

UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA - UDESC
CENTRO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOECONÔMICAS – ESAG
MESTRADO ACADÊMICO EM ADMINISTRAÇÃO

PROPOSTA DE PESQUISA (ANTEPROJETO)

Linha de Pesquisa: Gestão Pública

Grupo de Pesquisa: Callipolis

Grupo de Pesquisa de Política Pública e Desenvolvimento

Candidato: 032.552.279-09

**GOVERNANÇA COLABORATIVA E INTERSETORIALIDADE: UM ESTUDO
SOBRE OS DESAFIOS DA REDE DE PROTEÇÃO À INFÂNCIA EM BALNEÁRIO
CAMBORIÚ**

FLORIANÓPOLIS
2026

1	INTRODUÇÃO	3
1.1	PROBLEMA DE PESQUISA.....	3
1.2	OBJETIVO GERAL	3
1.3	OBJETIVO ESPECÍFICO	3
1.4	JUSTIFICATIVA	4
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	6
3	METODOLOGIA	7
3.1	Coleta de Dados e Triangulação.....	7
3.2	Procedimentos de Análise.....	7
3.3	Considerações Éticas.....	8
	REFERÊNCIAS	9

1 INTRODUÇÃO

A implementação das políticas públicas de proteção à infância e adolescência no Brasil, regidas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), pressupõe a existência de um Sistema de Garantia de Direitos (SGD) operando em rede. Todavia, a prática administrativa municipal revela um paradoxo: enquanto a norma exige a integração, a estrutura organizacional do Estado frequentemente opera sob uma lógica de "ilhas de gestão" ou departamentos estanque.

O Conselho Tutelar, como órgão centralizador das demandas de violação de direitos, depende diretamente da agilidade e da resolutividade de secretarias como Saúde, Educação e Assistência Social. Em Balneário Camboriú, a complexidade urbana e social impõe gargalos que muitas vezes interrompem o fluxo de atendimento, gerando a reincidência de vulnerabilidades. Diante deste cenário, a pesquisa busca responder: Quais são os principais fatores que dificultam a articulação intersetorial entre o Conselho Tutelar e a administração pública municipal de Balneário Camboriú e como esses entraves impactam a eficácia da política de proteção integral?

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

Quais são os principais fatores que dificultam a articulação intersetorial entre o Conselho Tutelar e a administração pública municipal de Balneário Camboriú e como esses entraves impactam a eficácia da política de proteção integral?

1.2 OBJETIVO GERAL

Analisar os mecanismos de governança e os desafios da intersetorialidade na rede de proteção à criança e ao adolescente em Balneário Camboriú, propondo diretrizes para o fortalecimento da colaboração institucional.

1.3 OBJETIVO ESPECÍFICO

- a) Mapear os fluxos decisórios e procedimentais entre o Conselho Tutelar e as secretarias municipais envolvidas no SGD.
- b) Identificar os gargalos de comunicação e as barreiras burocráticas que impedem a matricialidade das ações de proteção.

- c) Analisar a percepção dos agentes públicos da ponta ("burocratas de nível de rua") sobre a eficácia da rede de proteção local.

1.4 JUSTIFICATIVA

A relevância deste estudo fundamenta-se na necessidade premente de investigar o Sistema de Garantia de Direitos (SGD) sob a ótica da Administração Pública, transcendendo a abordagem estritamente jurídica que historicamente predomina nos estudos sobre o Conselho Tutelar. Investigar a rede de proteção através das lentes da gestão permite identificar "nós" operacionais e falhas de governança que comprometem a eficácia das políticas finalísticas e a proteção integral da criança e do adolescente.

Do ponto de vista científico, a pesquisa contribui para o campo das políticas públicas ao analisar a burocracia de nível de rua. O conceito de burocracia de nível de rua, consolidado por Lipsky (2019), ganha contornos específicos na realidade brasileira ao ser analisado sob a ótica das políticas de proteção social. Como observam Bronzo, Costa e Guimarães (2022), a implementação de serviços de atendimento à família exige que o agente público realize constantes 'traduções' das normativas para a prática cotidiana. Essa dinâmica é complexificada pela atuação dos gestores de nível de rua (GOFEN; LOTTA; THOMAZINHO, 2026), que funcionam como elos críticos na governança colaborativa, influenciando diretamente a eficácia das entregas do Estado na ponta do serviço.

