

Área Temática: APG3- Administração pública, governo e terceiro setor

**COVID-19 E OS IMPACTOS NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: RELATOS DAS
EXPERIÊNCIAS VIVIDAS POR BUROCRATAS DE MÉDIO ESCALÃO E
BUROCRATAS DE COLARINHO BRANCO**

Resumo: Os Burocratas de Colarinho Branco (BORGES; CAPPELLE, 2018) e de Médio Escalão (NOVATO; NAJBERG; LOTTA, 2020) estão a todo tempo diante do processo de tomada de decisão. Entretanto, o ano de 2020 se tornou extremamente desafiador aos burocratas em face do vírus que surgiu na China ao final de 2019 provocando a pandemia da COVID-19 e um cenário sem precedentes. Sob esse contexto questionou-se: quais os desafios e impactos que a pandemia tem provocado na gestão pública municipal? Assim, objetivou-se compreender os desafios diante da COVID-19 sob os aspectos legal, administrativo, orçamentário e financeiro e os seus impactos para a área de saúde e educação a partir das experiências vividas em um Município do sul de Minas Gerais. Foi utilizado a metodologia de estudo de caso, entrevistas *online* e a análise de conteúdo de Bardin (2011). Os resultados apontaram a ausência de protocolos por parte do Ministério da Saúde, o uso de tecnologias para o teletrabalho, as mudanças orçamentárias, o aumento das despesas e o recebimento tardio da ajuda financeira dos governos federal e estadual como os maiores desafios e grandes impactos negativos comprometendo a saúde e a educação brasileira.

Palavras-chave: COVID-19; Impacto; Gestão Pública Municipal.

Abstract: The White Collar Bureaucrats (BORGES; CAPPELLE, 2018) and the Middle Tier (NOVATO; NAJBERG; LOTTA, 2020) are constantly facing the decision-making process. However, the year 2020 has become extremely challenging for bureaucrats in the face of the virus that emerged in China at the end of 2019 causing the pandemic of COVID-19 and an unprecedented scenario. In this context, the question was asked: what are the challenges and impacts that the pandemic has caused in municipal public management? Thus, the objective was to understand the challenges facing COVID-19 from the legal, administrative, budgetary and financial aspects and its impacts on the health and education area from the experiences lived in a city in the south of Minas Gerais. The case study methodology, online interviews and content analysis by Bardin (2011) were used. The results pointed out the lack of protocols on the part of the Ministry of Health, the use of technologies for teleworking, budget changes, increased expenses and late receipt of financial aid from the federal and state governments as the biggest challenges and major negative impacts compromising Brazilian health and education.

Key words: COVID-19; Impact; Municipal Public Management.

1. INTRODUÇÃO

No final do ano de 2019 surgiu na China um vírus totalmente inesperado do qual se tinha pouquíssimas informações e nenhuma certeza, mas o que de fato não se sabia é que estava nascendo naquele momento um cenário sem precedentes e que mudaria a realidade mundial a partir de 2020. O vírus pertencente a família coronavírus e causador da doença infecciosa que ficou conhecida por COVID-19 se espalhou rapidamente pelos países sendo declarado pela OMS- Organização Mundial da Saúde como uma pandemia (HEYMANN; SHINDO, 2020), ou seja, quando se constitui uma emergência de saúde pública de relevância internacional e tal conjuntura exigiu respostas urgentes da Administração Pública.

Cada nação respondeu com atuações diferentes frente a esse contexto imprevisível inclusive o Brasil que, por ser um Estado democrático e descentralizado, é regido por leis federais embora haja espaço para a discricionariedade dos estados e municípios e, considerando o tamanho do território brasileiro, seus 26 estados, Distrito Federal e 5570 municípios (IBGE, 2020) é certo que decisões para enfrentar uma pandemia como esta resulta no mínimo em deliberações distintas. Alguns estados como Minas Gerais, por exemplo, tiveram a iniciativa de desenvolver projetos que irão orientar o enfrentamento à pandemia e a retomada segura das atividades econômicas nos municípios mineiros. O plano recebeu o nome de “Minas Consciente-retomando a economia do jeito certo” e estabelece critérios para o fechamento e reabertura das atividades econômicas (BRASIL, 2020b). Até o momento, a adesão é facultativa, mas o Município que optar por não aderir ao plano terá que seguir regras mais severas para a retomada econômica.

Além do impacto negativo causado na economia, a COVID-19 também impactou severamente outras áreas igualmente relevantes como a saúde e a educação. O sistema SUS- Sistema Único de Saúde brasileiro mundialmente conhecido, não têm conseguido responder a contento as demandas dos infectados pelo vírus e a educação ficou profundamente comprometida. E é neste contexto que decisões como aderir a um plano estadual, fechar ou abrir o comércio local, como garantir que todos os infectados tenham acesso a um atendimento de saúde digno e como retomar a educação sem prejudicar a construção do conhecimento garantindo a segurança dos alunos que os gestores públicos se encontram atualmente. São julgamentos, escolhas que precisam estar balizados pelo aspecto social, legal, econômico e, considerando a estrutura burocrática da Administração Pública, estão a cargo dos chamados Burocratas de Alto Escalão (NOVATO; NAJBERG; LOTTA, 2020) ou também denominados de Burocratas de Colarinho Branco (BORGES; CAPPELLE, 2019) com auxílio dos Burocratas de Médio Escalão (PIRES, 2018).

