

# **Burocracia de Médio Escalão:** *perfil, trajetória e atuação*

**Organizadores:**

Pedro Cavalcante e Gabriela Lotta

**Enap**

**Burocracia de Médio Escalão:**  
*perfil, trajetória e atuação*

Enap Escola Nacional de Administração Pública

*Presidente*

Gleisson Cardoso Rubin

*Diretora de Formação Profissional*

Maria Stela Reis

*Diretor de Desenvolvimento Gerencial*

Paulo Marques

*Diretor de Comunicação e Pesquisa*

Pedro Luiz Costa Cavalcante

*Diretora de Gestão Interna*

Cassiano de Souza Alves

Comissão Editorial: Pedro Luiz Costa Cavalcante, Cassiano de Souza Alves, Marizaura Reis de Souza Camões, Luis Fernando de Lara Resende, Claudia Cristina Muller, Ciro Campos Christo Fernandes, Carmen Isabel Gatto, Márcia Seroa da Motta Brandão e Emanuella Faria de Santana.

*Editor:* Pedro Luiz Costa Cavalcante (Enap). *Revisão:* Renata Fernandes Mourão, Roberto Carlos R. Araújo e Simonne Maria de Amorim Fernandes. *Projeto gráfico e editoração eletrônica:* Vinicius Aragão Loureiro. *Revisão gráfica:* Ana Carla Gualberto Cardoso. *Imagem da capa:* Ana Carla Gualberto Cardoso.

*Catálogo na fonte:* Biblioteca Graciliano Ramos/Enap.

# **Burocracia de Médio Escalão:** *perfil, trajetória e atuação*

*Organizadores:*  
*Pedro Cavalcante*  
*Gabriela Lotta*

Brasília  
Enap  
2015

---

L916b

Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação /  
organizadores Pedro Luiz Costa Cavalcante e Gabriela Spanguero  
Lotta. — Brasília: ENAP, 2015.

308 p. : il.

ISBN: 978-85-256-0075-2

1. Administração Pública — Brasil. 2. Burocracia. 3. Alta  
Administração Pública. I. Título.

CDU 35:005.731

---

Catalogado na fonte pela Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira  
responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de  
vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a  
reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.  
Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Enap Fundação Escola Nacional de Administração Pública

SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília, DF

Telefones: (61) 2020 3096 / 2020 3102 – Fax: (61) 2020 3178

Sítio: [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)

Tiragem: 1000 exemplares

## SOBRE OS AUTORES

### **Alessandro de Oliveira Gouveia Freire**

Assessor Técnico da Enap

Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília

### **Gabriela Spanghero Lotta**

Professora Adjunta do bacharelado de políticas públicas e da pós-graduação em Políticas Públicas da UFABC

Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo

### **Larissa Peixoto Gomes**

Pesquisadora associada da Fundação João Pinheiro

Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais

### **Letícia Godinho de Souza**

Pesquisadora da Fundação João Pinheiro; Diretora-Geral da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais

### **Lucas Ambrózio Lopes da Silva**

Pesquisador e monitor da pós-graduação Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP-FGV)

Doutorando em Administração Pública e Governo pela EAESP-FGV

### **Márcia Nascimento Henriques Knop**

Técnica em Assuntos Educacionais da Enap

Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul

### **Marizaura Reis de Souza Camões**

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental

Coordenadora-Geral de Pesquisa da Enap

Mestre em Administração pela Universidade de Brasília

### **Pedro Lucas de Moura Palotti**

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental

Doutorando em Ciência Política pela Universidade de Brasília

**Pedro Luiz Costa Cavalcante**

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental

Diretor de Comunicação e Pesquisa da Enap

Doutor em Ciência Política pela Universidade de Brasília

**Rafael Rocha Viana**

Técnico em Assuntos Educacionais da Enap

Mestrando em Ciência Política pela Universidade de Brasília

**Rebecca Naerea Abbers**

Professora Adjunta do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília

Doutora em Planejamento Urbano pela University of California

**Roberto Rocha Coelho Pires**

Técnico de Pesquisa e Planejamento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Doutor em Políticas Públicas e Desenvolvimento Internacional pelo Massachusetts Institute of Technology

**Vanessa Elias de Oliveira**

Professora Adjunta do Bacharelado em Políticas Públicas e dos programas de pós-graduação em Políticas Públicas e em Planejamento e Gestão do Território da UFABC.

Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo.

# SUMÁRIO

<b>Apresentação</b>	<b>11</b>
<b>Introdução</b>	<b>13</b>
<b>Capítulo 1: Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas</b>	<b>23</b>
Metodologia	27
Os burocratas de médio escalão na literatura sobre gestão e políticas públicas	29
<i>O burocrata de médio escalão: papéis, funções e “lugares”</i>	29
<i>Perspectivas analíticas sobre a atuação dos burocratas de médio escalão</i>	38
<i>Os burocratas de médio escalão em ação: análises setoriais</i>	45
Considerações finais	50
Referências bibliográficas	51
<b>Capítulo 2: Burocracia de médio escalão nos setores governamentais: semelhanças e diferenças</b>	<b>57</b>
Perfis, trajetórias e atuação dos burocratas na literatura corrente	60
<i>A composição da burocracia entre os setores do governo</i>	61
<i>A discricionariedade dos atores de diferentes áreas de políticas públicas</i>	64
<i>O contexto e as relações dos burocratas nas diferentes áreas de políticas públicas</i>	67
Estratégia metodológica	69
Semelhanças e divergências entre os burocratas de diferentes setores de governo	71



<i>Perfil e trajetória</i>	71
<i>Atuação e critérios de nomeação</i>	77
Considerações finais	85
Referências bibliográficas	86
Anexo	89
<b>Capítulo 3: Influência sobre o processo decisório: o que explica o protagonismo da burocracia federal de médio escalão?</b>	<b>91</b>
Processo decisório e a burocracia de médio escalão	92
Hipóteses e modelo empírico	97
Resultados	104
Conclusões	110
Referências bibliográficas	112
<b>Capítulo 4: Implementando uma inovação: a burocracia de médio escalão do Programa Bolsa Família</b>	<b>115</b>
O Programa Bolsa Família e sua burocracia	117
Burocracia pública e a implementação de uma inovação	127
<i>Perfil da burocracia e atuação num contexto de inovação</i>	127
<i>Autonomia e insulamento burocrático</i>	130
<i>Inovações</i>	134
<i>Rede de relações profissionais e pessoais</i>	136
Considerações finais	138
Referências bibliográficas	140
<b>Capítulo 5: Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde</b>	<b>143</b>
Ativismo na burocracia?	147
Precusores	149
O funcionamento do programa	153
Os burocratas de médio escalão do Bolsa Verde	156
A criatividade no cumprimento das metas	160
Para além da meta quantitativa: preocupações dos burocratas	163
Intervenções ambientalistas	165

Um outro tipo de intervenção	169
Considerações e reflexões	170
Referências bibliográficas	173
<b>Capítulo 6: Por dentro do PAC: dos arranjos formais às interações e práticas dos seus operadores</b>	<b>177</b>
Contexto político-institucional e desafios para a implementação de políticas de infraestrutura no Brasil	181
O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): objetivos e arranjos formais	187
O PAC em ação I: suas finalidades e funções na perspectiva de seus operadores	194
O PAC em ação II: interações cotidianas em uma rede de informações para monitoramento e construção de capacidades	200
Considerações finais	218
Referências bibliográficas	221
<b>Capítulo 7: A burocracia de médio escalão da Secretaria da Receita Federal do Brasil: insulamento seletivo e construção de capacidades burocráticas</b>	<b>223</b>
A organização da Secretaria da Receita Federal do Brasil	226
<i>Breve histórico</i>	226
<i>Estrutura organizacional</i>	227
<i>Carreiras burocráticas e perfil da força de trabalho</i>	228
A burocracia de médio escalão da SRFB	230
<i>Ocupação dos cargos de médio escalão</i>	230
<i>Estrutura de poder e rotinas de trabalho</i>	232
<i>Coordenação intraorganizacional</i>	234
<i>Coordenação intragovernamental</i>	236
<i>Insulamento seletivo: pontes a partir da ilha</i>	237
<i>Ferramentas de gestão e desenvolvimento de capacidades</i>	243
<i>Inovações em meio a uma estrutura estável</i>	245

Considerações finais	246
Referências bibliográficas	249
<b>Capítulo 8: Dilemas da burocracia de médio escalão no contexto de uma política frouxamente articulada: o caso da Secretaria Nacional de Segurança Pública</b>	<b>253</b>
A constituição histórica de uma política frouxamente articulada	257
O que fazem e pensam os burocratas de médio escalão da Senasp	263
O que ocupa o cotidiano dos BMEs da Senasp	270
A percepção sobre o seu trabalho: o BME “ativista”	274
Negociação e articulação: o espaço para a <i>agência situada</i>	276
Discussão e algumas conclusões	286
Referências bibliográficas	291
<b>Conclusão: Perfis, trajetórias e relações: em busca de uma análise abrangente dos burocratas de médio escalão do Governo Federal</b>	<b>293</b>
Perfil e trajetória	294
BME como um ser relacional	298
Burocrata multifacetário	302
Autonomia	304
Agenda futura da burocracia de médio escalão	305
Referências bibliográficas	308

## APRESENTAÇÃO

A burocracia, entendida como corpo permanente não eleito do Estado, é um dos pilares institucionais para o eficiente funcionamento do sistema democrático e para a aplicação do Estado de Direito. Seu funcionamento efetivo garante sustento e relevância em todas as etapas do ciclo de gestão governamental. O Brasil, seguindo uma tendência mundial, tem buscado fortalecer seu corpo funcional de forma que esse possa, cada vez mais, protagonizar a elaboração e implementação de políticas públicas em áreas estratégicas para o País.

Como produtora e disseminadora de conhecimento sobre gestão pública, a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) busca auxiliar nesse fortalecimento por meio de estudos e pesquisas que possam subsidiar o processo decisório e ampliar o conhecimento teórico e prático nos temas afetos. A pesquisa que norteou a elaboração deste livro, sobre a burocracia de médio escalão do Governo Federal, atua justamente nessa direção. Os diferentes capítulos buscam caracterizar como os agentes públicos situados em posições hierárquicas intermediárias dos órgãos da administração pública atuam, além de analisar seu papel no desenho de políticas públicas. A coletânea de artigos é de grande relevância, uma vez que supre parte da demanda por estudos sobre o complexo funcionamento do Estado brasileiro. Soma-se a isso a ampliação do conhecimento sobre esse importante segmento da burocracia pública pouco explorado no Brasil.

Os resultados apresentados são frutos de uma exitosa parceria entre a Enap e a Universidade Federal do ABC (UFABC), que contou com o valioso empenho de pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica

Aplicada (Ipea), da Universidade de Brasília (UnB), da Fundação João Pinheiro (FJP) e Fundação Getúlio Vargas (FGV). Essa parceria propiciou o trabalho conjunto de especialistas nos temas de políticas públicas e de burocracia, cujos artigos compõem os nove capítulos do livro.

O conhecimento contido nas páginas a seguir é voltado a acadêmicos, estudantes de administração pública e gestores públicos interessados em aprimorar as ações governamentais. Trata-se de importante retrato do corpo burocrático intermediador das relações entre a alta cúpula dos órgãos do Poder Executivo, responsável por planejar e estabelecer diretrizes, e os agentes públicos que estão em contato direto com os cidadãos, provendo serviços públicos.

A consolidação deste livro faz parte de um trabalho contínuo da Enap e das instituições parceiras de sistematizar conhecimento científico sobre a gestão de políticas públicas. É, sobretudo, um importante passo para o desenvolvimento de novas pesquisas no âmbito da administração pública, essenciais para os debates sobre o Estado brasileiro.

Boa leitura!

Gleisson Cardoso Rubim  
Presidente da Enap

# INTRODUÇÃO

*Pedro Luiz Costa Cavalcante  
Gabriela Spanghero Lotta*

Ao longo dos últimos anos, a literatura brasileira tem buscado se debruçar sobre diferentes temas e enfoques que permitem compreender melhor o funcionamento do Estado. Embora essa literatura tenha avançado na investigação de como ocorrem os processos decisórios nas políticas públicas, apenas mais recentemente os estudiosos do campo passaram a olhar para a fase da implementação, buscando compreender como diferentes atores interferem na concretização das políticas.

Um conjunto de atores relevantes na condução do processo de implementação de políticas públicas é a burocracia pública, entendida como o corpo permanente do Estado, isto é, atores não eleitos por voto popular, mas que desempenham papel central na condução dos assuntos públicos, sejam eles membros de carreiras ou não. O papel da burocracia nos processos de tomada de decisão e de execução das políticas tem sido cada vez mais estudado por diferentes acadêmicos nacionais e internacionais. Entretanto, a maior parte dos estudos que busca compreender a atuação da burocracia se centra naqueles que ocupam altos cargos (burocracia de alto escalão) ou naqueles que interagem diretamente com o público beneficiário das políticas públicas (burocracia de nível de rua). A burocracia de médio escalão, doravante BME, tem sido menos estudada na literatura, especialmente a nacional e, portanto, ainda é pouco claro como ela atua e interfere nas políticas públicas (HOWLETT, 2011; PIRES, 2011; OLIVEIRA; ABRUCIO, 2011).

A importância dessa burocracia está justamente em ser o elo entre o alto escalão e os executores das políticas públicas. Ela é, portanto, um

dos principais responsáveis por conectar as fases de formulação e implementação. O BME age como um ator relevante e imprescindível, embora muitas vezes invisível. Para fazer com que as políticas elaboradas sejam colocadas em prática, ele tem a função primordial de traduzir decisões em ações. Apesar da sua relevância, o fato de estar no meio das estruturas organizacionais coloca a burocracia de médio escalão num limbo teórico, com poucos estudos que consigam, de fato, conceituá-la ou compreender seu perfil, atuação e importância nas políticas públicas.

Essa falta de clareza da literatura e do próprio Estado a respeito desses atores acaba, muitas vezes, alimentando um senso comum negativo em relação ao funcionamento do setor público. Essa percepção, contudo, como será abordado ao longo deste livro, não corresponde à atual realidade da burocracia. Caracterizar quem são e o que fazem esses ocupantes de cargos intermediários se torna central tanto para desvendarmos alguns dos mitos a respeito do Estado, como para desenhar melhores políticas de seleção e gestão de pessoas para a administração pública. Essas foram as principais motivações que levaram a Universidade Federal do ABC (UFABC), a Escola Nacional de Administração pública (Enap) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) a se unirem para a realização desta pesquisa: desvendar quem são e o que fazem os burocratas de médio escalão do Governo Federal.

Nesse contexto, almeja-se que os resultados da pesquisa “Burocracia de médio escalão no Governo Federal”, apresentados neste livro, contribuam para o avanço no debate sobre Estado e políticas públicas no Brasil. Para tanto, esse esforço é iniciado dentro de uma perspectiva exploratória. Optou-se por estratégias analíticas distintas de modo a ampliar o escopo das abordagens, isto é, as escolhas metodológicas desta pesquisa se fundamentam na visão de complementaridade das escolas qualitativa e quantitativa nas Ciências Sociais (COLLIER; BRADY; SEAWRIGHT, 2004).

A pesquisa, desenvolvida durante o ano de 2014, contou com pesquisadores de diferentes instituições que, ao longo de suas trajetórias, têm buscado estudar os burocratas em campos ou perspectivas distintas. Essa associação de diferentes pesquisadores e instituições

possibilitou que a pesquisa pudesse avançar tanto em termos de uso de metodologias alternativas, como de abordagem de diferentes campos ou temas de políticas públicas. Dessa forma, reunidos ao longo de um intenso processo de levantamentos, análises e debates, os pesquisadores puderam, coletivamente, desenhar uma pesquisa que contemplasse três etapas distintas: um mapeamento da literatura; a elaboração, aplicação e análise de um *survey*; e cinco estudos de caso em diferentes políticas. Os resultados desse conjunto de estratégias de pesquisa são apresentados aqui, nesta coletânea de artigos sobre a burocracia de médio escalão do governo federal brasileiro.

Primeiramente, a fim de dar um suporte teórico para a elaboração da pesquisa, foi realizado um extenso mapeamento da literatura nacional e internacional que trata dos burocratas de médio escalão. Esse levantamento, elaborado por Gabriela Lotta, Roberto Pires e Vanessa Oliveira, resultou no primeiro capítulo deste livro, intitulado *Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas*. A partir da leitura e síntese de mais de 70 artigos, foram apontados os principais achados da literatura e suas lacunas e, especialmente, foram estruturados alguns caminhos teóricos e metodológicos para o desenvolvimento da pesquisa. Esse capítulo, portanto, propiciou subsídios relevantes para o desenho e o desenvolvimento das outras duas estratégias analíticas.

A segunda etapa, quantitativa, se fundamentou em informações coletadas de *survey*<sup>1</sup>, com questões sobre perfil, trajetória profissional e atuação dos BMEs, aplicado aos ocupantes de cargos comissionados de livre nomeação e exoneração, denominados de direção e asses-

---

<sup>1</sup> Agradecemos o trabalho atencioso e eficaz de assistência à pesquisa, realizado por Antonio Capelo e Eveline Santos, na confecção do *survey* que subsidiou a elaboração dos capítulos iniciais reunidos nessa publicação.

<sup>2</sup> Quanto à equivalência, incluem-se as agências reguladoras, o Banco Central, o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) e o Instituto Nacional de Propriedade Intelectual (Inpi), que possuem cargos específicos que se equiparam hierarquicamente aos de DAS, de acordo com a Portaria nº 186 (MPOG), de 17 de agosto de 2000; a Instrução Normativa nº 3 (MPOG), de 12 de janeiro de 2010; a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000; e o Decreto nº 6.944, de 21 de agosto de 2009.



soramento superior (DAS) ou nomenclatura equivalente<sup>2</sup> do Governo Federal. O Quadro 1, a seguir, detalha os níveis hierárquicos desses cargos, bem como suas funções predominantes. Acima do DAS 6 (101.6 e 102.6), encontram-se os cargos de natureza especial, normalmente pre-

**Quadro 1: Níveis hierárquicos dos cargos de DAS do Governo Federal**

DAS-101.6	Secretário de órgão finalísticos Dirigente de autarquias e fundações Subsecretário de órgãos da Presidência da República
DAS-102.6	Assessor especial
DAS-101.5	Chefe de gabinete de ministro de Estado Diretor de departamento Consultor jurídico Secretário de controle interno Subsecretário de planejamento, orçamento e administração
DAS-102.5	Assessor especial de ministro de Estado
DAS-101.4	Coordenador-geral
DAS-102.4	Assessor
DAS-101.3	Coordenador
DAS-102.3	Assessor técnico
DAS-101.2	Chefe de divisão
DAS-102.2	Assistente
DAS-101.1	Chefe de seção, assistência intermediária
DAS-102.1	Assistente técnico

Fonte: Art. 4º do Decreto nº 4.567, de 1º de janeiro de 2003.

enchidos pelos secretários-executivos dos ministérios, e o cargo de ministro de Estado.

Como o foco da pesquisa é no médio escalão da burocracia federal, o *survey* foi direcionado aos DAS de nível 1 a 5. Essa é a parcela intermediária que se encontra entre a cúpula do Poder Executivo (secretários e ministros) e a maioria dos servidores que não possuem cargos de DAS, aproximadamente 96% dos servidores do Executivo Federal. Os resultados específicos do *survey* foram publicados pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap, 2014).

A partir desses dados, o segundo capítulo do livro – *Burocracia de médio escalão nos setores governamentais: semelhanças e diferenças* –,

de autoria de Pedro Cavalcante, Marizaura Camões e Márcia Knopp, traça análises comparativas, com uso de estatísticas paramétricas e não paramétricas, sobre as três dimensões estudadas – perfil, trajetória e atuação – entre quatro grandes setores do governo (social, infraestrutura, econômico e órgãos centrais). Os resultados dessa abordagem inovadora confirmam a premissa de heterogeneidade tanto na composição quanto no comportamento dos burocratas de médio escalão dentro do governo. A título de exemplo, notam-se diferenças no perfil e trajetória profissional, bem como uniformidade no que tange ao padrão de interação e atuação direcionada às atividades internas da organização.

O terceiro capítulo – *Influência sobre o processo decisório: o que explica o protagonismo da burocracia federal de médio escalão?* – também utiliza informações provenientes do *survey* para mensurar os determinantes da influência dos burocratas de médio escalão sobre o processo decisório. Utilizando modelo de regressão multivariada, Alessandro Freire, Pedro Palloti e Rafael Viana apresentam resultados que corroboram sua hipótese central de que o nível do cargo é uma variável crucial para a compreensão dos níveis de influência da burocracia de médio escalão no Brasil. Os resultados sugerem, entretanto, que o grau de influência é condicionado à localidade de atuação do BME.

Se, por um lado, as abordagens quantitativas cumprem a função de analisar, de forma abrangente e generalista, importantes dimensões dos BMEs, fez-se necessário adicionar uma etapa qualitativa de pesquisa com vistas a investigar outras dimensões complementares de atuação dessa burocracia a fim de esclarecer e destrinchar questões suscitadas pelo *survey*.

Com enfoque em cinco diferentes setores e políticas do Governo Federal, os estudos qualitativos (capítulos 4 a 8) procuraram captar autodescrições e/ou narrativas desses atores, de forma a produzir descrições mais detalhadas sobre suas atuações. Embora não representem todas as possíveis situações existentes no Governo Federal, os casos em questão podem trazer diferentes e relevantes contribuições, na medida em que cobrem uma gama considerável de situações distintas e, assim, atendem à premissa da complexidade das áreas de

políticas públicas e seus consequentes efeitos sobre os perfis, trajetórias e atuação dos burocratas.

Em primeiro lugar, os diferentes casos buscaram contemplar os principais setores governamentais: setor social (Bolsa Família), infraestrutura (PAC), ambiental (Bolsa Verde), econômico (Receita Federal) e órgão de governo (Senasp). Foram selecionados também casos mais voltados a arranjos articuladores de políticas (Bolsa Verde, Senasp e PAC), um mais voltado à gestão organizacional e setorial (Receita Federal) e um híbrido (Bolsa Família). Além disso, foram contemplados diferentes graus de maturidade das organizações e políticas estudadas: desde organização mais madura e antiga (Receita Federal), até programas mais novos em que o processo de institucionalização ainda está em construção (Bolsa Verde).

O quarto capítulo – *Implementando uma inovação: a burocracia de médio escalão do Programa Bolsa Família* – é voltado a analisar os burocratas de médio escalão inseridos na Secretaria Nacional de Renda da Cidadania (Senarc) do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, órgão gestor do Programa Bolsa Família. Vanessa Oliveira e Gabriela Lotta argumentam que um dos principais elementos para compreender a atuação da BME é o processo de seleção de agentes altamente qualificados. Essa seleção acabou por determinar o grau de autonomia desses burocratas, na medida em que se tornam interlocutores qualificados e legitimados a implementarem inovações e realizarem as interações necessárias para a construção e efetivação do programa. Essa autonomia, no entanto, ao longo do tempo, acaba restringindo a própria capacidade de inovação dos burocratas, à medida que o programa passa a funcionar bem, estar institucionalizado e ter alta visibilidade.

O quinto capítulo – *Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde* –, de autoria de Rebecca Abers, analisa a atuação dos burocratas de médio escalão envolvidos no Programa Bolsa Verde. A autora argumenta que, por ter um desenho interministerial adaptando a tecnologia do Bolsa Família, o Bolsa Verde depende de uma equipe com capacidade de atuação entre órgãos para garantir um complexo fluxo de informações e recursos entre Brasília e as unidades do campo,

além da capacidade de adaptar a política a lógicas distintas. O capítulo argumenta ainda que a atuação desses burocratas é orientada por um comprometimento com projetos coletivos que tornam suas motivações parecidas com as de ativistas na sociedade civil. Esse ativismo, no entanto, tem uma dupla face: ao mesmo tempo em que os burocratas devem realizar ações criativas, buscam institucionalizar e garantir a continuidade do programa. A autora mostra, então, as formas como esses burocratas dão conta desse duplo movimento.

O sexto capítulo – *Por dentro do PAC: dos arranjos formais às interações e práticas dos seus operadores* – analisa os burocratas inseridos na Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (Sepac). A partir de entrevistas e observação das reuniões nas salas de situação, Roberto Pires analisa como esses burocratas realizam uma atuação articuladora para viabilizarem projetos que envolvem diferentes ministérios, entes federativos e até mesmo organizações privadas. Como aponta o autor, a importância dos burocratas de médio escalão do PAC se dá por estarem no centro de fluxos verticais (com superiores) e horizontais (com atores de outros ministérios). Os BMEs são responsáveis por potencializar essas interações, que, por sua vez, resultam na produção de acordos e encaminhamentos com maior agilidade, gerando resultados positivos a todos os envolvidos nos programas inseridos no PAC.

O sétimo capítulo – *A burocracia de médio escalão da Secretaria da Receita Federal do Brasil: insulamento seletivo e construção de capacidades burocráticas* –, de autoria de Lucas Ambrósio, aborda os burocratas de médio escalão que atuam na Receita Federal do Brasil. A partir de entrevistas com BMEs dessa instituição de Brasília, bem como de uma agência estadual (SP), e da análise dos dados do *survey* correspondentes ao órgão, o autor argumenta que, por ser um dos órgãos mais antigos do Governo Federal, e dada a natureza da política que coordena, a Receita tende a ter uma burocracia mais estável e insulada. Defende, no entanto, a tese de que há na instituição um processo de insulamento seletivo, composto por: i) blindagem política, marcada pela baixa interação com instituições políticas; ii) organização típica weberiana, com racionalidade e hierarquia, além de uma burocracia estável e capa-

citada; e iii) inserção funcional devido à forte interação com atores externos vinculados a recursos estratégicos para o órgão.

O oitavo capítulo – *Dilemas de uma burocracia de médio escalão no contexto de uma política frouxamente articulada: o caso da Secretaria Nacional de Segurança Pública* – analisa os burocratas responsáveis pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), vinculada ao Ministério da Justiça. No artigo, as autoras Letícia Godinho e Larissa Peixoto argumentam que a atuação desses burocratas ocorre por meio de variados e cotidianos processos de negociação e articulação, fundamentais para a produção da política nacional de segurança pública, considerada uma política “frouxamente articulada”. Analisando a atuação desses BMEs, as autoras mostram que é ao longo do processo de negociação entre diferentes atores que se efetiva a agência situada, ou seja, os espaços onde prevalece a decisão e a inovação e que marcam a atuação desses burocratas na construção da política.

O capítulo de conclusão do livro – *Perfis, trajetórias e relações: em busca de uma análise abrangente dos burocratas de médio escalão do Governo Federal* –, de Gabriela Lotta e Pedro Cavalcante, busca realizar uma análise cruzada entre os achados teóricos, quantitativos e qualitativos, com objetivo de compreender, de forma transversal, algumas conclusões a respeito da trajetória e perfil desses burocratas, bem como questões que permanecem não respondidas e que remontam a uma nova agenda de pesquisas.

Esperamos que esta coletânea possa contribuir para que conheçamos mais a respeito do Estado brasileiro, especialmente no que diz respeito à sua burocracia, tendo em vista que o conhecimento sobre a BME ainda é muito limitado e sua invisibilidade acaba alimentando mitos, como os de que “o Estado é inchado”, “os funcionários, desqualificados” ou “tem pouca produtividade” ou mesmo de que esses cargos são ocupados sem critérios técnicos, apenas político-partidários.

Esperamos, enfim, que este livro contribua tanto para os acadêmicos interessados no funcionamento do governo e de sua burocracia, quanto para a sociedade e, especialmente, para os gestores públicos

responsáveis por formular e implementar políticas públicas, sobretudo de gestão de pessoas.

## Referências bibliográficas

COLLIER, D.; BRADY, H.; SEAWRIGHT, J. Sources of leverage in causal inference: toward an alternative view of methodology. In: BRADY, H.; COLLIER, D. (Eds.) *Rethinking social inquiry: diverse tools, shared standards*. Lanham, Md.: Rowman and Littlefield, cap. 13, 2004.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – Enap. *Perfil da burocracia de médio escalão do Poder Executivo federal*. Brasília: Enap, 2014.

HOWLETT, M. Public managers as the missing variable in policy studies: an empirical investigation using canadian data. *Review of Policy Research*, v. 28, nº 3, p. 247– 63, May 2011.

OLIVEIRA, V. E.; ABRUCIO, F. L. *Entre a política e a burocracia: a importância dos burocratas de nível médio para a produção de políticas públicas em saúde e educação*. Artigo apresentado no 35º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambu, MG, 2011.

PIRES, R. (Org.) *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea. 2011.



# CAPÍTULO 1 – BUROCRATAS DE MÉDIO ESCALÃO: NOVOS OLHARES SOBRE VELHOS ATORES DA PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS<sup>1</sup>

*Gabriela Spanghero Lotta*

*Roberto Rocha Coelho Pires*

*Vanessa Elias de Oliveira*

O presente capítulo tem como objetivo apresentar os resultados de uma revisão da literatura nacional e internacional sobre burocratas de médio escalão (BMEs). Trata-se dos atores que desempenham função de gestão e direção intermediária (como gerentes, diretores, coordenadores ou supervisores) em burocracias públicas e privadas. A sistematização da literatura se orientou a partir de uma perspectiva de políticas públicas – isto é, voltada para a compreensão da existência e atuação desses atores e das suas influências sobre os processos de produção de políticas públicas e ações governamentais.

Os estudos de políticas públicas têm ganhado espaço apenas recentemente e, apesar do crescimento das pesquisas nas últimas décadas no Brasil, o campo das políticas públicas ainda sofre, em certa medida, da grande fragmentação organizacional e temática (FARIA, 2003). Além disso, há também lacunas quando observamos o recente espaço que a literatura de políticas públicas tem dado para ampliar as formas de análise das ações do Estado, incluindo novos atores e novos modelos analíticos. Algumas pesquisas têm demonstrado a incapacidade que os modelos tradicionais de interpretação dos mecanismos de

---

\* Agradecemos ao CNPQ o apoio para o desenvolvimento desta pesquisa.

<sup>1</sup> Texto originalmente publicado na *Revista do Serviço Público*, v. 65, n. 4, p. 407-437, out/dez 2014.

A realização deste trabalho contou com a valiosa assistência de estagiários e bolsistas de iniciação científica. Registramos nossos agradecimentos a Eveline Ribeiro dos Santos, Cleiton Duarte e Luiz Fernando Biscardi.



intermediação de interesses – como pluralismo, marxismo e teoria das elites – têm de dar conta da diversificação e complexificação dos processos, marcados por interações não hierárquicas, “por um baixo grau de formalização no intercâmbio de recursos e informações, bem como pela participação de novos atores.” (FARIA, 2003).

Na tentativa de elucidar características do processo de produção das políticas, entraram na agenda de pesquisas expressões como *issue networks*, *policy communities*, além de questões como diversificação dos atores envolvidos, padrão de relacionamento entre áreas etc. No entanto, essa nova agenda de pesquisa parece ainda estar centrada nas análises, sobretudo empíricas, acerca dos processos de tomada de decisão, com restrita atenção dada aos processos de implementação.

Quando analisamos a literatura sobre as políticas públicas, percebemos a menor relevância dada à fase da implementação, vista a quantidade ainda relativamente limitada de trabalhos sobre o assunto, desde o memorável trabalho de Lipsky sobre a *Street-Level Bureaucracy* (1980), especialmente quando analisada a produção nacional sobre o tema. Há, portanto, uma lacuna nos estudos empíricos brasileiros a respeito dos diversos elementos e fatores que influenciam a fase da implementação, muito embora alguns trabalhos pioneiros busquem trazer o olhar para as *policy networks* (MARQUES, 2003; CARPIM, 2003), para a importância da aprendizagem e conhecimento (FARIA, 2003) ou para incorporação de valores dos burocratas (MEIER; O'TOOLE, 2007; LOTTA, 2010).

Essa limitação da literatura se dá também em relação ao olhar que tem sido dado ao papel das diferentes burocracias no processo entre formulação e implementação das políticas.

Conforme expôs Oliveira (2009), a maioria das pesquisas desenvolvidas sobre burocracia pública no Brasil centra-se na burocracia de alto escalão, e mais especificamente a burocracia federal e como essa atua no processo de produção de políticas públicas (GOUVÊA, 1994; SCHNEIDER, 1994; LOUREIRO; ABRUCIO; Rosa, 1998; LOUREIRO; ABRUCIO, 1999; BRESSER PEREIRA, 2007; OLIVIERI, 2007). Outros trabalhos voltam-se, ainda, para a chamada “burocracia de nível de rua” (LIPSKY, 1980), que implementa as políticas desenhadas “centralmente” pelo alto escalão (LOTTA, 2010) (OLIVEIRA; ABRUCIO, 2011, p.2).

No entanto, poucos são os estudos voltados a compreender a burocracia intermediária, que gerencia os burocratas de nível de rua e que faz o elo entre esses implementadores e os formuladores (HOWLETT, 2011; MEIER, 2009; PIRES, 2011; OLIVEIRA; ABRUCIO, 2011). Dessa burocracia de médio escalão, fazem parte os gerentes, dirigentes, supervisores e agentes encarregados de operacionalizar as estratégias que o alto escalão da burocracia formula (PIRES, 2010).

Trata-se de um conjunto central de atores nos processos de implementação de políticas públicas, porém pouco considerado nos modelos de análise. Os estudos pioneiros dos anos 1970 tendiam a focar nos processos de tomada de decisão e a assumir a implementação como um processo hierárquico, que vinha de cima para baixo (abordagem *top-down*). Nessa perspectiva, os burocratas eram claramente subordinados aos tomadores de decisão, pressupondo uma separação entre administradores e políticos e uma tradução automática entre decisão e ação (HILL; HAM, 1993).

Nas décadas seguintes, passou-se a valorizar o olhar para a efetividade e avaliação das políticas, percebendo-se que alguns fatores levavam o processo de implementação a falhas (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984; GUNN, 1978; SABATIER; MAZMANIAN, 1979). A partir de análise de “baixo para cima”, os atores responsáveis pela implementação passaram a ser compreendidos como elementos-chave. Lipsky (1980) demonstrou que os agentes de rua (*street-level bureaucrats*) são funcionários que trabalham diretamente no contato com os usuários dos serviços públicos (policiais, professores, profissionais de saúde etc.), e afetam diretamente o desempenho, a qualidade e o acesso aos bens e serviços providos pelo governo. Assim, a abordagem *bottom-up* desafiou a visão tradicional centrada em processos hierárquicos e sugeriu que a implementação deveria ser vista como parte contínua e integrante do processo político, envolvendo barganha e negociação entre os que querem colocar a política em ação e os de quem as ações dependem.

Tendo em vista essas posições extremas, pouco se preocupou em compreender um conjunto de atores que, “por ocupar uma posição intermediária, se situa em um ‘limbo’ conceitual entre as abordagens

*top-down* e *bottom-up*, os burocratas de médio escalão (...) que designam uma posição intermediária entre o topo e a base” (PIRES, 2011, p.4). Oliveira (2009), Pires (2011) e Oliveira e Abrucio (2011) também destacam que há uma variedade e heterogeneidade de atores que ocupam essa posição intermediária denominada burocracia de médio escalão. Essa heterogeneidade se dá tanto pelos contextos setoriais e institucionais quanto pelos próprios cargos exercidos por cada um deles. Esse reconhecimento, no entanto, implica a necessidade de esforços comparativos e consistentes para caracterização empírica desses perfis, de forma a construirmos conceitos mais precisos compreendendo suas generalidades e especificidades.

Para além da relevância teórica do objeto, observa-se atualmente, no plano empírico, um processo de expansão dessa burocracia intermediária no Brasil. De 1997 a 2012, ocorreu, no Governo Federal brasileiro, uma forte expansão do número de cargos associados a essa posição intermediária nas hierarquias burocráticas – 107% de aumento no número de cargos de direção e assessoramento superior (DAS) nível 4, e 91% para o nível 5. Essa expansão observada nos níveis intermediários supera o aumento ocorrido no número de cargos em outros níveis de DAS (1, 2, 3 e 6) e se situa em patamar muito superior à média geral (27%) de crescimento de DAS. A expansão destacada no segmento de gerência intermediária sugere que a burocracia de médio escalão tem sido alvo de transformações importantes e ganha relevância para a atividade governamental no período recente.<sup>2</sup>

Assim, esse conjunto de inquietações teóricas e movimentações do fenômeno empírico indicam a necessidade de ampliarmos a nossa compreensão sobre quem são esses atores, o que fazem, como atuam,

---

<sup>2</sup> Na estrutura de cargos comissionados do Governo Federal, há sete posições, associadas aos denominados cargos de direção e assessoramento superior (DAS) e cargos de natureza especial (NE). Há seis níveis de DAS, sendo que o DAS 1 é o menor cargo na estrutura hierárquica e o DAS 6, o maior. Os cargos de natureza especial são superiores ao DAS 6. Num olhar a partir da estrutura, os cargos podem ser vistos como: DAS 1 a 3 correspondem a cargos de baixo escalão; DAS 4 e 5, de médio escalão; DAS 6 e NE, alto escalão.

com quem se relacionam e de que forma influenciam a gestão de políticas públicas. Esse é o sentido da investigação proposta por este trabalho, o qual se baseia em extensa e sistemática revisão da literatura sobre o tema em distintas áreas de conhecimento aplicadas à gestão de políticas públicas.

Na seção seguinte, descrevemos a metodologia utilizada para o levantamento bibliográfico e os procedimentos empregados para a sistematização e análise do material. Em seguida, os resultados de tal revisão e a sistematização da literatura são apresentados. Em um primeiro momento, focamos nas definições encontradas para o conceito de burocratas de médio escalão e sua operacionalização, assim como na caracterização do contexto, evolução e descrição dos papéis desempenhados por esses atores, além dos dilemas de construção de suas identidades e suas formas de atuação. Em um segundo momento, buscamos sistematizar as três principais abordagens ou perspectivas (estrutural, individual e relacional) para a análise da atuação e influência dos burocratas de médio escalão sobre os processos de produção de políticas públicas, com o foco em alguns estudos setoriais. Por fim, concluímos com uma síntese dos principais elementos levantados a partir da revisão bibliográfica, os quais, simultaneamente, sustentam a importância do foco nesse ator específico e contribuem para o preenchimento de lacunas no debate sobre políticas públicas, apontando uma agenda de pesquisa futura sobre burocratas de médio escalão.

## **Metodologia**

Para analisar o que já foi publicado em periódicos sobre o tema, buscamos em bases digitais acadêmicas todas as publicações nacionais e internacionais conceituadas como Qualis A ou B dos campos de Ciência Política, Ciências Sociais, Administração Pública, Ciências Sociais Aplicadas e interdisciplinar. Selecionamos as publicações com mais afinidade à análise de políticas públicas e definimos um conjunto de 64 periódicos a serem consultados. Em cada um deles, foi realizada uma busca, utilizando como palavras-chave “burocracia”, “gerente”, “burocrata”, “gestor”

ou “dirigente”, sempre combinadas com “organizações públicas”, “administração pública”, “Estado” ou “políticas públicas” e suas respectivas traduções para a busca internacional.

De todos os periódicos analisados, foram extraídos 85 artigos, novamente filtrados, em função dos resumos, pela aderência ao tema – o que resultou numa seleção de 6 artigos nacionais e 28 artigos internacionais.

Além disso, realizou-se uma busca no portal Capes por meio de três palavras-chave: “*mid-level bureaucrats*”, “*middle level bureaucracy*” e “*bureaucratic behavior*”. Para cada um dos termos, foram analisadas as 100 primeiras ocorrências classificadas automaticamente por ordem de relevância, resultando em mais 44 artigos internacionais.

A esse conjunto, foram somados artigos internacionais da literatura da Administração e da Ciência Política previamente selecionados por especialistas do tema, chegando-se a um total de 83 artigos<sup>3</sup>. Todos os artigos foram lidos e sistematizados, tendo como base a identificação dos seguintes elementos em cada artigo: objetivo, objeto central, metodologia, variável dependente e variável explicativa, principais conclusões sobre os BMEs.

A partir desses procedimentos, buscou-se identificar como a literatura trata os BMEs. Por um lado, percebeu-se que abordagens disciplinares distintas tendem a enfatizar diferentes aspectos no estudo desses burocratas. Enquanto estudos da Ciência Política tendem a atribuir maior relevância à participação dos BMEs nos processos decisórios internos às burocracias (conflitos, coalizões etc.), à relação deles com atores externos (como políticos, partidos e cidadãos) e aos dilemas entre autonomia e controle das burocracias; estudos na área de Administração e Psicologia tendem a ressaltar temas como motivação, liderança, aprendizado, sentimentos em relação ao trabalho, modelos de recrutamento e outros temas associados à gestão de recursos humanos, além de

---

<sup>3</sup> Não é possível analisar a separação dos artigos entre as áreas de conhecimento (Ciência Política, Administração etc.), já que a mesma revista pode estar presente em mais de uma área de conhecimento ao mesmo tempo.

enfoques voltados às estruturas e processos administrativos. Temas associados às estruturas organizacionais, identidades, papel das profissões, cultura organizacional ou ocupacional são também frequentemente abordados por sociólogos.

Todavia, apesar dessa variedade de abordagens, a sistematização da literatura se pautou por preocupações típicas das reflexões sobre a produção e análise de políticas públicas, dado que, como previamente apontado, trata-se de um campo de conhecimento no qual o foco nos BMEs tem sido pouco explorado. Assim, a interpretação dos conteúdos extraídos da bibliografia levantada foi orientada no sentido da extração de conceitos, categorias e abordagens que permitam ampliar a compreensão sobre quem são os BMEs, o que fazem, como atuam e como influenciam o desenho e a implementação de políticas públicas.

## **Os burocratas de médio escalão na literatura sobre gestão e políticas públicas**

Esta seção apresenta resultados da sistematização da literatura pesquisada. Primeiramente, focamos contexto, evolução e descrição dos papéis desempenhados por burocratas de médio escalão, além dos dilemas de construção de suas identidades e suas formas de atuação. Na segunda subseção, apresentamos três perspectivas analíticas para a compreensão da atuação dos BMEs na produção de políticas públicas. Por fim, apresentamos algumas análises setoriais.

### **O burocrata de médio escalão: papéis, funções e “lugares”**

Nesta primeira subseção, será apresentado um retrato mais geral do que a literatura já tem concluído a respeito dos BMEs. Ela está organizada em três partes que apresentam, cada uma, elementos específicos que essa literatura busca sistematizar: a) definições e indefinições da literatura sobre os BMEs; b) papéis que a literatura identifica para os BMEs; c) valores e comportamento dos BMEs.

### a) Os BMEs em contexto: definições e indefinições

Uma primeira conclusão que se pode extrair da literatura diz respeito à ambiguidade e à dificuldade de definir com exatidão o que caracteriza um burocrata de nível médio. Para efeitos de simplificação e operacionalização, a forma mais frequente de se definir um BME ocorre pela identificação daqueles funcionários situados no meio da estrutura hierárquica da organização. Isto é, pela eliminação dos cargos e funções associados aos extratos superiores e inferiores, ou pelo foco nos cargos de gerência intermediária na estrutura administrativa (como diretores, coordenadores, gerentes, supervisores etc.).

Nos estudos da administração de organizações privadas, os funcionários de médio escalão têm sido definidos como ocupantes de cargos de gerência situados entre o grupo de dirigentes estratégicos do topo (por exemplo, os CEOs) e a primeira linha de supervisão (chefes de divisão, coordenadores de projetos etc.), acima dos empregados encarregados diretamente com a produção (VIE, 2010). Em estudos voltados para burocracias do setor público, a definição e operacionalização do conceito de BME mais usual tem focado nas categorias intermediárias das estruturas de cargos de gerência. Por exemplo, Lewis (1992), ao estudar os *middle managers* no governo federal norte-americano, delimitou sua análise aos cargos de gerência identificados como GS-13 a 15, sendo que GS-16 a 18 correspondem ao *Senior Executive Service* e os graus menores que 13 se referem a funções de primeira linha de gerência. No caso do Governo Federal brasileiro, esse extrato intermediário corresponderia aos cargos de DAS de nível 4 e 5 (na escala que vai de 1 a 6).

No entanto, a literatura reconhece que, apesar de necessárias, essas simplificações, a partir de posições na estrutura administrativa, não refletem a complexidade associada aos níveis intermediários. Na prática e no cotidiano das organizações públicas e privadas, percebe-se que há confusos limites em torno do termo “médio” ou “intermediário” e ambiguidades na definição de quem são ou não são esses burocratas de médio escalão.

Isso se deve ao fato de que as camadas intermediárias de organizações públicas e privadas têm passado por diversas transformações, acarretando instabilidade nos papéis, funções e identidades dos atores

que ocupam esses espaços organizacionais (THOMAS; LINSTEAD, 2002). Tais processos têm sido mais intensos no setor privado, mas também se fazem presentes nas burocracias públicas, sobretudo a partir do paradigma da Nova Gestão Pública. Nas últimas décadas, movimentos como de reengenharia, *downsizing*, desburocratização, gerencialismo têm promovido o enxugamento de camadas hierárquicas que se concretiza, principalmente, em um achatamento das estruturas organizacionais. Novas tecnologias têm permitido o monitoramento e a condução das atividades operacionais na ponta por parte de dirigentes superiores. Além disso, metodologias de trabalho em equipe, estruturas matriciais ou baseadas em projetos e muitas outras reformas que reduziram estruturas hierárquicas têm como consequência a própria redução dos cargos de nível intermediário – o que significaria a potencial extinção dos BMEs (SOFER, 1974; VIE, 2010).

Por outro lado, a intensidade dessas transformações tem criado também oportunidades para o reposicionamento desses atores, a partir dos discursos do empreendedorismo, da liderança e do engajamento estratégico, no setor privado (THOMAS; LINSTEAD, 2002); ou da expectativa de emergência de *new public managers*, no setor público (THIEL; STEIJN; ALLIX, 2005). Assim, embora os autores considerem que os processos de reforma do Estado têm trazido mudanças que impactam a atuação, perfil e papel dos BMEs, na literatura voltada ao setor público, não há necessariamente um entendimento de que essas funções estão se reduzindo, mas, sim, se transformando e adquirindo outra importância. Assim, percebe-se a complexidade do debate sobre a burocracia intermediária e as dificuldades de definição e operacionalização do conceito.

### *b) Os papéis e funções dos BMEs*

Com relação aos papéis e funções desempenhados pelos BMEs, encontramos distinções importantes entre os estudos que focaram burocracias públicas e organizações privadas.

O estudo de Mintzberg (1973) sobre os papéis desempenhados por gerentes é provavelmente um dos mais influentes no debate sobre o papel dos BMEs no setor privado. Diferentemente dos estudos clássicos



na Administração, que prescreviam como funções essenciais de gerência o planejamento, coordenação e monitoramento, Mintzberg, a partir de uma metodologia observacional, descreveu essa atividade como altamente fragmentada, variada e baseada em tentativas de curto prazo de lidar com problemas emergentes. Em vez de desempenhar funções típicas de administração, como pensamento analítico e ação, o papel dos gerentes poderia ser definido a partir de três categorias gerais de função: interpessoais, informacionais e decisórias. A dimensão interpessoal sugere que a atividade de gerência envolve capacidade de interação com superiores, subordinados e pares. A dimensão informacional chama atenção para o papel dos gerentes na recepção, sistematização e disseminação de informações relevantes para a organização. Finalmente, a dimensão decisória evoca o caráter empreendedor e negociador dos gerentes, além de suas habilidades de lidar com conflitos e alocar recursos estrategicamente (CHAREANPUNSIRIKUL; WOOD, 2002). Um amplo conjunto de estudos mais recentes tem argumentado que, nas últimas décadas, o papel dos gerentes vem migrando gradualmente para maior ênfase em atividades de contato interpessoal, diálogo e liderança do que em atividade de gestão de processos rotineiros e controles burocráticos (VIE, 2010).

De fato, os estudos pioneiros na Administração voltados para o comportamento dos BMEs já haviam identificado que gerentes dedicavam uma maior proporção de seu tempo de trabalho a conversações, em sua maioria envolvendo seus pares em comunicações laterais e uma menor parte com seus subordinados imediatos (BURNS, 1954 *apud* VIE, 2010); ou, ainda, que “gerentes passam a maior parte do seu tempo conversando, na maioria das vezes em interações face a face. Eles parecem não estar sobrecarregados com papeladas ou reuniões formais” (HORNE; LUPTON, 1965, p. 32 *apud* VIE, 2010). Estudos mais contemporâneos, segundo Vie (2010), confirmam a manutenção desses mesmos padrões de comportamento no setor privado.

Nos estudos com foco nas burocracias governamentais, ganham relevância reflexões a partir da dicotomia técnico-política. Nesses casos, por ocuparem posições intermediárias, esses BMEs desempenham

um papel técnico-gerencial e outro técnico-político (PIRES, 2011). No primeiro caso, as ações dizem respeito a como esses burocratas traduzem as determinações estratégicas em ações cotidianas nas organizações, construindo padrões de procedimentos e gerenciando os serviços e, portanto, os burocratas implementadores (WILSON, 1968; KAUFMAN, 1960; DALTON, 1959; CHETKOVITCH; KIRP, 2001; OLIVEIRA, 2009). No segundo caso, o papel técnico-político diz respeito a como esses atores constroem negociações e barganhas relacionadas aos processos em que estão envolvidos e sua relação com o alto escalão. Nessa perspectiva, vale ressaltar que o papel técnico-político e sua relevância dependem diretamente da posição desses burocratas no desenho institucional das políticas e, portanto, na cadeia de atores entre a formulação e a implementação (ROCHA, 2003; BIANCCHI, 2002; SCHNEIDER, 1994).

Numa perspectiva um pouco diferente, parte da literatura considera que há mudanças recentes no Estado que fragilizam a ideia de uma dicotomia técnico-política (HOWLETT, 2011; DEMIR; REDDICK, 2012). Essas mudanças também apontam a necessidade de compreender os gestores no processo de produção de políticas públicas (HOWLETT, 2011). O autor assinala três movimentos em curso que reforçam a importância desses atores:

1) O processo de descentralização promovido nos últimos anos em diversos países transferiu papéis importantes para os gestores situados nos níveis baixos e médios das agências governamentais, que passam a se responsabilizar por decisões centrais das políticas públicas.

2) A emergência de redes de governo colaborativo como nova forma de governança aumentou o escopo de influência desses gestores intermediários no exercício de autoridade – que agora não é apenas *top-down*, mas também *bottom-up*.

3) A orientação voltada aos usuários dos serviços, componente importante do movimento do *New Public Management*, também fortaleceu a voz e o nível das agências que entregam serviços e os gestores que as dirigem, de forma que os gestores agora têm grande potencial de exercer influência no processo político em termos organizacionais, políticos e técnicos (HOWLETT, 2011; WU *et al.*, 2010).

Analisando os estudos recentes sobre a burocracia, Howlett (2011) afirma que muitos têm levado a um questionamento da dicotomia técnico-política e seu entendimento das políticas públicas. Para o autor, falta ainda à literatura uma caracterização mais profunda a respeito dos papéis atuados por gestores intermediários, o que Meier (2009) chamou de “*missing variable*” nos estudos de políticas públicas.

Alguns estudos têm se dedicado a compreender quando e sob que condições os BMEs conseguem influenciar as decisões estratégicas das organizações. Kelly e Gennard (2007), em estudo qualitativo sobre diretores de empresas privadas, identificaram que aqueles que conseguem combinar sua inserção técnico-especializada na organização com habilidades genéricas de gestão apresentam maior capacidade de influência, pois asseguram à liderança estratégica da organização preocupações não apenas técnicas como também orientadas para o negócio.

Currie e Procter (2005), a partir de análises focadas em hospitais públicos, indicam que os BMEs com frequência influenciam as estratégias gerais de suas organizações. Segundo os autores, os BMEs frequentemente “vendem” ideias aos executivos de suas organizações e, muitas vezes, se tornam os responsáveis pela elaboração (e modificação) do conteúdo detalhado das estratégias definidas acima. O grau de influência desses atores intermediários pode depender do seu posicionamento na estrutura organizacional, do nível de conflito com os profissionais responsáveis pelas operações cotidianas e da sua sensibilidade para compreender o contexto estratégico no qual se insere a organização (KURATKO *et al.*, 2005).

### *c) Comportamento, valores e motivação*

Outro enfoque abordado na literatura atém-se ao comportamento dessa burocracia em contextos organizacionais, especialmente num contexto de reforma e mudanças institucionais. A maioria dos textos analisados busca compreender como os valores desses burocratas têm-se alterado (ou não), considerando os processos de reforma do Estado em curso, norteados por novos valores do *New Public Management*.

Um dos principais instrumentos aplicados e analisados é o PSM (*Public Service Motivation*) e suas variações, como PSV (*Public Service Values*), a partir do qual a literatura busca metrificar valores em curso

em determinadas organizações e como eles se alteram (GAINS; JOHN, 2010; WITESMAN; WALTERS, 2013; MEYER *et al.*, 2013; JACOBSON, 2011).

Ainda na linha de compreensão dos valores e motivações dos servidores, há estudos que se voltam a comparar gestores intermediários de organizações públicas com aqueles da iniciativa privada e do terceiro setor (LEE; WILKINS, 2011; CHEN; BOZEMAN, 2014; OLIVEIRA *et al.*, 2010). Para esses autores, os gestores que atuam no setor público têm preferências, motivações e valores bastante distintos, que podem levar a resultados diferentes das demais organizações. Essa diferença de valores está relacionada tanto ao que os gestores pensam a respeito de salário e benefícios, como a seus compromissos com o interesse público e sentimento de responsabilidade (LEE; WILKINS, 2011), ou, ainda, está relacionada a “tipos de burocratas” que se caracterizam por suas preferências e pela alocação de tempo de trabalho em diferentes funções (GAINS; JOHN, 2010). Por outro lado, gestores públicos tendem a ter uma percepção de que suas habilidades são menos aproveitadas e seu trabalho é menos estimulante, o que pode afetar a qualidade do serviço que desempenham (CHEN; BOZEMAN, 2014).

### Figura 1: Tipologia da influência da burocracia de médio escalão

	“Para cima”	“Para baixo”
Divergente	Priorizando alternativas	Facilitando adaptações
Integradora	Sintetizando informações	Implementando estratégias deliberadas

Fonte: Floyd e Wooldridge (1992) *apud* Currie e Procter (2003).

