma análise aprofundada sobre a atuação dos BNR no município de Arapuã, algumas limitações devem ser ressaltadas. Primeiramente, a pesquisa foi conduzida em um único município, o que restringe a generalização dos resultados para outros contextos. Pequenos municípios podem compartilhar desafios semelhantes, mas cada um possui suas especificidades econômicas, sociais e culturais, que podem influenciar significativamente a atuação dos burocratas de nível de rua.

Essas limitações abrem caminho para pesquisas futuras, que possam expandir a análise para outros pequenos municípios e incorporar uma abordagem mais ampla, incluindo a percepção dos cidadãos e a atuação dos BNR em diferentes setores da administração pública. A inclusão de mais variáveis e contextos poderá contribuir para um entendimento mais robusto dos fatores que influenciam a eficiência e eficácia das políticas públicas em municípios de pequeno porte.

Ao destacar a complexidade e os desafios enfrentados por esses profissionais, o trabalho oferece subsídios para a formulação de políticas públicas mais ajustadas às realidades locais, considerando as particularidades dos pequenos municípios. Ademais, sugere-se que pesquisas futuras ampliem o escopo desta investigação, abrangendo outros municípios de porte semelhante, com o intuito de comparar diferentes realidades e identificar possíveis soluções regionais para a melhoria da implementação de políticas públicas.

Em síntese, os burocratas de nível de rua são agentes fundamentais no funcionamento da administração pública local, especialmente em municípios pequenos, onde suas ações impactam diretamente a vida da população. Reconhecer e enfrentar os desafios que limitam o pleno exercício de suas funções constitui um passo crucial para o fortalecimento das capacidades estatais e para a melhoria da qualidade dos serviços públicos ofertados à sociedade.

6. DESENVOLVIMENTO DO PTT

A Federação brasileira é composta pela União, 26 estados, o Distrito Federal e por 5.568 municípios, totalizando 5.596 entes federados autônomos política e administrativamente. Essa estrutura é singular por sua extensão e pelo grau de autonomia dos seus membros, que são muito diversos em tamanho de população, desenvolvimento socioeconômico e capacidades estatais (Jaccoud & Vieira, 2018). Cada ente possui autonomia política e administrativa, mas também compartilha competências e atribuições com os demais (Menicucci & Leandro, 2022).

Lotta e Vaz (2015) identificam que esse modelo de federalismo possui algumas características como a descentralização de poder, divisão de competências, autonomia dos entes federados, cooperação entre os níveis de governo e fiscalização e controle. Menicucci e Leandro (2022) complementam que os estados e municípios têm um papel importante na execução de políticas públicas, especialmente nas áreas sociais, como saúde, educação e assistência social (Menicucci & Leandro, 2022). Os municípios são entes federativos responsáveis pela prestação de serviços básicos essenciais à população, como assistência social, atenção básica à saúde e educação infantil de acordo com a Constituição Federal de 1988 (Lobo et al., 2022).

Essas funções desempenhadas pelos municípios nos remetem às Capacidades Estatais como um elemento que tem adquirido espaço não só no mundo acadêmico, mas na gestão a partir da crescente atribuição de responsabilidades às gestões locais. As Capacidades Estatais referem-se à disponibilidade e qualidade dos meios materiais e institucionais para o provimento de serviços públicos com vistas aos atendimentos das necessidades da população. Isso inclui a capacidade de arrecadar receitas, gerenciar recursos financeiros, planejar e implementar políticas públicas, bem como a capacidade de estabelecer e manter relações efetivas com a sociedade civil. As Capacidades Estatais são fundamentais para o desenvolvimento econômico e social de um país, pois permitem que o Estado atue de forma eficaz em áreas como saúde, educação, segurança pública, infraestrutura e meio ambiente (Silva et al., 2022).

Quando se trata da esfera municipal, a capacidade dos governos está associada, fundamentalmente, ao fornecimento de serviços públicos e à implementação de políticas públicas, incluindo-se aí a capacidade de arrecadar impostos, gerenciar recursos financeiros, fornecer serviços básicos como saúde, educação, transporte e segurança pública, além de implementar políticas públicas em áreas como meio ambiente, habitação, cultura, entre outras, consignadas na Constituição Federal. A Capacidade Estatal municipal é influenciada por vários

fatores, tais como a qualidade da burocracia municipal, a disponibilidade de recursos financeiros e a capacidade de coordenação entre diferentes níveis de governo (Marengo et al., 2017).