Nesse sentido e, diante dos enormes desafios que a pandemia tem provocado para a Administração Pública exigindo de seus gestores/burocratas uma adaptação rápida a um contexto totalmente novo é extremamente importante discutir sobre as dificuldades encontradas pelos Municípios frente a tamanho impacto, entender como os gestores públicos têm atuado para minimizar os problemas causados pela COVID-19 e que ações estão sendo feitas para a reestruturação dos serviços públicos em tais circunstâncias. Reflexões como esta também são relevantes a medida que contribuem para melhorar a gestão pública, especialmente a nível municipal, a partir do compartilhamento das experiências vividas por tomadores de decisão que estão atuando cotidianamente com esta pandemia.

2. PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVO

Partindo do pressuposto de que a COVID-19 mudou o cenário mundial e exigiu respostas urgentes com adaptações rápidas da Administração Pública questiona-se: quais os desafios e impactos que a pandemia proporcionou a gestão pública municipal? Em busca de resposta para esta indagação e, a partir do contexto apresentado, esta pesquisa tem como objetivo compreender quais os desafios que a COVID-19 tem provocado na gestão pública municipal sob os aspectos legal, administrativo, orçamentário e financeiro e os seus impactos provocados para a área de saúde e educação, a partir das experiências vividas por Burocratas de Médio Escalão e Burocratas do Colarinho Branco em um Município localizado no sul do estado de Minas Gerais.

3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O termo “Burocrata” vem do modelo weberiano de burocracia (Hall, 2002; Rua e Aguiar, 2006). Para o sociólogo alemão Max Weber, a burocracia é uma organização contínua, com funções específicas e cuja operação é regida por normas objetivas baseadas na racionalidade, ou seja, os meios devem ser analisados e estabelecidos de maneira totalmente formal e impessoal a fim de alcançarem os fins pretendidos. O burocrata nessa organização seria um fiel executor dos serviços atuando conforme as regras hierárquicas definidas (Rua e Aguiar, 2006).

Há discussões na literatura nacional e internacional quanto a quem seriam esses burocratas. Os estudos brasileiros nesta linha têm adotado a separação dos burocratas pelas funções que desempenham e pelo poder de decisão, por exemplo, Lipsky (2010), Lotta (2012) e Novato, Najberg e Lotta (2020) denominam servidores entre eles policiais, professores, assistentes sociais e profissionais de saúde que atuam prestando os serviços diretamente aos beneficiários das políticas públicas por Burocratas de Nível de Rua. Pires (2012) chama de Burocratas de Médio Escalão aqueles que ocupam cargos de assessoramento e que auxiliam os gestores nas decisões políticas e na formulação de políticas públicas sendo gerentes, diretores, chefes, assessores e todos os demais agentes que podem receber uma série de outras nomenclaturas de cargos, segundo o autor e, que são encarregados de operacionalizar as estratégias definidas nos altos escalões da burocracia. Borges e Cappelle (2018) por sua vez, cunharam a terminologia Burocratas do Colarinho Branco para designar aqueles que possuem discricionariedade para tomar decisões nas organizações públicas, ou seja, Prefeitos, Secretários Municipais, Governadores, Secretários de Estado, Presidente da República e Ministros por exemplos.

Já em alguns trabalhos internacionais como o de Beyers e Kerremans (2004) os autores compreendem que essa separação não existe, principalmente, se for considerado o que Weber caracterizou como sendo burocracia. Para os autores, é necessário afastar a dicotomia entre políticos e burocratas que tem sido tão utilizada na literatura e compreender que todos que atuam na gestão pública são essencialmente burocratas, pois independente da função e cargo que ocupam ou da atividade que desempenham, são obrigados a atuar conforme se determina a lei objetivando o mesmo resultado final. Nesta proposição de que todos os que estão a serviço público são burocratas, Beyers e Kerremans (2004) enfatizam que haveria apenas os burocratas técnicos e os burocratas políticos. Os primeiros são especialistas capazes de transformar informação em resultados que ao final, refletem

de forma positiva na política e os últimos estão intimamente ligados e são dependentes politicamente tendo como principal função contrabalancear o impacto proporcionado pelos burocratas técnicos, ou seja, são burocratas com uma função política que têm a tarefa de combinar conhecimentos técnicos com as preocupações de legitimidade de seus mestres políticos.