Outra questão analisada pela literatura a respeito dos burocratas de médio escalão é das competências relacionadas às suas atividades. Para a literatura, as distintas competências se relacionam tanto às características pessoais quanto às envolvidas na capacidade de interações interpessoais, o que envolve a influência exercida pelos *middle managers* “para cima”, na relação com o alto escalão (*executive managers*), e “para baixo”, com a burocracia de nível de rua, como proposto

por Floyd e Wooldridge (1992). Dessa interação “para cima” e “para baixo” (dimensão “direção da influência”), há ainda duas possibilidades de relação com esses estratos da burocracia, que são relacionadas com o posicionamento da BME diante das estratégias para a organização e/ou políticas públicas formuladas. Esquemáticamente, a compreensão dessas dimensões e atuação da BME fica mais clara (Figura 1).

Para Floyd e Wooldridge (1992), a BME participa não apenas do “fazer”, mas também do “pensar” as estratégias de atuação da organização e/ou desenho da política pública. Assim, quando divergem do alto escalão, priorizam alternativas que individualmente consideram as mais apropriadas e/ou importantes, ao passo que, quando estão alinhados, atuando de maneira integradora, são capazes de sintetizar todas as diretrizes da política, transformando-as em ação institucional. No que diz respeito à sua relação com a burocracia de nível de rua, permitem adaptações locais justamente quando discordam da posição defendida pela política; ou implementam estratégias determinadas por ela no que diz respeito à atuação desejada da burocracia implementadora.

Portanto, a atuação da BME é influenciada tanto pelos objetivos estratégicos determinados para a sua organização, traduzindo-os em planos de ação, quanto pelos seus objetivos individuais (CURRIE; PROCTER, 2003, p. 1327).

Bacon *et al.* (1996) assinalam outras duas diferenças fundamentais entre as burocracias públicas e privadas. Primeiro, a avaliação dos serviços prestados no setor público é mais complexa, uma vez que seus fins últimos não são tão facilmente mensuráveis quanto o lucro final em uma empresa privada. Em segundo lugar, os BMEs no setor público têm que coordenar atividades que transpõem múltiplas fronteiras de autoridade. No setor público, os desafios de *accountability* extrapolam os extratos superiores e acionistas das organizações privadas e incluem atores políticos, grupos de interesse e cidadãos, além de órgãos de controle. Assim, os BMEs no setor público lidam com um conjunto mais complexo de autoridade e fontes de legitimação.

### Quadro 1: Características dos gestores nas iniciativas pública e privada

Gestores no setor público	Gestores no setor privado
Foco em compromisso com interesse público e sentimento de responsabilidade (LEE; WILKINS, 2011).	Foco em salário e benefícios (LEE; WILKINS, 2011).
Percepção de que habilidades são menos aproveitadas em seu trabalho (CHEN; BOZEMAN, 2014).	Percepção de que habilidades são bem aproveitadas no trabalho (CHEN; BOZEMAN, 2014).
Percepção de trabalho menos estimulante (CHEN; BOZEMAN, 2014).	Percepção de que trabalho é estimulante (CHEN; BOZEMAN, 2014).
Avaliação de serviços é mais complexa e fins não são facilmente mensuráveis (BACON <i>et al.</i> , 1996).	Avaliação dos serviços é mais simples, na medida em que o fim é o lucro da empresa (BACON <i>et al.</i> , 1996).
Gestores devem coordenar atividades que transpõem fronteiras de autoridade.	Gestores se mantêm nas fronteiras de autoridade.
Desafios da <i>accountability</i> , além do controle por pares, por grupos de interesse e órgãos de controle. Fontes diversas de autoridade e legitimidade.	Controle apenas pelos superiores e acionistas da organização. Fontes claras de autoridade e legitimidade.

Fonte: Elaboração própria.

As diferentes motivações dos servidores também são explicadas por dimensões institucionais ou organizacionais, que influenciariam ou condicionariam as percepções dos gestores por meio do processo seletivo dos gestores, que privilegiaria determinados perfis (MONTEIRO, 2013), pelo processo de treinamento e desenvolvimento de competências (OLIVEIRA *et al.*, 2010), ou por incentivos e formas de gestão aplicadas pelas organizações (WISE, 2004).

Sistematizando os apontamentos da literatura levantados acima, podem ser identificadas como questões e conclusões centrais que a literatura tem abordado:

a) valores e motivações dos servidores são relevantes para compreender sua forma de atuação e os resultados das políticas; b) isso é ainda mais relevante considerando-se a posição dos intermediários ou gestores, que podem influenciar seus subordinados; c) valores e motivações dos burocratas no serviço público são distintos das demais organizações e podem ser afetados por questões institucionais ou

organizacionais; d) processos de reforma têm tentado alterar os valores e motivações dos gestores, mas nem sempre com sucesso.

### **Perspectivas analíticas sobre a atuação dos burocratas de médio escalão**

A revisão empreendida permitiu identificarmos três principais perspectivas para o exame da atuação dos BMEs nas políticas públicas, abaixo descritas.

#### *a) Perspectiva estrutural*

A perspectiva estrutural concebe a atuação de burocratas como função do lugar que ocupam nas estruturas organizacionais e dos papéis definidos nos ordenamentos formais. Nesse sentido, os BMEs podem ser compreendidos como “engrenagens” de um mecanismo, tendo sua atuação predefinida por uma estrutura organizacional e normativa mais ampla (Wise, 2004).

Essa perspectiva é tributária da obra de Max Weber, o qual compreendia a burocracia como um sistema de dominação impessoal. Nesse sistema, os agentes de dominação não se confundem com (ou não tem propriedade sobre) os meios de administração, e suas condutas são orientadas pela obediência a regras formais (estatutos). Além disso, tais agentes estão inseridos em cadeias de comando hierárquico bem definidas, a partir das quais os superiores determinam o cumprimento de tarefas pelos subordinados. Assim, em tese, o comportamento de burocratas não dependeria das características, inclinações ou paixões dos agentes que habitam tais organizações, mas, sim, seria produto das normas e estruturas formais que definem as organizações nas quais atuam, derivando diretamente de uma “lógica da adequação” (MARCH; OLSEN, 1984), na qual os agentes identificam seu papel (a partir do lugar que ocupam na estrutura) e compreendem as obrigações e tarefas a ele associadas.

A perspectiva estrutural não oferece recursos analíticos que proporcionem uma compreensão particularizada da atuação dos BMEs. Tal como descrito, a atuação dos BMEs deveria ser compreendida como a de outros tipos de burocratas, a partir de sua inserção na estrutura

organizacional, do cargo que ocupa e das normas que orientam o funcionamento de sua organização. Ademais, essa perspectiva pouco auxilia na compreensão das relações entre distintas burocracias e suas consequências para a produção de políticas públicas, já que a atuação burocrática é percebida de maneira estanque, predefinida pela posição ocupada e sua respectiva função na hierarquia organizacional.

### *b) Perspectiva de ação individual*

Um segundo enquadramento analítico para compreensão da atuação dos BMEs direciona o foco para suas decisões e ações individuais, a partir de cálculos racionais sobre as recompensas e expectativas de sanções. A abordagem da Escolha Pública (*Public Choice*) ofereceu algumas das primeiras formalizações de modelos focados no potencial de “agência” dos burocratas (BUCHANAN; TULLOCK, 1962). A premissa básica, diferentemente da perspectiva anterior, é de que a atuação de burocratas é motivada pela maximização de seus próprios interesses e ganhos pessoais. Niskanen (1971), um dos pioneiros nessa linha, propôs concebemos burocratas como agentes que buscam instrumentalmente a maximização dos orçamentos e recursos (financeiros e humanos) de suas organizações. Em seu modelo, esses atores se encontram em posição de assimetria de informação em relação aos atores do Legislativo (assim como os dirigentes políticos do Executivo), pois, além de conhecerem as demandas externas, têm o monopólio das informações sobre os custos dos serviços que prestam. Assim, burocratas tenderão sempre a orientar seu comportamento para a ampliação crescente de seus orçamentos e recursos, ainda que extrapolem as necessidades efetivas da provisão de seus serviços<sup>4</sup>.

Essa perspectiva de interação racional-estratégica se tornou mais sofisticada a partir do modelo *principal-agent* (MOE, 1984), que introduz a

---

<sup>4</sup> A abordagem da Escolha Pública sobre o comportamento de burocratas foi amplamente criticada por restringir as motivações de tais agentes à maximização de seus interesses. Diversos autores contra-argumentaram no sentido de uma visão mais complexa sobre motivações dos servidores públicos (ver WISE, 2004; ou a literatura sobre “*public service motivation*” – JACOBSON, 2011).



ênfase sobre o papel dos incentivos e dos mecanismos de monitoramento nas relações entre burocratas, políticos e cidadãos. A atuação dos burocratas passa a ser compreendida como produto de decisões racionais que, por sua vez, decorrem de incentivos disponíveis e das expectativas de controle sobre o cumprimento de objetivos e metas propostas.

Portanto, a forma de compreender a atuação de burocratas nessa perspectiva se assemelha ao funcionamento dos mercados, marcados pela competição entre agentes que buscam seus interesses e estabelecem transações a partir dos incentivos e constrangimentos oferecidos.

O estudo de Breton e Wintrobe (1986) sobre o funcionamento da burocracia na Alemanha nazista oferece uma ilustração convincente desse tipo de argumento.

Segundo os autores, a burocracia alemã era marcada por ordenamentos formais ambíguos, organizações com funções sobrepostas, linhas de autoridade pouco claras e ordens imprecisas, promovendo confusões entre jurisdições e duplicação de responsabilidades. O comportamento dos burocratas de médio escalão dificilmente poderia ser compreendido a partir das estruturas e normas formais do regime. No entanto, tal como argumentam os autores, a implementação efetiva da “solução final” para a “questão judaica” se deveu a uma dinâmica de competição interna entre dirigentes e burocratas de agências diversas, que buscavam, isoladamente, avançar o projeto de Hitler, na expectativa de reconhecimento e lealdade pessoal. Assim, os autores questionam a imagem tradicional de uma burocracia impessoal e hierárquica, na qual o comportamento dos burocratas é ditado por regras e ordens de superiores, propondo um modelo baseado em competição e trocas interessadas, envolvendo empreendedorismo e iniciativas voltadas para o avanço dos objetivos de seus líderes ou superiores hierárquicos<sup>5</sup>.

Diversos estudos sobre organizações do setor privado têm se dedicado a compreender justamente o empreendedorismo e a iniciativa

---

<sup>5</sup> Apesar da natureza totalitária do regime nazista alemão ser um fator importante, especialmente a respeito da busca de lealdade pelos burocratas, argumentam que o padrão competitivo identificado se aplica a muitos outros casos de burocracias nos setores público e privado.

criativa dos gerentes de nível intermediário, tal como demonstram Kelly e Gennard (2007) e Kuratko *et al.* (2005). Esses últimos afirmaram que o comportamento empreendedor dos BMEs se manifesta em um conjunto de atividades, como endosso, refinamento e cultivo de propostas de ação oriundas de seus superiores, além da identificação, aquisição e alocação dos recursos necessários para a realização dessas propostas. Em cada um desses momentos, os BMEs percebem oportunidades de interferência e redirecionamento dos processos em função de seus interesses e objetivos na organização.

Em suma, a perspectiva da ação individual permite um olhar para os BMEs que destaca seu poder de iniciativa e potencial de empreendedorismo, em contraponto ao papel passivo sugerido pela perspectiva estrutural. No entanto, ainda falha em compreender a inserção desses burocratas em redes sociais complexas.

### *c) Perspectiva relacional*

Uma terceira perspectiva para compreender a atuação de burocratas enfatiza as relações que esses atores estabelecem com os demais atores do seu entorno.

Essa perspectiva surgiu nos anos mais recentes, a partir de modelos que buscam compreender o Estado e as políticas públicas numa ótica mais abrangente, considerando que as políticas são marcadas por múltiplas redes de atores internos e externos ao Estado capazes de alterar o desenho e os resultados das políticas. Essas novas abordagens, ancoradas nas ideias de governança e de redes sociais, buscam compreender o funcionamento das organizações estatais, considerando não a estrutura formal ou a atuação individual dos agentes, mas, sim, como essas são condicionadas e alteradas pelas múltiplas interações com agentes estatais, privados ou sociais que, por meio das relações sociais, influenciam o Estado.

Essa abordagem também está presente na análise que alguns autores fazem sobre a atuação dos BMEs. As questões que norteiam as pesquisas buscam compreender, por exemplo, como esses burocratas interagem com uma rede de atores internos e externos ao Estado; como influenciam e regulam as relações dos próprios implementadores; como

mediam e mobilizam as relações entre implementação e formulação etc. Consideram, por fim, que esses burocratas são um elo fundamental entre as regras e sua aplicação prática, entre o mundo da política e o implementador que se relaciona com o usuário, entre as múltiplas agências e seus entendimentos para construção de consensos em torno das políticas públicas.

Nessa perspectiva, os BMEs foram interpretados como atores que interativamente sintetizam e disseminam informações para os níveis superiores e inferiores da organização. Assim, ganham relevância as responsabilidades cognitivas e comunicacionais desses atores, que, dada sua posição estrutural, estão sempre em interação, agindo *entre* outros atores a seu redor, reconciliando as distintas perspectivas do topo e da base (além do entorno). Para Kuratko *et al.* (2005), essas características diferenciam os BMEs de outros atores burocráticos e os situam em posição privilegiada para a promoção de inovações.

Uma das formas de se exercitar uma perspectiva relacional sobre os BMEs envolve percebê-los como parte de grupos, coalizões ou facções que compartilham crenças, valores e propostas e que estabelecem disputas com outros grupos no interior de ou entre organizações. Assim, suas decisões e comportamentos só podem ser compreendidos a partir de sua inserção em dinâmicas coletivas ou interativas, ou seja, de sua relação com outros atores envolvidos na política. Narayanan e Fahey (1982) propuseram analisar esses processos a partir de um modelo de coalizações temáticas, isto é, por meio da inserção de burocratas em coalizões e das disputas entre elas. Segundo os autores, as influências dessas disputas se manifestam tanto no nível substantivo quanto no simbólico.

Analisando o trabalho em cinco diferentes clínicas, Heimer (2013) aponta que, em políticas que são implementadas por múltiplas agências (o que o autor denomina de processos regulatórios), as organizações precisam ser capazes de representar todos os lados – tanto demandantes das políticas, como reguladores delas. Nesses contextos, os burocratas têm um papel fundamental de transmitir informações para cima e para baixo na cadeia regulatória, além de traduzirem entre o local e o

universal e facilitarem ajustes para o entendimento correto do papel de cada uma das organizações envolvidas no processo. Nesse processo, estabelecem-se constantes práticas de tradução, readaptação, recategorização das normas para inseri-las no contexto local. Assim, essas organizações funcionam como meio da cadeia e/ou nós regulatórios, ensinando aos subordinados a cooperarem com os reguladores e vice-versa, e quem desempenha esse papel de possibilitar a atuação das organizações são os burocratas intermediários.

Nessa mesma lógica, Huisin e Silbey (2011) consideram que os burocratas de médio escalão são os atores responsáveis por interagir com seus subordinados e garantir deles complacência para implementação das regras desenhadas por níveis superiores. Para as autoras, o papel desses gestores é de governar o *gap* existente entre as regras e a possibilidade real de aplicação, o que chamam de regular as relações. Para tanto, gestores exercem diferentes tipos de práticas de governança de *gap*, que passam por narração das expectativas existentes, questionamento das regras e práticas, síntese do que aprendem e elaboração de acomodações pragmáticas que permitam adaptar as regras gerais aos contextos locais. No entanto, consideram que, para uma atuação de sucesso dos BMEs, são necessárias condições, como a existência de um ator externo que cobre resultados e transparência, e a garantia de flexibilidade e liberdade para adaptação das regras – portanto, discricionariedade.

A partir de um *survey* aplicado a implementadores de um programa social americano, Keiser (2010) chega a conclusão semelhante, afirmando que o papel central dos BMEs é de interagirem com os burocratas implementadores e com outras agências para regular a interação entre esses vários atores e direcionar a forma de implementação, construindo consensos a respeito de valores compartilhados.

Há nessas perspectivas uma ideia central de que o posicionamento intermediário dos burocratas de médio escalão confere-lhes a capacidade de criar e regular as relações entre as diversas agências paralelas ou entre as instâncias superiores e inferiores da hierarquia organizacional. Esse papel faz com que esse burocrata assumia posições

estratégicas, não apenas por regular como as relações se darão, mas também por ser centralizador de informações.

Alexander *et al.* (2011) chegam a semelhante conclusão analisando as redes sociais de conselhos e informações estratégicas de 765 atores, entre eles burocratas de médio e alto escalão, e de políticos em 11 municípios australianos. Objetivando compreender com quem os diversos segmentos do Estado contatavam para conseguirem conselhos ou informações estratégicas, os autores concluem que os BMEs são a maior fonte desse tipo de informações, tanto para políticos, como para o alto escalão da burocracia. Além disso, a pesquisa também demonstra que os próprios BMEs procuram outros burocratas de médio escalão para conseguirem informações e conselhos – gerando homofilia em suas interações<sup>6</sup>. Embora concluam afirmando que os resultados das pesquisas variam entre municípios (o que demonstra que há aspectos contextuais nas configurações relacionais), os autores demonstram a posição estratégica que os BMEs assumem e como, portanto, se tornam importantes para o funcionamento das organizações públicas.

## Quadro 2: Principais autores de cada perspectiva

Perspectiva estrutural	Perspectiva ação individual	Perspectiva relacional
Weber (1981)	Buchanan e Tollock (1962)	Kuratko <i>et al.</i> (2005)
Wise (2004)	Niskanen (1971)	Narayanan e Fahey (1982)
March e Olsen (1984)	Moe (1984)	Heimer (2013)
	Breton e Wintrobe (1986)	Huising e Silbey (2011)
	Kelly e Gennard (2007)	Keiser (2010)
	Kuratko <i>et al.</i> (2005)	Alexander <i>et al.</i> (2011)
		Vakkuri (2010)
		Johansson (2012)

Fonte: Elaboração própria.

Vale ressaltar que, para essa perspectiva, os BMEs não apenas intermedeiam as relações, mas realizam práticas que permitem que elas

<sup>6</sup> Conceito utilizado pela análise de redes sociais, que considera relações entre pessoas com perfis e características individuais semelhantes.

sejam adaptadas e traduzidas aos diversos contextos da interação, tal como apontado por Vakkuri (2010).

Nesse sentido, Johansson (2012), analisando gestores de infraestrutura, conclui que há certos tipos de agentes envolvidos com a implementação que atuam como gestores de negociação, especialmente quando há políticas fragmentadas e que envolvem múltiplos *stakeholders*. Nesse caso, os gestores desenvolvem métodos de negociação que permitem às políticas alcançarem efetividade, e essas negociações dependem de discricionariedade. Certas posições, afirma o autor, requerem que os burocratas se tornem negociadores entre *stakeholders*, e é sua capacidade de negociação com as diferentes agências e interesses que permite à política ter resultados.

Com a descrição das três perspectivas analíticas sobre a atuação dos BMEs, torna-se inevitável a percepção de suas correspondências com os três princípios organizacionais – hierarquia, mercado e redes – que têm marcado os debates sobre governança e teorias do Estado. Isso sugere que a análise da atuação dos BMEs se insere em movimentos maiores de análise da própria atuação do Estado e de grandes organizações. Quanto mais a organização e operação do Estado se complexifica, partindo de um padrão marcado pela predominância de arranjos hierárquicos para padrões que mesclam os princípios do mercado e das redes, mais sofisticadas precisam ser as perspectivas analíticas para interpretação da atuação de atores burocráticos. Conforme se percebe ao longo desta revisão da literatura, as abordagens analíticas mais recentes têm procurado introduzir um componente relacional-interativo às perspectivas anteriores, limitadas às reflexões a partir de estruturas ou da ação individual.

### **Os burocratas de médio escalão em ação: análises setoriais**

A partir da definição de quem são, onde atuam e quais os olhares teóricos existentes acerca dos burocratas de médio escalão, analisamos alguns trabalhos sobre a sua atuação em contextos específicos de políticas públicas. A análise a partir de enfoques setoriais é bastante parca na literatura sobre burocracia de médio escalão encontrada. Assim, para além de compreender como as análises setoriais se utilizam das discussões

teóricas apresentadas, apropriando-se (ou não) das mesmas, intentamos observar como o BME é percebido nos distintos contextos organizacionais, a partir da premissa de que não apenas diferentes posições hierárquicas produzem distintas possibilidades de atuação, mas também de que distintos campos produzem lógicas e culturas organizacionais variadas, impactando a atuação desses burocratas, conforme apontaram Oliveira e Abrucio (2011). Ou seja, o enfoque aqui não é dar conta de todas as análises setoriais, nem esgotar essa literatura, visto, inclusive, que ela é bastante incipiente, mas trazer à luz algumas possibilidades de análises baseadas em setores específicos e suas contribuições para a discussão.

Quanto às áreas de políticas públicas, muitos dos trabalhos setoriais encontrados lidam com a política de educação e ambiente escolar, analisando o papel dos diretores como BMEs que fazem a interlocução com os burocratas implementadores, que são aqueles que interagem diretamente com a população (chamados na literatura por burocratas de nível de rua). A diferenciação fundamental entre esses diretores e os burocratas de nível de rua está na responsabilidade, dos primeiros, de gerenciar equipes, definindo a forma como os burocratas que interagem com usuários vão agir. Esse papel dos diretores se reforça ainda mais a partir dos processos de descentralização das políticas sociais vivenciados por vários países nas últimas décadas, que tiveram como consequência a autonomização de uma série de serviços públicos. Esse processo, observado no caso canadense, transformou as escolas públicas em “unidade de prestação de contas” (CATTONAR, 2006), sendo responsável localmente pelo bom desempenho dos alunos.

Mais do que zelar pelo bom desempenho dos alunos, Cattonar (2006) lembra-nos, citando Pelage (1998), que, na França, o diretor de escola, enquanto “chefe do estabelecimento”, deve combinar competências variadas: “rigor administrativo e mobilização dos recursos humanos, eficiência gerencial e compromisso com os resultados, responsabilidades e inovação pedagógica” (CATTONAR, 2006, p. 188).

Nesse contexto, um problema percebido como relevante para o cotidiano dos BMEs foi a competição entre as escolas, sobretudo a partir

dos índices padronizados para todo o país, com aplicação de exames nacionais. Da mesma maneira, também na Inglaterra, os diretores passaram a ser percebidos como “agentes de mudança” do ambiente escolar, o que difere sobremaneira da realidade dos anos 1980, quando eram percebidos “como membros do pessoal docente cuja função principal era dirigir os outros docentes” (CATTONAR, 2006, p.188).

Mas, salienta Cattonar, há grandes variações quando observados os diferentes governos regionais canadenses: enquanto algumas províncias estão mais voltadas para a política de resultados, outras estão mais atentas à necessidade de ampliação da participação dos pais na gestão das escolas. Mais do que isso, a pesquisa mostra que a percepção dos diretores, no que se refere ao (novo) papel da escola, difere, também, “(...) de acordo com outras variáveis contextuais, como o nível de ensino, o perfil da clientela escolar e a localização urbana ou rural da escola que dirigem” (CATTONAR, 2006, p. 194).

Assim, a atuação dos BMEs é influenciada não apenas pelo seu perfil, relacionado à sua formação profissional e história de vida, mas também pelo contexto no qual atua e pelas interações em que se encontra envolvido, tal como proposto pela perspectiva relacional de análise da burocracia.

No caso brasileiro, o mesmo foi percebido por Santana *et al.* (2012). Por meio de um questionário aplicado a 327 diretores de 52 municípios de Minas Gerais, os autores analisaram o nível de satisfação no trabalho e a qualidade de vida no trabalho, medidos por meio de variáveis relacionadas à percepção quanto à compensação, se justa e adequada; condições de saúde e segurança no trabalho; equilíbrio entre trabalho e vida pessoal; entre outros aspectos. Eles demonstraram que as diferentes regionais de ensino apresentam níveis distintos de satisfação dos diretores quanto à sua atuação profissional, o que significa que o ambiente no qual os diretores atuam importa não apenas para o resultado obtido pela escola, mas também para o nível de satisfação da equipe com o trabalho.

Outro aspecto apontado pelos estudos sobre diretores de escola diz respeito à percepção de que esses burocratas realizam tarefas múltiplas, envolvendo administração pedagógica, prestação de contas,



supervisão de professores, gestão da ordem interna, gestão de recursos e gestão de relações externas.

O perfil “multifunção” dos burocratas de médio escalão atuantes no ambiente escolar corrobora um dos aspectos salientados por Currie e Procter (2003) no que diz respeito a outra BME específica, que é aquela da área da saúde. Observando três diferentes hospitais públicos do Reino Unido, os autores demonstram que uma das características verificadas nos BMEs é sua capacidade de lidar com distintas responsabilidades, por um lado, e liderar equipes multidisciplinares, por outro. Assim, diretores hospitalares (no caso, diretores de especialidades clínicas), tal como diretores de escolas, lidam com burocracias de nível de rua de distintas áreas e atuações – enfermeiros, técnicos de laboratório, nutricionistas etc., no caso dos hospitais; professores, técnicos administrativos, cozinheiros etc., no caso das escolas.

A capacidade de assumir distintas tarefas e responsabilidades, gerenciando profissionais de diferentes áreas, só é possível em função de outra característica da BME descrita por Currie e Procter (2003), que é o domínio sobre a dinâmica dos serviços que gerenciam em função de um conhecimento técnico indispensável para a liderança, somado a uma capacidade de diálogo com os níveis superiores da estrutura institucional burocrática, o que envolve, inclusive, uma habilidade política, tal como salientado por Yesilkagit e Thiel (2008).

Dessa maneira, Pereira e Silva (2011), observando os gestores de três instituições federais de educação superior (Ifes) brasileiras, mencionam que há quatro distintas competências gerenciais requeridas: cognitivas, funcionais, comportamentais e políticas. No entanto, nem sempre as competências exigidas oficialmente para a seleção dos BMEs são aquelas de fato percebidas pelos burocratas como essenciais para a execução de suas tarefas diárias. Esse distanciamento foi percebido por Silva (2011), ao analisar a construção da identidade dos diretores de escola sob dois enfoques: à luz do discurso oficial e por meio dos discursos dos diretores.

Ao analisar os diretores clínicos dos hospitais, os autores apontam um fator importante para a compreensão do que pode influenciar a atuação dessa burocracia: algumas corporações mais coesas, como a dos

médicos, influenciam sobremaneira a BME ao impor seus próprios objetivos e percepções. Assim, no caso dos diretores hospitalares, não apenas gerenciam médicos como são, eles próprios, parte da categoria.

Portanto, apontam para um aspecto importante, sobretudo quando salientamos as diferenças entre áreas de políticas públicas, que é o fato de que algumas categorias têm maior poder do que outras para se opor aos comandos da BME, quando não são de seu interesse. Além disso, quando há convergência entre a categoria da BME e aquela sob seu comando, sendo essa “poderosamente autônoma”, mais difícil será a implementação de políticas e diretrizes do alto escalão que sejam por eles vistas como contrárias aos seus interesses ou percepções acerca de qual deve ser a sua atuação.

No entanto, também lembram que a própria BME pode, independentemente da vontade da burocracia sob seu comando, não seguir os comandos dos seus superiores hierárquicos, como salientado pelo modelo de Floyd e Wooldridge (1992).

Nesse sentido, enfatizam que muita autonomia para a BME pode ser deletéria. No caso dos hospitais (assim como boa parte dos serviços públicos), algum grau de autonomia é importante para possibilitar adaptações locais, mas muita autonomia da BME pode gerar grande variação nos resultados alcançados por serviços públicos similares, conforme demonstraram Oliveira e Abrucio (2011) ao analisarem os hospitais públicos do Estado de São Paulo. Ademais, com a centralização decisória de uma série de políticas públicas, processo esse que vem ocorrendo em várias democracias que haviam promovido, nos anos 1980 e 1990, intensa descentralização, acaba-se gerando regulamentações governamentais e controles sobre as políticas públicas para garantir o alcance de metas e padrões de eficiência que demandam a diminuição da autonomia da burocracia atuante no nível local (CURRIE; PROCTER, 2003, p. 1340).

Enfim, o que os trabalhos das diferentes áreas de políticas públicas demonstraram foi que as características definidoras dessa burocracia, embora presentes nos distintos setores de atuação, são também influenciadas pelo contexto no qual as organizações agem, por um lado, e

pelas lógicas internas de cada área de política pública e categorias profissionais que nelas atuam, por outro.

## **Considerações finais**

Definidos como aqueles que interagem tanto com o alto escalão quanto com a burocracia implementadora, detentores de conhecimento técnico para a liderança dessa, bem como de habilidade de diálogo técnico e político com a burocracia formuladora, os burocratas de médio escalão são, portanto, peças-chave do complexo emaranhado de interações que envolvem a implementação de políticas públicas. Dessa forma, o foco na atuação desses agentes e nas relações que se estabelecem a partir deles expande nossas capacidades de compreender os processos de produção de políticas públicas.

Apresentar essa perspectiva foi o principal objetivo do presente artigo, o qual buscou sistematizar e destacar diferentes olhares promovidos pela literatura especializada para se refletir sobre os burocratas de médio escalão. Três dimensões da atuação desses atores foram analisadas:

- (a) seus papéis, funções e “lugares”;
- (b) as perspectivas analíticas a partir das quais são observados; e
- (c) a sua atuação nas políticas públicas setoriais. Em cada uma dessas dimensões, buscou-se retratar a diversidade de abordagens e tratamentos ao burocrata de médio escalão e sua atuação e influência sobre os processos de produção de políticas, como, por exemplo, em comparações entre os setores público e privado e entre distintas áreas de atuação do Estado.

Dois aspectos merecem destaque a partir da revisão bibliográfica aqui empreendida. Em primeiro lugar, percebeu-se que, da mesma forma que a organização e a operação do Estado têm se complexificado ao longo do tempo – partindo de um padrão marcado pela predominância de arranjos hierárquicos para padrões que mesclam os princípios do mercado e das redes –, mais sofisticadas precisam ser as perspectivas analíticas para interpretação da atuação de atores burocráticos. A revisão da literatura

demonstra que as abordagens analíticas mais recentes têm procurado introduzir um componente relacional-interativo às perspectivas anteriores (estrutural e individual-competitiva).

Em segundo lugar, explicitam-se as ausências existentes na literatura nacional, no que tange à relevância e centralidade desse ator. Como indicado ao longo do texto, maior atenção aos BMEs nas análises dos processos de produção de políticas públicas oferece ganhos analíticos e interpretativos importantes. Compreender a atuação dessa burocracia específica nos diferentes contextos e áreas de políticas públicas, sua relação “para cima” e “para baixo” e os efeitos dessa atuação para a implementação (e reformulação) das políticas é o desafio que a literatura brasileira do campo de políticas públicas terá que enfrentar, com vistas a compreender de maneira mais ampla a complexa rede de relacionamentos e interações que envolvem esses processos.

## Referências bibliográficas

- ABERBACH, J. D.; ROCKMAN, B. A. Bureaucrats and politicians: a report on the administrative elites project. *Australian Journal of Public Administration*, v. 50, p. 203–217, 1991.
- ALEXANDER, D.; LEWIS, J. M.; CONSIDINE, M. How politicians and bureaucrats network: a comparison across governments. *Public Administration*, v. 89, p. 1274–1292, 2011.
- BACON, K.; BUNCH, R.; CAMERON, C. D.; DEIS, R.; MORGAN, D. What middle managers do in local government: stewardship of the public trust and the limits of reinventing government. *Public Administration Review*, v. 56, nº 4 (July-August), p.359-366, 1996.
- BIANCCHI, T. *Redistribution within a democratic society: the “finished business” of the italian agrarian reform*. Dissertação (Ph.D) - Department of Urban Studies and Planning, Massachusetts Institute of Technology, 2002.
- BRETON, A.; WINTROBE, Ronald. The bureaucracy of murder revisited. *Journal of Political Economy*, v. 94, nº 5, p.905-926, Oct. 1986.
- BUCHANAN, J. M.; GORDON, T. *The calculus of consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.
- CATTONAR, B. Evolução do modo de regulação escolar e reestruturação da função de diretor de escola. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 44, 2006.
- CHAREANPUNSIRIKULA, S.; WOOD, R. C. Mintzberg, managers and methodology: some observations from a study of hotel general managers. *Tourism Management*, nº 23, p.551–556, 2002.
- CHEN, C. A.; BOZEMAN, B. Am I a public servant or am I a pathogen? Public managers’ sector comparison of worker abilities. *Public Administration*, 2014.

- COOPER, C; KNOTTS, G., *et al.* Taking personality seriously: the Five-Factor Model and public management. *American Review of Public Administration*, v. 43, p. 397-415, 2012.
- CURRIE, G.; PROCTER, S. The antecedents of middle managers' strategic contribution: the case of a professional. *Journal of Management Studies*, v. 42, nº 7, p.99-117, November 2005.
- DALTON, M. *Men who manage*. New York: John Wiley & Sons, 1959.
- DEMIR, T.; REDDICK, C. Understanding shared roles in policy and administration: an empirical study of council-manager relations. *Public Administration Review*, v. 72, nº 4, p. 526–535, July/August 2012.
- FALAVIGNA, G.; IPPOLITTI, R.; MANELLO, A. Hospital organization and performance: a directional distance function approach. *Health Care Management Science*, v. 16, p. 139-151, 2013.
- FARIA, C. A. P. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, nº 51, p. 21-30, 2003.
- FLOYD, S. W.; WOOLDRIDGE, B. Middle management involvement in strategy and its association with strategic type: a research note. *Strategic Management Journal*, 1992.
- GAINS, F.; JOHN, P. What do bureaucrats like doing? Bureaucratic preferences in response to institutional reform. *Public Administration Review*, v. 70, p. 455–463, 2010.
- HALLET, T. The myth incarnate: recoupling processes, turmoil, and inhabited institutions in an urban elementary school. *American Sociological Review* v. 75, nº 1, p.52-74, February 2010.
- HALLET, T., VENTRESCA, M. Inhabited institutions: social interactions and organizational forms in Gouldner's patterns of industrial bureaucracy. *Theory and Society*, v. 35, nº 2, p. 213-236, 2006.
- HEIMER, C. Resilience in the middle. *Annals of American Academy of Political and Social Science*, v. 649, nº 1, p. 139-156, September 2013.
- HOWLETT, M. Public managers as the missing variable in policy studies: an empirical investigation using canadian data. *Review of Policy Research*, v. 28, nº 3, p. 247–263, May 2011.
- HUISING, R.; SILBEY, S. S. Governing the gap: forging safe science through relational regulation. *Regulation & Governance*, v. 5, p. 14–42, 2011.
- JACOBSEN, D. I. Local authority bureaucracies: responsible, representative, or divergent? Evidence from small political systems in Norway. *Public Administration*, v. 90, p. 1067–1087, 2012.
- JACOBSON, W. S. Creating a motivated workforce: how organizations can enhance and develop public service motivation (PSM). *Public Personnel Management*, nº 40, v. 3 (Fall), p. 215, 2011.
- JOHANSSON, V. Negotiating bureaucrats. *Public Administration*, v. 90, nº 4, p. 1032–1046, December 2012.
- KANASHIRO, F.; MENEGHETTI, J. Burocracia como organização, poder e controle. *Revista de Administração de Empresas*, v. 51, nº 5, set/out. 2011.
- KAUFMAN, H. *The forest ranger: a study in administrative behavior*. Baltimore: Johns Hopkins Press, 1960.

- KEISER, L. Understanding street-level bureaucrats' decision making: determining eligibility in the Social Security Disability Program. *Public Administration Review*, v. 70, nº 2, p. 247–257, March/April 2010.
- KELLY, J.; GENNARD, J. Business strategic decision making: the role and influence of directors. *Human Resource Management Journal*, v. 17, nº 2, p.99–117, 2007.
- KHALIL, D; KIM, J. Contracts offered by bureaucrats. *RAND Journal of Economics*, v. 44, nº 4 (Winter), p. 686–711, 2013.
- KLEIN, P. G.; MAHONEY, J. T.; MCGAHAN, A. M.; PITELIS, C. N. Capabilities and strategic entrepreneurship in public organizations strat. *Entrepreneurship Journal*, v. 7, p. 70–91, 2013.
- KURATKO, D.; IRELAND, R. D.; COVIN, J.; HORNSBY, J. A model of middle-level managers' entrepreneurial behavior. *Entrepreneurship Theory & Practice*, p.699-716, November 2005.
- LEE, Y; WILKINS, V. More similarities or more differences? Comparing public and nonprofit managers' job motivations. *Public Administration Review*, v. 71, nº 1, p. 45–56, January/February 2011.
- LEWIS, G. B. Men and women toward the top: backgrounds, careers, and potential of federal middle managers. *Public Personnel Management*, v. 21, nº 4 (Winter), p. 473, 1992.
- LIPSKY, M. *Street-Level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Russel Sage Foundation, New York, 1980.
- LOTTA, G. S. *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 (Doutorado) - Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política, São Paulo, 2010.
- MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. *Rediscovering institutions*. Toronto: Free Press, 1989.
- MCGURK, P. The realities of management and leadership development for public managers. *International Journal of Public Sector Management*, v. 22, nº 6, p.464–477, 2009.
- MEYER, R.; EGGER-PEITLER, I.; HÖLLERER, M; HAMMERSCHMID, G. Of bureaucrats and passionate public managers: institutional logics, executive identities, and public service motivation. *Public Administration*, 2013.
- MINTZBERG, H. *The nature of managerial work*. New York: Harper & Row, 1973.
- MOE, T. The new economics of organization. *American Journal of political Science*, v. 28, p.39–777, 1984.
- MONTEIRO, L. Reforma da administração pública e carreiras de Estado: o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental no Poder Executivo federal. *Revista de Administração Pública*, v. 47, nº 5, 2013.
- NARAYANAN, V.K.; FAHEY, L. The micro-politics of strategy formulation. *Academy of Management Review*, v. 7, nº 1., p.25–34, 1982.
- NISKANEN, W. A. *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine Atherton, 1971.
- OLIVEIRA, F.; SANT'ANNA, A; VAZ, S. Liderança no contexto da nova administração pública: uma análise sob a perspectiva de gestores públicos de Minas Gerais e Rio de Janeiro. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 44, nº 6, Nov./Dec. 2010.

- OLIVEIRA, V. E. Instituições, burocracia e produção de políticas públicas: o caso da política estadual de saúde. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 33., Caxambu, MG, 2009.
- OLIVEIRA, V. E.; ABRUCIO, F. L. Entre a política e a burocracia: a importância dos burocratas de nível médio para a produção de políticas públicas em saúde e educação. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35., Caxambu, MG, 2011.
- PARKA, S; RAINEYB, H. Work motivation and social communication among public managers. *The International Journal of Human Resource Management*, Volume 23, Issue 13, 2012.
- PEREIRA, A. L. C.; SILVA, A. B. As competências gerenciais nas instituições federais de educação superior. *Cadernos EBAPE*, v. 9, 2011.
- PIRES, R. Burocracias, gerentes e suas “histórias de implementação”: narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. In: FARIA, C. A. P. (Org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, p.182-220, 2012.
- PONOMARIOV, B. L.; BOARDMAN, P. C. Organizational pathology compared to what? Impacts of job characteristics and career trajectory on perceptions of organizational red tape. *Public Administration Review*, v. 71, p. 582–597, 2011.
- ROCHA, C. V. Anatomia de uma reforma: descentralização da educação pública de Minas Gerais e mudança institucional. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, v. 46, nº 3, p. 557-592, 2003.
- SABHARWAL, M. From glass ceiling to glass cliff: women in senior executive service. *Journal of Public Administration, Research & Theory*, June 2013.
- SANTANA, L. L. S. et al. Gestores escolares da rede públicas em MG: fatores de satisfação no trabalho. *Educação em Revista*, v. 28, nº 1, 2012.
- SCHNEIDER, B. R. *Burocracia pública e política industrial no Brasil*. São Paulo: Sumaré, 1994.
- SILVA, J.M.A. A construção de identidade de diretores: discurso oficial e prática. *Educação em Revista*, v. 27, nº 3, 2011.
- SOFER, C. Post bureaucratic organizations and managers. *OMEGA, The International Journal of Management Science*, v. 2, nº 3, p.313–334, 1974.
- THIEL, S.; STEIJN, B.; ALLIX, M. New Public Managers in Europe’ changes and trends. In: ENCONTRO DA SOCIEDADE INTERNACIONAL DE PESQUISA EM GESTÃO PÚBLICA (IRSPM), 9., Milão, 5-8 de abril de 2005.
- THOMAS, R.; LINSTEAD, A. Losing the plot? Middle managers and identity. *Organization*, v. 9, nº 1, p.71–93, 2002.
- VAKKURI, J. Struggling with ambiguity: public managers as user of NPM-Oriented Management Instruments. *Public Administration*, v. 88, nº 4, p. 999–1024, December 2010.
- VIE, O. E. Have post-bureaucratic changes occurred in managerial work? *European Management Journal*, nº 28, p.182– 194, 2010.
- WEBER, M. *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro, Ed. Guanabara, 1981.
- WILSON, J. Q. *Varieties of police behavior: the management of law and order in eight communities*. Cambridge: Harvard University Press, 1968.
- WISE, L. R. Bureaucratic posture: on the need for a composite theory of bureaucratic behavior. *Public Administration Review*, v. 64, nº 6, p.669–680, November/December 2004.

WITESMAN, E.; WALTERS, L. Public service values: a new approach to the study of motivation in the public sphere. *Public Administration*, 2013.

WU X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M; SCOTT, F. *The public policy primer: managing the policy process*. Routledge, 2010.

YESILKAGIT, K.; THIEL, S. Political Influence and Bureaucratic Autonomy. *Public Organization Review*, nº 8, p.137–153, 2008.





## CAPÍTULO 2 – BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO NOS SETORES GOVERNAMENTAIS: SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS

*Pedro Luiz Costa Cavalcante*

*Marizaura Reis de Souza Camões*

*Márcia Nascimento Henriques Knop*

O objetivo principal do presente capítulo é identificar eventuais semelhanças e diferenças entre os burocratas que atuam em diversos setores de políticas públicas do Governo Federal. O trabalho aborda os burocratas que ocupam cargos intermediários na estrutura da administração pública federal, os denominados burocratas de médio escalão, doravante BME. Almeja-se, assim, avançar na caracterização desses profissionais que exercem papel-chave no processo de *policymaking*<sup>1</sup> de ações governamentais.

É notório que a burocracia é um dos pilares institucionais para o funcionamento do Estado e, por esta razão, a literatura sobre o tema vem promovendo contribuições relevantes para a compreensão da atuação dos servidores públicos na provisão de serviços aos cidadãos. Diante da sua complexidade, os estudos englobam uma ampla gama de abordagens, tais como a histórica discussão da separação entre política e administração, o papel das burocracias frente às reformas administrativas e a questão da profissionalização da burocracia.

Mais recentemente, estudiosos do campo de burocracia vêm se debruçando na investigação da sua forma de funcionamento e na variedade de sua composição. Os estudos focam predominantemente em dois segmentos: os burocratas de nível de rua (*street level bureaucrats*) e o alto

---

<sup>1</sup> *Policymaking* é um termo em inglês que sintetiza os principais estágios do processo de políticas públicas: formação da agenda, formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

escalão governamental. Entretanto, é ainda embrionária a linha de pesquisa que investiga o papel dos burocratas que ocupam postos intermediários em todo o processo de *policymaking*, desde a formulação à avaliação e monitoramento, perpassando pela implementação de políticas públicas (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014). O presente trabalho se propõe a analisar esse segmento, porém, com a preocupação central de explorar as similaridades e diferenças entre as burocracias de médio escalão dentro do governo, ou seja, entre diferentes setores de atuação governamental.

Estudos de ciência política e administração pública há décadas procuram analisar padrões distintos de interação entre atores no processo de políticas públicas. Nesse sentido, a literatura avançou na compreensão da coexistência de subsistemas de políticas dentro do sistema político, a partir de modelos analíticos vastamente replicados, como o *advocacy coalition framework* (SABATIER, 1999), comunidades epistêmicas (HAAS, 1992) e redes de políticas públicas (BORZEL, 1998). Todas as abordagens convergem para a percepção de que a compreensão do funcionamento e dos resultados das ações governamentais pressupõe o reconhecimento da existência de um conjunto amplo de atores, características e normas de procedimentos que variam de acordo com o a área ou tema das políticas públicas (*policy issue*).

Embora em menor intensidade, esse pressuposto tem se aplicado às análises mais restritas aos estudos de burocracia. Na literatura nacional e internacional, conforme será discutido na seção seguinte, nota-se que as pesquisas vêm cada vez mais ressaltando padrões heterogêneos desses burocratas. As análises são relevantes na medida em que contribuem para um retrato mais fidedigno de aspectos centrais à compreensão do comportamento desses atores e, por conseguinte, do funcionamento da administração pública.

Nessa direção, este capítulo se dedica a comparar os burocratas de médio escalão do Governo Federal de diferentes setores do governo sob três óticas principais: perfil, trajetória e atuação. Para tanto, a pesquisa utiliza os resultados do *survey* aplicado pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap) em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e a Universidade Federal do ABC (UFABC).

O *survey* teve como público-alvo os ocupantes de cargos de direção e assessoramento (DAS) de níveis 1 a 5 e equivalentes do Executivo federal, e sua finalidade precípua foi descrever aspectos centrais desses burocratas, de modo a subsidiar a caracterização do BME. A base teórica que fundamentou as questões advém da literatura sobre burocracia, sobretudo da ciência política e da administração pública (ENAP, 2014).

Para fins de análise deste capítulo, duas escolhas importantes foram tomadas. Primeiro, o foco em todos os ocupantes de cargos DAS 1 a 5 dentro da estrutura do Executivo federal que responderam completamente ao *survey*. Tal segmento situa-se no nível intermediário da burocracia, haja vista que estão acima da grande maioria dos servidores que não possuem cargos de DAS ou equivalentes e abaixo dos cargos de DAS 6, de Natureza Especial e de Ministro, que possuem características mais próximas do que a literatura conceitua como alto escalão ou dirigentes públicos de natureza política (LOUREIRO; ABRUCIO; PACHECO, 2010; D'ARAÚJO, 2009). A segunda opção envolve a divisão dos setores governamentais. O conjunto de ministérios é desagregado em quatro grandes grupos: i) social; ii) infraestrutura; iii) econômico e; iv) órgãos centrais (Tabela A do Anexo).

A partir dessa base de dados, o trabalho desenvolve análise descritiva, análise de variância (Anova) e teste do qui-quadrado com vistas a explorar eventuais padrões de respostas entre os setores. Os resultados das análises, de caráter mais exploratório, confirmam algumas premissas esperadas. Quanto ao perfil, observa-se a participação feminina equilibrada apenas na área social, enquanto que os profissionais com maior nível educacional encontram-se no setor de infraestrutura. Independentemente do setor, a maior parcela de experiência profissional da burocracia de médio escalão advém da administração pública federal. Entretanto, se, por um lado, os servidores da área social possuem mais experiência nos governos subnacionais e nas entidades sem fins lucrativos, por outro, os burocratas dos setores econômico e de infraestrutura passaram mais tempo da carreira na iniciativa privada.

No que tange à atuação, o dado mais relevante revela que o burocrata de médio escalão está mais voltado para as atividades internas à organização e, conseqüentemente, sua interação é muito mais frequente

com superiores, subordinados e colegas que com atores externos ao órgão. O que diferencia os setores é a forte atuação da área social junto a cidadãos, estados e municípios, especialmente quando comparada ao setor econômico que, por sua vez, se relaciona mais fortemente com entidades privadas. Em relação aos aspectos que interferem na nomeação, os burocratas dos setores social e infraestrutura percebem a afinidade político partidária e a rede de relacionamento como mais intervenientes que os demais critérios e, em contrapartida, os setores econômico e os órgãos centrais percebem a experiência e a competência técnica como critérios mais relevantes para a nomeação.

Além dessa introdução, o capítulo está organizado em mais quatro partes. Na seção seguinte, apresentamos o arcabouço teórico, dedicado a comparar distintos aspectos de áreas de políticas públicas dentro da burocracia estatal. Na seção três, as estratégias metodológicas são apresentadas e, em seguida, as análises empíricas debatidas. Por fim, traçamos algumas conclusões e sugerimos possível agenda de pesquisa futura.

## **Perfis, trajetórias e atuação dos burocratas na literatura corrente**

Baseada na literatura nacional e internacional, essa seção apresenta alguns trabalhos que discutem os perfis, as trajetórias e a atuação dos burocratas. Em consonância com o objetivo proposto neste capítulo, buscamos apresentar as diferentes abordagens que descrevem semelhanças e diferenças desses atores entre setores do governo e entre áreas de políticas públicas. Almeja-se, assim, fundamentar teoricamente nossa análise empírica, focada na burocracia de médio escalão. Embora a já mencionada carência da literatura sobre esse segmento nos obriga a não se restringir a ele.

### **A composição da burocracia entre os setores do governo**

A dinâmica dos cargos de confiança e os fatores que afetam a composição da burocracia têm sido tema de alguns trabalhos recentes no Brasil, e começam a levantar proposições importantes sobre o assunto. Parte

considerável desses estudos foca sua análise nos cargos com função de *policymaking*, geralmente relacionados aos ocupantes de cargos de direção e assessoramento superiores (DAS) do nível 4 e superiores.

Embora não exista uma classificação oficial, nem uniformidade na literatura brasileira, os estudos nacionais tendem a considerar os cargos de DAS, níveis 5 e 6, e os de Natureza Especial (NE) como instâncias gerenciais. Na estrutura da administração pública federal, esses cargos ocupam posição logo abaixo dos ministros de Estado. No entanto, de acordo com D'Araújo (2009), no cotidiano, o nível gerencial desses cargos irá variar de acordo com alguns fatores, como o perfil dos seus ocupantes, a forma de gestão do órgão em que estão inseridos e o tipo de liderança exercida pelos ministros.

Loureiro *et al.* (1998) afirmam que os ocupantes do alto escalão do serviço público federal podem ser definidos como decisores com responsabilidade política (*policymakers*), que reúnem características de burocratas e de políticos simultaneamente. Seria, portanto, um profissional híbrido, responsável por uma gestão eficiente e, ao mesmo tempo, por atender aos objetivos políticos da agenda do governo.

Olivieri (2007), ao estudar a elite do Banco Central do Brasil, também fala desse profissional híbrido, com experiências e competências profissionais mistas (técnicas e políticas), com capacidade para atuar tanto na formulação e implementação de políticas públicas quanto na regulação do mercado. Para a escolha dos dirigentes do Banco Central, a autora ressalta que o critério técnico é fundamental. No entanto, a nomeação depende também de relações pessoais que se estabelecem em uma rede social pela circulação por cargos em instituições públicas, privadas e acadêmicas.

Sobre a dinâmica dos cargos, Praça, Freitas e Hoepers (2012), em pesquisa realizada com 69 órgãos do Governo Federal, estudaram a rotatividade dos cargos de DAS, nos anos de 2010 e 2011. Entre os achados, observaram que funcionários de confiança com funções de *policymaking* (definidos no estudo como ocupantes de DAS 4 a 6) nos ministérios são mais afetados pela mudança de chefia do que os demais funcionários.

No entanto, a mesma pesquisa, ao analisar os funcionários de confiança de modo geral (DAS 1 a 6), mostra que mudanças na direção dos ministérios não necessariamente se refletem em mudanças na composição dos cargos de confiança. Conforme os autores, isso pode ser uma evidência de que os ministros valorizam a *expertise* (medida por tempo de serviço público) de funcionários de confiança que já estavam no ministério. Sobre esse aspecto, os autores ainda mostram outra evidência. No período do estudo (2010-2011), cerca de 2% da amostra pesquisada dos funcionários ocupantes de DAS era filiada a partidos de oposição ao governo (Partido da Social Democracia Brasileira ou Democratas)<sup>2</sup>, alocados principalmente nos Ministérios da Fazenda, da Saúde e do Planejamento. Cinco por cento deles ocupavam cargos DAS 5 e 6. Apesar do baixo percentual, isso evidencia uma tendência de valorização dos *experts*, e não apenas de questões partidárias nas nomeações. O estudo afirma ainda que essa hipótese já havia sido levantada pela literatura para as burocracias da área econômica, mas os dados mostram a possibilidade de estendê-la para as burocracias da área social (Ministério da Saúde). Outro resultado interessante é que, diferente da expectativa, funcionários de confiança da Presidência da República (incluindo a Casa Civil e excluindo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); Advocacia-Geral da União (AGU); Controladoria-Geral da União – CGU) apresentam, em média, a mesma taxa de permanência que funcionários de outros órgãos.

Em estudo realizado em 101 órgãos do Governo Federal, Barberia e Praça (2014) mostram que, no Brasil, os servidores públicos que possuem *expertise* administrativa<sup>3</sup> (capacidade de lidar com as especificidades da burocracia) têm maior probabilidade de serem nomeados para cargos da alta burocracia (DAS 5 e 6), principalmente no caso de órgãos do setor de infraestrutura.

---

<sup>2</sup> No mesmo período, cerca de 4% (913) dos funcionários ocupantes de DAS eram filiados ao Partido dos Trabalhadores (PT) e pouco menos de 2% (398) eram filiados ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) - conforme dados disponíveis em Praça, Freitas e Hoepers (2012).

<sup>3</sup> No original, *administrative expertise*.

O mesmo estudo sugere que a afiliação partidária é um fator importante para explicar as nomeações da alta burocracia, e a importância da afiliação partidária varia conforme os setores do governo. Os setores que são mais propensos a nomear pessoas filiadas ao partido da ocasião (Partido dos Trabalhadores - PT) são infraestrutura, área jurídica<sup>4</sup> (no original, *legal policy*) e Presidência. Já os setores de economia e social apresentaram, comparativamente, menos ocupantes de DAS filiados ao PT.

O estudo mostra ainda que, para alguns setores do governo, outro fator importante para as nomeações é a “*agency expertise*” (conhecimento específico em políticas de um determinado setor). Servidores que possuem “*agency expertise*” têm maior probabilidade de serem nomeados para cargos da alta burocracia no setor de economia.

Na mesma direção, a pesquisa de D’Araújo (2009) também trouxe dados importantes sobre a valorização da experiência profissional dos ocupantes de cargos de confiança. Segundo o estudo, no primeiro Governo Lula, os percentuais de servidores da alta burocracia que já apresentavam experiência em cargos de “direção e assessoramento superior” eram os seguintes: 52% dos ocupantes de DAS 5, 39,6% dos ocupantes de DAS 6 e 44,4% dos ocupantes de cargos de NE. Em relação ao segundo governo, observa-se que mais de 80% dos DAS 5 e 6 e de 90% dos NE já tinham experiência em cargos de “direção e assessoramento superior”. De acordo com D’Araújo (2009), os dados sugerem que há certa estabilidade de quadros e que parte significativa deles não tem sido ocupada por estreates.