Os Burocratas de Nível de Rua (BNR), também conhecidos como "street-level bureaucrats", desempenham um papel crucial na implementação de políticas públicas, sendo frequentemente os intermediários diretos entre o Estado e os cidadãos. Esses profissionais, como policiais, assistentes sociais, professores, policiais e profissionais de saúde exercem suas funções na linha de frente, em que as decisões políticas se traduzem em serviços concretos (Araújo Filho, 2014; Euclides, 2020; Bonelli et al., 2019). No entanto, em alguns contextos, esses burocratas de nível de rua acabam assumindo funções que normalmente seriam atribuídas a Burocratas de Médio Escalão (BME), ampliando seu escopo de responsabilidades e influenciando diretamente a formulação e a gestão das políticas públicas.

Os BME desempenham uma variedade de funções que incluem a gestão técnica e operacional, a mediação política e a coordenação intersetorial. Eles são frequentemente responsáveis pela implementação de políticas públicas, assegurando que as diretrizes estabelecidas pelo alto escalão sejam efetivamente traduzidas em ações concretas (Pires, 2018).

A BME geralmente envolve atividades de supervisão, coordenação e avaliação de políticas e programas, além de tomada de decisões estratégicas e administrativas. Quando BNR assumem essas funções, ocorre uma sobreposição de papéis que pode trazer oportunidades para a administração pública. Esses profissionais trazem uma perspectiva prática e uma compreensão detalhada das necessidades e realidades locais, o que pode enriquecer a formulação e a implementação de políticas mais eficazes e sensíveis ao contexto

Assim, é fundamental analisar as implicações dessa dinâmica para a administração pública e a gestão de políticas nos pequenos municípios e entender como os BNR que desempenham funções de médio escalão podem influenciar o aperfeiçoamento dos serviços, considerando suas contribuições diárias. Além disso, a capacitação e o suporte institucional são cruciais para que esses profissionais possam desempenhar suas funções de maneira eficiente e eficaz, garantindo que as políticas públicas alcancem seus objetivos e atendam às necessidades da população, em um contexto em que funções de BNR e BME se sobrepõem, o que pode ser observado nos pequenos municípios que não dispõem de estruturas organizacionais robustas.

O Produto Técnico Tecnológico (PTT) surge, então, como uma proposta de certificação, que envolve a formação para os servidores que atuam em pequenos municípios. Esta formação visa capacitar os BNR, preparando-os para assumir também as funções de BME em suas atividades diárias. Ao fornecer conhecimentos teóricos e práticos, o PTT busca desenvolver habilidades administrativas e gerenciais nesses servidores, possibilitando uma gestão pública mais adaptativa e responsiva às realidades locais. Essa capacitação é essencial para assegurar que as políticas públicas sejam implementadas de forma eficaz, refletindo as necessidades específicas das comunidades atendidas.

Ao explorar essa temática, busca-se oferecer uma visão abrangente sobre os desafios e as oportunidades que emergem quando BNR atuam em funções típicas de BME, destacando a importância de uma gestão pública adaptativa e responsiva às realidades locais. O PTT, como certificação que envolve um conjunto de conteúdos formativos, desempenha um papel central na preparação desses servidores, garantindo que estejam habilitados e reúnam as competências necessárias para enfrentar os desafios e maximizar os benefícios de sua atuação multifacetada.

Em primeiro lugar, a sobrecarga de trabalho proveniente das duas funções pode comprometer a eficácia do indivíduo, seja no papel de gestor ou na execução de tarefas de nível operacional.

A segunda questão diz respeito à importância da hierarquia organizacional. A função de nível operacional necessita de supervisão para garantir a padronização dos procedimentos e o alinhamento com os objetivos estratégicos da organização. No caso em análise, a ausência de um gestor específico para o nível operacional resulta em uma maior autonomia, o que pode levar a decisões inconsistentes e a uma potencial falta de controle sobre as atividades.

Além disso, a falta de um gerenciamento adequado no nível operacional pode gerar problemas de coordenação e comunicação. Outro ponto a ser considerado é o potencial conflito de interesses decorrente do estabelecimento de relações diretas entre o nível operacional e o médio escalão, o que pode comprometer a imparcialidade nas decisões.

