

**CARLOS EDUARDO GUILARDUCCI FONSECA**

**DA EMERGÊNCIA À PANDEMIA: ANÁLISE DA ATUAÇÃO DOS BOMBEIROS MILITARES DE MINAS GERAIS À LUZ DA BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

Orientador: Josiel Lopes Valadares

**VIÇOSA - MINAS GERAIS  
2023**

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade  
Federal de Viçosa - Campus Viçosa**

T

F676d  
2023  
Fonseca, Carlos Eduardo Guilarducci, 1983-  
Da emergência à pandemia: análise da atuação dos bombeiros militares de Minas Gerais à luz da burocracia de nível de rua / Carlos Eduardo Guilarducci Fonseca. – Viçosa, MG, 2023.

1 dissertação eletrônica (108 f.): il. (algumas color.).

Inclui apêndices.

Orientador: Josiel Lopes Valadares.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa, Departamento de Administração e Contabilidade, 2023.

Referências bibliográficas: f. 90-99.

DOI: <https://doi.org/10.47328/ufvbbt.2023.233>

Modo de acesso: World Wide Web.

1. Minas Gerais. Corpo de Bombeiros - Avaliação.  
2. COVID-19 (Doença) - Aspectos sociais. I. Valadares, Josiel Lopes, 1986-. II. Universidade Federal de Viçosa. Departamento de Administração e Contabilidade. Programa de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

CDD 22. ed. 363.37068


**CARLOS EDUARDO GUILARDUCCI FONSECA**

**DA EMERGÊNCIA À PANDEMIA: ANÁLISE DA ATUAÇÃO DOS BOMBEIROS MILITARES DE MINAS GERAIS À LUZ DA BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.


APROVADA: 13 de março de 2023.

Assentimento:

 Documento assinado digitalmente  
CARLOS EDUARDO GUILARDUCCI FONSECA  
Data: 04/05/2023 11:55:31-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Carlos Eduardo Guilarducci Fonseca  
Autor

 Documento assinado digitalmente  
JOSIEL LOPES VALADARES  
Data: 04/05/2023 15:12:38-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Josiel Lopes Valadares  
Orientador

*A Deus toda honra e glória.*

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus minha rocha e fortaleza.

Aos meus pais que me ensinaram os valores e princípios para nunca desistir.

À minha esposa e companheira que tem me suportado com seu ombro amigo nos momentos mais difíceis.

Aos meus filhos que sofreram com minha ausência durante o tempo empregado na pesquisa.

À Universidade Federal de Viçosa, pela oportunidade de realizar a pós-graduação.

Ao Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais onde tenho a oportunidade de me realizar profissionalmente e onde posso fazer o bem para outras pessoas.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pela concessão da bolsa de estudos.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG), pela concessão da bolsa de estudos.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela concessão da bolsa de estudos.

## RESUMO

FONSECA, Carlos Eduardo Guillarducci, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, março de 2023. **Da emergência à pandemia: análise da atuação dos bombeiros militares de Minas Gerais à luz da burocracia de nível de rua.** Orientador: Josiel Lopes Valadares.

Esta pesquisa busca analisar a atuação dos bombeiros militares de Minas Gerais na rotina e na pandemia (Covid-19) em comparação ao contexto de rotina. As pesquisas sobre a burocracia de nível revelaram que médicos, enfermeiros, policiais, assistentes sociais e professores mantiveram suas atividades durante o período de pandemia, sobretudo aqueles voltados aos serviços de emergência. A compreensão individual da atuação dos bombeiros de Minas pode contribuir no entendimento do desempenho organizacional do CBMMG e, conseqüentemente, na melhoria dos serviços ofertados à população. Definiu-se assim como objeto empírico os bombeiros militares do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais, enquanto burocratas de nível de rua. A partir da análise textual dos documentos coletados e da análise dos dados de uma amostra representativa do universo (n=382), obtidos por meio de uma *survey*, buscou-se compreender a influência da pandemia e das variáveis componentes da atuação dos bombeiros na linha de frente, na rotina e na crise. Os documentos foram analisados e categorizados em: i) orientações de autoproteção, ii) interrupção de serviços, iii) maior exposição ao risco, e iv) acréscimo de funções. Para a etapa quantitativa foi desenvolvido o constructo “atuação da linha de frente”, observado em quatro dimensões: discricionariedade, individual, relacional e institucional. Os dados primários foram analisados empregando técnicas multivariadas de análise de dados (análise descritiva, análise fatorial exploratória e testes de medianas). Partiu-se da premissa de que os ambientes de crises são permeados de aspectos que diferem daqueles encontrados nas rotinas dos serviços de emergência. A pesquisa contribui para a compreensão da atuação da linha de frente e, por conseguinte, no desempenho organizacional do CBMMG frente à pandemia, além de propor um instrumento de medida multidimensional validado para a atuação da linha de frente. Teoricamente, a pesquisa avança sobre o tema da burocracia de nível de rua, sobremaneira com um grupo de profissionais de emergências, pertencentes a uma organização pública militar, onde a discricionariedade é vista como negativa e no desenvolvimento de um

instrumento de medida validado e replicável para a atuação da linha de frente, seja na rotina ou nas crises. Os resultados revelaram há diferenças significativas entre a atuação da linha de frente de rotina e de crise e que a dimensão individual é a que mais contribui para a atuação dos bombeiros tanto na rotina, quanto na pandemia. No entanto, as dimensões discricionariedade e institucional não foram moldadas pela pandemia. Embora tenha-se identificado uma maior ambiguidade de objetivos e complexidade normativa, o espaço discricionário e as mudanças nas regras e procedimentos não trouxeram diferenças na atuação dos bombeiros, durante a pandemia que preferiram agir mais centrados na política. Muito do que foi encontrado na pesquisa é restrito à crise sanitária da pandemia e, portanto, novas investigações devem avançar na compreensão da atuação do bombeiro militar de Minas Gerais em outras crises, ou em estudos paralelos aos de outros corpos de bombeiros dos estados brasileiros. Por último, a compreensão sobre a cultura organizacional do CBMMG pode também contribuir no entendimento da atuação de seus indivíduos e na melhoria do serviço público.

Palavras-chave: Burocratas de nível de rua. Bombeiros. Crise. Pandemia.

## ABSTRACT

FONSECA, Carlos Eduardo Guilarducci, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, March 2023. **From emergency to pandemic: analysis of the performance of military firefighters in Minas Gerais in the light of street-level bureaucracy.** Advisor: Josiel Lopes Valadares.

This research seeks to analyze the performance of military firefighters in Minas Gerais in the pandemic (Covid-19) routine in comparison to the routine context. Research on level bureaucracy revealed that doctors, nurses, police, social workers and teachers maintained their activities during the pandemic period, especially those working in emergency services. The individual understanding of the performance of firefighters in Minas can contribute to the understanding of the organizational performance of the CBMMG and, consequently, to the improvement of the services offered to the population. Thus, the military firefighters of the Minas Gerais Military Fire Brigade were defined as an empirical object, as street-level bureaucrats. Based on the textual analysis of the documents collected and the analysis of data from a representative sample of the universe (n=382), obtained through a survey, an attempt was made to understand the influence of the pandemic and the variables that make up the performance of firefighters on the line head on, in routine and in crisis. The documents were analyzed and categorized into: i) self-protection guidelines, ii) interruption of services, iii) greater exposure to risk, and iv) addition of functions. For the quantitative stage, the construct "frontline performance" was developed, observed in four dimensions: discretion, individual, relational and institutional. Primary data were analyzed using multivariate data analysis techniques (descriptive analysis, exploratory factor analysis and median tests). It was based on the premise that crisis environments are permeated with aspects that differ from those found in the routines of emergency services. The research contributes to the understanding of frontline performance and, therefore, the organizational performance of CBMMG in the face of the pandemic, in addition to proposing a validated multidimensional measurement instrument for frontline performance. Theoretically, the research advances on the subject of street-level bureaucracy, especially with a group of emergency professionals, belonging to a public military organization, where discretion is seen as negative, and on the development of a validated and replicable measurement instrument for front-line

performance, whether in routine or in crises. The results revealed that there are significant differences between routine and crisis frontline performance and that the individual dimension is the one that most contributes to the performance of firefighters both in routine and in the pandemic. However, the discretionary and institutional dimensions were not shaped by the pandemic. Although greater ambiguity of objectives and regulatory complexity were identified, the discretionary space and changes in rules and procedures did not bring differences in the performance of firefighters, during the pandemic they preferred to act more centered on politics. Much of what was found in the research is restricted to the health crisis of the pandemic and, therefore, further investigations should advance in understanding the performance of the military firefighters of Minas Gerais in other crises, or in studies parallel to those of other fire departments in the Brazilian states. Finally, understanding the organizational culture of the CBMMG can also contribute to understanding the performance of its individuals and improving the public service.

Keywords: Street-level bureaucrats. Firefighters. Crisis. Pandemic.

## LISTA DE FIGURAS E QUADROS

Figura 1. Aspectos de observação da atuação da linha de frente utilizados na pesquisa.....	39
Figura 2. Articulação Operacional do CBMMG.....	45
Quadro 1. Descrição das variáveis, códigos e itens de observação. ....	50
Quadro 2. Dimensões, variáveis e embasamento teórico do instrumento de medida. .....	52
Quadro 3. Categorias analíticas dos documentos e embasamento teórico. ....	57
Quadro 4. Dimensões e variáveis componentes da atuação da linha de frente da rotina e da pandemia.....	84

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Teste de normalidade da amostra.....	67
Tabela 2. Característica da amostra (n=382).....	69
Tabela 3. Estatística descritiva das variáveis (n=382).....	71
Tabela 4. Correlações entre as variáveis de rotina. ....	73
Tabela 5. Correlações entre as variáveis da pandemia. ....	74
Tabela 6. Matriz de cargas fatoriais e variâncias dos fatores.....	75
Tabela 7. Consistências internas do instrumento e dos fatores. ....	76
Tabela 8. Comparação das cargas fatoriais varimax. ....	76
Tabela 9. Testes de Wilcoxon (W) de medianas dos fatores. ....	82
Tabela 10. Descrição das escalas das variáveis de controle .....	108

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AED	Análise exploratória de dados
AFE	Análise fatorial exploratória
BBM	Batalhão de Bombeiros Militar
BM	Bombeiro Militar
BNR	Burocratas de nível de rua
CBMMG	Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais
CEP	Comissão de Ética de Pesquisa com Seres Humanos
Cia	Companhia
Cia Ind.	Companhia Independente
COB	Comando Operacional de Bombeiros
Covid	<i>Corona vírus disease</i>
OMS	Organização Mundial de Saúde
PA	Posto Avançado
Pel	Pelotão
PNPDEC	Política Nacional de Proteção e Defesa Civil
UFV	Universidade Federal de Viçosa

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	13
2 A ATUAÇÃO DA LINHA DE FRENTE COMO FOCO DE ANÁLISE .....	18
3 DIMENSÕES ANALÍTICAS DA ATUAÇÃO DA LINHA DE FRENTE. ....	24
4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	41
4.1 Delimitação do estudo e da unidade de análise.....	43
4.2 Técnicas de coleta de dados.....	48
4.3 Técnicas de análise de dados.....	57
5 RESULTADOS.....	62
5.1 Mudanças normativas na atuação dos bombeiros na pandemia. ....	62
5.2 Como ocorreu a atuação dos bombeiros antes e durante a pandemia. ....	67
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	86
REFERÊNCIAS.....	90
APÊNDICE A – MENSAGEM REPRODUZIDA PARA ENCAMINHAMENTO DA SURVEY .....	100
APÊNDICE B – ROTEIRO DA SURVEY.....	101
APÊNDICE C – DESCRIÇÃO DAS ESCALAS DAS VARIÁVEIS DE CONTROLE.....	108

## 1 INTRODUÇÃO

As crises são caracterizadas por contextos de ameaças, incertezas e que perturbam os sistemas sociais, políticos e organizacionais, atingindo a democracia e a governança, representando um desafio para a capacidade, legitimidade e confiança públicas (BOIN; HART, 2003; CHRISTENSEN; LÆGREID, 2020). Em geral, são exemplos de crises os cenários de emergências encontrados nos desastres naturais, em conflitos armados entre os países, na ruptura de sistemas políticos democráticos ou na contaminação de um número elevado de pessoas por uma doença, como a pandemia (Covid-19).

Para Ansell e Boin (2019), as crises são provocadas por fatores relacionados às mudanças climáticas, ao comportamento humano, ao uso de tecnologias perigosas ou às dinâmicas relacionais entre os países. Há inúmeras consequências para os governos nacionais impostas pelas crises (LIMA-SILVA *et al.*, 2020) e suas organizações e líderes são acionados pela sociedade para responder de forma rápida e imediata das suas consequências, reduzindo os agravos ou mitigando os danos (ANSELL; BOIN, 2019; BOIN; HART, 2003; CHRISTENSEN; LÆGREID, 2020).

A pandemia da Covid-19, enquanto uma crise crescente (BOIN; EKENGREN; RHINARD, 2020), colocou a governança pública dos países à prova, sobretudo no Brasil que passava por uma crise política, econômica e federativa (LIMA-SILVA *et al.*, 2020). Os relatórios da Organização Mundial de Saúde (OMS) apontaram que até o dia 08 de janeiro de 2023 mais de 657.977.736 casos foram confirmados e 6.681.433 de pessoas morreram vítimas da COVID-19 (OMS, 2022).

Essa crise emergiu em 31 de dezembro de 2019 quando a Organização Mundial de Saúde (OMS) recebeu um alerta da cidade de Wuhan, na província de Hubei, na China, sobre a confirmação de pessoas com manifestação de sintomas de uma grave pneumonia. A doença causada por um vírus, logo foi identificada como sendo derivante de uma nova cepa de coronavírus, a SARS-CoV-2 ou COVID-19 (CHAN, 2020), e em 11 de março de 2020 a OMS declarou a sua abrangência pandêmica, vista a sua rápida transmissibilidade para diversas pessoas em vários países.

A resposta dos governos nacionais para se evitar o contágio e tratar os pacientes ocorreu de maneira heterogênea. Enquanto alguns países fecharam suas fronteiras, impedindo a entrada e saída de pessoas de seus territórios, outros negaram

a gravidade da crise instalada pela pandemia (GOFEN; LOTTA, 2021), adotando uma postura omissiva no enfrentamento ao vírus, tornando o trabalho dos profissionais que lidaram com as pessoas contaminadas com o SARS-CoV-2 ainda mais complexo (MALANDRINO; SAGER, 2021).

As ações de enfrentamento à pandemia exigiram o envolvimento dos trabalhadores da linha de frente de diferentes áreas públicas setoriais (LIMA-SILVA et al., 2020), que mesmo diante das restrições de contato social e dos riscos de contágio com o vírus não interromperam suas atividades (LOTTA *et al.*, 2021; MATARAZZO; FERNANDES; ALCADIPANI, 2020), os quais são abordados pela literatura como burocratas de nível de rua (LIPSKY, 2010).

As pesquisas sobre a burocracia de nível revelaram que médicos, enfermeiros, policiais (COX; DICKSON; MARIER, 2021; MATARAZZO; FERNANDES; ALCADIPANI, 2020), assistentes sociais e professores (COLLINS; AUGSBERGER, 2021; MALANDRINO; SAGER, 2021) mantiveram suas atividades durante o período de pandemia, sobretudo aqueles voltados aos serviços de emergência e que a atuação dos profissionais foi moldada por um fator de crise que sobrepunha ao ambiente de incertezas com que lidavam diariamente (DAVIDOVITZ; COHEN; GOFEN, 2021; MEZA *et al.*, 2021; PRUSTY; MAHAPATRA, 2021). Para este estudo, o interesse estava nos bombeiros.

Esses profissionais desempenham atividades tipicamente de emergências, atendendo incêndios em vegetação, edificações e em veículos, realizam salvamentos envolvendo múltiplas vítimas, soterramentos, afogamentos, acidentes de trânsito e vítimas com patologias clínicas, expondo suas vidas a diferentes riscos (ambientais, explosão, contaminação, pressão hidráulica e barométrica), por exemplo.

No Brasil, os bombeiros fazem parte da estrutura organizacional dos estados, atuando ainda no sistema de proteção de defesa civil de desastres naturais, tecnológicos, biológicos e são regidos por um sistema burocrático rígido de hierarquia e disciplina militares, em que o controle, a supervisão, a obediência às regras e a anuência de protocolos são valorizados, ao passo que o espaço discricionário de atuação é limitado.

Sobre os bombeiros, houve a consideração na presente pesquisa que a sua atuação na linha de frente é compreendida enquanto um conceito multidimensional formado pela discricionariedade, fatores individuais, relacionais e institucionais (BARRETO, 2020; BONELLI *et al.*, 2019; FERREIRA; MEDEIROS, 2016) e

influenciada pela satisfação, compromisso com o trabalho, disposição para obedecer as regras, complexidade normativa, ambiguidade de objetivos (BALICA; HENDERSON; ȚICLĂU, 2018), motivação para o serviço público, motivação pró-social (HENDERSON; ȚICLĂU; BALICA, 2018), carga de trabalho, apoio governamental e os estilos de implementação (DE BOER; ESHUIS; KLIJN, 2018).

Nesse caminho de pensamento, para Ferreira e Medeiros (2016), as investigações sobre o que influencia a atuação no nível de rua, inclusive os bombeiros, possuem abordagens fragmentadas, com focos de análises parciais e insuficientes. De outra maneira, Henderson (2014) assevera que as funções desempenhadas, as tarefas que os profissionais devem concluir e os resultados de suas ações em ambientes de crise são os aspectos que diferem daqueles encontrados nas rotinas dos serviços de emergências. A atuação individual dos atores da linha de frente torna-se a resposta da organização em situações críticas e a compreensão do comportamento dos atores pode contribuir para melhorar o desempenho organizacional em situações de crise e de desastres (HENDERSON, 2014).

Hansson e Weinholt (2019) avançaram na compreensão das práticas colaborativas entre os bombeiros e outros profissionais em situações *ad hoc*, como políticas de governo para redução dos gastos. Nesse contexto, emergem novos papéis dos profissionais de resgate durante as práticas colaborativas das situações temporárias. Em outra análise, Mainardes e Cerqueira (2016) exploraram o nível de satisfação do mercado interno do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Espírito Santo, o que para a perspectiva da burocracia de nível de rua pode afetar nas interações e moldar a atuação burocrática, como observado por Balica, Henderson e Ticlau (2018). De igual maneira, as investigações com abordagens quantitativas são ainda mais escassas quando se trata do assunto, sobretudo com estruturas teóricas multidimensionais sobre a atuação dos agentes da linha de frente, testadas em larga escala (DE BOER, 2019; TUMMERS; STEIJN; BEKKERS, 2012).

Para Kalkman e Groenewegen (2019) a análise burocrática sobre as organizações militares, como os bombeiros e em momentos de crise, recebem maior atenção na gestão de crises, tendo em vista o seu interesse na manutenção da legitimidade e no papel de lideranças nos momentos de turbulência, sobretudo de eventos de segurança domésticos. Nesse sentido e até onde se conhece não foi realizado algum esforço para se compreender a atuação de outros burocratas de nível de rua que atuam no campo das emergências e continuaram atuando na pandemia,

lidando rotineiramente com os dilemas da burocracia de nível de rua, como é o caso dos bombeiros (HENDERSON, ALEXANDER C., 2014).

Nesse sentido, esta pesquisa tem como foco os bombeiros militares do Estado de Minas Gerais essencialmente por dois aspectos. O primeiro diz respeito aos riscos de desastres socialmente construídos (CICCOTTI *et al.*, 2020; JONER; AVILA; MATTEDI, 2021), que potencializam a possibilidade de ocorrência de crises extremas no território mineiro e o segundo à existência de uma organização de bombeiros militares habituada a enfrentar crises com mais recorrência, quando comparada aos outros corpos de bombeiros no país, o que de alguma forma pode torna-los mais bem preparados para atuar nas crises. Isso se deve ao fato de que Minas Gerais é o estado com maior número de municípios brasileiros (853), situados em regiões com características específicas, exigindo políticas de emergências distintas, seja para o atendimento de áreas muito secas ou muito úmidas, por exemplo.

A unidade federativa em tela tem um histórico de vinte e dois anos de pesquisa com maior incidência de desastres, tais como inundação, movimentos de massa e estiagem (UFSC, 2013). Minas Gerais é ainda o estado com o maior número de barragens de mineração do país, o que representa um risco para a ocorrência de um desastre pelo rompimento de um barramento. Nos últimos quinze anos ocorreram pelo menos cinco rompimentos de barragens de mineração localizados nas cidades de Miraf, Cataguases, Itabirito, Mariana e Brumadinho, este último sendo o maior deles com duzentas e setenta e três mortes, uma área de busca em rejeitos de minério de dez quilômetros de extensão, com profundidades que alcançaram mais de doze metros de profundidade e mais de quatro anos de operação de buscas, ainda em execução.

Todo o contexto de atuação de rotina em emergências e em situações extremas de desastres, sobretudo no gerenciamento e nas ações de buscas dos corpos das vítimas da tragédia de Brumadinho indicam que esses profissionais podem ter uma atuação mais ou menos distinta daquela encontrada na literatura sobre a burocracia de nível de rua e que aborda contextos de crise, tal como a pandemia.

Portanto, a presente pesquisa respondeu a seguinte pergunta: como se deu atuação dos bombeiros militares de Minas Gerais na linha de frente da pandemia (Covid-19)? Para tanto, propõe-se analisar a atuação dos bombeiros militares de Minas Gerais na pandemia (Covid-19) em comparação ao contexto de rotina.

Especificamente, pretende-se:

1. Conceituar os fatores que influenciam a atuação dos burocratas de nível de rua, em geral.
2. Analisar as implicações da pandemia para a atuação dos bombeiros militares de Minas Gerais.
3. Analisar os fatores que influenciam a atuação dos bombeiros militares em contextos de rotina e de pandemia, enquanto um tipo de crise.

A investigação dos fatores que moldam a atuação do profissional da linha de frente do serviço público não é tarefa fácil, exigindo um esforço profundo para se compreender as diferentes dimensões de análise. Percebe-se que as investigações são feitas em sua maioria de maneira fragmentadas, não abrangendo integralmente os fatores que influenciam a implementação no nível de rua (BONELLI *et al.*, 2019; DE BOER; RAAPHORST, 2021; ESHUIS; DE BOER; KLIJN, 2022; FERREIRA; MEDEIROS, 2016; PIRES, 2009).

Nesse sentido, a pesquisa contribui na compreensão da atuação individual e, por conseguinte, no desempenho organizacional do CBMMG frente à pandemia, além de propor um instrumento de medida multidimensional validado para a atuação da linha de frente e replicável a outros casos, o que em certa medida preenche a lacuna sobre a burocracia de nível de rua das emergências, sobretudo profissionais de instituições militares estaduais que podem ter um comportamento distinto daquele encontrado na literatura que trata sobre o assunto.

Em outra medida, a pesquisa contribui teoricamente para demonstrar a existência de diferenças significativas entre a atuação da linha de frente de burocratas de nível de rua das emergências em contextos distintos. Adicionalmente, insere-se no campo da burocracia de nível de rua um grupo de trabalhadores da linha de frente que atuam sob uma forte cultura organizacional militar, altamente influenciada pela hierarquia, disciplina e onde a discricionariedade pode ser vista como um conceito negativo às suas funções.

## 2 A ATUAÇÃO DA LINHA DE FRENTE COMO FOCO DE ANÁLISE

A seção inaugura o referencial teórico da dissertação com a proposta de identificar as bases conceituais sobre a implementação de políticas públicas e da burocracia de nível de rua. A literatura sobre políticas públicas tem adotado diferentes tipologias de análise (SOUZA, 2006) para compreender as ações ou inações de um governo que irão impactar na vida dos cidadãos. A mais utilizada é da política pública como um ciclo deliberativo, dinâmico e contínuo, separando a política em fases sequenciais (LIMA; D'ASCENZI, 2013; SOUZA, 2006).

Para Secchi (2013), o ciclo de políticas públicas é um esquema de visualização de sete fases organizadas sequencialmente e interdependentes (identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção). Outros autores utilizam diferentes versões do ciclo de políticas públicas, dividindo-o em mais ou menos fases, que irão se sobrepor metodologicamente em algum momento (COUTINHO *et al.*, 2015; FERNANDEZ; GUIMARÃES, 2020). Para este trabalho adota-se o modelo de ciclo de políticas públicas assumido por Lotta (2010) por ser o que melhor traduz todo o processo no entendimento desta pesquisa. A autora divide o ciclo de políticas públicas em: agenda, formulação, implementação e avaliação.

Na fase da agenda são postos em discussão na arena de debate os problemas sociais e deliberados aqueles entendidos como de maior relevância para a sociedade (SECCHI, 2013). Os autores que se debruçam sobre a compreensão dessa fase buscam responder as motivações de seleção dos assuntos que entrarão na agenda ou não, dos processos de disputa e dinâmicas sociais ocorridos e necessários para que um assunto seja publicamente relevante (LOTTA, 2010). Outra parte da literatura apresenta os processos ocorridos nessa fase como pertencentes à formulação e não considera a agenda como uma divisão do ciclo de políticas públicas (LIMA; D'ASCENZI, 2013).

A fase de formulação se caracteriza pela definição e produção de soluções ou alternativas, traduzidos em programas e ações governamentais para os problemas constantes na agenda (LIMA; D'ASCENZI, 2013; LOTTA, 2010). Nesse momento os tomadores de decisão realizam cálculos dos custos e benefícios de cada alternativa proposta e quais as suas consequências, através de escrutínios formais e informais, equacionando os interesses dos atores (SECCHI, 2013).

A fase de implementação é o momento temporal em que as decisões tomadas na etapa de formulação das políticas são de fato executadas e colocadas em prática, sendo produzidos os resultados concretos. As intenções existentes nas regras, procedimentos e rotinas serão revertidas em ações que irão impactar na vida dos cidadãos (SECCHI, 2013).

A literatura que trata da implementação tem se dedicado a compreender o que leva à política formulada ser tão diferente da praticada. Nesse sentido, pode-se observar os momentos de transformação da política entre a sua formulação e a implementação ao longo de todo um processo de delegação e transmissão de informações entre os setores hierárquicos da organização pública (LOTTA; PAVEZ, 2010), como também a mudança ocorrida no momento em que ela é entregue ao cidadão (LIPSKY, 2010).

Em última instância, a fase de avaliação consiste na indagação sobre os impactos da política (LIMA; D'ASCENZI, 2013). A avaliação irá ocorrer após ou durante a implementação assumindo um caráter de monitoramento e em ambos os casos terá como objetivo um realinhamento da política pública em busca dos resultados aguardados (LOTTA, 2010). Esse é um momento chave de exame dos indicadores, critérios e padrões definidos nos programas e ações do governo e que irão fornecer um *feedback* da política projetada em relação à política implementada (SECCHI, 2013).

Embora tenha-se apresentado um modelo de ciclo de políticas públicas, sua maior estratificação e aprofundamento não se faz necessária aqui, como alguns autores o fazem (SECCHI, 2013), pois o foco de análise está voltado para a fase onde a política pública de fato acontece pela ação dos atores da linha de frente, reconhecidos como burocratas de nível de rua.