Em relação à rotatividade dos cargos de DAS, Lopez, Bugarin e Bugarin (2014) mostraram diferenças entre as áreas econômica e social<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Os autores do estudo classificaram como área jurídica os seguintes órgãos: Advocacia-Geral da União (AGU), Controladoria-Geral da União (CGU), Defensoria Pública da União (DPU), Departamento de Polícia Federal (DPF), Departamento de Polícia Rodoviária Federal (DPRF), Ministério da Justiça (MJ) e Procuradoria-Geral da República (PGR).

<sup>5</sup> Os autores do estudo citado classificaram como área econômica os ministérios da Fazenda (MF), do Planejamento (MP) e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC); e como área social, os ministérios da Saúde (MS), da Educação (MEC) e da Cultura (MinC).



Ao calcular as taxas de rotatividade dos DAS 4 a 6 dessas duas áreas, no período de 1999 a 2012, verificou-se, principalmente a partir de 2003, que a taxa de rotatividade da área social era sempre mais alta que a da área econômica. Para ilustrar, em 2003, a taxa de rotatividade dos DAS 4 a 6 na área social foi de 76,1%, enquanto na área econômica foi de 46,6%; em 2007, a mesma taxa na área social foi de 40,2%, e na área econômica, 24,5%; e, em 2011, 48,3% e 37,6%, respectivamente.

A mesma pesquisa mostrou ainda que a mudança de partido da Presidência leva a uma recomposição dos cargos em comissão. Essa recomposição é mais acentuada quanto mais alto for o cargo comissionado. Para exemplificar, o estudo apontou que a taxa de rotatividade no primeiro ano do Governo Lula (2003) foi de 43% para o DAS 1 e chegou a 91% para o DAS 6.

Como visto, alguns fatores parecem influenciar a composição da burocracia, tais como: mudança de chefia nos ministérios; mudanças de governo; afiliação partidária e experiência profissional. Em relação a esses fatores, há algumas diferenças entre setores do governo. Nesse sentido, o setor de economia, por exemplo, tende a valorizar a “*agency expertise*” para nomear cargos da alta burocracia. Já em relação à afiliação partidária, os setores de infraestrutura, área jurídica e Presidência são mais propensos a nomear pessoas filiadas ao partido da ocasião. Quanto às taxas de rotatividade dos DAS 4 a 6, o setor social apresentou taxas maiores quando comparado ao setor econômico.

Apesar do avanço dos estudos, a literatura sobre comparações na composição da burocracia nos diferentes setores de governo ainda é pouco abrangente e enfatiza os ocupantes de DAS 4 a 6, de modo que pouca ou nenhuma ênfase é dada aos ocupantes de DAS 1 a 3.

## **A discricionariedade dos atores de diferentes áreas de políticas públicas**

Na literatura de políticas públicas, vários autores nacionais e estrangeiros concordam com a ideia de que a burocracia de nível de rua exerce um papel importante no processo de implementação, ao tomar

decisões discricionárias na interação direta com os cidadãos (TUMMERS; BEKKERS, 2014; BRODKIN, 2007, 2011; LOTTA, 2012; PIRES, 2009).

O termo “burocratas de nível de rua” é tradução literal para o português da expressão utilizada por Lipsky (1980) *street level bureaucrats*, para referir-se aos servidores públicos que interagem diretamente com os cidadãos e que representam a linha de frente da política do governo<sup>6</sup>.

Partindo do pressuposto de que há discricionariedade na burocracia de nível de rua, os trabalhos atuais concentram-se em discutir como isso ocorre e quais são as implicações para as diferentes áreas de políticas públicas quanto à sua trajetória, resultados e seu desenho.

Na área de saúde, Tummers e Bekkers (2014), em pesquisa realizada com 1.317 profissionais de saúde, mostram que a discricionariedade influencia a disposição do burocrata para implementar a política. Quando o burocrata percebe que tem autonomia para ajustar a política às necessidades e desejos do cidadão, esse tende a dar relevância/significado para a política, e esse efeito positivo da discricionariedade aumenta a disposição do burocrata para implementar a política.

No Brasil, o trabalho de Lotta (2012), ao estudar a implementação de um programa de saúde, destaca o papel da interação entre burocratas de nível de rua e usuários da política. O estudo mostra que as ações dos burocratas são realizadas a partir da relação que desenvolvem com outros atores (usuários e outros profissionais). A autora defende que a interação é um possível modificador do próprio processo de implementação. A perspectiva relacional da interação entre os atores tem sido recorrente nos trabalhos atuais sobre a burocracia e voltaremos a esse ponto na próxima seção.

Ao investigar os fiscais do trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego, Pires (2009) busca explicar a variação nos resultados de políticas públicas a partir de diferentes estilos de implementação (punitivo;

---

<sup>6</sup> Conforme Lipsky (1980), os burocratas de nível de rua seriam os servidores públicos que concedem o acesso a programas do governo e fornecem serviços dentro desses programas. Exemplos clássicos desses burocratas encontrados nos trabalhos do autor são assistentes sociais, policiais, professores, profissionais da saúde.

pedagógico; punitivo e pedagógico), baseando-se em literatura que reconhece o papel do indivíduo na burocracia. Assim, o autor defende que na prática da implementação existe um espaço para a tomada de decisão em relação a determinados aspectos da política.

Outro fator investigado em relação à discricionariedade é a influência da Nova Gestão Pública (*New Public Management*)<sup>7</sup> sobre o comportamento dos burocratas. Brodtkin (2011), em estudo realizado na cidade norte-americana de Chicago, investiga de que forma os preceitos da Nova Gestão Pública e a discricionariedade dos burocratas interagem no cotidiano das organizações. Como resultado, o estudo aponta que os burocratas de nível de rua não apenas respondem aos instrumentos de incentivo da Nova Gestão Pública, mas se utilizam de sua discricionariedade para ajustar-se a eles, desenvolvendo práticas informais não previstas pelos formuladores.

Soss, Fording e Schram (2011), em estudo realizado no Estado da Flórida (EUA), a fim de mostrar como as ferramentas da Nova Gestão Pública disciplinam os burocratas, argumentam que as decisões discricionárias dos burocratas de nível de rua não decorrem apenas de preferências individuais, mas são moldadas por rotinas, ferramentas e normas organizacionais.

Diante do exposto, nota-se que a discricionariedade dos burocratas está presente nas diferentes áreas de políticas públicas. Os autores reforçam que a imprevisibilidade de algumas situações no momento da implementação da política gera espaços para tomada de decisão de quem está na linha de frente. Também é relevante a constatação de que os preceitos da Nova Gestão Pública influenciam as decisões dos burocratas. Por fim, a ação dos burocratas também é explicada, em parte, por meio das interações com outros atores, com os quais se relaciona. A seguir, discutiremos esse aspecto de forma mais detida.

---

<sup>7</sup> Espécie de “rótulo” que passou a classificar uma miríade de contribuições de analistas, jornalistas e administradores, entre as quais se destaca, no âmbito da temática aqui abordada, o “Movimento por resultados” (*Performance Movement*), que visava construir estratégias que permitissem a avaliação da qualidade da ação pública por intermédio da mensuração objetiva dos resultados auferidos.

## O contexto e as relações dos burocratas nas diferentes áreas de políticas públicas

Quanto à abordagem analítica da atuação dos burocratas, parece haver nos últimos anos a emergência da perspectiva relacional, que ressalta a influência do contexto e das interações que ali se dão na atuação dos burocratas. Essa nova abordagem baseia-se nos conceitos de redes sociais e governança, e busca explicar o funcionamento das organizações estatais por meio das múltiplas redes de atores internos e externos ao Estado. Dessa forma, o desenho e o resultado das políticas seriam também influenciados pelas várias interações entre os agentes (MARQUES, 2000, 2003; FARIA, 2003).

Assim, na perspectiva relacional, ganha destaque o papel do chamado burocrata de médio escalão, geralmente definido como aquele que está na posição intermediária entre o topo e a base da organização, e que possui competências técnico-gerenciais, liderando equipes – e técnico-políticas – relacionando-se e negociando com o alto escalão<sup>8</sup> (PIRES, 2012).

É a posição intermediária do BME, relacionando-se tanto com subordinados e superiores hierárquicos quanto com atores externos, que permite supor a influência das interações entre os agentes na política pública, conforme sugerido pela perspectiva relacional.

Ilustrando o que foi dito acima, Alexander *et al.* (2011) analisaram políticos e burocratas de alto e médio escalão, num total de 765 atores de 11 municípios do Estado de Vitória na Austrália. A pesquisa buscou compreender as redes sociais desses atores para obtenção de informações estratégicas e conselhos. Apesar das variações entre os municípios, o estudo mostra que os BMEs são uma importante fonte de informações estratégicas para os políticos e para o alto escalão. Os autores revelaram também que os BMEs tendem a procurar seus pares para

---

<sup>8</sup> Todavia, ao se falar de burocrata de médio escalão, é importante ressaltar que, na literatura, há ambiguidades e dificuldades de se definir o próprio termo, dada a complexidade de tarefas assumidas pelos níveis intermediários. Ainda assim, no setor público, para fins de operacionalização do conceito, a definição que tem sido utilizada nos estudos desse ator atém-se às categorias intermediárias das estruturas de cargos de gerência.

conseguir informações e conselhos, o que demonstra certo grau de homofilia – princípio segundo o qual semelhanças individuais geram relações entre pessoas (BOTTERO, 2005).

Keiser (2010), em estudo realizado com implementadores de um programa social nos Estados Unidos, chega a conclusões convergentes com os estudos anteriormente citados. O primeiro achado é que a forma como os burocratas de nível de rua implementam a política é, em parte, influenciada pelo conhecimento das preferências e dos comportamentos de outros atores (pares e superiores hierárquicos) da organização com os quais se relacionam. Partindo desse pressuposto, caberia aos gerentes (ou burocratas de médio escalão) mediar a relação entre esses atores, de modo a alinhar a forma de implementação.

Johansson (2012), analisando gestores da área de infraestrutura na Suécia, em artigo com título sugestivo *“Negotiating bureaucrats”*, retrata o contexto desses burocratas-negociadores, cujo trabalho depende da interação constante com cidadãos, organizações e *stakeholders*. É a habilidade de negociação desses burocratas, seu conhecimento sobre os pontos de vista dos demais atores e sua capacidade de influência sobre esses que permitem dar continuidade às políticas que implementam.

A capacidade de influência dos gerentes também aparece no trabalho de Currie e Procter (2005), ao estudar o sistema de saúde inglês. Os autores revelam a influência dos BMEs nas estratégias de suas organizações. De acordo com o estudo, entre as habilidades dos BMEs, destaca-se o poder de persuasão, ao convencer seus superiores hierárquicos sobre suas ideias e, não raro, tornam-se os responsáveis pela elaboração do conteúdo das estratégias definidas.

Ainda sobre o trabalho de Currie e Procter (2005), chama a atenção outro fator importante que influencia a atuação dos burocratas – o poder de categorias profissionais coesas, como a dos médicos. No caso analisado, os próprios BMEs são parte da categoria que gerenciam (médicos). De acordo com os autores, vários outros estudos já haviam apontado o poder dos médicos de impor suas percepções e interesses sobre mudanças estratégicas nas organizações. Nesse contexto, os BMEs tendem a agir mais como “coadjuvantes” de processos de mudança do

que como líderes da mudança, uma vez que dificilmente irão propor algo que venha a desagradar a categoria profissional.

Assim, considerando que categorias profissionais possuem diferentes níveis de coesão e autonomia, o trabalho de Currie e Procter (2005) traz um elemento importante para analisarmos as políticas públicas por área. É possível inferir que, a depender do seu interesse, algumas categorias profissionais poderão apresentar maior resistência às ideias dos gerentes.

As pesquisas acima mostraram a influência das interações entre os agentes na atuação dos burocratas e a importância da perspectiva relacional para compreender o seu papel no *policymaking*. Independentemente da área de política pública na qual atua, o burocrata, principalmente aquele identificado como nível médio, parece reunir informações relevantes para a tomada de decisão, e interagir com vários outros atores (negociando, coordenando, gerenciando e mediando relações).

Em síntese, é nítida a diversificação de abordagens produzida pela linha de pesquisa sobre burocracia. A preocupação desta seção teórica foi justamente ressaltar essa variedade na literatura nacional e internacional, de modo a subsidiar análises comparadas que ressaltem diferenças e semelhanças entre os setores de governo e áreas de políticas públicas. Observa-se que, em boa medida, as dimensões de perfil, trajetória e atuação dos burocratas são bem discutidas, embora a burocracia de médio escalão não seja o objeto central da literatura. Um fator que colabora para isso é a inexistência de uma caracterização ou tipologia precisa e homogênea do BME. Não obstante, esse referencial teórico trouxe elementos importantes para as análises empíricas das dimensões supracitadas. A próxima seção apresenta a estratégia metodológica do estudo.

## **Estratégia metodológica**

Em função do caráter exploratório desta pesquisa, o estudo emprega, predominantemente, a análise descritiva dos dados. A base empírica é oriunda do *survey* da Pesquisa sobre Burocracia Federal, realizado pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), em parceria com a Universidade Federal do ABC (UFABC) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). O *survey*, questionário autoaplicado disponível *online* entre os meses de abril e junho de 2014, coletou informações acerca do perfil,

trajetória profissional e rotina de trabalho e de atuação dos servidores públicos ocupantes de cargos comissionados do Governo Federal. Mais especificamente, o foco foram os servidores públicos ocupantes de cargos DAS de nível 1 a 5 ou nomenclatura equivalente em distintas organizações governamentais da administração pública federal.

O questionário foi elaborado com vistas a descrever o perfil (profissional e sociodemográfico), a trajetória profissional e a atuação dos burocratas de médio escalão na administração pública federal. Para fins de análise comparada da burocracia, foi necessário dividir o conjunto de ministérios e secretarias/órgãos em quatro setores de governo: i) social; ii) infraestrutura; iii) econômico e; iv) órgãos centrais. Essa divisão fundamenta-se, predominantemente, na classificação utilizada pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG (BRASIL, 2012) e pode ser visualizada no anexo deste capítulo.

O universo do *survey* corresponde a cerca de 25 mil servidores<sup>9</sup>; entretanto, devido à indisponibilidade da listagem total de *e-mails* do público-alvo da pesquisa, foram alcançados cerca de 20 mil servidores que se encaixavam no perfil da pesquisa (ou aproximadamente 80% da população). Foram respondidos aproximadamente 9 mil questionários e, após a limpeza do banco, a amostra efetivamente alcançada foi de 7.223 respondentes (ou 28,51% da população). Trata-se, portanto, de uma amostragem não aleatória. Contudo, a amostra, além de ter um percentual alto, também é bastante representativa da população pesquisada, como é possível visualizar na Tabela 1. Ao segmentar a população e a amostra pelos conjuntos de DAS e pelos quatro grandes setores do governo, notam-se semelhanças entre os percentuais.

Dos 25.334 servidores nomeados, o grupo de DAS 1 a 3 possui 19.587 servidores (77,32%), ao passo que os DAS 4 e 5 são 5.747 (22,68%). Na amostra, os percentuais são semelhantes. Dos 7.223 respondentes, 5.254 respondentes (72,73%) possuem DAS 1 a 3, enquanto 1.969 respondentes (27,27%) correspondem aos DAS 4 e 5. Em relação aos

---

<sup>9</sup> Além dos cargos DAS, foram incluídos cargos gerenciais de agências reguladoras, Banco Central, Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) e Instituto Nacional de Propriedade Intelectual (INPI), que se equiparam hierarquicamente aos de DAS.

setores governamentais, a distribuição entre população e amostra também é equivalente, com uma presença um pouco maior dos DAS 4 e 5 para os órgãos centrais na amostra em relação à população.

**Tabela 1: Ocupantes de cargos de DAS e equivalentes, segundo o setor de governo**

Setor de Governo	População				Amostra			
	DAS 1 a 3 (total)	DAS 4 e 5 (total)	DAS 1 a 3 (%)	DAS 4 e 5 (%)	DAS 1 a 3 (total)	DAS 4 e 5 (total)	DAS 1 a 3 (%)	DAS 4 e 5 (%)
Social	6201	1710	78,38%	21,62%	1539	535	74,17%	25,83%
Infraestrutura	3800	1932	66,29%	33,71%	910	498	64,63%	35,37%
Econômico	5179	850	85,90%	14,10%	1368	254	84,34%	15,66%
Órgãos Centrais	4407	1255	74,26%	25,74%	1437	682	67,82%	32,18%
<b>Total</b>	<b>19587</b>	<b>5747</b>	<b>77,32%</b>	<b>22,68%</b>	<b>5254</b>	<b>1969</b>	<b>72,73%</b>	<b>27,27%</b>

Fonte: Portal da Transparência e Enap.

A partir dessa base de dados, as análises desta pesquisa procuram comparar os respondentes dos diferentes setores governamentais com base em vários aspectos contemplados pelas dimensões do *survey*. Além de comparação de médias, a pesquisa também emprega análise de variância (Anova), isto é, um teste paramétrico equivalente ao teste t (para dois grupos) que compara médias de três ou mais grupos. O teste inferencial Anova visa identificar diferenças entre médias de grupos (Hair *et al.*, 2005). Em todos os casos foram testados os pressupostos de homogeneidade da variância dos grupos. Em uma das questões, em virtude do tipo de escala de múltipla escolha, foi empregado o teste não paramétrico do qui-quadrado para aferir a diferença entre os setores.

## Semelhanças e divergências entre os burocratas de diferentes setores de governo

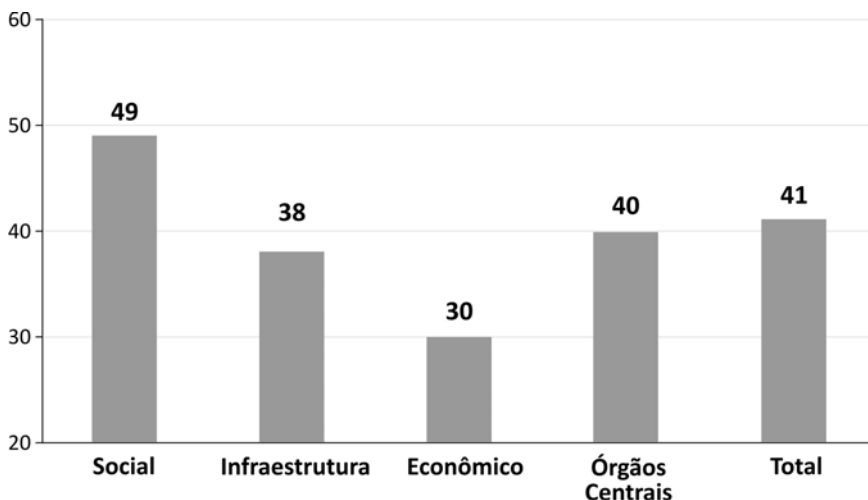
### Perfil e trajetória

Esta seção dedica-se a traçar análises comparativas sobre o perfil, trajetória profissional e atuação do burocrata de médio escalão do Governo Federal em seus distintos setores. A expectativa inicial é de identificação de padrões heterogêneos das médias dos indicadores entre os



setores nas diferentes dimensões, conforme preconiza a literatura (D'ARAÚJO, 2009; LOPEZ; BUGARIN; BUGARIN, 2014; BARBERIA; PRAÇA, 2014; CURRIE; PROCTER, 2005; KEISER, 2010).

**Figura 1: Participação feminina (%), por setor**

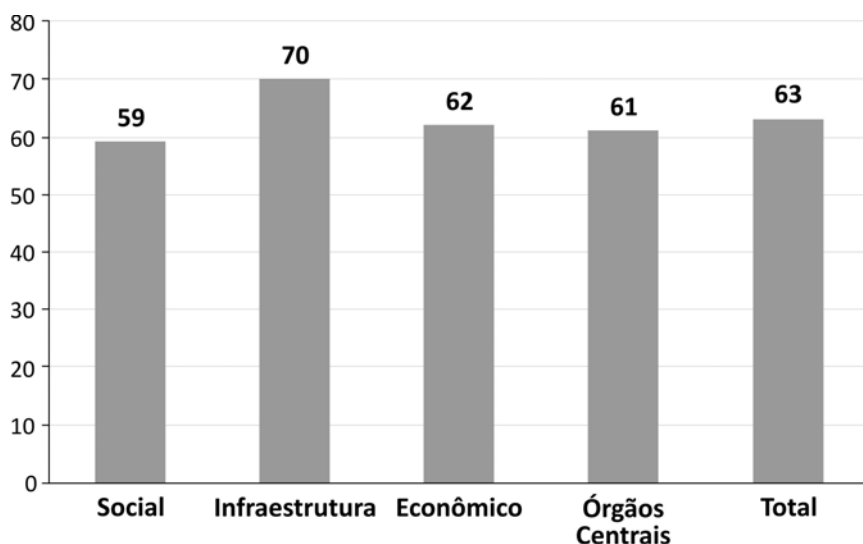


Fonte: Survey Burocratas de médio escalão do Governo Federal – Enap/Ipea.

Em relação ao gênero, é possível identificar diferenças significativas no perfil dos respondentes em cada um dos quatro setores, confirmados pelos testes de Anova das médias de percentual de mulheres em cada um dos quatro setores ( $F=55,49$ ;  $p<0,05$ ). Enquanto a participação feminina média do grupo analisado é de 41%, semelhante aos órgãos centrais, observa-se, na Figura 1, que não há uniformidade entre os setores de governo. Se por um lado, o setor de infraestrutura e, sobretudo, o setor econômico possuem uma parcela minoritária de mulheres, por outro, no setor social a relação é praticamente equilibrada. Esse último percentual, ultrapassa, inclusive, a participação total feminina no Poder Executivo (46%) e na ocupação dos cargos de DAS (43%) (BRASIL, 2013). Uma explicação para essa destacada representação feminina no setor social pode estar relacionada à tendência da concentração de mulheres em carreiras profissionais

voltadas às áreas de cuidado e assistência (educação, serviço social, enfermagem, nutrição etc), conforme demonstraram diversos estudos da sociologia e da psicologia (SHIMADA; MELO-SILVA, 2013; SAAVEDRA *et al.*, 2004; ALMEIDA *et al.*, 2006).

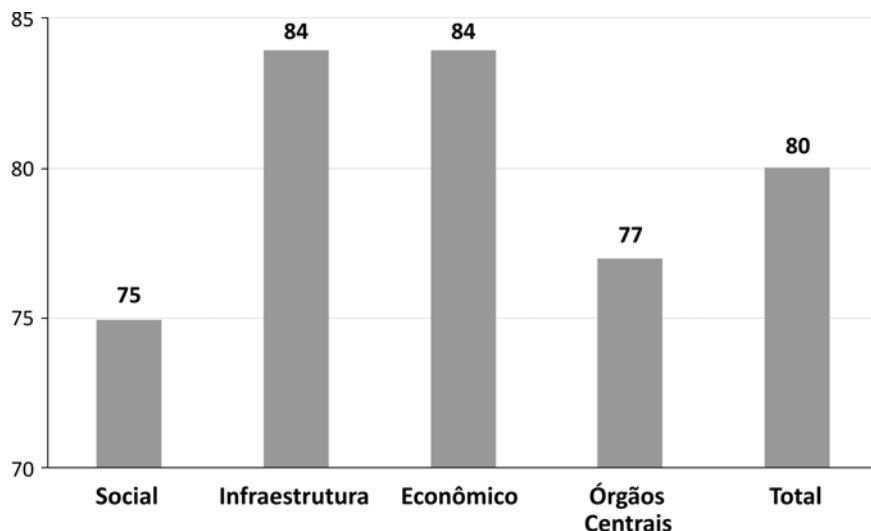
**Figura 2: Percentual de servidores (DAS) com pós-graduação, por setor**



Fonte: Survey Burocratas de médio escalão do Governo Federal – Enap/Ipea.

Outro aspecto importante para analisar o perfil dos burocratas está relacionado à formação educacional. A Figura 2 retrata o percentual de servidores ocupantes de DAS que possuem diploma de pós-graduação, seja *lato* ou *stricto sensu* (mestrado/doutorado). De modo geral, a qualificação dos burocratas de médio escalão é bastante elevada em todos os setores, em média 63% de pós-graduados. Do ponto de vista comparativo, os dados indicam que os setores social, econômico e órgãos centrais se assemelham nessa dimensão, enquanto que a área de infraestrutura apresenta um percentual mais elevado de burocratas com pós-graduação. Ambas as análises se confirmam nos testes de Anova, ou seja, não existem diferenças significativas entre as médias dos três setores, apenas na relação entre essas médias e o setor de infraestrutura ( $F=16,16, p<0,05$ ).

**Figura 3: Percentual de servidores (DAS) com vínculo, por setor**

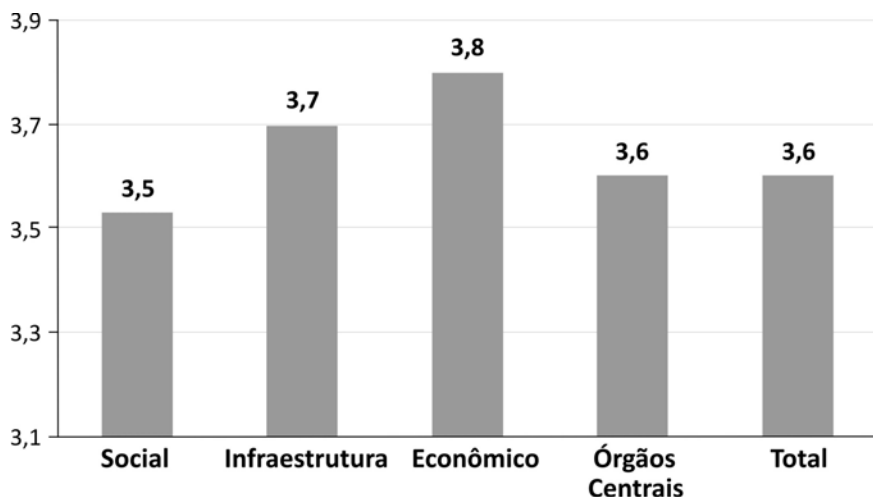


Fonte: *Survey* Burocratas de médio escalão do Governo Federal – Enap/Ipea.

Quanto ao vínculo do burocrata com a administração pública<sup>10</sup>, o teste Anova demonstra a existência de diferenças estatisticamente significativas nas médias da parcela de servidores que possuem vínculos na ocupação dos cargos de DAS entre os setores do governo ( $F=39,80$ ,  $p<0,05$ ). Destacam-se os setores social e órgãos centrais que possuem percentuais abaixo da média da amostra, mas que se aproximam da média dos ocupantes de DAS no Governo Federal, cerca de 75% (BRASIL, 2013). Por outro lado, os setores econômico e de infraestrutura superam bastante tanto a média da amostra quanto da população. Isto é, nesses últimos setores predominam a composição da burocracia de médio escalão com alto grau de participação de servidores com vínculo.

<sup>10</sup> São considerados “com vínculo” os servidores, ativos ou inativos, oriundos de órgão ou entidade de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, suas empresas públicas e sociedades de economia mista, ocupantes de cargo ou emprego permanente no qual ingressaram mediante concurso público ou, nos casos de ingresso anterior a 05 de outubro de 1988, mediante forma de provimento permitida pelo ordenamento da época de ingresso. A categoria “Sem Vínculo” corresponde àqueles que não se enquadram aos casos supracitados e foram nomeados para cargos de direção e assessoramento superior (DAS).

**Figura 4: Tempo médio em anos de ocupação do DAS, por setor**



Fonte: *Survey* Burocratas de médio escalão do Governo Federal – Enap/Ipea.

No que tange ao período em que o servidor público se mantém no cargo atual, o teste de análise de variância confirma estatisticamente a não existência de diferenças entre os setores de governo. A Figura 4 demonstra que os tempos médios de ocupação de DAS por setores são muito semelhantes. De modo geral, no momento em que o *survey* foi respondido pelos servidores, o tempo médio de ocupação no cargo era praticamente o mesmo do mandato presidencial em vigor. Ou seja, a grande maioria dos ocupantes de DAS ingressaram no cargo no início da atual administração e, em boa medida, mantém-se no cargo durante o mandato, padrão de comportamento que converge com os dados disponibilizados pelo Portal da Transparência, que incluem todos os cargos comissionados do Governo Federal.

Ademais, espera-se identificar diferenças entre os burocratas de médio escalão em suas trajetórias profissionais. Para essa análise, almejou-se mapear o histórico de cada burocrata nos seguintes setores: administração pública federal, governos subnacionais (estados e municípios), iniciativa privada e entidades sem fins lucrativos.

Em função das características dos setores de governo, com base no senso comum, a expectativa era, por um lado, que os burocratas da área social tivessem mais experiência em governos subnacionais e

entidades sem fins lucrativos e, por outro lado, que os servidores dos setores de infraestrutura e econômico tivessem mais tempo de atuação na iniciativa privada. As médias de anos de experiência em cada uma das áreas de atuação profissional, detalhadas na Tabela 2 a seguir, confirmam as expectativas. Os testes Anova apresentam significância estatística nas diferenças entre os grupos analisados ( $p < 0,05$ ).

**Tabela 2: Média de anos de experiência, por setor, segundo área de atuação**

	<b>Governo Federal</b> F=6,3	<b>Governos Subnacionais</b> F=19,6	<b>Iniciativa Privada</b> F=9,1	<b>Sem Fins Lucrativos</b> F=10
<b>Social</b>	14,0	2,3	4,1	0,8
<b>Infraestrutura</b>	14,5	1,5	4,5	0,5
<b>Econômico</b>	15,5	1,6	4,3	0,4
<b>Órgãos Centrais</b>	14,3	1,3	3,6	0,5
<b>Total</b>	<b>14,5</b>	<b>1,7</b>	<b>4,1</b>	<b>0,6</b>

Fonte: Survey Burocratas de médio escalão do Governo Federal – Enap/Ipea.

A burocracia de médio escalão do Governo Federal, de modo geral, tem trajetória profissional bastante semelhante no que concerne à área de atuação. Em outras palavras, os servidores que ocupam cargos de direção e assessoramento superior, em média, possuem razoável experiência no próprio órgão da administração pública federal em que trabalha atualmente, resultado também identificado nas pesquisas de D'Araújo (2009) e Barberia e Praça (2014). No entanto, chama a atenção o fato de o tempo médio de atuação na iniciativa privada superar a experiência nos governos subnacionais. Já em relação às entidades sem fins lucrativos, os burocratas apresentam, em média, baixa experiência nesse tipo de instituição.

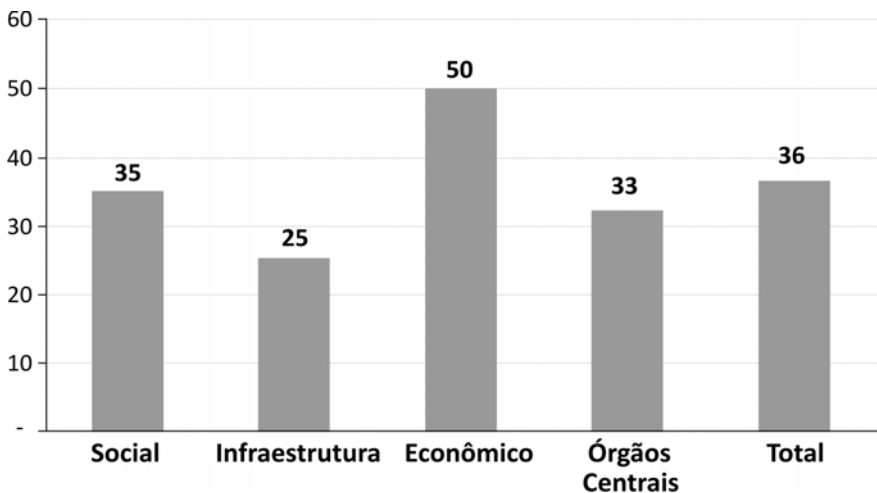
Os resultados mais relevantes, entretanto, são as diferenças entre os setores do governo. Primeiro, os burocratas da área social, conforme esperado, têm a sua trajetória profissional caracterizada por menos experiência no âmbito federal e na iniciativa privada e mais tempo de atuação nos governos subnacionais e nas entidades sem fins lucrativos, quando comparados aos demais setores, sobretudo o de infraestrutura

e o econômico. Esses últimos, também de acordo com a expectativa inicial, possuem nos seus quadros servidores com perfil justamente contrário ao do setor social, ou seja, com experiência no âmbito federal e na iniciativa privada na média ou acima dela. Quanto aos órgãos centrais, os burocratas de médio escalão seguem padrão distinto dos demais, com experiências profissionais bem próximas da média total, à exceção da iniciativa privada, em que o tempo de atuação é o menor entre os setores analisados.

### Atuação e critérios de nomeação

A comparação dos tamanhos das equipes subordinadas demonstra que os setores têm efeito significativo no tamanho das equipes,  $F=4,52$ ,  $p<0,05$ . O destaque para o setor econômico que, conforme observado na Figura 5, possui equipes significativamente maiores, especialmente se comparado ao setor de infraestrutura.

**Figura 5: Média de pessoas nas equipes subordinadas, por setor**

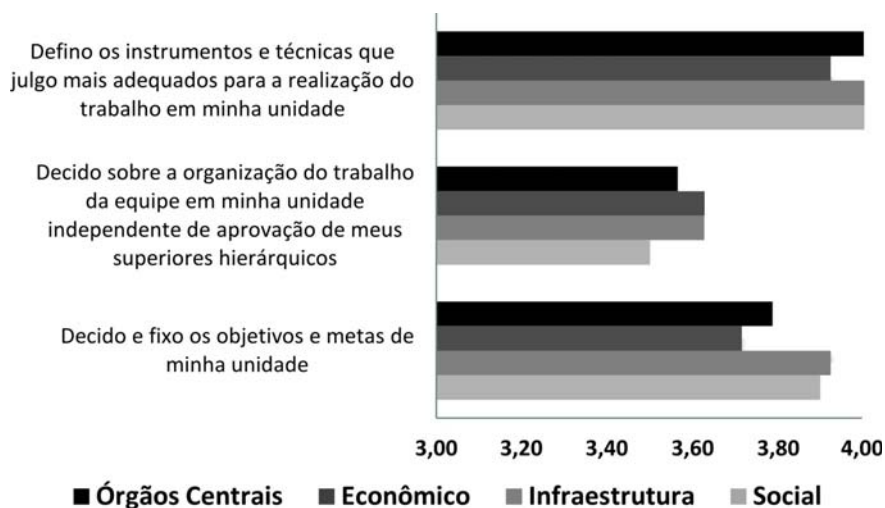


Fonte: *Survey* Burocratas de médio escalão do Governo Federal – Enap/Ipea.

Um dos dilemas frequentes dos burocratas de médio escalão diz respeito à clássica dicotomia entre autonomia e controle. Ao compararmos a percepção dos respondentes do estudo às três questões sobre

autonomia, é possível destacar diferenças importantes entre os setores. No que tange à definição de instrumentos e técnicas adequadas, percebe-se que os do setor econômico têm percepção significativamente menor que os demais ( $F=4,14, p<0,05$ ). Essa constatação provavelmente está relacionada à natureza da atividade dos órgãos classificados como econômicos que já possuem instrumentos e técnicas consolidadas, cujos resultados permitem maior mensuração que os demais setores. A mesma tendência, quando se trata de definição de objetivos e metas para suas unidades ( $F=11,13, p<0,05$ ), e a possível explicação se aproxima da anterior; o setor possui metas preestabelecidas no contexto macro. A questão sobre organização do trabalho sem a aprovação dos superiores imediatos, contudo, apresenta uma tendência oposta. Nesse caso, o setor social que apresenta a menor percepção de autonomia ( $F=3,86, p<0,05$ ), ou seja, a dependência da aprovação dos superiores imediatos é maior.

**Figura 6: Percepção de autonomia, por setor**

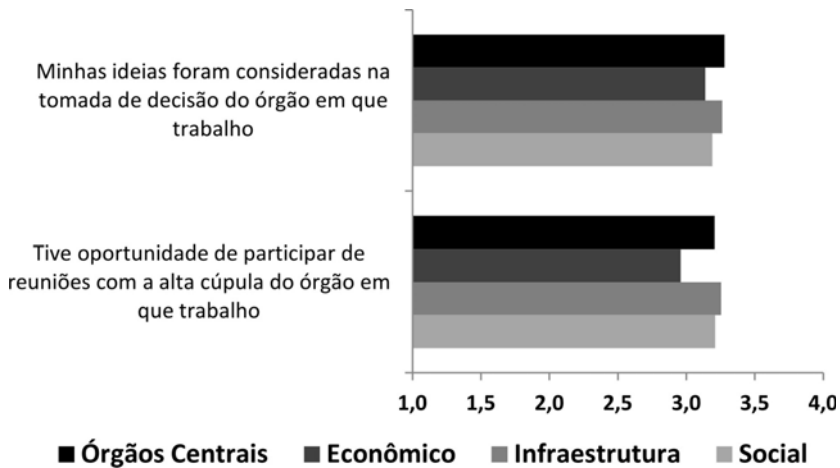


Fonte: Survey Burocratas de médio escalão do Governo Federal – Enap/Ipea.

A literatura especializada também trata da questão da influência, do papel do burocrata de médio escalão em influenciar a tomada de decisão por parte de seus superiores imediatos (CURRIE; PROCTER, 2005). Conforme

pode ser observado na Figura 7, a percepção de influência por parte dos servidores pesquisados não tem grande diferenciação entre os setores. A Anova mostra, contudo, que os servidores dos denominados órgãos centrais têm suas ideias mais consideradas que os demais ( $F=7,43, p<0,05$ ). Em relação à participação em reuniões com a alta cúpula, os servidores da área econômica relataram participar menos frequentemente que os demais ( $F=20,00, p<0,05$ ), o que gera indícios de explicação para a baixa percepção de autonomia relatada anteriormente.

**Figura 7: Percepção de influência, por setor**



Fonte: Survey Burocratas de médio escalão do Governo Federal – Enap/Ipea.

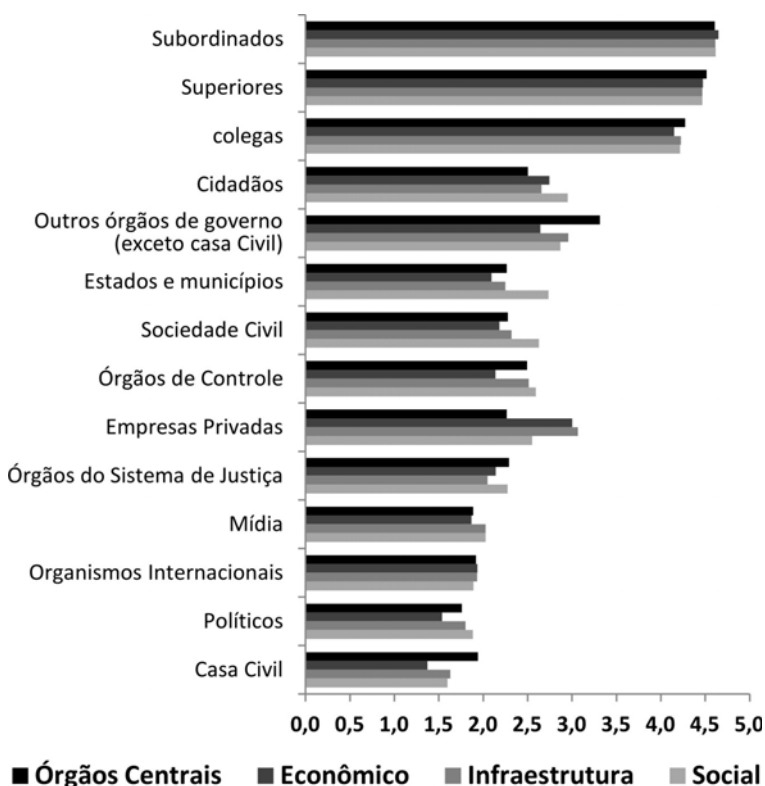
No referencial teórico, evidenciou-se a importância das interações entre os agentes na atuação dos burocratas e o papel das relações para compreender sua função no *policymaking* (KEISER, 2010; JOHANSSON, 2012), independentemente da área de política pública na qual atua. A Figura 8 torna evidente que, em boa parte do tempo, os burocratas analisados se relacionam internamente em seus órgãos de lotação com superiores, subordinados e, em medida um pouco menor, com pares.

Algumas interações externas, contudo, ressaltam a diferença entre os setores. O setor social interage significativamente mais com cidadãos, com estados e municípios e com a sociedade civil organizada ( $F=7,43,$



$p < 0,05$ ). Esse dado confirma a tendência de ampliação dos mecanismos de participação recente nas políticas sociais do Brasil, que tem crescido exponencialmente nos últimos 20 anos. Exemplo disso são as conferências nacionais que, conforme afirma Avritzer (2012), representam a mais abrangente política participativa no Brasil e tem como tema, em sua maioria, políticas sociais. Os setores econômicos e de infraestrutura apresentam maior frequência de interação apenas com empresas privadas, quando comparados aos demais. No caso específico do setor econômico, destaca-se a baixa frequência de interação com quase a totalidade dos demais atores, provavelmente relacionada à natureza das políticas públicas sob responsabilidade desses atores. Os órgãos centrais, pela sua natureza de regulação e articulação com os demais órgãos, apresentam maior frequência de interação com os demais órgãos de governo e casa civil.

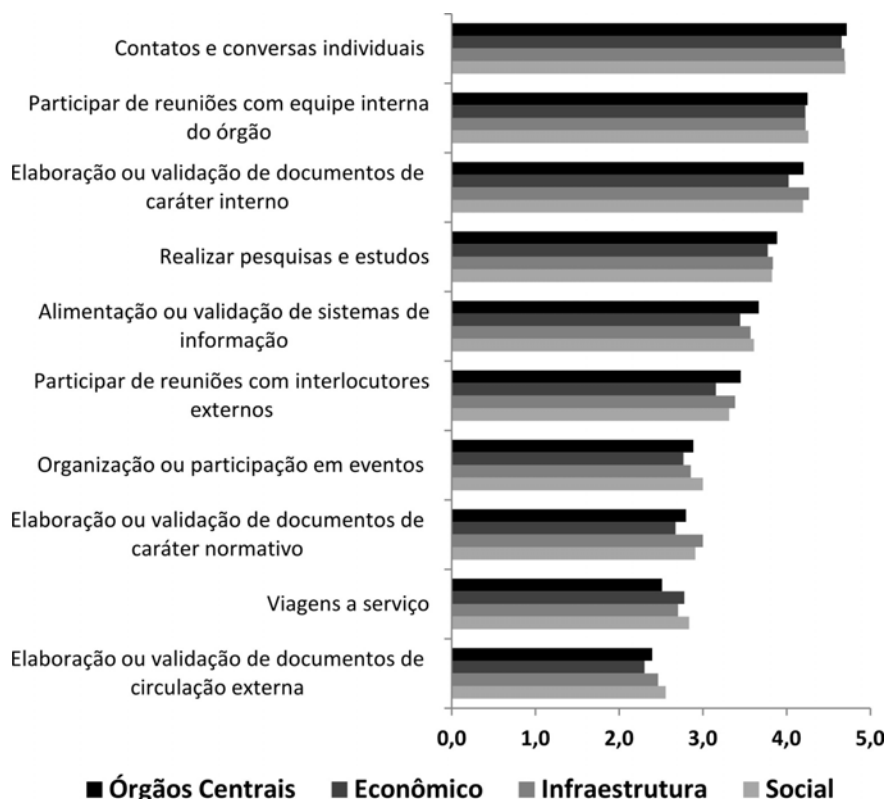
**Figura 8: Interações**



Fonte: Survey Burocratas de médio escalão do Governo Federal – Enap/Ipea.

O dado interessante é que a burocracia de médio escalão reflete a atuação de interação que, supostamente, seria dos níveis de rua (relação com cidadão e sociedade civil no setor social) ou do alto escalão (relação com empresas privadas no setor econômico). Esse dado permite inferir a relevância da interação desses burocratas com os principais atores nas políticas afetas aos seus setores.

**Figura 9: Principais atividades realizadas, por setor**



Fonte: *Survey* Burocratas de médio escalão do Governo Federal – Enap/Ipea.

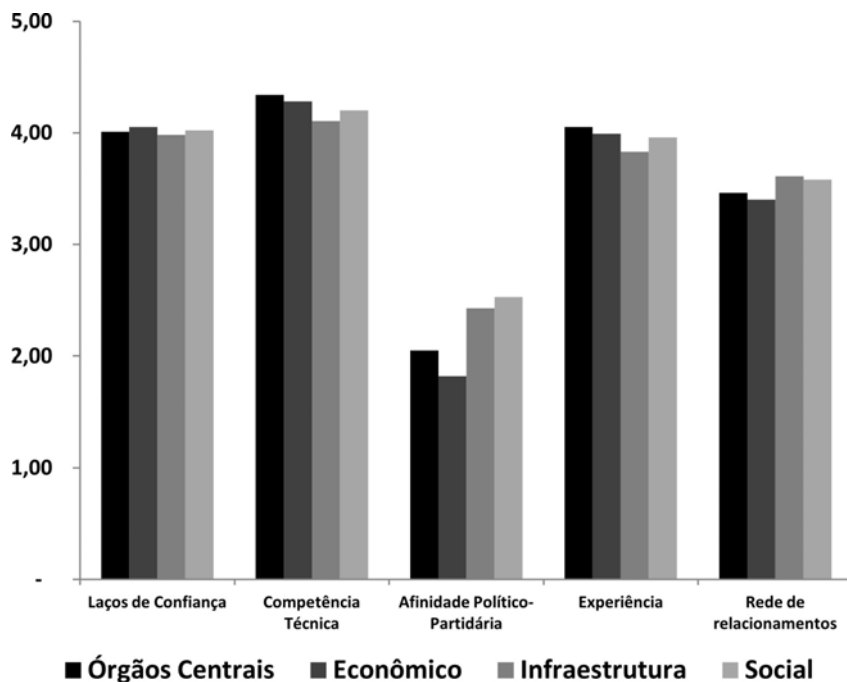
Quando questionados sobre as principais atividades realizadas, as diferenças entre os setores se tornam menos evidentes. Mais uma vez, a burocracia de médio escalão está voltada para as atividades internas do órgão. Há uma predominância de frequência nos itens que tratam de contatos e conversas individuais, reuniões com a equipe interna e elaboração de documentos internos. Vie (2010) aponta que

as atividades do médio escalão em organizações públicas têm cada vez mais se voltado para as relações humanas, ou seja, os gestores abaixo do primeiro escalão passam a maior parte do seu tempo em atividades de conversas internas em seus órgãos, embora também sejam muito absorvidos por ações administrativas.. Essa tendência, apresentada na Figura 9, é observada na amostra deste estudo. Algumas questões, todavia, merecem destaque. Exceto pela atividade “viagens a trabalho”, os BMEs do setor econômico tiveram percepção de frequência de realização significativamente menor em todas as atividades averiguadas, quando comparados aos demais setores. Ainda em viagens a serviço, os burocratas dos órgãos centrais têm a menor percepção em relação a essa atividade, o que provavelmente está relacionado à natureza centralizada das ações desses setores.

Os burocratas também foram questionados quanto aos principais fatores que interferem na nomeação de cargos em seu órgão. As análises de variância da questão, ilustradas na Figura 10, permitem verificar que não houve diferença significativa em relação a laços de confiança ( $p < 0,05$ ). O fator menos importante na percepção de todos os grupos diz respeito à afinidade político-partidária, o que já havia sido evidenciado pela literatura (PRAÇA; FREITAS; HOEPERS, 2012), quando afirmaram que as burocracias tendem a valorizar experiência e competência mais que afinidade partidária em suas nomeações.

Algumas diferenças significativas, contudo, merecem ser ressaltadas. Os que atuam nos setores social e de infraestrutura percebem que a afinidade político-partidária ( $F=190,23$ ,  $p < 0,05$ ) e a rede de relacionamentos ( $F=16,17$ ,  $p < 0,05$ ) interferem mais significativamente na nomeação de cargos que os demais. Já os servidores que atuam no setor econômico percebem o critério de afinidade político-partidária como o menos importante para a nomeação. Esse dado diverge, em parte, dos achados de Barberia e Praça (2014), quando destacam que a afiliação partidária interfere na nomeação de DAS 5 e 6, especialmente nos setores de infraestrutura e Presidência e menos no econômico e social.

**Figura 10: Fatores para nomeação**



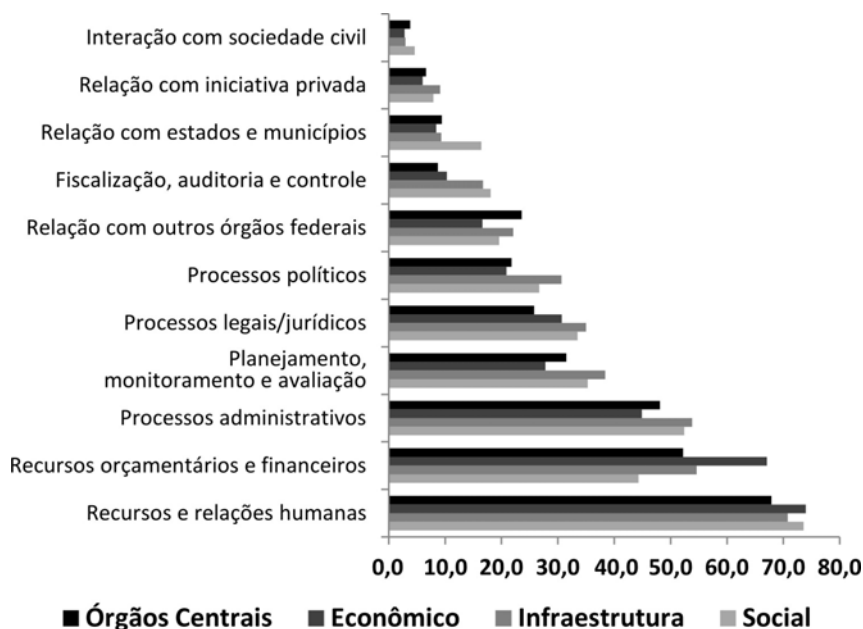
Fonte: *Survey* Burocratas de médio escalão do Governo Federal – Enap/Ipea.

Por outro lado, quando os critérios tratados são competência técnica ( $F=17,41$ ,  $p<0,05$ ) e experiência ( $F=14,11$ ,  $p<0,05$ ), a percepção é de que se trata de aspectos menos relevantes para o setor de infraestrutura em relação aos demais setores. Órgãos centrais e econômico percebem ambas como mais valorizadas do que o setor social, embora esse tenha uma percepção de maior influência dessas questões quando comparado ao setor de infraestrutura. Esse achado corrobora o estudo de Olivieri (2007) que aponta o critério técnico como fundamental para nomeação de servidores do Banco Central, órgão típico do setor econômico.

Os ocupantes de DAS e equivalentes dos diferentes setores também apontaram sua percepção sobre os principais problemas que enfrentam em seu dia a dia de trabalho. Embora haja certa predominância de alguns problemas em relação a outros em todos os setores de forma

mais ou menos equânime, alguns aspectos podem ser ressaltados na diferenciação entre os grupos analisados. Para essa questão, foi realizado o teste de qui-quadrado para verificação das diferenças de frequência entre os setores. A seguir, relatam-se alguns resultados cujas significâncias se mostraram mais evidentes.

**Figura 11: Principais problemas, por setor**



Fonte: *Survey* Burocratas de médio escalão do Governo Federal – Enap/Ipea.

As questões de recursos e relações humanas, embora sejam os problemas mais evidentes em todos os setores, demonstraram ser mais proeminentes nos setores social e econômico. Recursos orçamentários, por sua vez, aparecem muito mais frequentemente entre os problemas para o setor econômico, quando comparado aos demais setores. O setor social é o que dá menos importância ao item “recursos orçamentários”, quando comparado aos demais setores. Esse dado provavelmente se explica pelas vinculações orçamentárias dos órgãos da área social e pela ênfase dada a essa área nos últimos governos.

Os setores de infraestrutura e social relataram ter mais problemas com processos administrativos, conforme pode ser observado na Figura 11.

## Considerações finais

A compreensão do funcionamento do Estado pressupõe o reconhecimento do seu alto grau de complexidade. A mesma premissa se aplica nas investigações sobre o quadro de funcionários do setor público que, por atuarem em áreas e em etapas diferentes do processo de política pública, também acabam por refletir características e padrões de comportamento diferenciados. Na literatura de burocracia, embora os estudos não priorizem esse tipo de comparação, a revisão teórica possibilitou mapear trabalhos que ressaltam as diferenças e semelhanças entre os profissionais de setores do governo e áreas de políticas públicas, inclusive os de médio escalão.

Nesse sentido, os dados do *survey* contribuem para confirmar essa hipótese em todas as dimensões analisadas. No que tange ao perfil, a participação feminina se destaca somente na área social, enquanto, no setor de infraestrutura, os burocratas possuem o maior percentual de pós-graduados. Na trajetória profissional, chama atenção a convergência, entre os setores, do tempo de experiência no Governo Federal; embora, nas demais áreas de atuação, predominem diferenças nítidas entre os setores. Semelhanças também são identificadas no padrão de interação e atuação dos burocratas de médio escalão, mais direcionadas ao público e às atividades internas à organização. Contudo, se por um lado, na política social observa-se forte relacionamento com cidadãos e governos subnacionais, por outro, no setor econômico, os servidores tendem a se relacionar mais com entidades privadas do que os demais. Os fatores que influenciam as nomeações no órgão, os burocratas dos setores social e de infraestrutura elegem a afinidade político partidária e a rede de relacionamentos como relevantes, enquanto a experiência e a competência técnica são percebidas pelos setores econômico e órgãos centrais como essenciais.

Os resultados deste trabalho reforçam o pressuposto de complexidade do setor público, nesse caso, aplicado às análises de um segmento importante da sua força de trabalho. Logo, os dados utilizados na abordagem comparada entre os setores de atuação dos burocratas de médio escalão propiciam condições para confirmar tal pressuposto. O grau de representatividade da amostra e o ampliado enfoque do *survey* adicionam a esse debate informações para o aprofundamento das pesquisas acerca da caracterização do médio escalão da burocracia. Acreditamos que os resultados aqui apresentados podem ser utilizados para se avançar não apenas na compreensão desse segmento, mas também em estudos que almejem explicar os efeitos das diferenças entre os burocratas sobre o processo e os resultados de políticas públicas. Do ponto de vista metodológico, o presente trabalho teve como função primordial apresentar os dados coletados com tratamento exploratório e, assim, possibilitar que novas investigações avancem no desafio supracitado, inclusive a partir da adoção de estratégias metodológicas variadas.