Para os fins desta pesquisa, foram utilizados os termos discutidos na literatura nacional. Os Burocratas de Colarinho Branco e os Burocratas de Médio Escalão estão a todo tempo diante do processo de tomada de decisões, cabendo aos primeiros, a responsabilidade legal, social e ética por todos os atos praticados na Administração Pública e, para tanto, contam com as orientações técnicas e jurídicas dos últimos. São desta forma, os condutores de todas as atividades desempenhadas pelas organizações públicas e dos serviços públicos prestados a sociedade. Nesse contexto de responsabilidade com a *res pública*, o ano de 2020 se tornou extremamente desafiador aos burocratas colocando-os diante de uma situação abastada de decisões a serem tomadas e de reflexões a serem feitas.

Em dezembro de 2019 a China foi surpreendida com um vírus que rapidamente se espalhou por outros países disseminando consigo muitas dúvidas e receios porque se tinha pouco conhecimento sobre ele e nenhuma certeza quanto aos seus efeitos (BRASIL, 2020). Em pouco tempo, já no início de 2020, o coronavírus (SARS-CoV-2), causador da doença COVID-19, foi declarado como uma pandemia pela Organização Mundial da Saúde (HEYMANN; SHINDO, 2020) dando início a um longo processo de criação de protocolos e diretrizes para minimizar suas consequências. Isso exigiu rápidas respostas, adaptações e mudanças de paradigmas dos gestores públicos que vinham, ao menos no Brasil, em conjunturas municipais, se preparando para finalizar os seus mandatos.

A pandemia trouxe demandas sem precedentes para a Administração Pública e à medida que a doença se espalhava pelos continentes, cada nação se via obrigada a tomar decisões para iniciativas de controle sem poder se respaldar em qualquer embasamento científico concreto. Nesta linha, enquanto alguns países optaram pelo isolamento social imediato, uso obrigatório de máscaras em ambientes abertos e álcool em gel para higienização logo nos meses de janeiro e fevereiro deste ano (casos da China e Índia, por exemplos), o Brasil vivenciava a sua cultura do carnaval e quando o governo federal e os estados perceberam a gravidade da situação, cada gestor público tomou as decisões que entendia ser cabíveis para enfrentar a pandemia e tentar conter seus efeitos desastrosos.

Isso ocorreu e ocorre porque o Brasil é uma República Federativa Democrática com gestão descentralizada nos três níveis de governo: federal, estadual e municipal e, embora algumas leis federais prevaleçam, cada esfera tem sua discricionariedade administrativa para tomar decisões e eleger prioridades obedecendo sumariamente, aos princípios legais que regem a Administração Pública (MELLO, 2010). Segundo Meirelles (2011, p. 29), o poder discricionário “é o que o Direito concede à Administração, de modo explícito ou implícito, para a prática de atos administrativos com liberdade na escolha de sua conveniência, oportunidade e conteúdo” primando por assegurar o fiel cumprimento ao interesse público. Por isso, houve uma série de entendimentos e decisões divergentes entre o governo federal, os governos estaduais e os governos municipais brasileiros.

Essas discordâncias de opiniões quanto as ações que deveriam ser realizadas para combater a COVID-19 foram precursoras inclusive da substituição de alguns ministros da saúde (Burocratas de Colarinho Branco). Com essa instabilidade política a nível federal, estados e municípios fizeram suas próprias intervenções dando início

a procedimentos licitatórios para aquisição de suprimentos médicos hospitalares, de equipamentos e construção de hospitais de campanha necessários ao atendimento dos infectados com a doença, em uma tentativa de que o Sistema Único de Saúde pudesse assistir a contento a nova demanda de saúde que estava por vir em face da pandemia. Embora o atual governo tenha tentado inviabilizar as decisões descentralizadas concentrando todas as ações a nível federal, o STF- Supremo Tribunal Federal reconheceu a competência concorrente de estados, distrito federal, municípios e união no combate à Covid-19 (STF, 2020).

No entendimento da maioria dos ministros do STF a União pode legislar sobre o tema, desde que isso não vá de encontro ao exercício da autonomia dos demais entes conforme previsão legal estabelecida pelo artigo 23, inciso II da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 preservando o princípio da separação dos poderes (STF, 2020). Com a decisão do Supremo Tribunal Federal em abril de 2020 os gestores puderam então optar pelo isolamento social, fechamento das atividades comerciais, decidir sobre as atividades consideradas essenciais ou mesmo definir horários e regras de funcionamento para os comércios locais. Embora alguns estados tenham criado programas para adesão dos municípios em decisões conjuntas quanto ao retorno das atividades econômicas em período de enfrentamento da COVID-19, como é o caso dos estados de Minas Gerais e São Paulo, a decisão por aderir aos planos é optativa, mas aqueles municípios que decidirem não aderir terão que seguir protocolos mais rigorosos de retomada da economia (BRASIL, 2020b).

O fato é que a pandemia expôs os burocratas (gestores públicos) a tomarem decisões urgentes para combater a doença sem que se tivesse protocolos definidos pelas instituições de saúde, sem embasamento científico comprovado e sem consolo em decisões precedentes. Além disso, o Ministério da Saúde alterou a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 que estabelecia normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e publicou o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) pela Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020 e liberou bilhões de reais aos estados e municípios para serem utilizados no combate a pandemia (BRASIL, 2020a). A utilização desses recursos também exigiu a tomada de decisões dos burocratas para que tivessem a destinação correta e fossem usados com o máximo de eficiência possível e assim, o poder discricionário carrega consigo a responsabilidade econômica, social, legal e ética perante a sociedade.