O proponente, na condição de Analista Administrativo efetivo e atual Conselheiro Tutelar em Balneário Camboriú, ocupa uma posição privilegiada de observador participante. Essa dualidade entre a técnica administrativa e a operação direta na ponta permite uma análise densa sobre como a discricionariedade dos agentes e as falhas de intersetorialidade moldam a política pública real, muitas vezes de forma divergente do que é planejado no nível estratégico.

Socialmente, o projeto justifica-se pelo potencial de gerar diretrizes que otimizem a articulação entre as secretarias municipais, reduzindo a reincidência de violações de direitos e promovendo o desenvolvimento social sustentável. A viabilidade institucional e o alinhamento com a UDESC são reforçados pela trajetória de colaboração do pesquisador com a universidade, destacando-se a coordenação do projeto "Arraial da Esperança" (2024). Tal iniciativa demonstrou, na prática, a capacidade de integrar extensão universitária, poder público e sociedade civil organizada, evidenciando o compromisso do proponente em transpor o conhecimento acadêmico para soluções concretas de impacto comunitário.

Portanto, a inserção no grupo de pesquisa Callipolis permitirá sistematizar essas experiências práticas em uma investigação rigorosa, alinhada à missão da ESAG de formar líderes capazes de modernizar a gestão pública catarinense através de evidências e governança colaborativa.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A base teórica desta pesquisa sustenta-se na análise da implementação de políticas públicas, com especial foco na atuação dos agentes que operam na "ponta" do sistema. O conceito estruturante é a Burocracia de Nível de Rua, cunhado originalmente por Lipsky (2019). Segundo o autor, os burocratas de nível de rua — como policiais, professores e conselheiros — são os verdadeiros formuladores da política pública na prática, uma vez que detêm um poder discricionário significativo e lidam diretamente com as incertezas e carências dos cidadãos sob condições de recursos escassos.

No contexto das políticas de proteção social brasileiras, essa dinâmica de implementação assume contornos de alta complexidade. Conforme discutido por Bronzo, Costa e Guimarães (2022) em seus estudos sobre o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), a atuação desses agentes não é meramente mecânica; ela envolve "traduções" constantes das normativas legais para a realidade fática das famílias atendidas. Essa mediação entre o que a norma prescreve e o que a rede consegue entregar é onde reside o gargalo da intersetorialidade, tema central deste projeto.

A evolução contemporânea dessa teoria introduz o conceito de Gestores de Nível de Rua (GOFEN; LOTTA; THOMAZINHO, 2026). Esses atores ocupam posições intermediárias críticas, funcionando como elos de articulação entre as diretrizes estratégicas da prefeitura e a operação direta no território. No Sistema de Garantia de Direitos (SGD), o Conselheiro Tutelar atua frequentemente como esse gestor de nível de rua, sendo responsável por coordenar a colaboração intersetorial e garantir que o fluxo entre educação, saúde e assistência social não sofra interrupções burocráticas.

Complementarmente, a análise será fundamentada nos esquemas de Ciclo de Políticas Públicas de Secchi (2013) e nos debates sobre a redução de desigualdades na implementação (LOTTA, 2021). A proposta é investigar como a governança colaborativa pode mitigar a fragmentação das ações, assegurando que a "mão do Estado" seja efetiva e integrada. Assim, a fundamentação busca não apenas descrever a burocracia, mas entender como a gestão desses agentes de ponta pode ser o motor para o desenvolvimento social e a proteção integral preconizada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

3 METODOLOGIA

A presente proposta de pesquisa assume uma abordagem qualitativa, de caráter descritivo, com o intuito de compreender em profundidade os fenômenos da intersectorialidade e da governança na rede de proteção à infância. Para alcançar os objetivos propostos, a estratégia de investigação será o estudo de caso único, tendo como unidade de análise a rede de proteção do município de Balneário Camboriú/SC.