6.1 Referência

Os produtos técnico-tecnológicos propostos são inspirados nos cursos de capacitação promovidos pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Desde sua fundação, em 1986, a ENAP tem se destacado pelo investimento na gestão do conhecimento e na educação

corporativa, tanto para servidores públicos, quanto para a sociedade em geral, oferecendo capacitação gratuita. Reconhecida como uma Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT), conforme disposto na Lei nº 10.973/2004, a ENAP tem como missão desenvolver pesquisas básicas e aplicadas de natureza científica e tecnológica, além de criar novos produtos, serviços e processos. Essas inovações são voltadas para tecnologias de gestão que aprimorem a eficácia e a qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade. A instituição também possui infraestrutura e recursos integrados para o ensino governamental, com foco na capacitação funcional, no desenvolvimento de competências e no apoio institucional.

O catálogo de cursos da ENAP oferece uma ampla gama de opções, possibilitando que os participantes adquiram conhecimentos e habilidades de forma progressiva, visando o desenvolvimento de competências essenciais ao desempenho de suas funções em diferentes níveis de governo – municipal, estadual e federal.

A proposta de desenvolver produtos técnico-tecnológicos com base nos cursos de aperfeiçoamento da ENAP apresenta-se como uma iniciativa inovadora, especialmente por atender a contextos de trabalho específicos de pequenos municípios. Esse foco particulariza-se em burocratas de nível de rua, que frequentemente acumulam funções típicas de burocratas de médio escalão. Assim, a elaboração de um curso de formação profissional alinhado às demandas e desafios desses servidores, bem como aos preceitos normativos da instituição, revela-se como uma estratégia pertinente e necessária para fortalecer a gestão pública nesses contextos.

6.2 Relevância

O curso de formação profissional proposto aborda o papel dos burocratas de nível de rua, que frequentemente acumulam funções de média gerência, equiparando-se aos burocratas de médio escalão (BME), especialmente nas áreas de saúde e educação. Embora este estudo não tenha como objetivo discutir a qualidade dos serviços resultantes da sobreposição de funções, reconhece-se que, de forma preventiva, o desenvolvimento de habilidades e competências relacionadas ao médio escalão pode trazer benefícios significativos para a gestão pública e, conseqüentemente, para os cidadãos. A criação desse produto técnico-tecnológico visa formar profissionais mais capacitados e conscientes sobre a importância de compreender as diferentes funções dentro de suas organizações.

Adicionalmente, a pesquisa contínua sobre burocracia de nível de rua em pequenos municípios, incluindo suas capacidades e práticas associadas, contribuirá para enriquecer a base teórica dos cursos e atualizar constantemente as metodologias empregadas. O curso busca criar um espaço de aprendizado que promova relações mais harmoniosas nos pequenos municípios, favorecendo um ambiente em que os profissionais se sintam seguros para compreender e desempenhar seus papéis. Ao abordar questões relacionadas à atuação dos burocratas nesses contextos, a formação estimula a construção de equipes mais coesas e respeitadas, fortalecendo as capacidades institucionais desses municípios.

Dessa forma, o desenvolvimento dos produtos técnico-tecnológicos transcende a capacitação individual, promovendo um impacto social positivo ao gerar eficiência e melhorias nos serviços públicos, os quais, em última análise, beneficiam a sociedade como um todo. Para gestores e líderes desses pequenos entes, a implementação do curso proporcionará uma oportunidade valiosa para capacitar os burocratas a compreenderem seu papel no atendimento à população e na formulação de políticas públicas adaptadas às necessidades locais.

Quanto à relevância tecnológica, o curso de formação profissional será desenvolvido com base em inovações que ampliem as possibilidades de ensino e aprendizagem, incluindo o uso de plataformas digitais. Essa abordagem permitirá que os participantes acessem conteúdos atualizados, explorem desafios reais e identifiquem oportunidades para aprimorar a gestão pública. Dessa forma, o produto técnico-tecnológico atenderá não apenas às demandas atuais dos pequenos municípios, mas também preparará os profissionais para compreender as dinâmicas específicas de suas realidades, equipando-os para enfrentar os desafios do trabalho cotidiano com mais eficácia e competência.