## Referências bibliográficas

- ALEXANDER, D. *et al.* How Politicians and Bureaucrats Network: a comparison across governments. *Public Administration*, v. 89, n. 4, p. 1274–1292, 2011.
- ALMEIDA, L. S. *et al.* Acesso e sucesso no ensino superior em Portugal: questões de gênero, origem sócio-cultural e percurso acadêmico dos alunos. *Psicologia: Reflexão e Crítica*, v. 19, n. 3, p. 507–514, 2006.
- AVRITZER, L. Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. *Texto para Discussão Ipea 1739*. Rio de Janeiro, Ipea, 2012.
- BARBERIA, L.; PRAÇA, S. Who gets political appointments? Party loyalty and bureaucratic expertise in Brazil. (working paper). In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9., 2014.
- BORZEL, T. A. Organizing Babylon - on the different conceptions of policy networks. *Public Administration*, v. 76, p. 253–273, 1998.
- BOTTERO, W. *Stratification: social division and inequality*. London: Routledge, 2005.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Orçamento Federal ao Alcance de Todos: Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2013*. Brasília, 2012.
- BRODKIN, E. Z. Bureaucracy redux: management reformism and the welfare state. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 17, n. 1, 2007.
- BRODKIN, E. Z. Policy work: street-level organizations under new managerialism. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 21, n. 2, 2011.

- CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. M. R. *Gestão Pública no Século XXI: as reformas pendentes. Texto para Discussão nº 1686*. Brasília: Ipea, 2011.
- CURRIE, G.; PROCTER, S. The Antecedents of middle managers' strategic contribution: the case of a professional. *Journal of Management Studies*, v. 42, n. 7, p.99–117, November, 2005.
- D'ARAÚJO, M. C. *A elite dirigente do governo Lula*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2009.
- ENAP. *Pesquisa sobre Burocratas de Médio Escalão: resultados do survey*. Caderno Enap nº 39. Brasília: Enap, 2014.
- EVANS, P.; RAUCH J. E. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of "weberian" state structures on economic growth. *American Sociological Review*, v. 64, p. 748–65, 1999.
- FARIA, C. A. P. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, 2003.
- HAAS, P.M. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, v. 46, p. 1–35, 1992.
- HAIR, J. F *et al.* *Análise multivariada de dados*. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.
- HOWLETT, M. Public managers as the missing variable in policy studies: an empirical investigation using canadian data. *Review of Policy Research*, v. 28, n. 3, p. 247–263, 2011.
- JOHANSSON, V. Negotiating bureaucrats. *Public Administration*. v. 90, n. 4, p. 1032–1046, 2012.
- KEISER, L. R. Understanding street-level bureaucrats' decision making: determining eligibility in the Social Security Disability Program. *Public Administration Review*, v. 70 n. 2, p. 247–257, 2010.
- LIPSKY, M. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation, 1980.
- LOPEZ, F.; BUGARIN, M.; BUGARIN, K. Turnover of political appointments in Brazil, 1999 to 2012 – Key indicators. *Journal of International Cooperation Studies*, v. 22, n. 1, 2014.
- LOTTA, G. Desvendando o papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação: o caso dos agentes comunitários de saúde. In: FARIA, C. A (Org). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Editora PUCMINAS, 2012.
- LOUREIRO, M. R. *et al.* *Burocracia e política na nova ordem democrática brasileira: o provimento de cargos no alto escalão do Governo Federal (governos Sarney, Collor, Itamar Franco e FHC)*. Relatório de pesquisa. São Paulo: NPP/EAESP/FGV, 1998.
- LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO; F. L. PACHECO, R. S. (Org.). *Burocracia e política, desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.
- MARQUES, E. *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro/São Paulo: Revan/Fapesp, 2000.
- MARQUES, E. *Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo*. São Paulo: Ed. Annablume, 2003.
- OLIVIERI, C. Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. *Revista de sociologia e política*, n. 29, 2007.
- PIRES, R. R. C. Burocracias, gerentes e suas "histórias" de implementação: narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. In: FARIA, C. A. P. (Org.) *Implementação*



*de políticas públicas: teoria e prática.* Belo Horizonte: Editora PUC Minas, p.182–220, 2012.

PIRES, R. R. C. Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, 2009.

PRAÇA, S. *et al.* A rotatividade dos servidores de confiança no Governo Federal brasileiro, 2010–2011. *Novos Estudos*, v. 64, Novembro de 2012.

SAAVEDRA, L. *et al.* *Pontos de partida, pontos de chegada: impacto de variáveis socioculturais no ingresso ao ensino superior.* Cadernos do Noroeste, v. 22, n. 1-2, p. 63–84, 2004.

SHIMADA, M.; MELO-SILVA, L. L. Interesses profissionais e papéis de gênero: escolhas femininas no BBT-Br. *Aval. psicol.* [online]., v. 12, n. 2, p. 243–251, 2013.

SOSS, J.; FORDING, R.; SCHRAM, S. F. The organization of discipline: from performance management to perversity and punishment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 21, n. 2, 2011.

STEIN, E. *et al.* *A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina.* Relatório 2006. Ed. Campus, 2ª edição, 2006.

TUMMERS, L. G.; BEKKERS, V. J. J. M. Policy implementation, street-level bureaucracy and the importance of discretion. *Public Management Review*, v. 16, n. 4, p. 527–547, 2014.

VIE, O. E. Have post-bureaucratic changes occurred in managerial work? *European Management Journal*, v. 28, p. 182–194, 2010.

WEBER, M. *Economia e sociedade.* Brasília: Editora da UnB, v.2., 2009.

WILSON, T. W. *Estudo da administração.* (Cadernos de Administração Pública). Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1955.

Tabela A – Relação dos setores de governo

Setor	Ministério/Órgão		
<b>Social</b>	Ministério da Cultura Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Ministério da Educação Ministério do Esporte Ministério do Desenvolvimento Agrário Ministério da Previdência Social Ministério da Saúde Ministério do Trabalho e Emprego Secretaria de Direitos Humanos Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial Secretaria de Políticas para as Mulheres		
	<b>Infraestrutura</b>	Ministério das Cidades Ministério Ciência, Tecnologia e Inovação Ministério das Comunicações Ministério do Meio Ambiente Ministério de Minas e Energia Ministério dos Transportes Secretária de Aviação Civil Secretária de Portos	
		<b>Econômica</b>	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior Ministério da Fazenda Ministério da Pesca e Aquicultura Ministério do Turismo Banco Central do Brasil

**Central**

Ministério da Integração Nacional  
Ministério da Justiça  
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
Ministério das Relações Exteriores  
Secretaria de Assuntos Estratégicos  
Secretaria de Comunicação Social  
Secretaria de Relações Institucionais  
Secretaria-Geral da Presidência  
Casa Civil  
Presidência da República  
Advocacia-Geral da União  
Comissão de Ética Pública  
Conselho da República  
Conselho de Defesa Nacional  
Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social  
Conselho de Governo  
Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial  
Conselho Nacional de Desestatização  
Conselho Nacional de Integração de Políticas de  
Transporte  
Conselho Nacional de Política Energética  
Conselho Nacional de Segurança Alimentar e  
Nutricional  
Defensoria Pública da União  
Controladoria-Geral da União  
Vice-Presidência da República  
Gabinete de Segurança Institucional da Presidência  
da República  
Gabinete Pessoal do Presidente da República

---

# CAPÍTULO 3 – INFLUÊNCIA SOBRE O PROCESSO DECISÓRIO: O QUE EXPLICA O PROTAGONISMO DA BUROCRACIA FEDERAL DE MÉDIO ESCALÃO?<sup>1</sup>

*Alessandro de Oliveira Gouveia Freire*

*Rafael Rocha Viana*

*Pedro Lucas de Moura Palotti*

A análise da produção de políticas públicas tem ganhado cada vez mais destaque como objeto de estudo, com diferentes enfoques: jogo político que antecede a sua formulação, papel dos processos históricos na definição de seus formatos, efeito das escolhas institucionais sobre os resultados alcançados, entre outros (OLIVEIRA; ABRUCIO, 2011). Independentemente do enfoque analítico, a burocracia de médio escalão, intermediadora das relações entre o alto escalão e a burocracia de nível de rua (PIRES, 2012), tem emergido na literatura especializada como ator-chave do processo de *policymaking*.

Esse corpo burocrático é composto por um conjunto de profissionais responsáveis pela intermediação entre técnica e política. Se, por um lado, assessoram o alto escalão no processo de tomada de decisões, por outro, são responsáveis diretamente pela articulação dos processos de trabalho internos às organizações governamentais. O trabalho desempenhado pelos agentes que estão no nível médio das organizações pode ser sintetizado por algumas ações centrais, como o “endosso, refinamento e condução” de oportunidades empreendedoras emergentes frequentemente dos níveis inferiores da organização e que precisam de tradução e defesa, assim como

---

<sup>1</sup> Agradecemos as contribuições realizadas por Pedro Cavalcante, Marizaura Camões e Márcia Knop a uma versão anterior deste trabalho. As sugestões de leitura feitas por Letícia Godinho, Gabriela Lotta e Diogo Fonseca também foram muito relevantes para condução desta pesquisa. Agradecemos, por fim, as críticas e sugestões feitas por participantes do seminário de lançamento da pesquisa “Burocratas de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação”, ocorrido em 5 de dezembro de 2014, na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), em Brasília.

“identificação, aquisição e destinação” dos recursos necessários à realização de procedimentos inovadores nas organizações (KURATKO *et al.*, 2005). Nesse sentido, o ocupante do médio escalão, em organizações públicas ou privadas, atua como um catalisador ou *enabler*, um agente responsável por ações transformadoras no interior de agências públicas e privadas, conectado a diferentes extratos organizacionais.

No âmbito dos contatos e relações externas, esses atores podem exercer o papel de articuladores de redes sociais com os demais atores da burocracia pública, políticos e membros da sociedade. Para Alexander e colaboradores, esse papel estará condicionado ao formato das redes estabelecidas em cada contexto, particularmente ao grau de hierarquização e de autonomia existente na relação com os burocratas seniores (ALEXANDER *et al.*, 2011).

Este capítulo busca compreender quais fatores poderiam explicar a influência exercida por esses servidores públicos sobre todo o processo de *policymaking*, por meio do acesso e reconhecimento dos superiores hierárquicos. Para isso, são utilizados dados originais sobre ocupantes de cargos comissionados na administração pública federal brasileira, provenientes de um *survey* conduzido pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e a Universidade Federal do ABC (UFABC) (ENAP, 2014).

Além desta introdução, o trabalho apresenta uma síntese dos principais achados da literatura sobre burocracia pública, com ênfase para o contexto brasileiro. Em seguida, são apresentados os dados utilizados no trabalho, bem como as principais hipóteses utilizadas para organização do modelo empírico. Por fim, são discutidos os resultados do modelo estatístico e traçadas algumas conclusões do estudo.

## **Processo decisório e a burocracia de médio escalão**

Conforme salientou Oliveira (2008), a maior parte das pesquisas realizadas no Brasil sobre burocracia pública tem como enfoque a burocracia de alto escalão, especialmente a burocracia federal e como essa atua na formulação das políticas públicas (GOUVÊA, 1994; SCHNEIDER, 1994;

LOUREIRO; ABRUCIO; ROSA, 1998; ABRUCIO; LOUREIRO, 1999; OLIVIERI, 2007). Há outros trabalhos, no entanto, que se voltam a entender o papel desempenhado pelos burocratas implementadores das políticas públicas na “ponta”, ou seja, aqueles atores que operam as políticas formuladas pelo alto escalão do governo. Essa burocracia é chamada de “burocracia de nível de rua” (LIPSKY, 1980).

Assim, pouca compreensão existe acerca daqueles atores que se encontram entre a elite formuladora da política e aqueles que a implementam, ou seja, acerca da burocracia de médio escalão, a qual possui um papel importante no resultado político da implementação dessas políticas (OLIVEIRA, 2008; OLIVEIRA; ABRUCIO, 2011). Dessa burocracia de médio escalão fazem parte os coordenadores, os gerentes, os supervisores, os diretores e os atores das organizações que possuem a responsabilidade de traduzir as estratégias formuladas pelo alto escalão para aquele que implementa a política pública (PIRES, 2012).

Pires (2012) e Oliveira e Abrucio (2011) ressaltam que esse grupo de burocratas de posição intermediária possui uma variedade e heterogeneidade na sua composição. Essa diversidade diz respeito aos aspectos institucionais vinculados aos setores de governo, bem como aos próprios cargos exercidos por eles. Nesse sentido, uma análise comparativa, mostrando os seus traços comuns e as suas especificidades, torna-se muito importante, a fim de compreendermos quem são e o que fazem esses atores.

Segundo estudo de Pires (2012), ao ocuparem posição intermediária, os burocratas de médio escalão desempenham, em geral, dois tipos de papéis, quais sejam: técnico-gerencial e técnico-político. O primeiro papel está relacionado às ações realizadas pelos burocratas ao traduzirem as diretrizes estratégicas em operações corriqueiras dentro da organização, como, por exemplo, procedimentos de compra e gestão de serviços (WILSON, 1968; OLIVEIRA, 2008). Já o papel técnico-político refere-se às negociações e às barganhas realizadas pelos burocratas de médio escalão dentro dos processos em torno dos quais estão inseridos, quando da atuação com o alto escalão e com a burocracia de nível de rua. Nessa dimensão, o papel técnico-político e a sua importância resultam

da posição ocupada pelo burocrata e da sua relação com atores nas fases de formulação e implementação da política pública (ROCHA, 2003; BIANCCHI, 2002; SCHNEIDER, 1994).

Nesse contexto, analisar a atuação dos burocratas de médio escalão envolve a compreensão de quem são, o que fazem, com quem interagem, como negociam, levando em conta que, embora esteja inserido dentro de uma estrutura institucional, esse ator possui poder de interferir na formulação e na implementação da política pública, o que a literatura intitula como “discricionariedade” (LOUREIRO, 2010; LOTTA, 2010; PIRES, 2012; OLIVEIRA; ABRUCIO, 2011; ABERBACH; PUTNAM; ROCKMAN, 1981).

Examinar o componente da discricionariedade na atuação do burocrata é compreender que, ainda que as normas e os procedimentos institucionais possam moldar a sua ação, esse ator ainda possui autonomia para interpretá-los e aplicá-los no processo de implementação. Essa vertente analítica parte do pressuposto de que há uma enorme distância entre a política desenhada e formulada e a implementada (ARRETICHE, 2001). Essa distância, na realidade brasileira, entre outros fatores, resulta da implementação da política pública num contexto federativo complexo, do qual participam diversos atores de dentro e de fora da burocracia pública, com interesses específicos e, muitas vezes, antagônicos. A fase de implementação, portanto, afirma-se como uma etapa de construção política das definições de políticas públicas presentes na etapa de formulação, dando novas interpretações e (re)definições aos ditames presentes em leis, decretos e demais instrumentos normativos.

Desse modo, pressupõe-se que esse burocrata em análise também possui poderes políticos, os quais são recursos importantes para que eles possam influenciar a implementação da política pública. Essa hipótese dialoga, em certa medida, com os estudos comparativos realizados por Aberbach, Putnan e Rockman (1981), nos quais, ao analisarem a relação entre os políticos e as burocracias em sete países, afirmam que é errônea a visão de que o político somente governa e o burocrata apenas administra. Na verdade, segundo esses autores, o que vem ocorrendo nas democracias modernas é “uma burocratização da política e uma politização da burocracia” (ABERBACH; PUTNAM; ROCKMAN, 1981, p. 19), levando

os atores desses grupos a empregarem estratégias híbridas de atuação. Deste modo, os atores dos referidos grupos tornam-se *policymakers*, com uma dupla preocupação: a responsabilidade política de suas ações e os elementos técnicos dos assuntos do Estado. Assim, os políticos, ao assumirem cargos públicos, precisam responder tecnicamente aos problemas demandados. Os burocratas, por sua vez, ao ocuparem altos postos, precisam levar em consideração critérios políticos na sua atuação, seja em relação ao sistema político, seja em relação à opinião da sociedade (COSTA, 1993; SCHNEIDER, 1994).

A atenção voltada aos burocratas de médio escalão pela literatura especializada variou de acordo com os diferentes contextos históricos das administrações pública e privada. Currie e Procter (2005) destacam duas diferentes fases do médio escalão: a primeira, datada do início do século XX à década de 1970, seria a “era de ouro” desses atores, em que a demanda por profissionais de médio escalão era crescente; e a segunda fase, definida a partir da década de 1980, em que a desregulamentação, o aumento da competitividade e a prática do *downsizing* levaram a uma diminuição da importância desses atores na administração de empresas e de agências governamentais.

A despeito da fase de declínio dos burocratas de médio escalão a partir da década de 1980, no contexto da administração pública brasileira, é possível notar a emergência desse segmento nos últimos 12 anos. Como demonstram dados sobre o Governo Federal, os cargos de direção e assessoramento superior (DAS) níveis 4 e 5 tiveram um crescimento de 107% e 91%, respectivamente, desde 1997 (BRASIL, 2013). Esses cargos são ocupados, em sua grande maioria, por coordenadores e diretores de equipes responsáveis pela interlocução entre a burocracia de nível de rua e o alto escalão do Governo Federal. Cabe destacar, contudo, que a burocracia de médio escalão brasileira não se restringe aos cargos de gerentes ocupantes de DAS níveis 4 e 5, mas abrange, também, ocupantes de cargos de nível inferior que possuem equipes subordinadas (ENAP, 2014).

Tendo em vista o papel político dos burocratas de médio escalão e sua importância no processo de implementação de políticas públicas, este capítulo busca investigar quais fatores são explicativos para se



determinar a influência desses atores sobre a alta cúpula dos órgãos da administração pública brasileira. Embora parte da literatura destaque a influência exercida pelo alto escalão sobre as políticas implementadas pelos burocratas de nível de rua (MAY; WINTER, 2009; MEYERS; VORSANGER, 2003; SCHOLZ *et al.*, 1991), pouco se sabe sobre como se dá a atuação dos burocratas de médio escalão no *policymaking*. Isto é, muitos dos estudos sobre burocracias e políticas públicas adotam uma abordagem *top-down*, buscando compreender quais fatores determinam a convergência das diretrizes do alto escalão com as políticas implementadas de fato pelos escalões inferiores, como o gerencial e de nível de rua.

Em contraste, adotamos uma abordagem *bottom-up*, investigando quais fatores explicam a influência do médio escalão sobre as diretrizes do alto escalão. Como destacaram Lotta *et al.* (2014, p.467), essa abordagem sugere que a implementação de políticas públicas é “parte contínua e integral do processo político, envolvendo barganha e negociação entre os que querem colocar a política em ação e os de quem as ações dependem”.

A análise da influência dos burocratas de médio escalão é crucial para compreender o processo de *policymaking*, uma vez que a atuação desses atores é predominantemente relacional, podendo impactar a forma como as políticas públicas são implementadas. A constatação feita por Ham e Hill (1984), sobre a diferença entre as políticas públicas planejadas e as que são implementadas de fato, ou seja, acerca da natureza política do processo de implementação de políticas públicas, evidencia a importância desses atores intermediadores, ainda que sua análise não os tenha contemplado explicitamente. Da mesma forma, o grau de autonomia atribuído aos burocratas de médio escalão constitui fator central na produção de políticas públicas, pois condiciona a forma como esses atores podem repassar à burocracia de linha as diretrizes e metas estabelecidas pelo alto escalão.

Se os burocratas de médio escalão fazem a intermediação entre o alto escalão e o nível de rua, faz sentido esperar que sejam capazes de exercer influência na tomada de decisão dos processos de *policymaking*,

ao levarem a seus dirigentes problemas enfrentados pelos servidores públicos dedicados à implementação de políticas públicas. Nesse sentido, os burocratas de médio escalão desempenham um importante papel em interações interpessoais, na medida em que são capazes de exercer influência “para cima” e “para baixo” (FLOYD; WOOLDRIDGE, 1992; LOTTA *et al.*, 2014).

Esses atores sintetizam informações e elencam as melhores alternativas para a tomada de decisão dos dirigentes das organizações (KURATKO *et al.*, 2005; CURRIE; PROCTER, 2005), exercendo importante influência no processo decisório. Ao descreverem a atuação dos gerentes de nível médio na iniciativa privada, Kuratko *et al.* (2005) traduzem bem o protagonismo desses atores:

Ao interagir com gerentes do primeiro e mais elevado escalão, aqueles operando no nível intermediário influenciam e moldam ações empreendedoras quando eles dividem e integram conhecimento para proativamente perseguir alguma forma de novidade. (KURATKO *et al.*, 2005, p.702)<sup>2</sup>.

## Hipóteses e modelo empírico

Para explicar os determinantes da influência dos burocratas de médio escalão, iremos destacar as variáveis centrais associadas a esse fenômeno e nossas hipóteses quanto a seus efeitos em nosso modelo empírico. Como aponta a literatura, os burocratas de médio escalão são responsáveis pela interlocução entre o alto escalão e os burocratas de nível de rua, assumindo funções técnico-gerenciais e políticas (PIRES, 2014; LOTTA *et al.* 2014, OLIVIERI; ABRUCIO, 2011). Nesse sentido, gozam de influência para repassar à burocracia de linha as diretrizes e metas estabelecidas pelo alto escalão e orientar parte das decisões tomadas pelo alto escalão com base na sua experiência com a burocracia de linha.

---

<sup>2</sup> Tradução dos autores.

Conforme apontado na introdução, a base de dados das análises é o *survey*<sup>3</sup> conduzido de abril a junho de 2014 pela Enap, em parceria com o Ipea e a UFABC (ENAP, 2014). A amostra utilizada neste estudo compreende 4.463 ocupantes de DAS e cargos equivalentes que possuem equipes subordinadas, tais como coordenadores ou diretores de equipes<sup>4</sup>, entre outros. Esse recorte se deve ao fato de que nosso objetivo é analisar os efeitos de variáveis que afetam o grau de influência dos burocratas de médio escalão sobre o alto escalão. Ressalte-se que somente aqueles que possuem equipes subordinadas responderam às questões de influência e autonomia contempladas pelo *survey* (ENAP, 2014).

Nossa variável dependente é composta por duas perguntas que mensuram o nível de influência dos respondentes que coordenam ou dirigem equipes. A primeira delas diz respeito à participação em reuniões com a alta cúpula do órgão de atuação. É evidente que a mera participação em reuniões com o alto escalão não é suficiente para que um burocrata possa ser considerado influente, mas certamente podemos considerá-la uma condição necessária. Para exercer influência sobre o processo de tomada de decisão, é necessário estar em contato

---

<sup>3</sup> O *survey*, realizado entre os meses de abril e junho de 2014, adotou um formato autoaplicado por intermédio da plataforma LimeSurvey e é constituído por uma amostra não aleatória de 7.223 respondentes ocupantes de cargos de direção e assessoramento superior (DAS) níveis 1 a 5 e equivalentes do Governo Federal brasileiro, de uma população de 25.334 ocupantes desses cargos. A exclusão do nível 6 se deve ao fato de os ocupantes desses cargos comporem o alto escalão do Governo Federal, juntamente com os ocupantes de cargos de natureza especial e os ministros de estado (LOPEZ *et al.*, 2014).

<sup>4</sup> O questionário incluía uma pergunta de filtro sobre gerenciamento de equipes, após a qual coordenadores e diretores de equipes deveriam responder a perguntas sobre autonomia gerencial. De um total de 5.481 coordenadores e diretores, foram mantidos 4.463 após a exclusão de *outliers* das variáveis do modelo, a partir do método sugerido por Hoaglin e Iglewicz (1987). A partir das distribuições de frequência das variáveis, tomamos a diferença entre o primeiro e o terceiro quartil e multiplicamos essa diferença por um fator de 2,2. Em seguida, subtraímos esse produto do primeiro quartil e o somamos ao terceiro quartil, obtendo os limites inferior e superior das distribuições, respectivamente. Especificamente, as variáveis de experiência geral e gerencial incluem experiências de trabalho simultâneas, isto é, não cumulativas, tornando necessária a exclusão de valores muito discrepantes.

com membros do alto escalão, o que evidencia a importância da participação em reuniões.

A segunda pergunta que compõe nossa variável dependente refere-se a ideias consideradas na tomada de decisão do órgão de atuação. Ter ideias consideradas no processo decisório é fator essencial para determinar o grau de influência de um burocrata dentro de uma organização, pois indica o quanto o alto escalão está disposto a receber sugestões vindas de baixo. Ambas as perguntas são compostas por uma escala de frequência que vai de 1 (nunca) a 5 (sempre) e a correlação entre elas é de 0,57 (significante no nível de 0,01) e o Alfa de Cronbach é de 0,72<sup>5</sup>. A variável dependente é composta por uma média das duas perguntas e possui uma escala de cinco pontos (nenhuma influência a total influência).

Quanto às variáveis explicativas do modelo proposto, podemos destacar três principais que condicionam o nível de influência:

A variável *Nível do cargo* corresponde ao nível do cargo (DAS ou equivalentes) ocupado pelo respondente, e assume valores de 1 a 5. A expectativa é de que quanto maior o DAS ocupado pelo respondente, maior será sua influência. Em outras palavras, espera-se que seu efeito sobre a influência seja positivo.

A *Autonomia gerencial* é uma variável composta pela média de três perguntas de frequência que vão de 1 (nunca) a 5 (sempre) e mensuram com que frequência o respondente: a) decide e fixa objetivos e metas, b) decide sobre a organização do trabalho de sua equipe independentemente de aprovação de superiores e c) define instrumentos e técnicas que julga mais adequados para a realização do trabalho em sua unidade. A correlação entre as duas primeiras

---

<sup>5</sup> Esses valores apontam para uma associação entre as duas perguntas, indicando que a participação em reuniões e a consideração de ideias na tomada de decisão correspondem a um fenômeno comum. A correlação de Pearson mostra que a associação entre as perguntas que compõem a variável é positiva, ou seja, maior frequência na participação em reuniões corresponde a maior frequência de ideias levadas em consideração na tomada de decisão (e vice-versa). O Alfa de Cronbach, por sua vez, aponta que 72% da variância da variável de influência é consistente e confiável, ou seja, as duas perguntas que compõem a variável correspondem a um mesmo construto, que aqui denominamos influência.

variáveis é de 0,29, entre a primeira e a terceira é de 0,42 e entre a segunda e a terceira é de 0,37, todas significantes ao nível de 0,01. O Alfa de Cronbach para a composição da variável é de 0,62. A hipótese subjacente é de que quanto maior a autonomia gerencial do respondente em sua unidade de trabalho, maior sua influência, isto é, seu efeito sobre a variável dependente deve ser positivo.

A terceira variável é *Experiência gerencial*, um índice que inclui perguntas sobre número de anos trabalhados como gerente nas seguintes esferas: administração pública (federal, estadual e municipal), iniciativa privada e terceiro setor. Espera-se que essa variável apresente um efeito positivo sobre o nível de influência do respondente.

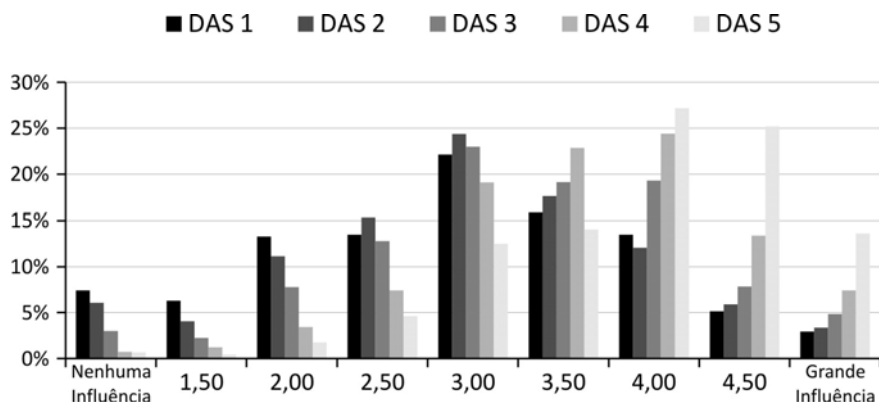
Adicionamos ainda ao modelo uma variável de interação entre o nível do cargo e a unidade da Federação (UF) de exercício do respondente, para capturar possíveis efeitos condicionais dos níveis de influência dos ocupantes de DAS quando em atuação descentralizada. A UF de exercício pode ser relevante para o nível de influência devido às atribuições conferidas aos ocupantes de DAS nas unidades descentralizadas da administração pública federal. Fora do DF, há um conjunto de agências cuja implementação de políticas públicas é realizada diretamente pelo Governo Federal, como a Previdência Social e a Receita Federal. Além disso, é nos estados que o eleitorado (*constituencies*) dos agentes políticos se encontra podendo haver maior propensão à nomeação política de cargos comissionados de menor hierarquia. Nossa expectativa é de que os níveis de influência dos DAS 1 a 3 sejam maiores quando em exercício descentralizado.

Nossa hipótese central é de que o nível do cargo é uma variável crucial para a compreensão dos níveis de influência da burocracia de médio escalão no Brasil. Muito embora os níveis de DAS de 1 a 3 possam exercer influência sobre o processo decisório das políticas públicas, sabe-se que os níveis 4 e 5 são cargos reconhecidamente gerenciais e, portanto, seus ocupantes têm maiores chances de serem influentes. De fato, ao analisarmos um cruzamento entre a variável dependente e

o nível do cargo, é possível notar diferenças substanciais entre os níveis 1 a 3 e 4 e 5.

A Figura 1 exibe a distribuição de frequências da variável de influência segundo o nível do cargo do respondente. Há uma nítida preponderância dos cargos de DAS 4 e 5 nos níveis mais altos de influência. Entre os DAS 4 e 5, 45,2% e 66% dos respondentes tiveram um escore igual ou superior a 4, respectivamente; ao passo que nos cargos de DAS 1, 2 e 3, esses percentuais são de 21,6%, 21,4% e 32%, respectivamente.

**Figura 1: Influência segundo o nível do cargo**

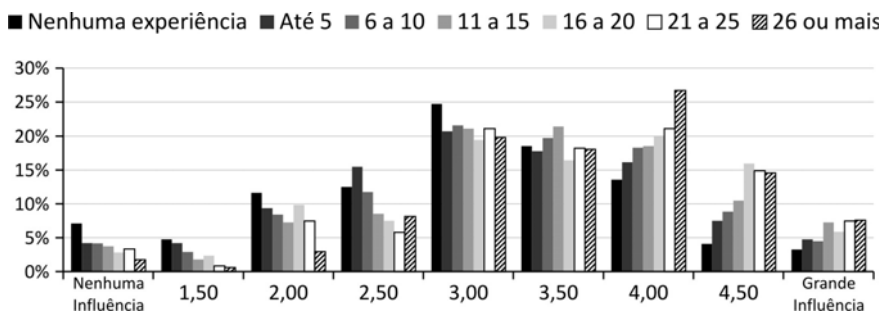


Fonte: Survey Burocratas de médio escalão do Governo Federal – Enap/Ipea (2014).

A Figura 2 traz um cruzamento entre a variável de influência e a experiência gerencial do respondente. É possível notar que aqueles com 16 ou mais anos de experiência gerencial apresentam escores mais elevados de influência, sugerindo que a trajetória do ocupante de cargo de DAS pode ter um efeito positivo na sua influência sobre o alto escalão. Esse achado aponta para uma convergência com a constatação feita por Praça e colaboradores (2012), a respeito da valorização da *expertise* dos servidores para a ocupação de DAS. Entre os que possuem até 15 anos de experiência gerencial, o percentual de respondentes com *escore* de influência igual ou superior a 4 é de, no

máximo, 36,2%; enquanto entre aqueles com 16 ou mais anos de experiência como gerente, esse percentual máximo é de 48,8%. A experiência geral também foi incluída como uma referência de comparação da sua importância em vista da experiência gerencial.

**Figura 2: Influência segundo a experiência gerencial (em anos)**



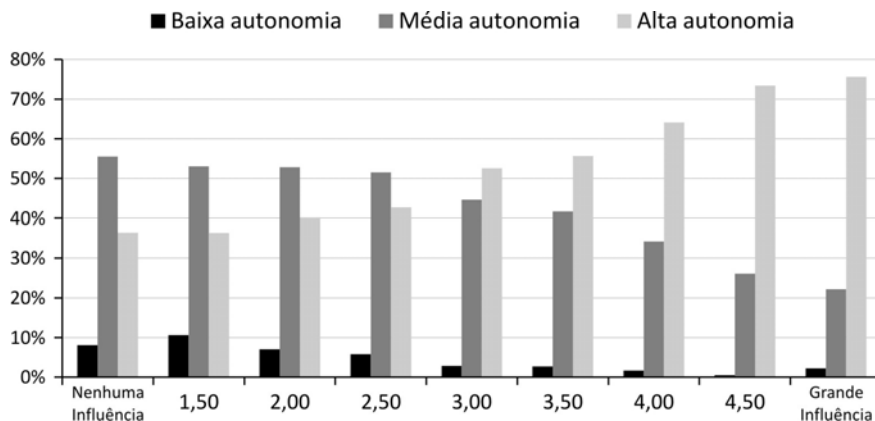
Fonte: Survey Burocratas de médio escalão do Governo Federal – Enap/Ipea (2014).

Levamos em consideração o efeito da autonomia gerencial sobre o grau de influência do burocrata de médio escalão, devido às diferenças entre as políticas públicas implementadas pelo Estado. Embora a relação de causalidade entre essas variáveis possa ser de via dupla, é essencial considerar o grau de autonomia dos burocratas de médio escalão para sua influência sobre o alto escalão. Isso porque a autonomia desses burocratas pode prover-lhes de mais instrumentos que viabilizam uma avaliação mais precisa das diretrizes estabelecidas pelos dirigentes. Isto é, quando os burocratas de médio escalão têm maior liberdade para experimentar diferentes formas de implementar políticas públicas, têm maior capacidade para identificar problemas, o que aumenta suas chances de influírem sobre as decisões tomadas pelo alto escalão.

A Figura 3 apresenta o cruzamento entre as variáveis de influência e autonomia gerencial. Como revela a figura, essas variáveis se relacionam positivamente, com os respondentes com alta autonomia aparecendo como os mais influentes.

As variáveis de controle do modelo incluem variáveis sociodemográficas (idade, sexo, raça/cor e escolaridade), o ano de

**Figura 3: Influência segundo a autonomia gerencial**



Fonte: *Survey* Burocratas de médio escalão do Governo Federal – Enap/Ipea (2014).

nomeação no cargo, experiência geral e o setor de governo em que o respondente exerce o cargo (social, econômico, infraestrutura ou órgãos centrais)<sup>6</sup>. As características sociodemográficas dos burocratas podem ter efeito sobre seu nível de influência, especialmente ao considerarmos, por exemplo, as disparidades de gênero tão presentes na ocupação de cargos de gerência na administração pública federal (ABREU; MEIRELLES, 2009). O ano de nomeação no cargo pode ser um fator determinante da influência, tendo em vista que servidores há mais tempo no cargo podem ter conquistado maior reputação pelo trabalho desenvolvido e, por isso, possuírem maior influência sobre o alto escalão. O modelo previu também a variável de *Experiência geral*, semelhante à variável explicativa *Experiência gerencial*, com a exceção de se considerarem qualquer tipo de experiência nas mesmas esferas, independentemente da atuação como gerente. Supõe-se que quanto maior a experiência, maior a capacidade de influenciar o processo decisório. Por sua vez, o setor de governo pode ser um fator condicionante da influência do médio

<sup>6</sup> Para mais detalhes sobre os órgãos que compõem cada um dos setores, ver (ENAP, 2014): “Pesquisa sobre Burocratas de Médio Escalão do Governo Federal: resultados do Survey.”



escalão, dado que os órgãos da administração pública federal são caracterizados por relações hierárquicas distintas e as políticas públicas possuem trajetórias e características próprias que as diferem entre si, conforme se nota no Capítulo 2 deste livro, bem como em Barberia *et al.* (2014).

Assim, podemos descrever o modelo da seguinte forma:

$$\text{Influência} = \beta_0 + \beta_1 \text{nível do cargo} + \beta_2 \text{unidade da federação} + \beta_3 \text{nível do cargo} * \text{unidade da federação} + \beta_4 \text{experiência geral} + \beta_5 \text{experiência} + \beta_6 \text{experiência gerencial} + \beta_7 \text{autonomia gerencial} + \beta_8 \text{ano de nomeação} + \beta_9 \text{sexo} + \beta_{10} \text{raça} + \beta_{11} \text{idade} + \beta_{12} \text{escolaridade} + \beta_{13} \text{setor de infraestrutura} + \beta_{14} \text{setor econômico} + \beta_{15} \text{setor de órgãos centrais} + \mu$$

## Resultados

A Tabela 1 exhibe os resultados do modelo de regressão de mínimos quadrados ordinários sobre a variável dependente contínua de influência. Como é possível notar, conforme nossas expectativas, o nível do cargo apresenta um efeito positivo e estatisticamente significativo sobre a influência gerencial. Esse resultado sugere que os cargos gerenciais na administração pública federal brasileira seguem uma estrutura lógica e coerente, em que o nível do cargo ocupado pelo burocrata de médio escalão é diretamente proporcional ao seu nível de influência sobre os tomadores de decisão.

Entretanto, é importante lembrar que uma de nossas hipóteses prevê que o efeito da variável de nível do cargo é condicionado pela UF de exercício. O sinal negativo do coeficiente da variável da unidade da Federação parece sugerir que estar em exercício no DF implica menor influência por parte dos burocratas de médio escalão. Entretanto, não é possível fazer-se tal inferência a partir dos coeficientes da tabela de regressão, pois, como alertam Brambor e colaboradores (2006), a interpretação de coeficientes de variáveis envolvidas em interações é bastante limitada.

**Tabela 1: Fatores explicativos da influência gerencial**

Variáveis Independentes	Coefficiente	Erro-padrão
(Constante)***	1,453	0,131
DAS 1 a 5***	0,125	0,018
UF***	-0,344	0,065
DAS*UF***	0,112	0,023
Experiência Geral	-0,018	0,012
Experiência Gerencial***	0,079	0,012
Autonomia Gerencial***	0,254	0,018
Ano de nomeação no cargo	0,013	0,014
Sexo***	0,066	0,028
Raça	0,012	0,029
Idade do servidor	-0,012	0,009
Escolaridade***	0,094	0,014
Setor de Infraestrutura	0,049	0,039
Setor Econômico***	-0,116	0,038
Setor de Órgãos Centrais	0,029	0,036
<b>R<sup>2</sup></b>	<b>0,189</b>	
<b>R<sup>2</sup> ajustado</b>	<b>0,186</b>	
<b>Erro-padrão da estimativa</b>	<b>0,87</b>	

\* Significante no nível de 95% ;

\*\* Significante no nível de 99% ;

\*\*\*Significante no nível de 99,9%

Fonte: Elaboração própria.

O coeficiente estatisticamente significativo da interação entre DAS e UF demonstra que, de fato, o efeito do nível do cargo difere de acordo com a unidade de exercício. Entretanto, para avaliar a diferença do efeito do nível do cargo em diferentes contextos federativos, não podemos nos

limitar à tabela de coeficientes de regressão. Isso porque, como destaca a literatura recente sobre modelos interativos (BRAMBOR *et al.*, 2006; BRAUMOELLER, 2005; KAM; FRANZESE, 2005), o coeficiente de uma variável X (neste caso, o nível do cargo) corresponde ao efeito dessa quando a outra variável envolvida na interação (unidade da federação) é igual a zero:

(...) o coeficiente em X somente captura o efeito de X sobre Y quando Z é zero. Da mesma forma, deve ser evidente que o coeficiente em Z somente captura o efeito de Z sobre Y quando X é zero. É, portanto, incorreto dizer que um coeficiente positivo e significativo em X (ou Z) indica que um aumento em X (ou Z) deve levar a um aumento em Y. (BRAMBOR *et al.*, 2006, p.72)<sup>7</sup>

Em outras palavras, o coeficiente do nível do cargo na Tabela 1 indica o efeito dessa variável sobre a influência de um burocrata que está fora do DF (a variável “UF” foi codificada como 0 para os que estão fora do DF e 1 para os que estão no DF).

O coeficiente do nível do cargo é alterado quando o contexto é o do Distrito Federal (0,237)<sup>8</sup>. Isto é, a inclinação da reta de regressão entre o nível de influência e o nível do cargo ocupado é maior, sugerindo

<sup>7</sup> Tradução dos autores.

<sup>8</sup> Podemos chegar a essa conclusão por meio da substituição de valores na equação do modelo de regressão. Considerando-se apenas os coeficientes das variáveis envolvidas na interação ( $\hat{\beta}_1$  nível do cargo,  $\hat{\beta}_2$  UF e  $\hat{\beta}_3$  nível do cargo x UF), temos:

$$\begin{aligned} \hat{Y} &= \hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 X_i + \hat{\beta}_2 Z_i + \hat{\beta}_3 X_i Z_i + \dots + \mu_i; \\ \hat{Y}_{(Z=0)} &= \hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 X_i + \hat{\beta}_2(0)_i + \hat{\beta}_3 X_i(0)_i + \dots + \mu_i; \\ \hat{Y}_{(Z=0)} &= \hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 X_i + \dots + \mu_i; \\ \hat{Y}_{(Z=0)} &= 1,453 + 0,125 X_i + \dots + \mu_i; \\ \hat{Y}_{(Z=1)} &= \hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 X_i + \hat{\beta}_2(1)_i + \hat{\beta}_3 X_i(1)_i + \dots + \mu_i; \\ \hat{Y}_{(Z=1)} &= (\hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_2) + (\hat{\beta}_1 + \hat{\beta}_3) X_i + \dots + \mu_i; \\ \hat{Y}_{(Z=1)} &= [(1,453 + (-0,344))] + (0,125 + 0,112) X_i + \dots + \mu_i; \\ \hat{Y}_{(Z=1)} &= 1,109 + 0,237 X_i + \dots + \mu_i. \end{aligned}$$

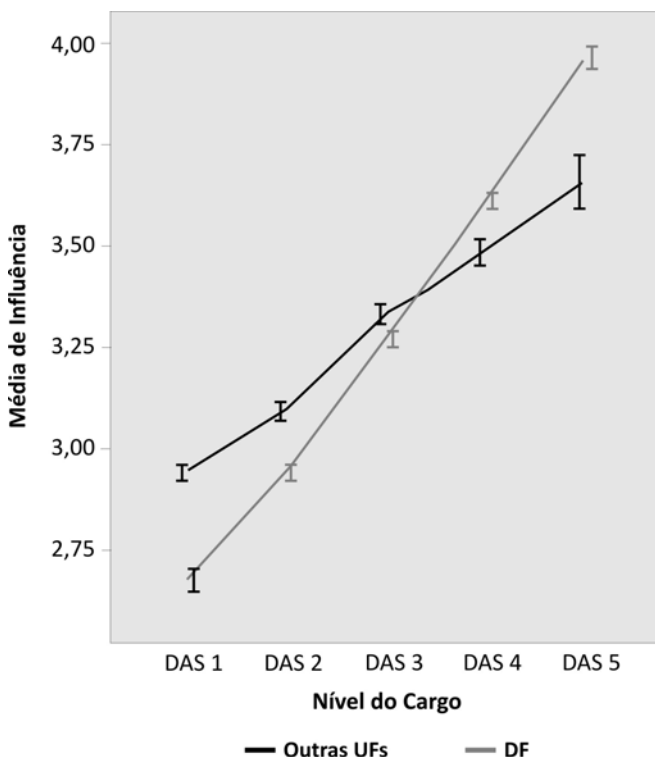
que a relação entre essas duas variáveis é mais forte quando os ocupantes de DAS estão no DF. Por outro lado, a constante é inferior àquela exibida na Tabela 1 (1,109), indicando que o nível mínimo de influência dos ocupantes de DAS em exercício no DF é menor. Embora esses resultados já permitam inferir que a UF é uma variável moderadora da influência dos ocupantes de DAS, é necessário fazer uma apresentação gráfica dos resultados, para que possamos visualizar como a influência dos diferentes níveis de DAS é condicionada pela unidade de exercício.

A Figura 4 apresenta os valores médios da variável de influência preditos pelo modelo segundo o nível do cargo e a UF de exercício. As barras nas linhas representam o intervalo de confiança de 95%. É possível notar que os DAS 1 a 3 possuem médias maiores de influência quando estão fora do Distrito Federal, ao passo que essa relação se inverte nos níveis 4 e 5, com os ocupantes desses cargos apresentando médias menores quando estão fora do DF. Esse resultado demonstra que a relação entre a influência e o nível do cargo do burocrata de médio escalão é condicional, ou seja, altera-se conforme o contexto federativo em questão. Cabe ressaltar que essa relação somente pode ser capturada por meio de exibições gráficas, o que reforça a importância da metodologia aqui aplicada.

Embora os cargos de DAS 1 a 3 sejam, em sua maioria, destinados a funções técnicas e de assistência, a Figura 4 demonstra que os ocupantes desses cargos em exercício descentralizado podem ser mais influentes sobre o alto escalão do que seus pares no DF. Cabe ressaltar, contudo, que essa diferença é pouco expressiva no DAS nível 3, em que as médias de influência gerencial dos que estão dentro e fora do DF são muito próximas. É interessante notar, também, que a maior disparidade entre as médias ocorre no nível 5, em que os comissionados no DF aparecem com uma média predita próxima a 4, ao passo que os ocupantes desse mesmo cargo em unidades descentralizadas apresentam uma média predita de aproximadamente 3,6.

Quanto ao efeito do nível do cargo, é preciso destacar alguns pontos. Primeiramente, como demonstra a Tabela 1, a autonomia gerencial aparece como mais relevante para a influência gerencial entre aqueles

**Figura 4: Média de influência predita segundo o nível do cargo e a unidade da Federação**



Fonte: Survey Burocratas de médio escalão do Governo Federal – Enap/Ipea (2014).

que se encontram fora do DF. Entre os que estão em exercício descentralizado, o efeito máximo do nível do cargo (um DAS 5) sobre a variável de influência é de 0,625, ao passo que o efeito da autonomia gerencial chega a 1,285 sobre a variável dependente. Já no contexto do Distrito Federal, o nível do cargo tem um efeito máximo praticamente idêntico ao da autonomia gerencial, chegando a 1,27 pontos sobre a variável dependente. Tendo em vista a importância da autonomia gerencial, seu efeito sobre a influência dos burocratas de médio escalão merece maior aprofundamento por pesquisas futuras, para que tenhamos uma explicação mais consolidada a respeito da relação aqui encontrada.

Note-se que apenas a constante, os coeficientes e os erros-padrão das variáveis envolvidas na interação (DAS, UF e DAS\*UF) são alterados em função do valor da UF. Nesse sentido, o modelo interativo aqui apresentado aponta para importantes diferenças nas atribuições desses cargos em diferentes contextos.

A experiência gerencial apresenta um efeito positivo e estatisticamente significativo sobre a influência, embora de magnitude inferior ao do nível do cargo. A variável de experiência gerencial é composta por uma escala de seis pontos, de modo que seu efeito máximo sobre a variável dependente é de 0,474. De acordo com esse resultado, a trajetória profissional do ocupante de DAS tem importância para o nível de influência que esse pode exercer sobre o alto escalão. Interessante observar que a variável de controle experiência geral não possui a importância explicativa. Seu coeficiente não é estatisticamente significativo e possui sinal negativo, inverso ao inicialmente esperado. A variável ano de nomeação no serviço público, que exerceria o papel de capturar antiguidade na própria administração pública federal, também não explica a influência exercida pelos burocratas, apesar de apresentar sinal semelhante ao esperado.

Entre as demais variáveis de controle, o sexo do respondente se destaca e apresenta um resultado contraintuitivo: as mulheres parecem ser mais influentes sobre o alto escalão que os homens, embora sua participação em cargos mais altos seja menor. É possível que esse resultado seja um artefato de nossa amostra, tendo em vista que o percentual de mulheres respondentes em cargos de DAS níveis 4 e 5 é maior que aquele visto na população. Em nossa amostra, as mulheres correspondem a 36% e 31% dos ocupantes de DAS níveis 4 e 5, enquanto na população (desconsiderados os cargos de nomenclatura equivalente) esses percentuais são de 28% e 19%, respectivamente.

Outra importante variável de controle é a escolaridade do ocupante de cargo comissionado. O efeito positivo e estatisticamente significativo dessa variável demonstra que indivíduos mais escolarizados tendem a ser mais influentes sobre o alto escalão, sugerindo que a capacitação do ocupante de DAS tem papel de importância no exercício

de sua função. Ressalte-se que há, também, uma relação direta entre escolaridade e nível do cargo, em que a grande maioria dos ocupantes de cargos mais altos possui nível maior que o de graduação (ENAP, 2014).

Por fim, entre as variáveis de setor, o setor econômico apresenta um efeito negativo e estatisticamente significativo sobre o nível de influência gerencial do respondente, se comprado ao setor social (categoria de referência). É possível que esse resultado se deva ao perfil da burocracia da área econômica, caracterizado por um alto grau de hierarquização do trabalho, como se nota na análise do Capítulo 7 desta coletânea, o que poderia reduzir a margem de influência dos burocratas de médio escalão sobre a alta cúpula dos órgãos que compõem esse setor, quando comparado ao setor social.

## **Conclusões**

Este capítulo buscou analisar os fatores determinantes da influência gerencial dos burocratas de médio escalão sobre o alto escalão a partir de um conjunto de dados inéditos sobre o perfil, a trajetória profissional e atuação dos ocupantes de cargos comissionados do Governo Federal.

Conforme nossas expectativas, o nível do cargo tem grande importância nesse fenômeno, especialmente no contexto da burocracia federal em exercício no Distrito Federal. A estrutura hierárquica dos cargos comissionados segue uma lógica coerente, em que os ocupantes de níveis mais altos apresentam maiores níveis de influência sobre o alto escalão. Esse achado dialoga com a percepção formal que se tem a respeito da distribuição de cargos na administração pública federal, inclusive na sua importância para o processo de tomada de decisões. Os cargos existentes fora de Brasília, entretanto, parecem ser mais atraentes quando considerados os níveis de DAS 1 a 3. O fato de que a localidade de exercício condiciona os níveis de influência dos burocratas de médio escalão traz novas perguntas merecedoras da atenção da literatura, que poderá identificar as causas desse fenômeno em estudos futuros, que possam investigar o mecanismo causal da evidência obtida pela pesquisa.

A experiência gerencial apresentou-se como elemento importante para evidenciar maior prestígio dos burocratas sobre questões decisórias. Além deste achado empírico, é relevante destacar que a experiência em sentido amplo não se mostrou uma variável explicativa confiável. Futuros estudos devem, portanto, considerar a nuance da experiência à frente de equipes de trabalho como um elemento de maior distinção entre os burocratas do que simplesmente o tempo de experiência dos servidores.

A autonomia gerencial apareceu como a variável com maior relevância sobre a influência gerencial, exercendo impacto maior que a de nível do cargo, embora essa diferença tenha se mostrado relativamente pequena no contexto do Distrito Federal. De todo modo, esse resultado sugere que a influência da burocracia de médio escalão também é determinada por fatores que não necessariamente estão ligados à estrutura formal da administração pública brasileira. Políticas públicas diferentes propiciam relações hierárquicas diferentes, afetando a importância do nível do cargo dos burocratas de médio escalão.

A compreensão do papel exercido pela burocracia de médio escalão também parece possuir um componente contextual. As evidências apontam um valor negativo para os ocupantes de cargos comissionados no setor econômico sobre a influência percebida no processo decisório, em relação ao papel exercido no setor social. Uma das possíveis explicações é a própria natureza da política pública desenvolvida, em que rotinas burocráticas mais bem organizadas criam ambientes mais estáveis e, por consequência, previsíveis, diminuindo os espaços para que os burocratas intermediários possam exercer o papel de *enablers* e de inovadores. Essa é uma linha de investigação a ser posteriormente aprofundada por trabalhos qualitativos que possam captar aspectos contextuais das organizações públicas orientação já apresentada, por exemplo, nos Capítulos 5 e 7.

Os resultados aqui obtidos revelam uma agenda de pesquisa promissora, que pode trazer novos *insights* sobre a importância dos burocratas de médio escalão no processo de *policymaking*. As explicações traçadas a partir dos dados quantitativos desta pesquisa, bem como os construtos teóricos constituídos, podem servir de referência para que



outros estudos se aprofundem em relação ao detalhamento da explicação dos mecanismos de causalidade observados e à validade dos conceitos utilizados para compreensão da atuação da burocracia.

## Referências bibliográficas

- ABERBACH, J.; PUTNAM, R.; ROCKMAN, B. A. *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Cambridge: Harvard University Press, 1981.
- ABREU, M. A. A.; MEIRELLES, R. L. *Mulheres e homens na ocupação de DAS na administração pública federal*. Brasília: Ipea, 2012.
- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministro da Fazenda no primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 41, p. 69-89, 1999.
- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R.; ROSA, C. A. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 49, n. 4, p. 47-82, 1998.
- ALEXANDER, D.; LEWIS, J. M.; CONSIDINE, M. How politicians and bureaucrats network: a comparison across governments. *Public Administration*, v. 89, p. 1274-1292, 2011.
- ARRETICHE, M. T. S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M.C.R.N.; CARVALHO, M.C.B. (Orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo, IEE/PUC-SP, p. 43-55, 2001.
- BARBERIA, L.; PRAÇA, S. Who gets political appointments? Party loyalty and bureaucratic expertise in Brazil. In: MIDWESTERN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION MEETING, 2014, Chicago. *Annals of the Midwestern Political Science Association Meeting*, 2014.
- BIANCCHI, T. *Redistribution within a democratic society: the “finished business” of the Italian agrarian reform*. Dissertação (Ph.D) - Department of Urban Studies and Planning, Massachusetts Institute of Technology, 2002.
- BRAMBOR, T.; CLARK, W.; GOLDER, M. Understanding interaction models: improving empirical analysis. *Political Analysis*, n. 14, p. 63-82, 2006.
- BRASIL. *Servidores públicos federais – Perfil*. ENAP Estudos. Escola Nacional de Administração Pública (Enap). 2013.
- BRAUMOELLER, B. Hypothesis Testing and multiplicative interaction terms. *International Organization* 58, p. 807-820, 2004.
- COSTA, V. M. F. Sistema de governo e administração pública no Brasil. In: ANDRADE, Régis de Castro; JACCOUD, Luciana. *Estrutura e organização do Poder Executivo*. Brasília: Enap/Cedec, 1993.
- CURRIE, G.; Procter, Stephen. The antecedents of middle managers’ strategic contribution: the case of a professional bureaucracy. *Journal of Management Studies*, nº 42, Issue 7, Blackwell Publishing, Oxford, 2005.
- FLOYD, S. W.; WOOLDRIDGE, B. Middle management involvement in strategy and its association with strategic type. *Strategic Management Journal*, v. 13, 1992.
- ENAP. *Pesquisa sobre Burocratas de Médio Escalão: resultados do survey*. Caderno Enap nº 39. Brasília: Enap, 2014.