A escolha pelo estudo de caso justifica-se pela necessidade de investigar o fenômeno em seu contexto real, onde as fronteiras entre a política planejada e a sua execução são fluidas e complexas. Os procedimentos de coleta e análise de dados serão estruturados em três etapas complementares:

3.1 Coleta de Dados e Triangulação

A pesquisa utilizará a triangulação de fontes para garantir a validade e a fidedignidade dos dados apurados:

1. **Análise Documental:** Levantamento e exame de protocolos de atendimento, fluxogramas oficiais de intersectorialidade, regimentos internos do Conselho Tutelar e portarias municipais que regem o Sistema de Garantia de Direitos (SGD) em Balneário Camboriú.
2. **Entrevistas Semiestruturadas:** Realização de entrevistas com gestores estratégicos e agentes da ponta (os "gestores de nível de rua") das secretarias de Saúde, Educação e Inclusão Social. O roteiro focará nas percepções desses atores sobre os gargalos de comunicação e os desafios da colaboração intersectorial.
3. **Observação Participante:** Dada a inserção profissional do pesquisador como Conselheiro Tutelar e Analista Administrativo, a observação direta dos fluxos e das reuniões de rede permitirá captar as nuances da "burocracia de nível de rua" que os documentos oficiais muitas vezes omitem.

3.2 Procedimentos de Análise

Os dados coletados serão submetidos à Análise de Conteúdo, buscando identificar padrões, recorrências e contradições nos discursos e nos documentos. A análise será organizada

em torno de categorias temáticas derivadas da fundamentação teórica, tais como: "traduções normativas", "nós burocráticos" e "governança colaborativa".

3.3 Considerações Éticas

Em estrita observância aos preceitos éticos da pesquisa com seres humanos, o projeto será submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP). Todos os participantes serão devidamente informados sobre os objetivos da investigação e assinarão o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), garantindo-se o anonimato e a confidencialidade das informações prestadas.

REFERÊNCIAS

- BRONZO, Carla; COSTA, Eliete Cristina Rezende; GUIMARAES, Flavia. **A Burocracia de Nível de Rua na Implementação do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF):** Percepções e Traduções de Normativas nas Políticas Públicas. *Administração Pública e Gestão Social*, Viçosa, v. 14, n. 2, abr./jun. 2022. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351570330006>. Acesso em: 2 abr. 2026.
- GOFEN, Anat; LOTTA, Gabriela Spanghero; THOMAZINHO, Gabriela. Gestores de nível de rua: desvendando um conceito central para análise de implementação de políticas públicas. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 31, n. 2, p. e92803, 2026 . DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v31.n2.92803>. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/92803/90580>. Acesso em: 03 abr. 2026.
- LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua: os dilemas do indivíduo nos serviços públicos.** Tradução de Arthur Higbee. Brasília: ENAP, 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4158/1/Burocracia%20de%20n%C3%ADvel%20de%20rua_Michael%20Lipsky.pdf. Acesso em: 6 abr. 2026.
- LOTTA, Gabriela. **Burocracia e implementação de políticas públicas: desafios e potencialidades para redução de desigualdades.** Brasília: Enap, 2021. 95 p. (Cadernos Enap, 81) . ISSN: 0104-7078. Disponível em: https://eaesp.fgv.br/sites/eaesp.fgv.br/files/pesquisa-eaesp-files/arquivos/burocracia_e_implementacao_de_politicas.pdf. Acesso em: 03 abr. 2026.
- SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/334527434_Politicas_Publicas_conceitos_esquemas_de_analise_casos_praticos_de_Leonardo_Secchi. Acesso em: 6 abr. 2026.
- VEIGA, Laura da; BRONZO, Carla. Estratégias intersetoriais de gestão municipal de serviços de proteção social: a experiência de Belo Horizonte. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, p. 595-620, maio/jun. 2014. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rap/a/Typ84H5vxBZwhrsrgMhzdSc/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 2 abr. 2026.