6.3 Curso de Formação Profissional

O contexto encontrado em Arapuã indica que os servidores de cargos efetivos, que prestam serviços diretos aos cidadãos, ou seja, os BNR, acabam por acumular também funções de média gerência equivalentes aos BME, tanto na área da saúde, como na educação. Embora o trabalho não tenha pretendido discutir a qualidade desses serviços resultantes da interpolação de funções, entende-se que, de forma preventiva, o desenvolvimento de habilidades e competências relacionadas ao médio escalão pode trazer ganhos à gestão e, conseqüentemente, aos cidadãos. Nesse sentido, o Produto Técnico Tecnológico proposto é uma Certificação que

agregue conhecimento aos servidores, mas também melhore seu desempenho diante da multiplicidade de atribuições recebidas durante o exercício de suas funções.

A certificação¹ para servidores tem como objetivo capacitar esses profissionais para desempenharem eficazmente funções associadas à BNR, bem como a atribuições atinentes aos BME nos pequenos municípios. Através de um programa de formação adaptado às necessidades das gestões locais, as trilhas de aprendizagem visam melhorar a eficiência e a qualidade da administração pública, contribuindo para o desenvolvimento local e a implementação efetiva das políticas públicas.

A certificação será estruturada em módulos temáticos que combinam teoria e prática, permitindo aos participantes adquirirem conhecimentos e habilidades relevantes de forma progressiva, desenvolvendo competências para o exercício das funções. A certificação poderia ser atribuída com uma avaliação de verificação, mas também com a apresentação de comprovantes de conclusão, com aproveitamento de cursos e trilhas disponíveis no Portal da Escola Virtual de Governo (EvG) da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), nas seguintes temáticas:

O primeiro módulo, Introdução à Gestão Municipal, procura situar o servidor no contexto federativo e o papel da municipalidade, diante das atribuições que lhe são conferidas pelo arranjo constitucional, estabelecido pela Constituição Federal:

Tabela 1 - Módulo 1

Curso	Domínio
Gestão Municipal: Tudo o que você precisa saber para os primeiros 100 dias de mandato	https://www.escolavirtual.gov.br/trilha/247
Políticas Públicas e Governo Local	https://www.escolavirtual.gov.br/trilha/130/curso/124
Gestão do Desenvolvimento Local	https://www.escolavirtual.gov.br/trilha/105

Fonte: ENAP, s.d.

¹ A certificação profissional é um processo que valida e reconhece as competências, habilidades, conhecimentos e aptidões de um profissional. Ela pode ser obtida em programas educacionais ou na experiência de trabalho (Enap).

O segundo módulo, Introdução à Administração Pública e Políticas Públicas, abordará conceitos fundamentais, como a definição e importância da administração pública, estrutura e funcionamento das políticas públicas. Além disso, será realizada uma análise das especificidades dos pequenos municípios, identificando desafios e oportunidades na gestão pública local.

Tabela 2 - Módulo 2

Curso	Domínio
Administração Pública e Contexto Institucional Contemporâneo	https://www.escolavirtual.gov.br/curso/422
Desenvolvimento sustentável e ferramentas para formulação de políticas públicas	https://www.escolavirtual.gov.br/trilha/130/curso/281
Elaboração de Indicadores de Desempenho Institucional	https://www.escolavirtual.gov.br/curso/604

Fonte: ENAP, s.d.

O terceiro módulo, Planejamento e Gestão Estratégica, focará em conceitos e ferramentas de planejamento estratégico, incluindo a elaboração de planos de ação e metas. Também serão exploradas as etapas do ciclo de vida de um projeto e ferramentas de gestão de projetos.

Tabela 3 - Módulo 3

Curso	Domínio
Planejamento Governamental	https://www.escolavirtual.gov.br/curso/258
Planejamento Estratégico para Organizações Públicas	https://www.escolavirtual.gov.br/curso/107
Instrumentos de Planejamento: PPA, LDO e LOA	https://www.escolavirtual.gov.br/curso/404

Fonte: ENAP, s.d.

No quarto módulo, Gestão de Pessoas e Liderança, os participantes estudarão teorias e estilos de liderança, além de técnicas de motivação e engajamento de equipes. A gestão de

conflitos também será abordada, com foco na identificação e resolução de conflitos, bem como na comunicação eficaz e negociação.

Tabela 4 - Módulo 4

Curso	Domínio
Liderança e Gestão de Equipes	https://www.escolavirtual.gov.br/curso/373
Gestão por Competências	https://www.escolavirtual.gov.br/curso/175
A Liderança Pública em Tempos de Crise	https://www.escolavirtual.gov.br/curso/299

Fonte: ENAP, s.d.