- GOUVÊA, G. P. *Burocracia e elites burocráticas no Brasil*. São Paulo: Paulicéia, 1994.
- HAM, C.; HILL, M. *The policy process in the modern capitalist State*. Brighton: Wheatsheaf Books, 1984.
- HOAGLIN, D. C.; IGLEWICZ, B. Fine tuning some resistant rules for outlier labeling. *Journal of American Statistical Association*, v. 82, p. 1147–1149, 1987.
- KAM, C.; FRANZESE, R. Modeling and interpreting interactive hypotheses in regression analyses: a brief refresher and some practical advice. University of Michigan, 2003.
- KURATKO, D.; IRELAND, R. D.; COVIN, J.; HORNSBY, J. A model of middle-level managers' entrepreneurial behavior. *Entrepreneurship, Theory & Practice*, p. 699-716, November, 2005.
- LIPSKY, M. *Street-Level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Russel Sage Foundation, New York, 1980.
- LOPEZ, F.; BUGARIN, M; BUGARIN, K. Rotatividade nos cargos de confiança da administração pública federal brasileira (1999-2012) resultados preliminares. *Boletim de Análise Político-Institucional*, v. 4, p. 55-63, 2014.
- LOTTA, G. S. *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*. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- LOTTA, G. S.; PIRES, R.; OLIVEIRA, V. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, v. 65, p. 463-492, 2014.
- LOUREIRO, M. R.; OLIVIERI, C.; MARTES, A. C. B. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina. *Burocracia e Política: desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- MAY, P. J.; WINTER, S. C. *Politicians, managers and street-level bureaucrats: influences on policy implementation*. Journal of Public Administration Research and Theory. Oxford: Oxford Univeristy Press, 2007.
- MEYERS, M.; VORSANGER, S. Street-level bureaucrats and the implementation of public policy. In: PIERRE, J.; PETERS B. (Eds.). *Handbook of public administration*. London: SAGE Publications p. 245–257, 2003.
- OLIVEIRA, V. E. *Instituições, Burocracia e Produção de Políticas Públicas: o caso da política estadual de saúde*. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 33., – GT 6: Controles Democráticos e Instituições Políticas. Caxambu, MG. 26 a 30 de outubro, 2008.
- OLIVEIRA, V. E.; ABRUCIO, F. L. *Entre a política e a burocracia: a importância dos burocratas de nível médio para a produção de políticas públicas em saúde e educação*. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35., Caxambu, MG, 2011.
- OLIVIERI, C. Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. *Revista de Sociologia e Política* (UFPR. Impresso), v. 29, p. 147–168, 2007.
- PIRES, R. Burocracias, gerentes e suas “histórias de implementação”: narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. In: FARIA, C. A. P. (Org.) *Implementação de*

*Políticas Públicas: teoria e prática.* Belo Horizonte: Editora PUC Minas, p.182–20, 2012.

PRAÇA, S.; FREITAS, A.; HOEPERS, B. A rotatividade dos servidores de confiança no governo federal brasileiro, 2010-2011. *Novos Estudos CEBRAP* (Impresso), v. 94, p. 91–107, 2012.

ROCHA, C. V. Anatomia de uma reforma: descentralização da educação pública de Minas Gerais e mudança institucional. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, v. 46, n. 3, p. 557–592, 2003.

SCHOLZ, J.T.; TWOMBLY, J.; HEADRICK, B. Street level political control over federal bureaucracy. *American Political Science Review*, v. 85, nº 3, p. 829–850, 1991.

SCHNEIDER, B. R. *Burocracia Pública e Política Industrial no Brasil.* São Paulo: Editora Sumaré, 1994.

WILSON, J. Q. *Varieties of police behavior: the management of law and order in eight communities.* Cambridge: Harvard University Press, 1968.

## CAPÍTULO 4 – IMPLEMENTANDO UMA INOVAÇÃO: A BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA\*

*Vanessa Elias de Oliveira  
Gabriela Spanghero Lotta*

O presente trabalho visa analisar a atuação da burocracia de médio escalão (BME) na implementação de uma nova política pública, num contexto de formação de um novo corpo burocrático e os desafios de duas etapas distintas desse processo, quais sejam: o momento inicial do processo de implementação e, numa etapa seguinte, a manutenção do programa em execução, com suas demandas mais “incrementais”.

Além de ser pouco estudada em geral, na ciência política e nas políticas públicas, a burocracia de médio escalão aqui observada apresenta outra peculiaridade: trata-se de um corpo burocrático conformado para a implementação de uma nova política (Programa Bolsa Família), insulado e altamente qualificado – em boa parte, gestores de carreira, desvinculados da área de assistência social e, por isso, sem suas visões já arraigadas de atuação no setor.

Para tanto, em termos metodológicos, este capítulo se baseou em uma pesquisa qualitativa. Foram feitas entrevistas semiestruturadas com 10 gestores relacionados ao Programa Bolsa Família, assim distribuídos: quatro Diretores da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (Senarc) (DAS 5); três Coordenadores da Senarc (DAS 4); um Assessor da Senarc (DAS 4); um Chefe de Gabinete; uma Coordenadora do Ministério da Saúde (DAS 4)<sup>1</sup>. Os entrevistados foram identificados aqui apenas por

---

\* Agradecemos ao CNPQ o apoio para o desenvolvimento desta pesquisa.

<sup>1</sup> Não conseguimos entrevistar burocratas do Ministério da Educação para a elaboração deste trabalho. Mesmo assim, optamos por manter a entrevista com o gestor do Ministério da Saúde, por entender que ela dava pistas interessantes sobre o papel articulador dos gestores da Senarc.

meio de números, garantindo assim a anonimidade acordada no momento da realização das entrevistas.

As entrevistas foram analisadas a partir da discussão teórica acerca da burocracia de médio escalão, seu papel na produção de políticas públicas e na hierarquia burocrática das instituições públicas, seu relacionamento interna e externamente a essa estrutura, sua história e capacidades gerenciais e relacionais adquiridas ao longo dessa.

Dois argumentos principais são aqui desenvolvidos. O primeiro, refere-se ao fato de que a separação entre critérios técnicos, sobretudo a *policy expertise*<sup>2</sup>, e político-partidários, em relação ao processo de seleção da burocracia implementadora do Programa Bolsa Família, com priorização do primeiro, foi crucial para sua atuação mais autônoma dessa BME, insulada o suficiente para implementar uma nova política pública, o que demandou capacidade e liberdade para inovações de gestão na chamada “fase heroica do programa”<sup>3</sup>. Isso não significou, entretanto, a ausência de controles políticos sobre a mesma e suas ações. Conforme os próprios gestores apontaram, a interação e diálogo com os órgãos de controle foram e são constantes.

Entretanto, essa autonomia não significou, a médio e longo prazo, alta discricionariedade da BME. Ao contrário, a institucionalização da política e a visibilidade que a mesma ganhou como um modelo de gestão bem-sucedido, atreladas à ampliação do escopo do Cadastro Único, que passou a ser utilizado por outras políticas e programas do Governo Federal, levaram ao engessamento do PBF e das possibilidades de inovação por parte de sua burocracia. Essa, que havia se envolvido direta e intensamente no processo de implementação da política, inovadora e, por isso, com amplo espaço para experimentações, viu-se presa à estabilidade (excessiva) das regras e gestão do PBF. A esfera da política parece ter uma influência muito maior agora, com a política pública já consolidada, do que no momento de sua implantação. A burocracia está, em

---

<sup>2</sup> Segundo Praça *et al.* (2012), citando Callander (2008), “*policy expert* é alguém que possui mais sabedoria do que outras pessoas sobre como políticas públicas de certa área se traduzem em resultados concretos para a população” (PRAÇA *et al.*, 2012, p. 103).

<sup>3</sup> Termo utilizado por um dos gestores entrevistados.

consequência, submetida a maiores constrangimentos políticos e institucionais, decorrentes do próprio sucesso político do programa, o que lhe gerou engessamento e, por vezes, desestímulo.

Para desenvolver esses argumentos, o capítulo está organizado da seguinte maneira: em primeiro lugar, apresentamos as principais diretrizes do Programa Bolsa Família, sua estruturação e interação com o Ministério da Educação e o Ministério da Saúde, além da inovação por ele gerada dentro da atuação do Estado brasileiro em assistência social. Somado a isso, apresentaremos a estrutura da Secretaria Nacional de Renda da Cidadania (Senarc), órgão responsável por sua implementação. Nesse cenário, é central a compreensão do processo de consolidação de uma nova estrutura burocrática e institucional, capaz de, insuladamente, administrar um dos programas prioritários dos Governos Lula e Dilma. Em seguida, passaremos à análise dos dados empíricos, coletados nas entrevistas semiestruturadas acima descritas, mesclando-os com as análises teóricas apresentadas por Lotta, Pires e Oliveira (2014). Especificamente, centraremos em alguns aspectos dessa burocracia que são úteis para a compreensão não apenas dela, isoladamente, mas de outras burocracias de médio escalão – ajudando-nos, assim, a detalhar essa categoria própria da burocracia pública. Por fim, consolidaremos as principais características observadas dessa burocracia e da sua atuação nessa política específica.

## **O Programa Bolsa Família e sua burocracia**

O Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda para população em situação de miséria (renda *per capita* inferior a 77 reais mensais). O programa foi criado em 2003 a partir de uma série de ações anteriormente existentes, mas com o intuito de potencializar a atuação de políticas sociais altamente focalizadas e distributivas (CARNEIRO *et al.*, 2010; NERI, 2008 *apud* SILVA, 2013). O programa tem três eixos: transferência de renda; condicionalidades (saúde, educação e assistência social); e ações complementares para desenvolvimento das famílias. Para receberem o benefício, as famílias devem ser cadastradas no Cadastro Único<sup>4</sup>, pelos

---

<sup>4</sup> O CadÚnico é um instrumento informatizado do governo para cadastro e identificação de todas as famílias de baixa renda.

municípios, e o Governo Federal seleciona de forma automatizada os beneficiários que se enquadram no perfil do programa.

Para garantia do recebimento, as famílias precisam atender a um conjunto de condicionalidades da área de saúde, educação e assistência social. A gestão do programa é feita de forma compartilhada entre Governo Federal, Estados, Municípios e Caixa Econômica Federal (CEF).

No Governo Federal, os órgãos envolvidos no programa são: Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), responsável por coordenar e executar o CadÚnico, gerir os benefícios do PBF, acompanhando e fiscalizando a sua execução, bem como supervisionar o cumprimento das condicionalidades; Ministério da Educação (MEC), que realiza o acompanhamento das condicionalidades vinculadas à educação; Ministério da Saúde, que realiza o acompanhamento das condicionalidades vinculadas à saúde; e Caixa Econômica Federal, a quem compete o desenvolvimento de sistemas de informação para funcionamento do programa, capacitação dos gestores e técnicos no sistema operacional e a organização e operação da logística de pagamento dos benefícios.

Aos governos estaduais, cabe instituir coordenação estadual do PBF; desenvolver atividades de capacitação para os municípios em processo de cadastramento do CadÚnico; desenvolver atividades de apoio técnico e logístico aos municípios; implementar estratégias de apoio ao acesso da população pobre a documentos de identificação, entre outras.

Aos governos municipais, cabe a identificação e inscrição de famílias no CadÚnico; a atualização das informações do cadastro; a gestão dos benefícios do PBF; a garantia do acesso dos beneficiários do PBF a serviços de educação e saúde; o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades; o acompanhamento das famílias beneficiárias, especialmente nos casos de maior vulnerabilidade social; o estabelecimento de parcerias com outros órgãos para oferta de programas complementares ao PBF; a apuração e encaminhamento de denúncias às instâncias cabíveis.

A secretaria responsável pela coordenação do PBF no Governo Federal é a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), responsável

pela implementação da Política Nacional de Renda e Cidadania. A Senarc é uma das cinco secretarias<sup>5</sup> que compõem o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e tem como missão gerir as iniciativas do Governo Federal voltadas à transferência de renda com condicionalidades, como o Bolsa Família e o Cadastro Único. A secretaria também faz a articulação entre as políticas de transferência de renda do Governo Federal e as dos municípios, governos estaduais e Distrito Federal.

A estrutura da Senarc está organizada em quatro diretorias, além do Gabinete:

- Departamento de condicionalidades: articula com os Ministérios da Saúde e da Educação o desenho e a implementação dos fluxos de informação para obter as informações sobre o cumprimento/descumprimento das condicionalidades pelas famílias; avalia os números e os impactos do cumprimento/descumprimento; acompanha a evolução da participação social no PBF e propõe mecanismos para aprimorá-la.
- Departamento do Cadastro Único: gere o Cadastro Único; articula-se com os órgãos gestores de programas que utilizam os bancos de dados do cadastro; realiza batimentos para verificar se as famílias beneficiárias do PBF são aquelas elegíveis ao programa, e executa outras rotinas de controle e prevenção de fraudes; faz estudos e projeções para o PBF, utilizando o cadastro; propõe soluções para o cadastramento de grupos populacionais específicos (indígenas, quilombolas, ribeirinhos, população de rua, ciganos etc.); até há pouco, coordenava os processos de capacitação de pessoal dos estados e municípios (entrevistadores e gestores locais), atividade que foi assumida pelo Gabinete.
- Departamento de benefícios: acompanha as rotinas de pagamento de benefícios, distribuição de cartões e outras ações executadas pela Caixa Econômica Federal; analisa os processos de

---

<sup>5</sup> Secretaria Nacional de Renda e Cidadania, Secretaria Nacional de Assistência Social, Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação e Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza.



pagamento, a fim de propor melhorias; análise da folha de pagamento gerada pela CEF

- Departamento de operações: execução orçamentário-financeira das ações geridas pela secretaria; cálculo do IGD e acompanhamento dos estados e municípios referentes ao recurso de apoio à gestão descentralizada (quanto gastam, se prestam contas aos Conselhos Municipais de Assistência Social -CMAS etc.); acompanhamento e controle do contrato com a CEF; execução de rotinas de ressarcimento de benefícios irregularmente recebidos.

A Senarc é composta por cerca de 170 servidores. Tem em sua estrutura 28 cargos comissionados atualmente (16,5% do total), dos quais a grande maioria é ocupada por servidores de carreira do Governo Federal. Os 28 cargos comissionados são assim distribuídos: 13 ocupados por gestores da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), carreira gerida pelo Ministério do Planejamento; 10 ocupados por gestores de outras carreiras; e 5 ocupados por pessoas sem vínculo com a administração pública.

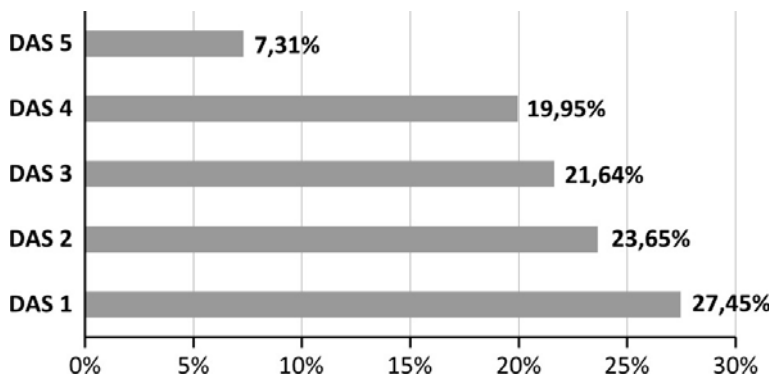
É interessante observar que o Ministério do Desenvolvimento Social apresenta uma estrutura de médio escalão<sup>6</sup> maior do que a dos demais ministérios, na média, conforme demonstram os Gráficos 1 e 2 a seguir.

Segundo o *Caderno Enap 39*, uma das publicações produzidas pela Enap, a estrutura de médio escalão foi definida, para a presente pesquisa, como aquela que compõe os cargos comissionados intermediários, ou seja, os de 1 a 5, que estão em uma posição intermediária na estrutura organizacional federal.

---

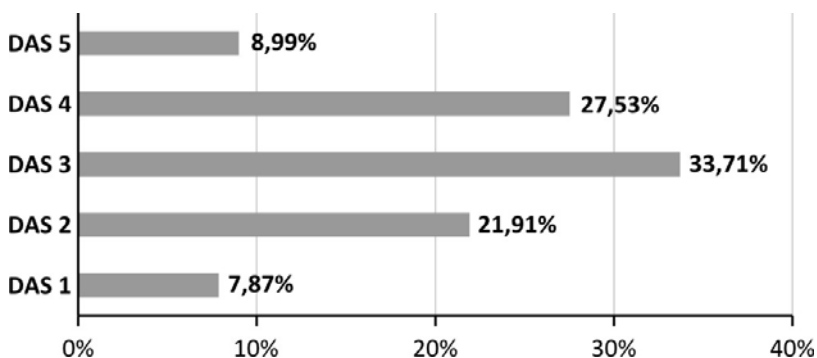
<sup>6</sup> Isso talvez explique o fato apontado por Praça *et al.* (2012), de que apenas cerca de 30% dos servidores de confiança permaneceram em seus cargos no MDS de 2010 para 2011, taxa essa ainda menor quando considerados os DAS 4, 5 e 6: 20,7%. Isso porque, como afirmam os autores, "(...) funcionários de confiança com função de *policymaking* dentro dos órgãos ministeriais são mais afetados pela mudança de chefia do que os demais funcionários" (PRAÇA *et al.*, 2012, p.99).

**Gráfico 1: Distribuição Geral dos respondentes do Survey segundo o nível do cargo**



Fonte: Survey Burocratas de médio escalão do Governo Federal – Enap/Ipea (2014).

**Gráfico 2: Distribuição dos respondentes do MDS segundo o nível do cargo**



Fonte: Survey Burocratas de médio escalão do Governo Federal – Enap/Ipea (2014).

Além da questão da qualificação técnica da burocracia da Senarc, há um insulamento burocrático que também é visto como importante elemento para o sucesso do processo de implementação do Programa Bolsa Família: é um caso semelhante ao do insulamento característico da burocracia da Caixa Econômica Federal, apontado por Helal e Neves (2010) como um dos fatores-chave para a compreensão do êxito da política. Nas palavras dos autores,

(...) a CEF é, hoje, uma típica burocracia profissional. Seus funcionários são concursados e apresentam elevado grau de qualificação e profissionalização, o que faz dela uma organização com alto grau de insulamento. Seus funcionários são relativamente imunes a pressões de grupos de interesse locais. Isso faz com que a CEF possa exercer um rigoroso controle sobre o trabalho realizado pelas secretarias municipais. Evidencia-se, assim, o primeiro elemento organizacional relevante para o entendimento do relativo sucesso da implementação do Programa Bolsa Família, qual seja, o caráter de insulamento burocrático da CEF (HELAL; NEVES, 2010, p.331).

Preocupados com o entendimento dos fatores externos que explicam o sucesso do programa, os autores apontaram o insulamento burocrático da CEF e, somado a isso, a inserção capilar das prefeituras municipais, eficientes na seleção dos beneficiários, como aqueles que contribuíram para o sucesso do programa. Podemos estender a análise sobre a burocracia da Caixa Econômica para a burocracia interna do MDS, compreendendo-a como um caso semelhante de insulamento e, por conseguinte, como um dos fatores explicativos para o sucesso do programa. Conforme veremos a seguir, esse é um dos aspectos mencionados pela própria burocracia como variável importante para a compreensão da atuação que tiveram no processo de implementação de uma nova política pública, com suas resistências e desafios.

Esse insulamento da burocracia da Senarc pode ser lido como um processo de criação de “bolsões de eficiência”, conforme aponta Evans (1993). Analisando a burocracia brasileira, o autor afirma que:

Incapaz de transformar o Estado como um todo, os líderes brasileiros tentaram criar ‘bolsões de eficiência’ no interior da burocracia, modernizando o aparelho do Estado antes por acréscimo do que por intermédio de uma transformação mais ampla (EVANS, 1993, p.140).

Sem buscar analisar e compreender o processo mais amplo de formação de uma nova burocracia de Estado, conformada para os novos desafios colocados ao Estado brasileiro pós-estabilização da moeda e comprometido com avanços sociais, podemos interpretar o

processo de criação e desenvolvimento de uma burocracia altamente qualificada e tecnicamente comprometida com a proposta de implementação de uma nova política como, nos termos de Evans, uma tentativa de criação de um “bolsão de eficiência” no interior da burocracia do MDS, não vinculada aos vícios corporativos de boa parte da burocracia envolvida com os antigos programas de assistência social do Governo Federal, por um lado, e aberta ao desafio de implementação de uma nova política, bandeira social do governo que a criou, por outro.

Essa nova burocracia, insulada porque conformada a partir de suas características técnicas, e não em função da sua rede político-partidária em sua ampla maioria<sup>7</sup>, não está imune ao controle político. Isso porque, e aqui abrimos um parênteses, há uma distinção importante no que diz respeito ao insulamento da burocracia, no que tange ao seu processo de seleção e no que diz respeito à sua atuação. Segundo Xavier,

O insulamento e a tecnocracia surgem a partir do diagnóstico de que algumas áreas de atuação do Estado são essencialmente técnicas e que qualquer interferência política pode prejudicar a consecução dos objetivos, seja em função da lentidão do processo de negociação ou da preservação do conteúdo racional da política pública (XAVIER, 2006, p.1).

Percebe-se, a partir dessa passagem, o entrelaçamento de dois momentos distintos do processo de conformação de uma burocracia pública e, portanto, do grau de interação entre política e administração: o momento de sua seleção e o de sua atuação. Assim, a dicotomia *política x burocracia*, bastante discutida no campo da ciência política e da administração pública desde Weber, desconsidera que a autonomia de atuação da burocracia é determinada, em parte, pela autonomia oriunda das suas características técnicas – e, portanto, da sua

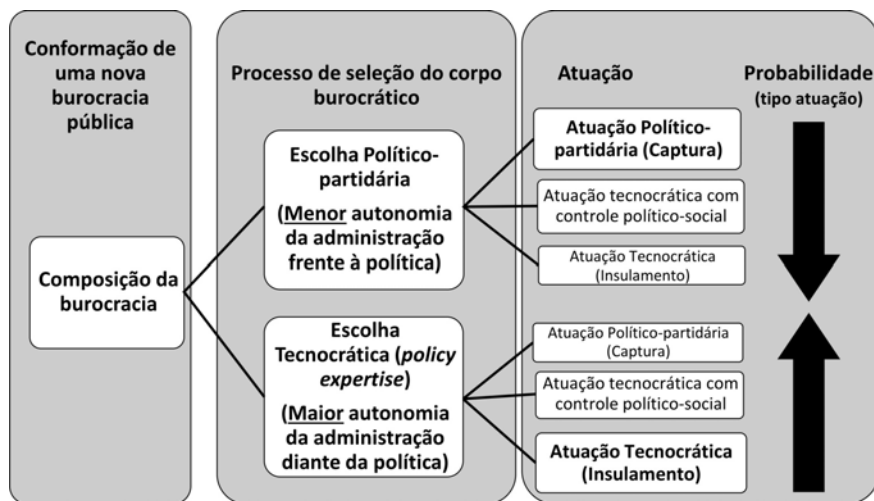
---

<sup>7</sup> Conforme demonstraram Praça *et al.* (2012), “há cerca de 21 mil funcionários com DAS em um universo de 538.143 empregados do Executivo federal – quase 4%. Mas, ao contrário do que poderíamos imaginar, apenas 13,6% dos cargos de DAS são ocupados por filiados a partidos” (PRAÇA *et al.*, 2012, p.94).

conformação. Ou seja: uma burocracia mais técnica, isto é, com maior *policy expertise* (CALLANDER, 2008 *apud* PRAÇA *et al.*, 2012), certamente irá lutar por maior autonomia de ação do que uma mais vinculada a laços e compromissos político-partidários, mais afeita à interferência política na política pública, pela sua própria natureza. Assim, quanto mais atrelado a critérios político-partidários é o processo de seleção da burocracia, maior a probabilidade de sua atuação ser mais vinculada a escolhas políticas (maior captura); por outro lado, quanto mais o critério de seleção da burocracia segue critérios técnico-burocráticos, maior a probabilidade de essa burocracia contar com maior autonomia em relação ao mundo da política e, portanto, agir conforme critérios mais tecnocráticos do que políticos (maior o seu insulamento).

Esquemáticamente, teríamos a seguinte situação:

**Figura 1: Autonomia do corpo burocrático – seleção e atuação**



Fonte: Elaboração própria.

Portanto, defendemos aqui a ideia de que a seleção tecnocrática da burocracia da Senarc permitiu-lhe atuar com maior autonomia em relação à política ao longo do processo de criação, implementação e de consolidação do Programa Bolsa Família. Isso não significa, no entanto, que essa esteja impermeável aos controles político e social. Nesse sentido, não se

aproxima do conceito de insulamento apresentado por Martins (1997): “situação de excessiva autonomia burocrática e baixa regulação política, que pode resultar em auto-orientação ou alianças espúrias do tipo *anéis burocráticos*” (MARTINS, 1997, p. 51).

De fato, a pesquisa qualitativa demonstrou ser essa uma burocracia que dialoga tanto com o mundo da política quanto com o mundo da administração. Sendo assim, a clássica separação entre política e burocracia parece, para esse grupo, assumir novo sentido, distinto daquele apontado por Svava (2001) como o “paradigma tradicional” para a compreensão da relação entre essas duas categorias. De acordo com o autor, é preciso superar essa dicotomia para entendermos o papel que os administradores assumem na definição dos propósitos e no alcance das políticas públicas. De fato, pela análise aqui empreendida, torna-se clara a relação de proximidade e interação entre o mundo tecnocrático e o mundo da política, em especial quando analisamos as burocracias que se encontram mais próximas ao topo da estrutura organizacional hierárquica. Há, conforme proposto por Svava no esquema abaixo, uma relação de complementariedade:

**Figura 2: Compreendendo a interação entre políticos e administradores**

		Políticos: grau de controle	
		Baixo	Alto
Administradores: grau de independência	Baixo	Dominação política	<i>Laissez-faire</i>
	Alto	Complementariedade	
		<i>Políticos respeitam a competência e comprometimento dos administradores</i>	<i>Administradores estão comprometidos com accountability e responsiveness</i>
			Autonomia burocrática

Fonte: Svava (2001, p.179).

No caso da burocracia da Senarc, tal como apontado por Svava (2001), verificou-se uma relação de complementariedade, e não de competição ou dicotomia. O trânsito facilitado que muitos deles relatam

junto a políticos e/ou a membros do alto escalão é essencial para o bom desempenho da organização e para a viabilidade da intersetorialidade, como apontado por Silva (2013) e confirmado pelas entrevistas realizadas.

Vale lembrar, como apontaram Praça *et al.* (2012), que “esses servidores [DAS], especialmente os de nível 4 a 6, têm acesso privilegiado à informação governamental e atuam sobre a hierarquia, no sentido de facilitar, controlar, influenciar e implementar decisões” (PRAÇA *et al.*, 2012, p. 94).

Em resumo, podemos dizer que o processo de seleção da burocracia, se mais ou menos tecnocrática e/ou político-partidária, influencia sobremaneira as suas possibilidades de atuação posterior, mais ou menos insulada, ou mais ou menos capturada, respectivamente. Ademais, devido ao fato de haver um grupo bastante grande de burocratas de médio escalão, os quais detêm maior capacidade e facilidade para transitar entre o mundo da administração e também da política, tem-se uma relação de complementariedade entre esses dois “mundos”.

Trata-se, enfim, de um insulamento no processo de seleção, no sentido proposto por Evans, isto é, de criação de um “bolsão de eficiência”, mas que o mantém sujeito aos controles políticos próprios da administração pública (TCU, Poder Legislativo, controles internos e externos do Executivo etc.) no processo de implementação da política pública, dado que tecnicamente comprometido com o seu bom desempenho, sobretudo em função da sua formação profissional – na maioria das vezes atrelada à gestão pública.

Esse processo foi descrito por Silva (2013) como “empoderamento da burocracia média”, isto é

(...) o processo pelo qual será recrutado um grupo de servidores da burocracia para coordenar as ações, sendo o elo entre a alta burocracia (gabinetes ministeriais) e a burocracia operacional. (...) Ficou claro nas entrevistas que essa burocracia média que se forma tem sido empoderada, já que a estratégia governamental é dar a ela autonomia e meios políticos e organizacionais para gerar as relações de intersetorialidade (SILVA, 2013, p. 336).

Quais são os efeitos desse “empoderamento” é o que veremos a seguir, a partir da análise das entrevistas realizadas com os gestores.

## **Burocracia pública e a implementação de uma inovação**

A análise do perfil da burocracia envolvida no Bolsa Família, apresentada a seguir, pauta-se pela sua atuação em dois momentos distintos do processo de implementação de uma nova política pública: num primeiro momento, o desafio de criar novas regras, estruturas institucionais e padrões de relacionamento intra e interinstitucional. Após essa etapa inicial, o desafio de manter a política em funcionamento, por um lado, com ações mais incrementais, e gerar novas possibilidades de atuação/inovação, por outro – buscando, inclusive, espaço político para novos “passos”. Grosso modo, podemos dizer que o primeiro momento equivaleu ao primeiro mandato do Governo Lula, quando foram realizadas as migrações dos programas remanescentes para o PBF e esse atingiu a meta de expansão, além de ter seu desenho normativo finalizado; o segundo momento, por sua vez, pode ser relacionado com o período de ajustes e aperfeiçoamentos verificado a partir do segundo mandato Lula, no qual se verificava a consolidação institucional e política do programa – e, portanto, período de menores inovações.

Os resultados aqui apresentados foram oriundos da pesquisa qualitativa que envolveu, sobretudo, entrevistas com 10 burocratas de nível médio da Senarc.

Foram analisados os seguintes aspectos:

1. perfil da burocracia, sua atuação e funções, especialmente considerando o contexto de inovação envolvido na política pública em questão;
2. grau de autonomia e seu nível de insulamento burocrático;
3. inovações;
4. rede de relações profissionais e pessoais.

### **Perfil da burocracia e atuação num contexto de inovação**

A característica mais marcante dos burocratas que atuam no nível médio da secretaria que administra o Programa Bolsa Família (Senarc) é a sua elevada profissionalização, com experiência acumulada em



diferentes órgãos governamentais, formação em gestão de políticas públicas e, dadas essas, um conhecimento significativo da máquina pública federal, o que possibilita articulações essenciais para a resolução de problemas e, também, flexibilidade para lidar com as adversidades. Isso ficou muito claro em boa parte das entrevistas.

Essa profissionalização, no entanto, não é atinente exclusivamente ao conteúdo específico da política (aqui se considerando o conteúdo da política de assistência social), mas voltada a conhecimentos e habilidades em termos de gestão e da administração pública em termos mais amplos. Conforme demonstrou Silva (2013), o MDS apresenta elevado número de especialistas em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG), e a Senarc, especialmente, combina gestores que há tempos trabalham com a política com outros que trazem uma vasta gama de contatos e rede de relacionamentos com burocracias de outros órgãos, formando um conjunto de “burocratas articuladores” (SILVA, 2013, p. 340).

Arelada a essa, outra característica com frequência apontada como central para a gestão do programa foi o conhecimento adquirido e acumulado sobre direito administrativo e as principais regras legais que envolvem a gestão pública. Esse foi apontado, por alguns dos entrevistados, como um conhecimento que em geral é adquirido pela trajetória no setor público, mas dificilmente pela formação profissional, especialmente na graduação. Muitos cursos não abordam o direito administrativo em toda sua complexidade, mas esse é essencial para a atuação no setor público. A atuação profissional no setor faz com que os profissionais mais experientes acumulem esse saber essencial, sobretudo quando se trata da implantação de um programa novo, que deverá construir seu referencial normativo e poderá enfrentar resistências de áreas mais antigas e consolidadas, que lidam com programas e políticas já tradicionais. Dado que as trajetórias dos gestores são distintas, relata-se que a falta de conhecimento em direito administrativo e sobre o funcionamento da máquina muitas vezes é suprida pela rede de relações que se constrói no trabalho, de forma que os gestores mais experientes muitas vezes dão suporte para os demais gestores, no sentido de compreenderem o funcionamento da administração pública.

Uma terceira característica reiteradamente elencada é a habilidade necessária dos gestores do médio escalão para a gestão de pessoas. Mais do que conhecer tecnicamente os programas e seus desafios, a capacidade de liderar equipes e gerir conflitos interpessoais foi citada como uma das principais qualidades dessa burocracia. Sem essa é possível assumir postos mais baixos na hierarquia organizacional, mas de forma alguma nos seus níveis mais altos.

Em termos de funções exercidas pelos burocratas de médio escalão da Senarc, percebe-se que tem havido gradualmente uma mudança no foco do trabalho. Nos primeiros anos, os gestores tinham de se dedicar à estruturação normativa e processual das ações do programa, de forma que passavam boa parte de seu tempo experimentando práticas novas e propondo ações para processos que estavam ainda em estruturação. Neste sentido, o trabalho da burocracia de médio escalão se voltava muito ao conteúdo técnico do trabalho e a “apagar incêndios”, na medida em que os processos ainda não estavam desenhados. Ou, como relatou um dos entrevistados: “aquele era o momento de organização da casa” (Entrevista 10).

Com o passar do tempo, os processos e práticas de trabalho foram se consolidando. Com a entrada recente de servidores concursados no cargo de Analista Técnico de Políticas Sociais, que passaram a substituir os terceirizados, a secretaria foi se profissionalizando, de forma que os gestores passaram a atuar com um foco mais gerencial de gestão de pessoas e de processos, além de um trabalho mais claro de articulação com os diversos parceiros do programa. Essas são funções mais características do que a literatura aponta a respeito da atuação de um burocrata de médio escalão, o que demonstra que o processo de amadurecimento de um programa também leva a uma organização e diferenciação das funções de suas diferentes burocracias.

Neste segundo momento, passa a haver uma diferenciação mais clara entre dois tipos de burocratas de médio escalão: os coordenadores e os diretores (DAS 4 e DAS 5, respectivamente). Aos primeiros cabe atualmente uma função mais voltada à gestão de processos e de equipes, na medida em que são responsáveis por grupos entre 20 e 30 pessoas, os

quais lidam diretamente com a execução técnica dos processos. Já aos diretores, cabe mais a função de gerirem macroprocessos e, neste sentido, se colocam como “maestros de uma orquestra” (Entrevista 5), na medida em que tem uma visão do todo que acontece nas diversas partes de sua diretoria. Além dessa função, aos diretores cabe claramente o papel de fazerem a articulação e tradução entre as demandas políticas e a operação técnica. Embora os coordenadores sejam envolvidos muitas vezes nas reuniões com os secretários (especialmente quando há discussões de cunho mais técnico), são os diretores que, no cotidiano, estão mais conectados às discussões políticas, para traduzi-las em dimensões técnicas e operacionais.

Também cabe aos diretores um papel de negociar com outros ministérios questões relacionadas ao funcionamento do programa. Como o Bolsa Família se tornou uma vitrine, chegam solicitações de diversos ministérios e organizações a respeito de parcerias ou ações conjuntas (como, por exemplo, uso do CadÚnico, mudança nas questões do cadastro, propostas de programas conjuntos que se somam ao BF etc). Embora parte do conteúdo dessas negociações seja político (e, portanto, caberia ao secretário ou à ministra), a dimensão mais técnica dessas solicitações é repassada aos diretores, a quem cabe pautar o que é ou não possível para “preservar o programa” e “não desvirtua-lo de seus objetivos” (Entrevista 7). Os diretores atuam também, portanto, como “guardiões dos objetivos do programa” (Entrevistas 5 e 6), o que está bastante relacionado com a questão do insulamento burocrático, como veremos adiante.

### **Autonomia e insulamento burocrático**

A questão da autonomia é um elemento central para compreensão e categorização do trabalho dos burocratas de médio escalão. Esse termo, no entanto, é distinto do que a literatura chama de insulamento burocrático, merecendo aqui uma diferenciação.

Toda burocracia em contextos democráticos possui algum grau de autonomia de ação, estando em maior ou menor grau livre das pressões

políticas. Mas, quanto maior o clientelismo<sup>8</sup>, menor a autonomia, pois mais as burocracias nomeadas precisam responder aos políticos que as inseriram na máquina pública.

Já o insulamento burocrático se caracteriza pelo alto grau de independência das agências burocráticas em relação ao controle político ou social. Bresser-Pereira, no prefácio à primeira edição do livro de Edson Nunes, *A Gramática Política do Brasil*, afirma que “o insulamento burocrático é a estratégia por excelência das elites para driblar a arena controlada pelos partidos políticos” (NUNES, 1997, p. 26). Portanto, trata-se de um instrumento de “blindagem” de uma elite tecnoburocrática, com vistas à promoção do desenvolvimento econômico ou de certa política pública.

Vale lembrar que Nunes aponta como uma das características do insulamento o seu caráter contingencial, isto é, as agências burocráticas insuladas podem deixar de sê-lo a partir do momento em que atingem seus objetivos (NUNES, 1997; XAVIER, 2006).

No caso do insulamento observado na burocracia da Senarc, afirmamos que o insulamento no processo de seleção não significou um insulamento no sentido de uma ausência de controles políticos ou sociais – isto é, uma autonomia completa da burocracia. Trata-se de uma burocracia conformada em função do seu perfil técnico, com uma atuação técnica, mas sujeita aos mecanismos de controle, em especial àqueles exercidos pelo TCU e pela CGU.

Somado a isso, pode-se observar também uma mudança clara da autonomia dos gestores nos distintos momentos do Programa Bolsa Família. No primeiro momento, quando ele estava sendo construído, havia muita autonomia, concedida pelo próprio presidente à equipe que estava gestando o BF. Esse período foi marcado por uma decisão política do Presidente Lula de construir um programa social com alta prioridade, visibilidade e resolutividade.

---

<sup>8</sup> A ideia de clientelismo remete ao conceito de Nunes (1997), que considera o clientelismo como uma prática baseada em trocas pessoais e com promessas de expectativas e retornos futuros, tendo como base uma relação assimétrica.

Foi escolhida uma equipe com alta qualificação e experiência em distintas áreas do Governo Federal e que tivesse autonomia para propor soluções inovadoras para a construção do programa. Descrita como a “época heroica do programa” (Entrevista 10), foi um momento em que os gestores selecionados para estruturar o BF tinham muito espaço para construção normativa e processual. Essa escolha levou o programa, desde sua origem, a se valer de profissionais altamente qualificados e com experiência (em gestão e não necessariamente em política social), que deram um perfil mais técnico à equipe.

Por um lado, isso se justifica na medida em que tudo ainda estava para ser construído. Por outro lado, justifica-se pela própria prioridade dada à estruturação do programa, que viria a ser o carro-chefe da política social do governo petista. Havia respaldo inclusive dos órgãos de controle que atuavam como parceiros na proposição das inovações do BF. Era, portanto, um contexto aberto a proposições e que requeria uma burocracia com bastante autonomia para experimentações. Nesse sentido, podemos dizer que essa burocracia encontrava-se, sobretudo no início do programa, fortemente insulada, blindada politicamente em função da prioridade dada à política pelo Governo Lula e, ainda, pelo próprio insulamento da CEF, ator-chave do programa, conforme apontado por Helal e Neves (2010).

Ao longo do tempo, no entanto, à medida em que o programa se estrutura, os processos são desenhados e os elementos normativos definidos, o espaço para proposição se torna relativamente mais limitado. A autonomia passa a ser restrita ao que está dentro do escopo, diretrizes e normatizações do programa.

O fato de o programa ser uma vitrine e ter alta prioridade política, de certa forma também faz com que ele esteja sempre sendo observado e, portanto, a autonomia tem que ser exercida sem que se desvirtuem os princípios básicos de funcionamento do programa.

Consequentemente, pode-se afirmar que atualmente a autonomia é muito mais relacionada a questões técnicas e operacionais (como mudança de processos) que, por sua vez, estão condicionadas

às diretrizes do programa. Ou, dito de outra forma, os burocratas de médio escalão têm autonomia para atuarem em questões técnicas e dentro das funções a eles delimitadas – “nos assuntos que dizem respeito ao meu trabalho, tenho muita autonomia” (Entrevista 1). Mas, para mudanças que requerem qualquer tipo de alteração normativa, de diretriz do programa ou que tenha impactos políticos, essa autonomia foi minorada. A esfera da política do Executivo federal está muito mais presente nesse momento na política pública do que no seu momento inicial – a burocracia está, portanto, menos insulada –, embora haja blindagem com relação às demandas legislativas ou dos executivos estaduais e municipais.

Essa característica atual pode ser explicada tanto pelo momento de maturidade do programa – na medida em que está desenhado e rotinizado, sobra menos espaço para liberdade –, mas também por questões contextuais, como a alta visibilidade do programa, o momento político eleitoral recente e uma crise ocorrida em 2013 que trouxe certo temor aos gestores<sup>9</sup>. Além disso, a dimensão do programa também provoca uma sensação de que “as micro decisões têm muitos efeitos”<sup>10</sup> (Entrevista 8) e, portanto, devem ser tomadas com base em muita cautela e garantia do alinhamento político e de sua diretriz.

Atualmente, a ocupação dos cargos comissionados é, em sua maioria, feita por gestores de carreiras federais. A escolha dos DAS, como apontado nas entrevistas, é sempre técnica; na maioria das vezes, considerando pessoas com perfil gerencial e experiência em outros órgãos de governo. Não há, portanto, “nenhuma interferência político-partidária na escolha dos gestores do programa” (Entrevista 6). As redes de

---

<sup>9</sup> Em 2013, circulou uma falsa mensagem de celular pelo país inteiro afirmando que o Programa Bolsa Família iria acabar. Com a notícia, os beneficiários foram em massa às agências sacar o dinheiro, o que gerou um problema financeiro no programa, abalou sua credibilidade e exigiu ações emergenciais do MDS para reverter a crise.

<sup>10</sup> Relatam, por exemplo, que qualquer pequena mudança nas planilhas do CadÚnico pode impactar enormes mudanças de repasse para os municípios, ou mudança de pequenas regras pode afetar os beneficiários etc.

relações entre gestores têm um papel fundamental nesse processo, na medida em que, atualmente, quase 50% dos cargos comissionados são ocupados por gestores de carreira (EPPGG), incluindo o próprio secretário, e que os gestores vão convidando colegas de carreira para assumirem cargos no programa<sup>11</sup>.

Esse perfil profissional gera, como aponta a literatura, um processo de insulamento burocrático, construído e reforçado ao longo do tempo.

Os gestores têm a clara sensação de estarem blindados politicamente – tanto do Congresso como de outros ministérios. Relatam, inclusive, que seu papel é justamente o de “blindar o programa e protegê-lo de quem quer desviar seus objetivos” (Entrevista 5), ou seja, de “zelar pelos objetivos e pelo funcionamento técnico do programa” (Entrevista 4). Dois entrevistados, com alta experiência prévia em organizações do Governo Federal, relatam que essa foi a secretaria mais técnica e blindada em que já trabalharam – o que é positivo, segundo eles, dado que o programa poderia ter muita interferência política devido a seu conteúdo, prioridade e impacto.

## Inovações

A perspectiva da inovação é outro ponto fundamental para compreensão da atuação dos burocratas de médio escalão. Parte da literatura confere a esses atores o papel de empreendedores, considerando sua capacidade de produzirem processos de inovação, dado seu posicionamento estratégico e sua rede de relações (KELLY; GENNARD, 2007; KURATKO *et al.*, 2005).

Como dito anteriormente, a questão da inovação no BF teve variações em função de momentos distintos do programa. Enquanto no início havia espaço e muito incentivo para inovação, ao longo do tempo a consolidação das diretrizes e normatizações do programa diminuiu o espaço para experimentações e inovações.

---

<sup>11</sup> Silva (2013) aponta em seu trabalho a importância da carreira dos EPPGGs para a própria consolidação do BF.

Atualmente, a inovação está mais relacionada a mudanças de processos, na medida em que, “dentro da lei do programa, quase tudo já foi experimentado. As mudanças agora são apenas processuais” (Entrevista 10). A criação do Plano Brasil Sem Miséria (BSM), em 2011, de alguma forma também conduziu as possíveis inovações do BF para outro locus. Isso porque o BSM acabou concentrando em si as ações vinculadas ao Eixo 3 do Bolsa Família (ações complementares para desenvolvimento das famílias), ações essas mais abertas ainda a experimentações.

Com relação ao Cadastro Único, essa questão também apareceu como sensível. Dada a expansão do CadÚnico para além do BF, sendo também utilizado por outros programas e ministérios, uma inovação só pode ser realizada após o envolvimento e consentimento de todas as instituições que dele se utilizam para a promoção de outras políticas públicas. Em função disso, os gestores reforçaram a questão das inovações incrementais, procedimentais, e a impossibilidade ou extrema dificuldade de alterações mais estruturais, ainda que essas possam ser vistas como importantes internamente, dentro da Senarc.

Um segundo aspecto que merece atenção no que diz respeito à inovação é a necessidade, apontada por boa parte dos entrevistados, de um aprimoramento das tecnologias de informação disponíveis aos gestores, sem o que se limita sobremaneira as possibilidades de inovação.

Ademais, como apontado no aspecto da autonomia, a consolidação do programa e a conseqüente percepção de que ele não deve sofrer alterações significativas limita sobremaneira as possibilidades de inovação – assim como a autonomia dos gestores nesse quesito. Vários citaram o fato de que o programa tem sido “blindado politicamente” (Entrevista 10), o que implica na sua manutenção tal como está formatado, diminuindo sobremaneira as alterações no seu rumo, seja em função da questão do atrelamento do CadÚnico a outras instituições, como já mencionado, seja em função do temor de que mudanças mais significativas possam gerar mais prejuízos do que ganhos, especialmente políticos. Em função disso, alguns entrevistados apontaram o desejo de buscarem novos desafios, em outras áreas da administração pública, dado o sucesso alcançado do programa que, por outro lado, gerou uma



estagnação em termos de inovação. Esses citaram o desejo de mudarem de ministério ou de área de política pública.

Hoje, portanto, o papel dos gestores vinculados à Senarc, em termos de inovações, é mais incremental e focado em ações de melhoria de processos e menos de mudanças mais profundas do programa.

### **Rede de relações profissionais e pessoais**

Um ponto fundamental para compreensão da burocracia de médio escalão no BF é como opera sua rede de relações e articulações. Parte da literatura de BME aponta a importância desses atores como articuladores, afirmando que sua principal função é a de

interagirem com os burocratas implementadores e com outras agências para regular a interação entre esses vários atores e direcionar a forma de implementação, construindo consensos a respeito de valores compartilhados (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014).

Autores como Huising e Silbey (2011), Vakkuri (2010), Alexander *et al.* (2011), Keiser (2010) demonstram que o posicionamento intermediário dos BMEs lhes possibilita “criar e regular as relações entre as diversas agências paralelas ou entre as instâncias superiores e inferiores da hierarquia organizacional” (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014).

Dada a importância de os gestores atuarem como atores que regulam as relações entre diferentes agências, vale observar como os burocratas do BF operam nas redes de relações internas e externas em seu cotidiano. No caso do BF, o entendimento dessas redes de relações é mais relevante ainda, dado que uma das características fundamentais do programa é o fato de operar de maneira intersetorial. A intersetorialidade por si só já leva à necessidade de uma atuação articulada entre diferentes organizações, e quem produz essa articulação é a burocracia de médio escalão de diferentes ministérios.

Neste sentido, uma das características comuns a todos os gestores do programa é seu constante envolvimento com outros ministérios, especialmente o Ministério da Educação e o da Saúde, com os quais as relações são mais constantes e institucionalizadas. Nesse caso, a relação dos gestores se dá com pessoas do mesmo grau hierárquico dos

demais ministérios, seguindo as funções destinadas a cada um. Já no caso de ministérios com os quais não há relações já estabelecidas, em geral essas são feitas seguindo a hierarquia das organizações. Relatam, no entanto, que, por vezes, a rede de relações pessoais facilita a construção de ações conjuntas, sem a necessidade de seguir a lógica hierárquica – para ações que não fujam das diretrizes.

Como o BF também funciona numa lógica federativa, o envolvimento com municípios e governos estaduais também é constante e parte fundamental da atuação dos burocratas de médio escalão. Essas relações, no entanto, são já normatizadas e processualizadas dentro do programa<sup>12</sup>.

Outra relação permanente dos BMEs do programa é com a Caixa Econômica Federal. Com essa, no entanto, a relação tem princípios distintos, já que ela é contratada para executar parte do programa e, portanto, é vista como um contratado que deveria seguir as diretrizes do contratante (Senarc). Relata-se que a relação com a CEF já foi bastante conflituosa e vem melhorando, mas que ainda há a necessidade constante de pautar mudanças de atuação, para que eles consigam seguir as diretrizes do programa.

Em todos esses casos, ficam claras duas funções dos BMEs do BF na relação com outros atores: a necessidade de conseguirem “surfar entre diferentes sintaxes” (Entrevista 5) para conseguirem negociar, fazerem-se entender etc.; e a necessidade de sempre “preservarem e zelarem pela manutenção das diretrizes e princípios do programa” (Entrevista 5).

Com relação a atores internos, os gestores relatam que a Senarc é muito unida e coesa, de forma que se relacionam bastante com seus pares (coordenadores-coordenadores; diretores-diretores), internos à Senarc. Essas relações constantes entre diferentes atores possibilitam uma interação construtiva.

---

<sup>12</sup> Cabe aqui menção ao trabalho de Fenwic (2009), que afirma que foi justamente o fato de o Programa Bolsa Família ser livre da pressão dos governadores que o tornou bem-sucedido.

Relatam, no entanto, que esse relacionamento com outras secretarias do MDS nem sempre é fácil ou pode ser direto, algumas vezes tendo que recorrer à hierarquia.

Já as relações com níveis hierárquicos superiores costumam seguir a lógica da hierarquia. Ou seja, diretores são os interlocutores diretos do secretário e esse, da ministra. Coordenadores interagem com secretário quando há questões mais técnicas a serem resolvidas e quando os diretores solicitam sua participação. Portanto, quanto mais elevada a posição do burocrata dentro da hierarquia organizacional, maior o contato com o mundo da política. Ao contrário, quanto mais próximo da burocracia do nível da rua, menor o contato com a política e maior o “apego” a regras consolidadas da e pela burocracia.

## Considerações finais

O caso da burocracia de médio escalão aqui analisada traz luz a uma série de questões importantes para a compreensão desse grupo de burocratas, que compreende características comuns a todos os demais **níveis** da hierarquia burocrática, mas também características próprias, deles específicas. Sendo esse um estudo voltado à compreensão dessas últimas, ou seja, daquelas características próprias da BME, e parte de um esforço coletivo nesse sentido, o caso da burocracia da Senarc traz-nos algumas pistas relevantes sobre quais são elas.

Em primeiro lugar, não apenas essa burocracia é influenciada pelo campo de atuação no qual está inserida, isto é, pela lógica da política pública na qual atua, mas é especialmente influenciada pelo seu processo de seleção, o qual irá definir o grau de autonomia que terá adiante, em sua atuação cotidiana. Conforme dito anteriormente, a especialização em gestão pública de boa parte dos gestores torna-os interlocutores altamente qualificados e legitimados a implementar inovações, a dialogar sem grandes barreiras hierárquicas com o alto escalão e a considerarem-se plenamente aptos a propor alterações, interferindo, portanto, no desenho da política pública. O insulamento no processo de seleção e o trânsito facilitado entre o mundo da política e da administração pela

burocracia de médio escalão da Senarc levaram à conformação de um corpo burocrático bastante autônomo na sua atuação, mas também, e concomitantemente, com uma interação baseada na complementariedade (em relação ao mundo da política) extremamente profícua para o desenvolvimento do Programa Bolsa Família.

Essa característica, embora positiva do ponto de vista do andamento da política, torna-se deletéria no longo prazo, quando a mesma entra num momento de inércia, após a superação do momento inicial de implementação, tornando a burocracia refém do seu próprio sucesso: como explicitado, porque o programa é exitoso, e a intersetorialidade foi alcançada, evita-se (politicamente) alterações drásticas no mesmo, tornando as possibilidades de inovação muito menores e, assim, gerando desinteresse na burocracia que é comprometida e ávida por aprimoramentos e desafios constantes.

Por fim, e em relação direta com o aspecto acima apontado, tem-se que o grau de autonomia da burocracia é também influenciado pelo momento em que a política pública se encontra. No caso do Bolsa Família, verificamos que a autonomia para inovação era bastante grande no momento inicial, de criação e instituição da política, e foi diminuindo ao longo do tempo, tornando-se mais restringida pela política, que visa manter o que já foi conquistado e teme gerar inovações significativas, percebidas como uma ameaça ao *status quo*. Ademais, dado o entrelaçamento de um dos elementos centrais da política (o CadÚnico) a outras políticas públicas e órgãos governamentais, o seu sucesso significou também o seu engessamento.

Essas são, a nosso ver, as principais conclusões que a pesquisa qualitativa empreendida nos permite traçar, as quais certamente ajudarão a compor o quadro definidor do que é e como atua a burocracia de médio escalão. Isso não significa, entretanto, que essa se comporta sempre e em todos os contextos institucionais da mesma maneira. Os casos aqui analisados compreendem a burocracia pública federal. Análises futuras, de outras burocracias, estaduais e municipais, bem como de outras áreas de políticas públicas, certamente irão enriquecer o avanço aqui alcançado, especialmente porque significou um primeiro esforço

(coletivo) de compreensão de distintas burocracias públicas do Governo Federal, todas elas situadas no mesmo lócus da hierarquia burocrática: entre o nível da rua e o alto escalão, tornando o diálogo entre as duas pontas possível e, por isso mesmo, tendo a compreensão da sua atuação como imprescindível para o entendimento dos complexos processos de implementação de políticas públicas.