4. METODOLOGIA

Na pesquisa científica a articulação entre ontologia, epistemologia e metodologia é necessária para que a essência do fenômeno seja encontrada, dito em outros termos, é relevante para que a natureza observada espelhe exatamente à realidade tal como ela é. Nesses termos, este estudo foi orientado por um posicionamento epistemológico interpretativista pressupondo que o conhecimento é socialmente construído (CASTAÑON, 2004) e buscando a partir disso, compreender a realidade a partir das experiências vivenciadas pelos atores envolvidos expondo suas percepções quanto aos desafios e impactos que a COVID-19 tem causado para a gestão pública municipal, o que vai ao encontro do paradigma interpretativista (BERGER; LUCKMANN, 2010).

Optou-se pela ontologia realista entendendo que a realidade investigada existe independentemente das percepções que temos dela (SACCOL, 2009), ou seja, que a

pandemia vivida mundialmente é um objeto real e não abstrato. Em coerência às orientações ontológicas, epistemológicas e paradigmáticas foi escolhida a abordagem qualitativa por acreditarmos que as percepções e as vivências não podem ser mensuradas a partir de questões meramente quantitativas (TOLEDO; SHIAISHI, 2009). Esta pesquisa é também do tipo exploratória que segundo Toledo e Shiaishi (2009, p. 104) são investigações que exploram um “[...] fenômeno dentro de uma realidade singular”.

Em termos metodológicos o método escolhido para a realizar a pesquisa foi o estudo de caso que de acordo com Yin (2015), tem como propósito investigar um fenômeno dentro de seu contexto real, particular. Os casos em estudo nem sempre podem ser extensivos a outros cenários, mas podem apresentar características semelhantes e mesmo auxiliar na compreensão do fenômeno em outras conjunturas.

Como técnica de coleta de dados utilizou-se um roteiro aberto, não-estruturado para subsidiar as entrevistas *online* realizadas estrategicamente pela Plataforma Google Meet. Optou-se por coletar os dados de forma não presencial especialmente por estarmos vivendo a pandemia sendo esta uma maneira segura e também eficaz de se realizar a presente pesquisa. As entrevistas foram feitas com seis burocratas de um Município localizado no Sul de Minas Gerais, realizadas entre os meses de junho e julho de 2020 que, em sequência, foram transcritas na íntegra e submetidas a técnica de análise de conteúdo de Bardin (2011).

Outro aspecto importante foi a opção pelo anonimato da organização pública e dos entrevistados. Isso foi relevante para que os atores da pesquisa se sentissem mais confortáveis ao relatar sobre este assunto que ainda está em curso. No quadro 1 abaixo serão apresentadas as funções, a relevância para o estudo, a definição dos burocratas e a codificação dos entrevistados.

Quadro 1: Função, relevância e codificação dos entrevistados/ atores da pesquisa

Função	Relevância	Burocratas	Codificação
Procurador Municipal	Ator relevante na explanação sobre o aspecto legal da nova legislação do COVID-19 e que orienta todos os gastos com os recursos vinculados destinados especificamente para custear as despesas públicas da pandemia.	Burocrata de Médio Escalão	BM-PM
Contadora Municipal	Ator importante para contextualizar o aspecto orçamentário vinculado ao COVID-19, apontando as dificuldades de unir legislação e orçamento e transformar isso na prática para custear as despesas públicas específicas para o controle da pandemia.	Burocrata de Médio Escalão	BM-CM
Secretário Municipal de Administração e Gestão de Pessoas	Ator importante no relato sobre os desafios encontrados nas relações de trabalho e na reestruturação dos processos e atividades públicas.	Burocrata de Colarinho Branco	BC-SMA
Secretária Municipal de Fazenda e Planejamento	Ator relevante para explicar sobre as dificuldades financeiras enfrentadas pelo Município durante a pandemia e sobre os recursos vinculativos dos gastos públicos.	Burocrata de Colarinho Branco	BC-SMF

Secretária Municipal de Saúde	Ator relevante para expor os impactos causados na área de saúde.	Burocrata de Colarinho Branco	BC-SMS
Secretária Municipal de Educação	Ator relevante para expor os impactos causados na área de educação.	Burocrata de Colarinho Branco	BC-SME

Fonte: elaborado pelos autores (2020).

A codificação acima é representada pela qualificação do burocrata seguido pela função ocupada na organização pública investigada. Os códigos facilitaram a transcrição e a análise dos resultados encontrados. A partir dos objetivos propostos foram classificadas duas categorias prévias: 1) desafios encontrados e; 2) impactos causados na gestão pública municipal. Após as transcrições, organização dos dados, desmembramento das entrevistas nas categorias, a análise temática dos resultados foi construída a partir da identificação dos núcleos de sentido conforme sugere Bardin (2011). Os resultados estão apresentados seguindo as categorias prévias estabelecidas.

5. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Os burocratas entrevistados são servidores de um Município que está localizado no sul do estado de Minas Gerais. O Município possui uma população aproximada de 100.000 mil habitantes (IBGE, 2010) e registrou até o dia 24 de julho de 2020, 198 casos confirmados da doença COVID-19 dos quais 131 pacientes já estavam recuperados, 48 estavam em isolamento social e 19 óbitos haviam ocorrido. Durante a pesquisa, todos os entrevistados informaram que o Município havia recebido recursos federais e estaduais para auxiliar no combate à pandemia. Pedimos então ao Procurador Municipal que nos relatasse em termos legais sua experiência quanto aos desafios e dificuldades encontradas pela gestão pública no enfrentamento à COVID-19:

“Bem, no início foi tudo extremamente novo para nós. Não sabíamos muito como lidar com esta situação tendo em vista que haviam poucas orientações legais disponíveis. Então, estrategicamente, orientamos o Prefeito a iniciar os procedimentos licitatórios que a Secretaria de Saúde considerasse necessário naquele momento até que tivéssemos informações mais precisas” (BM-PM).

A Secretaria de Saúde complementou:

“A pandemia do COVID-19, mostrou o despreparo das gestões federais, estaduais e municipais no enfrentamento a uma pandemia, várias carências foram apontadas desde o início da pandemia [...] A falta de definição de protocolos assistenciais, também foi um agravante no início da pandemia, já que tanto o Ministério da Saúde assim como a Secretária de Estado de Saúde publicavam várias versões atualizadas dos protocolos o que gerava confusão de qual protocolo seguir” (BC-SMS).

Os Burocratas citados relataram que um dos grandes desafios foi decidir quais ações realizar para tentar antecipar algumas ações de combate a pandemia sem saber efetivamente quais orientações legais deveriam seguir, tendo em vista que haviam inconsistências políticas no governo federal que estavam influenciando a definição de protocolos e diretrizes pelo Ministério da Saúde. Segundo o entrevistado

BM-PM quando o Supremo Tribunal Federal decidiu a favor da autonomia dos entes federados foi possível tomar decisões mais precisas e baseadas nas particularidades locais:

“Após a decisão do STF foi possível orientar o Prefeito de maneira mais precisa para que ele tomasse as decisões necessárias: foi criado um comitê composto por pessoas especializadas na área para deliberar sobre as ações da COVID-19 pelo qual foi definido os grupos de risco, a opção pelo isolamento social, o fechamento do comércio e a suspensão imediata das aulas presenciais no Município” (BM-PM).

Em complementação aos relatos do entrevistado BM-PM, o Secretário de Administração mencionou que, com a definição dos grupos de risco, foi necessário rever os processos de trabalho na Prefeitura:

“Tivemos que reestruturar todas as atividades dos servidores públicos. Começamos por listar as pessoas que se encontravam no grupo de risco e depois solicitamos a empresa que presta os serviços de sistema para o Município para disponibilizar uma modalidade de trabalho remoto. Algum tempo depois percebemos que seria necessário reduzir a carga horária e aí definimos que o horário de trabalho deveria ser reduzido e então passamos a trabalhar em apenas um período diário” (BC-SMA).

Segundo o burocrata BC-SMA, muitas dificuldades foram encontradas no início tendo em vista que muitas pessoas precisaram se adaptar nesta modalidade de trabalho a distância e manter as suas atividades em dia. O entrevistado ainda relatou que o Comitê analisava e monitorava as questões da COVID-19 diariamente e que, a medida que a situação melhorava, algumas pessoas saíam do grupo de risco:

“Foi desafiador! Quando o Comitê mudava as instruções tínhamos que entrar em contato com o servidor porque muita gente não tem o hábito de ler o Diário [Diário Oficial do Município] e nem sempre conseguíamos fazer isso em tempo real. Algumas pessoas saíram da cidade e foram ficar com seus familiares, então o retorno imediato nem sempre era possível. Isso aconteceu com o caso das lactantes” (BC-SMA).

O entrevistado relatou que no início, as lactantes foram colocadas no grupo de risco, mas não foi definido naquele momento qual seria o limite de tempo permitido as servidoras que ainda amamentavam. Então, todas que declararam que ainda estavam amamentando ficaram em trabalho remoto, mas ao perceber que seria necessário definir o tempo de lactação muitas servidoras precisaram retornar aos seus postos de trabalho presencial. Para o BC-SMA foi uma grande dificuldade controlar essa situação porque houve reclamações de outros servidores que entendiam que algumas pessoas estavam se aproveitando dessa circunstância. Ele também informou que, devido ao fato de que creches e escolas estavam fechadas, muitas servidoras não tinham com quem deixar seus filhos e, por isso, eram decisões extremamente complexas:

“Quando ocorria casos como este a decisão era de conceder férias a quem tinha direito para tentar ajudar nesta situação da pandemia” (BC-SMA).