O quinto módulo, Supervisão e Avaliação de Políticas Públicas, ensinará técnicas de monitoramento e avaliação de políticas públicas, utilizando indicadores de desempenho. A elaboração de relatórios gerenciais e o uso do feedback para melhoria contínua também serão componentes chave deste módulo.

Tabela 5 - Módulo 5

Curso	Domínio
Avaliação estratégica de governo	https://www.escolavirtual.gov.br/curso/483
Avaliação de Impacto de Programas e Políticas Sociais	https://www.escolavirtual.gov.br/curso/98
Gestão de políticas públicas no âmbito local: saúde e assistência social	https://www.escolavirtual.gov.br/curso/498

Fonte: ENAP, s.d.

No sexto módulo, Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) na Administração Pública, os participantes serão introduzidos a ferramentas de TIC aplicadas à administração pública, incluindo sistemas de gestão e automação de processos. As práticas de segurança digital, proteção de dados e privacidade também serão discutidas.

Tabela 6 - Módulo 6

Curso	Domínio
--------------	----------------

Governança de TIC para o Governo Digital	https://www.escolavirtual.gov.br/curso/348
Criação de Indicadores de Desempenho para a Transformação Digital	https://www.escolavirtual.gov.br/curso/801
Era Digital, Planejamento Estratégico e Inovação na Gestão Pública	https://www.escolavirtual.gov.br/curso/768

Fonte: ENAP, s.d.

O sétimo módulo, Aspectos Legais e Éticos, abrangerá princípios do direito administrativo e legislação específica para pequenos municípios. Serão discutidos os princípios éticos na administração pública, bem como a importância da transparência e da prestação de contas.

Tabela 7 - Módulo 7

Curso	Domínio
Ética e Serviço público	https://www.escolavirtual.gov.br/curso/4
Governo Aberto: Transparência e Dados Abertos	https://www.escolavirtual.gov.br/curso/500
Prestação de contas e qualidade da gestão fiscal do município	https://www.escolavirtual.gov.br/curso/484

Fonte: ENAP, s.d.

O oitavo módulo, Participação e Controle Social, se dedicará a apresentar experiências bem-sucedidas de controle e participação, bem como indicar possibilidades para constituir boas governanças, desenvolvendo capacidades relacionais dos servidores para atuar nesses fóruns.

Tabela 8 - Módulo 8

Curso	Domínio
Assembleias Cidadãs: inovação democrática na prática	https://www.escolavirtual.gov.br/curso/1031

Gestão participativa nas cidades	https://www.escolavirtual.gov.br/curso/718
Papel do cidadão	https://www.escolavirtual.gov.br/curso/788

Fonte: ENAP, s.d.

A certificação poderá ser complementada no âmbito da gestão local com workshops e oficinas práticas, a partir de casos vivenciados e/ou simulados pelos servidores, em uma abordagem de aprendizado colaborativo, com utilização de dinâmicas de grupo e discussões.

Os resultados esperados incluem a melhoria da eficiência administrativa, capacitação dos servidores para desempenhar suas funções com maior eficiência e eficácia, aumento da qualidade dos serviços públicos oferecidos à população, contribuição para o desenvolvimento sustentável dos pequenos municípios e estabelecimento de uma cultura de capacitação contínua e desenvolvimento profissional.

Adicionalmente, a certificação poderá ser um elemento a ser incorporado na política de gestão de recursos humanos municipal, pontuando de forma diferenciada para as promoções ou mesmo para ocupação de cargos em comissão, uma vez que a Lei n. 297/2008 já reserva exclusividade dessas funções para os servidores efetivos do município em estudo, o que pode ser adaptado diante de outras realidades.