## Referências bibliográficas

- ALEXANDER, D.; LEWIS, J. M.; CONSIDINE, M. How politicians and bureaucrats network: a comparison across governments. *Public Administration*, v. 89, p. 1274–1292, 2011.
- BRASIL. Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília. 18 set. 2004.
- BRASIL. Portaria Interministerial MS/MDS nº 2.509, de 18 de novembro de 2004. Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de saúde relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. *Diário Oficial da União*, Brasília, 22 nov. 2004.
- CARNEIRO, C. et al. Intersetorialidade e pobreza: implementação, coordenação e o legado das políticas prévias. In: ENCONTRO DA ABCP, 7. Recife, 2010.
- EVANS, P. O Estado como problema e solução. *Lua Nova* [online]. n. 28-29 [cited 2014-12-01], p. 107–157, 1993.
- FENWIC, T.B. Avoiding governors: the success of Bolsa Familia. *Latin American Research Review*, v.44, n. 1, Latin American Studies Association, 2009.
- FREIRE, A. et al. Perfil da burocracia de médio escalão do Poder Executivo federal. *Cadernos ENAP 39*. Brasília: Enap, 2014.
- HELAL, D.; NEVES, J. Burocracia e inserção social: uma proposta para entender a gestão das organizações públicas no Brasil. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 12, nº 25, p. 312–340. set./dez. 2010.
- HUISING, R.; SILBEY, S. S. Governing the gap: forging safe science through relational regulation. *Regulation & Governance*, v. 5, p. 14–42, 2011.
- KEISER, L. Understanding street-level bureaucrats' decision making: determining eligibility in the social security disability program. *Public Administration Review*, v. 70, Issue 2, p. 247–257, March/April 2010
- KELLY, J.; GENNARD, J. Business strategic decision making: the role and influence of directors. *Human Resource Management Journal*, v. 17, nº 2, p. 99–117, 2007.
- KURATKO, D.; IRELAND, R. D.; COVIN, J.; HORNSBY, J. A model of middle-level managers' entrepreneurial behavior. *Entrepreneurship Theory & Practice*, p. 699–716, November 2005.
- LOTTA, G.; PIRES, R. R. C.; OLIVEIRA, V. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 65, n. 4, p. 463–492, out/dez. 2014.

MARTINS, H. F. Burocracia e a revolução gerencial – a persistência da dicotomia entre política e administração. *Revista do Serviço Público*, ano 48, número 1, Jan.-Abr. 1997.

NERI, M. A nova geração de políticas sociais. In: OLIVEIRA, F. *Política de Gestão Pública Integrada*. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

NUNES, E. D. O. *A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Garamond, 1997.

PRAÇA, S.; FREITAS, A.; HOEPERS, B. A rotatividade dos servidores de confiança no Governo Federal brasileiro, 2010-2011. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 94, novembro 2012.

SILVA, L. A. L. Mecanismos da construção federal da intersectorialidade no Programa Bolsa Família: o papel das burocracias. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 64, nº 3, p. 309–326, jul./set. 2013.

\_\_\_\_\_. A construção federal da intersectorialidade na política de desenvolvimento social brasileira: o caso do programa Bolsa Família. [dissertação de mestrado]. São Carlos: Programa de Pós-graduação em Ciência Política. Universidade Federal de São Carlos, UFSCar, 2013.

SVARA, J. The myth of the dichotomy: complementarity of politics and administration in the past and future of public administration. *Public Administration Review*, v. 61, nº 2, March/April 2001.

VAKKURI, J. Struggling with ambiguity: public managers as user of NPM-Oriented management instruments. *Public Administration*, Volume 88, Issue 4, pages 999–1024, December 2010.

XAVIER, R. S. Reformar para legitimar: o caso do insulamento burocrático da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN). *Cadernos EBAPE*, v. 4, n. 2, Jun. 2006.



## CAPÍTULO 5 – ATIVISMO NA BUROCRACIA? O MÉDIO ESCALÃO DO PROGRAMA BOLSA VERDE

*Rebecca Neaera Abers*

Em 2011, no início do seu mandato na Presidência da República, Dilma Rousseff anunciou a criação do Plano Brasil Sem Miséria, um esforço concentrado para eliminar a extrema pobreza no País. O Brasil Sem Miséria introduziu várias inovações no programa Bolsa Família, administrado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e de Combate à Pobreza (MDS) para fortalecer a inclusão e atenção a famílias em situação de extrema pobreza. Também incluiu programas novos ou já existentes de outros ministérios. O objetivo era não somente garantir a transferência de renda, mas também fortalecer políticas públicas diversas que contribuem ao combate à pobreza extrema.

Um dos programas novos criados nesse contexto foi o Programa de Apoio à Conservação Ambiental, ou Bolsa Verde. O programa busca unir o combate à pobreza com objetivos ambientais, ao garantir um suplemento na transferência de renda para famílias rurais em extrema pobreza que desenvolvem atividades econômicas ambientalmente sustentáveis. O público-alvo inclui extrativistas, pescadores ribeirinhos e moradores de “assentamentos ambientalmente diferenciados” da reforma agrária, principalmente, mas não exclusivamente, na Amazônia. Para além do combate à pobreza, o programa é visto como uma espécie de precursor de uma futura política de pagamentos por serviços ambientais. Espera-se que o apoio a comunidades que exercem atividades econômicas compatíveis com a proteção de florestas nativas possa contribuir para diminuir as taxas de desmatamento no País.

O Bolsa Verde é coordenado pelo Ministério de Meio Ambiente (MMA), com o apoio do MDS. A sua implementação envolve três órgãos responsáveis por áreas onde vive o público-alvo: reservas extrativistas,



reservas de desenvolvimento sustentável e florestas nacionais administradas pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio); assentamentos administrados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra); e territórios de ribeirinhos agroextrativistas titulados pela Secretaria de Patrimônio da União, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Cada um desses órgãos tem uma infraestrutura organizacional no campo que possibilita atingir populações em regiões extremamente remotas.

A criação e implementação do Programa Bolsa Verde dependem em grande parte da atuação de uma equipe interministerial em Brasília, que coordena as ações entre órgãos e garante um complexo fluxo de informação e recursos entre Brasília e as unidades no campo. A grande tarefa dessa equipe é adaptar uma tecnologia de política desenvolvida pelo Bolsa Família para uma nova realidade, o que requer enfrentar dois desafios. Primeiro, o Bolsa Verde exige a identificação de um público especialmente invisível por viver em regiões extremamente remotas. Segundo, o programa busca associar a transferência de renda com um novo tipo de condicionalidade – a proteção da natureza. Em 2011, quando o programa – foi criado oficialmente, não se tinha clareza sobre como superar esses desafios. As soluções teriam de ser inventadas no decorrer do programa.

Este trabalho argumenta que nesse contexto complexo de adaptação, burocratas de médio escalão desempenharam um papel fundamental na construção do programa. Além disso, propõe que a atuação de vários desses atores foi orientada por ideias parecidas às que motivam ativistas na sociedade civil. Mostra que os burocratas de médio escalão do Bolsa Verde são, em grande medida, pessoas comprometidas com projetos coletivos – principalmente o ambientalismo. A maioria entrevistada declarou ter tido algum tipo de influência no desenvolvimento do programa.

O ativismo desses burocratas, no entanto, tem uma dupla face: os atores se empregam em ações criativas que ao mesmo tempo buscam transformar e manter o programa. Neste capítulo, identifico três maneiras em que os atores entrevistados buscaram influenciar o programa.

Primeiro, ajudaram a descobrir saídas para os difíceis problemas operacionais envolvidos na inclusão de beneficiários. Neste sentido, eles precisaram ser muito criativos simplesmente para seguir as ordens recebidas pelos superiores. Segundo, inventaram e promoveram iniciativas e atividades complementares que buscaram influenciar o desenho do programa para além daquelas ordens, especialmente ao tentar fortalecer os objetivos ambientais do programa. Terceiro, alguns buscaram consolidar as lições do programa com a produção de propostas, estudos e minutas, como forma de encarar a instabilidade política. Ou seja, não somente tentaram transformar o programa, mas também buscaram garantir sua continuidade a longo prazo. Enquanto alguns privilegiaram causas mais gerais ou mais antigas, outros se tornaram ativistas do próprio Bolsa Verde.

Para conseguir influenciar a política, era necessário navegar em um cotidiano no qual os burocratas de médio escalão se encontravam espremidos entre a forte pressão “de cima” para incluir cada vez mais beneficiários, e uma certa resistência “de baixo” por parte de funcionários de ponta já sobrecarregados. Nas brechas desse dia a dia maçante, os burocratas buscavam ter um impacto no programa de forma consoante com seus valores e projetos pessoais e profissionais. Nem sempre eram bem-sucedidos.

A análise aqui apresentada se baseia em três fontes: a) a literatura secundária sobre as áreas de política pública nas quais o programa se insere; 2) dados e documentos já produzidos sobre o programa Bolsa Verde; e 3) 16 entrevistas com 15 pessoas (uma pessoa foi entrevistada inicialmente de forma exploratória e depois com mais aprofundamento). Entre março e outubro de 2014, foram entrevistados seis funcionários do MMA, três do MDS, três do ICMBio, um do Inkra e um do SPU. Nesses últimos órgãos, o número reduzido de entrevistados se deveu ao fato de não existir uma equipe técnica dedicada ao programa. Também foi realizada uma entrevista no contexto de outro projeto de pesquisa em 2013, com uma pessoa que participou do processo de criação do programa. O método de escolha dos entrevistados foi de “bola de neve,” ou seja, impulsionado a partir das sugestões dos próprios entrevistados. Procurei contatar todos os burocratas

de médio escalão em Brasília envolvidos diretamente no programa Bolsa Verde. Não me restringi apenas a pessoas com cargos de confiança, entrevistando funcionários com cargos técnicos (como de analista ambiental do MMA) quando esses faziam parte da equipe do programa. Treze dos 15 entrevistados eram servidores federais concursados efetivos, um era servidor de concurso temporário, e um tinha apenas cargo de comissão. Dos 10 entrevistados com cargo de comissão, nove eram servidores federais de carreira. Não foram entrevistados os assistentes administrativos que também apoiam o programa.<sup>1</sup>

Para preservar o anonimato dos entrevistados, refiro a eles apenas por um código numérico. Em alguns casos, para dificultar ainda mais a identificação dos indivíduos, excluí a referência a esse número (especialmente em caso de referência específica a órgãos com equipes reduzidas). O objetivo é cumprir com o compromisso firmado no início de cada entrevista de proteger o sigilo, de forma a criar um ambiente no qual seria possível expressar opiniões pessoais e críticas.

A pesquisa buscou responder a várias perguntas: os burocratas do programa se identificam ideologicamente com os ideários de movimentos sociais? Eles tentam influenciar as políticas públicas em prol desses ideários? Caso sim, quais são as estratégias que empregam? Na próxima seção, apresento alguns conceitos teóricos para embasar a proposta de que burocratas potencialmente podem ser concebidos como ativistas. Em seguida, contextualizo o programa e descrevo o seu funcionamento e as características gerais dos burocratas de médio escalão. O restante do capítulo se dedica ao exame da influência do médio escalão sobre o desenho e implementação do programa entre 2011 e 2014. Um primeiro passo é mostrar que as metas estabelecidas pelo alto escalão só foram atingidas em função de intervenções criativas do médio escalão. Segundo, mostra-se que apesar de se empenhar no cumprimento de ordens superiores, boa parte dos burocratas estudados tinha uma postura crítica,

---

<sup>1</sup> Como é natural em uma pesquisa dessa natureza, não foi possível entrevistar 100% dos indivíduos indicados. Duas pessoas contatadas não tiveram disponibilidade no prazo da pesquisa e quatro outras foram identificadas apenas no final do prazo, impossibilitando contato.

produto em grande parte de convicções ambientalistas. Terceiro, identifique várias iniciativas do médio escalão, no sentido de fortalecer a agenda ambientalista no desenho do programa. Finalmente, discuto um outro tipo de intervenção que levanta questões intrigantes sobre como os compromissos dos burocratas influenciam as suas ações. A conclusão traz reflexões sobre a relação entre as iniciativas criativas dos funcionários e a proposta de que burocratas podem ser ativistas.

## **Ativismo na burocracia?**

A literatura sobre a implementação de políticas públicas tem debatido bastante sobre quem tem influência sobre a tomada de decisão. Desde os anos 1970, estudiosos vêm notando que atores no topo formal do processo decisório não necessariamente monopolizam o desenho das políticas públicas. Foco central da literatura tem sido o papel discricionário de atores de ponta – que Lipsky (2010[1980]) chamou de burocratas de nível de rua – que acabam transformando o desenho de políticas durante o processo de implementação (SABATIER, 1986; HILL, 2009; COSLOVSKY; PIRES; SILBEY, 2012; PIRES, 2009).

Embora frutífero, o debate sobre desenho “top-down” versus “bottom-up” deixou pouco espaço para considerar o que ocorre no meio da burocracia. Este trabalho faz parte de um esforço recente de compreender melhor como atuam os que se localizam entre os tomadores de decisão e os burocratas de nível de rua (OLIVEIRA; ABRÚCIO, 2011; PIRES, 2012; LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014; GUTIERREZ, 2010). Na sua revisão exaustiva da literatura internacional, Lotta, Pires e Oliveira (2014, p. 11-13) identificam pesquisas que mostram que esses atores podem influenciar as políticas públicas. Para alguns autores, tal influência deriva das capacidades interpessoais que esses burocratas conseguem mobilizar (VIE, 2010 *apud* LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014, p. 9). Outros enfatizam como seu domínio sobre conhecimento especializado se torna um instrumento para influenciar as políticas públicas (KELLY; GENNARD, 2007; CURRIE; PROCTOR, 2005 *apud* LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, p. 10). Para Gutiérrez (2010, p. 60) experts podem influenciar as políticas públicas ou mesmo liderar processos de reforma,

ao servirem de “intermediários” (*brokers*) entre o conhecimento e a política. Assim, surge a ideia comum de que o:

[...] posicionamento intermediário dos burocratas de médio escalão confere-lhes a capacidade de criar e regular as relações entre as diversas agências paralelas ou entre as instâncias superiores e inferiores da hierarquia organizacional (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, p. 19).

Neste trabalho, tento contribuir para o debate sobre a capacidade de burocratas de médio escalão influenciar as políticas públicas, a partir de uma ótica influenciada pela noção de ativismo. Este foco dá continuidade a uma trajetória de pesquisa na qual procuro explorar a possibilidade da burocracia ser um sítio para a militância. Em trabalhos anteriores (ABERS; VON BÜLOW, 2011; ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014; ABERS; TATAGIBA, no prelo), tenho explorado o papel de ativistas de movimentos sociais que assumem cargos governamentais.<sup>2</sup> Enquanto naqueles trabalhos, eu presumia que um ativista deveria pertencer a uma rede de movimento social, neste proponho ampliar a compreensão do ativismo. Entendo-o como um tipo de ação que visa promover projetos políticos ou sociais percebidos pelo ator como de natureza pública ou coletiva. Tal definição de militância independe da participação direta em movimentos sociais, podendo ser resultado do que Lichterman (1995) chamou de compromissos individualizados.

O que explicaria o comprometimento de burocratas com causas que normalmente associamos a movimentos sociais? A literatura de movimentos sociais nos ajuda aqui. Ann Mische (1997, 2009), por exemplo, explora como a identidade de ativistas é construída a partir de trajetórias específicas de vida. Experiências de viver em famílias, comunidades, locais de trabalho, escolas, movimentos sociais e outros espaços contribuem para a construção de como as pessoas concebem seu projeto para o futuro, ao mesmo tempo que produzem as redes sociais nas quais vivem.<sup>3</sup> Autores como Hirsh (1990) e Gamson (1991) acrescentam que a participação

---

<sup>2</sup> Ver também Rich (2013).

<sup>3</sup> Ver também a literatura francesa sobre “engajamento militante” para uma discussão recente sobre a relação entre “carreiras” de vida e militância. Ver, por exemplo, Fillieule (2010) e Sawicki e Siméant (2011).

nas atividades de movimentos sociais – protestos, marchas, ocupações etc. – ajuda a construir compromissos com os próprios movimentos, estimulando pessoas a continuar ou mesmo a radicalizar sua participação. Ou seja, a literatura sugere que o compromisso com causas surge, por um lado, de experiências de vida (e do envolvimento em redes sociais, políticas e profissionais que essas experiências propiciam) e, por outro lado, da própria participação nas atividades organizadas por movimentos sociais. O compromisso de burocratas com causas, quando isso existir, pode ser explicado de forma análoga?

Localizado no cruzamento entre três áreas em que existem fortes movimentos sociais – a política social, o meio ambiente e a reforma agrária – o Bolsa Verde parece ser uma interessante oportunidade para estudar o ativismo na burocracia. No entanto, como esse programa específico não resultou de uma demanda dos movimentos sociais, não encontramos uma grande articulação da sociedade civil em torno dele. Não ocorreu uma tentativa por parte de organizações da sociedade civil de ocupar cargos-chave, no sentido de influenciar o programa, como já vimos em outras políticas públicas (ABERS; OLIVEIRA, 2014; ABERS; TATAGIBA, no prelo). Mesmo assim, a pesquisa mostra que os próprios burocratas envolvidos na construção do programa tentaram fortalecer agendas ativistas, especialmente relacionadas ao ambientalismo.

## **Precursores**

O Programa Bolsa Família ganhou destaque no Governo Lula, o que resultou na construção de uma estrutura organizacional jamais vista na área social. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) investiu na criação de uma tecnologia complexa para identificar famílias em situação de pobreza, para garantir que as transferências de renda chegassem a elas e para monitorar o cumprimento das condicionalidades associadas ao programa. Um componente fundamental desse empreendimento foi a criação do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), que é alimentado por governos municipais. Em cada prefeitura, existem gestores treinados pelo MDS para garantir a

manutenção e atualização do cadastro (BICHIR, 2012; PAIVA *et al.*, 2013). A construção de tamanha capacidade técnica em um ministério responsável por políticas sociais é raridade na política brasileira. Historicamente, as “ilhas de excelência” se encontravam prioritariamente na política econômica e nas empresas estatais, enquanto a política social era caracterizada por uma burocracia de pouca qualificação e por práticas clientelísticas (MARTINS, 1997).

Até o final do Governo Lula, o programa Bolsa Família havia se tornado o maior programa de transferência condicional de renda do mundo, atendendo em torno de 13 milhões de famílias (PAIVA *et al.*, 2013). Não há dúvida de que o sucesso desse programa explica em parte a popularidade do Presidente Lula no final de dois mandatos. Por isso, não surpreende que a Presidenta Dilma Rousseff tenha determinado, logo no início do seu primeiro mandato, que o combate à pobreza teria centralidade na sua administração.

O Plano Brasil Sem Miséria buscou construir a partir do sucesso do Bolsa Família, com esforço concentrado para eliminar a extrema pobreza no País. Isso envolveu mudanças no interior do Bolsa Família em dois sentidos. Em primeiro lugar, o governo aumentou o repasse a famílias em condição de extrema pobreza, para que o valor fosse alto o suficiente a fim de tirar da categoria qualquer família que o recebesse. Segundo, o governo iniciou uma política de “busca ativa”: o MDS fez um esforço concentrado para identificar famílias que, por alguma razão, ainda não haviam sido atingidas pelo programa.

Outra frente do Plano Brasil Sem Miséria envolveu apoiar as ações de outros ministérios que podiam contribuir para a eliminação da extrema pobreza. No primeiro ano do Governo Dilma, a Casa Civil organizou reuniões com vários ministérios para identificar políticas que contribuíam de alguma maneira para esse objetivo. Isso levou à criação ou fortalecimento de programas de vários ministérios, tais como cursos de treinamento profissional (Pronatec); assistência técnica, crédito e água para a agricultura familiar; e a expansão de diversos serviços públicos, como eletricidade, habitação, creches e educação em tempo integral.

Quando a Casa Civil se reuniu com autoridades do Ministério do Meio Ambiente, pediram que identificassem um grupo social que sofria

de extrema pobreza e com o qual o ministério já trabalhava. A resposta parecia óbvia: povos e comunidades tradicionais (Entrevista 11). Referia-se a um público antigo do MMA: comunidades rurais com raízes em territórios específicos, cujas atividades econômicas contribuem para a sustentabilidade ambiental. Como ocorreu em outros países, os primeiros movimentos ambientalistas no Brasil eram conservacionistas, com um foco na criação de áreas protegidas para a proteção de habitats e biodiversidade. Defensores dessas áreas tendiam a presumir que a presença humana era deletéria à natureza. Nos anos 1980, no entanto, o conceito de “desenvolvimento sustentável” ganhou proeminência no cenário ambiental internacional. Propunha-se que a atividade econômica não era necessariamente a antítese da proteção ambiental. No Brasil, a luta dos seringueiros na Amazônia parecia encarnar esse ideal. Os seringueiros – cuja forma de sustentação econômica dependia da continuidade da floresta nativa em pé – lutavam contra grileiros que buscavam não somente deslocá-los dos seringais, mas também derrubar a floresta para a implantação da pecuária. Um movimento internacional cresceu para apoiar esse movimento, intensificado pelo assassinato do líder dos seringueiros, Chico Mendes, em 1988 (HOCHSTETLER; KECK, 2007; KECK, 1995; ALLEGRETTI, 2002).

Após a morte de Chico Mendes, uma rede crescente de organizações ambientalistas brasileiras e internacionais mobilizou em torno da criação de “reservas extrativistas”: um novo tipo de unidade de conservação que protegeria não somente a flora e a fauna, mas também as comunidades cuja sobrevivência dependia da floresta nativa. Ao longo dos anos 1990, o Governo Federal começou a criar reservas extrativistas em áreas onde populações locais atuavam na extração sustentável de borracha, castanha do Pará, frutas e outros produtos da floresta (HOCHSTETLER; KECK, 2007). O principal programa ambiental do MMA, o Programa Piloto de Proteção das Florestas Tropicais Brasileiras, enfatizava ações que atendiam às comunidades tradicionais. Eram políticas experimentais que não chegaram a ser implementadas em grande escala (ABERS *et al.*, 2000). Durante o Governo Lula, algumas dessas ações foram transformadas em políticas públicas de maior porte, embora nunca se tornaram políticas prioritárias do MMA (Entrevistas 1 e 5).



Outra mudança importante na política ambiental durante o Governo Lula foi a criação do Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio), que recebeu do Ibama a responsabilidade de gestão de áreas protegidas. Em 2014, o órgão gerenciava 312 unidades de conservação no Brasil, incluindo 59 reservas extrativistas que ocupam mais de 12 milhões de hectares, quase tudo na Amazônia (ICMBio, 2014). A Coordenação-Geral de Populações Tradicionais da Diretoria de Ações Socioambientais e Consolidação Territorial em Unidades de Conservação é um dos órgãos responsáveis pela implementação do programa Bolsa Verde, principalmente nas reservas extrativistas.

As políticas diretamente subordinadas à área ambiental do Governo Federal, no entanto, não são os únicos pontos de partida para a busca de beneficiários do Programa Bolsa Verde. Na verdade, em 2014, apenas 33% dos beneficiários do programa viviam em áreas administradas pelo ICMBio (APOLONI *et al.*, 2014, p. 16). A maioria do restante vivia em assentamentos da reforma agrária, administrados pelo Incra. Isso ocorreu em grande parte porque as políticas anteriores do Incra possibilitaram a identificação rápida de potenciais beneficiários.

O Bolsa Verde é implementado, no Incra, pela Coordenação-Geral de Meio Ambiente e Recursos Naturais da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento. Essa coordenação implementa, há algum tempo, um programa chamado Assentamentos Verdes, que estimula práticas sustentáveis e o combate ao desmatamento nos assentamentos da reforma agrária. Nos anos 1990, o Incra criou novos tipos de assentamentos especiais, tais como Projetos de Assentamento Extrativista, Projetos de Assentamento Florestal e Projetos de Desenvolvimento Sustentável. Essas modalidades representavam aproximadamente um quarto de todos os assentamentos em 2008 (TOURNEAU; BURSTYN, 2008, p. 118). Embora, originalmente, se pensava que o Bolsa Verde trabalharia somente com esses “assentamentos ambientalmente diferenciados”, na prática incluiu-se outros assentamentos que cumpriam os critérios ambientais do programa. A identificação desses assentamentos foi facilitada por atividades da Coordenação-Geral do Meio Ambiente nos anos anteriores ao

lançamento do Bolsa Verde, quando a equipe mapeou 74 assentamentos com altas taxas de pobreza e baixas taxas de desmatamento (Entrevista). Até meados de 2014, aproximadamente 60% dos beneficiários do Programa Bolsa Verde eram moradores de assentamentos de reforma agrária (APOLONI *et al.*, 2014, p. 16).

Um terceiro parceiro na implementação do programa tem um papel bem menor que o ICMBio e o Incra. A Secretaria de Patrimônio da União do Ministério do Planejamento é responsável pela titulação de terras públicas federais no País inteiro. Na Amazônia, lida com áreas públicas nas margens dos rios e várzeas federais, onde vivem comunidades de pescadores ribeirinhos. Desde 2005, a Coordenação-Geral da Amazônia Legal da SPU implementa uma política de regularização fundiária dessas áreas. O programa envolve a localização geográfica da casa de famílias ribeirinhas e a assinatura de um termo de autorização de uso sustentável, por intermédio do qual à família é outorgado o direito de usar a área em um raio de 500 metros em torno da casa (Entrevista). A existência desse programa antes da criação do Bolsa Verde, por meio do qual famílias ribeirinhas assinaram compromissos de usar os recursos naturais de forma sustentável, também facilitou a implementação inicial do programa. No entanto, moradores de áreas da SPU representavam, em 2014, apenas 8% dos beneficiários do programa (APOLONI *et al.*, 2014, p. 16).

## **O funcionamento do programa**

Apesar de começar com programas já instituídos que trabalhavam com a população-alvo, os gestores do Programa Bolsa Verde rapidamente descobriram que o cadastramento de beneficiários seria uma tarefa árdua. A medida provisória que criou o programa (MP 535) foi lançada em 2 de junho de 2011 e aprovada com algumas emendas pelo Congresso em outubro do mesmo ano. A Lei nº 12.512/2011 autoriza o governo a repassar R\$ 300 trimestrais a famílias que se encontram em situação de extrema pobreza, são inscritas no CadÚnico e desenvolvem atividades de conservação nas áreas previstas. Em 2011, o governo estabeleceu a

meta de incluir 73 mil famílias antes da realização, em meados de 2012, da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, o chamado “Rio+20”. O evento chamaria atenção internacional para as políticas ambientais brasileiras.

Para receber a Bolsa Verde, a lei determina que a família deve cumprir uma série de critérios. Primeiro, é preciso viver no lugar certo: uma das áreas de proteção ou assentamentos priorizados pela coordenação do programa. Para que uma área seja contemplada, é preciso um estudo-diagnóstico da área que identifique, por meio de imagens de satélite, a existência de cobertura florestal adequada (o que tem sido interpretado como estar em cumprimento com o Código Florestal). Até 2014, esse trabalho de diagnóstico foi realizado por uma parceria entre o Centro Gestor do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam) e o Ibama. Em 2014, o trabalho foi transferido para a Universidade Federal de Lavras, também responsável pelo trabalho de sensoriamento remoto do Cadastro Ambiental Rural, outro programa prioritário do MMA. Segundo algumas entrevistas, a universidade tinha a capacidade de trabalhar com imagens de nível de resolução muito maior, aumentando a possibilidade de se fazer um monitoramento regular das áreas e de identificar pequenos desmatamentos. Até o momento desta pesquisa, no entanto, o trabalho de monitoramento das áreas consistia apenas de um diagnóstico inicial e um acompanhamento anual de relativa baixa resolução.

Em segundo lugar, a família precisa ser oficialmente reconhecida como beneficiária daquelas áreas, o que requer constar no cadastro de um dos órgãos implementadores. O problema é que os escritórios regionais e locais desses órgãos tipicamente têm poucos funcionários e recursos, dificultando a atualização das listas. Novas famílias que mudam para a área ou que se formam por meio de casamento ou separação podem levar anos para serem cadastradas. Outras famílias podem continuar no cadastro depois de terem abandonado a área.

Terceiro, a família precisa estar em outra lista, o CadÚnico. Esse cadastro é alimentado por governos municipais, cujas sedes podem se localizar a centenas de quilômetros das reservas extrativistas e

assentamentos do programa. São prefeituras carentes de funcionários e de capacidade técnica. Conexões na internet podem ser instáveis, dificultando o *upload* das informações cadastradas, mesmo quando digitalizadas. Em alguns casos, já preenchem os limites estabelecidos pelo MDS de número de beneficiários do Bolsa Família. Adicionar novos beneficiários requer negociar com Brasília.

Quarto, a família deve ser classificada como de situação de extrema pobreza. Essa classificação depende apenas da autodeclaração.

Finalmente, é necessário que um membro da família assine um termo de adesão. Esse documento arcaico elenca os compromissos ambientais da família e explica em linguagem burocrática os objetivos e regras do programa. Para que esse documento seja assinado, é necessário que algum funcionário governamental visite a família, explique a política e consiga a assinatura. Isso pode significar dias de viagem de barco até os lugares mais remotos da Amazônia. Nas minhas entrevistas, atores de todos os órgãos implementadores notaram a enorme dificuldade operacional envolvida nessa tarefa.

Tudo isso ocorre por meio de um processo complexo de coordenação intergovernamental. O que um entrevistado chamou de “fluxo normal” do programa ocorre da seguinte maneira: os órgãos enviam ao MMA dados georreferenciados das áreas que consideram aptas para o programa, junto com listas de famílias cadastradas como beneficiárias daquelas áreas. O MMA manda os dados sobre as famílias para o MDS e, ao mesmo tempo, faz um diagnóstico da cobertura vegetal das áreas (até recentemente, em parceria com Censipam e Ibama). O MDS cruza a lista de nomes de beneficiários das áreas com o CadÚnico e devolve para o MMA, que imprime o termo de adesão para as famílias das áreas diagnosticadas como aptas, que constam nos dois cadastros – da área e no CadÚnico. Esses termos são encaminhados para os órgãos implementadores, que os passam para os gestores locais. Funcionários de ponta vão a campo para colher assinaturas e devolvem os documentos para os órgãos, que verificam os dados e depois devolvem para o MMA. Esse, por sua vez, processa os termos de adesão e envia os dados para a Caixa Econômica, que realiza o pagamento.

Em cada etapa, algo pode dar errado: o diagnóstico pode ser negativo; a família cadastrada pelo órgão pode não constar no CadÚnico; os dados cruzados podem levantar dúvidas sobre a identificação da família. Além disso, as dificuldades no campo são enormes, o que leva em alguns casos à resistência do pessoal das unidades e assentamentos, que se ressentem do acúmulo de mais uma tarefa.

“Os servidores recebem as diárias, vão a campo, mas quando a gente recebe os termos aqui em Brasília, a gente recebe os termos assim: ‘Não foi possível coletar devido ao período de seca e a gente não conseguiu chegar nas casas’. E aí depois, na época da chuva mesmo, vem outra justificativa: a cheia.” (Entrevista 15).

## Os burocratas de médio escalão do Bolsa Verde

Das 15 pessoas entrevistadas para esta pesquisa, três tinham cargos direção e assessoramento superior (DAS) 5, seis tinham cargos de nível DAS 4, um tinha cargo de nível DAS 3, quatro eram servidores públicos de carreira sem cargo de comissão e um era servidor de concurso temporário, também sem cargo. Essas pessoas eram bem qualificadas: seis dos 15 tinham mestrado, e dois haviam completado o doutorado. Todos tinham nível superior. O grupo incluiu indivíduos formados em Agronomia, Geologia, Políticas Públicas, Economia, Ciência Política, Direito, Oceanografia, Engenharia Ambiental, Biologia e Ecologia. Cinco tinham experiência anterior de trabalho em organizações da sociedade civil, desde ONGs ambientalistas, até movimentos de reforma agrária. A maioria era relativamente nova (com menos de 40 anos) e mesmo os mais velhos haviam chegado relativamente recentemente em Brasília, tendo trabalhado antes em escritórios regionais de órgãos federais ou em outros tipos de entidades.

As responsabilidades dos burocratas de médio escalão do Bolsa Verde variavam bastante, dependendo do lugar na hierarquia, do órgão no qual trabalhava e das características do cargo. Os burocratas com DAS 5 – diretores – coordenavam vários programas, além do Bolsa Verde. Concentravam-se no programa em momentos específicos para resolver

um problema, para negociar um aspecto importante do desenho do programa ou para buscar financiamento para um projeto considerado prioritário.

A maior parte dos funcionários com DAS 4 que entrevistei também era responsável por vários programas, além do Bolsa Verde. A única exceção se refere à gestora do programa no MMA. Quando o programa começou, uma especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) que trabalhava como assessora da Diretora de Extrativismo no MMA recebeu a responsabilidade de tocar o programa. Alguns meses depois, foi nomeada para um cargo DAS 4: o de Gerente de Gestão Socioambiental. Essa gerência incluía dois outros programas, além do Bolsa Verde, um dos quais foi logo transferido para outra gerência. Durante vários anos, a gerência era responsável tanto pelo Bolsa Verde quanto por outro programa envolvendo comunidades tradicionais. Considerando as pressões do Bolsa Verde, no entanto, o segundo programa recebia menos atenção da equipe. Em 2014, também foi transferido para outra gerência, de forma que a de Gestão Socioambiental hoje é responsável apenas pelo Bolsa Verde (Entrevista).

A equipe da Gerência de Gestão Socioambiental do MMA incluía cinco analistas ambientais concursados (dos quais quatro foram entrevistados), além de dois estagiários. Três dos analistas ambientais entrevistados afirmaram se envolver muito em debates internos sobre o desenho do programa. Participavam da elaboração de propostas a serem discutidas na Sala de Situação do programa ou nas reuniões do Comitê Gestor. Dois se envolviam muito em atividades de interlocução com os órgãos parceiros e como a elaboração e acompanhamento de convênios e parcerias externas. Outro era especificamente responsável pela construção e manutenção do sistema informacional do programa, o que implicava em constante interação com funcionários do MDS especializados em tratamento de dados e com firmas contratadas para apoiar a construção do sistema. O quarto analista entrevistado não participava tanto de debates políticos, concentrando-se em atividades administrativas e especialmente na definição do fluxo de procedimentos internos do programa. Todos disseram que, nos primeiros anos do

programa, tiveram de dedicar bastante tempo à digitação de informações retiradas dos termos de adesão, uma tarefa que, às vezes, se tornou grande demais para a pequena equipe de estagiários.

No MDS, três burocratas se envolviam diretamente no programa. A Diretora de Gestão e Acompanhamento da Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza do MDS era uma EPPGG que participou da criação do programa, quando anteriormente trabalhou na Casa Civil. Naquela função, coordenava reuniões com os ministérios para discutir a contribuição de cada um no Brasil Sem Miséria. Como responsável principalmente por programas do BSM na área rural, notou que gastava mais tempo com o Bolsa Verde, do que com outros programas mais consolidados. Na Diretoria, um outro EPPGG tinha cargo DAS 4. O trabalho principal desse funcionário se relacionava com a construção da base de dados do programa e com cruzamentos com a base do CadÚnico. Ele também realizava atividades diversas, como coordenar reuniões de Sala de Situação, trabalhar na coordenação de um mutirão no Estado do Pará e participar na definição de resoluções e procedimentos no Comitê Gestor. A equipe do MDS ainda contava com uma servidora temporária recém-formada que apoiava diversas atividades, desde trabalhar com a base de dados, até participar em discussões preparatórias para as reuniões do Comitê Gestor.

Os três órgãos implementadores tinham escritórios em Brasília, onde ficavam os responsáveis pela coordenação do trabalho dos funcionários em escritórios regionais e nas unidades de conservação. No ICMBio, um servidor público daquele mesmo órgão, com cargo de DAS 5, liderava a Diretoria de Ações Socioambientais e Consolidação Territorial em Unidades de Conservação, incluindo uma grande variedade de programas. Em momentos-chave, ele se envolvia nas decisões relacionadas ao Bolsa Verde, especialmente no sentido de buscar financiamento para uma atividade complementar que considerou fundamental para o sucesso do programa, a realização de um diagnóstico socioeconômico das famílias.

Subordinado a ele, um outro servidor público do ICMBio, com cargo DAS 4, chefiava a Coordenação-Geral de Populações Tradicionais. Essa Coordenação-Geral incluía duas coordenações, uma das quais se dedicava

integralmente ao Bolsa Verde e era dirigida por uma servidora do ICMBio, com cargo de DAS 3. Ela descreveu seu trabalho como sendo quase exclusivamente focado na organização do fluxo de informação entre os escritórios centrais do ICMBio e os gestores das unidades de conservação envolvidos no programa. Isso muitas vezes envolvia lidar com problemas operacionais enfrentados pelo pessoal de ponta. Os enormes tamanhos das áreas de proteção na Amazônia, a falta de recursos nas regiões e os pequenos orçamentos das unidades significavam que, muitas vezes, os gestores precisavam de ajuda para conseguir algo simples, como transporte de barco até a casa dos beneficiários em potencial. Em muitos casos, a coordenadora solicitava a ajuda do coordenador-geral para resolver problemas desse tipo. Ambos enfatizaram a natureza operacional do dia a dia do programa, constrangida pela falta de recursos e de pessoal tanto no campo quanto no escritório, em Brasília.

A situação era também difícil no Incra. O Bolsa Verde era apenas um dos vários programas sob a responsabilidade da Coordenação-Geral de Meio Ambiente e Recursos Naturais. O coordenador-geral era um funcionário do Incra com DAS 4. Subordinado a ele, havia duas funcionárias administrativas que trabalhavam com vários programas, além do Bolsa Verde. Uma dessas funcionárias tinha cargo DAS 2 e outra não tinha cargo. Até recentemente, a equipe contava com mais pessoas, mas várias saíram (por aposentadoria e licenças) e não foram substituídas. Assim, o coordenador-geral realizava grande parte do trabalho técnico, em interação direta com os funcionários responsáveis nas superintendências do Incra, e também com os órgãos coordenadores. Ele também coordenava outros programas, alguns muito grandes, como o de Assentamentos Verdes.

Na Secretaria de Patrimônio da União, as atividades do Bolsa Verde eram coordenadas por um funcionário público concursado da Aneel e cedido ao Ministério do Planejamento, com cargo DAS 4 de Coordenador-Geral da Amazônia Legal. Ele também era responsável por várias outras atividades e programas e tinha uma equipe de cinco pessoas, todos com cargos administrativos. Segundo o entrevistado, somente uma dessas pessoas trabalhava com o Programa Bolsa Verde, entre outras



atividades. Grande parte das atividades da coordenação se relacionava com a criação e manutenção de um cadastro de regularização fundiária nas áreas de responsabilidade da SPU na Amazônia. Isso incluía grande esforço na criação de uma base de dados georreferenciados, foco de atenção especial do atual coordenador, especialista no tema. Essas atividades contribuíam não somente para o andamento do Bolsa Verde, mas também para outras ações da coordenação-geral.

Em resumo, os burocratas de médio escalão do Bolsa Verde são profissionais, quase todos servidores de carreira, tecnicamente qualificados. Ao mesmo tempo, demonstram ter comprometimentos políticos fortes, não a partidos políticos, mas a ideias. Em especial, quase todos os burocratas entrevistados (com a exceção dos do MDS) eram profundamente comprometidos com o ambientalismo. Esse comprometimento manifestou-se não somente no discurso, mas também nas experiências de vida, antes e depois de entrar no serviço público. Alguns haviam atuado como ativistas no movimento ambientalista antes de chegar a cargos governamentais. Outros estudaram questões ambientais na faculdade. Essas experiências foram fundamentais para influenciar sua decisão de prestar concurso na área ambiental. A maioria entrevistada (novamente, excetuando os funcionários do MDS) tinha experiência anterior trabalhando em programas governamentais ambientais e havia se tornado especialista em algum aspecto do tema. Essas pessoas expressaram fortes preocupações de que o programa não avançava bem nos objetivos ambientais, embora normalmente elas elogiassem o programa por levar políticas sociais a uma população historicamente invisível.

## **A criatividade no cumprimento das metas**

Um documento oficial escrito provavelmente em abril ou maio de 2012 (Entrevista 16) identifica que o programa já havia cadastrado 17 mil famílias em 33 unidades de conservação e 140 assentamentos, todos na Amazônia (BRASIL, 2012, p. 26). Estava muito longe da meta de 73 mil estabelecida no ano anterior para ser atingida até a conferência da ONU, em junho de 2012. Os burocratas entrevistados descrevem esse momento

como de grande pressão para aumentar o número de termos de adesão cadastrados.

A lei que criou o Programa Bolsa Verde determinou que seria dirigido por um Comitê Gestor, cuja composição seria determinada pelo MMA. Esse comitê foi criado, mas somente começou a reunir-se regularmente em 2013. Nos primeiros anos do programa, decisões-chave eram tomadas na Sala de Situação do Brasil Sem Miséria. Inicialmente usadas quando Dilma Rousseff era Chefe da Casa Civil, para garantir o avanço das obras do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), as Salas de Situação proliferaram entre as políticas prioritárias do Governo Federal. Alguns funcionários do MDS eram especialistas em coordenar reuniões das Salas de Situação, de maneira a ajudar os parceiros a encontrar soluções para problemas de implementação. No caso do Bolsa Verde, a equipe técnica no MMA trabalhava intensamente para se preparar para as reuniões. Burocratas de médio escalão, como a coordenadora do programa, negociavam diretamente com o MDS para defender essas propostas. Técnicos, mesmo sem DAS, de ambos os ministérios comumente acompanhavam as reuniões, mesmo sem participar formalmente. Foi principalmente nas Salas de Situação – por meio de muitas conversas informais entre técnicos e gerentes e entre pessoal de médio e alto escalão – que os atores envolvidos acharam soluções para o desafio dos números.

Há evidência de que várias ideias importantes para resolver os gargalos do programa nasceram na burocracia de médio escalão. Por exemplo, uma primeira proposta para rapidamente aumentar o número de beneficiários foi, conforme depoimentos de entrevistados, gestada no MMA: decidiu-se ampliar o alcance do programa para além da Amazônia. Com a inclusão de assentamentos de reforma agrária que já tinham sido identificados como ambientalmente adequados, ocorreu um surto grande de registros, chegando a quase 30 mil até agosto de 2012 (Entrevistas 15 e 16). Mesmo assim, a meta continuava distante. Após a convenção da ONU, o governo decidiu adiar o prazo da meta para o final de 2014.

Outra ideia para melhorar o alcance do programa nasceu, segundo entrevistados, no MDS, cujo programa de “busca ativa” para novos beneficiários do Bolsa Família já desenvolvia uma prática de realizar

mutirões no campo. Em 2013, decidiu-se realizar um mutirão no Estado do Pará, identificado como a região de maior concentração de prováveis beneficiários. O MMA e o MDS recrutaram mais de 40 funcionários de Brasília para viajar até o Pará e ajudar na busca (Entrevistas 3, 12). A ação foi de alta complexidade e envolveu uma diversidade de órgãos, como sugere um dos coordenadores do mutirão:

“O ICMBio, o Inkra e a SPU estavam com a gente. A gente dividiu por município e são essas áreas aqui que são as áreas que têm maior deficiência do Cadastro Único. .... E aí, eles com o entendimento que eles tinham, eles começaram a levantar. Na área de Santarém, a gente vai, pega a Flona Tapajós, precisam de 2 barcos, tantos cadastradores. Teve esse levantamento grande de necessidades de logística, infraestrutura de barcos, de carro ou o que seja. O Pará foi dividido em sete áreas, sete regiões de mutirão, e para cada região se estimou número de pessoas da parte do município que deveriam participar, porque o município é que faz o cadastramento do CadÚnico; então, necessariamente tinha que fazer uma gestão junto aos municípios, convidá-los, perguntar se eles estão com alguma deficiência de mão de obra, se tem gente para nos apoiar, se eles podem, se eles querem, se aquela área realmente está com problema, isso tudo. ... e com a ajuda da Secretaria de Estado de Assistência Social do Pará, eles faziam contatos com esses municípios ... “A gente vai fazer um mutirão, é uma ação de cadastramento vinculada à ação do Bolsa Verde, vocês podem levar a ação que vocês quiserem, se vocês quiserem levar saúde, aproveitar esse esforço para acoplar alguma outra ação”. A gente também fez uma ação junto ao PNDTE, ao Inkra e MDA, Programa de Documentação da Trabalhadora Rural, que é um programa que oferece documentação, CPF, RG, Certidão de Nascimento”. (Entrevista 12).

O mutirão identificou aproximadamente 40 mil novas famílias (Entrevista 3). Uma parcela grande, no entanto, não pôde ser incluída no programa por não declarar renda abaixo da linha de extrema pobreza. Outros esbarraram na burocracia do CadÚnico: vários entrevistados mencionaram que algumas prefeituras tiveram dificuldades em processar a documentação de novos beneficiários do Bolsa Família. No final de 2014, muitas famílias identificadas no mutirão de 2013 ainda estavam sendo incluídas na folha de pagamento do programa (Entrevistas 3, 12 e 16).

Tentativas como essas significaram que, ao longo dos anos de implementação, os números cresceram de maneira relativamente

constante. Um entrevistado declarou que se esperava que até o final de 2014 a meta seria atingida (Entrevista 16).

### **Para além da meta quantitativa: preocupações dos burocratas**

Situados em diferentes posições e chegando até elas de diferentes trajetórias pessoais, os burocratas entrevistados expressaram várias concepções de como o programa funcionava e como deveria funcionar. Os funcionários do MMA e MDS falavam de um ambiente relativamente horizontal de tomada de decisão. Vários expressaram satisfação por ter seu trabalho reconhecido por superiores. Técnicos, mesmo sem cargo de comissão, se envolviam em debates sobre o desenho do programa e acompanhavam as reuniões do Comitê Gestor. Alguns conversavam regularmente com as autoridades altas do ministério, inclusive com as ministras, que acompanhavam suas ações proximamente e frequentemente solicitavam suas opiniões sobre como proceder. Vários desses entrevistados comentaram que o fato de o programa fazer parte do Brasil Sem Miséria implicava em maior acessão à atenção dos superiores e a recursos financeiros. Um entrevistado chegou a dizer: “*A priori*, no Brasil Sem Miséria, não temos problema de orçamento” (Entrevista 11).

Os entrevistados nos órgãos implementadores não expressaram o mesmo contentamento. Todos reclamaram da falta de recursos e pessoal. “É uma prioridade do governo, mas não se reflete como prioridade na estrutura,” notou um (Entrevista 8). Os funcionários com cargo DAS 4 ou 5 desses órgãos participavam nas Salas de Situação e no Comitê Gestor, mas notaram com mais frequência que se sentiam excluídos de decisões-chave. Vários afirmaram que não tinham muita influência em importantes aspectos do desenho do programa. E, embora sempre cuidadosos de notar que havia muito espaço de diálogo com ministérios, também se sentiam obrigados a resistir à pressão constante de cima para aumentar os números. “O MMA vem muito com papel de formular e ficar cobrando e a gente vai tentando frear” (Entrevista 15).

Os que não sentiram tanta capacidade de influenciar o desenho do programa eram tipicamente posicionados mais baixos na hierarquia

ou trabalhavam nos órgãos implementadores. Uma pessoa em órgão implementador expressou grande frustração com o ritmo do trabalho:

“Porque falta tempo para você pensar! ... porque imagina, nós temos que ficar parados respondendo ao [funcionário de ponta], que chega assim, ‘Por favor, Coordenação, tem duas pessoas aqui que deixaram de receber’. A gente tem que mandar isso para o MMA e dizer, ‘MMA resolva isso para nós’. E tem outro que diz, ‘Ah! Eu mandei a indicação de 300 pessoas e dessas umas receberam e outras não.’ A gente tem que investigar quem recebe, quem não recebe e a gente não tem resposta.... Então a gente vira um balcão de informações, um ‘disque’ qualquer”. (Entrevista 9)

Outro entrevistado, também de órgão implementador do programa, apontou um problema diferente: não era tanto de falta de influência nas decisões, mas uma limitação estrutural mais fundamental:

“Nós temos muita abertura dentro desse programa para dizer o que a gente acha, o que tem que ser, e tal. Eu acho que isso é ... por esse programa ser do Ministério do Meio Ambiente. ... Ele é muito aberto em relação a isso. Mas o governo, e aí eu falo o Ministério do Meio Ambiente, o Inkra, o ICMBIO, a SPU, não tem quadro técnico e operacional para tocar um programa dessa natureza. ... O governo não tem capacidade operacional para fazer esse programa”. (Entrevista 14).

Além de diferentes avaliações entre os órgãos de coordenação e de implementação do programa, detectou-se uma diferença entre áreas. Os funcionários do MDS tendiam a enfatizar que o programa contribuía de forma clara para a grande meta do Brasil Sem Miséria: buscar ativamente as famílias brasileiras mais pobres que, por alguma razão, ainda não se encontravam no sistema do Bolsa Família. Embora esses funcionários comentassem que o principal desafio do programa era de cumprir os objetivos ambientais, os funcionários dos outros órgãos expressavam críticas mais veementes, provavelmente em função da dedicação maior daquele pessoal à agenda ambientalista. O teor geral da crítica era de que a pressão dos superiores para atingir a meta de inclusão de beneficiários prejudicava o componente ambiental do programa. Notavam que as autoridades de alto escalão reconheciam que o programa tinha objetivos ambientais; porém, na prática, a cobrança acabava focando apenas na meta quantitativa.

“Sempre que alguém do Brasil Sem Miséria cita o Bolsa Verde, é somente para mencionar o número de inscritos, não para falar sobre as outras ações”. (Entrevista 2).

A atenção excessiva à meta tinha, para os entrevistados, várias consequências. Alguns enfatizavam a falta de tempo e recursos para garantir que os beneficiários realmente compreendessem seu papel na proteção ambiental. Clamaram por maior investimento em capacitação e assistência técnica. Outra crítica era a de que a simples transferência de renda não resultaria automaticamente na integração do beneficiário em políticas públicas sociais e ambientais: a bolsa precisava ser conectada a outras políticas. Uma terceira crítica relacionava-se ao sistema de monitoramento ambiental, percebido por alguns como precário perante as necessidades do programa. A análise anual de imagens de satélite em baixa resolução de grandes áreas não era suficiente para identificar as famílias responsáveis pela eventual redução de cobertura florestal. Mais difícil ainda era determinar por que algumas famílias desmatavam, informação que poderia ser utilizada para dirimir o problema. Outros expressaram a preocupação de que o foco no combate à extrema pobreza poderia até ser prejudicial para os objetivos ambientais. Beneficiar apenas algumas famílias gerava um senso de injustiça nas comunidades e trabalhava contra a construção de responsabilidade coletiva para as áreas. Um entrevistado chegou a dizer que privilegiar os extremamente pobres poderia prejudicar o objetivo de desenvolvimento sustentável, já que as famílias mais bem-sucedidas em atividades econômicas sustentáveis não teriam acesso ao programa.

## **Intervenções ambientalistas**

Situados entre tomadores de decisão e o pessoal de ponta, o funcionário de médio escalão precisa descobrir como distribuir o peso das demandas de cima para os órgãos mais baixos na hierarquia, um processo que às vezes envolve a resistência seletiva a pressões para alcançar metas. Mas seria um erro entender o trabalho do burocrata de médio escalão apenas em termos da filtragem ou tradução de decisões dos

superiores em ações dos subordinados. Eles também tentam influenciar a conformação das próprias decisões. A maioria das pessoas que entrevistei afirmou ter tido algum sucesso nesse sentido, quase sempre no sentido de fortalecer a agenda de proteção do meio ambiente e das comunidades tradicionais de forma mais ampla.

Entrevistados, tanto nos órgãos coordenadores quanto nos implementadores, afirmaram empregar estratégias para tentar influenciar seus chefes. Alguns enfatizaram o acesso estratégico do burocrata de médio escalão à informação sobre como operava esse programa novo e muito complexo. Tomadores de decisão mais altos na hierarquia frequentemente solicitavam suas opiniões e explicações e esse era um momento decisivo para apresentar propostas.

“É claro que a gente tem que apresentar essas descobertas que a gente faz aos níveis superiores. Mas a forma como a gente apresenta, inclusive a capacidade de argumentação de um lado para o outro. ....Eu fui quase que ensinado a sempre apresentar dois cenários, vantagens e desvantagens. Então, se a gente tomar um caminho vai ter isso aqui, se a gente tomar outro caminho a gente vai ter esse resultado. É claro que você como conhecedor principal do problema, você tem condição de apresentar com muito mais veemência, defender um cenário muito mais do que outro”. (Entrevista 3)

Às vezes, os funcionários de médio escalão notaram que contatos pessoais com os superiores os ajudavam a avançar uma ideia. Um mencionou, por exemplo, que o fato de ter trabalhado antes com uma autoridade chave no seu órgão facilitava seu acesso. A maioria dos entrevistados não tinha tais contatos, mas achava que as Salas de Situação e as reuniões do Comitê Gestor eram espaços importantes para discutir propostas.

Ao ser perguntado a respeito de sua influência pessoal sobre o desenho do programa, a maioria confirmou ter deixado alguma marca. Em alguns casos, tratava-se de tentativas específicas: uma decisão estratégica em uma reunião do Comitê Gestor; a redefinição de algum conceito que melhorava o fluxo ou protegia os interesses dos beneficiários. Outros citavam projetos maiores, que exigiam bastante articulação entre atores e a mobilização criativa de recursos.

A maioria dessas iniciativas buscava aumentar o impacto positivo do programa sobre a proteção ambiental. Exemplo disso é um programa de capacitação de beneficiários que resultou de conversas entre funcionários do MMA e a Embaixada Britânica. Os funcionários articularam uma parceria entre a Embaixada e a ONG, Instituto Internacional de Educação do Brasil (IEB), para desenvolver uma metodologia a fim de capacitar beneficiários sobre o funcionamento do Bolsa Verde e outras políticas públicas e em técnicas de manejo florestal (produção, beneficiamento e comercialização). O programa treinou 120 gestores (principalmente de prefeituras e unidades de conservação) para implementar a metodologia.

Outra iniciativa envolveu uma parceria com outro programa do Brasil Sem Miséria, o de Assistência Técnica Rural. Burocratas do Bolsa Verde conseguiram negociar o lançamento de um edital especial para projetos de assistência técnica para extrativistas. Seriam aplicados prioritariamente com famílias beneficiárias do Bolsa Verde.

Um outro avanço liderado por pessoal no ICMBio foi a implementação de um diagnóstico socioeconômico de famílias beneficiárias. O diretor responsável pelo programa no ICMBio conseguiu convencer os gestores do Brasil Sem Miséria, no MDS, a financiar um convênio com a Universidade Federal de Viçosa para realizar um estudo socioeconômico de famílias em reservas extrativistas. O estudo, segundo entrevistados daquele órgão, possibilitaria a identificação de políticas prioritárias que deveriam ser promovidas para melhorar as condições e a capacidade produtiva sustentável das famílias beneficiadas.