Logo, a análise da implementação é comumente feita sob a perspectiva de quem toma as decisões, seja no nível de formulação ou de implementação (MATLAND, 1995). A primeira é do tipo tradicional, onde a política é elaborada no topo e executada nas camadas hierárquicas mais inferiores, existindo a separação da política com a administração e o foco está no controle e na hierarquia. Essa análise tem um enfoque *top-down* e privilegia as decisões tomadas por políticos, legisladores e burocratas do alto escalão no processo da política pública e, ao se deparar com o desvio entre a formulação e a prática, imputa a responsabilidade ao burocrata que a executa (MARTINS; DIAS, 2018). Nesse caso, a discricionariedade do agente não tem

espaço e a ação individual é racional, pautada nas regras e não tem qualquer impacto sobre a política que é estática (MATLAND, 1995).

A ação individual nesse contexto seria um ato racional-instrumental resultante da observação de regras sobre cada etapa do processo, de maneira imparcial e não sujeito às adequações particulares. Os funcionários da linha de frente, nesse sentido, são vistos como agentes impotentes (MAYNARD-MOODY; PORTILLO, 2011), sujeitos à rigidez normativa sem poder de exercício de julgamentos em suas decisões.

Os burocratas do serviço público na abordagem *top-down* são rigidamente subordinados aos tomadores de decisão, segundo a visão weberiana da burocracia, em uma perspectiva chamada de *policy-centred* (LOTTA, 2010). Para os defensores dessa corrente, as políticas públicas deveriam seguir uma rigidez normativa até o ponto de execução da política, apresentando nos encontros burocráticos com os cidadãos os aspectos de impessoalidade e neutralidade típicos weberianos (KEULEMANS; VAN DE WALLE, 2018; LOTTA, 2014).

No entanto, as organizações não podem ser resumidas ao mecanicismo weberiano de procedimentos e aplicação fiel das regras, seguindo uma obediência irrestrita ao mando hierárquico de cargos superiores, uma vez que são compostas por indivíduos dotados de razão subjetiva e poder de julgamento e decisão. Dentro do ambiente organizacional alguém será encarregado pela tomada de decisões sujeitas à padrões estabelecidos por uma autoridade, fazendo uso da discricionariedade (EVANS; HARRIS, 2004). Além disso, os fatores extrínsecos e intrínsecos irão influenciar a atuação dos indivíduos nas práticas cotidianas e nos encontros com os usuários.

Assim, na perspectiva *bottom-up* a política é flexível e passa por modificações durante todo o processo, sendo influenciada pela interação entre os atores que atuam “como um incentivo ou como um ponto de veto” (SOUZA, 2006, p. 30). Essa perspectiva surge a partir do momento em que se percebe a diferença entre as previsões de planos e programas e o que de fato é implementado, em uma dinamicidade da política pública ao longo de todo seu processo de criação e como ela se amolda à medida em que desce os níveis hierárquicos burocráticos até chegar ao usuário (LOTTA, 2008). A política implementada na prática apresenta grande assimetria àquela elaborada no papel e seus resultados não são previsíveis sob esta ótica, passando a ser dependentes do processo de implementação (CAVALCANTI; LOTTA; PIRES, 2018).

Essa nova perspectiva dinâmica da política pública, chamada de perspectiva da negociação (LOTTA, 2010), passou a identificar o processo político como um *continuum* (LIPSKY, 2010), em que há um movimento de negociação entre os atores. As intervenções ocorridas no modelo *bottom up* pelos responsáveis da implementação das políticas públicas modificam, transformam e alteram as políticas, tornando-os peças fundamentais para se compreender melhor como ocorre essa fase. Os estudos relativos aos agentes de implementação das políticas públicas têm forte relação com a “crescente preocupação acadêmica e política sobre o processo de implementação de políticas públicas na década de 1970 nos Estados Unidos” de acordo com Cavalcanti, Lotta e Pires (2018, p. 227)

Na década de 1980 o livro publicado por Michael Lipsky “*Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*” inaugura uma série de estudos voltados para a compreensão sobre a implementação na interação entre o Estado-cidadão, através da ação dos agentes públicos. O autor estudou o agente público responsável por interagir com o cidadão entregando a política e o serviço público, no local de encontro da implementação, isto é, onde ocorre a interface entre o cidadão-usuário com um corpo de trabalhadores nas diversas áreas setoriais estatais, reconhecidos pela literatura como *street-level bureaucrats* ou burocratas de nível de rua, em tradução livre (LIPSKY, 1980).

O simbolismo distorcido e negativamente estereotipado da burocracia passou por uma ressignificação após a publicação do trabalho de Lipsky (BRODKIN, 2012). O autor mudou a perspectiva analítica sobre os profissionais da linha de frente que lidam com pressões sociais e gerenciais, trabalhando em ambientes de incertezas, com falta de informação e de recursos, não dispendo de tempo para responder de maneira adequada às demandas dos cidadãos e lutam diariamente contra as dificuldades de seus ambientes de trabalho, engajando-se no desempenho de suas funções para atender bem ao cidadão e para ajudar o outro (BRODKIN, 2012; EVANS; HARRIS, 2004; LIPSKY, 2010).

As pesquisas sobre essa classe de profissionais continuam atuais, mesmo após 40 anos desde a publicação do livro de Lipsky e muito se avançou a respeito do trabalho do burocrata de nível de rua, embora permaneçam lacunas a serem preenchidas sobre sua atuação e quanto aos fatores que influenciam suas decisões moldando as políticas formais (FERREIRA; MEDEIROS, 2016; RAAPHORST; LOYENS, 2020).

Em geral, os professores, policiais, assistentes sociais, promotores de justiça e juízes são burocratas de nível de rua que interagem cotidianamente com o cidadão, guardando inúmeras semelhanças entre si. Termos sinônimos para os burocratas de nível de rua podem ser encontrados na literatura que aborda o tema. Em alguns casos eles são chamados de agentes de implementação (CAVALCANTI; LOTTA; PIRES, 2018), burocratas da linha de frente (FERREIRA; MEDEIROS, 2016; OLIVEIRA, 2012; PIRES, 2009), agentes implementadores ou apenas implementadores (LIMA; D'ASCENZI, 2017), sendo que todas elas referem-se ao mesmo grupo de profissionais do serviço público e poderão ser intercambiadas ao longo deste trabalho.

Os principais aspectos abordados a respeito do exercício das atividades desses profissionais seriam os julgamentos, seus dilemas e o poder com que eles dispõem no dia a dia de suas funções públicas (MAYNARD-MOODY; PORTILLO, 2011), o que contrariamente na visão weberiana deveria ser controlada ou eliminada pelos gestores organizacionais (BRODKIN, 2012). Segundo Maynard-Moody e Portillo (2011), a obra de Michael Lipsky coloca os burocratas de nível de rua no centro do contexto organizacional durante a fase de implementação das políticas públicas, onde eles tomam decisões e agem, interagindo com seus pares, supervisores e cidadãos, ocupando um lugar na fronteira entre o Estado e o cidadão e representando o ponto de entrada ou de partida do serviço público em geral.

Inicialmente, o cidadão enquanto um indivíduo único, com experiências de vida, personalidade e expectativas busca acessar o Estado encontrando como meio o burocrata de nível de rua para isso (LOTTA, 2010). Para Lipsky (2010), a partir desse encontro o cidadão se transforma em um cliente, quantificável e programável em categorias indiferenciadas e unificadas, em que o agente burocrático: i) distribui benefícios e sanções, contribuindo para o desenvolvimento de satisfação ou frustração dos clientes; ii) estrutura o contexto de interação, determinando a quantidade, qualidade e os recursos aplicados durante os encontros; iii) ensinam o cidadão a se comportar como cliente, criando regras e normas na condução de suas atividades e; iv) induzem benefícios psicológicos e sanções resultantes do envolvimento com o cliente ou relacionados ao seu *status*.

De uma forma geral, esses profissionais possuem grande influência na vida das pessoas, uma vez que possuem um substancial poder discricionário sobre suas ações, determinando quem irá receber os serviços (LIPSKY, 2010). Para Lipsky (2010) quanto mais pobre for um cidadão maior seria a influência do burocrata de nível

de rua, sobretudo na elegibilidade daqueles usuários que receberiam os benefícios às custas de outros. Há, nesse contexto, um processo de categorização dos cidadãos-usuários, em torno das necessidades, urgências, dignidade e merecimento individuais (KEULEMANS; VAN DE WALLE, 2018). Assim, a elegibilidade na implementação é feita por escolhas discricionárias do profissional do serviço público e influenciada por uma série de fatores internos e externos ao indivíduo e que serão discutidas mais detalhadamente a seguir.

### 3 DIMENSÕES ANALÍTICAS DA ATUAÇÃO DA LINHA DE FRENTE.

A subjetividade das escolhas assume um lugar de destaque no momento da implementação e dificilmente existirá uma padronização da entrega dos serviços e dos resultados aguardados, uma vez que em cada momento as decisões serão tomadas, via de regra, por cálculos racionais condicionados à influência de múltiplas dimensões. Lipsky (2010, p. 56) argumenta a esse respeito apontando para o fato de que o grau de padronização observado na ação dos agentes é estruturado por “dimensões da política pública no nível de rua”, composta por gestores, pelas normas comunitárias e pelos profissionais.

A primeira dimensão observada na atuação da linha de frente de burocratas do serviço público, na pesquisa, é a sua **discricionariedade**. Na perspectiva *bottom-up* a discricionariedade é vista como um aspecto positivo para a implementação, por se tratar de um espaço de atuação em que são feitas escolhas no limite da lei ou na sua omissão (LIPSKY, 2010; LOTTA *et al.*, 2018). Evans e Harris (2004) afirmam que a discricionariedade não pode ser observada como algo ruim ou bom, mas sendo inerente à atividade do burocrata.

Os julgamentos feitos pelo agente durante a prática da política podem contribuir para a melhoria dos objetivos formais e do apoio democrático aos programas (TUMMERS; BEKKERS, 2014). As especificidades operacionais da linha de frente não podem ser totalmente previstas e, portanto, o espaço de ação do agente é de alguma maneira por ele moldado, ainda que sob os limites de um grande número de regras e regulamentos.

A partir da formulação de políticas e o estabelecimento de regras que há surgimento da discricionariedade aos que são delegados o poder de decisão pelas autoridades e em diferentes graus de liberdade profissional, (EVANS; HARRIS, 2004). O papel das regras é, portanto, criar um espaço onde o profissional público poderá agir, tomando decisões e modificando as políticas públicas de acordo com a autonomia “que possuem no momento da implementação” (LOTTA, 2010, p. 38). Para Maynard-Moody e Portillo (2011) a discricionariedade diferencia o burocrata de nível de rua de outros profissionais por possuir autoridade e poder para fazer escolhas significativas.

Por isso, a normatização da atividade do agente de rua confere-lhe amplitude em suas decisões e, ao mesmo tempo, determina as fronteiras de suas escolhas e

juízos, embora a complexidade normativa seja responsável por aumentar sua discricionariedade (EVANS; HARRIS, 2004; PETERSEN; CHRISTENSEN; HILDEBRANDT, 2020).

No entanto, o exercício da discricionariedade do burocrata de nível de rua é tomado por dilemas (LIPSKY, 2010). De um lado eles lidam com os constrangimentos organizacionais de seus supervisores que requerem mais efetividade e resultados melhores. De outro, há as pressões dos usuários do serviço público com suas demandas urgentes e diversificadas, não se esgotando as solicitações que chegam até os profissionais da linha de frente, em um ambiente de incertezas, falta de informações e escassez de recursos. Dessa forma, os burocratas de nível de rua usam de estratégias de enfrentamento das pressões sofridas em seu trabalho, rotinizando suas tarefas, processando seus clientes em filas para simplificar suas demandas e moldando as políticas formais (BRODKIN, 2012).

A identificação das condições de trabalho do burocrata de nível de rua contribui para se compreender como são tomadas as decisões e o que as influencia. O ambiente de incertezas é uma constante no contexto de trabalho da linha de frente e está presente nas tecnologias da informação empregadas, nas regras formais estabelecidas pelas políticas, nos procedimentos adotados e nas consequências de suas ações, que tem resultados imprevisíveis (EVANS, 2011; LIPSKY, 2010).

A escassez e inadequação de recursos que esse profissional tem que lidar diariamente para responder à cada situação e às expectativas do cidadão é uma condição organizacional a ser levada em consideração (EVANS; HARRIS, 2004). A escassez de recursos para o burocrata de nível de rua inclui a falta de informações de seu espaço de atuação, meios humanos e não humanos (MAYNARD-MOODY; PORTILLO, 2011) e tempo disponível para o desempenho de suas tarefas (BRODKIN, 2012). Consequência disso é a rotinização do trabalho e o processamento de clientes feito pelos burocratas de nível de rua, moldando as metas e objetivos da políticas de acordo com os elementos disponíveis, acarretando um ciclo de mediocridade por parte do burocrata de nível de rua (LIMA; D'ASCENZI, 2013; LIPSKY, 2010).

As investigações sobre o serviço de assistência social nos Estados Unidos, por exemplo, evidenciam uma forte tendência de preferência dos profissionais em atender os clientes que demonstram um maior interesse em receber os serviços (TUMMERS, 2017). Do contrário, clientes que demandem um maior esforço e dedicação do profissional de nível de rua para fornecer o serviço serão processados para o fim da

fila. Semelhantemente, Keulemans e Van de Walle (2018) argumentam que os agentes da linha de frente podem categorizar as necessidades e demandas individuais de diferentes maneiras, a partir de suas interpretações em relação aos seus clientes escolhendo o curso de ação prática.

Nesse sentido, os profissionais de nível de rua categorizam seus clientes em três níveis de merecimento (JILKE; TUMMERS, 2018). A primeira categoria observada leva em consideração a percepção do burocrata de nível de rua sobre o quanto o cidadão-usuário se esforça em seu trabalho e busca exercer suas atividades, sendo que suas escolhas serão fortemente influenciadas por aqueles em que se perceba um maior esforço de trabalho.

As necessidades reais do indivíduo são outra forma de categorizar os clientes (JILKE; TUMMERS, 2018). Nesse sentido, aspectos como raça, gênero, condições socioeconômicas e de habitação farão parte do exame no processamento dos clientes, havendo uma maior priorização daqueles que tenham maiores necessidades reais, como por exemplo, vítimas de violência doméstica e de abuso infantil. A última categoria observada por Jilke e Tummers (2018) irá avaliar o merecimento com base nos recursos disponíveis do cliente. Os profissionais do serviço público de nível de rua observam em seus clientes, por exemplo, o grau de instrução, o sucesso financeiro e até mesmo o gênero em seus cálculos racionais de escolha sobre qual cidadão merece receber ou não o serviço ou bem público.

De outra maneira, as organizações esperam que os funcionários de baixo escalão tenham um comportamento alinhado aos seus objetivos e, para isso, permitem que eles ajam em graus limitados de liberdade (BRODKIN, 2012). Para Lipsky (2010), o profissional da linha de frente irá agir em conformidade com a organização, tanto quanto mais homogêneo for os interesses individuais e organizacionais.

No entanto, os acordos entre o trabalhador e a organização são desiguais e em algum momento haverá um desvio do funcionário de baixo escalão do objetivo para o qual deveria estar direcionado (LIPSKY, 2010). Lipsky (2010) afirma que os burocratas de nível de rua não compartilham as mesmas expectativas de seus superiores, esperando certa inconformidade com os objetivos organizacionais na ação dos profissionais.

Em alguns momentos, os agentes se comportam de maneira não oficial, durante a interação com os usuários em decorrência das limitações estruturais de seus

cargos, não atingindo as expectativas de suas tarefas (HUPE; HILL, 2007) e justificando o desenvolvimento de prioridades segundo seus interesses (MAYNARD-MOODY; PORTILLO, 2011). A ação de alguns profissionais do serviço público é seletiva quanto a com qual cidadão interagir, com qual intensidade ou como estabelecer o contato. Essas práticas informais podem ser conflitantes e, até mesmo em alguns casos, contrárias às regras oficiais, reproduzindo as desigualdades, através de relações desiguais de poder, sobretudo quando associadas a recursos e treinamentos inadequados (NUNES; LOTTA, 2019). Isso ocorre devido aos objetivos das políticas serem complexos e, por vezes, contraditórios (HUPE; BUFFAT, 2014).

O agente em contato com o cidadão não consegue observar todas as regras previstas no exercício de suas atividades, realizando escolhas sobre quais acessar, seja distribuindo os benefícios ou aplicando sanções. O burocrata de nível de rua faz julgamentos e negociações sobre quais regras aplicar, com base em suas preferências e critérios racionalmente escolhidos por ele para agir em favor de suas decisões. Da mesma forma, Petersen, Christensen e Hildebrandt (2020) ao pesquisar os assistentes sociais na Dinamarca verificaram que a ausência de regras fez com que as decisões, os critérios e métodos de escolha recaíssem sobre a subjetividade dos agentes, aumentando seu poder discricionário. Para Davidovitz et al. (2022) o ambiente institucional desempenha um papel significativo na formação do espaço discricionário do burocrata de nível de rua e na sua disposição de se aproximar dos usuários.

A amplitude do poder discricionário do burocrata é assunto de controvérsia e de discussão constante no campo. As práticas administrativas gerenciais promulgadas com a Nova Gestão Pública, a partir da década de 1980, inseriu sistemas de controle e medição de resultados que foram responsáveis pela redução da prática discricionária dos agentes (EVANS; HARRIS, 2004). Mais adiante, os sistemas digitais de gerenciamento burocrático inseriram plataformas e formulários eletrônicos que reduziram fortemente o espaço discricionário dos agentes em decisões digitais (BOVENS; ZOURIDIS, 2002).

A tese da redução discricionária aponta para a automação dos processos burocráticos como um aspecto de cerceamento decisório do agente (BUFFAT, 2015). No entanto, o mesmo autor observa em seu estudo que os fatores contextuais, como por exemplo a incapacidade de capturar a imagem completa do ambiente de trabalho

e das escolhas da linha de frente, pelas tecnologias da informação (TIC), não permitiram que a discricionariedade fosse suprimida.

Petersen, Christensen e Hildebrant (2020) concluem que embora a automação esteja padronizando os procedimentos e reduzindo o poder de ação do agente burocrático, o espaço discricionário tem sido moldado a cada caso individual e único das pessoas envolvidas. A automação no serviço público tem sido um aspecto de redução da discricionariedade dos agentes na medida em que há um cerceamento de ação dos sistemas informatizados que limitam a discricionariedade do burocrata de nível de rua, por meio de formulários digitais (DE BOER; RAAPHORST, 2021).

Em síntese, a discricionariedade do agente da linha de frente é um aspecto relevante na implementação das políticas públicas, sobretudo nas situações não previstas nas políticas oficiais. É através de sua discricionariedade que serão determinadas as quantidades, qualidade e natureza dos benefícios e sanções distribuídos pelas organizações a que pertencem (LIPSKY, 2010; LOTTA, 2012). Nesse caso, os profissionais da linha de frente podem, por exemplo, decidir a quem atender e a quem processar pelo sistema, escolhendo ajudar o cidadão mais distante dos requisitos oficiais para a obtenção de um benefício ou aplicando sanções de acordo com seus julgamentos (MAYNARD-MOODY; PORTILLO, 2011).

Recentemente, os estudos da burocracia de nível de rua debruçaram-se a compreender os efeitos da pandemia da Covid-19 sobre o trabalho da linha de frente do serviço público (BRODKIN, 2021; COX; DICKSON; MARIER, 2021; DAVIDOVITZ; COHEN; GOFEN, 2021; PÉREZ-CHIQUÉS; STRACH; ZUBER, 2021).

Outro ponto em destaque na atuação burocrática de nível de rua é a relativa autonomia da autoridade organizacional com que os profissionais lidam. Para Evans e Harris (2004) o controle gerencial torna-se problemático nesse caso por causa dos níveis de autonomia dos trabalhadores da linha de frente, pois a falta de padronização das ações dos agentes na linha de frente é resultado de um volume e de uma complexidade normativa impostas ao exercício das funções burocráticas, que não tem outra medida senão selecionar qual delas invocar (LIPSKY, 2010). Esse aspecto se deve ao fato de que a supervisão do trabalho de nível de rua é de difícil execução, por estar fora de seu alcance (MAYNARD-MOODY; PORTILLO, 2011). Os gerentes não conseguem controlar as ações dos burocratas de nível de rua que se veem diante de um considerável número de políticas e acabam moldando suas atividades em versões práticas bastante diferentes dos pronunciamentos oficiais (EVANS; HARRIS, 2004).

A forma como um professor ensina o conteúdo de uma disciplina será diferente de uma turma para outra, ou de um aluno para outro. A abordagem de um policial irá variar de acordo com o contexto encontrado no ambiente de rua, a cada indivíduo em particular. Do mesmo modo, o bombeiro fará seu atendimento de acordo com sua avaliação para a situação encontrada em seu ambiente de trabalho. Em todos os casos, os profissionais de rua irão lidar com relativa autonomia, agindo com discricionariedade em suas atividades diárias.

De maneira similar, as instituições, as relações e a individualidade do agente são apontados por Ferreira e Medeiros (2016) como fatores que irão afetar a implementação das políticas públicas, sobretudo em realidades distintas. Nesse contexto, a implementação é observada como um processo dinâmico e interacional entre os diversos atores, que são influenciados por fatores ou dimensões que moldam suas ações e comportamento, transformando a política formulada em praticada.

Uma parte da literatura tem categorizado esses fatores em três grandes grupos: individuais ou pessoais, relacionais e institucionais, estruturais ou organizacionais (BARRETO, 2020; COHEN, 2018; FERREIRA; MEDEIROS, 2016; LIMA; D'ASCENZI, 2013; LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014). Recentemente, Fernandez e Guimarães (2020) argumentaram que a atuação dos burocratas de nível de rua é influenciada por fatores políticos, organizacionais e profissionais. Por uma questão de delimitação do estudo, adotam-se como dimensões analíticas os fatores individuais, relacionais e institucionais e que serão apresentados a seguir, além da dimensão discricionariedade apresentada anteriormente.

Os **fatores individuais** são aqueles relacionados com as crenças, os valores, a vocação do indivíduo, o altruísmo da ação espontânea em ajudar o outro, ao auto interesse (BARRETO, 2020; FERREIRA; MEDEIROS, 2016). Semelhantemente, os fatores individuais são abordados por Bonelli et al. (2019) como uma dimensão de sua proposta de análise expandida para a atuação dos burocratas de nível de rua. Nesse caso, a dimensão em questão seria a da ação individual que busca esclarecer a existência de incentivos (intrínsecos e extrínsecos), os tipos de incentivos e as influências de variáveis cognitivas, como as ideias, julgamentos, juízos de valores, etc. Os autores apontam para a Teoria da Escolha Racional, a Teoria de Agência e a *Stewardship Theory* como literaturas explicativas da perspectiva da ação individual.

Um aspecto relevante para a implementação e os resultados da atuação da linha de frente está associado à satisfação dos trabalhadores quanto às suas funções

e sua organização (BALICA; HENDERSON; ȚICLĂU, 2018). Em geral, indivíduos satisfeitos têm maior disposição para implementar os serviços que, por sua vez, irão se relacionar mais ativamente com o usuário, que também ficará mais satisfeito por ter sido atendido de maneira honrosa, melhorando a relação entre estado-cidadão (PETROVSKY; XIN; YU, 2022).

A pesquisa de Tummers, Steijn, Bekkers (2012) evidenciou que a falta de sentido (pessoal, social e no cliente) da política pelo profissional de nível de rua é determinante de seu empenho na implementação. Segundo esses autores, há uma menor disposição em implementar, quando o agente percebe que os benefícios para si são restritos ou que sua influência em mudar a vida das pessoas é mínima. Isso significa que quanto maior for a significância do cliente (TUMMERS; BEKKERS, 2014), isto é, o quanto ele merece ou necessita do serviço, maior será a influência sobre as decisões do burocrata de nível de rua, durante o exame realizado sobre quem irá receber ou não o serviço.

Semelhantemente, o significado da política ou de seus resultados podem moldar a atuação da linha de frente e de sua capacidade de implementar (WINTER; MIKKELSEN; SKOV, 2022). O comportamento cliente-orientado do burocrata (KEULEMANS; GROENEVELD, 2020) foi evidenciado nas interações de atendimento do cidadão durante a pandemia, quando os burocratas da linha de frente decidiam realizar os atendimentos e manter o contato com os usuários dos serviços em momentos críticos, mesmo diante do risco de contágio e da possibilidade de transmissão aos seus familiares (LIMA-SILVA *et al.*, 2020).

Isso ocorre devido à motivação pró-social e do serviço público por parte do agente, que diante das dificuldades encontradas escolhe não penalizar o cidadão da restrição de acesso ao Estado imposta pelas políticas formais e tem uma atitude pró ativa em encontrar soluções para os problemas e tem o desejo de que suas ações tenham um impacto positivo sobre o seu trabalho e na vida dos outros (HENDERSON; ȚICLĂU; BALICA, 2018).

Na sequência, **os fatores relacionais** irão interferir diretamente na forma com que os agentes de nível de rua atuam, ou seja, no seu estilo de implementação. Lipsky (2010) argumenta que a regularidade das interações desses profissionais com o cidadão e suas condições de trabalho são fundamentais para a compreensão de seu comportamento.

Para Pires (2009) há dois estilos de implementação: o estilo repressivo, no qual as leis são acionadas para aplicar sanções de caráter exclusivamente punitivo e o estilo pedagógico, em que há o fornecimento de orientações e auxílio para o cumprimento da lei. A combinação desses estilos pode ser evidenciada em práticas denominadas por Pires (2009, p. 747) como “cumprimento sustentável da lei”.

Um dos pressupostos da análise dos estilos de implementação é fato de que os atores possuem múltiplos pertencimentos, seja em diferentes instituições ou esferas de atuação, em que há comunicação, preferências e referenciais próprios aos seus posicionamentos sociais (LOTTA, 2010). Lotta (2010) afirma que a compreensão sobre a ação dos atores parte da observação de seus posicionamentos nos espaços sociais, de suas afiliações e dos significados discursivos dados às relações que estabelecem.

Os processos de interação no momento da implementação, seja com os usuários da política, com outros implementadores ou com os supervisores, associados às afiliações dos burocratas, isto é, às suas trajetórias sociais fazem parte do contexto de compreensão dos fatores relacionais (LOTTA, 2014). Na análise expandida de Bonelli et al. (2019), a dimensão relacional busca compreender as intensidades das interações, suas frequências, quantidades e qualidades das informações trocadas e o tipo de relações de poder estabelecidas.

Nesse sentido, as quantidades das interações podem ser mais ou menos frequentes, na medida em que os trabalhadores de nível de rua decidem agir “em favor” do cidadão, observando suas peculiaridades e decidindo sobre a alocação de recursos para a prestação de serviços ou, por outro lado, agindo “em favor do Estado”, aplicando rigorosamente as regras e seguindo a supervisão (TUMMERS; STEIJN; BEKKERS, 2012). Organizações com maior vigilância e controle têm, frequentemente, uma maior adesão dos burocratas de nível de rua às regras. No entanto, as diversas interações estabelecidas entre o profissional e o usuário da política podem influenciar positivamente para que os resultados obtidos sejam melhores dos objetivos formais (FERREIRA; MEDEIROS, 2016).

Por fim, os **fatores institucionais** irão abordar o papel desempenhado pelas instituições sobre as mudanças das preferências e estratégias de ação dos agentes (DAVIDOVITZ *et al.*, 2022; LOTTA, 2010). As regras e normas organizacionais irão restringir e constranger as escolhas dos implementadores, moldando suas práticas em direção aos objetivos da política, embora elas possam significar um problema para

a supervisão (EVANS; HARRIS, 2004). O volume e a qualidade das regras podem apresentar muitos aspectos, por vezes contraditórios e conflituosos aos objetivos da política, exigindo do implementador o acionamento e a aplicação de forma seletiva (LIPSKY, 2010).