REFERÊNCIAS

- Aguiar, R. B. D., & Lima, L. L. (2019). Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. *Bib: revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais* (89), 1-28.
- Andrade, J. R. G., & Ribeiro, E. M. (2022). Capacity for Local Government Implementation of Public Policies: Analytical Model based on the theory of Political Management. *Administração Pública e Gestão Social*, 14(4).
- Araújo Filho, T. P. (2014). Burocratas do nível de rua: uma análise interacionista sobre a atuação dos burocratas na linha de frente do Estado. *Áskesis-Revista des discentes do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFSCar*, 3(1), 45-45.
- Bonelli, F.; Fernandes, A. S. A.; Coêlho, D. B., & Palmeira, J. da S. (2019). A atuação dos burocratas de nível de rua na implementação de políticas públicas no Brasil: uma proposta de análise expandida. *Cadernos EBAPE.BR*, 17(Especial), 800–816.
- Bresser-Pereira, L. C. (2001). Do Estado patrimonial ao gerencial. In P. S. Pinheiro, J. Wilhelm, & I. Sachs. (Orgs.), *Brasil: Um Século de Transformações*, 222-259. Cia. das Letras.
- Bronzo, C.; Costa, E. C. R., & Guimarães, F. (2022). A burocracia de nível de rua na implementação do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif): percepções e traduções de normativas nas políticas públicas. *Administração Pública e Gestão Social*.
- Carmo, E. F., & Pereira, C. S. (2019). O federalismo brasileiro e as políticas educacionais. *Revista Brasileira de Ensino Médio*, 2, 116-136.
- Cardoso, A. L. R., & Marengo, A. (2019). Qualidade Burocrática e Performance Estatal: desvendando a caixa preta do município. *Administração Pública e Gestão Social*, 11(4).
- Cavalcante, S.; Lotta, G. S., & Pires, R. R. C. (2018). Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua. *Burocracia e políticas públicas no Brasil: Interseções analíticas*, 227-246.

- Cavalcante, P., & Carvalho, P. (2017). Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. *Revista de Administração Pública*, 51, 1-26.
- Cavalcante, P. L.; Lotta, G. S., & Yamada, E. M. K. (2018). O desempenho dos burocratas de médio escalão: determinantes do relacionamento e das suas atividades. *Cadernos Ebape. BR*, 16, 14-34.
- Censon, D., & Barcelos, M. (2020). O papel do Estado na gestão da crise ocasionada pela Covid-19: visões distintas sobre federalismo e as relações entre União e municípios. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, 16(4).
- Coelho, R.; Guth, F., & Loureiro, M. (2020). Capacidades governamentais municipais e desenvolvimento humano local no Brasil. *Revista Do Serviço Público*, 71(4), 778-808.
- Cohen, N., & Aviram, N. F. (2021). Street-level bureaucrats and policy entrepreneurship: When implementers challenge policy design. *Public Administration*, 99(3), 427-438.
- Euclides, F. M., & Silveira, S. D. F. R. (2020). Os Burocratas de Nível de Rua a Partir dos Modelos de Administração Pública. *Desenvolvimento em Questão*, 18(51),33-48.
- Evans, P. (1993). O Estado como problema e solução. *Lua Nova: revista de cultura e política*, 107-157.
- Evans, T., & Harris, J. (2004). Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion. *British journal of social work*, 34(6), 871-895.
- Fernandes, C. C. C., & Palotti, P. L. D. M. (2019). Profissionalizando a burocracia e construindo capacidades: avanços desiguais na administração pública brasileira?. *Revista de Administração Pública*, 53, 687-710.
- Ferreira, R. R., & Nascimento, R. P. Federalismo e políticas educacionais no Brasil: contextos e rupturas. *Research, Society and Development*, 7(2), 2018.
- Gil, A. C. (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa*. Atlas.

- Gil, A. G. (2021). Princípio federativo e conflitos de competências constitucionais: uma análise sob o enfoque da gestão de crise da saúde pública na Pandemia de Covid-19. *Revista de Ciências do Estado*, 6(1).
- Gomide, A. D. Á.; Pereira, A. K., & Machado, R. A. (2018). Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In R. Pires, G. Lotta, & V. E. de Oliveira (Orgs.), *Burocracia e políticas públicas no Brasil interseções analíticas*. Ipea.
- Grin, E. J., & Abrucio, F. L. (2018). Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. *Revista do Serviço Público*, 69, 85-122.
- Grin, E. J.; Nascimento, A. B. Do; Abrucio, F. L., & Fernandes, A. S. (2018). Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. *Cadernos Gestão Pública E Cidadania*, 23(76).
- Grin, E. J.; Demarco, D. J., & Abrucio, F. L. (2021). *Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro*. Ed. UFRGS.
- Hupe, P., & Hill, M. Street-level bureaucracy and public accountability. (2007). *Public Administration*, 85(2), 279-299.
- Jaccoud, L. D. B., & Vieira, F. S. (2018). Federalismo, integralidade e autonomia no SUS: desvinculação da aplicação de recursos federais e os desafios da coordenação. In *Texto para Discussão*. Ipea.
- Lei que institui o plano o de cargos, carreira e vencimentos dos servidores públicos do Município de Arapuã, nº 297 (2008).
- Lima, N. D. C. M. Diretores escolares: burocratas de nível de rua ou médio escalão?. (2019). *Revista Contemporânea de Educação*, 14(31), 84-103.
- Leite Lima, L.; Lui, L.; Biasi Ruiz, K. P.; Reis Salgado Dias, G. V.; Pazini Papi, L., & Demarco, D. J. (2020). Plano Plurianual como proxy para medir capacidades estatais: um estudo sobre o

planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 12.