Nesta linha apresentada pelo entrevistado BC-SMA, a Secretária de Fazenda relatou:

“Foi uma situação muito difícil! Em termos financeiros então nem se fala. Tivemos que pagar férias que não tínhamos previsto, pagar rescisão de contratos temporários, isso sem contar o aumento dos gastos em saúde pra combater a COVID-19” (BC-SMF).

De acordo com a burocrata BC-SMF foram decisões muito difíceis de serem tomadas porque foi algo inesperado e sem precedentes, o que deixava a gestão preocupada se estava seguindo o melhor caminho:

“Outra preocupação estava no orçamento. Não sabíamos se precisaria mudar as dotações orçamentárias para receber recursos específicos do estado e do governo federal, se poderíamos utilizar o orçamento que já estava previsto ou se seria necessário adequá-lo para promover ações específicas da COVID-19. Além disso, o Município gastou muito com recursos próprios até que os auxílios chegassem. Tivemos que conter os gastos né e tentar conciliar o lado orçamentário e financeiro para continuar equilibrando as contas do Município. Isso sem contar que a arrecadação diminuiu drasticamente com o fechamento do comércio” (BC-SMF).

Nesta seara apresentada pela entrevistada BC-SMF, a Contadora Municipal argumentou e explicou quais os procedimentos adotados pelo Município:

“Orçamentariamente, no caso do nosso Município, utilizamos pela primeira vez a modalidade de créditos adicionais extraordinários, permitida somente em casos de despesas urgentes e imprevisíveis, decorrentes de guerra, comoção interna e calamidade pública. Esta modalidade traz mais agilidade pois não depende de prévia autorização legislativa e foi utilizada para criar ações específicas no orçamento municipal para enfrentamento a pandemia do COVID-19” (BM-CM).

Segundo os relatos da burocrata BM-CM, o orçamento municipal foi alterado de forma inédita no qual foi acrescido as dotações de créditos adicionais extraordinários, ou seja, são rubricas definidas especificamente para receber recursos de origem extra, que não pertencem ao orçamento geral do Município. A entrevistada, em consonância aos relatos da BC-SMF, informa:

“No caso do nosso Município as primeiras ações foram tomadas com investimentos de recursos próprios do Município. Posteriormente o governo federal criou um programa e começou a transferir recursos para o enfrentamento desta pandemia. Desta forma é possível afirmar que o Governo Federal demorou para transferir recursos aos Municípios para auxiliar no enfrentamento da pandemia” (BM-CM).

A entrevistada acima se refere ao Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) criado pela Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020 (BRASIL, 2020a) enfatizando que o auxílio proveniente do governo federal foi tardio chegando a alguns municípios depois que estes já tinham realizado várias ações com recursos próprios. A Secretária de Saúde em seus relatos revelou que o Município adquiriu máscaras, respiradores, itens de higiene pessoal, material médico hospitalar e construiu o hospital de campanha com recursos próprios o que, segundo ela, acabou onerando o Município mesmo sendo ações necessárias ao combate da pandemia.

Ao término de sua entrevista, a burocrata BM-CM enfatizou:

“Com relação aos recursos transferidos pelo governo federal, o mesmo criou regras a serem seguidas que também engessam o gestor público na tomada de decisões” (BM-CM).

Ao enfatizar a dificuldade de receber recursos federais, a entrevistada corrobora dos relatos do burocrata BM-PM quanto as dificuldades de entendimento da legislação específica da COVID-19.

Pedimos também as Secretárias de Saúde e de Educação para que relatassem, a partir de suas vivências, quais os impactos que essa pandemia pode ter causado para a saúde pública e para a educação municipal. Quanto a isso a burocrata BC-SMS respondeu:

“De todos os desafios encontrados o maior problema foi o baixo número de leitos de UTI nos dois hospitais da cidade e foram várias as dificuldades, principalmente no início da pandemia, como dificuldade para adquirir EPI e equipamentos médicos hospitalares: ou as empresas não tinha para entregar ou os preços eram abusivos. E além disso, ainda contávamos com a demora interna dos processos, das conclusões das licitações porque tudo era pra ontem, precisávamos otimizar o tempo que era tudo o que um paciente infectado não tinha” (BC-SMS).

“Em termos de impacto para a saúde, acredito que o fator mais preocupante observado pela gestão municipal é a saúde mental tanto da população como dos funcionários, seja pelo isolamento ou pelo medo da doença” (BC-SMS).

Segundo a entrevistada BC-SMS além de todos os desafios encontrados para que a saúde pudesse prestar o atendimento a população o maior impacto que a pandemia poderá ocasionar está relacionado a saúde mental das pessoas. Em sua entrevista, a burocrata relata que muitos servidores da saúde estão estressados e trabalhando preocupados com a situação tanto por estarem na linha de frente no combate à COVID-19 quanto pela ausência de convivência com seus familiares.

Já a Secretária de Educação relatou:

“Nesse contexto [de pandemia] foi necessário cancelar as aulas presenciais, mas a gestão pública municipal tem se esforçado para que a prestação de serviços não seja tão afetada. No que tange a Educação, temos presenciado uma busca de alternativas como aulas remotas, atividades impressas, cursos para professores, tudo bem pensado para que o aluno não tenha perdas em seus direitos, e que a equidade e igualdade de direitos sejam preservados” (BC-SME).