Outro exemplo de mudança, a partir de atores em vários órgãos, se relacionou com o monitoramento ambiental das áreas. Em 2014, conseguiu-se articular a contratação de um grupo universitário (também da federal Lavras) para fazer a análise regular de imagens de satélite em resolução mais alta do que os órgãos governamentais faziam. A esperança era a de que esse tipo de análise aumentaria a capacidade do governo de identificar quais famílias mantinham seus compromissos ambientais. O tema era bastante polêmico. Enquanto alguns entrevistados enfatizaram a importância de se ter um sistema de monitoramento



tecnicamente avançado, vários outros se preocuparam de que tal sistema não poderia se descolar de um fortalecimento da capacidade do governo de chegar até as famílias e oferecer a assistência técnica que viabilizaria comportamentos sustentáveis.

Há três aspectos comuns entre essas iniciativas. Em primeiro lugar, todas buscavam ir além da dimensão de “inclusão meramente quantitativa” do programa. Capacitações, assistência técnica, um diagnóstico socioeconômico e avanços no monitoramento propiciariam uma chegada mais plena do programa na vida dos beneficiários. Possibilitariam a transferência não somente de renda, mas também de capacidades, e ampliariam o acesso a outras políticas públicas. Segundo, cada iniciativa foi possibilitada por meio da articulação de recursos entre diferentes órgãos. O Brasil Sem Miséria financiou o diagnóstico. O Programa de Assistência Técnica criou um projeto específico para extrativismo. Até entidades não governamentais foram articuladas em parceria, em prol do programa. Terceiro, e talvez mais interessante, essas atividades não somente buscaram promover o Programa Bolsa Verde, mas também contribuíram para outros programas implementados pelos órgãos envolvidos. Como disse um entrevistado:

“A gente começa a ver o Bolsa Verde como algo que está sendo uma política indutora. Ele chega na frente, mas ele está trazendo coisas com ele”. (Entrevista 15).

Nesse sentido, vários entrevistados falaram sobre como as suas atividades no contexto do Bolsa Verde acabaram mobilizando recursos para outros programas ambientais. Financiamento para assistência técnica não somente ajudaria o Bolsa Verde a ter resultados ambientais, mas também apoiaria o Programa Assentamentos Verdes do Inca. O estudo de famílias extrativistas não somente facilitaria a identificação e monitoramento de beneficiários do Bolsa Verde, mas também apoiaria todas as políticas implementadas nas reservas extrativistas. Tentativas de melhorar o monitoramento por satélite seriam importantes não somente para o próprio programa, mas também para aumentar a capacidade do governo no acompanhamento do desmatamento. Ou seja, vários

entrevistados enxergavam o Bolsa Verde como uma oportunidade de alavancar recursos para outros programas que, não raras vezes, eles entendiam ser mais importantes.

## **Um outro tipo de intervenção**

No período final do trabalho de campo, ouvi falar de outro tipo de iniciativa dos burocratas de médio escalão. Em outubro de 2014, no período anterior ao segundo turno nas eleições presidenciais, pairava na burocracia federal bastante incerteza sobre a continuidade dos programas nos quais trabalhavam. Nesse contexto, um entrevistado do MMA me informou que a equipe técnica do Bolsa Verde estava empenhada em “deixar sua marca”. Se o Bolsa Verde continuar em um novo governo, provavelmente seria com uma nova equipe. Um novo gestor provavelmente teria interesse em reformar o programa. O importante seria deixar material de avaliação e propostas de mudança para que isso ocorresse de forma inteligente.

Neste sentido, a equipe trabalhava na elaboração de uma minuta de projeto de lei que mudaria alguns aspectos centrais da política. Uma proposta seria a eliminação do Termo de Adesão, visto pelos técnicos como um documento pouco efetivo, já que a sua linguagem jurídica prejudicava a compreensão dos beneficiários do que eram seus compromissos. Eliminar a necessidade de recolher assinaturas, o grupo esperava, liberaria recursos para enfatizar programas de capacitação e de assistência técnica. Outra proposta era aumentar o público do programa para incluir a população pobre, e não somente os extremamente pobres. Assim, comunidades inteiras poderiam ser incluídas no programa, facilitando muito a articulação com a gestão territorial. A intenção do grupo era escrever um conjunto de documentos e minutas e conseguir sua aprovação pelos superiores antes do final do governo. Assim, existiria uma trilha de documentação que encarnaria as lições que a equipe aprendeu e aumentaria a chances dessas lições serem incorporadas pela próxima gestão.

## **Considerações e reflexões**

Características específicas do Programa Bolsa Verde contribuíram para que os burocratas de médio escalão tivessem significativa influência sobre seu desenho e implementação. A complexidade e a natureza inédita do trabalho criaram um campo profícuo de interação, debate, argumentação e pensamento criativo, no que os principais protagonistas eram os burocratas de médio escalão, detentores de informações cruciais sobre esse contexto complexo. Neste trabalho, mostro várias maneiras pelas quais esses atores agiram de maneira criativa, muitas vezes na tentativa de fortalecer uma agenda de movimento social. No entanto, ao mesmo tempo que atuavam no sentido de transformar o programa, o médio escalão também agiu criativamente para garantir sua implementação nos moldes propostos pelo alto escalão. Os burocratas descritos neste trabalho se esforçaram criativamente tanto para “seguir as ordens” quanto para tentar mudar a política.

Por um lado, eles se empenhavam criativamente para cumprir as metas definidas pelos superiores. Embora o alto escalão definisse as metas e aprovasse os estatutos básicos do programa, essas decisões apenas serviam como ponto de partida de um rico processo decisório, no qual perguntas fundamentais foram respondidas pela equipe técnica: Quais territórios devemos priorizar? Como incentivar o pessoal de campo a realizar visitas? Quais outros recursos mobilizar para chegar até a população beneficiária? No final da gestão, alguns deles demonstraram um comprometimento grande com a própria política à qual se dedicavam há vários anos, buscando promover a continuidade do programa no contexto de uma possível mudança de comando.

Por outro lado, os burocratas estudados não mostraram satisfação com a concepção do programa definida pelos superiores. Em particular, quase todos questionaram uma tendência desses de supervalorizar as metas numéricas de inclusão de famílias em detrimento a objetivos ambientais. Nas brechas de um cotidiano maçante dominado pelo processamento de milhares de beneficiários, burocratas comprometidos com o ambientalismo tentavam encontrar tempo para buscar apoio

e recursos a projetos que fortaleceriam o desenvolvimento sustentável. Na sua posição intermediária entre diferentes áreas de política pública, criaram diversas parcerias inovadoras. Em um caso (do curso de capacitação), os burocratas do Ministério do Meio Ambiente operavam como mediadores entre duas entidades não governamentais.

O fato de o programa ser considerado de alta prioridade governamental teve um efeito ambíguo sobre a capacidade do médio escalão de influenciar seus rumos. Por um lado, vários entrevistados notaram que a inclusão do programa na lista de ações prioritárias governamentais implicava em um constante monitoramento das atividades da equipe. As cobranças para que a meta fosse atingida produziram um ritmo acelerado de trabalho focado na inclusão de beneficiários. Por outro lado, a inclusão do programa no Brasil Sem Miséria criou uma fonte de recursos para as iniciativas dos burocratas. Possibilitou a mobilização de recursos que normalmente não são disponíveis, especialmente em campos tradicionalmente menos priorizados de políticas públicas, como a política ambiental e de reforma agrária. Assim, o Brasil Sem Miséria apoiou algumas das iniciativas ambientais dos burocratas, financiando o cadastro socioeconômico do ICMBio e articulando uma parceria com o Programa de Assistência Técnica Rural.

Se os burocratas fossem apenas seguidores de ordens, típicos do imaginário weberiano da burocracia – o que Lotta, Pires e Oliveira (2014) chamam de uma perspectiva estrutural –, eles não promoveriam iniciativas desse tipo. Porém, as atitudes dos burocratas entrevistados também não se conformam às expectativas da literatura de “escolha pública”, que presume que funcionários públicos têm certa iniciativa própria, mas que essa é dirigida apenas ao avanço dos interesses pessoais (NISKANEN, 1971). A maioria dos entrevistados falou de compromissos políticos com ideários que iam muito além do interesse individual, especialmente o ideário ambientalista. Para alguns, o trabalho no governo dava continuidade a um ativismo anterior na sociedade civil. Para outros, o comprometimento era pessoal ou profissional, às vezes fruto de uma formação acadêmica nas ciências biológicas ou em gestão ambiental. Independentemente de terem ou não conexões com movimentos sociais, esses

atores parecem ter algo em comum com ‘ativistas’, embora estejam agindo em um contexto muito mais repleto de constrangimentos. Uma pessoa entrevistada afirmou isso de forma explícita:

“É que aqui a gente não tem toda a flexibilidade [quanto na sociedade civil]. Por exemplo, eu tenho opiniões que aqui eu não posso dar vazão, tanto porque aqui não é prioridade, quanto porque a gente tem que entender a conjuntura, a gente não consegue passar algumas coisas mesmo. ... [mas] eu nunca ultrapassei algo que é da minha ética, porque isso também é minha medida para continuar aqui. Se aquilo bate, eu não vou aceitar. Diariamente eu faço esta avaliação, se o que estou fazendo está sendo útil. Porque no momento que não for, que eu achar que não estamos construindo uma política que eu acho que vai atender a demanda destas populações com quais a gente está trabalhando, ai vou querer mudar de área... Então, nesse sentido, acho que é um ativismo. Porque tem a coisa de que acredito que é justo.” (Entrevista 4)

Além de comentar sobre os constrangimentos de ser ativista na burocracia, o trecho citado sugere que ativismo não necessariamente implica na tentativa de impor mudanças. Às vezes, o ativista escolhe o lugar onde trabalha para apoiar a *continuidade* de um programa governamental específico.

As entrevistas revelaram que a maior parte dos burocratas desenvolveu compromissos com o ambientalismo antes de trabalhar no governo, a partir de experiências de vida na sociedade civil, na escola e em outros locais de trabalho. Mas a construção de compromissos continuou depois de trabalhar no governo. Os burocratas desenvolveram um senso de comprometimento com as ações governamentais, às quais se dedicaram durante anos. Nas entrevistas, esse tipo de compromisso parecia ser mais característico da coordenação do programa (no MMA). Esses atores expressavam um comprometimento mesmo com os objetivos priorizados pelo alto escalão, considerando, por exemplo, que atingir a meta era uma questão de honra. Perante a instabilidade política de um período eleitoral e provável mudança de ministros, eles iam além. Buscavam consolidar as lições aprendidas e deixar sua marca na forma de documentos, estudos e minutas de leis e resoluções, na tentativa não somente de incorporar mudanças, mas

de garantir a continuidade do programa. Ou seja, a própria experiência de ser burocrata do Bolsa Verde ajudou a criar um compromisso com o próprio programa.

Neste sentido, esses atores parecem se engajar em algo análogo ao que Lawrence, Suddaby e Leca (2010) chamam de trabalho institucional: no seu cotidiano de pequenas ações e tarefas, buscam usar a criatividade não somente para mudar instituições, mas também para mantê-las. Ao final, a vasta maioria dos burocratas de médio escalão entrevistados são funcionários públicos permanentes que podem continuar atuando no programa, mesmo se houver uma troca no comando. Além de se situar entre o alto escalão e o nível de rua, o burocrata de médio escalão pode exercer outro papel intermediário de grande importância: pode servir como intermediário entre o presente e o futuro, como guardião das políticas que investirem tanto para construir. Em resumo, parece que vários dos entrevistados agem ao mesmo tempo como ambientalistas comprometidos com uma agenda transformadora e como burocratas comprometidos com a continuidade e fortalecimento do Estado. A linha entre ativismo e honra burocrática parece ser bastante tênue.

## Referências bibliográficas

ABERS, Rebecca Neaera; OLIVEIRA, Marília. ONGs, partidos e o governo do PT: imbricações vistas através da nomeação de ativistas da sociedade civil no Ministério do Meio Ambiente (2003-2013). In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9. Brasília: ABCP, 2014.

ABERS, Rebecca Neaera; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula. *Revista DADOS*, v. 57, nº 2, p. 325–57, 2014.

ABERS, Rebecca Neaera; TATAGIBA, Luciana. Activism inside the State: mobilizing for women's health from within the brazilian bureaucracy (título provisório). In: ROSSI, Federico M., VON BÜLOW, Marisa (Orgs.). *Social movement dynamics: new perspectives on theory and research from Latin America*. London: Ashgate. No prelo.

ABERS, Rebecca Neaera; VON BÜLOW, Marisa; LITTLE, Paul; MILLIKAN, Brent. *Civil society participation in the Pilot Program to Conserve the Brazilian Rain Forest*. World Bank, Strategic Compact and Rain Forest Trust Fund Study, 2000.

ABERS, Rebecca N.; VON BÜLOW, Marisa. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? *Sociologias*, v. 13, nº 28, p. 52–84, 2011.

- ABRÚCIO, F. L.; OLIVEIRA, V. Entre a política e a burocracia: a importância dos burocratas de nível médio para a produção de políticas públicas em saúde e educação. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35. Caxambu, MG, ANPOCS, 2011.
- ALLEGRETTI, M. H. A construção social de políticas sociais – Chico Mendes e o movimento dos seringueiros. Tese de doutorado (Desenvolvimento Sustentável). Brasília: Universidade de Brasília, 2002.
- APOLONI, R. C.; NUNES, J. F.; GAIVIZZO, L. H. B.; ALVEZ, S. A. Percurso de implementação de uma política socioambiental no Brasil – Programa de Apoio À Conservação Ambiental, Bolsa Verde. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DO CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO – CLAD, 19., 11 - 14 November, Quito, Ecuador: Brasília, Unpublished document, 2014.
- BICHIR, R. M. Desafios e oportunidades na implementação de novos arranjos de proteção social no Brasil e na Argentina. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 36. Aguas de Lindóia: ANPOCS, 2012.
- COSLOVSKY, S.; PIRES, R.; SILBEY, S. S. The pragmatic politics of regulatory enforcement. In: LEVI-FAUR, David (org.). *Handbook on the politics of regulation*. Cheltenham UK: Edward Elgar Publishing, p. 322–34, 2012.
- CURRIE, G.; STEPHEN J. P. The antecedents of middle managers' strategic contribution: the case of a professional bureaucracy. *Journal of Management Studies*, v. 42, nº 7, p. 1325–56, 2005.
- FILLIEULE, O. Some elements of an interactionist approach to political disengagement. *Social Movement Studies*, v. 9, nº 1, p. 1–15, 2010.
- GAMSON, W. A. Commitment and agency in social movements. In: *Sociological Forum*, v. 6, p. 27–50, Springer, 1991.
- GUTIERREZ, R. A. When experts do politics: introducing water policy reform in Brazil. *Governance* v. 23, nº 1, p. 59–88, 2010.
- HIRSCH, E. L. Sacrifice for the cause: group processes, recruitment, and commitment in a student social movement. *American Sociological Review*, p. 243–54, 1990.
- HOCHSTETLER, K.; KECK, M. E. *Greening Brazil: environmental activism in state and society*. Durham e London: Duke University Press, 2007.
- INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. Unidades de Conservação Federais e Centros de Pesquisa e Conservação. Brasília: ICMBio/MMA, 2014.
- KECK, M. E. Social equity and environmental politics in Brazil: lessons from the rubber tappers of Acre. *Comparative Politics*, p. 409–24, 1995.
- KELLY, J.; GENNARD, J. Business strategic decision making: the role and influence of directors. *Human Resource Management Journal*, v. 17, nº 2, p. 99–117, 2007.
- LAWRENCE, T. B.; SUDDABY, R.; LECA, B. Introduction: theorizing and studying institutional work. In: LAWRENCE, Thomas B.; SUDDABY, Roy; LECA, Bernard (Orgs.) *Institutional Work: actors and agency in institutional studies of organizations*, p. 1–27. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- LE TOURNEAU, F.-M.; BURSZTYN, M. e outros. Assentamentos Rurais na Amazônia: contradições entre a política agrária e a política ambiental. *Ambiente & Sociedade*, v. 13, nº 1, p. 111–30, 2010.
- LICHTERMAN, P. Beyond the Seesaw Model: public commitment in a culture of self-fulfillment. *Sociological Theory*, v. 13, nº 3, p. 275–300, 1995.

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

LOTTA, G.; PIRES, R. R. C.; OLIVEIRA, V. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 65, n. 4, p. 463–492, out/dez, 2014.

MARTINS, L. *Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral*. v. 8. Enap, 1997.

MISCHE, A. de estudantes a cidadãos: redes de jovens e participação política. *Revista Brasileira de Educação*, nº 05-06, p. 134–50, 1997.

MISCHE, A. *Partisan publics: communication and contention across Brazilian youth activist networks*. Princeton: Princeton University Press, 2009.

NISKANEN, W. *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine Atherton, 1971.

PAIVA, L. H.; FALCÃO, T.; BARTHOLO, L. Do Bolsa Família Ao Brasil Sem Miséria: um resumo do processo brasileiro recente da busca da superação da pobreza extrema. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, p. 25–46, 2013.

PIRES, R. R. C. Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da Lei Trabalhista no Brasil. *Dados*, v. 5, p. 734–69, 2009.

RICH, J. A. J. Grassroots bureaucracy: intergovernmental relations and popular mobilization in Brazil's AIDS policy sector. *Latin American Politics and Society*, v. 55, nº 2, p. 1–25, 2013.

SAWICKI, F.; SIMÉANT, J. Inventário da sociologia do engajamento militante. Nota crítica sobre algumas tendências recentes dos trabalhos franceses. *Sociologias*, v. 13, nº 28, p. 200–255, 2011.

VIE, O. E. Have post-bureaucratic changes occurred in managerial work? *European Management Journal*, v. 28, nº 3, p. 182–94, 2010.





## CAPÍTULO 6 – POR DENTRO DO PAC: DOS ARRANJOS FORMAIS ÀS INTERAÇÕES E PRÁTICAS DOS SEUS OPERADORES\*

*Roberto Rocha Coelho Pires<sup>1</sup>*

Na última década, o Governo Federal brasileiro retomou sua capacidade de investimento e definiu como prioritária a condução de projetos de infraestrutura (logística, energética, hídrica, urbana e social) em todo país. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em janeiro de 2007, materializa e tem concretizado boa parte desse esforço. O PAC 1 (2007-10) fez os investimentos públicos dobrarem, passando de 1,62% do PIB, em 2006, para 3,27% do PIB, em 2010, totalizando R\$ 619 bilhões. O PAC 2 (2011-14), por sua vez, ultrapassou o valor de R\$ 1 trilhão (em dezembro de 2014), ampliando em 72% o volume de investimentos realizados com o PAC 1, provocando impactos expressivos no nível de emprego e na renda dos trabalhadores<sup>2</sup>. O objetivo do presente capítulo é compreender a operação e o funcionamento do PAC, seus objetivos, arranjos institucionais e mecanismos (formais e informais) voltados para a implementação de investimentos em infraestrutura no Brasil.

A execução de grandes projetos de infraestrutura sempre foi tarefa complexa para os governos, em todo mundo, pois, mobiliza interesses diversos e conflitantes, envolve desafios do ponto de vista

---

\* Agradeço ao CNPQ o apoio para o desenvolvimento desta pesquisa.

<sup>1</sup> O autor gostaria de agradecer os comentários de Alexandre Gomide, José Celso Cardoso Jr., Ronaldo Garcia, Pedro Cavalcante, Vanessa Oliveira, Marco Acco, Osmar Parra, Natasha Nunes e a colaboração de todas as pessoas que gentilmente concederam entrevistas e outras formas de apoio a esta pesquisa, além dos membros da equipe deste projeto na Enap, UFABC, Ipea, FJP e UnB.

<sup>2</sup> Dados disponíveis no 11º Balanço completo do PAC 2 - <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/divulgacao-do-balanco/balanco-completo>.

técnico-operacional, requer volumosas somas de recursos públicos e provoca impactos sociais, ambientais, econômicos e territoriais nada desprezíveis. Em função destes e outros desafios, a concretização de investimentos em infraestrutura envolve, comumente, atrasos nos cronogramas e aumentos nos custos previstos no início dos empreendimentos<sup>3</sup>. Tais tendências são agudizadas no ambiente político-institucional brasileiro, o qual acrescenta desafios à gestão de políticas públicas, em especial na área de infraestrutura, relacionados à construção e à manutenção da governabilidade, à articulação intra e intergovernamental, à atuação de órgãos de controle, responsabilização e garantia de direitos individuais, coletivos e difusos, e, por fim, às demandas crescentes por participação da sociedade civil na formulação e controle de políticas públicas.

Diante das complexidades presentes na execução de investimentos em infraestrutura no Brasil, reconhecem-se avanços expressivos obtidos por meio do PAC, como a ampliação expressiva do volume de investimentos em infraestrutura e o aumento gradual dos níveis de execução – desde o lançamento do programa, a taxa de execução de investimentos, por parte do Governo Federal brasileiro, partiu de 46%, em 2007, atingindo 65%, em 2010 (e variações acima de 50% nos anos subsequentes)<sup>4</sup>. Assim, pretende-se explicar por que e como o PAC avança em relação aos desafios para a ação governamental na área de infraestrutura no Brasil.

O argumento desenvolvido chama atenção para o fato de que os avanços alcançados não podem ser adequadamente compreendidos apenas por meio da análise das estruturas e arranjos formais estabelecidos para o PAC. Mas, requer consideração à forma como seus operadores o concebem e atuam para lhe dar concretude cotidiana. Isto é, defende-

---

<sup>3</sup> Revisões da literatura internacional sobre execução de políticas de infraestrutura indicam que atrasos e elevação dos custos são problemas comuns nas diversas regiões do mundo, seja em países desenvolvidos ou em desenvolvimento, variando apenas em função do tipo de empreendimento e sua respectiva complexidade (ANSAR *et al.*, 2013; HERTOUGH *et al.*, 2008).

<sup>4</sup> Cálculos do Ipea a partir de dados disponíveis no Siga Brasil.

se que a efetividade do PAC deriva dos sentidos e papéis a ele atribuídos pelos burocratas envolvidos com a sua execução e das práticas e interações que estes estabelecem entre si (e com atores externos).

Para tal, o presente estudo adota a perspectiva analítica dos burocratas de médio escalão (BMEs), para se compreender, por dentro, a constituição e operação de arranjos de gestão e implementação de políticas públicas (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014). A noção de BMEs contempla um conjunto variado de atores que desempenham funções de gestão intermediária (como diretores, gerentes, coordenadores ou supervisores), situando-se entre o nível operacional, responsável pela execução, e o alto escalão das burocracias, responsável pela formulação e tomada de decisão estratégica (PIRES, 2012). Os BMEs são um elo fundamental entre o topo e a base, entre decisões e regras e suas aplicações práticas, entre os múltiplos atores e seus entendimentos para a viabilização de ações conjuntas para a implementação de ações governamentais. Assim, tais atores, dada sua posição estrutural, estão sempre agindo entre outros atores ao seu redor, interativamente sintetizando e disseminando informações, por meio das quais frequentemente se condicionam os rumos e resultados das políticas. Trata-se de um conjunto de atores ainda pouco explorados na literatura sobre implementação de políticas públicas<sup>5</sup>, mas cuja observação possibilita a compreensão do funcionamento das organizações estatais para além de suas instituições e estruturas formais, privilegiando as interações e relações que se estabelecem entre os atores diversos (estatais e não-estatais) envolvidos com a produção das políticas.

---

<sup>5</sup> Segundo Lotta, Pires e Oliveira (2014) a literatura sobre políticas públicas têm se dedicado muito mais às análises da atuação de burocratas de linha de frente (*street-level bureaucrats*) e de formuladores de políticas nos altos escalões, a partir das abordagens *bottom-up* e *top-down*, do que buscado compreender o conjunto variados de atores que se situam entre o topo e a base das hierarquias governamentais. Os autores construíram uma extensa revisão da literatura, buscando compreender as definições existentes sobre os papéis, funções e “lugares” dos burocratas de médio escalão em burocracias públicas e privadas, além de sistematizar três perspectivas de análise (estrutural, individual e relacional) sobre estes atores.

Essa abordagem requer povoarmos as análises institucionais típicas com os agentes humanos e as interações sociais que constroem os significados e sentidos das instituições formais por meio de suas práticas cotidianas. Afinal, instituições (ou leis, organizações e programas governamentais) não são contêineres inertes de significados (ou abstrações reificadas), elas são “habitadas” por pessoas e pelas atividades que estas pessoas desempenham no dia a dia. E é por meio das interações desses agentes que as instituições são interpretadas, modificadas e disseminadas (HALLETT; VENTRESCA, 2006).

Assim, uma adequada análise de uma instituição do Estado ou programa governamental requer, fundamentalmente, compreender como burocratas interpretam e agem em nome de tal instituição ou programa. Isto é, nem a regulamentação formal-legal nem a sua implementação prática existem independentemente das relações sociais (transações e subjetividades) as quais elas ajudam a compor e nas quais estão inseridas (COSLOVSKY; PIRES; SILBEY, 2011).

Nessa perspectiva, o processo de pesquisa envolveu entrevistas<sup>6</sup>, análise documental e observação direta de algumas rotinas e atividades cotidianas (*e.g.* reuniões e salas de situação) dos burocratas de médio escalão envolvidos no PAC. Esse conjunto de informações e interações proporcionou uma aproximação ao olhar, às narrativas e às interpretações que esses atores constroem sobre suas próprias experiências de atuação como operadores do PAC. Assim, em conjunto, esse material e as análises produzidas a partir dele oferecem uma interpretação inserida

---

<sup>6</sup> Ao todo, foram realizadas 16 entrevistas, com duração média de uma hora, sendo oito com integrantes da Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (Sepac), contemplando todas as quatro diretorias temáticas e demais coordenações-gerais e assessoria que compõem sua estrutura. Além destas, foram realizadas três entrevistas com ex-integrantes da Sepac e cinco entrevistas com diretores, coordenadores e assessores do Ministério da Integração Nacional, Ministério de Minas e Energia, e Ministério das Cidades (sendo que uma destas envolveu um grupo de quatro entrevistados). Para a garantia do anonimato dos entrevistados, suas declarações não serão pessoalmente identificadas. Aproveito para agradecer a generosidade e disponibilidade dos mesmos em contribuir com esta pesquisa.

ao PAC, revelando seus sentidos e práticas de operacionalização, a partir dos relatos e condutas dos seus agentes.

A partir daqui, o texto se organiza em cinco seções. Na seção 1, descreve-se o contexto dentro do qual o PAC emerge e tem sua operação. Isso é feito com o objetivo de se destacar os desafios, problemas e dilemas para implementação de investimentos em infraestrutura no Brasil derivados do ambiente político-institucional pós-Constituição de 1988. Nas seções seguintes, procura-se compreender de que forma o PAC avança, organiza-se e funciona face às complexidades do seu ambiente institucional. Na seção 2, descreve-se os objetivos e arranjos formais do PAC. Daí em diante, adentra-se a análise do programa a partir da perspectiva dos seus operadores. A seção 3 apresenta os resultados da análise das narrativas dos operadores do PAC, a forma como estes concebem as motivações, razões de ser, finalidades e sentidos do programa. Já a seção 4 apresenta uma interpretação, construída a partir de relatos e observações, da atuação cotidiana dos operadores do PAC. Argumenta-se que o PAC, para além de suas estruturas e procedimentos formais, se baseia em um conjunto de relações interpessoais, envolvendo interações laterais e verticais, voltadas para transação de informações utilizadas para o monitoramento da execução de empreendimentos e para a construção de capacidades nos órgãos executores. A última seção apresenta as principais conclusões e considerações finais do estudo.

## **Contexto político-institucional e desafios para a implementação de políticas de infraestrutura no Brasil**

A Constituição de 1988 marca uma inflexão no sentido da democratização da política e do Estado no Brasil. A Carta consolidou processos democratizantes que já vinham se expressando na década anterior e deflagrou novas bases para a garantia de direitos individuais, coletivos e difusos, promovendo maior inclusão política e reformas na estrutura de um Estado autoritário e centralizador. Se por um lado, essa inflexão representa um dos mais importantes avanços sociopolíticos do país, por outro lado, introduziu complexidades e desafios não triviais para a produção de políticas públicas – sobretudo, na área de infraestrutura.

No que segue abaixo, examinaremos os quatro principais vetores que se entrelaçam, de forma dinâmica e nem sempre previsível, na constituição do ambiente político-institucional brasileiro.

O primeiro vetor remete à construção da governabilidade em um regime presidencialista multipartidário. A Constituição de 1988 restaurou a independência formal entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, instituindo, para os dois primeiros, processos eleitorais nos níveis federal, estadual e municipal. No início dos anos 1990, a combinação entre presidencialismo, multipartidarismo e federalismo já era reconhecida como potencialmente “explosiva”, uma vez que induziria a fragmentação e dificultaria a formação de coalizões de governo estáveis entre o Executivo federal, de um lado, e o Legislativo e os governos subnacionais, de outro. No entanto, como observado ao longo dos últimos 25 anos, a construção e sustentação de governos de coalizão têm sido possíveis no Brasil (FIGUEIREDO; SALLES; VIEIRA, 2009; LIMONGI, 2006). A viabilização política desses governos, entretanto, tem demandado volumes crescentes de recursos e bens com valor de troca por apoio político no Congresso e nos governos subnacionais – como emendas parlamentares, cargos em ministérios, autarquias e empresas estatais, atraindo para a administração do Executivo atores políticos não necessariamente alinhados com as prioridades e com o estilo de gestão dos presidentes eleitos (MELO; PEREIRA, 2013). Essa dinâmica traz sérias implicações para a gestão e implementação de políticas públicas no país, pois recursos administrativos essenciais passam a ser “filtrados” pela lógica da manutenção do apoio político – a qual nem sempre é congruente com objetivos programáticos de longo prazo – além de ampliar as dificuldades de coordenação intragovernamental e de ações transversais em órgãos dirigidos por lideranças políticas não convergentes.

O segundo vetor que condiciona a atividade governamental no Brasil diz respeito à descentralização político-administrativa. A Constituição de 1988 transferiu competências e responsabilidades da União para os estados e municípios, tornando-os partes ativas e indispensáveis na gestão de políticas públicas, em graus variáveis a depender do setor. No entanto, a mesma Carta foi econômica em prever e instituir

mecanismos de articulação dos entes federados na provisão de serviços e produção de ações governamentais. Ainda que o Governo Federal, nas últimas décadas, tenha encontrado mecanismos institucionais para obter a cooperação dos governos subnacionais na realização de políticas de interesse comum em algumas áreas (ARRETICHE, 2012), em diversas outras, abundam problemas relacionados à orquestração das relações entre a União, os estados e os municípios.

Um terceiro vetor envolve um conjunto variado de atores formalmente empoderados para o controle da atividade estatal, a responsabilização da administração pública, e a garantia de direitos individuais, coletivos e difusos. Trata-se de órgãos cuja missão e competência envolvem a fiscalização ou o condicionamento da ação governamental. A existência de muitos deles é anterior a 1988, mas a Constituição renova e expande suas capacidades e mandatos – como nos casos do Ministério Público (MP), do Tribunal de Contas da União (TCU), do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) ou da Fundação Nacional do Índio (Funai). Outros foram criados posteriormente para dar concretude às disposições e proteções instituídas pelo regime democrático, como o Ibama, a Fundação Cultural Palmares (FCP), o Instituto Chico Mendes (ICMBio) e a Controladoria-Geral da União (CGU), por exemplo. Algumas dessas organizações existem para limitar o abuso de poder do Estado e prevenir o desvirtuamento e a corrupção, por meio do escrutínio da atuação de agentes administrativos – o qual pode ser feito por órgãos do próprio Poder Executivo (como a CGU, a Advocacia-Geral da União, a Polícia Federal, etc.), como também por órgãos do Poder Legislativo (como o Congresso Nacional e o TCU) e do Poder Judiciário e do Ministério Público.

Outras agências têm como missão promover e zelar pela garantia de direitos individuais, coletivos e difusos, definidos na Constituição e legislação subsequente, buscando condicionar as ações do setor público e privado e mitigar seus impactos. O mais notório desses processos é o licenciamento socioambiental, o qual analisa os impactos dos empreendimentos e verifica o cumprimento de normas de proteção ambiental e direitos das populações envolvidas. O processo de licenciamento



ambiental brasileiro é bastante complexo e considerado, pelo menos do ponto de vista formal, um dos mais rigorosos do mundo (FONSECA, 2013). No nível federal, cabe ao Ibama a concessão de tais licenças em três modalidades – prévia, de instalação e de operação – após a análise dos Estudos de Impacto Ambiental (EIAs) e de Relatórios de Impacto Ambiental (Rimas) encaminhados pelos empreendedores (em geral, privados). O processo de licenciamento envolve a realização de audiências públicas, com participação da sociedade civil local, e requer também a manifestação de outros órgãos estatais encarregados da proteção e garantia de direitos – como, o Iphan, a Funai, a FCP, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), o ICMBio, a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e o Ministério da Saúde, além do Ministério Público. As manifestações desses órgãos devem apontar a existência de óbices que impeçam o prosseguimento do processo de licenciamento ou indicar as medidas e condicionantes considerados necessários para suplantar os problemas identificados. Em função dessas características, os processos de licenciamento tendem a ser bastante contenciosos, envolvendo coalizões de atores contra e a favor dos projetos, resultando na incorporação de considerações sociais e ambientais, as quais, frequentemente, têm repercussão na duração e nos custos das obras (HOCHSTETLER, 2011).

Finalmente, um quarto vetor de nosso ambiente político-institucional chama atenção para a incorporação crescente, desde 1988, de formas institucionais de participação social nos processos de formulação e controle de políticas públicas. Nas últimas décadas, esses mecanismos se disseminaram intensamente nos níveis municipal, estadual e federal, nas mais diversas áreas de política pública, sob diferentes formatos (*i.e.* conselhos, conferências, audiências e consultas públicas, ouvidorias, entre outros) (AVRITZER, 2010; PIRES 2011). Somados às iniciativas de transparência pública e à Lei de Acesso à Informação, esses canais de participação criam oportunidades para consultas e deliberações sobre os rumos da ação governamental, ampliando as bases de sua legitimidade, além de fornecerem informações e parcerias no monitoramento e controle das políticas públicas. Apesar desses aportes construtivos, a emergência desses espaços de participação social introduz novos elementos e atores a serem articulados

para o sucesso de ações governamentais. Se, por vezes, ocorrem sinergias entre as decisões de fóruns participativos e as prioridades do governo, seus compromissos políticos e as discussões no Congresso Nacional, em vários outros momentos, percebe-se divergências, tensões e conflitos entre essas diferentes instâncias democráticas.

Tomado em seu conjunto, estes quatro vetores representam, ao mesmo tempo, importantes avanços históricos na construção de um Estado democrático no Brasil, mas também fontes de complexidades e desafios para a gestão e implementação de políticas públicas. Se tomarmos como exemplo um caso específico de uma política de infraestrutura, o Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional, a incidência dos vetores acima discutidos envolveu: (a) um conjunto de esforços iniciais voltados para a priorização política do projeto, demandando negociações entre a Presidência da República e partidos políticos da base governista, os quais passaram a ocupar a estrutura do Ministério da Integração Nacional e das empresas estatais vinculadas e controlar a alocação de recursos financeiros e organizacionais para o projeto; (b) coordenação entre este ministério e seus órgãos e os demais órgãos do Governo Federal envolvidos, muitos dos quais habitados por partidos políticos com objetivos e interesses distintos; (c) articulações entre o Governo Federal, estados e municípios, os quais se encontravam cindidos entre o grupo que se considerava prejudicado com o projeto (“doadores de água”) e o que se beneficiava com a transposição (“receptores”), com implicações diretas na dinâmica de apoio congressional ao governo; (d) debates e deliberações contrários ao avanço do projeto no nível local (Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco), reformados por deliberações e posicionamentos na instância nacional de participação social (Conselho Nacional de Recursos Hídricos); além do (e) processo de licenciamento ambiental, questionamentos diversos por parte do Ministério Público e do escrutínio e fiscalização contínuo por parte de órgãos como o TCU e a CGU (ABERS; KECK, 2013; LOUREIRO; TEIXEIRA; FERREIRA, 2013).

Se a incidência de cada um desses vetores, isoladamente, já oferece desafios consideráveis à ação governamental, a ocorrência simultânea deles oferece oportunidades de uma elevação ainda maior dos níveis de

complexidade. Se, por um lado, a percepção de tais vetores reforça a fragmentação política e administrativa do Estado brasileiro, por outro lado, o entrelaçamento deles aumenta o potencial de divergência, tensão e impasses. Em um ambiente institucional de tal forma intrincado, a concretização de políticas públicas ocorre somente por meio da intervenção e entrelaçamento de múltiplas arenas (ABERS; KECK, 2013). Assim, a busca por um nível mínimo de comunicação, articulação e coordenação entre os diversos atores envolvidos, e a produção de coerência e complementaridade entre suas ações se torna um dos principais desafios para o funcionamento do governo e para a concretização de investimentos em infraestrutura.

Inserido nesse ambiente político-institucional complexo, o PAC tem apresentado resultados expressivos em termos do volume de investimentos, dos níveis de execução e da sua abrangência nacional. O PAC 2 chegou a envolver mais de 40 mil empreendimentos em todas as regiões do País. Até outubro de 2014, 91,3% de todo o investimento previsto para o período 2011-2014 havia sido realizado, com uma previsão de alcance de 96,5% de execução previsto até o final daquele ano, atingindo um volume global de R\$ 1,066 trilhão investidos em projetos nas áreas de transportes, energia, desenvolvimento urbano e social<sup>7</sup>.

Esses números indicam a relevância e o êxito do programa, o qual envolve um extenso conjunto de ações, projetos e obras cuja implementação inevitavelmente esbarra nos condicionantes à ação governamental acima identificados. Assim, faz-se relevante compreender como esses resultados têm sido alcançados, sobretudo, os arranjos, dinâmicas e os mecanismos formais e informais que o PAC introduziu para lidar ou superar os desafios existentes.

No que segue abaixo, pretende-se compreender como o PAC emerge e se insere no contexto político-institucional brasileiro. As próximas seções apresentam, primeiramente, os objetivos e arranjos formais do PAC (Seção 2), seguidos pela análise das percepções sobre suas finalidades e funções (Seção 3) e das práticas cotidianas (Seção 4) de seus operadores.

---

<sup>7</sup> Dados disponíveis no 11º Balanço completo do PAC 2 - <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/divulgacao-do-balanco/balanco-completo>

## O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): objetivos e arranjos formais

O PAC foi formalmente criado em janeiro de 2007, pelo Decreto nº 6.025, o qual, somado a atos normativos subsequentes<sup>8</sup>, estabelece os objetivos do programa e os contornos de seu arranjo institucional.

Quanto aos objetivos do PAC, o Decreto nº 6.025 não os define explicitamente, mas, institui o programa, em seu Art.1º, como:

“constituído de medidas de estímulo ao investimento privado, ampliação dos investimentos públicos em infraestrutura e voltadas à melhoria da qualidade do gasto público e ao controle da expansão dos gastos correntes no âmbito da administração pública federal”.

Diversos outros documentos (como decretos, relatórios, apresentações) também são econômicos em definir os objetivos, finalidades e a razões de ser do PAC. Em geral, articulam ideias como: plano estratégico, resgate do planejamento e investimento em setores estruturantes e em grandes projetos, superação dos gargalos de infraestrutura, aceleração do ritmo de crescimento econômico, ampliação de emprego e renda, e redução das desigualdades regionais e sociais. A partir de 2009, dois anos após seu lançamento, o PAC passa a ser definido também, em comunicações formais, como um instrumento anticíclico para enfrentar os impactos da crise internacional.

Para além de instituir as finalidades do PAC, o Decreto nº 6.025 também estabeleceu sua estrutura organizacional básica, composta por duas instâncias formais de gestão e um sistema de monitoramento e gestão da informação. A Figura 1 oferece uma visualização dessas estruturas, processos e arranjos formais que caracterizam o PAC.

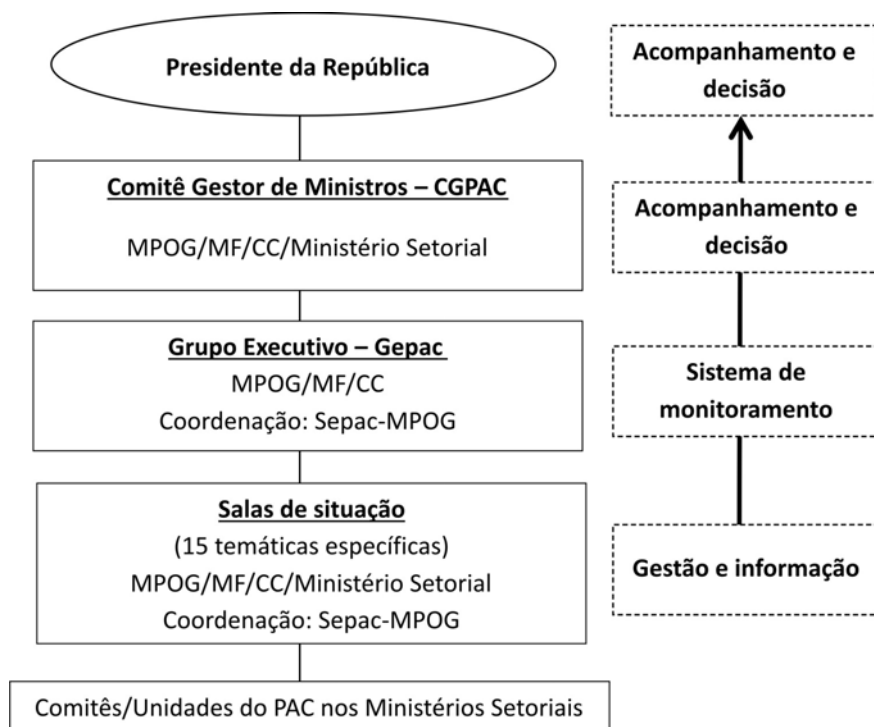
Tal como definido pelo Decreto, o PAC é acompanhado e supervisionado pelo Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (CGPAC), subordinado à Presidência da República, com o objetivo de coordenar as ações necessárias à sua implementação e execução.

---

<sup>8</sup> O Decreto e os demais atos normativos afetos ao PAC podem ser encontrados em: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/leis-pac>

O CGPAC é composto pelos titulares da Casa Civil da Presidência da República (CC), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), e do Ministério da Fazenda (MF). Quando o PAC foi criado em 2007, a coordenação do CGPAC cabia à Casa Civil e, partir de 2011, passou para o MPOG<sup>9</sup>. Para além da participação dos órgãos de coordenação central do Governo Federal, a depender da pauta, titulares de ministérios setoriais também podem integrar as reuniões do comitê. O CGPAC tem como missão o gerenciamento global do processo, a partir da análise de relatórios de monitoramento, além de acionar a Presidência da República para tomada de decisões, quando necessário.

**Figura 1: Arranjo institucional do PAC**



Fonte: Elaboração própria a partir de apresentações públicas da equipe da Sepac.

<sup>9</sup> O Decreto nº 6.025 foi revisto, com nova redação dada pelo Decreto nº 7.470, de 2011, no início do PAC 2, transferindo a coordenação do PAC da Casa Civil para o MPOG e criando neste a Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (Sepac).

Subordinado ao CGPAC, tem-se o Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento (Gepac), com o objetivo de consolidar as ações, estabelecer metas e acompanhar os resultados de implementação e execução do PAC. O Gepac é composto pelos Secretários dos seguintes órgãos: a) Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (Sepac), Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; b) Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM) da Casa Civil da Presidência da República; e c) Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria de Política Econômica (SPE), e Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae) do Ministério da Fazenda. Cabe à Sepac/MPOG exercer as atividades de Secretaria-Executiva do Gepac.

O decreto instituiu, também, o Sistema de Monitoramento do PAC, o qual foi inicialmente gerido pela SAM, na Casa Civil e, a partir de 2011, passou para a gestão do Ministério do Planejamento, tendo a Sepac competências estatutárias para: a) subsidiar a definição das metas relativas aos projetos integrantes; b) monitorar e avaliar os resultados; e c) produzir informações gerenciais relativas ao PAC.

O monitoramento do PAC se alicerça, principalmente, em torno das chamadas “salas de situação”. São reuniões, em geral mensais, convocadas pelos operadores da Sepac responsáveis pelo acompanhamento de áreas temáticas. As reuniões são compostas basicamente pelos ministérios setoriais responsáveis pelos projetos da área específica e por outros órgãos federais que interferem na sua execução (como os órgãos envolvidos no processo de licenciamento socioambiental, na intermediação financeira, empresas estatais, agências reguladoras, etc.), além de representantes de órgãos centrais, como Casa Civil, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento. As salas de situação se dedicam a discussão da execução dos empreendimentos – o progresso físico e financeiro das obras, acompanhamento de cronogramas, evolução de processos (normativos, marcos legais, organizacionais e técnicos) e restrições à execução e ações de mitigação. Assim, o mecanismo opera, basicamente, na identificação de pendências e encaminhamentos de providências para saná-las. Em muitos casos, nas próprias salas temáticas,

a interlocução entre os diversos órgãos, mediadas pelos operadores da Sepac, é suficiente para a produção de acordos e soluções que favoreçam o andamento dos empreendimentos. Em outros momentos, entendimentos não são alcançados e a busca por solução dos impasses precisa ser levada às instâncias superiores. Primeiro, ao Gepac (secretários) e, caso necessário, ao CGPAC (ministros).

A realização periódica das salas de situação, e o acompanhamento dos empreendimentos e sua evolução, subsidia a elaboração, em periodicidade quadrimestral, dos balanços do PAC. A cada quatro meses, os operadores do PAC, na Sepac e nos ministérios setoriais, se mobilizam para obter as informações, a partir de diferentes fontes, analisá-las quanto a sua consistência, e sintetizá-las para ampla divulgação pública. Assim, os balanços do PAC constituem momentos de sistematização e análise global dos investimentos, assim como também de prestação de contas para a sociedade.

Finalmente, o monitoramento realizado também se presta ao atendimento a demandas por informação. Trata-se de pedidos de informação recebidos cotidianamente pelos operadores da Sepac sobre evolução de carteiras de projetos, impactos dos empreendimentos e andamento de obras específicas. Muitos desses pedidos são feitos pela Presidência da República, pelo Congresso, pelos órgãos de controle e pela imprensa. As informações a serem repassadas encontram-se nos sistemas de acompanhamento da Sepac<sup>10</sup>, oriundos das salas de situação ou envolvem demandas específicas aos órgãos executores.

Além das estruturas e rotinas mobilizadas pela Sepac, o funcionamento do PAC envolve também um conjunto de unidades administrativas, processos e rotinas nos órgãos setoriais, responsáveis pela condução e supervisão dos empreendimentos. Assim, para além de atender às demandas por informação da Sepac, contribuir para a elaboração dos balanços do PAC e participar ativamente nas salas de situação, os órgãos setoriais desempenham as tarefas associadas à execução dos empreendimentos.

---

<sup>10</sup> São três os principais sistemas utilizados pela Sepac: o Sispac, o SGI e o SAM. Vários órgãos setoriais possuem seus próprios sistemas de monitoramento.

Nesse ponto, a atuação dos órgãos setoriais na gestão dos projetos será fortemente condicionada pela sua natureza de execução direta ou indireta<sup>11</sup>. Empreendimentos de execução direta são aqueles em que os órgãos do Governo Federal conduzem os principais processos relativos à sua realização. Isto é, órgãos do próprio Governo Federal são responsáveis pelo planejamento e estudos, autorizações e outorgas, licitações, gestão de contratos e relações com setor privado, licenciamento socioambiental e adequação a demais regulamentações de proteção social, monitoramento das obras, além de lidar com o controle e fiscalização dos projetos por outros órgãos estatais (CGU, TCU, MPU etc.). Já no caso de empreendimentos de execução indireta, estas mesmas etapas acabam sendo de responsabilidade de diferentes órgãos nos governos estaduais ou municipais, cabendo ao Governo Federal o estímulo, financiamento e acompanhamento das ações dos governos subnacionais. Essas diferenças afetam não apenas os tipos de atores em interação com os órgãos setoriais, mas também o foco de suas ações de gestão em monitoramento. Por exemplo, no caso da construção de grandes usinas hidrelétricas, tem-se uma execução direta pelo Governo Federal e, assim, o Ministério de Minas e Energia irá conduzir diretamente a execução do empreendimento, gerindo contratos com o setor privado, interagindo com os demais órgãos federais envolvidos e monitorando o avanço das obras. Já no Ministério das Cidades, abundam exemplos de empreendimentos de execução indireta, nos quais cabe ao Governo Federal estabelecer parcerias e cooperações com os governos subnacionais, viabilizar o financiamento e monitorar sua execução, muitas vezes, por meio da intermediação da

---

<sup>11</sup> Optou-se, no artigo, pela utilização da terminologia “execução direta ou indireta”, tal como usado pelos operadores do PAC. No entanto, reconhece-se que, de acordo com a Lei de Licitações (Nº 8.666/1993), a terminologia tecnicamente correta seria a de execução própria ou por terceiros. No primeiro tipo, caberia tanto a execução direta, ou seja, aquela realizada pelo próprio órgão (como se os próprios funcionários do DNIT construíssem uma rodovia), quanto a execução indireta, envolvendo obras contratadas (isto é, o DNIT contrata empresas para construção de uma rodovia). Por fim, a execução por terceiros envolveria os casos cuja responsabilidade pela execução resta aos governos estaduais e municipais, ou outros entes.



Caixa Econômica Federal (CEF). No entanto, as tarefas de planejamento, contratação e gestão das obras (por exemplo, os sistemas de BRT) ficam a cargo dos órgãos estaduais ou municipais<sup>12</sup>.

Em ambos os casos, cabe aos órgãos setoriais as providências básicas necessárias para a realização dos empreendimentos e para o acompanhamento primário da sua execução. Por exemplo, tal como relatado por funcionários do Ministério de Minas e Energia, cabe a eles todas as relações com os empreendedores contratados (na maioria dos casos privados ou do grupo Eletrobrás), desde os processos licitatórios à gestão cotidiana dos contratos. Esses contatos com empreendedores, em geral, ocorrem mensalmente e geram informações sobre a situação das obras (avanço físico e financeiro), previsões de conclusão e entrada em operação. No caso do Ministério das Cidades, a gestão e acompanhamento de projetos, sob a execução de estados e municípios, se dão por intermediação da Caixa Econômica Federal (CEF), que faz o levantamento de informações in loco (percentual de execução física, financeira, medições, e situação da obra). Caso sejam identificados problemas nos projetos, instaura-se um GGI (grupo de gestão integrado) – uma videoconferência envolvendo funcionários do Ministério das Cidades, da CEF em Brasília e nas localidades dos empreendimentos, os proponentes (governos subnacionais) e as empresas contratadas.

Assim, além das tarefas de acompanhamento e monitoramento da realização dos empreendimentos, os operadores do PAC nos órgãos setoriais também lidam diretamente com os aspectos técnicos e burocrático-legais. Tal como relatado por um funcionário do Ministério da Integração Nacional, o cotidiano deles envolve atividades relativas a engenharia, supervisão e avaliação de obras, como também atividades de instrução processual, isto é, o atendimento ao devido rito exigido

---

<sup>12</sup> As diferenças entre empreendimentos de execução direta e indireta também afetam as ações de articulação, coordenação e monitoramento, desenvolvidas pela Sepac. Enquanto no primeiro caso, a Sepac tem acesso direto aos diversos órgãos envolvidos na execução dos empreendimentos, no segundo caso, ela precisa mobilizar operadores intermediários para acessar e gerir ações com estados e municípios. Na área de política urbana, esse papel tem sido desempenhado pela Caixa Econômica Federal.

pela legislação, as exigências formais e processuais da gestão de recursos públicos. “Até porque a gente está sujeito a órgãos de controle que vão verificar se esses procedimentos estão sendo feitos dentro do processo e isso nos demanda muito tempo” (Entrevista 13).

Em vários casos, como no Ministério de Minas e Energia, Ministério da Integração Nacional e Ministério das Cidades, foram criadas unidades, comitês gestores ou executivos internos com o objetivo de agregar e sistematizar as informações produzidas nas unidades dos ministérios responsáveis por processos específicos (licitações, gestão de contratos, repasses, convênios, além das áreas técnicas) para comunicação direta com a Sepac.

Um exame superficial do arranjo institucional do PAC, tal como sintetizado na Figura 1, sugere que o mesmo se baseia em um tipo de estrutura e organização formal para articulação e coordenação governamental simples e bastante familiar, envolvendo órgãos colegiados de direção superior, combinados com grupos técnicos temáticos em interface com órgãos setoriais. Diversas outras experiências no nosso passado recente, as quais mobilizaram arranjos semelhantes, não obtiveram êxito (ou apenas de forma bastante parcial). Em alguns casos, arranjos desse tipo se tornaram rotinas burocratizadas, entendidas pelos seus participantes como um mero cumprimento de deveres formais. Em outros casos, implodiram em função de conflitos, divergências e tensões entre os órgãos governamentais. Finalmente, outros nem chegaram a se tornar práticas concretas, permanecendo apenas como intenções declaradas nos documentos oficiais.

Assim, a questão que se coloca é: o quê explica o aparente sucesso ou bom funcionamento do PAC? De que forma que o PAC constrói sua “autoridade prática”<sup>13</sup>, para lidar com os vetores centrífugos do ambiente

---

<sup>13</sup> A construção da efetividade ou capacidade de influência de instituições como o PAC requer tanto a combinação de status e capacidades formais – definidas por lei e pela inserção institucional do órgão –, como também o reconhecimento pelos atores e organizações com os quais interage direta ou indiretamente. A combinação de capacidades formais com reconhecimento institucional configura aquilo que Abers e Keck (2013) denominam “autoridade prática”. Isto é, o poder de influência sobre outros que se constitui na prática por meio de interações, estratégias de comunicação e penetração interinstitucional.

político-institucional brasileiro? Isto é, quais elementos medeiam a transposição dessa estrutura formal em práticas concretas e cotidianas reconhecidas e respeitadas pelos agentes que compõem o seu complexo ambiente institucional?