Lima-Silva, F.; Sandim, T. L.; Magri, G. M., & Lotta, G. (2020). O nível de rua na pandemia: a percepção de profissionais da linha de frente da assistência social sobre a implementação de políticas. *Revista De Administração Pública*, 54(5), 1458–1471.

Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.

Lobo, C.; Ferreira, R. N., & Nunes, M. A. (2022). A sustentabilidade fiscal e a oferta de serviços públicos: uma análise dos municípios brasileiros de pequeno porte. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 14, 2022.

Lotta, G. (2008). *Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível da rua no Programa Saúde da Família*. [Tese de Doutorado] – Universidade de São Paulo.

Lotta, G. (2018). Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas. *Revista de Sociologia e Política*, 26, 145-173.

Lotta, G., & Kirschbaum, C. (2022). Dois pesos e duas medidas na sala de aula: análise das redes sociosemânticas de categorização operadas por professores. *Revista de Administração Pública*, 56, 100-133.

Lotta, G. S.; Magri, G. M.; Nunes, A. C.; Benedito, B. S.; Aliberti, C.; Ribeiro, E. C.; Silva, F. L.; Thomazinho, G.; Pereira, G.; Miranda, J. R.; Corrêa, M. G.; Silveira, M. C.; Krieger, M. G. M.; Barcellos, T., & Santos, A. (2021). O impacto da pandemia de Covid-19 na atuação da burocracia de nível de rua no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, (35).

Lotta, G. S.; Pires, R. R. C., & Oliveira, V. E. (2014). Burocratas de Médio Escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. *Revista Do Serviço Público*, 65(4), 463-492.

- Lotta, G., & Santiago, A. (2017). Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estado de burocracia. *BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais*, 83, 21-42.
- Lotta, G. S., & Vaz, J. C. (2015). Arranjos Institucionais de Políticas Públicas: aprendizados a partir de casos do Brasil. *Revista do Serviço Público*, 66(2), 171-194.
- Lui, L.; Segatto, C.; Albert, C., & Marques, R. (2023). Capacidades estatais e políticas municipais de Educação durante a pandemia de Covid-19
- Mann, M. (1984). The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology/Archives européennes de sociologie*, 25(2), 185-213.
- Marengo, A. (2017). Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros. *Dados*, 60(4), 1025–1058.
- Marengo, A.; Strohschoen, M. T. B., & Joner, W. (2017). Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. *Revista de Sociologia e Política*, 25, 03-21.
- Martins, M. B., & Carbonai, D. (2022). Entre o vínculo e o distanciamento: desafios na atuação de Agentes Comunitárias de Saúde. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 37.
- Menicucci, T., & Leandro, J. G. (2022). Arranjo Federativo e Desigualdades em Saúde no Brasil e na Argentina. *Dados*, 66.
- Novato, V. O. L.; Najberg, E., & Lotta, G. S. (2020). O burocrata de médio escalão na implementação de políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, 54(3), 416-432.
- Oliveira, V. E., & Abrucio, F. L. (2018). Burocracia de médio escalão e diretores de escola: um novo olhar sobre o conceito. In R. Pires, G. S. Lotta, & V. E. Oliveira (Orgs), *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Ipea.