Em sua entrevista a burocrata BC-SME demonstrou sua preocupação com a volta as aulas tanto na modalidade presencial quanto remota. Para ela, a convivência seria algo extremamente complicado pela falta de confiança dos pais em enviarem seus filhos às escolas e, o retorno de forma remota também é algo que precisa ser refletido porque muitas crianças das escolas públicas não possuem condições financeiras e nem estruturais para conseguir acompanhar as aulas a distância:

“O Município fez doação de cestas básicas, licitamos o cartão merenda que dá um valor mensal por aluno matriculado às famílias então imagina: como uma família que tem dificuldades para se alimentar, os pais precisam dos celulares para trabalhar ou mesmo estão desempregados, como essas famílias conseguiriam ter computadores e disposição para auxiliar os seus filhos nas atividades escolares?” (BC-SME).

“Quanto aos impactos não há dúvidas de que a educação escolar está comprometida. Acredito que ainda possamos recuperar o ano letivo com o retorno em breve, dando atividades para os alunos fazerem em casa no contraturno, mas precisamos rezar para que essa situação não demore a passar. O conhecimento já passado no início do ano terá que ser revisto... imagina o trabalho e a preocupação dos professores... é como se precisássemos recomeçar do início” (BC-SME).

Os relatos da entrevistada BC-SME revelam receio quanto ao aprendizado dos alunos e quanto ao comprometimento do ano letivo. Assim como a entrevistada BC-SMS com os servidores da saúde a burocrata BC-SME também falou sobre sua preocupação com os professores. Nos relatos dos seis burocratas fica claro que a pandemia proporcionou muitas incertezas, trouxe muitas dificuldades e que os impactos negativos não podem ser quantificados. Também é nítido que os desafios impostos a gestão pública municipal em todos os termos: legal, administrativo, orçamentário e financeiro são imensuráveis cabendo aos Burocratas de Colarinho Branco e de Médio Escalão muita reflexão no que tange ao seu poder discricionário.

6. CONCLUSÃO/CONTRIBUIÇÃO

O propósito deste trabalho foi responder a seguinte questão: quais os desafios e os impactos que a pandemia proporcionou a gestão pública municipal? Para tanto, foi conduzida uma pesquisa em um Município localizado no sul do estado de Minas Gerais com o objetivo de compreender quais os desafios que a COVID-19 provocou na gestão pública à luz dos aspectos legal, administrativo, orçamentário e financeiro e os seus impactos para a área de saúde e educação. Os entrevistados Burocratas de Médio Escalão e Burocratas do Colarinho Branco relataram suas experiências apresentando suas vivências e preocupações em relação aos efeitos dessa doença.

Embora o contexto mundial ainda esteja vivenciando a pandemia e que muitas coisas virão a mudar inclusive para a própria Administração Pública, é possível a partir dos resultados aqui encontrados fazer algumas considerações e responder ao problema que originou esta investigação. A gestão pública municipal encontrou vários desafios para conduzir os serviços públicos diante da COVID-19:

- 1) em termos legais, a ausência de protocolos e orientações concisas, precisas e rápidas provenientes do governo federal/Ministério da Saúde foi um grande dificultador quanto à tomada de decisões em relação ao isolamento social, ao fechamento e abertura das atividades comerciais e a definição de grupos de risco;
- 2) em termos administrativos, a necessidade de afastamento em trabalho remoto dos servidores que compunham o grupo de risco e a dificuldade de encontrar tecnologias que permitissem o teletrabalho de maneira eficaz foram os maiores desafios;
- 3) em termos orçamentários, a maior dificuldade esteve atrelada às dúvidas quanto as mudanças no orçamento, especialmente, quanto a necessidade de abrir créditos adicionais extraordinários para efetuar as despesas relacionadas à COVID-19;

- 4) em termos financeiros, foram vários desafios: aumento das despesas para aquisição de materiais médico hospitalares, de equipamentos e estruturas hospitalares; aumento quanto às rescisões contratuais e o recebimento tardio da ajuda financeira advinda do governo federal e estadual.

Quanto aos impactos causados à gestão pública municipal, é certo que não se pode quantificar os efeitos negativos da pandemia e que muitos desses impactos ainda serão percebidos no decorrer dos anos, mas é possível expor quatro áreas que estão sendo extremamente afetadas: economia, saúde, educação e desenvolvimento social. A economia tem sofrido drasticamente com o fechamento das atividades comerciais e, com isso, o comerciante não vende, demite e não pode garantir o emprego de seus funcionários, a arrecadação diminui, e as pessoas sem emprego não podem suprir suas necessidades básicas aumentando assim, a pobreza e expondo as famílias a situação de vulnerabilidade social.