Lotta (2010) explica que a literatura do neoinstitucionalismo contribui no entendimento sobre quais fatores devem fazer parte da análise dos fatores institucionais em duas linhas de argumentações centrais. A primeira linha analisa como as posições estratégicas do sistema político podem privilegiar alguns atores mais do que outros fornecendo recursos e incentivos. A segunda observa a produção de significação e entendimento da realidade, a partir da geração de informações, aprendizados e recursos pelas instituições e políticas (LOTTA, 2010).

Ainda, para Lotta (2010), os constrangimentos institucionais sobre as ações e escolhas dos agentes, ao longo do processo de implementação, influenciam fortemente suas escolhas e decisões que ocorrem ao longo de todo o processo de implementação, quando ocorrem as interações e são construídos estilos práticos diferentes. O escopo de análise dos fatores institucionais também observa as estruturas de poder institucionalizadas, aos sistemas de incentivo da ação do agente, a *accountability*, à padronização do desempenho, recursos disponíveis e às regras, normas e leis formais e informais (BONELLI *et al.*, 2019; FERREIRA; MEDEIROS, 2016).

Nessa perspectiva, o comportamento do agente é resultado de normas e regras formais que definem a agência a que pertence, não dependendo de variações individuais, seus sentimentos e preferências, mas localizando seus papéis, obrigações e tarefas inerentes às suas funções (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014). A dimensão institucional está mais próxima da visão weberiana da burocracia, voltando a análise do comportamento do agente para a estrutura organizacional e suas normas.

As condições organizacionais no que se refere à carência de recursos humanos, de estrutura física e de capacitação para o trabalho podem abrir espaço para o voluntarismo na implementação (LIMA; D'ASCENZI, 2017). Isso ocorre porque o agente de nível de rua se vê diante da necessidade em atender ao cidadão da melhor maneira que pode, ainda que não lhe seja dada o apoio institucional suficiente. Cohen (2018) afirma que a falta de regulamentação, ausência de incentivos e recompensas, irregularidades nos pagamentos, deficiência em estrutura física e

recursos para o trabalho podem direcionar os profissionais para a informalidade e ilegalidade, distanciando dos usuários.

A dimensão estrutural de Bonelli et al. (2019) busca compreender o grau de aderência do burocrata de nível de rua a planos, políticas e regras institucionais e, para isso, é necessário conhecer analiticamente a agência em tela, suas estruturas e normas. Um aspecto observado pelos autores possui estrita relação com a qualidade das políticas, na medida em que normas bem elaborados irão favorecer ao maior grau de desempenho na aplicação das *policies*.

A complexidade normativa e a ambiguidade de objetivos das políticas de enfrentamento do Covid-19 evidenciaram o quanto os implementadores podem se distanciar dos padrões oficiais com atitudes de resistência, inação, acomodação ou improvisação (COX; DICKSON; MARIER, 2021; LIMA-SILVA *et al.*, 2020). De uma maneira geral, a pandemia evidenciou o quanto as crises podem afetar a implementação no nível de rua, sobretudo daqueles profissionais da linha de frente que não cessaram suas atividades formais, mas continuaram trabalhando, colocando suas vidas e de suas famílias em risco ao contágio do vírus (DAVIDOVITZ; COHEN; GOFEN, 2021; MALANDRINO; SAGER, 2021; MEZA *et al.*, 2021).

A identidade organizacional, enquanto um fator institucional, também irá contribuir para que os resultados das políticas sejam diferentes dos aguardados. Isso ocorre porque toda organização possui um sistema de valores, normas e crenças que orientam seus membros e são por eles compartilhados, fornecendo o senso de identidade organizacional (COHEN, 2018). Uma cultura organizacional forte pode determinar um comportamento de seus membros, por possuírem um elevado grau de concordância sobre valores específicos, ainda que existam subculturas internas à organização, com suas próprias normas. As consequências podem tanto ser benéficas, quanto provocar danos irreparáveis na vida das pessoas, como por exemplo, com práticas não oficiais das políticas, que violem as regras.

O fator cultural é um campo negligenciado nos estudos sobre o comportamento dos burocratas de nível de rua, mas que pode contribuir para uma melhor compreensão sobre as razões pelas quais os burocratas de nível de rua privilegiam o atendimento de clientes favorecidos e solidários ou violam as regras e realizam práticas informais (COHEN, 2018).

Segundo Cohen (2018), as práticas informais são comportamentos não institucionais, adotados pelos burocratas como alternativa para instituições

ineficientes ou fracas. Além do pagamento informal (suborno), há outras formas do burocrata de nível de rua ser beneficiado pelo favorecimento dos usuários, tais como pagamentos futuros em outras áreas e considerações especiais das interações sociais existentes. Em razão das limitações da pesquisa, o fator cultural não integrará o constructo analítico, embora tenha sido apontado aqui e seja um potencial *background* teórico para futuras pesquisas.

Por último, e como apontado anteriormente, a pandemia trouxe implicações substanciais para a implementação de políticas, evidenciando os impactos negligenciados das crises pela literatura.

As pesquisas durante a pandemia em torno das burocracias de nível de rua evidenciaram o poder substancial que os profissionais têm de influenciar a vida dos clientes e de suas vulnerabilidades, na medida em que os agentes comunitários de saúde se comportaram de forma defensiva e com auto proteção na implementação (GOFEN; LOTTA; COSTA, 2021). Nesse caso, pode ocorrer uma ruptura entre o que é de fato formulado e o que é observado na prática, uma vez que os implementadores podem ter atitudes divergentes aos objetivos da política, comportando-se de forma auto interessada.

O contexto da pandemia é típico de situações de crise e suas implicações para as burocracias de nível de rua e suas consequências para a implementação das políticas governamentais de resposta ao contexto de turbulência ainda são incipientes e pouco estudadas (BRODKIN, 2021). A compreensão sobre como as crises mudam os acessos do cidadão ao Estado e modificam a quantidade e qualidade pode contribuir para que as respostas políticas, durante as crises, sejam mais assertivas para reduzir os agravos sofridos pela sociedade.

As crises são caracterizadas por surgirem de forma abrupta e inesperada, em que há um aumento substancial das incertezas e da complexidade da realidade (BRODKIN, 2021; CHRISTENSEN; LÆGREID, 2020). Os impactos globais das mudanças climáticas que causam os desastres naturais, os ataques terroristas e cibernéticos, a imigração maciça de alguns países para outros territórios e o surgimento de superbactérias gerado pelo uso informal de antibióticos são apontados como outras modalidades de crises (CHRISTENSEN; LÆGREID, 2020).

O contexto crítico pode revelar as limitações de governança e o despreparo dos governos para lidar com cenários agudos, emergindo a questão sobre o quanto os arranjos institucionais permanentes de gerenciamento são adequados para responder

às crises (BOIN; EKENGREN; RHINARD, 2020). No caso da pandemia, as decisões dos governos nacionais foram tomadas em caráter experimental, por haver profundas incertezas e desconhecimento sobre o coronavírus (CHRISTENSEN; LÆGREID, 2020).

A literatura evidenciou que as respostas governamentais impactaram profundamente na atuação e nos papéis dos agentes de implementação e que há lacunas a serem preenchidas a esse respeito (BRODKIN, 2021; DAVIDOVITZ; COHEN; GOFEN, 2021). No entanto, sabe-se que as decisões oficiais são largamente moldadas na fase de implementação, pelo agravamento da demanda da população, da escassez de recursos e informações e da ambiguidade das regras (LOTTA *et al.*, 2021) e são capazes de conformar o comportamento dos indivíduos, alterando substancialmente os resultados da política oficial dos governos, responsáveis por gerenciar os conflitos e turbulências existentes nos cenários críticos (CHRISTENSEN; LÆGREID, 2020).

Lotta *et al.* (2021) apontaram para três fatores que alteraram o trabalho dos profissionais estudados dentro de um contexto de crise: uma maior centralização das respostas, uma ruptura de sistemas de discricionariedade e um fortalecimento de conflito político. De maneira similar, Lima-Silva *et al.* (2020) revelaram que a pandemia afetou a atuação dos burocratas de nível de rua da rede socioassistencial, com mudanças na dinâmica de trabalho, identificando ainda uma forte sensação e desproteção e de reduzida capacidade de resposta, frente às demandas urgentes, cada vez maiores.

A crise ampliou o espaço discricionário dos agentes, sobretudo os da saúde, segurança pública e assistência social (BRODKIN, 2021; GOFEN; LOTTA, 2021; LIMA-SILVA *et al.*, 2020). A pesquisa conduzida por Pérez-Chiqués, Strach e Zuber (2021) revelou que a complexidade das regras ampliou o poder de escolha dos profissionais de saúde que trabalharam na dispensação de medicamentos de opióides para dependentes em tratamento, ainda que as burocracias tentassem limitar seus espaços de decisão. Na assistência social brasileira, esses profissionais lidaram com processos de tomada de decisão na escolha sobre como continuar fornecendo ajuda humanitária para a população vulnerável e se manteriam o contato presencial, com visitas ou estabeleceriam o virtual devido ao isolamento social necessário (LIMA-SILVA *et al.*, 2020).

De igual maneira, a exacerbação da falta de recursos e de informações foi latente nos hospitais mexicanos, levando ao profissional da linha de frente a tomar decisões complexas, tais como: quais casos seriam atendidos, quem seria internado, como seriam feitas as comunicações com os familiares e quando seria interrompido o tratamento em pacientes hospitalizados com quadros clínicos irreversíveis e cuja a medicação não estaria mais surtindo efeito, dando lugar a outro paciente com maior chance de vida (MEZA *et al.*, 2021).

Na educação, o isolamento social representou uma nova forma de ensino e tutoria, por meio das tecnologias digitais e do ensino remoto, exigindo dos professores um aumento nas horas de trabalho para elaboração dos conteúdos digitais e, em alguns casos, para o atendimento não convencional por telefone fora do horário de aula. A omissão governamental por diretrizes claras a respeito do comportamento dos professores revelou o profissionalismo da classe que lidou com uma maior discricionariedade em suas condutas (MALANDRINO; SAGER, 2021).

Essas mudanças foram trazidas pelas respostas governamentais formais, que de um lado diminuía a discricionariedade dos BNR's, impondo maior controle (PÉREZ-CHIQUÉS; STRACH; ZUBER, 2021), mas por outro, divergiam do contexto de implementação revelando grande ambiguidade (DAVIDOVITZ; COHEN; GOFEN, 2021; GOFEN; LOTTA, 2021). O burocrata de nível de rua se viu diante de novas atribuições de tarefas, provocadas pela inserção de novas regras e protocolos de atuação ao seu ambiente de trabalho (DAVIDOVITZ; COHEN; GOFEN, 2021; GOFEN; LOTTA, 2021).

A pandemia trouxe mudanças muito rápidas nas rotinas de trabalho por meio de comunicações formais dos tomadores de decisão que emitiam diretrizes oficiais em períodos muito curtos, quase que diários (DAVIDOVITZ; COHEN; GOFEN, 2021). Adicionalmente, esses autores afirmam que as políticas governamentais formais muitas vezes eram ambíguas e remetiam à muitas interpretações, estabelecendo um alto grau de discricionariedade por parte do implementador. Semelhantemente, Gofen e Lotta (2021) afirmam que as implicações da pandemia para a discricionariedade dos profissionais da linha de frente, em governos multiníveis são inconclusivas, na medida em que há um descompasso de decisões do governo federal com os estaduais.

Cox, Dickson e Marier (2021) apontam que os profissionais da linha de frente responderam às mudanças provocadas pela crise com atitudes de inovação, improvisação e resistência. Segundo os autores, a inovação envolve a criação de

novos protocolos de atendimento em meio ao ambiente de crise. Semelhantemente, a improvisação segue um discurso de acomodação e de frustração pela incapacidade de mudança do cenário, contentando-se com o que é disponível e colocando-se muitas vezes em risco, com base no senso de dever.

Por outro lado, a resistência ocorre para proteger os familiares, evitando a sua exposição em tarefas de alto risco de contágio e quando as respostas não fornecem as acomodações de redução dos sacrifícios realizados pelos burocratas de nível de rua (COX; DICKSON; MARIER, 2021). A exposição dos burocratas de nível de rua ao risco de contágio trouxe implicações para a implementação das políticas públicas (DAVIDOVITZ; COHEN; GOFEN, 2021). Lima-Silva et al. (2020) afirmam que a pandemia afetou a discricionariedade destes trabalhadores com heroísmo e vocação ou com inação e segurança.

A dinâmica de trabalho dos profissionais brasileiros da rede socioassistencial sofreu os efeitos da pandemia e das restrições de contato social com as populações vulneráveis. As interações entre os burocratas de nível de rua e os cidadãos foram alteradas pelo aumento do distanciamento e pela implementação do isolamento social. Isso gerou um sentimento emocional negativo nos profissionais que não realizavam mais contatos físicos com as pessoas atendidas (LIMA-SILVA *et al.*, 2020).

A mudança da rotina do profissional da linha de frente foi alterada com a criação de um ambiente de trabalho remoto, com redução ou suspensão das atividades presenciais com o cidadão-usuário do serviço público e com o aumento da carga de trabalho (LIMA-SILVA *et al.*, 2020; MALANDRINO; SAGER, 2021). O estudo de Meza et al. (2021) revelou que os documentos diretivos das políticas de saúde modificaram a rotina hospitalar. Diante da alta demanda de leitos para a internação das pessoas contaminadas com o vírus, foi necessário a designação de alguns hospitais para tratamento específico da COVID-19. As cirurgias eletivas e tratamentos clínicos nestes locais foram suspensos e os burocratas de nível de rua tiveram que alinhar sua tomada de decisão às mudanças implementadas.

O foco da prática clínica dos burocratas de nível de rua foi alterado para uma abordagem de saúde pública para lidar com recursos escassos, em razão de atender ao maior número de pessoas. Os profissionais aceitaram com mais facilidade as políticas que mudaram seu ambiente de trabalho, do que aquelas que buscaram direcionar suas decisões (MEZA *et al.*, 2021).

Em certa medida, a pandemia provocou uma “exacerbação dos problemas estruturais” (LIMA-SILVA *et al.*, 2020, p. 1461). As condições de trabalho e remuneração são apontadas por Cox, Dickson e Marier (2021) como elementos colocados em discussão de melhoria na cidade canadense de Quebec, devido à pandemia e aos sacrifícios realizados pelos profissionais da linha de frente da saúde.

A falta de apoio institucional e das políticas de respostas, que não forneceram os meios de proteção necessários, causaram um engajamento de resistência e inação por parte dos burocratas de nível de rua (COX; DICKSON; MARIER, 2021; LIMA-SILVA *et al.*, 2020). O racionamento de recursos no contexto de uma crise exigiu que o burocrata de nível de rua atuasse como participante, deliberando sobre a alocação dos recursos escassos; como avaliador, na avaliação periódica da oferta de tratamento aos pacientes críticos e como criador de recursos, realizando treinamentos e capacitação de outras pessoas para reduzir a escassez de recursos humanos (MEZA *et al.*, 2021).

A política de processamento dos clientes também exigiu do profissional da linha de frente uma alteração na transformação do cidadão em usuário do serviço. Na etapa de triagem nos hospitais foram criados fluxos de atendimento para os pacientes com infecções respiratórias, afetando a tomada de decisão dos burocratas de nível de rua (MEZA *et al.*, 2021). Adicionalmente, os dilemas entre a autoproteção e o atendimento em meio aos recursos escassos estiveram presentes na rotina desses trabalhadores em contato com o cidadão-usuário (GOFEN; LOTTA, 2021).

A pandemia afetou em vários aspectos a rotina dos burocratas de nível de rua, que vão além de sua discricionariedade e de seu comportamento. O papel desempenhado por alguns profissionais como os trabalhadores de hospitais e os da assistência social foi modificado, na medida em que eles passaram a exercer novas funções, tarefas e atribuições (MALANDRINO; SAGER, 2021; MEZA *et al.*, 2021; PÉREZ-CHIQUÉS; STRACH; ZUBER, 2021). Os burocratas de nível de rua dos hospitais mexicanos, destinados ao atendimento do paciente com COVID-19 foram submetidos a responder por sub-papéis como conscientização de recursos, equilíbrio em estresse, conscientização no cliente e autocuidado (MEZA *et al.*, 2021). Os professores de escolas públicas e privadas foram forçados a desenvolver habilidades de ensino, adotando as tecnologias como recursos didáticos no ensino remoto (MALANDRINO; SAGER, 2021).

A capacidade profissional mostrou-se importante na tomada de decisão dos profissionais da linha de frente em ambientes de crise, onde as incertezas se exacerbaram. A profissionalização destes trabalhadores mostra-se um caminho promissor e necessário para melhorar as respostas em nível de rua à crises futuras e que permitam alcançar os objetivos das políticas (DAVIDOVITZ; COHEN; GOFEN, 2021; GOFEN; LOTTA, 2021; MEZA *et al.*, 2021). A crise aumentou a vocação profissional dos burocratas de nível de rua da educação, em razão da redução de controle e da ausência de diretrizes claras, fazendo com que eles empregassem mais tempo e recursos para os usuários de seus serviços (MALANDRINO; SAGER, 2021).

Portanto, a literatura sobre a burocracia de nível de rua tem explorado diferentes abordagens e perspectivas sobre a atuação da linha de frente. No caso desta pesquisa, delimita-se a atuação da linha de frente sob alguns aspectos, conforme apresentado na figura 1 e que serão detalhados na seção de procedimentos metodológicos.

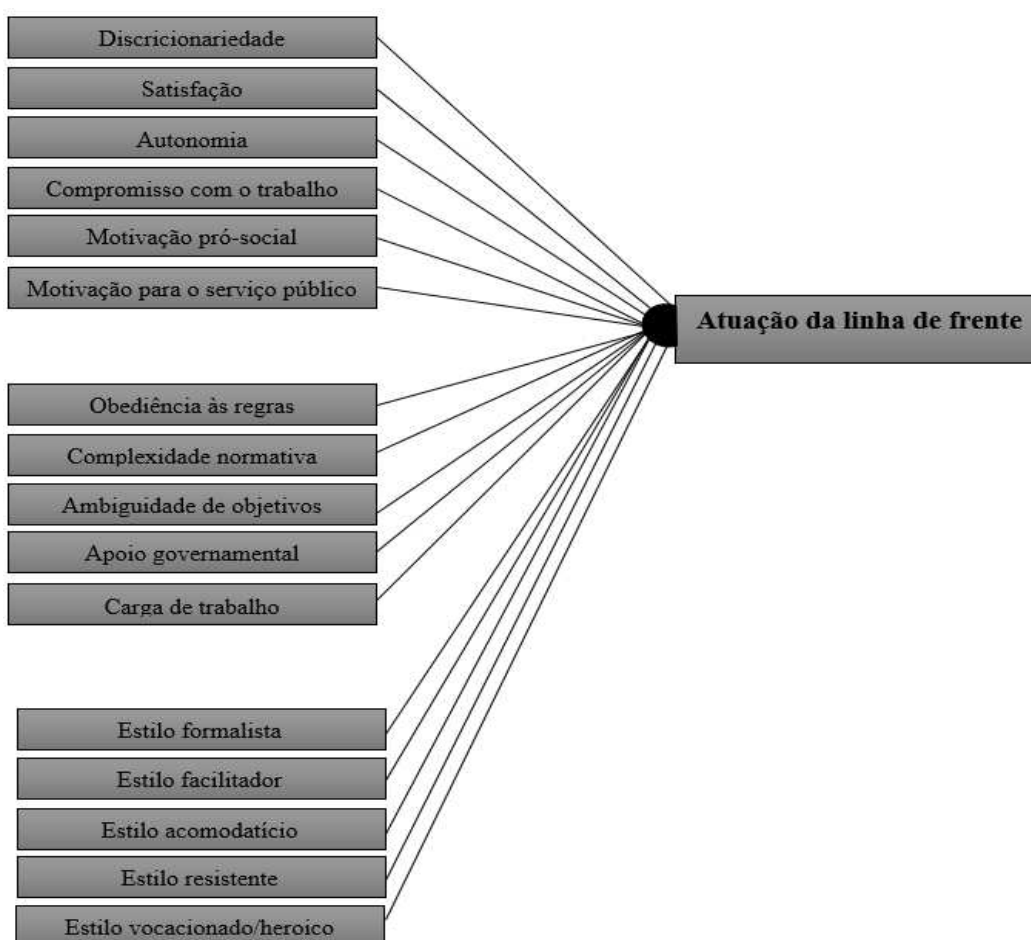


Figura 1. Aspectos de observação da atuação da linha de frente utilizados na pesquisa.

Fonte: Elaborado pelo autor.

O instrumento de medida elaborado para testar os aspectos de observação utilizados na pesquisa será apresentado mais adiante. Adicionalmente, a influência da pandemia para a atuação do bombeiro militar será verificada comparando-se os dados coletados na etapa empírica do estudo, aplicando-se técnicas estatísticas na análise dos resultados.

## 4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Nesta seção são apresentados os procedimentos metodológicos adotados durante a pesquisa, bem como o detalhamento do universo da pesquisa, da abordagem metodológica, do objeto empírico, das técnicas de coleta de dados e de análise dos dados.

Quanto à **natureza da pesquisa**, esta pesquisa pode ser classificada como um trabalho científico original (ANDRADE, 2010). Para Andrade (2010) a originalidade associa-se à contribuição na ampliação e às novas descobertas feitas para evolução do campo do estudo diferindo-se do resumo pela finalidade da pesquisa.

Esta dissertação pode ser classificada como exploratória e descritiva quanto aos seus **objetivos**. A pesquisa exploratória é aquela em que o pesquisador dá o primeiro passo em direção à sua investigação e ao que se dedica compreender. Nessa etapa da pesquisa busca-se ter mais informações sobre determinado assunto, facilitando o trabalho de delimitação do tema, dos objetivos, da questão de pesquisa e da formulação das hipóteses. Em geral, a pesquisa exploratória é o momento preliminar ou preparatório de toda investigação científica (CRESWELL, 2010).

Adicionalmente, a pesquisa descritiva é aquela em que a realidade é observada, registrada, analisada, classificada e interpretada sem a interferência ou manipulação do pesquisador (CRESWELL, 2010). A padronização na coleta de dados por instrumentos estruturados ou questionários e pela observação sistemática é uma das características desse tipo de pesquisa.

Em relação à sua **abordagem**, a pesquisa caracteriza-se, predominantemente, como quantitativa uma vez que as hipóteses e questões de investigação serão testadas à luz da teoria de base da pesquisa (CRESWELL, 2010). O primeiro aspecto considerado para a escolha do método quantitativo tem relação com a afirmação anterior. Assim, a teoria é uma classe de construções ou variáveis inter-relacionadas em termos de direção ou magnitude moldados em hipóteses ou proposições (CRESWELL, 2010).

De maneira similar, a teoria contribui para a compreensão das questões e hipóteses, auxilia na coleta de dados, no entendimento da natureza, nos pressupostos da investigação e contribui para reduzir os vieses na arquitetura de pesquisa (MIRANDA *et al.*, 2016). Para Deslandes (2007, p. 16) a teoria é um “discurso abstrato

da realidade” construída para compreender fenômenos e processos de todas as naturezas ou dar explicações sobre a realidade.

Nesse caso, a teoria é posicionada dedutivamente no começo do estudo pelo pesquisador, com a finalidade de testá-la ou verificá-la sobre uma determinada realidade de onde serão coletados os dados para a análise e confirmação ou não-confirmação da teoria, através dos resultados (CRESWELL, 2010). Segundo Creswell (2010), o exame das hipóteses ou das questões de pesquisa derivadas da teoria são verificadas pelo pesquisador por meio de um instrumento de mensuração ou observação da realidade.

A mensuração nas pesquisas sociais tem avançado no sentido de propor alternativas mais adequadas para medir suas variáveis que irão contribuir na compreensão dos fenômenos de interesse (JÚNIOR; COSTA, 2014). Para isso o instrumento de coleta foi desenvolvido a partir da seleção de um pool de itens de diferentes meios de medida (VAN ENGEN, 2017).

O trabalho teve a teoria da burocracia de nível de rua (LIPSKY, 2010) como seu alicerce e de onde foram extraídas as premissas e pressupostos de investigação para o desenvolvimento de constructos da atuação da linha de frente (discricionabilidade, fatores individuais, fatores institucionais e fatores relacionais) formado pelas variáveis que emergiram de leituras prévias e de instrumentos de medida validados em artigos internacionais e que são apresentadas nas técnicas de coleta de dados (DE BOER, 2019; DE BOER; RAAPHORST, 2021; KEULEMANS; VAN DE WALLE, 2018; TUMMERS; BEKKERS, 2014; TUMMERS; STEIJN; BEKKERS, 2012).

A mensuração da influência da pandemia para a atuação do bombeiro militar foi verificada por meio de técnicas estatísticas multivariadas (análise descritiva, análise fatorial exploratória e teste de medianas). O instrumento de coleta foi validado ao longo da pesquisa, podendo ser utilizado em investigações futuras e similares.

Um segundo aspecto para a adoção do método quantitativo relaciona-se aos objetivos do estudo, uma vez que o método permite lidar com predição, identificar regularidades e formular generalizações sobre um população, a partir de uma amostra probabilística (MIRANDA *et al.*, 2016). O terceiro e último aspecto para a escolha do método quantitativo parte da premissa pela busca da isenção do pesquisador, que nesse caso é integrante do objeto de estudo e possui relação de poder sobre alguns membros da amostra. Por isso, buscou-se adotar uma abordagem capaz de distanciá-

lo do objeto, dando oportunidade aos respondentes e a liberdade de expressar suas opiniões a respeito do assunto, buscando a confiabilidade para a pesquisa.

#### 4.1 Delimitação do estudo e da unidade de análise

Neste tópico são incorporados aos elementos analíticos da implementação de políticas públicas, o campo e o objeto de estudo propostos que contribuiriam para o exame da atuação da burocracia de nível de rua típica do ambiente de trabalho dos bombeiros militares, sobretudo nos contextos de crise.

Na concepção de Creswell (2010) a unidade de análise deve ser evidenciada de forma clara ao leitor, de maneira que ele a compreenda e perceba a qualidade do método proposto. Preliminarmente na etapa exploratória buscou-se compreender de que maneira ocorreu a atuação dos bombeiros militares em Minas Gerais na pandemia (Covid-19). As pesquisas evidenciaram mudanças substanciais para as atividades do nível de rua nos segmentos dos serviços públicos investigados da segurança pública, educação, assistência social e, sobretudo, da saúde que afetaram no comportamento dos trabalhadores.

O **objeto empírico** da pesquisa são os burocratas de nível de rua do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG), isto é, os bombeiros militares (BM). A escolha do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais, em relação a outros corpos de bombeiros e organizações burocráticas, se dá em razão das características de sua atuação frente às distintas crises com que tiveram que lidar nos últimos anos e que podem contribuir na compreensão sobre a burocracia de nível de rua, em contextos de crises.

Adicionalmente, os bombeiros diferem de outras burocracias amplamente abordadas (DAVIDOVITZ *et al.*, 2022; GOFEN; LOTTA, 2021; LIMA-SILVA *et al.*, 2020; MEZA *et al.*, 2021) por serem uma força auxiliar do Exército brasileiro, regidos por um estatuto próprio, organizados com base na hierarquia e disciplina, típicos de um sistema militar e responsáveis pelas ações de implementação das políticas públicas de proteção e defesa civil (BRASIL, 2016; MINAS, 2011). A compreensão da atuação dos bombeiros militares pode contribuir para entender o desempenho organizacional do CBMMG e de outros corpos de bombeiros, no enfrentamento da pandemia.