- Pereira, A. K.; Machado, R.; Cavalcante, P.; Gomide, A.; Bersch, K.; Magalhães, A.; Goellner, I., & Pires, R. (2019). *Qualidade do Governo e Capacidades Estatais: Resultados do Survey sobre Governança Aplicado no Brasil*. (Relatório de Pesquisa), Ipea.
- Peters, B. G. (2001). *The Future of Governing*. University Press of Kansas.
- Pires, R. (2018). O trabalho na burocracia de médio escalão e sua influência nas políticas públicas. In R. Pires, G. S. Lotta, & V. E. Oliveira (Orgs), *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Ipea.
- Recktenwaldt, M., & Junges, J. R. (2017). A organização e a prática da Vigilância em Saúde em municípios de pequeno porte. *Saúde e Sociedade*, 26, 367-381.
- Rodrigues, L. P. D., & Silveira, S. D. F. R. (2022). Desafios da ação discricionária dos Burocratas de Nível de Rua na implementação de um programa habitacional em pequenos municípios. *Research, Society and Development*, 11(4).
- Sátyro, N. G. D., & D'Albuquerque, R. W. (2020). O que é um Estudo de Caso e quais as suas potencialidades. *Sociedade e Cultura*, 23.
- Segatto, C. I.; Euclides, F. M., & Abrucio, F. (2021). Capacidades estatais e seus efeitos nas Políticas Municipais de Educação. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 26(84).
- Silva, R. G., & Valadão Júnior, V. M. (2022). Capacidades Estatais Municipais: Proposta para uma Agenda de Pesquisa e Percurso Metodológico. *Administração Pública e Gestão Social*, 14(4).
- Sousa, K. C. S. (2018). Estado, federalismo e políticas educacionais—implicações na educação brasileira. *Research, Society and Development*, 7(4).
- Sousa, K. C. S., & Castro, A. M. D. A. (2018). Federalismo e Planejamento Educacional: uma análise a partir do Plano de Ações Articuladas (PAR). *Revista Eletrônica de Educação*, 12(3), 605-620.

- Souza, C. (2018). Federalismo e capacidades estatais: o papel do Estado-membro na política de assistência social. In R. Pires, G. S. Lotta, & V. E. Oliveira (Orgs), *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Ipea.
- Souza, C. (2016). Bureaucracy and Policy Implementation. *Brazilian Political Science Review*, 10(3), 1-3.
- Stake, R. E. (2016). *Pesquisa qualitativa: estudando como as coisas funcionam*. Penso Editora.

APÊNDICE A – INSTRUMENTO DE PESQUISA

Prezado Servidor,

Me chamo Marcelo Bagatim de Jesus e atuo como Contador Público desde 2017 no Município de Arapuã - Paraná. Estou cursando o Mestrado Profissional em Administração Pública na Universidade de Brasília - UnB, em parceria com o MEC. No âmbito deste mestrado, estou conduzindo uma pesquisa sobre a percepção dos meus colegas Burocratas de Nível de Rua que atuam na atividade-fim do município, ou seja, nas escolas públicas municipais, unidades básicas de saúde. O questionário presente foi elaborado com esse propósito.

É importante ressaltar que o questionário não busca identificar o respondente, e não será coletado nenhum dado que comprometa seu anonimato, incluindo o endereço de e-mail. Os dados fornecidos serão analisados de forma conjunta, garantindo a confidencialidade. As contribuições e análises resultantes serão utilizadas com fins acadêmicos, contribuindo para o conhecimento do Município de Arapuã e proporcionando uma visão sistêmica e assessoramento estratégico para as decisões para os gestores da Entidade.

Ao participar da pesquisa é totalmente voluntário, e ao responder ao questionário, o participante consente em fazer parte deste estudo.

Desde já, agradeço sua participação!

1. Qual sua função/cargo?
2. Na sua função há contato direto com prestação de serviço ao público/cidadão?
3. Você entende que no exercício de suas funções, por vezes, são cobradas tarefas que fogem ao escopo do seu cargo? De qual tipo?
4. Na sua função há contato direto com dirigentes? De quais cargos?
5. No exercício do seu cargo existe necessidade de interações/relações com outras unidades do governo municipal, estadual ou federal? Se sim, mencione.
6. Você atua representando o governo municipal em alguma instância colegiada com a sociedade civil (conselho, Grupo de trabalho, etc)?, Se sim, qual seu papel nela?
7. Você se percebe como um servidor que implementa a política pública de sua área?
8. No exercício de suas funções, você decide quem são as pessoas a serem atendidas pela política que implementa?
9. No exercício de suas funções você recebe reclamações /demandas do público/cidadãos, e tem canais para reportar isso para seus dirigentes?
10. Você entende que existe um grau de liberdade para decidir diante de situações em que não há tempo para consultar seus superiores? Se sim, poderia exemplificar?
11. Você já teve oportunidade de participar de alguma atividade que resultou em uma ação do governo municipal? De que forma?