A saúde, começa a entrar em colapso uma vez que não consegue atender a demanda de pessoas que estão ficando doentes porque não têm trabalho e muitas vezes nem sustento adequado para garantir sua própria sobrevivência. A educação está comprometida em todos os níveis do conhecimento e o futuro de muitos jovens que estavam prestes a ingressar nas universidades e faculdades agora é incerto. A única certeza que se pode ter neste momento, é que 2020 jamais será esquecido, principalmente, pelos impactos negativos causados pela pandemia da COVID-19.

Para futuras agendas de pesquisa sugere-se a ampliação deste estudo para multicascos conhecendo as vivências de outros burocratas, em outros municípios ou mesmo para a esfera estadual e federal e sua possível aplicação, resguardadas as devidas conjunturas locais, em momentos posteriores, em que a pandemia possa ter seus efeitos controlados e ou minimizados. Quanto a metodologia adotada, especialmente no que tange a estratégia de pesquisa via Plataforma virtual, esta se mostrou interessante, adequada e eficaz para a coleta de dados considerando principalmente, a atual situação pandêmica que nos impossibilita de ter contatos físicos neste momento para garantir a segurança de todos.

Diante do exposto, espera-se que este trabalho possa trazer contribuições acadêmicas no sentido de estimular discussões acerca desta temática que ainda carece de estudos na literatura nacional e internacional (ponto este que se mostrou como um dificultador para o desenvolvimento desta pesquisa) e que o estudo aqui apresentado possa ter contribuições práticas também no intuito de auxiliar reflexões pelos gestores públicos em todas as esferas governamentais brasileiras possibilitando discussões positivas que tragam melhorias efetivas e impactos positivos à Administração Pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARDIN, L. Análise de conteúdo (Edições 70). **Lisboa. Portugal**, 2011.

BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. A Construção Social da Realidade, 3ª edição, trad. **Ernesto de Carvalho, Lisboa, Dinalivro**, 2010.

BEYERS, J; KERREMANS, B. Bureaucrats, politicians, and societal interests: How is European policy making politicized? **Comparative Political Studies**, v. 37, n. 10, p. 1119-1150, 2004.

BORGES, D. A. H.; CAPPELLE, M. C. A. Ações empreendedoras públicas: uma análise crítica dos discursos de um burocrata do colarinho branco. In: XLIII ENCONTRO DA ANPAD/EnANPAD, 2019, São Paulo. **Anais...** 2019.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 21 jul. 2020a.

BRASIL. **Minas Consciente: retomando a economia do jeito certo**. Disponível em: <<https://www.mg.gov.br/minasconsciente/entenda-o-programa>>. Acesso em: 21 jul. 2020b.

BRASIL. **O que é o COVID-19**. Disponível em: < <https://coronavirus.saude.gov.br/>>. Acesso em: 19 jul. 2020.

CASTAÑON, G. A. Construcionismo social: uma crítica epistemológica. **Temas em Psicologia**, v. 12, n. 1, p. 67-81, 2004.

HALL, T. E. Live bureaucrats and dead public servants: how people in government are discussed on the floor of the House. **Public Administration Review**, v. 62, n. 2, p. 242-251, 2002.

HEYMANN, D. L.; SHINDO, N. COVID-19: what is next for public health? **The Lancet**, v. 395, n. 10224, p. 542-545, 2020. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)30374-3](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30374-3).

IBGE. **Conheça cidades e estados do Brasil**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br>>. Acesso em: 01 jul. 2020.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service**. Russell Sage Foundation, 2010.

LOTTA, G. S. Desvendando o papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação: o caso dos agentes comunitários de saúde. **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, p. 221-259, 2012.

MEIRELLES, H. L. et al. Direito Administrativo Brasileiro, 37ª edição. **São Paulo, Malheiros**, p. 705, 2011.

MELLO, C. A. B. de. Discrecionariiedade e Controle Judicial. 10ª tiragem. **São Paulo: Malheiros**, 2010.

NOVATO, V. de O. L.; NAJBERG, E.; LOTTA, G. S. O burocrata de médio escalão na implementação de políticas públicas. **RAP: Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 54, n. 3, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220190228>.

PIRES, R. R. C. O Trabalho na burocracia de médio escalão e sua influência nas políticas pública. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018.

RUA, M. das. G.; AGUIAR, A. T. A política industrial no Brasil, 1985-1992: políticos, burocratas e interesses organizados no processo de policy-making. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 12, 2009.

SACCOL, A. Z. Um retorno ao básico: compreendendo os paradigmas de pesquisa e sua aplicação na pesquisa em administração. **Rev. Adm. UFSM**, v. 2, n. 2, p. 250-269, 2009.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL- STF. STF reconhece competência concorrente de estados, DF, municípios e União no combate à Covid-19. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441447&ori=1>. Acesso em: 20 jul. 2020.

TOLEDO, L. A.; SHIAISHI, G. de F. Estudo de caso em pesquisas exploratórias qualitativas: um ensaio para a proposta de protocolo do estudo de caso. **Revista da FAE**, v. 12, n. 1, 2009.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: Planejamento e métodos**. Bookman editora, 2015.