A investigação da atuação desses profissionais pode indicar *insights* relevantes para o campo da implementação.

Embora Minas Gerais seja o estado brasileiro com o maior número de municípios, 853 no total, há um grande vazio de recursos e estruturas organizacionais de bombeiros militares em seu território. Isso ocorre sobretudo em razão da política pública adotada pelo governo estadual para a implantação de uma unidade de bombeiros. A distribuição das unidades de execução no território mineiro é condicionada à existência de uma população superior a 30.000 mil habitantes, o que restringe a apenas 126 cidades habilitadas a terem alguma unidade de execução operacional e receber diretamente os serviços disponíveis do CBMMG (MINAS GERAIS, 2019b). Isso representa uma cobertura máxima de 14,77% de municípios aptos a receberem uma estrutura física e recursos do CBMMG.

No entanto, os números são ainda menores quando se observa a realidade da organização. Apenas oitenta e quatro municípios sediavam uma unidade do CBMMG até o dia 13 de dezembro de 2022, representando uma cobertura de 9,84% do território mineiro e evidenciando aspectos encontrados na burocracia de nível de rua, no que tange à falta de recursos para o atendimento à população (MINAS GERAIS, 2021). Os atendimentos são realizados de maneira regionalizada pelas unidades existentes no Estado, que possui seu território dividido em seis comandos operacionais responsáveis por um número fixo de municípios, de acordo com o número de unidades de execução operacionais, existentes em cada local, conforme demonstrado na figura 2.

**ARTICULAÇÃO OPERACIONAL DO CBMMG  
(Municípios com Unidades do Corpo de Bombeiros)**

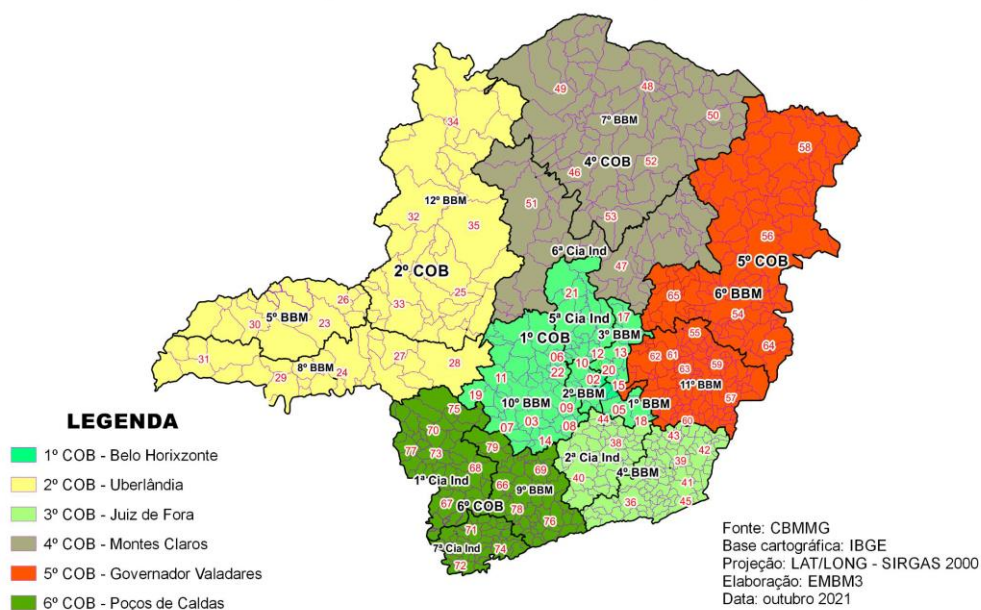


Figura 2. Articulação Operacional do CBMMG.

Fonte: MINAS GERAIS, 2022.

O cenário de escassez de recursos encontrada é controverso ao número de solicitações e das demandas exigidas pelo cidadão à organização, que está habituada a enfrentar crises com mais frequência, em relação às organizações de outros estados.

Minas Gerais tem um histórico de vinte e dois anos de pesquisa com maior incidência de desastres, tais como inundação, movimentos de massa e estiagem (UFSC, 2013). O Estado tem o maior número de barragens de mineração do país, o que representa um risco para a ocorrência de um desastre pelo rompimento de um barramento. Nos últimos quinze anos ocorreram pelo menos cinco rompimentos de barragens de mineração localizados nas cidades de Miraí, Cataguases, Itabirito, Mariana e Brumadinho, este último sendo o maior deles com duzentas e setenta e três mortes, uma área de busca em rejeitos de minério de dez quilômetros de extensão, com profundidades que alcançaram mais de doze metros de profundidade e mais de quatro anos de operação de buscas, ainda em execução.

Em 2001, o incêndio ocorrido na casa de shows da cidade de Belo Horizonte – Canecão Mineiro – vitimou sete pessoas e deixou outras cento e noventa e sete feridas, criando uma crise institucional para o Estado de Minas Gerais e CBMMG, no que tange à regularização das edificações quanto à segurança contra incêndio e

colocando em dúvida as regras e procedimento adotados voltados à prevenção de incêndios nas edificações em todo o território mineiro.

Todo o contexto enfrentamento de crises, de atuação de rotina em emergências e em situações extremas de desastres, sobretudo no gerenciamento e nas ações de buscas dos corpos das vítimas da tragédia de Brumadinho indicam que esses profissionais podem ter uma atuação mais ou menos distinta daquela encontrada na literatura sobre a burocracia de nível de rua e que aborda contextos de crise, tal como a pandemia.

As atividades desempenhadas pelos bombeiros militares estão inseridas em uma programação de política pública de proteção e defesa civil, compreendendo a coordenação e execução das ações de defesa civil, a proteção e o socorro público, a prevenção e combate a incêndio, as perícias de incêndio e explosão em locais de sinistro, a busca e salvamento (MINAS GERAIS, 1999). No contexto nacional, os bombeiros militares compõem a estrutura organizacional da defesa civil, sendo os responsáveis em muitos estados brasileiros pela implementação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (BRASIL, 2012), assim como é feito em Minas Gerais, com atuações em salvamentos, incêndios, acidentes, regulamentações de leis sobre segurança contra incêndio e regulação das atividades de voluntários e outros profissionais que desempenham algumas de suas funções no setor privado.

A organização em foco tem um regime especial de administração centralizada, integrando-se ao sistema de administração geral do Estado (MINAS GERAIS, 2011), pertencente à segurança pública (BRASIL, 2016; MINAS GERAIS, 2011) e integrante da organização da Secretaria de Estado e Justiça e Segurança Pública (SEJUSP), articulando-se com o Poder Judiciário e os órgãos essenciais à Justiça (MINAS GERAIS, 2019a).

A estrutura organizacional do CBMMG é composta em “Unidades de Direção Geral”, responsáveis pelas atividades comando, administração, planejamento e organização da agência; “Unidades de Direção Intermediária”, responsáveis pela condução das atividades nas unidades operacionais; as “Unidades de Execução de apoio” e as “Unidades de Execução” que executam as atividades operacionais e de apoio, nas quais os bombeiros entram em contato com os beneficiários (MINAS GERAIS, 1999).

As unidades de direção geral compreendem o “Gabinete do Comando-Geral” e o “Estado-Maior do Corpo de Bombeiros Militar”, compondo o “Comando-Geral da

Corporação”. Elas exercem o comando e a administração da agência, desenvolvendo atividades de planejamento geral e organização, fiscalização, coordenação e acionamento das unidades hierarquicamente subordinadas em todos os níveis (MINAS GERAIS, 1999).

As unidades de direção intermediária compreendem as diretorias, assessorias e comandos operacionais de bombeiros auxiliam na condução das atividades da agência, exercendo funções de gestão de pessoal, programação orçamentária e financeira, contabilidade, auditoria, apoio logístico, assessoramento e gestão das atividades operacionais nas unidades de execução (MINAS GERAIS, 1999).

Tanto a unidade de direção geral, quanto de direção intermediária do CBMMG fazem parte da classe de burocratas encarregados de operacionalizar as estratégias formuladas pelas burocracias de alto escalão, gerenciarem as atividades da burocracia de nível de rua e serem o elo entre os formuladores de políticas e os implementadores (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014).

Em última instância, as unidades de execução compreendem os batalhões, companhias independentes, companhias, pelotões e postos avançados e realizam a implementação das políticas públicas de sua competência, atuando na prevenção e combate a incêndio, busca e salvamento, socorros de urgência de defesa civil (MINAS GERAIS, 1999). O bombeiro militar, nesse caso, faz contato direto com o cidadão em todas as atividades que exerce, implementando as políticas formais em contextos de incerteza e complexidade. Em cada tipo de unidade há um desenho organizacional específico de seções administrativas, operacionais e recursos calculados por critérios técnicos definidos em normas internas (MINAS GERAIS, 2019a).

Em cada local, o contato do cidadão com os burocratas de nível de rua do CBMMG pode ocorrer de duas formas distintas. Na primeira, a demanda do usuário ocorre não pela emergência, mas é feita de forma presencial ou virtual à unidade de execução pela busca de serviços direcionados ao aumento da segurança ou da sensação de segurança em uma comunidade, sendo uma atividade programável e em alguns casos é acompanhada de pagamentos formais. O acesso a serviços de análise e vistorias de projetos de combate a incêndio e pânico são alguns exemplos que se encaixam nesse tipo. Há também os casos de pedidos de informações, palestras e treinamentos que não estão sujeitos à pagamentos formais, sendo distribuídos a qualquer cidadão interessado.

Uma segunda forma de demanda do usuário é aleatória e emergencial, ocorrendo por meio de ligação telefônica no número 193 e não está condicionada à pagamentos formais de forma alguma. As tarefas desempenhadas por esses profissionais são direcionadas ao atendimento de situações imprevisíveis e complexas, em que há o agravo à saúde, o risco de morte, o dano à vida e ao meio ambiente ou prejuízos para o indivíduo.

Em termos de ascensão profissional, a carreira dos bombeiros é limitada ocorrendo por processo seletivo ou pelo tempo de serviço. No primeiro caso, o avanço hierárquico aos cargos administrativos de supervisão e gerenciamento é limitado a poucas vagas disponíveis e a maioria dos profissionais permanecem na linha de frente a carreira toda. Embora o avanço por tempo de serviço seja mais comum na carreira dos bombeiros, essa ascensão não significa na saída da linha de frente, muitas vezes e, portanto, em ambos os casos a mudança de hierarquia se assemelhará às encontradas nos demais grupos de burocratas de nível de rua (MAYNARD-MOODY; PORTILLO, 2011). Segundo Maynard-Moody e Portillo (2011) essa é uma classe de profissionais do serviço público que geralmente não se movimenta avançando para níveis hierárquicos superiores e, em sua maioria, desempenharão as funções de linha de frente durante toda a sua carreira.

## **4.2 Técnicas de coleta de dados**

A coleta de dados ocorreu em dois momentos distintos. No primeiro foi desenvolvida uma pesquisa bibliográfica, em que foram recolhidos artigos publicados nos periódicos nacionais e internacionais de considerada e legitimada relevância acadêmica, em teses e dissertações relacionadas ao tema de pesquisa e sua análise ocorreu por meio de métodos bibliométricos (ARAÚJO, 2007).

Duas revisões da literatura foram realizadas. A primeira abordou os aspectos seminais sobre a burocracia de nível de rua e sua evolução ao longo do tempo até os dias atuais e de uma forma generalizada. Na segunda revisão da literatura adotou-se o método integrativo abordando a pandemia da Covid-19, sob a perspectiva da teoria de Lipsky. No segundo momento da coleta foi desenvolvida uma pesquisa de campo tendo como dados fontes primárias (*survey*) e secundárias (documentos), buscando testar e verificar a teoria da burocracia de nível de rua e encontrar documentos que abordassem os aspectos organizacionais inerentes às rotinas e às crises.

A coleta de dados documentais teve como fonte a intranet organizacional do CBMMG e os endereços eletrônicos oficiais do Senado Federal, Câmara dos Deputados e Assembleia Legislativa de Minas Gerais. O recorte temporal que orientou a seleção dos documentos se deu pelo início das restrições de contato social e isolamento e, posteriormente, pelas recomendações de retorno paulatino das atividades presenciais, após a vacinação dos agentes de segurança.

Assim, foram coletados apenas os documentos datados entre o dia 30 de janeiro de 2020, quando a Organização Mundial de Saúde declarou o novo coronavírus como uma emergência de saúde pública de importância internacional (OPAS, 2020) e o dia 31 de março de 2021, quando o Ministério da Saúde emitiu a Nota Técnica nº 297/2021-CGPNI/DEIDT/SVS/MS autorizando a vacinação dos profissionais da segurança pública em todo o Brasil.

No banco de dados organizacional do CBMMG foi usado o descritor “Covid-19”. Para as demais fontes, foi aplicada a associação dos termos “Covid-19”, “pandemia”, “corpos de bombeiros militares” e “segurança pública”. Os critérios de inclusão que orientaram a seleção dos documentos direcionados para a análise seguiram as recomendações de Davidovitz, Cohen e Gofen (2021): i) orientações explícitas aos profissionais da linha de frente sobre a implementação de políticas e ii) normas projetadas para lidar diretamente com o coronavírus. Ao todo foram identificadas e selecionadas noventa e sete diretrizes governamentais e organizacionais.

Em seguida, os dados primários foram coletados por meio de uma *survey* aplicada aos bombeiros militares do Estado de Minas Gerais. Para essa pesquisa do tipo *cross-section* com propósito descritivo foi utilizado um instrumento de medida desenvolvido *ad hoc*, embora tenham sido aplicadas algumas diretrizes defendidas por De Boer et al. (2018). Inicialmente, um rol preliminar de questões foi elaborado pela adaptação de itens desenvolvidos por Tummers et al. (2012), Balica et al. (2018), Henderson et al. (2018), De Boer et al. (2018) e De Boer & Raapshorst (2021).

O procedimento é adequado para se identificar a melhor correlação entre as variáveis (VAN ENGEN, 2017). Adotou-se uma escala de Likert (1932) de 11 pontos para medir os itens, variando entre discordo totalmente (0) até concordo totalmente (10). Essa escala tem vantagens do ponto de vista da intuição e da sua construção lógica, além da operacionalização estatística.

As características demográficas e funcionais da amostra foram utilizadas como variáveis de controle (sexo, idade, escolaridade, experiência profissional, grau

hierárquico, unidade e região onde trabalha), os itens usados na pesquisa de campo, suas codificações e variáveis correspondentes são encontrados no quadro 1 e suas escalas no apêndice D, ao final deste trabalho.

Quadro 1. Descrição das variáveis, códigos e itens de observação.

<b>Variáveis de controle</b>	<b>Código</b>		<b>Itens</b>
Posto/graduação	Q1		Seu grau hierárquico:
Tempo de serviço	Q2		Seu tempo de serviço:
Instrução	Q3		Seu grau de instrução:
Idade	Q4		Sua idade:
Gênero	Q5		Seu sexo:
COB	Q52		A cidade em que trabalha pertence a qual COB?
Unidade	Q53		Onde você trabalha?
Estrutura organizacional	Q54		Onde você trabalha?
<b>Variáveis latentes</b>	<b>Antes</b>	<b>Durante</b>	<b>Itens</b>
Discricionariedade 1	Q6	Q29	Eu tinha liberdade para decidir como agir
Discricionariedade 2	Q7	Q30	As regras não me deixavam margem de escolha em minhas ações.
Discricionariedade 3	Q8	Q31	Não era possível adaptar as regras suficientemente às necessidades do cidadão.
Discricionariedade 4	Q9	Q32	Eu tinha que aderir a procedimentos rígidos quando trabalhava com as regras.
Discricionariedade 5	Q10	Q33	Eu poderia fazer meus próprios julgamentos ao trabalhar com as regras.
Discricionariedade 6	Q11	Q34	Eu poderia estar de acordo com as necessidades do cidadão ao trabalhar com as regras.
Satisfação	Q12	Q35	Em geral, estava satisfeito com minha posição atual.
Autonomia	Q13	Q36	Eu tinha autonomia significativa para determinar como fazer meu trabalho.
Compromisso com o trabalho	Q14	Q37	Eu não deixaria a organização onde trabalho porque tenho um senso de obrigação para com as pessoas dele.
Motivação pró-social	Q15	Q38	Eu era motivado em fazer meu trabalho porque é importante pra mim fazer o bem aos outros.
Motivação para o serviço público	Q16	Q39	Fazer a diferença na sociedade significava mais para mim do que conquistas pessoais.
Obediência às regras	Q26	Q49	Em geral, sou alguém que segue as regras mesmo que discorde delas.
Complexidade normativa	Q20	Q43	As regras que usava em meu trabalho eram tecnicamente complexas.
Ambiguidade de objetivos	Q21	Q44	Os objetivos do meu trabalho eram extremamente numerosos
	Q22	Q45	Os objetivos do meu trabalho eram contraditórios em alguns aspectos.
Carga de trabalho	Q23	Q46	Havia uma carga administrativa significativa para funções como a minha.
Apoio governamental	Q24 e Q28	Q47 e Q51	Nesta organização, as ordens e instruções de trabalho são detalhadas para que os funcionários saibam o que fazer.
<b>Estilos de implementação</b>			
Formalista	Q17	Q40	Durante as ocorrências concentrava-me em realizar o atendimento seguindo a letra da lei.
Facilitador	Q18	Q41	Durante as ocorrências concentrava-me em ser o mais útil possível para o cidadão considerando suas circunstâncias.
Acomodatício	Q19	Q42	Durante as ocorrências considerava a opinião das pessoas com quem trabalho.
Resistente	Q25	Q48	Sinto vontade de fazer o oposto quando alguém me força a fazer algo.
Vocacionado	Q27	Q50	Estava preparado para fazer enormes sacrifícios pelo bem da sociedade.

Fonte: Elaborado pelo autor.

As variáveis de controle “Unidade” e “Estrutura Organizacional” foram desenvolvidas a partir do item “Onde você trabalha? ” e suas respostas receberam codificações distintas, na medida em que se verificou durante a análise dos dados a necessidade de simplificação e verificação do quantitativo de indivíduos que atuavam com mais frequência no nível de rua.

Os itens usados para medir as variáveis latentes foram duplicados e separados nos questionários em seções distintas (antes e durante a pandemia), buscando transmitir ao respondente o que se pretendia verificar com a *survey*. Apenas as variáveis de controle foram usadas uma única vez no questionário.

O instrumento de medida foi revisado por três especialistas e submetido ao pré-teste entre 23 a 25 de maio de 2022, com a participação de dez elementos da amostra escolhidos por conveniência, mas que não fizeram parte dos resultados finais do estudo (DANIELS; MINOT, 2020). O pré-teste é uma etapa procedimental rotineira e absolutamente indispensável nas pesquisas de campo e tem por objetivo verificar a validade ou relevância dos quesitos do instrumento de coleta, para se confirmar a “adequação do vocabulário empregado, o número e a ordem das perguntas formuladas” (ANDRADE, 2010, p. 131).

Para Van Engen (2017) a etapa de revisão por especialistas e testagem do instrumento de medida é importante para avaliar a cobertura suficiente do conceito, sua validade, a relevância dos quesitos, adequação do vocabulário, o número e a ordem das questões formuladas. Buscou-se a boa elaboração do instrumento de coleta, sobretudo a respeito da clareza, precisão dos termos, forma, desmembramento, categorização e ordenamento adequados das respostas. Essa etapa é fundamental para garantir a validade do conteúdo dos itens selecionados (HAIR. JR *et al.*, 2009).

A pesquisa contendo o questionário e o termo de consentimento livre esclarecido foi submetida a análise do Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da Universidade Federal de Viçosa (CEP-UFV), que emitiu parecer favorável para sua realização em 10 de agosto de 2022. Em seguida, um ofício solicitando a autorização para realização da pesquisa na instituição objeto de estudo, isto é, no Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG) foi encaminhado ao Coronel Comandante da Academia de Bombeiros Militar (ABM), autoridade competente para a finalidade requerida. A ABM é a unidade de ensino do CBMMG responsável por acompanhar e autorizar as pesquisas no âmbito da agência.

A *survey* foi estruturada na plataforma do *Google Forms* para elaborar o questionário em formato digital. O link de acesso foi encaminhado a todos os Comandos, Diretorias, Assessorias e Chefias do CBMMG para divulgação entre os bombeiros militares da ativa do mais alto ao mais baixo cargo hierárquico, por meio de ofício na plataforma do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), do Governo do Estado de Minas Gerais. Concomitantemente, o aplicativo *Whatsapp* foi utilizado para acelerar a transmissão da *survey*, acompanhada de explicações da pesquisa no apêndice A, para os contatos do pesquisador que faziam parte do universo de pesquisa. A mesma mensagem foi reproduzida nos grupos organizacionais disponíveis. O período de coleta ocorreu entre o dia 05 de setembro a 05 de outubro de 2022.

A investigação abrangeu o universo de pesquisa (N=5774) alcançando todos os indivíduos que trabalham na organização. A taxa de resposta alcançada foi de 6,82% (n=394), composta por 386 observações que aceitaram participar da pesquisa e oito que se recusaram e não fizeram parte da etapa de análise. Outras quatro observações foram retiradas preliminarmente da amostra por apresentarem respostas incompletas. A amostra, portanto, se caracteriza como probabilística e é composta por 382 observações, representando todo o universo para um nível de significância de 95% e margem de erro de 5% (HAIR. JR *et al.*, 2009)

A atuação dos bombeiros militares na linha de frente da pandemia foi avaliada a partir de constructos da “atuação da linha de frente” formado por 22 variáveis latentes, conforme apresentado no quadro 2.

Quadro 2. Dimensões, variáveis e embasamento teórico do instrumento de medida.

Dimensões da atuação da linha de frente	Variáveis	Embasamento teórico
Discricionariiedade	Discricionariiedade 1 Discricionariiedade 2 Discricionariiedade 3 Discricionariiedade 4 Discricionariiedade 5 Discricionariiedade 6	Tummers et al. (2012)
Fatores individuais	Satisfação Autonomia Compromisso com o trabalho	Balica et al. (2018)
	Motivação pró-social Motivação para o serviço público	Henderson et al. (2018)
	Obediência às regras	De Boer et al. (2018)
Fatores institucionais	Complexidade normativa Ambiguidade de objetivos 1 Ambiguidade de objetivos 2 Carga de trabalho Apoio governamental	Balica et al. (2018)
Fatores relacionais	Estilo formalista	De Boer et al. (2018)

	Estilo facilitador		
	Estilo acomodatório		
	Estilo resistente		De Boer e Raaphorst (2021)
	Estilo vocacionado/heróico		Balica et al. (2018)

Fonte: Elaborado pelo autor.

A descrição conceitual de cada variável encontra-se a seguir.

a) **Discricionariedade** – a discricionariedade foi medida usando seis itens da escala validada de Tummers et al. (2012). O exercício da discricionariedade pressupõe-se em um comportamento não padronizado de caráter eminentemente indeterminado, capaz de produzir respostas desejadas e excepcionais sensatas e criativas, embora seja potencialmente controlável por regras ou outros fatores (BRODKIN, 2012; HUPE; HILL, 2007).

b) **Satisfação** - A satisfação foi medida usando um item de Balica et al. (2018) e pode ser definida como um fator de motivação na atuação da linha de frente, enquanto um incentivo intrínseco (BONELLI *et al.*, 2019), o que para Balica, Henderson e Ticlau (2018) é uma atitude relacionada ao trabalho e influencia na relação entre estado-cidadão (PETROVSKY; XIN; YU, 2022)

c) **Autonomia** – A autonomia foi medida usando um item de Balica et al. (2018). As atividades dos burocratas de nível de rua são desempenhadas distantes da supervisão de suas organizações, conferindo-lhes relativa liberdade para exercerem suas funções e julgamentos, além de possuir estreita relação à discricionariedade (TUMMERS; BEKKERS, 2014).

d) **Compromisso com o trabalho** – A variável foi medida usando um item de Balica et al. (2018). O compromisso com o trabalho é motivado por incentivos extrínsecos (bônus, recompensas, punições, etc) e intrínsecos, compostos pela reputação adquirida em suas relações, pela autonomia concedida pelo principal, pela satisfação e estabilidade no trabalho, etc (BONELLI *et al.*, 2019).

e) **Motivação pró-social** – A variável foi medida usando um item de Henderson et al. (2018). A motivação pró-social é aquela em que o indivíduo se concentra no bem-estar alheio (GRANT, 2007). O agente irá se comportar de maneira proativa em defesa dos outros indivíduos, seguindo princípios pessoais que orientam seu modo de viver em atividades de compartilhamento, ajuda e cooperação voluntária (HENDERSON; ȚICLĂU; BALICA, 2018). A alta motivação pró-social é abordada por Keulemans e Van de Walle (2018) como uma atitude positiva.

f) **Motivação para o serviço público** - A variável foi medida usando um item de Henderson et al. (2018). Os burocratas de nível de rua podem adotar uma orientação agente-cidadão, em que eles se sentem como parte integrante das identidades ocupacionais e são capazes de moldar profundamente o significado e a natureza da política (MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2012). Isso remete à ideia da motivação do serviço público, em que os agentes seguem em direção ao usuário pelo seu valor e caráter, decidindo alocar os recursos, mesmo sob condições de estresse e desviando-se do cumprimento das regras para isso (BALICA; HENDERSON; ȚICLĂU, 2018; HOMBERG; VOGEL; WEIHERL, 2019).

g) **Obediência às regras** - A variável foi medida usando um item de De Boer et al. (2018). Para Henderson, Țiclău e Balica (2018) as regras podem ser o fator de maior influência sobre a atuação da linha de frente. As regras regulam a liberdade de atuação no intuito de reduzir ou eliminar as práticas arbitrárias. Tummers et al. (2012) argumentam que a obediência às regras examina as crenças de um indivíduo em aderir às regras e, conseqüentemente, na sua disposição em implementar as políticas formais, independente do seu conteúdo.

h) **Complexidade normativa** – A variável foi medida usando um item de Balica et al. (2018). As regras desempenham um papel fundamental no cotidiano dos trabalhadores, estruturando suas atividades, fornecendo mecanismos para suas decisões comuns e restringindo suas ações (HENDERSON; ȚICLĂU; BALICA, 2018). Por outro lado, ter muitas regras não corresponde na melhoria dos serviços, mas no aumento da discricionariedade do agente, na medida em que eles têm que lidar com uma abundância de regulamentos ou que é denominado de complexidade normativa, elegendo quais irão aplicar ou não (DAVIDOVITZ; COHEN; GOFEN, 2021; EVANS; HARRIS, 2004).

i) **Ambigüidade de objetivos** – A variável foi medida usando dois itens de Balica et al. (2018). A ambigüidade de objetivos pode permitir que os agentes tenham que pacificar os conflitos potencialmente existentes, favorecendo à ação discricionária e melhorando sua atuação (BALICA; HENDERSON; ȚICLĂU, 2018; MATLAND, 1995) e, semelhantemente à complexidade normativa, a existência de muitos objetivos organizacionais pode aumentar a discricionariedade dos agentes de nível de rua (DAVIDOVITZ; COHEN; GOFEN, 2021; EVANS; HARRIS, 2004).

j) **Apoio governamental** – A variável foi medida usando um item de Balica et al. (2018). A disponibilidade de recursos e os incentivos oferecidos pelas instituições

irão determinar os comportamentos burocráticos, que em muitos casos não fazem parte do que o profissional deseja ou gostaria de fazer, mas o que podem determinando práticas informais, em termos de produção de políticas, distorcendo a distribuição de benefícios e furtando os valores substantivos dos serviços (BRODKIN, 2012; COHEN, 2018). A limitação de recursos e informações pode restringir as ações dos burocratas de nível de rua em contextos de crise (LIMA-SILVA *et al.*, 2020).

k) **Carga de trabalho** – A variável foi medida usando um item de Balica et al. (2018). A carga de trabalho é apontada por Cohen (2018) como um fator determinante nos comportamentos dos atores. A percepção da insuficiência de recursos disponíveis, face à demanda social pelos serviços, abre espaço para os atores agirem de forma voluntária nas soluções dos problemas, destacando as implicações da “mobilização de valores individuais nas decisões organizacionais” (LIMA; D’ASCENZI, 2017, p. 59).

#### l) **Estilos de implementação**

Para Ferreira e Medeiros (2016) as interações que ocorrem entre os burocratas de nível de rua, seus supervisores, os políticos e o público da política são fatores que influenciam nas decisões dos agentes. De igual modo, as redes informais e sociais dos indivíduos irão impactar na qualidade e quantidade das interações e, conseqüentemente, nos resultados da política.

Nesse sentido, o exercício prático das ações dos burocratas de nível de rua ou o modo como eles se relacionam, ocorre em meio às pressões populares e constrangimentos institucionais que resultam em mediação e negociações e, conseqüentemente, irão resultar em interações diferentes conceituadas como estilos de implementação (DE BOER, 2019; LOTTA, 2008; MAY; WINTER, 2000), conceituado como estilos de implementação.

l.1) **Formalista** - A variável foi medida usando um item de De Boer et al. (2018). Burocratas de nível de rua esperam que os cidadãos estejam dispostos a agir voluntariamente em favor do cumprimento das normas, caso contrário os agentes públicos aplicarão sanções, por meio da aplicação rígida da lei, em caráter exclusivamente punitivo, sem considerar as circunstâncias atenuantes do cidadão (MAY; WINTER, 2000; PIRES, 2009). Esse tipo de comportamento desviado da pessoa e direcionado para programações formais e de igualdade de tratamento é denominado como formalista (DE BOER, 2019; DE BOER; RAAPHORST, 2021).

I.2) **Facilitador** - A variável foi medida usando um item de De Boer et al. (2018). Quando os profissionais do serviço público interpretam as necessidades do cidadão e tendem a cooperar com eles, se comportando em favor do indivíduo com priorização e medidas pedagógicas, orientando os cidadãos (DE BOER, 2019; PIRES, 2009). Nesse caso, as interações estabelecidas possuem um cunho de facilitação, na medida em que os agentes buscam auxiliar no cumprimento das normas, considerando as múltiplas realidades sociais. O sentido social do cliente e a vontade de implementar podem se correlacionar com comportamento burocrático, na medida em que a variação desses dois fatores poderá variar em relações mais repressivas ou educativas (PIRES, 2009).

I.3) **Acomodatício** - A variável foi medida usando um item de De Boer et al. (2018). Os burocratas podem ainda se distanciar do cidadão criando barreiras de acesso, através do racionamento dos clientes (TUMMERS *et al.*, 2015) ou por meio da interação com os pares, requerendo opiniões no decurso de suas ações (DE BOER, 2019). Os relacionamentos entre os profissionais e seus pares moldam suas atitudes e apoiam seus comportamentos, durante a implementação que aplicam um comportamento de acomodação, como no caso dos inspetores de fiscalização (DE BOER, 2019).

I.4) **Resistente** - A variável foi medida usando um item de De Boer e Raaphorst (2021). A resistência ou rebeldia é entendida como um comportamento de resposta do indivíduo quando há uma percepção de ameaça à sua liberdade seja por restrição normativa ou outro meio (TUMMERS; STEIJN; BEKKERS, 2012). A atitude de resistência é negativamente relacionada à disposição do burocrata de nível de rua em implementar. Esse estilo foi aplicado, em especial, na atuação dos profissionais que trabalharam em estabelecimentos de saúde durante o período de isolamento social na pandemia e é um resultado do aumento da discricionariedade provocado pela exacerbação das condições de trabalho dos burocratas de nível de rua (COX; DICKSON; MARIER, 2021).

I.4) **Vocacionado** – A variável foi medida adaptando-se um item validado de Balica et al. (2018). A vocação surge com o foco “cliente-centrado”, procurando sempre atuar com abnegação do próprio bem-estar. Esse comportamento foi evidenciado durante a pandemia, assim como o anterior, em que os profissionais da linha de frente tiveram que lidar com o risco de contágio e a transmissão do vírus para

seus familiares, agindo em alguns momentos com heroísmo (LIMA-SILVA *et al.*, 2020; LOTTA *et al.*, 2021).

### 4.3 Técnicas de análise de dados

A análise dos dados foi desenvolvida em duas etapas. Na primeira foram analisados os documentos e na segunda os dados da *survey*.

Os documentos coletados foram lidos na sua integralidade e analisados textualmente. Observou-se que alguns arquivos continham os mesmos documentos e, portanto, as duplicidades foram excluídas assim como aquelas normas que não tratavam especificamente do objeto de pesquisa. Para a análise dos arquivos foram adotados como parâmetros de inclusão o alinhamento interpretativo dos textos em alguma das cinco categorias analíticas, que emergiram da leitura prévia de artigos na etapa de revisão bibliográfica da pesquisa e conforme apresentado no quadro 3.

Quadro 3. Categorias analíticas dos documentos e embasamento teórico.

<b>Categorias analíticas</b>	<b>Embasamento teórico</b>	<b>Nº de documentos</b>
Orientações de autoproteção	Møller (2021)	24
Interrupção de serviços	Meza et al. (2021)	9
Maior exposição ao risco	Davidovitz, Cohen e Gofen (2021)	4
Acréscimo de novas funções	Collins e Augsberger (2021)	7
Maior complexidade normativa	Davidovitz, Cohen e Gofen (2021) e Brodtkin (2021)	44
Total		44

Fonte: Elaborado pelo autor.

Uma nova etapa de redução dos documentos foi realizada, resultando em quarenta e quatro arquivos analisados textualmente para identificar como as regulamentações influenciaram no trabalho dos bombeiros militares, de maneira que fosse possível identificar suas atribuições em aspectos gerais e aplicáveis particularmente ao objeto de pesquisa. A categoria “maior complexidade normativa” foi desenvolvida com base nas pesquisas sobre a burocracia de nível de rua durante a pandemia e enquadram-se nela todos os documentos.

Em seguida, os dados primários foram preparados e tabulados para a análise. Inicialmente testou-se a amostra com o teste de normalidade de Shapiro-Wilk, com confiança de 95% e nível de significância de 5%, para verificar a característica de distribuição dos dados (DANIELS; MINOT, 2020). Em seguida, as técnicas de análise multivariadas adotadas foram análise exploratória descritiva (AED), análise de correlações, análise fatorial exploratória (AFE) e teste de Wilcoxon (medianas) de amostras relacionadas (período antes e durante a pandemia) (GUIMARÃES, 2007).

A justificativa para a escolha das técnicas consiste na essência do objetivo proposto, de tal maneira que seja possível analisar as médias, modas e dos desvios padrões das variáveis (AED), a possível existência de multicolinearidade das variáveis em cada período (correlação), os agrupamentos das variáveis em fatores (AFE), bem como a possível diferença entre as medianas de cada variável no período de rotina e de pandemia. Desta maneira, espera-se comparar a atuação de rotina e de crise dos bombeiros militares e cumprir os objetivos propostos. O programa STATA® (versão 16.0) foi aplicado na preparação, tabulação e análise estatística e o programa Microsoft Excel® na construção das tabelas e gráficos.

A descrição dos dados foi o primeiro passo da análise estatística. Essa técnica geralmente é aplicada antes da formulação de hipóteses (GUIMARÃES, 2007). De modo semelhante, Hair Jr. et al. (2009) afirmam que o exame analítico dos dados permite ao pesquisador ter uma visão apurada sobre seus aspectos. Segundo esses autores há duas vantagens em explorar os dados antes de aplicar qualquer técnica estatística mais sofisticada. Primeiro o pesquisador tem uma compreensão básica dos dados e das relações entre as variáveis do estudo e, depois, há a garantia de que os dados analisados atendem aos requisitos de uma análise multivariada.

A partir dela o pesquisador descreveu os dados de maneira exploratória para se conhecer os aspectos primários da amostra de estudo (DANIELS; MINOT, 2020). A técnica de análise exploratória dos dados permitiu identificar padrões, as características gerais dos dados (moda, frequência modal, valores mínimos e máximos, curtose, variância, assimetria e curtose) e a existência de multicolinearidade entre as variáveis latentes, contribuindo no acréscimo de eficácia estatística. No entanto, os resultados primários obtidos na análise descritiva não permitiram ao pesquisador realizar inferências ou fazer generalizações sobre a população representada pela amostra. Para Field (2009) a análise exploratória dos dados deve

ser feita cautelosamente, pois uma análise apressada pode gerar resultados confusos e incoerentes.

O segundo passo da análise multivariada dos dados foi a realização da análise fatorial exploratória (AFE). Essa é uma técnica estatística cujo objetivo é representar um conjunto de variáveis iniciais em agrupamentos, em que se verifica uma forte inter-relação entre os itens do mesmo grupo, conhecidos como fatores (HAIR. JR *et al.*, 2009).

Para Matos e Rodrigues (2019) a análise fatorial é uma técnica de investigação de relações latentes ou padrões de um grande número de variáveis que possam ser reduzidos em conjuntos denominados fatores. A análise fatorial permite ao pesquisador definir a estrutura entre as variáveis pela alta intercorrelação que representam as dimensões, conceitualmente existentes na teoria de base ou que emergem com o desenvolvimento da pesquisa (HAIR. JR *et al.*, 2009).

De outro modo, a técnica fatorial permite alcançar os objetivos das investigações por uma perspectiva exploratória. A análise fatorial é considerada um método de redução dos dados e auxilia na verificação da estrutura das variáveis, não estabelecendo restrições sobre a estimação de seus componentes (DE BOER; ESHUIS; KLIJN, 2018). Os dados falam por si mesmos e não há a intervenção do pesquisador fixando uma estrutura previamente, sendo usada ainda na fase embrionária dos estudos (MATOS; RODRIGUES, 2019).

Alguns autores utilizaram a técnica para desenvolver escalas multidimensionais de medição dos estilos de implementação (DE BOER; ESHUIS; KLIJN, 2018), da motivação para o serviço público (HOMBERG; VOGEL; WEIHERL, 2019), da discricionariedade percebida (SCHÜTZE; JOHANSSON, 2020) e das atitudes dos burocratas de nível de rua em relação aos cidadãos-usuários dos serviços públicos (KEULEMANS; VAN DE WALLE, 2018).

A análise fatorial exploratória (AFE) seguiu uma série de procedimentos estatísticos. Preliminarmente, foi feita a determinação das correlações entre todas as variáveis e a extração de fatores mínimos que explicavam o constructo “atuação da linha de frente” pela variância total das variáveis originais, aplicando-se a análise gráfica da raiz característica (*eigenvalue*) com valor maior que 1 para a definição do número de fatores.

Em seguida, foi feita a transformação dos fatores por rotação ortogonal varimax dos dados. A rotação ortogonal varimax é um método matemático de rotação dos

eixos cartesianos no espaço, tornando mais simples a determinação dos carregamentos das variáveis em cada componente (FIELD, 2009; HAIR. JR *et al.*, 2009; MATOS; RODRIGUES, 2019). Para a retenção das cargas fatoriais das variáveis a somente um fator foi necessário adotar valores superiores a 0,5 para o contexto de rotina e 0,515 para a pandemia, o que foi verificado na análise do *software*.

A análise do nível de significância da amostra foi medida pelo teste de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) e o teste de confiabilidade e consistência interna foi feito por meio do coeficiente de Cronbach (HAIR. JR *et al.*, 2009; MATOS; RODRIGUES, 2019). A construção dos escores fatores encerrou a AFE.

A consistência interna e confiabilidade de um conjunto de itens nas dimensões verificada pelo alfa de Cronbach varia entre 0 e 1 (CRONBACH, 1951). Essa é a medida amplamente utilizada para se confirmar a relação entre as variáveis de uma escala. Seu valor de referência deve exceder 0,7, embora seja aceito o limite inferior de 0,6 para estudos exploratórios (HAIR. JR *et al.*, 2009). O coeficiente total do instrumento e fragmentado por categorias foi verificado na análise. A classificação da intensidade de associação do coeficiente é: baixa, se  $\alpha < 0,6$ ; moderada, se  $0,6 < \alpha < 0,7$ ; boa, se  $0,7 < \alpha < 0,8$ ; muito boa, se  $0,8 < \alpha < 0,9$ ; e, excelente, se  $\alpha > 0,9$  (HAIR Jr., 2005).

A atuação do bombeiro militar dos contextos de rotina e pandemia foi comparada por meio do teste de medianas das variáveis e dos fatores da AFE. Para a realização dos testes foram assumidas como hipóteses nulas ( $H_0$ ) a igualdade das medianas de ambos os períodos analisados e como hipótese alternativa ( $H_1$ ) a diferença de seus valores, para  $p < 0,1$ ,  $p < 0,05$ ,  $p < 0,01$ . As expressões (1) e (2) descrevem genericamente as hipóteses  $H_0$  e  $H_1$ :

(1)  $H_0$ : a mediana de  $X_r$  é igual a mediana de  $X_p$ .

(2)  $H_1$ : a mediana de  $X_r$  é diferente da mediana de  $X_p$ .

Onde:

$X_r$ : variável do período de rotina.

$X_p$ : variável do período de pandemia.

O nível de significância verificado foi determinado em função da probabilidade de rejeição da hipótese nula, isto é, o nível de significância do teste que o pesquisador corre o risco de cometer um erro tipo I (GUIMARÃES, 2007; HAIR. JR *et al.*, 2009). O objetivo da aplicação da técnica para o estudo é analisar a atuação dos bombeiros militares de Minas Gerais nos momentos de rotina e de pandemia.

## 5 RESULTADOS

A partir dessa seção serão discutidos os resultados da pesquisa de campo, o que ocorrerá em dois momentos. No primeiro, apresentam-se as discussões dos documentos categorizados, em tópicos. Em seguida, os resultados da *survey* são discutidos, segundo a metodologia adotada.

### 5.1 Mudanças normativas na atuação dos bombeiros na pandemia.

Os documentos foram analisados em categorias e os resultados são apresentados a seguir:

#### a) Orientações de autoproteção

As normas abordavam, em sua maioria, assuntos relativos à autoproteção. Ao todo foram encontrados vinte e quatro documentos que de alguma maneira continham regras para orientar os bombeiros sobre os procedimentos e as condutas a serem adotados, para reduzir a possibilidade de que os profissionais não fossem infectados com o vírus. Isso era importante primeiro sob a perspectiva da manutenção da vida dos profissionais e das pessoas próximas com quem eles teriam contato e, segundo na visão organizacional para garantir a não interrupção dos serviços para a sociedade.

O risco de colapso do atendimento foi real a todo instante. Primeiro porque a rotina dos bombeiros é seguida de um turno ininterrupto de vinte e quatro horas de trabalho, em que há o pernoite dos profissionais em alojamentos coletivos por classe hierárquica. Segundo porque o período de afastamento do trabalho, por licenças médicas, em razão da suspeita da contaminação com o vírus era de quatorze dias, a partir do início da manifestação dos sintomas. Posteriormente, esse período foi reduzido para sete dias, podendo ser renovado por mais sete em caso de continuidade de manifestação dos sintomas.

Foram encontradas orientações iniciais sobre os cuidados básicos para reduzir o risco geral de contaminação ou transmissão de infecções respiratórias agudas, como o coronavírus, regras sobre os critérios para adoção do distanciamento e isolamento social, afastamento do trabalho e criação do tele trabalho, sobretudo para gestantes e pessoas com comorbidades.

Além disso, a organização ainda estabeleceu procedimentos de limpeza dos utensílios domésticos, dos vestuários, entrada e saída dos profissionais às instalações físicas de suas unidades e também para o retorno de suas residências, ao término do turno de serviço, uso das acomodações de pernoite das unidades, da limpeza e preparo dos veículos e da paramentação dos bombeiros com equipamentos de proteção individual para o atendimento de casos confirmados ou não de vítimas contaminadas, para o caso das ambulâncias. Nesse último caso, os protocolos de proteção e isolamento da parte interna das ambulâncias autorizavam os profissionais a descumprirem a regra geral de iniciarem o deslocamento do veículo de suas unidades em até um minuto, em alguns casos.

Os bombeiros de postos de tele atendimento tiveram que lidar com mudanças em suas atividades, relacionadas com orientações de autoproteção durante a triagem das chamadas. Isso ocorreu na medida em que os profissionais mantinham o contato com o usuário pelo telefone e repassavam as solicitações para a unidade mais próxima que dispunha do recurso para o atendimento. Nesse caso, houve um acréscimo de procedimentos e perguntas que deveriam ser realizadas durante as ligações para se verificar as condições de saúde dos pacientes envolvidos nas ocorrências. Consequentemente, todas as informações eram repassadas aos bombeiros responsáveis pelo atendimento e procediam conforme o caso.

Após os atendimentos de pacientes Covid-19 os profissionais tiveram que realizar a sanitização completa dos veículos, materiais e equipamentos utilizados. Todos esses procedimentos foram normatizados em documentos oficiais em menos de três meses desde que o Governo Federal reconheceu o coronavírus como uma emergência de saúde pública.

## **b) Interrupção dos serviços**

A interrupção de serviços ocorreu de maneira distinta. A primeira delas é referente à interrupção parcial das atividades de regularização dos espaços de uso coletivo e de edificações. O serviço de análise documental dos projetos continuou a ocorrer em regime de tele trabalho, enquanto o serviço de vistoria foi restrito àquelas por solicitações judiciais ou nos casos de risco iminente de incêndio e pânico. A emissão dos documentos autorizativos para ocupação das edificações pelo CBMMG foi interrompida por ser considerada um serviço não essencial, naquele momento.

Todos os eventos e, conseqüentemente, suas regularizações foram suspensas no período.

Os treinamentos internos também foram interrompidos em todos os níveis. Os bombeiros possuem em sua rotina diária dois tipos de treinamento: as atividades físicas e as atividades técnicas profissionais. Nos dois casos os profissionais foram impedidos de realizar os treinamentos, o que perdurou por todo o período analisado. Isso pode ter impactado negativamente na saúde dos bombeiros e, conseqüentemente, na prestação dos serviços.

De igual maneira, as capacitações internas, para os profissionais, e externas, para o cidadão foram interrompidas durante o período analisado. Tanto os servidores que estavam em curso para aperfeiçoamento profissional, quanto os usuários que dependiam da organização para buscarem a certificação junto aos órgãos não tiveram o acesso aos serviços da organização.

As comunicações oficiais com os mecanismos de imprensa também foram prejudicadas. Durante os primeiros meses as divulgações oficiais sobre a COVID-19 foram restritas à autorização governamental, isto é, nenhuma notícia poderia ser divulgada sem autorização do órgão central do governo do Estado. As justificativas apresentadas diziam respeito aos desserviços à população quanto à publicação de notícias falsas ou que de alguma maneira serviriam apenas para aumentar o medo de contágio do vírus, criando um ambiente de conflito e ainda mais complexo.

O empenho de recursos logísticos e humanos para a realização de ações sociais como cortejos, traslados fúnebres (no caso de autoridades que tenham a prerrogativa) e de outras correlatas foram suspensas em igual medida. Os procedimentos administrativos e judiciais tiveram regulamentações específicas para suspender os prazos regimentais, garantindo os direitos dos indivíduos envolvidos nos processos.

### **c) Maior exposição ao risco**

Em relação à exposição ao risco, algumas diretrizes estabeleceram os serviços essenciais que não poderiam deixar de ser atendidos pelos bombeiros. Dentre eles, os atendimentos de urgência e emergência continuaram a ocorrer normalmente e os usuários não ficaram sem a prestação desse serviço pelos bombeiros. Esses profissionais, portanto, trabalharam durante todo o período e tiveram que lidar com

situações semelhantes aos policiais e servidores da saúde, que enfrentaram diretamente a pandemia na linha de frente.

A essência da atividade dos bombeiros está na sua exposição rotineira ao risco, seja biológico pelo contato com ambientes e produtos tóxicos, seja ambiental pelo contato com temperaturas e condições extremas ou físico em que há a possibilidade de morte por uma queda, esmagamento, soterramento ou afogamento, por exemplo. Mesmo assim, o coronavírus trouxe uma nova condição de exposição ao risco muito mais letal para os bombeiros do que qualquer outra, na medida em que não há como disponibilizar os serviços organizacionais sem que haja a interação entre o burocrata e o usuário, nesse caso.

Assim, os bombeiros viram-se diante de um dilema estabelecido entre continuar atendendo a sociedade, em alguns casos, sem proteção alguma, em razão do tipo de atividade que deveriam realizar (como combate a incêndio e afogamentos) e e protegerem do contágio do vírus e, conseqüentemente, proteger seus familiares e outras pessoas mais próximas que ainda mantinham contato, ou o próprio cidadão usuário de serviços de regularização de edificações, naquelas atividades de rotina em situações normais, como o cadastramento de empresas e responsáveis técnicos e a análise dos projetos. Nesses casos, os contatos iniciais foram feitos via e-mail ou por telefone e, posteriormente, o cidadão interessado acessou os serviços diretamente nas unidades do CBMMG, em dias e horários agendados.

#### **d) Acréscimo de novas funções**

Ao menos duas novas funções emergiram no contexto da crise: o uso dos veículos oficiais de urgência e emergência para divulgação de *spot's* com orientações de prevenção ao contágio para a população e a disponibilização dos espaços organizacionais para acomodação de caminhões frigoríficos e de pessoal para atuar na condução desses veículos, na condição de um colapso da cadeia de inumação, em razão do elevado número de óbitos.

No primeiro caso, as mensagens de áudio eram encaminhadas pela gestão central a todas as unidades no Estado, que ficaram responsáveis por desenvolver ações orientativas e de prevenção nos locais com maior concentração de público, em parceria com entidades, empresas e órgãos governamentais. A divulgação do fonograma seria feita ainda nas viaturas, quando do retorno dos atendimentos.

As aeronaves do Corpo de Bombeiros destinadas ao apoio aéreo das urgências e emergências foram empregadas na distribuição de materiais e equipamentos de proteção individual e coletivos, às unidades organizacionais existentes, além de serem empregadas na distribuição de vacinas em todo o território mineiro, em apoio à Secretaria de Saúde Estadual. As equipes em terra receberam ordens para recolher periodicamente máscaras faciais fabricadas em alguns locais, como nos sistemas carcerários em que os presos em regimes especiais produziram o equipamento para os órgãos de segurança pública.

Os bombeiros tiveram que lidar ainda com novas rotinas em suas atividades diárias, como por exemplo, na obrigatoriedade de utilização de aplicativos institucionais nos aparelhos de telefone funcionais, para auxiliar a gestão central no acompanhamento e monitoramento do avanço de casos de Covid-19 em sua localidade. As ferramentas gerenciais utilizadas no período alcançaram os sistemas informatizados de lançamento das chamadas de atendimento, planilhas eletrônicas *on line* e registro de informações específicas sobre o coronavírus nos boletins de ocorrências, por exemplo.

#### **e) Maior ambiguidade normativa**

A análise documental evidenciou um volume substancial de normativas publicadas em um curto espaço de tempo, em decorrência do coronavírus. Em apenas três meses após o reconhecimento federal da doença como uma situação de emergência de saúde, em 06/02/2022, foram registrados vinte e quatro normativas, muitas delas internas, correspondendo a 52,77% do total de todo o período considerado nesse estudo. Em alguns documentos os assuntos abordados eram praticamente os mesmos, como nos casos de regulamentação do uso de máscaras faciais ou do regime de tele trabalho e de suas situações específicas.

Isso significa que os bombeiros tiveram que lidar ao mesmo tempo com um volume de regulamentações muito elevado, que alteravam suas rotinas, em curto período de tempo e com a execução de suas atividades, sem que houvesse o treinamento, talvez, desempenhar suas funções com segurança e minimizando os riscos de contágio com o vírus. Em alguns casos, as diretrizes foram alteradas em períodos de dias. Isso ocorreu como protocolo operacional de orientações de

enfrentamento à pandemia. A segunda versão do documento foi publicada vinte e um dias após a primeira, alterando alguns parâmetros instituídos inicialmente.

As recomendações para o uso contínuo de máscaras confrontavam com diretrizes de restrição do uso do equipamento de proteção individual por falta do material no mercado. Com isso, os militares tiveram que lidar, ao mesmo tempo, com a incerteza de contágio ao utilizarem máscaras faciais de materiais não certificados e com a proibição do uso de máscaras com melhores capacidades de proteção, em razão da falta de recurso existente, logo nos primeiros meses da pandemia.

A alta frequência de diretrizes oficiais em curtos períodos de tempo é apontada por Davidovitz, Cohen e Gofen (2021) como um ambiente de maior ambiguidade política para o trabalho de policiais, professores e médicos. De igual maneira, as atividades dos bombeiros militares passaram por momentos de alta ambiguidade política, na medida em que em pouco tempo, algumas rotinas foram interrompidas, como a continuidade dos cursos internos, a realização de vistorias, a liberação de eventos, o afastamento do trabalho de atividades não essenciais e a realização de novas atividades.

## 5.2 Como ocorreu a atuação dos bombeiros antes e durante a pandemia.

Inicialmente testou-se a amostra com o teste de normalidade de Shapiro-Wilk (DANIELS; MINOT, 2020). Os resultados encontrados na tabela 1 mostram que a amostra possui uma distribuição livre ou não paramétrica (GUIMARÃES, 2007).

Tabela 1. Teste de normalidade da amostra.

Variável	Obs	W	V	z	Prob>z
Q6	382	0.987	3.536	2.999	0.001
Q7	382	0.987	3.401	2.906	0.002
Q8	382	0.992	2.006	1.653	0.049
Q9	382	0.968	8.487	5.078	0.000
Q10	382	0.993	1.869	1.485	0.069
Q11	382	0.982	4.884	3.766	0.000
Q12	382	0.968	8.437	5.064	0.000
Q13	382	0.984	4.344	3.487	0.000
Q14	382	0.925	19.880	7.099	0.000
Q15	382	0.884	30.720	8.132	0.000
Q16	382	0.931	18.125	6.879	0.000
Q17	382	0.897	27.221	7.845	0.000

Q18	382	0.792	54.840	9.508	0.000
Q19	382	0.821	47.288	9.156	0.000
Q20	382	0.971	7.582	4.810	0.000
Q21	382	0.957	11.345	5.767	0.000
Q22	382	0.984	4.344	3.487	0.000
Q23	382	0.974	6.756	4.536	0.000
Q24	382	0.954	12.260	5.951	0.000
Q25	382	0.967	8.838	5.174	0.000
Q26	382	0.871	34.008	8.373	0.000
Q27	382	0.909	24.099	7.556	0.000
Q29	382	0.988	3.130	2.709	0.003
Q30	382	0.980	5.331	3.973	0.000
Q31	382	0.984	4.238	3.429	0.000
Q32	382	0.950	13.228	6.131	0.000
Q33	382	0.990	2.645	2.310	0.010
Q34	382	0.978	5.834	4.188	0.000
Q35	382	0.954	12.157	5.931	0.000
Q36	382	0.989	2.947	2.566	0.005
Q37	382	0.927	19.350	7.035	0.000
Q38	382	0.899	26.571	7.787	0.000
Q39	382	0.930	18.450	6.921	0.000
Q40	382	0.909	24.087	7.554	0.000
Q41	382	0.880	31.737	8.209	0.000
Q42	382	0.855	38.302	8.656	0.000
Q43	382	0.972	7.458	4.771	0.000
Q44	382	0.963	9.751	5.407	0.000
Q45	382	0.985	3.850	3.201	0.001
Q46	382	0.971	7.640	4.828	0.000
Q47	382	0.946	14.379	6.329	0.000
Q48	382	0.968	8.323	5.031	0.000
Q49	382	0.879	31.846	8.217	0.000
Q50	382	0.916	22.175	7.358	0.000

Fonte: Dados da pesquisa.

Em seguida, a análise descritiva dos dados foi realizada no intuito de se conhecer a amostra e demonstrar a variância dos itens que formam as dimensões da “atuação da linha de frente”, garantindo a pertinência da pesquisa. A tabela 2 apresenta os resultados da estatística descritiva das variáveis de controle que caracterizam a amostra.

As observações oscilaram entre os valores máximos aos mínimos de todas as variáveis de controle (grau hierárquico, experiência profissional, escolaridade, idade, sexo, região e unidade). A amostra foi composta majoritariamente por 91,88% de homens (351), seguido de 7,85% de mulheres (30) e 0,52% que preferiram não se declarar (1). O percentual de mulheres obtido na amostra pode ser considerado representativo ao do universo, uma vez que o número de vagas para o gênero é

definido por lei estadual a 10% do efetivo total da organização, salvo para os quadros de especialistas, por exemplo da saúde, musicistas e comunicações em que não há limite, mas que não interferiram nos resultados da pesquisa (MINAS GERAIS, 2016).

Tabela 2. Característica da amostra (n=382).

Variável de controle	Moda	Freq. Modal	Mín.	Máx.
Grau hierárquico	3º Sargento	18,85%	Soldado	Coronel
Experiência profissional	Mais de 10 até 15 anos	25,39%	até 1 ano	mais de 25 anos
Escolaridade	Superior completo	35,08 %	Ensino médio	Doutorado
Idade	Mais de 40 a 45 anos	23,56 %	mais de 18 a 25 anos	mais de 45 anos
Sexo	masculino	91,88 %	masculino/feminino/prefiro não declarar	
Região	3º COB	42,67 %	1º COB	6º COB
Unidade	Pelotão	26,96 %	Posto Avançado	Direção ou Unidade de Execução e apoio
Estrutura Organizacional*	UEOp	82,20%	UEOp	DG

Fonte: Dados da pesquisa

De igual maneira, somente um indivíduo preferiu não se declarar quanto ao sexo, o que pode estar indicando a existência de pessoas na organização que não se identificam com o gênero binário. A pesquisa não procurou discutir a representatividade de grupos de indivíduos sob qualquer aspecto ou de políticas afirmativas para ingresso na organização, tão somente apontou para as discrepâncias dos números, sobretudo de homens e mulheres.

Os resultados revelaram que as modas da idade média, experiência profissional e do grau hierárquico estão entre 40 a 45 anos, entre 10 a 15 anos e 3º Sargento, respectivamente. Isso significa que os resultados obtidos na amostra sobre a faixa etária, a experiência profissional e o grau hierárquico foram intuitivamente coerentes entre si. Na medida em que há indivíduos com idades mais avançadas, espera-se que as experiências profissionais sejam maiores e, conseqüentemente, seus posicionamentos hierárquicos estejam distantes da base.

A composição da amostra quanto aos posicionamentos dos indivíduos nas estruturas existentes evidenciou aspectos importantes para os objetivos da pesquisa. Os resultados revelaram que a amostra teve como característica indivíduos

posicionados, em sua maioria, em locais mais próximos ao cidadão e que lidaram mais frequentemente com os dilemas da pandemia, demonstrando pela predominância de 82,20% (314) de observações que exerciam suas atividades nas “Unidades de Execução Operacional”, com maior participação dos indivíduos do 3º COB (42,67%) e localizados na unidade de “Pelotão” (26,96%). A amostra é caracterizada ainda por ser bastante heterogênea, sob o aspecto de distribuição espacial no Estado de Minas Gerais, existindo respostas de todas as regiões e tipos de estruturas organizacionais.

Outra característica diz respeito à variável “Grau de instrução”, em que se evidenciou a prevalência de bombeiros militares com formação de nível superior (35,08%). No entanto, o número de indivíduos com títulos de mestres e doutores foi pouco expressivo e acumularam juntos um percentual de 2,09%. Há pelo menos dois aspectos que podem explicar esse fenômeno. O primeiro diz respeito ao nível de escolaridade mínimo exigido para ingresso na organização, que até o ano de 2022 era o ensino médio para qualquer meio de acesso, seja para soldado ou para oficial. O segundo possuía relação com o sistema de progressão de carreira que a organização adota. O requisito para acesso aos graus hierárquicos mais elevados era a formação acadêmica de nível superior realizada dentro da organização e o título de especialização *lato sensu* em dois momentos distintos de progressão. Por outro lado, o acesso dos indivíduos da base hierárquica aos graus imediatamente superiores não possuía como requisito qualquer titulação acadêmica de nível superior, embora a formação técnica fosse exigida a cada mudança de grau hierárquico.

A profissionalização dos burocratas de nível de rua é importante primeiro para orientar o significado de suas tarefas (EVANS; HARRIS, 2004) e, num segundo momento, para aumentar o seu desempenho e, conseqüentemente, melhorando os resultados das políticas implementadas (LIMA; D'ASCENZI, 2017), sobretudo em momentos de crise (MALANDRINO; SAGER, 2021). Para Keulemans e Groeneveld (2020) o profissionalismo associado à discricionariedade possuem uma relação positiva, sob o aspecto da concessão de oportunidades de liderança na linha de frente ao burocrata. Sugere-se, portanto, que a organização reestruture seu sistema de progressão na carreira, inserindo mecanismos de incentivos e recompensas para aqueles bombeiros que obtenham as titulações de mestre e doutor.

Na tabela 3 são apresentados os valores da variância, assimetria e curtose das variáveis latentes da amostra. Em geral, os resultados obtidos evidenciaram uma alta dispersão dos valores amostrais em ambos contextos de rotina e pandemia para todas

as variáveis, revelando que os bombeiros militares possuem opiniões muito diferentes a respeito dos quesitos, salvo pela variável “estilo facilitador” do período de rotina que teve a menor variância (2,90). Isso demonstra que a percepção de atuação dos bombeiros é bastante heterogênea, mas os bombeiros no período de rotina são mais propensos a aplicarem um estilo de implementação direcionado às circunstâncias do cidadão. A amostra também apresenta uma assimetria à direita na maioria dos quesitos, indicando uma maior tendência de concordância das respostas em relação às variáveis.

Tabela 3. Estatística descritiva das variáveis (n=382).

Variáveis	Antes da pandemia			Durante a pandemia			z	Teste W
	Variância	Assimetria	Curtose	Variância	Assimetria	Curtose		
Discricionariedade 1	8,10	-0,38	2,38	8,37	-0,11	2,05	16,661	0,000*
Discricionariedade 2	7,43	-0,37	2,52	7,47	-0,51	2,51	16,808	0,000*
Discricionariedade 3	8,23	-0,18	2,16	7,76	-0,39	2,34	16,750	0,000*
Discricionariedade 4	7,36	-0,73	2,82	6,06	-0,99	3,68	16,934	0,000*
Discricionariedade 5	7,82	-0,01	2,16	8,31	0,22	2,06	16,422	0,000*
Discricionariedade 6	7,09	-0,51	2,69	7,26	-0,54	2,66	16,848	0,000*
Satisfação	7,69	-0,70	2,62	7,77	-0,85	2,86	16,912	0,000*
Autonomia	8,72	-0,30	2,11	8,66	-0,15	2,01	16,584	0,000*
Compromisso com o trabalho	9,06	-1,15	3,30	8,42	-1,14	3,34	16,865	0,000*
Motivação pró-social	6,60	-1,57	4,81	6,55	-1,45	4,49	17,042	0,000*
Motivação para o serviço público	6,56	-1,17	3,88	7,23	-1,13	3,59	16,959	0,000*
Formalista	4,51	-1,55	5,65	4,4	-1,39	5,07	17,044	0,000*
Facilitador	2,90	-2,45	10,78	4,34	-1,71	6,18	17,237	0,000*
Acomodatício	4,09	-2,20	8,55	4,73	-1,89	6,88	17,133	0,000*
Resistente	8,77	0,69	2,50	9,30	0,60	2,29	16,880	0,000*
Vocacionado/heróico	8,37	-0,11	2,06	6,21	-1,26	3,96	16,897	0,000*
Complexidade normativa	6,97	-0,67	2,88	5,91	-0,71	3,12	16,312	0,000*
Ambiguidade de objetivos 1	7,16	-0,86	3,16	6,97	-0,81	3,14	16,762	0,000*
Ambiguidade de objetivos 2	9,73	-0,16	1,90	8,93	-0,27	2,09	16,936	0,000*
Carga de trabalho	9,14	-0,57	2,26	9,00	-0,63	2,37	13,256	0,000*
Apoio governamental 1	6,62	-0,93	3,33	6,97	-0,96	3,25	17,047	0,000*
Obediência às regras	4,09	-1,76	6,83	4,76	-1,65	5,92	17,040	0,000*

Fonte: Dados da pesquisa.

Legenda: Nível de significância: \* $p < 0,01$

Os bombeiros têm na essência de suas atividades ajudar o próximo. A maioria dos profissionais que responderam ao questionário atuam rotineiramente mais propensos a aplicar a lei de maneira comunicativa, voltados para orientar o cidadão e levando em consideração as suas circunstâncias (DE BOER; ESHUIS; KLIJN, 2018). Para De Boer (2019) o burocrata de nível de rua que atua com o estilo de facilitação prioriza o aspecto comunicativo em sua interação com ajuda e doação em favor do cidadão. Esse fenômeno é possível em decorrência do espaço discricionário que tem o profissional da linha de frente, sem o qual não se manifestariam diferenças no comportamento dos indivíduos.

O p-valor obtido para todas as variáveis foi menor do que o nível de significância de 0,01, ou seja, a afirmação de que não há diferença das variáveis medidas entre a rotina e pandemia é rejeitada, com nível de significância de 1%. As correlações para o período de rotina (tabela 4) e para o período de pandemia (tabela 5) foram procedidas no intuito de visualizar preliminarmente a indicação ou não de multicolinearidade entre as variáveis. Somente os valores superiores a 0,3 seja no sentido positivo ou negativo e significativos a 1% e 5% foram considerados na análise, embora existam diversas correlações fracas (menores que 0,3), positivas e negativas, entre diversas variáveis (FIELD 2009; HAIR. JR *et al.* 2009; MATOS; RODRIGUES 2019).

Em geral, as correlações positivas das variáveis encontradas nas tabelas 4 e 5 evidenciam semelhanças na atuação dos bombeiros militares independente do contexto em que desempenham suas atividades e de uma multicolinearidade entre as variáveis que podem ser melhor exploradas com a análise fatorial. Sumariamente, não foram encontradas correlações significativas e relevantes (com valores acima de 0,3) do espaço discricionário dos bombeiros (discricionariade 1 e 2) com qualquer outra variável, ao passo que correlações similares em ambos contextos foram presentes entre as variáveis discricionariade 5, discricionariade 6, satisfação e autonomia, embora com valores distintos. Todas as demais variáveis apresentaram alguma distinção nas correlações positivas das amostras indicando uma tendência de mudança na atuação da linha de frente durante a pandemia, conforme concluíram outras pesquisas (BRODKIN, 2021)

Tabela 4. Correlações entre as variáveis de rotina.

Variáveis	Q6	Q7	Q8	Q9	Q10	Q11	Q12	Q13	Q14	Q15	Q16	Q17	Q18	Q19	Q20	Q21	Q22	Q23	Q24	Q25	Q26	Q27	
<b>Q6</b>	1.000																						
<b>Q7</b>	0.037	1.000																					
<b>Q8</b>	0.032	0.499	1.000																				
<b>Q9</b>	-0.077	0.396	0.419	1.000																			
<b>Q10</b>	0.524	0.032	0.053	-0.073	1.000																		
<b>Q11</b>	0.518	0.064	-0.071	-0.023	0.477	1.000																	
<b>Q12</b>	0.518	-0.022	-0.116	0.000	0.354	0.484	1.000																
<b>Q13</b>	0.713	-0.048	-0.104	-0.129	0.521	0.525	0.621	1.000															
<b>Q14</b>	0.189	0.040	0.090	0.088	0.173	0.226	0.239	0.161	1.000														
<b>Q15</b>	0.272	0.089	0.057	0.116	0.234	0.357	0.332	0.278	0.502	1.000													
<b>Q16</b>	0.194	0.013	0.077	0.089	0.200	0.245	0.268	0.221	0.501	0.602	1.000												
<b>Q17</b>	0.047	0.122	0.104	0.236	0.058	0.155	0.197	0.035	0.263	0.323	0.274	1.000											
<b>Q18</b>	0.053	0.137	0.052	0.252	0.095	0.214	0.162	0.040	0.312	0.357	0.336	0.581	1.000										
<b>Q19</b>	0.122	0.061	0.037	0.215	0.163	0.255	0.224	0.136	0.183	0.303	0.214	0.380	0.613	1.000									
<b>Q20</b>	0.113	0.182	0.189	0.265	0.131	-0.002	0.097	0.067	0.088	0.043	0.088	0.177	0.156	0.205	1.000								
<b>Q21</b>	0.108	0.114	0.188	0.128	0.219	0.063	0.019	0.117	0.056	0.126	0.102	0.209	0.232	0.205	0.476	1.000							
<b>Q22</b>	-0.006	0.224	0.317	0.189	0.091	0.009	-0.224	-0.042	-0.035	-0.042	-0.037	-0.034	-0.009	0.070	0.319	0.309	1.000						
<b>Q23</b>	0.100	0.200	0.124	0.092	0.138	0.002	0.013	0.081	0.010	0.057	0.034	0.059	0.094	0.081	0.321	0.312	0.252	1.000					
<b>Q24</b>	0.225	0.025	-0.044	0.067	0.177	0.305	0.327	0.236	0.358	0.373	0.256	0.344	0.288	0.257	0.072	0.121	-0.125	0.065	1.000				
<b>Q25</b>	0.051	0.127	0.160	0.043	0.110	-0.067	-0.118	-0.021	-0.130	-0.079	-0.059	-0.084	-0.142	-0.106	0.086	0.082	0.234	0.179	-0.174	1.000			
<b>Q26</b>	0.134	0.163	0.155	0.174	0.048	0.218	0.259	0.099	0.209	0.273	0.153	0.345	0.404	0.342	0.083	0.078	0.009	0.106	0.261	-0.085	1.000		
<b>Q27</b>	0.162	0.060	0.040	0.138	0.150	0.208	0.257	0.189	0.408	0.545	0.604	0.348	0.415	0.262	0.126	0.152	-0.075	0.103	0.352	0.032	0.217	1.000	

Fonte: Resultados da pesquisa.

Tabela 5. Correlações entre as variáveis da pandemia.

Variáveis	Q29	Q30	Q31	Q32	Q33	Q34	Q35	Q36	Q37	Q38	Q39	Q40	Q41	Q42	Q43	Q44	Q45	Q46	Q47	Q48	Q49	Q50	
<b>Q29</b>	1.000																						
<b>Q30</b>	-0.113	1.000																					
<b>Q31</b>	-0.122	0.558	1.000																				
<b>Q32</b>	-0.196	0.488	0.500	1.000																			
<b>Q33</b>	0.509	-0.071	-0.147	-0.083	1.000																		
<b>Q34</b>	0.397	-0.080	-0.236	-0.032	0.459	1.000																	
<b>Q35</b>	0.454	0.076	-0.114	0.036	0.378	0.500	1.000																
<b>Q36</b>	0.722	-0.143	-0.195	-0.196	0.566	0.473	0.563	1.000															
<b>Q37</b>	0.226	0.079	-0.001	0.153	0.129	0.261	0.456	0.284	1.000														
<b>Q38</b>	0.261	0.051	-0.086	0.066	0.229	0.283	0.488	0.335	0.665	1.000													
<b>Q39</b>	0.166	0.060	-0.016	0.085	0.181	0.204	0.361	0.271	0.601	0.645	1.000												
<b>Q40</b>	0.026	0.206	0.114	0.333	0.050	0.207	0.325	0.096	0.323	0.403	0.343	1.000											
<b>Q41</b>	0.055	0.139	0.072	0.303	0.077	0.258	0.312	0.118	0.338	0.431	0.421	0.733	1.000										
<b>Q42</b>	0.095	0.119	0.097	0.241	0.151	0.158	0.246	0.174	0.224	0.332	0.288	0.516	0.564	1.000									
<b>Q43</b>	-0.036	0.179	0.247	0.384	0.044	0.070	0.050	0.016	0.172	0.129	0.186	0.321	0.289	0.243	1.000								
<b>Q44</b>	-0.085	0.137	0.118	0.272	-0.019	0.059	-0.026	0.014	0.102	0.077	0.195	0.309	0.286	0.227	0.596	1.000							
<b>Q45</b>	-0.112	0.191	0.290	0.271	0.036	-0.037	-0.219	-0.101	-0.039	-0.025	0.044	0.024	0.026	0.106	0.423	0.442	1.000						
<b>Q46</b>	-0.064	0.185	0.162	0.247	0.015	0.006	-0.059	0.003	0.062	-0.004	0.079	0.115	0.125	0.134	0.397	0.459	0.331	1.000					
<b>Q47</b>	0.181	0.091	0.043	0.162	0.211	0.276	0.376	0.264	0.408	0.455	0.358	0.386	0.376	0.324	0.129	0.118	-0.097	0.071	1.000				
<b>Q48</b>	-0.029	0.169	0.150	0.090	0.054	-0.024	-0.136	-0.014	-0.080	-0.085	-0.068	-0.040	-0.047	-0.004	0.184	0.177	0.348	0.158	-0.132	1.000			
<b>Q49</b>	0.066	0.182	0.092	0.232	0.044	0.270	0.351	0.131	0.333	0.276	0.254	0.519	0.436	0.331	0.254	0.197	0.040	0.192	0.336	-0.059	1.000		
<b>Q50</b>	0.147	0.092	-0.007	0.104	0.153	0.234	0.409	0.238	0.618	0.654	0.675	0.428	0.458	0.344	0.203	0.164	0.027	0.090	0.401	-0.047	0.384	1.000	

Fonte: Resultados da pesquisa.

No intuito de agrupar as diversas variáveis da atuação da linha de frente e validar as dimensões do constructo teórico, procedeu-se à análise fatorial exploratória (AFE). A técnica identifica os padrões e as características dos dados contribuindo no acréscimo de eficácia estatística e permitindo ao pesquisador ter uma visão apurada sobre seus aspectos (HAIR, JR *et al.*, 2009). Preliminarmente esperava-se a retenção de quatro dimensões que moldariam a atuação da linha de frente (discricionariedade fatores relacionais fatores institucionais e fatores individuais), conforme demonstrado na seção teórica da pesquisa.

No entanto, o programa reteve inicialmente 10 fatores na AFE sem rotações nas duas amostras (rotina e pandemia). Após a rotação dos componentes principais utilizou-se o método de rotação Varimax, em que foram retidos os fatores com maiores cargas fatoriais para sumarização das 22 variáveis que caracterizavam as dimensões de atuação da linha de frente. A validação do número de fatores foi feita pela análise gráfica da raiz característica (*eigenvalue*) com valores superiores a 1, em que foram extraídos três fatores que atendiam aos critérios estabelecidos. A retenção de três fatores rotacionados explicou 93,21% das variáveis do período de rotina e 91,69% do período de pandemia, para um nível de significância menor que 0,01 ( $\text{Prob} > \chi^2 = 0,000$ ). O fator 1 apresentou maior contribuição ou peso para a atuação da linha de frente. Os resultados são encontrados na tabela 6.

Tabela 6. Matriz de cargas fatoriais e variâncias dos fatores.

Fatores	Variância		Diferença		Proporção		Acumulativo	
	A	B	A	B	A	B	A	B
<b>Fator 1</b>	3,439	4,398	0,500	1,70750	0,380	0,4164	0,380	0,4164
<b>Fator 2</b>	2,940	2,690	0,873	0,09484	0,324	0,2547	0,704	0,6712
<b>Fator 3</b>	2,067	2,599		-	0,228	0,2458	0,932	0,9169

Fonte: Dados da pesquisa.

Legenda: **A**: rotina; **B**: pandemia.

A medida de adequação da amostra de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) para os itens considerados foram iguais a 0,8215 e 0,8571, respectivamente. Ambos valores são classificados como “meritórios” ou bons (KAISER, 1974). Os resultados do KMO evidenciam um bom ajustamento das variáveis das duas amostras e a consistência estatística foi confirmada pelo coeficiente de Cronbach (CRONBACH, 1951). Os itens 25 e 48 (estilo resistente) se relacionaram negativamente e não apresentaram carga

fatorial relacionada a nenhum fator e, por isso, foram retirados. Os coeficientes encontrados após a exclusão dos itens foram de 0,8117 e 0,8336, respectivamente, e são classificados como muito bons (HAIR. JR *et al.*, 2009). A validade e consistência interna do instrumento de medida e dos três fatores extraídos foram testados. Os resultados são encontrados na tabela 7.

Tabela 7. Consistências internas do instrumento e dos fatores.

Itens (variáveis)	Alpha		Classificação		Itens eliminados		Validado?	
	A	B	A	B	A	B	A	B
<b>Instrumento (21)</b>	0,8117	0,8336	Muito bom	Muito bom	Q25	Q48	Sim	Sim
<b>Fator 1 (5)</b>	0,8480	0,8732	Muito bom	Muito bom	-	-	Sim	Sim
<b>Fator 2 (4)</b>	0,8140	0,8146	Muito bom	Muito bom	-	-	Sim	Sim
<b>Fator 3 (7)</b>	0,6187	0,7511	Bom	Bom	-	-	Sim	Sim

Fonte: Dados da pesquisa.

Legenda: **A**: rotina; **B**: pandemia.

A tabela 8 compara as matrizes de cargas fatoriais rotacionadas Varimax de cada dimensão. Durante a análise do software verificou-se a necessidade de se fazer um leve ajustamento de 0,5 para 0,515, para os valores das cargas fatoriais do período de pandemia, de maneira que cada variável fosse retida apenas um fator, conforme apresentado na tabela 8.

Tabela 8. Comparação das cargas fatoriais varimax.

Dimensões	Rotina			Pandemia		
	Fator 1	Fator 2	Fator 3	Fator 1	Fator 2	Fator 3
Compromisso com o trabalho	0,536			0,674		
Motivação pró-social	0,631			0,726		
Motivação para o serviço público	0,592			0,664		
Formalista	0,622			0,700		
Facilitador	0,736			0,709		
Acomodatício	0,540					
Vocacionado/heróico	0,630			0,739		
Apoio governamental 1				0,550		
Obediência às regras				0,529		
Satisfação		<b>0,639</b>		<b>0,515</b>		
Discricionariedade 1		0,787			0,738	
Discricionariedade 5		0,641			0,664	

Discricionariedade 6	0,629	0,565
Autonomia	0,835	0,821
Discricionariedade 2	0,510	
Discricionariedade 3	0,576	
Discricionariedade 4		0,553
Complexidade normativa	0,541	0,664
Ambiguidade de objetivos 1		0,648
Ambiguidade de objetivos 2	0,574	0,639
Carga de trabalho		0,529
Resistente		

Fonte: Dados da pesquisa.

Assume-se que a dimensão relacional foi aglomerada à individual. Por esse motivo, os três fatores foram denominados: dimensão individual discricionariedade e dimensão institucional. A descrição dos fatores extraídos é feita a seguir:

**Fator 1 – Dimensão individual:** esse fator apresentou a maior variância no contexto de rotina e de pandemia com 38,0% e 41,64% de variância total acumulada, respectivamente. Isso significa que o fator é o que mais contribuiu para a atuação da linha de frente nos dois períodos. De acordo com Bonelli et al (2019) a presença ou ausência de incentivos, recompensas e mecanismos de controle são aspectos usados para observar a dimensão individual. As variáveis que compõem o fator possuem estreita relação na forma como o indivíduo se posiciona diante do seu trabalho e interage com outros ao seu redor atuando mais ou menos em favor da organização ou do cidadão.

No contexto de rotina as variáveis foram compromisso com o trabalho, motivação pró-social, motivação para o serviço público, estilos de implementação (formalista facilitador acomodatório e vocacionado/heróico). No entanto, outras três variáveis formaram esse fator na pandemia sendo: satisfação, apoio governamental 1 e obediência. O fator “satisfação” foi deslocado da dimensão individual para a discricionariedade na pandemia, enquanto as outras duas variáveis emergiram na crise.

Para Myomin e Lim (2022), os profissionais da linha de frente da área de saúde estiveram mais dispostos em atender aos pacientes quando percebiam os benefícios das políticas de enfrentamento à Covid-19. Nesse sentido, a motivação dos bombeiros em relação às suas funções pode ter sido refletida no compromisso com o trabalho e no grau de pertencimento com a organização, onde desempenham suas atividades.

Henderson Țiclău e Balica (2018) afirmaram que os indivíduos que trabalham com autonomia e liberdade para agir são mais satisfeitos e mais comprometidos com a organização. Semelhantemente, Petrovsky, Xin e Yu (2022) concluem que a satisfação dos profissionais da linha de frente influencia positivamente na sua atuação e, por conseguinte, na satisfação dos cidadãos com quem interagem.

Os bombeiros militares atuavam de maneira mais heterogênea antes da pandemia, a qual mudou apenas em seu comportamento comunicativo com os pares. Para De Boer (2019), os burocratas de nível de rua não aplicam exclusivamente um estilo mas combinam as dimensões de acordo com seus julgamentos durante sua atuação. Isso ocorre devido à percepção dos profissionais, quanto à amplitude de ação que possuem, que se tornam mais propensos em facilitar ou acomodar (DE BOER; RAAPHORST, 2021).

No entanto, a AFE revelou que o estilo acomodatório deixou de se associar à dimensão individual e não se associou a outro fator no período de pandemia. No que tange à variável em especial, os resultados da AFE indicam que os bombeiros podem ter deixado de considerar a opinião de outros atores no momento de suas interações (DE BOER, 2019), durante a pandemia, por conta da opção política adotada sobre as mudanças do que fazer e como fazer suas atividades, que não deixaram uma margem de escolha. Esse comportamento divergiu daquele assumido por professores no mesmo período, que tiveram mais oportunidades de conexão entre si destinadas à orientação sobre como atender às demandas do cidadão (MALANDRINO; SAGER, 2021).

Semelhantemente, policiais e assistentes sociais de quatro cidades dinamarquesas durante a pandemia demonstraram preocupação em relação a não atenderem adequadamente à cidadãos vulneráveis isolados em suas casas ou nas ruas, ainda que tenham interpretado as mudanças de suas rotinas como convenientes (MØLLER, 2021). As incertezas sobre o vírus podem ser a causa para a mudança da atuação dos bombeiros que foram mais propensos a obedecer às regras na pandemia, do que em relação ao período anterior.

Em sentido contrário, o compartilhamento de informações foi mais presente entre os membros da equipe de saúde e a consulta aos burocratas do serviço médico militar de Myanmar com mais disposição à se expor ao risco de contágio com o vírus (MYOMIN; LIM, 2022). Assim, o compartilhamento e a comunicação entre os

profissionais em contextos de incertezas, se fizeram necessário para fornecer meios de resolutividade das dúvidas que eventualmente emergiram.

Um último ponto que emerge na AFE, diz respeito ao apoio governamental que apresentou uma carga fatorial associada à dimensão individual, indicando que as orientações sobre o quê, como e onde proceder ou quais atendimentos realizar, no momento da pandemia foram suficientes. Os resultados estão de acordo com outras pesquisas que indicaram a importância do suporte dos governos e das organizações nas ações dos burocratas de nível de rua e como esse apoio foi determinante no seu estilo de implementação (DE BOER; RAAPHORST, 2021).

**Fator 2 – Dimensão discricionariedade:** esse fator apresentou a segunda maior variância em ambos contextos para a atuação da linha de frente com 32,4% e 25,47% de variância proporcional. Esse foi o único fator em que a variância reduziu do contexto de rotina para a pandemia. As variáveis do fator foram semelhantes em ambos os contextos das amostras, salvo pela satisfação que deixou de estar relacionada ao fator na pandemia. São elas: discricionariedade 1, discricionariedade 5, discricionariedade 6 e autonomia. Essas variáveis de composição do fator dizem respeito ao espaço para a atuação dos indivíduos na organização como a liberdade para tomar decisões, realizar julgamentos e a sua disposição em moldar as regras em favor do cidadão. A variável autonomia foi agregada à dimensão discricionariedade evidenciando a proximidade teórica entre os conceitos.

As dinâmicas sociais internas e externas dos profissionais que têm que lidar com as incertezas conflitos de valores e com um emaranhado de relações influenciaram significativamente nas decisões da linha de frente, mesmo nas organizações altamente regulamentadas, em que se esperaram a adesão rigorosa aos procedimentos e regras (RAAPHORST; LOYENS, 2020).

Notavelmente, a satisfação dos bombeiros esteve associada à dimensão discricionariedade no contexto de rotina, mas foi aglomerada à dimensão individual na pandemia. A mudança faz sentido e é coerente com outras pesquisas, na medida em que a variável trata sobre a satisfação do profissional com seu posicionamento na organização. Pode-se dizer que os profissionais que atuaram na linha de frente da pandemia se sentiam bem em poder ajudar o próximo e em ter algum significado positivo na vida das pessoas.

Os fatores associados à dimensão discricionariedade não diferiram dos contextos de rotina e pandemia, salvo pela variável satisfação analisada

anteriormente. Embora o espaço discricionário dos bombeiros tenha sido reduzido, percebe-se que essa dimensão contribuiu para atuação da linha de frente em qualquer contexto de maneira significativa, sendo relevante que os bombeiros tenham alguma autonomia e espaço para tomarem decisões.

A autonomia e o uso do espaço discricionário para os burocratas de nível de rua é importante na medida em que eles categorizam os cidadãos elegendo aqueles que serão atendidos, tomando como base seus julgamentos de merecimento e dignidade (KEULEMANS; VAN DE WALLE, 2018). Para Tummers, Steijn e Bekkers (2012), os indivíduos tendem a se esforçar mais na implementação quando sentem que têm a oportunidade de fazê-lo. É importante que haja algum espaço de negociação e barganha nas decisões do burocrata de nível de rua durante sua atuação (RAAPHORST; LOYENS, 2020), pois os resultados alcançados pela política praticada podem ser melhores do que aqueles que foram programados (JILKE; TUMMERS, 2018).

**Fator 3 – Dimensão institucional:** o último fator contribuiu em 22,8% na rotina e 24,58% na pandemia, para a atuação da linha de frente. As variáveis desse fator possuem estreita relação com as instituições inseridas no ambiente de trabalho dos bombeiros para controlar sua atuação. O fator foi composto pela complexidade normativa e ambiguidade de objetivos 2, tanto no período de rotina, quanto de pandemia. As variáveis discricionariedade 2 e 3 apareceram apenas na rotina ao passo que discricionariedade 4, ambiguidade de objetivos 1 e carga de trabalho emergiram na pandemia.

Na dimensão institucional foram evidenciadas diferenças significativas para o exercício das atividades de bombeiros, ainda que tenha sido menos expressiva na atuação do bombeiro na linha frente, em ambas as amostras. Em geral, os bombeiros militares lidaram com mudanças quase que diárias no seu trabalho durante a pandemia, conforme visto na seção de análise documental. Davidovitz et al. (2022) concluem que os fatores institucionais e organizacionais são aspectos importantes a serem observados nas práticas dos trabalhadores de rua, sobretudo no sentido de aproximação aos clientes.

O ambiente de trabalho dos bombeiros foi marcado por uma complexidade normativa e pela ambiguidade dos objetivos organizacionais, independente do contexto que desempenharam suas funções. As regras com que lidaram na pandemia reduziram suas margens de escolha e não permitiam aos bombeiros tomarem

decisões de acordo com as circunstâncias do cidadão, corroborando com a pesquisa de Pérez-Chiqués Strach e Zuber (2021). As autoras afirmam que durante a pandemia as organizações foram as principais responsáveis por controlar a discricionariedade dos profissionais da linha de frente mediando com mais rigor e com novos procedimentos de controle o relaxamento na atuação dos burocratas por parte das normas federais. Os documentos analisados na pesquisa corroboram com os resultados obtidos na medida em que foram verificadas normativas organizacionais que direcionavam o trabalho dos bombeiros militares e, ao mesmo tempo, restringia os tipos de serviços que seriam realizados no período pandêmico.

Os profissionais preferiram acionar as regras organizacionais, sendo orientados pela força das leis e enfatizando possivelmente mais as sanções, o que está de acordo com o esperado. Durante a pandemia foram vistas diferentes ações de restrições de mobilidade social e da obrigação de uso de medidas de autoproteção como máscaras e álcool em gel (DAVIDOVITZ; COHEN; GOFEN, 2021). No entanto, a redução do espaço discricionário dos bombeiros tal como ocorreu, enquanto burocratas de nível de rua, no contexto de crise, poderia ter diminuído a sua vontade para implementar e ser prejudicial para o desempenho organizacional (TUMMERS; STEIJN; BEKKERS 2012), o que não ocorreu, conforme apontado anteriormente na dimensão individual.

Sob esse aspecto, a crise não mudou a atuação da linha de frente desses profissionais, visto que eles estavam acostumados a lidar com muitas regras diariamente, embora os objetivos de trabalho e a carga administrativa das funções dos profissionais da linha de frente tenham aumentado substancialmente. Decorreu desse processo no aumento da ambiguidade normativa, assim como concluíram Davidovitz Cohen e Gofen (2021) e Pérez-Chiqués Strach e Zuber (2021) em suas pesquisas.

Por outro lado, enquanto as variáveis discricionariedade 2 e 3 deixaram de estar associadas à dimensão institucional na pandemia, outras três variáveis emergiram no período: discricionariedade 4, ambiguidade de objetivos 1 e carga de trabalho. A manifestação dos fenômenos é intuitivamente coerente com a teoria e os aspectos organizacionais de trabalho dos profissionais.

Nesse sentido, os bombeiros militares responderam que tiveram pouca margem de escolha em suas ações e insuficientes para adaptar as regras às necessidades do cidadão, o que demonstra a existência de um forte constrangimento

institucional sobre as ações dos burocratas de nível de rua. Novamente os resultados estão de acordo pesquisas anteriores a respeito das influências dos fatores institucionais para a burocracia de nível de rua (BALICA; HENDERSON; ȚICLĂU, 2018; HENDERSON; ȚICLĂU; BALICA, 2018).

Logo, as diferenças encontradas nos agrupamentos das variáveis tendem a apontar para a pandemia como um interveniente da atuação dos bombeiros militares de Minas Gerais, para o período investigado. O teste de Wilcoxon (GUIMARÃES, 2007) das medianas dos fatores, apresentado na tabela 9, foi realizado para se analisar se houve alguma diferença na atuação dos bombeiros militares, entre a pandemia e a rotina.

Tabela 9. Testes de Wilcoxon (W) de medianas dos fatores.

Fatores	Período de rotina		Período de pandemia		z	Teste W
	Variância	Assimetria	Variância	Assimetria		
Dimensão individual	0,84	-1,38	0,89	-1,12	2,021	0,0432*
Dimensão discricionarieidade	0,85	-0,42	0,83	-0,34	0,790	0,4302
Dimensão institucional	0,75	-0,25	0,80	-0,61	0,321	0,7485

Fonte: Dados da pesquisa.

Legenda: Nível de significância: \* $p < 0,05$

A hipótese nula é de que as medianas dos fatores são iguais em ambos contextos (rotina e pandemia), o que poderia indicar que não houve diferença na atuação dos bombeiros militares na linha de frente da pandemia. No entanto, o fator “Dimensão individual” apresentou um p-valor menor que 0,05, indicando que essa dimensão foi moldada pela pandemia.

Os resultados corroboram em parte com as afirmações de Henderson (2014), de que as crises modificam a atuação dos burocratas de nível de rua que trabalham na linha de frente das emergências, como no caso dos bombeiros. De acordo com o autor, as incertezas e complexidades das crises forçam os profissionais a adotarem comportamentos diferentes daqueles anteriormente praticados. Para Brodtkin (2021), as crises modificam o ambiente de trabalho dos burocratas de nível de rua rompendo os espaços de interação entre os indivíduos e o estado, produzem novos arranjos estruturais e padrões de práticas diferentes daqueles existentes em condições ordinárias.

De outro modo, não se pode rejeitar a hipótese nula de que não há diferença para os fatores “Dimensão discricionariedade” e “Dimensão institucional”. Nesse caso, a pandemia não alterou o modo de atuação dos bombeiros militares, revelando aspectos importantes sobre esses profissionais em relações a outros burocratas de nível de rua. Em primeiro lugar, os resultados indicam que os bombeiros não tiveram mudanças em seu espaço discricionário e em sua autonomia para trabalhar, como ocorrido com outros profissionais do serviço público (MALANDRINO; SAGER, 2021; MEZA *et al.*, 2021). Isso se deve ao fato, talvez, de o Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais ser uma organização de cultura forte (COHEN, 2018), com uma burocracia tipicamente weberiana, onde se prevalece o fiel cumprimento das decisões políticas e organizacionais e a discricionariedade seja vista como algo negativo (HUPE, 2013; LOTTA, 2014).

Segundo Cohen (2018) a cultura organizacional exerce um papel fundamental na atuação dos burocratas de nível de rua, capaz de determinar os limites do exercício de suas funções. No caso dos bombeiros, o sistema militar pode ser um fator importante para influenciar o comportamento mais formalista e obediente dos profissionais. Isso porque há uma cultura pautada em princípios de hierarquia e disciplina, em que são valorizadas a supervisão, o controle das ações, a obediência às regras e procedimentos.

A condição de “militares” dos bombeiros de Minas Gerais pode ser um aspecto diferenciador de outras burocracias não militares, como professores, médicos, enfermeiros e assistentes sociais. Há de fato na organização militar, em geral, um constrangimento institucional maior sobre a ação do indivíduo, por parte de seus supervisores que exercem pressões verticais sobre os burocratas de nível de rua, na tentativa de alcançarem os objetivos organizacionais (KALKMAN; GROENEWEGEN, 2019). A rigidez e o controle são, nesse caso, maiores do que se comparado a algumas organizações civis.

Em segundo lugar, o fato do ambiente de trabalho dos bombeiros militares ser rigidamente protocolar e normativamente referenciado, pode indicar uma maior propensão dos profissionais a se adaptarem mais facilmente à inserção de novas regras e procedimentos, não influenciando na sua atuação. Dessa forma, os constrangimentos institucionais na pandemia, ainda que volumosos, não foram um fator de mudança na atuação dos bombeiros militares, muito embora tenham provocado mudanças significativas nas suas rotinas de trabalho.

Uma ressalva deve ser feita nesse momento. As condições encontradas na pesquisa são referentes ao contexto de pandemia, enquanto um tipo de crise sanitária, em que houve severas restrições de contato e interação social, exacerbado grau de incerteza quanto ao contágio do vírus e medidas de proteção eficazes, alterando em muitas formas o ambiente de trabalho dos profissionais. Desse modo, os mesmos resultados podem não ser observados em outras circunstâncias mais ou menos complexas, em que os bombeiros podem estar submetidos e, portanto, existir diferenças mais ou menos significativas sobre a atuação dos bombeiros militares. Além disso, os profissionais da mesma categoria de outros estados brasileiros ou de outros países podem ter comportamentos que não se assemelham aos encontrados nesta pesquisa.

Finalmente, no quadro 4 são apresentadas as dimensões analíticas teóricas e suas variáveis componentes, seja para ambientes de rotina ou da pandemia.

Quadro 4. Dimensões e variáveis componentes da atuação da linha de frente da rotina e da pandemia.

<b>Dimensões teóricas da atuação da linha de frente</b>	<b>Variáveis componentes da atuação da linha de frente na rotina</b>	<b>Variáveis componentes da atuação da linha de frente na pandemia</b>
Individual	Compromisso com o trabalho	Compromisso com o trabalho
	Motivação pró-social	Motivação pró-social
	Motivação para o serviço público	Motivação para o serviço público
	Estilo formalista	Estilo formalista
	Estilo facilitador	Estilo facilitador
	Estilo acomodatório	-
	Estilo vocacionado/heroico	Estilo vocacionado/heroico
	-	Apoio governamental
	-	Obediência às regras
-	Satisfação	
Discricionariedade	Satisfação	-
	Discricionariedade 1	Discricionariedade 1
	Discricionariedade 5	Discricionariedade 5
	Discricionariedade 6	Discricionariedade 6
	Autonomia	Autonomia
Institucional	Discricionariedade 2	-
	Discricionariedade 3	-
	-	Discricionariedade 4
	Complexidade normativa	Complexidade normativa
	Ambiguidade de objetivos 2	Ambiguidade de objetivos 2
	-	Ambiguidade de objetivos 1

	-	Carga de trabalho
--	---	-------------------

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos resultados da pesquisa.

O quadro 4 revela as diferenças entre as variáveis componentes de ambos contextos. Essencialmente, na pandemia emergiram o apoio governamental, a obediência às regras e a satisfação na dimensão individual; a discricionariedade 4, ambiguidade de objetivos 1 e a carga de trabalho na dimensão institucional. Portanto, há dois instrumentos de medida replicáveis, confiáveis e validados para a atuação da linha de frente, seja em contextos de rotina ou de crises, que podem ser utilizados em investigações futuras sobre a burocracia de nível de rua.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os bombeiros militares do Estado de Minas Gerais têm atuado em diferentes crises, como no rompimento das barragens de Brumadinho e Mariana, nos incêndios florestais no Estado do Amazonas, nos desabamentos na cidade de Recife e até mesmo em outros países como Moçambique, Haiti e, recentemente, na Turquia.

O desenvolvimento da pesquisa permitiu identificar as variáveis componentes da atuação dos bombeiros militares de Minas Gerais nos contextos de rotina e de crise, por meio de um caminho metodológico lógico, em que foi iniciado pela compreensão teórica dos fatores da atuação burocrática de nível de rua, em contexto amplo. Em seguida, foram analisadas as influências da pandemia para a atuação dos bombeiros e, finalmente, a análise quantitativa dos fatores nos momentos de observação (rotina e pandemia) encerrou a construção da pesquisa.

Partiu-se da premissa de que os ambientes de crises são permeados de aspectos que diferem daqueles encontrados nas rotinas dos serviços de emergência (HENDERSON, 2014). Com a finalização dos passos descritos, alcançou-se a resposta para a indagação sobre como se deu atuação dos bombeiros militares de Minas Gerais na linha de frente da pandemia (Covid-19)?

A pesquisa contribui para a compreensão da atuação da linha de frente e, por conseguinte, no desempenho organizacional do CBMMG frente à pandemia, além de propor um instrumento de medida multidimensional validado para a atuação da linha de frente e replicável a outros casos, o que em certa medida preenche a lacuna sobre a burocracia de nível de rua das emergências, sobretudo dos profissionais de instituições militares estaduais que podem ter um comportamento distinto daquele comumente manifestado por assistentes sociais, agentes comunitários de saúde, médicos e professores, por exemplo.

Teoricamente a pesquisa avança sobre o tema da burocracia de nível de rua, sobremaneira em contextos de crise. Primeiro, as semelhanças com outros profissionais da linha de frente são evidentes, ainda que os bombeiros sejam um tipo de burocrata de nível de rua regido por um sistema militar, onde se prevalece o controle, a hierarquia, a disciplina, a discricionariedade seja vista como algo negativo e o seu espaço de ação seja altamente limitado por regras e procedimentos.

Em segundo plano, há diferenças significativas entre a atuação da linha de frente de rotina e de crise e, portanto, é necessário que haja um olhar focado para a implementação em circunstâncias de alta complexidade, que exijam respostas rápidas e imediatas e de profissionais que lidam com emergências diariamente. De todos os testes de medianas realizados, apenas as dimensões discricionariedade e institucional não foram moldadas na crise, revelando que a pandemia não alterou a amplitude discricionária e as mudanças normativas não mudaram sua forma de atuar, mesmo com uma maior ambiguidade de objetivos e complexidade de normas, tal como revelado na pesquisa documental.

Outro aspecto encontrado está relacionado às diferenças de atuação com outros grupos de profissionais. Os bombeiros podem ter deixado de considerar a opinião de outros atores no momento de suas interações durante a pandemia, por conta da opção política adotada sobre as mudanças do que fazer e como fazer suas atividades, que não lhes deixaram margem de escolha. Por esse motivo, o comportamento centrado na política e em obediência às regras e procedimentos foi aumentado, ao mesmo tempo em que se tornam mais propensos em realizar sacrifícios.

Empiricamente os resultados e as análises dos dados contribuíram para a reflexão a respeito da atuação da linha de frente na organização em tela. Inicialmente, a pesquisa mostrou que durante a crise houve uma maior ambiguidade de objetivos e complexidade normativa, onde eram emitidas aos bombeiros orientações para sua autoproteção, sobre a interrupção dos serviços, expunha-os aos riscos de contágio ao vírus ou acrescentava novas funções em suas atividades.

A análise descritiva dos dados revelou que amostra foi formada por indivíduos bastante heterogêneos, no que tange aos seus locais de trabalho, cargos ocupados, idade, experiência profissional e nível de formação acadêmica, com predominância de indivíduos pertencentes às unidades de execução operacional. Esse aspecto foi importante para os resultados, pela abrangência da pesquisa e da caracterização da amostra, formada em sua maioria por bombeiros militares que continuaram interagindo com o cidadão durante a pandemia e tiveram que lidar com as incertezas da crise, de maneira mais recorrente.

De outra maneira, não há uma predominância de atuação dos bombeiros militares que possuem entendimentos muito dispersos sobre seu trabalho, no que

tange às variáveis analisadas. A pesquisa revelou a importância da dimensão individual para a atuação da linha de frente, sobretudo na crise.

Em outro aspecto, a redução discricionária na crise, sobretudo por regras e normas organizacionais, que eventualmente poderia ocasionar um prejuízo para a implementação, não foi evidenciada na pesquisa. Nesse caso, a emissão quase que diária de diretrizes de procedimento, sobre como se proteger do contágio do vírus e continuar os atendimentos de rua, não mudou a atuação dos bombeiros. Pode-se dizer que o apoio organizacional foi importante para a atuação dos bombeiros militares.

No entanto, observou-se que há um espaço no CBMMG: i) para incentivos organizacionais direcionados para a elevação da titulação acadêmica de seus membros, o que pode melhorar o desempenho da organização frente às demandas da sociedade; ii) para um debate organizacional sobre a discricionariedade, à luz da perspectiva sociológica, no intuito de melhorar os resultados da política pública da Instituição e; iii) para a reflexão acerca dos efeitos deletérios sobre os serviços disponíveis de uma maior complexidade normativa e da ambiguidade de objetivos organizacionais.

Apesar de todo o esforço na pesquisa, sabe-se, no entanto, que as limitações teórico e práticas são inevitáveis, as quais não foram objetivos de investigação. A primeira delas está na delimitação temporal da pesquisa que se restringiu a observar a atuação dos bombeiros antes e durante uma crise sanitária. Outros comportamentos podem emergir, por exemplo nos desastres atendidos por estes profissionais ou em atuações intergovernamentais, como as que ocorreram em Moçambique, Haiti e na Turquia.

Uma segunda limitação diz respeito à carência de um aprofundamento de abordagem qualitativa, ocorrida em razão da busca de isenção do pesquisador na investigação, uma vez que ele faz parte a organização de estudo. Com isso, buscou-se evitar possíveis erros de viés metodológico. A pesquisa também não procurou discutir a representatividade de grupos na organização ou realizar comparações com outros corpos de bombeiros dos estados, sendo ambas limitações da investigação.

Portanto, investigações futuras podem ser direcionadas a preencher as lacunas deste trabalho. Primeiro, sugere-se o desenvolvimento de pesquisas sobre a representatividade de grupos femininos nos corpos de bombeiros, ou pesquisas interorganizacionais sobre a atuação dos bombeiros militares em outros tipos de

crises e em suas rotinas de emergência, de maneira que se consiga confirmar ou refutar as ideias aqui encontradas e consolidar um perfil do profissional bombeiro militar, possibilitando a inserção de políticas públicas de melhoria do serviço de incêndio no país. Pesquisas futuras também podem avançar no sentido de se verificar a influência da cultura organizacional sobre a vontade do burocrata de nível de rua, de diferentes organizações, em implementar e de sua disposição em fazer sacrifícios.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Maria Margarida De. *Introdução à metodologia do trabalho científico: elaboração de trabalhos na graduação*. [S.l: s.n.], 2010.

ANSELL, Chris; BOIN, Arjen. Taming Deep Uncertainty: The Potential of Pragmatist Principles for Understanding and Improving Strategic Crisis Management. *Administration and Society*, v. 51, n. 7, p. 1079–1112, 2019.

ARAÚJO, Carlos Alberto. Bibliometria: evolução histórica e questões atuais. *Em Questão*, v. 12, n. 1, p. 131–148, 2007.

BALICA, Dan Octavian; HENDERSON, Alexander; ȚICLĂU, Tudor Cristian. Romanian: Street level bureaucracy: A descriptive foundation. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, v. 2018, p. 5–26, 2018.

BARRETO, Maiara Couto. Comportamento dos burocratas de nível de rua (BNR) na atuação em centros de referência de assistência social (CRAS). *Tese*, p. 103, 2020.

BOIN, Arjen; EKENGREN, Magnus; RHINARD, Mark. Hiding in Plain Sight: Conceptualizing the Creeping Crisis. *Risk, Hazards and Crisis in Public Policy*, v. 11, n. 2, p. 116–138, 2020.

BOIN, Arjen; HART, Paul. Public Leadership in Times of Crisis : Mission Impossible ? *Public Administration Review*, v. 63, n. 5, p. 544–553, 2003.

BONELLI, Francesco *et al.* A atuação dos burocratas de nível de rua na implementação de políticas públicas no Brasil: uma proposta de análise expandida. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 17, n. spe, p. 800–816, 2019.

BOVENS, Mark; ZOURIDIS, Stavros. From street-level to system-level bureaucracies: How information and communication technology is transforming administrative discretion and constitutional control. *Public Administration Review*, v. 62, n. 2, p. 174–184, 2002.

BRASIL [Constituição (1988)] Constituição da República Federativa do Brasil : texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988 com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94 pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008 – Brasília: Senado Federal Coordenação de Edições Técnicas 2016 p 496

BRASIL Lei 12608 de 10 de abril de 2012 Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera

as Leis nºs 12340 de 1º de dezembro de 2010 10257 de 10 de julho de 2001 6766 de 19 de dezembro de 1979 8239 de 4 de outubro de 1991 e 9394 de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências 2012

BRODKIN, Evelyn Z. Street-Level Organizations at the Front Lines of Crises. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, v. 23, n. 1, p. 16–29, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/13876988.2020.1848352>>.

BRODKIN, Evelyn Z. Reflections on Street-Level Bureaucracy: Past, Present, and Future. *Public Administration Review*, v. 72, n. 6r, p. 940–949, 2012.

BUFFAT, Aurélien. Street-Level Bureaucracy and E-Government. *Public Management Review*, v. 17, n. 1, p. 149–161, 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2013.771699>>.

CAVALCANTI, Sérgio; LOTTA, Gabriela S.; PIRES, Roberto Rocha C. Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua. *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*, n. July, p. 227–246, 2018. Disponível em: <[http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3247/1/livro\\_Burocracia\\_e\\_políticas\\_públicas\\_no\\_Brasil\\_-\\_interseções\\_analíticas.pdf](http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3247/1/livro_Burocracia_e_políticas_públicas_no_Brasil_-_interseções_analíticas.pdf)>.

CHRISTENSEN, Tom; LÆGREID, Per. Balancing Governance Capacity and Legitimacy: How the Norwegian Government Handled the COVID-19 Crisis as a High Performer. *Public Administration Review*, v. 80, n. 5, p. 774–779, 2020.

CICCOTTI, Larissa *et al.* Construção de Indicadores de resiliência comunitária aos desastres no Brasil: Uma abordagem participativa. *Ambiente & Sociedade*, v. 23, p. 1–20, 2020.

COHEN, Nissim. How culture affects street-level bureaucrats' bending the rules in the context of informal payments for health care: The Israeli case. *American Review of Public Administration*, v. 48, n. 2, p. 175–187, 2018.

COLLINS, Mary Elizabeth; AUGSBERGER, Astraea. Impacts of policy changes on Care-Leaving Workers in a time of coronavirus: Comparative analysis of discretion and constraints. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, v. 23, n. 1, p. 51–62, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/13876988.2020.1841560>>.

COUTINHO, Marcos Pellegrini *et al.* Instrumentos de planejamento e preparo dos municípios brasileiros à Política de Proteção e Defesa Civil. *Urbe*, v. 7, n. 3, p. 383–396, 2015.

COX, Robert Henry; DICKSON, Daniel; MARIER, Patrik. Resistance, Innovation, and Improvisation: Comparing the Responses of Nursing Home Workers to the COVID-19 Pandemic in Canada and the United States. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, v. 23, n. 1, p. 41–50, 2021. Disponível em:

<<https://doi.org/10.1080/13876988.2020.1846994>>.

CRESWELL, Jonh W. *Creswell, J.W. projeto de pesquisa- método qualitativo, quantitativo e misto. Tradução de Luciana de oliveira da rocha. 2 Ed. Porto Alegre-artmed, 2007. [S.l: s.n.], 2010. Disponível em: <<http://ir.obihiro.ac.jp/dspace/handle/10322/3933>>.*

CRONBACH, Lee J. Coefficient alpha and the internal structure of tests. *Psychometrika*, v. 16, n. 3, p. 297–334, 1951.

DANIELS, Lisa; MINOT, Nicholas. *An Introduction to Statistics and Data Analysis Using Stata*. California: [s.n.], 2020.

DAVIDOVITZ, Maayan *et al.* How do different organizational influences lead street-level workers to move towards clients? A comparison of care services for the elderly in Germany and Israel. *Public Management Review*, v. 00, n. 00, p. 1–18, 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2098531>>.

DAVIDOVITZ, Maayan; COHEN, Nissim; GOFEN, Anat. Governmental Response to Crises and Its Implications for Street-Level Implementation: Policy Ambiguity, Risk, and Discretion during the COVID-19 Pandemic. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, v. 23, n. 1, p. 120–130, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/13876988.2020.1841561>>.

DE BOER, Noortje. Street-level Enforcement Style: A Multidimensional Measurement Instrument. *International Journal of Public Administration*, v. 42, n. 5, p. 380–391, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1465954>>.

DE BOER, Noortje; ESHUIS, Jasper; KLIJN, Erik Hans. Does Disclosure of Performance Information Influence Street-level Bureaucrats' Enforcement Style? *Public Administration Review*, v. 78, n. 5, p. 694–704, 2018.

DE BOER, Noortje; RAAPHORST, Nadine. Automation and discretion: explaining the effect of automation on how street-level bureaucrats enforce. *Public Management Review*, v. 00, n. 00, p. 1–21, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1937684>>.

DESLANDES, Suely Ferreira. *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 26. ed. ed. Petrópolis: Vozes, 2007. v. 26.

ESHUIS, Jasper; DE BOER, Noortje; KLIJN, Erik Hans. Street-level bureaucrats' emotional intelligence and its relation with their performance. *Public Administration*, n. June 2021, p. 1–18, 2022.

EVANS, Tony. Professionals, managers and discretion: Critiquing street-level bureaucracy. *British Journal of Social Work*, v. 41, n. 2, p. 368–386, 2011.

EVANS, Tony; HARRIS, John. Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion. *British Journal of Social Work*, v. 34, n. 6, p. 871–895, 2004.

FERNANDEZ, Michelle Vieira; GUIMARÃES, Natália Cordeiro. Caminhos teórico-metodológicos para a análise da burocracia de nível de rua. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 32, p. 283–322, 2020.

FERREIRA, Vicente da Rocha Soares; MEDEIROS, Janann Joslin. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 14, n. 3, p. 776–793, 2016.

FIELD, Andy. *Descobrimo a Estatística usando o SPSS - Field.pdf*. . São Paulo: Artmed Editora S.A. , 2009

GOFEN, Anat; LOTTA, Gabriela. Street-Level Bureaucrats at the Forefront of Pandemic Response: A Comparative Perspective. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, v. 23, n. 1, p. 3–15, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/13876988.2020.1861421>>.

GOFEN, Anat; LOTTA, Gabriela; COSTA, Marcelo Marchesini Da. Working through the fog of a pandemic: Street-level policy entrepreneurship in times of crises. *Public Administration*, n. October 2020, p. 1–16, 2021.

GRANT, Adam M. Relational job design and the motivation to make a prosocial difference. *Academy of Management Review*, v. 32, n. 2, p. 393–417, 2007.

GUIMARÃES, Paulo Ricardo Bittencourt. Métodos Quantitativos Estatísticos. *IESDE Brasil S.A*, n. 1ª edição, p. 245, 2007.

HAIR. JR, Joseph F. *et al. Análise multivariada de dados [recurso eletrônico]*. 6. ed. ed. Porto Alegre: [s.n.], 2009.

HANSSON, Lisa; WEINHOLT, Åsa. New Frontline Actors Emerging from Cross-Sector Collaboration: Examples from the Fire and Rescue Service Sector. *Public Organization Review*, v. 19, n. 4, p. 519–539, 2019.

HENDERSON, Alexander C. The critical role of street-level bureaucrats in disaster and crisis response. *Handbook of Critical Incident Analysis*, p. 217–235, 2014.

HENDERSON, Alexander; ȚICLĂU, Tudor; BALICA, Dan. Perceptions of Discretion in Street-Level Public Service: Examining Administrative Governance in Romania. *Public Performance and Management Review*, v. 41, n. 3, p. 620–647, 2018.

HOMBERG, Fabian; VOGEL, Rick; WEIHERL, Julia. Public service motivation and

continuous organizational change: Taking charge behaviour at police services. *Public Administration*, v. 97, n. 1, p. 28–47, 2019.

HUPE, Peter. Dimensions of Discretion: Specifying the Object of Street-Level Bureaucracy Research. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, v. 6, n. 2–2013, p. 425–440, 2013.

HUPE, Peter; BUFFAT, Aurélien. A Public Service Gap: Capturing contexts in a comparative approach of street-level bureaucracy. *Public Management Review*, v. 16, n. 4, p. 548–569, 2014.

HUPE, Peter; HILL, Michael. Street-level bureaucracy and public accountability. *Public Administration*, v. 85, n. 2, p. 279–299, 2007.

JILKE, Sebastian; TUMMERS, Lars. Which clients are deserving of help? A theoretical model and experimental test. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 28, n. 2, p. 226–238, 2018.

JONER, Késia; AVILA, Maria Roseli Rossi; MATTEDI, Marcos Antonio. Territorialidade e desastre: a gestão dos desastres no Brasil com base no estudo de caso da Defesa Civil em Santa Catarina. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 13, p. 1–14, 2021.

JÚNIOR, Severino Domingos da Silva; COSTA, Francisco José Da. Mensuração e Escalas de Verificação: uma Análise Comparativa das Escalas de Likert. *XVII SemeAd - Seminários em Administração*, p. 1–16, 2014.

KAISER, Henry F. An index of factorial simplicity. *Psychometrika*, v. 39, n. 1, p. 31–36, 1974.

KALKMAN, Jori Pascal; GROENEWEGEN, Peter. On Frontline Workers as Bureau-Political Actors: The Case of Civil–Military Crisis Management. *Administration and Society*, v. 51, n. 7, p. 1148–1170, 2019.

KEULEMANS, Shelena; GROENEVELD, Sandra. Supervisory leadership at the frontlines: Street-level discretion, supervisor influence, and street-level bureaucrats' attitude towards clients. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 30, n. 2, p. 307–323, 2020.

KEULEMANS, Shelena; VAN DE WALLE, Steven. Understanding street-level bureaucrats' attitude towards clients: Towards a measurement instrument. *Public Policy and Administration*, 2018.

LIKERT, Rensis. “A Technique for the Measurement of Attitudes”. *Archives of psychology*, v. 22, p. 5–55, 1932.

LIMA-SILVA, Fernanda *et al.* 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*, v. 54, n. 5, p. 1458–1471, 2020.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: Perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 48, p. 101–111, 2013.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. O papel da burocracia de nível de rua na implementação e (re) formulação da Política Nacional de Humanização dos serviços de saúde de Porto Alegre (RS) Governo do Estado do Rio Grande do Sul / Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados. *Revista de Administração Pública*, lido, v. 51, n. 1, p. 46–63, 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v51n1/0034-7612-rap-51-01-00046.pdf>>.

LIPSKY, Michael. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in Public Services, 30th Anniversary Expanded Edition*. 112 East 64th Street, New York, N.Y. 10065: Russel Sage Foundation, 2010.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 19, n. 65, p. 186–206, 2014.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Estilos de Implementação: ampliando o olhar para análise de políticas públicas. *Encontro de Administração Pública e Governança*, p. 1–16, 2008.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos Burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família. *Tese*, p. 295, 2010. Disponível em: <[https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-20102010-120342/publico/2010\\_GabrielaSpangheroLotta.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-20102010-120342/publico/2010_GabrielaSpangheroLotta.pdf)>.

LOTTA, Gabriela Spanghero *et al.* O impacto da pandemia de Covid-19 na atuação da burocracia de nível de rua no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. n. 33. e243776, p. 1–38, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.0.6.54/0103-3352.2021.35.243776>>.

LOTTA, Gabriela Spanghero. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. *Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática*, n. 2003, p. 26, 2012. Disponível em: <<https://perguntasapo.files.wordpress.com/2014/06/pend-08-gabriela-s-lotta-2-revisado-2.pdf>>.

LOTTA, Gabriela Spanghero *et al.* Por uma agenda brasileira de estudos sobre implementação de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, v. 69, n. 4, p. 779–810, 2018.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PAVEZ, Thais. Agentes de implementação: mediação, dinâmicas e estruturas relacionais. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 15, n. 56, p. 109–125, 2010.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto Rocha C.; OLIVEIRA, Vanessa Elias. Burocratas de Médio Escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, v. 65, n. 4, p. 463–492, 2014.

MAINARDES, Emerson Wagner; DOS CERQUEIRA, Alexandre Santos. Measuring the Internal-Market Orientation in the Public Sector. *Public Organization Review*, v. 16, n. 2, p. 179–197, 2016.

MALANDRINO, Anna; SAGER, Fritz. Can Teachers' Discretion Enhance the Role of Professionalism in Times of Crisis? A Comparative Policy Analysis of Distance Teaching in Italy and Switzerland during the COVID-19 Pandemic. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, v. 23, n. 1, p. 74–84, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/13876988.2020.1844544>>.

MARTINS, Thaís Pereira; DIAS, Camila Caldeira Nunes. a Atuação Do Agente Penitenciário Como Burocrata De Nível De Rua: Para Além Da Discricionariedade. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 8, n. 1, 2018.

MATARAZZO, Gustavo; FERNANDES, Alan; ALCADIPANI, Rafael. Organizações policiais frente à pandemia: sensemaking, liderança e discricionariedade. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 4, p. 898–908, 2020.

MATLAND, Richard E. Synthesizing the Implementation Literature : The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 5, n. 2, p. 145–174, 1995.

MATOS, Daniel Abud Seabra; RODRIGUES, Erica Castilho. *Análise fatorial*. Coleção Me ed. Brasília.: [s.n.], 2019. Disponível em: <[https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4790/1/Livro Análise Fatorial.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4790/1/Livro%20Análise%20Fatorial.pdf)>.

MAY, Peter; WINTER, Soren. Reconsidering styles of regulatory enforcement: Patterns in Danish agro-environmental inspection. *Law and Policy*, v. 22, n. 2, p. 143–173, 2000.

MAYNARD-MOODY, Steven; MUSHENO, Michael. Social equities and inequities in practice: Street-level workers as agents and pragmatists. *Public Administration Review*, v. 72, n. SUPPL.1, p. S16–S23, 2012.

MAYNARD-MOODY, Steven; PORTILLO, Shannon. Street-Level Bureaucracy Theory. *The Oxford Handbook of American Bureaucracy*, n. May 2018, p. 1–30, 2011.

MEZA, Oliver *et al.* Against the COVID-19 Pandemic: Analyzing Role Changes of

Healthcare Street-Level Bureaucrats in Mexico. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, v. 23, n. 1, p. 109–119, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/13876988.2020.1846993>>.

MINAS GERAIS Constituição do Estado de Minas Gerais 14 ed Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais 2011 268 p

MINAS GERAIS Lei Complementar nº 54 de 13 de dezembro de 1999. Dispõe sobre a organização básica do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais – CBMMG – e dá outras providências Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais 1999

MINAS GERAIS Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais Plano de Comando 2015/2026 4 ed Belo Horizonte: CBMMG 2021 109p il

MINAS GERAIS Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2019-2030 2019b

MINAS GERAIS Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais Resolução nº 870 de 6 de novembro de 2019 Aprova a 2ª Edição da Diretriz nº 3/19 que estabelece o conceito operacional a estrutura mínima para operação instalação e requisitos para alteração de categoria das unidades operacionais ordinárias no CBMMG Belo Horizonte 2019a

MINAS GERAIS Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais Resolução nº 1014 de 13 de outubro de 2021 Aprova o Plano de Articulação do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais e revoga a Resolução nº 922 de 21 de julho de 2020 Belo Horizonte: Comando-Geral 2021.

MINAS GERAIS. Lei 23.511, de vinte de dezembro de 2019. Altera a Lei nº 22415 de 16 de dezembro de 2016 que fixa os efetivos da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais - PMMG - e do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais - CBMMG - para o período de 2017 a 2019 e dá outras providências

MIRANDA, Danilo Santos De *et al.* Métodos de pesquisa em Ciências Sociais: Bloco quantitativo. *CEBRAP*, n. 00, p. 113–113, 2016.

MØLLER, Marie Østergaard. The Dilemma between Self-Protection and Service Provision under Danish COVID-19 Guidelines: A Comparison of Public Servants' Experiences in the Pandemic Frontline. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, v. 23, n. 1, p. 95–108, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/13876988.2020.1858281>>.

MYOMIN, Thein; LIM, Seunghoo. Emergence and Development of Health Risk Communication Networks Among Street-Level Health Bureaucrats During the COVID-19 Pandemic Crisis in Myanmar. *International Journal of Disaster Risk Science*, v. 13, n. 4, p. 507–520, 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.1007/s13753-022-00431-4>>.

NUNES, João; LOTTA, Gabriela. Discretion, power and the reproduction of inequality in health policy implementation: Practices, discursive styles and classifications of Brazil's community health workers. *Social Science and Medicine*, v. 242, n. August, p. 112551, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2019.112551>>.

OLIVEIRA, Antonio. Burocratas da linha de frente: Executores e fazedores das políticas públicas. *Revista de Administracao Publica*, v. 46, n. 6, p. 1551–1573, 2012.

PÉREZ-CHIQUÉS, Elizabeth; STRACH, Patricia; ZUBER, Katie. Competing Emergencies: A Policy Analysis of the Opioid Epidemic during COVID-19. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, v. 23, n. 1, p. 85–94, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/13876988.2020.1845568>>.

PETERSEN, Anette C.M.; CHRISTENSEN, Lars Rune; HILDEBRANDT, Thomas T. The Role of Discretion in the Age of Automation. *Computer Supported Cooperative Work: CSCW: An International Journal*, v. 29, n. 3, p. 303–333, 2020.

PETROVSKY, Nicolai; XIN, Ge; YU, Jinhai. Job Satisfaction and Citizen Satisfaction with Street-level Bureaucrats: Is There a Satisfaction Mirror? *Journal of Public Administration Research and Theory*, n. April, p. 1–17, 2022.

PIRES, Roberto Rocha C. Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: Fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. *Dados*, v. 52, n. 3, p. 735–769, 2009.

PRUSTY, Santosh Kumar; MAHAPATRA, Diptiranjana. Demand smoothing response by street-level bureaucrats (SLB) in delivering public services during COVID-19 scenario: A system dynamics modeling study. *Journal of Public Affairs*, n. September 2020, p. 1–14, 2021.

RAAPHORST, Nadine; LOYENS, Kim. From Poker Games to Kitchen Tables: How Social Dynamics Affect Frontline Decision Making. *Administration and Society*, v. 52, n. 1, p. 31–56, 2020.

SCHÜTZE, Carolin; JOHANSSON, Håkan. The importance of discretion for welfare services to minorities: Examining workload and anti-immigration attitudes. *Australian Journal of Public Administration*, v. 79, n. 4, p. 426–443, 2020.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. Book. São Paulo: Cengage Learning. , 2013

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, n. 16, p. 20–45, 2006.

TUMMERS, Lars *et al.* Coping during Public Service Delivery: A Conceptualization and Systematic Review of the Literature. *Journal of Public Administration Research and*

*Theory*, v. 25, n. 4, p. 1099–1126, 2015.

TUMMERS, Lars. The relationship between coping and job performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 27, n. 1, p. 150–162, 2017.

TUMMERS, Lars; BEKKERS, Victor. Policy Implementation, Street-level Bureaucracy, and the Importance of Discretion. *Public Management Review*, v. 16, n. 4, p. 527–547, 2014.

TUMMERS, Lars; STEIJN, Bram; BEKKERS, Victor. Explaining the willingness of public professionals to implement public policies: Content, context, and personality characteristics. *Public Administration*, v. 90, n. 3, p. 716–736, 2012.

VAN ENGEN, Nadine A M. A short measure of general policy alienation: Scale development using a 10-step procedure. p. 1–15, 2017.

WINTER, Søren C; MIKKELSEN, Maria Falk; SKOV, Peter Rohde. Individual Agency in Street-Level Bureaucrats' Implementation of Policy Reforms: The Role of Their Policy Evaluation and Self-efficacy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 32, n. 4, p. 781–794, 2022.

## **APÊNDICE A – MENSAGEM REPRODUZIDA PARA ENCAMINHAMENTO DA SURVEY**

Senhores (as),

Estou realizando uma pesquisa sobre “A atuação dos bombeiros militares de Minas Gerais na linha de frente da pandemia”. Ela faz parte da minha dissertação no mestrado em Administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Viçosa (UFV).

A pesquisa leva apenas 10 minutos e conto com sua colaboração respondendo o questionário disponível no link <https://forms.gle/ejgaaNPtiqoJ9pJw8> que ficará aberto até 03/10/2022. Sua participação é muito importante.

Não é necessário se identificar, garantindo a liberdade de se manifestar livremente nas perguntas fechadas.

Solicito a sua gentileza de compartilhar o link com todos os bombeiros militares da ativa. Mais informações estão sendo enviadas pelo e-mail institucional e SEI 52519365.

Obrigado.

Respeitosamente/Cordialmente,

Carlos Eduardo Guilarducci Fonseca, Capitão BM

CMT 2ªCia/4ºBBM

**APÊNDICE B – ROTEIRO DA SURVEY****A ATUAÇÃO DOS BOMBEIROS MILITARES DE MINAS GERAIS NA LINHA DE FRENTE DA PANDEMIA**

**Caro (a) entrevistado(a),**

Este roteiro é parte fundamental de uma pesquisa de mestrado que tem por objetivo geral compreender em que medida a pandemia (COVID-19) afetou o comportamento do bombeiro militar em Minas Gerais. A pesquisa está sendo realizada por pesquisadores da Universidade Federal de Viçosa-MG.

Para responder este roteiro considere como referência dois momentos distintos:

- i) a sua atuação até fevereiro de 2020, desconsiderando o efeito adverso da pandemia;
- ii) a sua atuação após fevereiro de 2020, durante o período de pandemia.

Agradecemos a sua colaboração!

**Contato para eventuais dúvidas ou esclarecimentos:**

Prof. Josiel Lopes Valadares  
Coordenador da Pesquisa  
Departamento de Administração e Contabilidade  
Universidade Federal de Viçosa  
E-mail: josiel.valadares@ufv.br  
Tel: (31) 3612-7010

Carlos Eduardo Guillarducci Fonseca  
Mestrando em Administração  
Departamento de Administração e Contabilidade  
Universidade Federal de Viçosa  
E-mail: carlos.e.fonseca@ufv.br  
Tel: (32) 98835-3437

Leia o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) abaixo e, caso aceite participar da pesquisa, marque esta opção na pergunta apresentada em seguida:

**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

O Sr.(a) está sendo convidado(a) como voluntário(a) a participar da pesquisa intitulada “**A ATUAÇÃO DOS BOMBEIROS MILITARES DE MINAS GERAIS NA LINHA DE FRENTE DA PANDEMIA**” a ser apresentada no Programa de Pós-

Graduação *Stricto Sensu* em Administração (PPGADM), pela Universidade Federal de Viçosa (UFV).

Nesta pesquisa busca-se compreender em que medida a pandemia (COVID-19) afetou o comportamento do bombeiro militar em Minas Gerais. O motivo que nos leva a realizar este projeto no Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais se dá pelo fato de não terem sido identificadas investigações que dialogassem a teoria de burocracia de nível de rua com a Instituição, durante a etapa bibliográfica exploratória e, ainda pela facilidade de acesso do pesquisador auxiliar à coleta de dados, por ele também ser um bombeiro militar. Será realizada uma *survey* com perguntas fechadas, utilizando a plataforma *Google Forms*. O tempo estimado para completar o questionário é de 10 minutos e você **NÃO** será identificado.

Os riscos envolvidos na pesquisa consistem em estresse e cansaço ao responder alguma (s) questão (ões). Porém, todos os cuidados necessários para se evitar estas situações serão adotados pelos pesquisadores durante a coleta de dados, como a apresentação de estudo, bem como dos seus objetivos, antes do início da *survey*. Além disso, os participantes poderão recusar-se a participar da pesquisa logo no seu início ou desistir a qualquer momento. Acredita-se que a pesquisa contribuirá para uma melhor compreensão de como são realizadas as tomadas de decisão dos bombeiros militares e o impacto dessas decisões na implementação das políticas públicas em situações de crise. Seu resultado poderá ser útil para tomada de decisão da Instituição e assim oferecer serviços com melhor qualidade e transparência para a sociedade.

Para participar deste estudo o Sr.(a) não terá nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira. Apesar disso, diante de eventuais danos, identificados e comprovados, decorrentes da pesquisa, o Sr.(a) tem assegurado o direito à indenização. O Sr.(a) tem garantida plena liberdade de recusar-se a participar ou retirar seu consentimento, em qualquer fase da pesquisa, sem necessidade de comunicado prévio. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não acarretará qualquer penalidade ou modificação na forma em que o Sr.(a) é atendido(a) pelo pesquisador. Os resultados da pesquisa estarão à sua disposição quando finalizada.

O(A) Sr.(a) **NÃO** será identificado(a) em nenhum momento da pesquisa ou na publicação que dela possa resultar. Sinta-se à vontade para responder livremente ao

questionário. Os dados e instrumentos utilizados na pesquisa ficarão arquivados com o pesquisador responsável Josiel Lopes Valadares, no endereço acima citado, da Universidade Federal de Viçosa, por um período de 5 (cinco) anos após o término da pesquisa. Depois desse tempo, os mesmos serão destruídos.

Nome do Pesquisador Responsável: Josiel Lopes Valadares  
Endereço: Departamento de Administração e Contabilidade, s/nº, Universidade Federal de Viçosa, Campus Viçosa, MG, CEP: 36570-000  
Telefone: (31) 3612-7010 / E-mail: josiel.valadares@ufv.br

Em caso de discordância ou irregularidades sob o aspecto ético desta pesquisa, o Sr.(a) poderá consultar:

CEP/UFV – Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos  
Universidade Federal de Viçosa  
Edifício Arthur Bernardes, piso inferior  
Av. PH Rolfs, s/n – Campus Universitário  
Cep: 36570-900 Viçosa/MG  
Telefone: (31)3612-2316 / Email: cep@ufv.br www.cep.ufv.br

**SEÇÃO 1: Você está de acordo com o termo de consentimento acima e deseja participar da pesquisa?**

- Sim
- Não. Neste caso, o questionário será encerrado.

**SEÇÃO 2:**

**Por favor, marque a alternativa correspondente ao:**

**Seu grau hierárquico:**

- Coronel
- Tenente Coronel
- Major
- Capitão
- 1º Tenente
- 2º Tenente
- Aspirante
- Cadete/Aluno CHO
- Subtenente
- 1º Sargento
- 2º Sargento
- 3º Sargento
- Cabo
- Soldado



Nº	Cód.	ASSERTIVAS	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
6	Q6	Eu tinha liberdade para decidir como agir.											
7	Q7	As regras não me deixavam margem de escolha em minhas ações.											
8	Q8	Não era possível adaptar as regras suficientemente às necessidades do cidadão.											
9	Q9	Eu tinha que aderir a procedimentos rígidos quando trabalhava com as regras.											
10	Q10	Eu poderia fazer meus próprios julgamentos ao trabalhar com as regras.											
11	Q11	Eu poderia estar de acordo com as necessidades do cidadão ao trabalhar com as regras.											
12	Q12	Em geral, estava satisfeito com minha posição atual.											
13	Q13	Eu tinha autonomia significativa para determinar como fazer meu trabalho.											
14	Q14	Eu não deixaria a organização onde trabalho porque tenho um senso de obrigação para com as pessoas dele.											
15	Q15	Eu era motivado em fazer meu trabalho porque é importante pra mim fazer o bem aos outros.											
16	Q16	Fazer a diferença na sociedade significava mais para mim do que conquistas pessoais.											
17	Q17	Durante as ocorrências concentrava-me em realizar o atendimento seguindo a letra da lei.											
18	Q18	Durante as ocorrências concentrava-me em ser o mais útil possível para o cidadão considerando suas circunstâncias.											
19	Q19	Durante as ocorrências considerava a opinião das pessoas com quem trabalho.											
20	Q20	As regras que usava em meu trabalho eram tecnicamente complexas.											
21	Q21	Os objetivos do meu trabalho eram extremamente numerosos											
22	Q22	Os objetivos do meu trabalho eram contraditórios em alguns aspectos.											
23	Q23	Havia uma carga administrativa significativa para funções como a minha.											
24	Q24	Nesta organização, as ordens e instruções de trabalho são detalhadas para que os funcionários saibam o que fazer.											
25	Q25	Sinto vontade de fazer o oposto quando alguém me força a fazer algo.											
26	Q26	Em geral, sou alguém que segue as regras mesmo que discorde delas.											
27	Q27	Estava preparado para fazer enormes sacrifícios pelo bem da sociedade.											
28	Q28	Nesta organização, as ordens e instruções de trabalho são detalhadas para que os funcionários saibam o que fazer.											

#### SEÇÃO 4: Em relação ao seu trabalho DURANTE a pandemia.

Se estiver respondendo de um celular, talvez seja mais prático posicioná-lo no formato paisagem (na horizontal); assim não irá precisar rolar a tela para ver toda a escala.



**A cidade onde trabalha pertence a qual COB?**

- 1º COB
- 2º COB
- 3º COB
- 4º COB
- 5º COB
- 6º COB

**Onde você trabalha?**

- Batalhão
- Companhia Independente
- Companhia
- Pelotão
- Posto Avançado
- Seções do Estado-Maior
- Diretoria ou Centro
- CAT ou Cia PV ou PPV ou GPV
- Outro: \_\_\_\_\_

**Terminamos!**

**Muito obrigado por sua disponibilidade. Se desejar receber um relatório executivo sobre os resultados obtidos ao final desta pesquisa, por favor enviar solicitação para [carlos.fonseca@bombeiros.mg.gov.br](mailto:carlos.fonseca@bombeiros.mg.gov.br) ou para o whatsapp (32) 98835-3437. Agradeço se você puder enviar o link dessa pesquisa (<https://forms.gle/ejgaaNPtiqoJ9pJw8>) para outros militares do CBMMG. Obrigado!**

## APÊNDICE C – DESCRIÇÃO DAS ESCALAS DAS VARIÁVEIS DE CONTROLE.

Tabela 10. Descrição das escalas das variáveis de controle

Cód.	Grau hierárquico	De acordo	Sexo	Idade	Escolaridade
0	Não respondido		Não respondido	Não respondido	Não respondido
1	Soldado	Sim	masculino	mais de 18 a 25 anos	Ensino médio completo
2	Cabo	Não	feminino	mais de 25 a 30 anos	Superior incompleto
3	3º Sargento		prefiro não declarar	mais de 30 a 35 anos	Superior completo
4	2º Sargento			mais de 35 a 40 anos	Especialização lato sensu
5	1º Sargento			mais de 40 a 45 anos	Mestrado
6	Subtenente			mais de 45 anos	Doutorado
7	Cadete/Aluno				
8	Aspirante				
9	2º Tenente				
10	1º Tenente				
11	Capitão				
12	Major				
13	Tenente-Coronel				
14	Coronel				

Cód.	Experiência profissional	Região	Unidade	Estrutura organizacional
0	Não respondido	Não respondido	Não respondido	Não respondido
1	até 1 ano	1º COB	Direção ou Unidade de Execução e apoio	Direção Geral
2	mais de 1 até 5 anos	2º COB	Batalhão	Direção Intermediária
3	mais de 5 até 10 anos	3º COB	Companhia Independente	Unidades de Execução e apoio
4	mais de 10 até 15 anos	4º COB	Companhia	Unidades de Execução Operacional
5	mais de 15 até 20 anos	5º COB	Pelotão	
6	mais de 20 até 25 anos	6º COB	Posto Avançado	
7	mais de 25 anos		COBOM	
8			CAT/ CiaPV/ PPV/ GPV	
9				
10				
11				
12				
13				
14				

Fonte: Elaborado pelo autor.