Obviamente, um elemento importante e que não pode ser desconsiderado é o apoio político e a centralidade do Programa nos últimos dois governos (de 2007 a 2014) – aspecto reforçado nos relatos dos entrevistados e já amplamente reconhecido. A priorização do PAC no Governo Federal certamente contribui para que haja uma canalização de atenções e recursos diferenciada em relação a outros programas<sup>14</sup>. No entanto, a literatura clássica sobre implementação (*e.g.* PRESSMAN; WILDAVSKY, 1972) já demonstrou que a priorização de um programa, por si só, não é suficiente para garantir que sua execução ocorra a contento e que os resultados sejam produzidos. Para além das sinalizações por parte das lideranças do governo, observa-se também que o caráter prioritário do PAC se concretiza, em nível mais operacional, por meio da forma como seus operadores concebem e entendem o programa e atuam cotidianamente em seu nome. Argumenta-se que essa dimensão de análise é essencial para se compreender as bases da efetividade do PAC. Esse será o foco das próximas duas seções.

## **O PAC em ação I: suas finalidades e funções na perspectiva de seus operadores**

Um passo essencial para se compreender de que forma instituições formais são traduzidas em ações concretas, e como impactam nas interações dos atores a elas submetidos, é identificar como tais atores entendem e percebem tais instituições, suas razões de ser, finalidades e funções. Assim, como uma primeira etapa para compreensão do PAC em

---

<sup>14</sup> Uma simples comparação entre projetos de infraestrutura com características semelhantes, mas que difiram em termos de sua inclusão (ou não) na carteira do PAC, demonstra a importância da priorização do PAC, em termos de atenção política, recursos financeiros, etc.

ação, buscou-se analisar de que forma os próprios operadores do programa, encarregados de dar-lhe concretude cotidiana, concebem-no.

Alguns relatos dos operadores do PAC chamaram atenção para a dimensão econômica dos seus objetivos<sup>15</sup> – as ideias de um plano estratégico para aceleração do ritmo de crescimento econômico por meio do investimento e superação dos gargalos de infraestrutura – em consonância com os atos normativos e legais que lhe garantem existência formal. Mas, por meio do exame sistemático dos relatos colhidos, percebeu-se que esses sentidos revelam apenas parcialmente o conjunto de objetivos e funções atribuídos ao programa por aqueles envolvidos diretamente com sua construção e operação.

Os operadores do PAC ressaltaram, com ênfase ainda maior, os aspectos político-institucionais que justificaram a sua criação e sustentação. Destaca-se os sentidos de articulação e coordenação da ação governamental atribuídos ao PAC, o qual se desdobra nas ideias de monitoramento, priorização e dinamismo.

Segundo as narrativas examinadas, os objetivos de articulação e monitoramento da ação governamental já figuravam como centrais para o PAC, desde sua criação. Segundo um ex-integrante do PAC 1, que participou de seu processo de criação, no início do segundo mandato do Presidente Lula,

---

<sup>15</sup> A partir de relatos de pessoas que participaram do processo de criação do PAC, ficou claro que, já no final do primeiro mandato do Presidente Lula, consolidava-se no governo a leitura de que os anos anteriores haviam sido exitosos no avanço de diversas políticas sociais, no entanto, a sustentabilidade do modelo de desenvolvimento demandava um segundo impulso que passava pela ampliação do investimento em infraestrutura, a qual vinha em trajetória de desmonte desde os anos 1980. Operadores atuais do PAC, seja na Sepac ou nos órgãos setoriais, reforçaram essa percepção de que “o objetivo principal do programa é fortalecer a infraestrutura nacional” (Entrevista 2), por meio da recuperação de “uma série de obras de infraestrutura que em algum momento da história do país foram pensadas, ou planejadas e muitas delas ficaram sem execução, (...) ficaram engavetadas ou postergadas” (Entrevista 14); e oferecendo garantias de investimento para superar a falta de continuidade nos projetos – os “soluços de investimento” – que prevaleceram nas décadas anteriores (Entrevista 15).

“a Casa Civil se concentrou nesse papel mais de coordenação da ação interna de governo<sup>16</sup>. Nesse sentido, a SAM foi criada pro acompanhamento dos projetos estratégicos (...) um caráter mais de monitoramento mesmo (...) ser um facilitador na articulação desses programas. Porque, no mais das vezes, o programa estratégico, por ser de grande porte, não é um programa monotemático, ou mono ministerial, se eu posso assim dizer, ele acaba envolvendo, direta ou indiretamente, mais de um órgão de governo, né? Então nosso papel era um pouco facilitar essa articulação.” (Entrevista 10)<sup>17</sup>

Tal orientação tem sido mantida até os dias de hoje. Segundo uma operadora da Sepac “a nossa tarefa é monitorar e coordenar. Essa é a principal razão de existir da Secretaria do PAC” (Entrevista 5). Assim, fica bastante evidente que o PAC, para além de seus propósitos econômicos, se constitui como tentativa de reação aos desafios para a implementação de políticas de infraestrutura derivados do ambiente político institucional brasileiro. Isto é, de construção de mecanismos de comunicação, articulação e coordenação entre os diversos atores envolvidos para produzir complementaridades e reduzir contradições entre os diferentes segmentos do Estado.

Os relatos apontam que um objetivo central para o PAC é incidir na articulação e coordenação de ações entre os distintos ministérios da área de infraestrutura. Desde o segundo Governo Lula, os ministérios dos Transportes, Cidades, Minas e Energia, e Integração Nacional, por exemplo, não têm sido ocupados por indicações do Partido dos Trabalhadores (PT), mas sim por partidos que aceitaram compor os Governos Lula e Dilma, mas que não necessariamente possuem um alinhamento fino com as diretrizes da Presidência da República. Assim, uma das funções desempenhadas pelo PAC, tal como declarada por uma operadora da Sepac é:

---

<sup>16</sup> Enquanto que a Secretaria de Relações Institucionais (SRI) passou a se concentrar na coordenação política, nas relações com partidos, parlamentares, governadores e prefeitos.

<sup>17</sup> A equipe que veio compor a SAM vinha trabalhando com experiências de monitoramento intensivo, no primeiro mandato (2003-2006), como as chamadas “metas presidenciais” e, posteriormente, com o Projeto Piloto de Investimentos-PPI (2005), além de outras experiências no final da gestão FHC (planos “Brasil em Ação” e “Avança Brasil”), todas voltadas para busca de melhoria dos resultados, envolvendo sistemas informatizados para o monitoramento.

“fazer com que aquilo que é decidido nos ministérios, aquilo que vai ser implementado, esteja em consonância com a diretriz que saiu da presidência e do conselho de ministros que decide sobre os investimentos... (...) é promover esse alinhamento das políticas públicas e ao mesmo tempo juntar, com o máximo de confiabilidade e atualizações constantes, as informações que vem desses investimentos dos ministérios e até dos proponentes, né? dos estados, dos municípios... pra voltar pra decisão, pra que eles possam aparar arestas, né?... aí lá, já no mais alto nível, diretamente com a presidência e com os ministros.” (Entrevista 6)

Assim, o PAC oferece ao núcleo decisório central do governo alguma capacidade de controle sobre a ação dos seus parceiros políticos, pelo menos no que concerne ao conteúdo e ao monitoramento intensivo dos projetos, pois quem decide se o projeto vai entrar ou não no PAC é o seu colegiado de ministros. Assim, os ministérios setoriais continuam podendo fazer projetos e apresentar propostas próprias, mas, como relatado por outra operadora na Sepac, “ele [o PAC] impede aquelas tomadas de decisões, assim, pouco republicanas, né? (...) você consegue, efetivamente, fazer o governo, pelo menos na área de infraestrutura, caminhar para um projeto determinado de política pública, dar coerência a esse tipo de visão de país” (Entrevista 5).

Da mesma forma, no que tange aos desafios relativos à articulação federativa, o PAC possibilita uma maior convergência das ações em consonância com as diretrizes do governo.

“Então... você tem de um lado essa estrutura de coordenação, e de outro lado você tem o ministério com a política pública dele, mas você também tem os estados e os municípios... que vão ao ministério pedir apoio, ou pedir investimentos, mas que também tem acesso direto a esses outros ministros e até a própria presidência... então, a gente trabalha de um lado com essa coordenação, que fala pra gente aquilo que é... a diretriz de governo, aquilo que é pra ser seguido, como fazer, o que analisar...” (Entrevista 6)

Finalmente, em relação ao vetor de tensionamento das relações entre órgãos executores de políticas e órgãos de controle, fiscalização e garantia de direitos, o PAC parece também responder no sentido de contrabalançar o potencial para fragmentação e impasses. Um operador da Sepac revelou que

“nós temos inúmeras interações entre órgãos dentro do governo mesmo, né? E também com órgãos de fora da administração, como, por exemplo, o TCU... nós temos inúmeras interações aqui dentro, com processos de licenciamento, relação com a Funai... e esse processo de interlocução, ele vai... meio que... como se fosse... azeitando essa engrenagem, fazendo com que isso funcione de uma maneira mais integrada... então assim, o PAC acaba sendo uma peça que ajuda o governo, como um todo, a funcionar de uma maneira mais integrada, na medida em que a administração vai se tornando uma estrutura cada vez mais complexa, cada vez mais sistêmica, o PAC funciona como uma peça que faz com esse sistema não seja composto por vários microssistemas isolados, mas ele consegue criar um processo de integração interna”. (Entrevista 7).

Uma vez que o PAC se apresenta, na visão dos seus próprios operadores, como uma estratégia de articulação e coordenação da ação governamental, em nível político e administrativo, ele caminha no sentido de representar uma visão de governo e das prioridades de governo. Um entrevistado no Ministério de Minas e Energia relatou “a partir do momento em que o nosso governante, a nossa presidenta, diz ‘olha, entendemos que isso aqui é prioridade’, todos os que fazem parte desse governo tratam isso como se fosse prioridade” (Entrevista 2).

Semelhantemente, operadores do PAC em órgãos setoriais ressaltaram que todo esse processo de articulação interna e coordenação contribui para a criação e comunicação das ações prioritárias para o governo como um todo. Um entrevistado no Ministério da Integração Nacional colocou da seguinte forma:

“passa uma credibilidade, para que essas obras que são elencadas, que são obras priorizadas, são vistas como as principais obras pro desenvolvimento do país, para que exista um interesse e para que elas possam ser executadas. (...) Antigamente, não existia a certeza do interesse na execução da obra... então existia sempre uma dúvida, podia existir um contingenciamento, dificuldades orçamentárias, dificuldades financeiras e que o PAC supera isso tudo”. (Entrevista 13).

Uma entrevistada no Ministério das Cidades afirmou ainda que:

“existe um grande respeito de todos os órgãos em relação ao PAC. (...) e esse olhar próximo por uma ministra da Casa Civil e depois por uma ministra do Planejamento, ele realmente dá uma importância pra

aquela política, ele demonstra pra todos os servidores a importância que tá se dando pra aquela política, né?” (Entrevista 15).

A percepção desses agentes nos órgãos setoriais se soma com o entendimento dos operadores da própria Sepac, para os quais o PAC é:

“um programa que representa uma visão de governo... uma visão de governo como um todo... o PAC quebra a lógica de ‘ah, o projeto... as prioridades do Ministério de Minas e Energia... as prioridades do Ministério das Cidades... as prioridades dos ministérios x, y...’ nós temos as prioridades do governo, nós trabalhamos como essas prioridades... isso faz com que a Esplanada, os órgãos e tal compreendam também que a execução de seus projetos é melhor quando eles estão integrados dentro dessa visão”. (Entrevista 7).

Finalmente, outro sentido atribuído ao PAC por seus operadores, associado diretamente a essas ideias de articulação, coordenação e priorização, diz respeito ao dinamismo, à celeridade e agilidade dos processos governamentais<sup>18</sup>. Ainda que a maior parte dos informantes tenha mencionado esse aspecto, ele comparece com maior concretude e intensidade nos relatos dos funcionários dos ministérios setoriais, os quais interagem, simultaneamente, com projetos inseridos na carteira do PAC e com aqueles que não têm acesso aos seus “benefícios”.

“O empreendimento que está no PAC, ele acaba tendo uma vantagem, tá? O que acontece? Todas as interações que a gente tem que fazer com os outros órgãos sobre empreendimentos que não estão no PAC, a gente tem que fazer diretamente com o órgão... é uma negociação direta com o órgão. Quando você tem um empreendimento que tá no PAC, você tem o Ministério do Planejamento como um intermediário adicional, mas não pra atrapalhar, muito mais pra mediar, pra ajudar. (...) a grande vantagem que o PAC trouxe foi nessa questão do dinamismo. Porque eu sento na mesma mesa com todos os agentes envolvidos, com outras autarquias, outros órgãos, pra gente sentar e tentar encontrar encaminhamentos, pra gente sentar e discutir. (...) No caso do setor elétrico, como eu disse, nós já tínhamos o nosso planejamento, nós já tínhamos o nosso monitoramento, o que que o PAC agregou pra gente? O PAC agregou pra gente agilidade, celeridade”. (Entrevista 2).

---

<sup>18</sup> Vários relatos utilizam termos como “*fast-track*” ou “*streamline*” para se referir ao dinamismo e agilidade de processos que o PAC provoca.



Assim, apesar dos atos normativos e documentos oficiais se dedicarem notadamente aos objetivos econômicos de investimento em infraestrutura, os relatos dos operadores do PAC indicam que, tão ou mais importantes, são as funções cumpridas pelo PAC no sentido da articulação e coordenação governamental em um ambiente político-institucional complexo, no qual se dá a gestão de projetos de infraestrutura no Brasil atual. Assim, o PAC poderia ser compreendido como um programa não apenas de aceleração do crescimento, mas, sobretudo, de aceleração da ação governamental ou, mais especificamente, da implementação multissetorial de projetos prioritários na área de infraestrutura.

## **O PAC em ação II: interações cotidianas em uma rede de informações para monitoramento e construção de capacidades**

A análise das concepções, sentidos e ideias sobre o PAC narradas pelos seus próprios operadores já permitiu ampliarmos nossas interpretações atuais sobre os objetivos e finalidades do PAC. Além disso, nos aproximam de uma melhor compreensão sobre as práticas desses atores que dão concretude cotidiana ao programa. Parte-se do pressuposto de que a forma como atores concebem uma instituição informa suas práticas em relação a ela, assim como suas práticas constituem, reciprocamente, os entendimentos e sentidos atribuídos às instituições (BEVIR; RHODES, 2010).

Nesse sentido, a análise da atuação prática dos operadores do PAC tem o potencial de oferecer elementos que permitam uma compreensão sobre o funcionamento do programa que vá além daquela extraída a partir do seu arranjo formal. Mas para tal, faz-se necessário adentrar tal arranjo, tal como descrito na seção 2, em busca do material humano e das inter-relações estabelecidas no seu interior.

A estrutura da Sepac é povoada da seguinte forma. No nível de direção superior, tem-se o secretário, subordinado à ministra do Planejamento, e seus assessores diretos. Em seguida, existem cinco diretores (quatro em áreas temáticas de infraestrutura e um na área de gestão de

sistemas e informações). Em média, em cada diretoria, atuam dois coordenadores-gerais, os quais são auxiliados, por sua vez, por dois técnicos. A vasta maioria dos ocupantes desses cargos na Sepac são servidores de carreira (aproximadamente 90%) – em sua maior parte oriundos de carreiras da administração pública federal, como a de Analista de Planejamento e Orçamento (APO), a de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) e a de Analista de Infraestrutura (AI), mas, envolvendo, também, funcionários concursados de empresas estatais e governos estaduais e municipais. O recrutamento é contínuo e bastante seletivo, uma vez que a Sepac tem prioridade na escolha dos recém-concursados que irá reter. Tal como relatado, o processo seletivo envolve análise de currículo e entrevistas, a partir da qual se procura identificar os servidores “capazes e disponíveis [tempo]” para lidar com pressão no dia a dia<sup>19</sup>, valorizando, sobretudo, as habilidades relacionais dos candidatos. Segundo uma operadora lotada no órgão, “o processo seletivo tem foco na capacidade de costura, pois o conhecimento técnico específico pode ser suprido pelos órgãos setoriais” (Entrevista 6).

As unidades específicas para a gestão dos projetos do PAC nos ministérios setoriais apresentam estruturas e processos de recrutamento diversos, em função das características de cada órgão. No entanto, uma tendência visível tem sido a ocupação de cargos de direção (diretores e coordenadores) por servidores federais, sobretudo, da carreira de Analista de Infraestrutura ou oriundo de empresas estatais ou órgãos públicos vinculados.

Mas, para além das características básicas desse material humano, que habita as estruturas institucionais do PAC, o que fazem e como agem seus operadores para construir e sustentar a efetividade do programa no dia a dia da sua implementação?

---

<sup>19</sup> Segundo relatos, o processo seletivo para lotação na Sepac é divulgado enfatizando-se que “o trabalho vai ser duro e que tem que ter lombo para chicote” (Entrevista 6), como uma forma de filtrar aqueles candidatos já dispostos à atuação cotidiana sob pressão e com alta dedicação de horas de trabalho. Esse mesmo elemento é responsável também, conforme relatado por vários entrevistados, pela alta taxa de rotatividade dos funcionários da Sepac.

A análise sistemática das entrevistas e das notas de observações *in loco* fez emergir uma interpretação sobre a atuação dos operadores do PAC no seu cotidiano<sup>20</sup>. Tal interpretação sugere que esses agentes atuem como nós de uma rede de informações para monitoramento e construção de capacidades. Esse termo pretende dar conta de três elementos centrais para a compreensão da operação cotidiana do PAC:

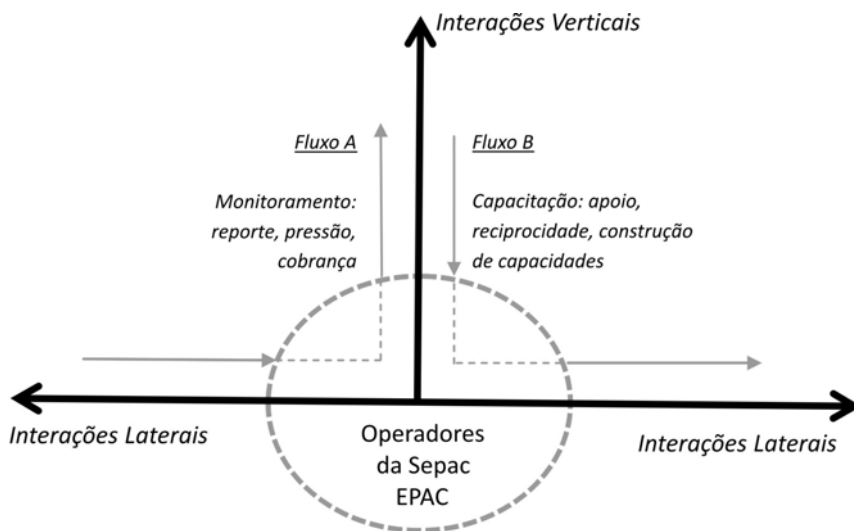
- (a) a ideia de rede evoca a importância de interações pessoais, as quais perpassam fronteiras organizacionais no interior do governo, mas não necessariamente respeitando estruturas e protocolos hierárquicos típicos da burocracia federal;
- (b) o complemento “informação” designa o objeto primordial dessas interações entre agentes situados lateralmente (órgãos do governo) e acima, no eixo vertical, até o Comitê de Ministros (CGPAC) e a Presidência da República;
- (c) por fim, as ideias de “monitoramento” e “construção de capacidades” se referem às finalidades e usos das informações transacionadas na rede, nos seus eixos vertical e horizontal.

A Figura 2 oferece uma visualização dessas interações e fluxos, situando os operadores do PAC na interseção de um conjunto de interações laterais e verticais. Tal como será desenvolvido abaixo, eles funcionam como elos que intermedeiam fluxos informacionais entre esses eixos ortogonais do governo, relativos às suas dinâmicas setoriais e o núcleo decisório central. Eles se auto-definem como “monitores” e “articuladores” que têm como missão “fazer a roda girar”. Para tal, passam a maior parte do seu dia em reuniões e comunicações via email e telefone, identificando problemas e obstáculos à execução dos empreendimentos e contribuindo para a construção de soluções e encaminhamentos para viabilizar a implementação.

---

<sup>20</sup> Dada a inexistência de um protocolo ou código de conduta formal, definindo formas de ação e comportamento esperados ou desejáveis, chamou muita atenção na análise do material empírico as convergências nos relatos e discursos dos operadores do PAC sobre as suas formas de atuação.

**Figura 2: Operadores do PAC no centro do fluxo de informações e interações (horizontais e verticais)**



Fonte: Elaboração própria.

Tal como relatado por um operador e uma operadora da Sepac, respectivamente,

“a gente exercita muito essa capacidade... essa necessidade de coordenação, de fazer salas de situação, de identificar quais são os principais problemas, cobrar avanços... quando não estão avançando, quais são os problemas que a gente pode ajudar de alguma forma... quando a gente precisa envolver diferentes órgãos, a gente chama, faz tipo um filtro dos problemas para tentar subir.” (Entrevista 8).

“a Sepac, no Ministério do Planejamento, não executa nada... a gente não executa obras... a gente não contrata nada. Nós fazemos o acompanhamento, monitoramento, articulação de projetos que são executados por outros ministérios ou por empresas estatais ou empresas privadas... nosso papel é garantir que a obra seja executada da melhor forma possível, respeitando todos os procedimentos [e.g. licenciamento socioambiental] e a participação de todos os órgãos do governo envolvidos... então nosso papel é muito mais de articulador, de ver os conflitos que existem entre os interesses do empreendedor e os diversos órgãos governamentais envolvidos ou outros problemas.” (Entrevista 14).

Tal como ilustrado na Figura 2, lateralmente (eixo horizontal), os operadores da Sepac estão em interação constante com os demais operadores do PAC situados nos ministérios setoriais e nos órgãos de regulação, controle e condicionamento da ação estatal – em geral, pessoas que ocupam cargos de diretor ou coordenador-geral nas estruturas desses órgãos e são responsáveis por agregar e sistematizar as informações sobre os projetos do PAC sob sua execução. Em relação aos demais órgãos do governo, os operadores da Sepac atuam como uma espécie de monitoramento de segunda instância (ou meta-monitoramento), uma vez que cabe aos próprios ministérios setoriais a execução dos projetos (licitação, gestão de contratos, supervisão de obras, etc.) e a produção de informações básicas para o monitoramento dos mesmos, e aos demais órgãos, a condução de procedimentos de autorização e controle (outorgas, licenciamento, auditorias, etc.)

Essas interações laterais entre os operadores do PAC (situados na Sepac e nos demais órgãos) são cotidianas, perfazendo uma rotina diária de reuniões, contatos telefônicos e via email. Dois operadores da Sepac relatam sobre estas interações:

“todo dia a gente vive se falando, às vezes 3 ou 4 vezes por dia. Tem dia que tá mais tranquilo, que não tem nada, mas mesmo assim eu ligo uma vez de manhã e outra à tarde ‘e aí? Tá tranquilo? Tem algum problema? Alguma obra aí que precisa de atenção?” (Entrevista 3)

“a gente faz essa rotina constante... por exemplo, no caso da [nome do órgão setorial omitido], semanalmente, a gente já estabeleceu um fluxo de trocas de informação que eles mandam pra gente toda sexta-feira, uma apresentação com o status, com a situação de todos os [tipo de empreendimento omitido]... é mudança semanal nos empreendimentos”. (Entrevista 8)

Essas interações laterais têm como ápice a realização das salas de situação. Trata-se de um conjunto de reuniões, usualmente mensais, coordenadas pelos operadores da Sepac e envolvendo, estritamente, os operadores do PAC nos ministérios setoriais e nos órgãos responsáveis pela regulação, controle da ação estatal e garantia de direitos. As salas são temáticas. Isto significava que, para cada segmento temático da carteira de empreendimentos do PAC (*e.g.* geração de energia,

petróleo e gás, mobilidade urbana, recursos hídricos, portos e aeroportos, entre várias outras), realiza-se uma rotina de reuniões específicas, envolvendo diferentes órgãos, aqueles diretamente envolvidos com os empreendimentos de cada área. Como resultado dessa especialização temática, o funcionamento de cada sala de situação apresenta peculiaridades, relacionadas às diferenças no perfil dos órgãos envolvidos e nos tipos de execução dos empreendimentos (direta ou indireta).

Mas, de forma geral, é possível descrever essas salas de situação como reuniões executivas, voltadas à discussão de cada empreendimento da carteira temática, um por um, envolvendo atualização e conferência de informações sobre a situação das obras, identificação de obstáculos e problemas de execução e encaminhamento de providências para solução e viabilização da implementação. A reunião é iniciada, conduzida e mediada pelos operadores da Sepac. Nesse momento, todos os presentes pegam suas planilhas, relatórios, canetas marca-texto de diferentes cores e computadores, nos quais dispõem das informações sob responsabilidade de seus respectivos órgãos, sobre cada um dos empreendimentos. A partir daí, os operadores dos ministérios setoriais discutem o andamento de cada empreendimento, com a projeção em telão das fichas de acompanhamento, indo direto ao apontamento daquilo que percebem como obstáculos à execução dos mesmos, os quais, em geral, estão associados a processos e procedimentos sob responsabilidade dos demais órgãos presentes (*e.g.* autorizações e outorgas por parte de agências reguladoras, licenciamento socioambiental, liberação de recursos e fluxos financeiros e contábeis, interferências de outros projetos e áreas do governo, entre outros), além de questões associadas aos empreendedores privados envolvidos (*e.g.* mudança de escopo, prazos, gestão de contratos). Na sequência, os operadores da Sepac pedem esclarecimentos aos demais órgãos envolvidos, os quais apresentam suas perspectivas, relatando a situação dos processos e esclarecendo os motivos de possíveis atrasos ou dificuldades (em geral, envolvendo fluxos de documentos, manifestações, comprovações e estudos, mas, também, podendo incluir insuficiência de recursos humanos, financeiros e legais, etc.). A partir daí, acordos são estabelecidos entre as partes, em relação aos trâmites de documentos, processos e prazos de resposta, enca-

minhando as soluções para a superação dos obstáculos apontados. Move-se, então, para a discussão do próximo empreendimento, até o fim da lista, o que pode levar de 3 a 4 horas ou um dia inteiro de reunião. Na maioria dos casos, soluções e encaminhamentos são produzidos, permitindo o “destravamento” da execução dos empreendimentos. Dado que os membros das salas de situação ocupam posições de diretores e coordenadores-gerais nos seus respectivos órgãos, todos possuem capacidades de tomar decisões ou levar questões diretamente para seus superiores (o que muitas vezes pode ocorrer durante as próprias reuniões). Assim, as interações entre esses burocratas de médio escalão permitem a produção de acordos e encaminhamentos com agilidade e rapidez, por parte de profissionais que também exibem capacidade de engajar nas discussões mais técnicas de gestão dos projetos<sup>21</sup>.

Assim, as salas de situação podem ser caracterizadas como um ambiente cordial, de interação lateral entre agentes de médio escalão de diferentes organizações, envolvendo, no entanto, visíveis tensões latentes entre órgãos defendendo suas jurisdições e prerrogativas, mas com potencial para o encaminhamento pragmático de ações colaborativas, voltadas para viabilizar a execução dos empreendimentos. Tal como relatado por um operador do PAC no Ministério de Minas e Energia:

“Quando nós sentamos com a Sepac, quando nós sentamos lá naquela mesa de articulação, são pessoas que ocupam postos de comando, de direção nas suas instituições, as quais tem esse alinhamento com o objetivo do governo, que é a priorização desses empreendimentos. As tensões continuam existindo, tá? Elas não deixam de existir. Em nenhum momento você passa por cima do trabalho técnico, o trabalho técnico é fundamental... ele tem as suas características... e o técnico tem a sua visão também, mas ele, tendo conhecimento do que a direção de cada instituição tá pensando e entende como prioridade, ele vai tratar, ela vai buscar mostrar ‘não, isso daqui não dá pra fazer, dá pra fazer dessa outra maneira.’ (Entrevista 2).

---

<sup>21</sup> Nas salas de situação, os diálogos são intensivos em conteúdo técnico – mobilizando conceitos específicos e procedimentos da área de engenharia, diversas siglas, legislações, processos e relatórios – não facilmente acessíveis a quem não tem experiência e formação na área.

Para tal, o papel de mediação e articulação por parte dos operadores da Sepac é essencial<sup>22</sup>. Tal como informado por um deles,

“é muito assim, a habilidade de, realmente, entender a posição de cada órgão, cada um tem a sua atribuição legal, sua competência e tentar que a posição de cada órgão seja respeitada... mas também que a gente consiga alguma forma de chegar num ponto de convergência que, no final, é a execução do empreendimento. Então às vezes o empreendedor faz o estudo de impacto ambiental e o estudo é malfeito, o estudo é incompleto, ou alguma coisa do tipo e aí entrega no órgão ambiental e o órgão fala ‘olha, com esse estudo aqui eu não consigo me manifestar’, então a gente não pode de forma nenhuma forçar uma manifestação que não dê conforto para aquele órgão fazer uma manifestação completa, plena, sem nenhum problema. Então a gente chama o empreendedor e fala ‘olha, você realmente quer fazer o empreendimento? então faça um estudo bem feito”. (Entrevista 14)

Por meio dessa rotina de interações laterais contínuas (virtuais e presenciais), ao longo do tempo, constrói-se uma rede de relações pessoais, por cima da impessoalidade típica das relações institucionais. Por envolverem trocas reiteradas de informação, críticas para o monitoramento e tomada de decisão, essas relações vão se transformando em laços de confiança, uma vez que esses operadores passam a saber com quem podem contar e depender na solução de demandas urgentes. Tal como relatado por um operador da Sepac:

“Às vezes, a gente tem uma urgência aqui, às vezes a Ministra ou a Presidenta querem uma informação rápida, a gente não consegue falar com eles [dirigentes de ministérios setoriais], aí eu ligo diretamente na área, eu ligo diretamente no [autarquia vinculada a ministério setorial]. Devido às salas de situação, a gente acaba conhecendo a equipe técnica, então eu já tenho assim uma proximidade maior com o pessoal, já sei pra quem tem que ligar.” (Entrevista 3).

---

<sup>22</sup> Em um estudo analisando a construção de rodovias na Suécia, Johansson (2012) identificou, de forma semelhante ao observado no caso do PAC, a atuação de burocratas de médio escalão como promotores de diálogos e negociações envolvendo outros órgãos do governo central, autoridades municipais e sociedade local, buscando forjar acordos que previnam o agravamento de tensões e viabilizem a implementação dos projetos.



Para além da agilidade no acesso às informações, essa rede de contatos pessoais também atravessa o plano das relações políticas, superando as possíveis divergências e a instabilidade gerada pelas mudanças de dirigentes políticos nos órgãos setoriais. Vários dos entrevistados na Sepac relataram recorrer às suas redes de contatos, muitas vezes envolvendo equipes técnicas e servidores dos ministérios, para driblar tensões, bloqueios ou atrasos impostos por dirigentes de alto e médio escalões, ocupantes de cargos por indicação política<sup>23</sup>. Por exemplo, uma operadora da Sepac relatou que precisava lidar com um secretário de um ministério setorial, o qual demonstrava claramente só se importar com a manutenção do seu cargo e com a realização de obras na sua área de influência política. Ao longo do tempo, conseguiu se aproximar e desenvolver relações de confiança diretamente com a equipe técnica (servidores), estabelecendo uma troca de informações para o monitoramento dos empreendimentos do PAC que era independente do secretário e do ministro da pasta.

Situações como esta demonstram a importância das relações pessoais para a operação prática do PAC. Além disso, em relação às recorrentes mudanças na direção dos órgãos setoriais, um desses operadores da Sepac discorreu:

“por exemplo, mudou recentemente o ministro lá na [nome da secretaria], mudou os secretários, então você já sabe em quem confiar mais, se você precisa de uma informação mais apurada, quem você acha que é um quadro político muito forte e o cara tá lá mais pra cumprir papel de partido... então, quando a gente precisa de uma informação mais técnica, a gente procura ir pra outra pessoa em quem a gente tem uma confiança maior”. (Entrevista 8).

Assim, essa rede de relações pessoais é relevante justamente porque ela se superpõe às estruturas e protocolos formais de relação entre burocracias. Embora se possa pressupor que a repetição de

---

<sup>23</sup> Exemplos dessas tensões, bloqueios ou atrasos incluem desde a negação de informações solicitadas pelos operadores da Sepac à provisão de informações incompletas, erradas ou fora dos prazos estabelecidos, prejudicando as atividades de monitoramento da Sepac.

interações entre burocratas (em qualquer área, setor ou política) promova relações pessoais que facilitam a cooperação, no caso da operação no PAC, esse aspecto cumpre papel essencial, tornando-se um ativo a ser mobilizado para promover a agilidade do fluxo de informações e para a avaliação da credibilidade e confiança entre os interlocutores.

Finalmente, em adição aos seus usos instrumentais, essas redes de contatos pessoais também revelam um aspecto de socialização e humanização dos ambientes institucionais, nos quais se esperariam relações supostamente impessoais. No início de cada reunião das salas de situação era perceptível a confraternização entre os presentes, retomando conversas iniciadas nas reuniões anteriores, abordando assuntos particulares (família, viagens, bens particulares, etc.), reforçando o caráter pessoal das relações entre os operadores do PAC. Quando fui apresentado como pesquisador-observador em uma dessas reuniões, o funcionário de um ministério setorial exclamou “seja bem-vindo à família PAC”.

A Figura 2, acima, indica que a atuação cotidiana dos operadores da Sepac, para além das interações laterais, também é marcada por interações verticais. Verticalmente, eles estão em contato direto com autoridades do Ministério do Planejamento (Secretário da Sepac e Ministra), as quais coordenam o Grupo Executivo do PAC (Gepac), formado pelos secretários executivos, e o Comitê Gestor do PAC (CGPAC), composto pelos ministros, mobilizando, também, o núcleo decisório central da Presidência da República.

Essas interações permitem a “subida da informação” produzida e transacionada nas interações laterais. Isto é, quando um problema ou obstáculo ao avanço da execução de algum empreendimento aparece, primeiramente, o próprio ministério executor procura resolver. Se não resolveu, o problema vira pauta de sala de situação. Se nessas reuniões não se produz os acordos e encaminhamentos resolutivos, então, cabe aos operadores da Sepac levar o problema para a atenção do Gepac e, se necessário, ao CGPAC. Um operador da Sepac reforça esse aspecto da “subida da informação” como parte integrante de sua atuação cotidiana:

“o meu papel é de monitorar encaminhamentos e manter tanto a Ministra quanto o Secretário aqui do PAC informados da situação das obras e os seus problemas. Se a gente perceber uma restrição muito forte, aí a gente marca aquela obra com o carimbo vermelho ou amarelo, de atenção ou preocupante. São as obras que a gente vai levar para reunião com os secretários e ministros. Tem coisas que a gente não resolve no nosso monitoramento, aí a gente leva isso para a alçada dos ministros”. (Entrevista 3).

Em paralelo ao encadeamento estabelecido pelo arranjo formal do PAC entre as salas de situação, o Gepac e o CGPAC, as interações verticais se tornam mais intensas em função de um aparente relaxamento da hierarquia nas relações entre os operadores da Sepac e seus superiores – o Secretário da Sepac e a Ministra do Planejamento. Os relatos colhidos sugerem que estes operadores se percebem como muito próximos à cúpula do seu órgão, tendo acesso direto aos seus titulares (via email, telefone ou reunião). E, para muitos, esse aspecto distinguiria o trabalho no PAC de suas experiências profissionais anteriores (em outros ministérios, empresas estatais, ou outros níveis de governo). Tal como exposto por uma operadora da Sepac:

“Em tese, o fluxo normal seria ministra despachar com o secretário, secretário despachar com o diretor, diretor com o coordenador e assim vai... mas aqui isso é bem mais fluído, até porque o secretário é muito sobrecarregado. Então, é comum a Ministra entrar em contato direto com o coordenador, dependendo do interesse na demanda, ou do nível de especificidade da informação e da disponibilidade, isso acontece muito assim... um coordenador recebe uma ligação da ministra ou participa de uma reunião com a ministra e tudo... assim, acabamos participando também nas discussões estratégicas com ministros e secretários desde o início [dos projetos] e a gente ganha uma visão geral do processo decisório.” (Entrevista 6).

Diversos entrevistados atribuem esta fluidez nas relações hierárquicas ao caráter prioritário do PAC no governo, o qual está no centro das atenções dos ministros titulares dos órgãos centrais e da Presidência da República. Com isso, atribui-se grande relevância à agilidade no fluxo das informações relativas à execução dos empreendimentos, o que muitas vezes requer contatos diretos entre ministros e secretários, de um lado, e burocratas de médio escalão e suas equipes técnicas, de

outro. Como resultado, a intensidade dessas interações verticais e acesso contínuo às instâncias superiores acabam por empoderar os operadores da Sepac para o desempenho de suas funções de articulação lateral, uma vez que são reconhecidos pelos demais operadores no PAC, nos ministérios setoriais, como elos efetivos de ligação com o núcleo decisório central do governo<sup>24</sup>.

Assim, por estarem situados na interseção de interações laterais com interações verticais, os operadores da Sepac se dedicam a promover um fluxo contínuo de informações entre agentes nas pontas desses dois eixos. A análise dos relatos levou à percepção de que esses fluxos admitem dois sentidos diferentes (vide Figura 2): o do monitoramento/cobrança (Fluxo A) e o da capacitação/acesso a recursos (Fluxo B). No primeiro caso, a rede de interações, a qual tem os operadores da Sepac como seus articuladores centrais, cumpre a função de monitoramento intensivo da ação governamental e se manifesta, basicamente, por meio da cobrança de informações no nível lateral sobre a execução dos empreendimentos e do reporte para os níveis superiores dos problemas e obstáculos identificados. No segundo caso, o fluxo assume outra direção, na qual os operadores da Sepac, partindo de seu acesso aos níveis superiores, contribuem para a construção de capacidades e viabilização de apoio para o melhor desempenho de atividades por parte de seus interlocutores laterais.

No caso do fluxo de monitoramento (Fluxo A), os operadores da Sepac transmitem as demandas por informação que vem de cima para seus interlocutores laterais, seja nas rotinas das salas de situação ou na confecção do balanço quadrimestral, seja a partir de demandas extraordinárias (da Presidência ou da Ministra) por atualizações ou informações específicas. De um jeito ou de outro, uma boa parte das atividades

---

<sup>24</sup> Outra faceta dessa questão de uma hierarquia mais fluida na gestão do PAC diz respeito à pressão que é gerada sobre os operadores da Sepac. A ausência de uma estrutura hierárquica mais rígida, se por um lado amplia o acesso às instâncias superiores, por outro lado amplia também a responsabilidade desses burocratas sobre as informações relatadas. Isso, por sua vez, apareceu em diversas falas sobre os aspectos negativos ou dificuldades enfrentadas no exercício de suas funções pelos operadores da Sepac.

desses operadores se relaciona com a cobrança de informações, em geral, em caráter de urgência. Uma operadora do PAC em um ministério setorial relatou:

“é, a gente tem, assim, um bom relacionamento com as pessoas, mas realmente é difícil, porque, muitas vezes, a gente tem que parar tudo que tá fazendo, porque a demanda é sempre pra ontem, né? nada dá pra esperar uma semana. Então, às vezes a gente tá com uma demanda interna aqui do departamento, chega uma demanda da Sepac, a gente tem que parar o que tá fazendo pra priorizar a informação da Sepac... e assim, pode vir a qualquer momento, né? porque eles também recebem a qualquer momento, da ministra, ou da presidente, o que for... então, assim, isso realmente atrapalha bastante o dia a dia”. (Entrevista 9).

Como fica evidente no relato, essas atividades de cobrança são naturalmente desconfortáveis para quem se situa no polo da prestação de contas. Não apenas pela interferência nas atividades cotidianas dos órgãos, mas, sobretudo, porque se sabe que a finalidade dessas informações demandadas pelos operadores da Sepac é o reporte para as instâncias superiores nos casos de problemas, atrasos e desvios. Um operador da Sepac comentou sobre o repasse das informações do monitoramento aos seus superiores: “então, não é tão fácil, né? porque às vezes tem o papel de chato, de cobrança, de levar, dedurar, né? levar pro secretário ‘ó, não tá acontecendo isso’, levar pra ministra, e a ministra liga direto pro ministro da área pra reclamar alguma coisa” (Entrevista 8).

Pelo fato do reporte das informações do monitoramento ter consequências (pressões e reclamações por parte do núcleo de governo), as atividades de cobrança de informação por parte dos operadores da Sepac naturalmente encontram resistências por parte dos interlocutores nos órgãos envolvidos com a execução de projetos. Nesses momentos, os entrevistados na Sepac relataram que, para lidar com essas resistências, “você tem que saber a hora que tem que bater mesmo, pesado, porque, tem gente que você sabe que é sério, não precisa tá cobrando muito, faz acontecer; enquanto que tem outras pessoas com perfil que esconde informação, tem dificuldade de responder quando você faz cobrança” (Entrevista 8).

Porém, lidar com as possíveis resistências por meio da intensificação das cobranças esbarra em outro desafio, para os operadores da Sepac, que é a manutenção dos laços e relações de confiança que estabelecem com seus interlocutores nos ministérios setoriais. Tal como sugere o informante abaixo, em várias situações eles precisam amenizar o seu mandato de “cobrador empoderado pelas autoridades superiores” em nome da sustentabilidade das relações laterais:

“a gente vai aprendendo com o tempo, tem horas que você tem que usar um pouco da inteligência emocional mesmo. Você chegar numa reunião, bater pesado com todo mundo muito forte, vai chegar um momento em que você quebra a relação, os caras param de passar informação pra você, o cara te esconde informação. Então, realmente é um processo de construção, e que leva tempo”. (Entrevista 8).

O processo de construção acima mencionado não se encerra nas interações laterais-verticais que conformam o fluxo de monitoramento. Paralelamente, a intermediação realizada pelos operadores da Sepac também interliga os eixos lateral e vertical em um fluxo de construção de capacidades (Fluxo B). Esse fluxo de construção de capacidades complementa e se combina diretamente com a atividade de monitoramento. Isso fica claro na declaração de um operador da Sepac.

“Quando eles percebem que a gente tá querendo ajudar também, de fato, mais do que simplesmente cobrar por cobrar, aí facilita. Então, a gente cobra muito nas salas de situação, mas passa alguns dias e liga ‘e aquele assunto? Por que não aconteceu? Qual é o problema? Você tá precisando de gente?’ Aí, a gente usa um pouco da nossa capacidade de Ministério do Planejamento de ajudar em outras áreas... a gente tenta intervir, liga pra outra secretaria... a gente tenta exercer também um papel de contribuinte.” (Entrevista 8).

Esse fluxo de capacitação se concretiza à medida que os operadores da Sepac utilizam de seus acessos às instâncias superiores (autoridades do Ministério do Planejamento e Presidência) para viabilizar pedidos de apoio e ações voltadas ao fortalecimento das capacidades de resposta dos órgãos setoriais. Tal como relatado por uma operadora da Sepac, “eu acho que é uma troca. Da mesma forma que nós demandamos deles, nós somos muito usados como um canal pra eles conseguirem fazer com

que as demandas cheguem aos ministros, às instâncias superiores” (Entrevista 6).

Em um contexto político-institucional marcado pela existência de 39 ministérios, somados às suas agências vinculadas, em diferentes setores, todos demandando ao mesmo tempo atenção e priorização na agenda decisória do núcleo central do governo, as interações com atores capazes de levar seus pleitos à alta instância do governo, viabilizando comunicações e decisões, torna-se um ativo fundamental. Assim, as expressões “troca” e “canal” remetem à percepção dos operadores da Sepac, por parte de seus interlocutores setoriais (laterais), como oportunidades e elementos de viabilização de demandas e pedidos de apoio.

Essas demandas e pedidos de apoio podem se manifestar na esfera (a) da gestão, (b) da produção normativa, ou (c) do assessoramento para lidar com órgãos de controle (sobretudo, o TCU).

Com relação ao primeiro tipo de apoio, referente à construção de capacidades de gestão, identificou-se situações em que os operadores da Sepac intermediaram questões relativas a orçamento e recursos financeiros, recursos humanos e comunicação interagências. Por exemplo, os entrevistados relataram situações em que foram mobilizados pelos seus interlocutores laterais para intermediarem junto ao Tesouro Nacional a liberação de empenhos e pagamentos de parcelas para algumas obras específicas que necessitavam desse tipo de ajuste. Em outros casos, atuaram na viabilização do aumento de recursos orçados junto à SOF e SPI, em função de mudanças no escopo dos empreendimentos. Em outros casos, apontaram que foram solicitados a apenas abrirem a comunicação com órgãos e agências específicas, procedendo com o chamamento de reuniões para viabilização desses contatos.

Em relação à gestão de recursos humanos, existem vários casos em que, uma vez que identificada a ausência de pessoal qualificado como elemento que compromete a atuação dos órgãos setoriais na execução dos empreendimentos (ou na condução de processos regulação e supervisão dos mesmos), os operadores da Sepac atuaram no sentido de contribuir para a viabilização de realocação de pessoas, concursos e reestruturação de unidades. Um exemplo mencionado por vários entrevistados envolvia,

em função das demandas, a realocação, entre órgãos e ministérios, de Analistas de Infraestrutura, profissionais essenciais às diversas atividades de execução dos empreendimentos (e.g. contratação de empresas, gestão de contratos e fiscalização de obras). Outro exemplo, mencionado como afeto a órgãos como Ibama, Iphan, ICMBio, e Funai, diz respeito à realização de concursos volumosos nos últimos anos, cuja aprovação se deveu, pelo menos em parte, às demandas impostas pela atuação desses profissionais no PAC. Finalmente, em outros casos, a intermediação dos operadores da Sepac, junto às secretarias do Ministério do Planejamento, se mostrou ainda mais clara na criação de unidades responsáveis pelo acompanhamento dos processos e demandas relativos ao licenciamento socioambiental, envolvendo a alocação de cargos em comissão e servidores técnicos nos órgãos necessitados.

Um segundo tipo de apoio, relativo à produção normativa, também foi mencionado pelos operadores do PAC (na Sepac e nos órgãos setoriais). Nesse caso, a atuação dos operadores da Sepac se dá na produção e alteração de atos normativos do Poder Executivo (Decretos, Portarias, Instruções Normativas, etc.), no sentido da superação de obstáculos à execução de empreendimentos, instrução de processos administrativos ou de dotação de competências nos órgãos envolvidos na condução dos empreendimentos do PAC. Esse tipo de atuação para construção de capacidades se mostrou bastante pertinente para as áreas do PAC que lidam com a execução indireta de empreendimentos – casos em que o Governo Federal financia e supervisiona a execução de empreendimentos pelos estados e municípios. Nesses casos, os atos normativos instruem os procedimentos para contratação, repasses de recursos, prazos e fiscalização entre os entes. Assim, a construção e alteração dos mesmos pode aumentar a capacidade de atuação dos órgãos setoriais sobre esses empreendimentos. Mas, para tal, dependem da intermediação da Sepac para que tais decisões cheguem às instâncias de decisão superior no governo.

Finalmente, o terceiro tipo de apoio e capacitação verificado diz respeito ao assessoramento prestado pela Sepac aos órgãos setoriais em processos envolvendo os órgãos de controle. A Sepac dispõe de



uma assessoria dedicada ao acompanhamento de processos junto ao TCU e à CGU. Seu objetivo é monitorar os riscos de paralisação ou suspensão de processos que venham a prejudicar a execução dos empreendimentos e oferecer orientações preventivas aos órgãos setoriais, quando por eles demandada. Assim, a assessoria atua como uma ponte entre o TCU e o amplo conjunto de empreendimentos sob coordenação de vários órgãos do Poder Executivo federal. Dessa forma, pode atuar em parceria com os órgãos setoriais em casos específicos, transmitindo também, de forma mais ampla, orientações preventivas para o conjunto do governo. Além disso, a assessoria contribui no sentido de oferecer ao TCU uma visão mais geral e integrada dos programas do governo que integram o PAC.

Assim, tal como sintetiza a Figura 2, o PAC, para além de seus arranjos e competências formais, deve ser entendido como um conjunto de relações interpessoais, envolvendo interações laterais e verticais, voltadas para transação de informações utilizadas para o monitoramento da execução de empreendimentos e para a construção de capacidades nos órgãos executores.

Trata-se de uma “malha” ou “tecido social-informacional” que se sustenta por dois motivos principais. Primeiro, pela sua capacidade de gerar ganhos, vantagens e benefícios para o conjunto de atores que se submetem a estas dinâmicas. A coesão dessa rede requer altos níveis de cooperação por parte dos interlocutores laterais (órgãos setoriais), os quais a alimentam continuamente (e em ritmo acelerado) de informações. Tal cooperação, por sua vez, é frequentemente recompensada por meio de acesso facilitado a recursos políticos, financeiros, humanos e jurídicos. Além de tais recompensas, a cooperação também é percebida como elemento importante para a concretização de resultados. Ao fim e ao cabo, quando uma obra é concluída, dentro dos prazos e parâmetros de qualidade, e pode ser disponibilizada para a população, ganham não só a Presidente e a Ministra do Planejamento, mas, também, os ministros (setoriais) que podem capitalizar suas imagens políticas, os funcionários e técnicos envolvidos que veem seus trabalhos darem frutos para a sociedade, assim como a evolução de suas trajetórias profissionais,

além de prefeitos e governadores que atraíram investimentos para seus territórios.

Quando indagado sobre o que distinguiria o PAC de experiências anteriores de articulação governamental e monitoramento intensivo, um ex-integrante que vivenciou o processo de montagem do Programa e já havia participado de experiências anteriores não tão bem sucedidas, relatou:

“Eu diria que foram iniciativas [as do passado/anteriores ao PAC], do ponto de vista de seleção de carteira, interessantes, mas do ponto de vista de efetividade prática, acabaram ficando aquém do que a gente viu depois com o PAC... primeiro por uma questão de, eu avalio assim, patrocínio, né? Você tem que ter um gestor, um dirigente político, que encampe aquela ideia, coloque debaixo do braço e de fato transforme aquilo como algo que tenha alguma centralidade nas políticas públicas. Em segundo, [as experiências do passado] tinham, assim, uma intenção de montar mecanismos de monitoramento intensivo, mas não tinham, vamos dizer assim, o famoso ‘*stick and carrot*’. Não tinha a cenoura, né? Tinha o porrete, mas não tinha nenhum mecanismo de premiar, de alguma forma, a boa execução, ou com recurso adicional, ou com garantia de apoio institucional ou outros recursos, ou coisa que o vale. Então acho que acabaram pecando por não terem direito essas duas pernas.” (Entrevista 10).

O segundo motivo de sustentação dessa rede diz respeito à existência de um conjunto de agentes dedicados especificamente a isso. Os operadores da Sepac, na condição típica de burocratas de médio escalão, ocupam as interseções entre dinâmicas setoriais e processos decisórios centralizados, mantendo fluxos constantes de monitoramento e construção de capacidades. Eles constroem (ou produzem) sua posição por meio da gestão desses fluxos informacionais – eles cobram com maior ou menor intensidade, decidem o que “sobe” e o que “não sobe”, eles dimensionam seu empenho na provisão de apoio e busca de soluções para os pedidos (demandas) colocados pelos parceiros de outros órgãos, decidem sobre como equilibrar os tensionamentos entre os diversos atores com os quais interagem, eles administram as providências e os encaminhamentos necessários. Tal como eles próprios definem, eles “fazem a roda girar”, azeitando o encaixe de engrenagens laterais e verticais em uma complexa máquina político-administrativa.

## Considerações finais

Este estudo se voltou para compreensão da operação do PAC, seus objetivos, instrumentos e processos de gestão a partir da perspectiva de seus operadores. Como resultado disso, emergiram duas interpretações que avançam e contribuem para um entendimento mais aprofundado do programa, além de algumas implicações teóricas e analíticas para a reflexão sobre políticas públicas e ação governamental.

Primeiramente, um dos resultados deste estudo se refere à compreensão do PAC para além dos seus objetivos formais. Enquanto o discurso oficial ou formal define os objetivos do PAC como um plano estratégico para recuperação dos investimentos em infraestrutura e aceleração do crescimento econômico, o exame das narrativas dos burocratas de médio escalão do PAC nos permitiu compreender o programa como uma resposta aos desafios de implementação de políticas públicas no ambiente político-institucional vigente. Em um cenário marcado por um conjunto de forças centrífugas para a gestão de políticas públicas – *i.e.* instabilidade na gestão da coalizão política, excessiva fragmentação administrativa, descentralização federativa desarranjada e uma profusão de pontos e atores com poder de veto – o PAC emerge como solução possível para problemas de articulação e coordenação político-administrativa intra e intergovernamental. Nessa linha, seria possível, ou até mais adequado, compreender o PAC como um programa de aceleração da ação governamental.

Em segundo lugar, quanto ao seu arranjo formal, as fontes oficiais nos levam a compreender o PAC como mais um modelo de governança marcado pela operação de grupos e comitês interministeriais. No entanto, a imersão no cotidiano da operação do programa nos levou a perceber o PAC como uma rede de informações. Como visto, essa rede envolve um conjunto de relações interpessoais que conectam interações laterais e verticais, viabilizando fluxos de informações voltados tanto para o monitoramento da execução de empreendimentos quanto para a construção de capacidades nos órgãos executores. Assim, a operação dessa rede produz benefícios para os seus diversos participantes, o que explica a manutenção da sua coesão e sustentabilidade ao longo do tempo.

Assim, por um lado, o presente estudo não oferece uma avaliação do PAC em termos do sucesso no cumprimento de seus objetivos e da produção dos impactos previstos nos atos formais (*i.e.* superação dos gargalos de infraestrutura e aceleração do ritmo de crescimento econômico). Mas, por outro lado, revela que há importantes correspondências entre a forma como o PAC é concebido e interpretado pelos seus burocratas e as práticas e as formas como esses agem e interagem no seu cotidiano de trabalho.

Essas interpretações, construídas a partir do caso específico do PAC, sugerem também duas implicações analíticas importantes. A primeira diz respeito à relevância de se considerar a atuação e a influência de burocratas de médio escalão (BMEs) nas análises sobre a produção de políticas públicas. Tal como indicado por Lotta, Pires e Oliveira,

o posicionamento intermediário dos burocratas de médio escalão lhes confere a capacidade de criar e regular as relações entre as instâncias superiores e inferiores da hierarquia organizacional e as diversas agências paralelas. Esse papel faz com que esse burocrata assuma posições estratégicas, não apenas por regular como as relações se darão, mas também por ser centralizador de informações. (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014, p.481).

Uma segunda implicação dos achados diz respeito às formas de observação e análise da constituição e operação do próprio Estado. As interpretações emergentes sobre o PAC foram construídas, a partir da perspectiva de seus próprios operadores (para além do recurso a fontes documentais e oficiais), isto é, os relatos e as experiências das pessoas que agem para lhe dar concretude cotidiana. Por um lado, o fato das análises serem fruto da percepção dos atores envolvidos diretamente com o programa deve nos sugerir cautela, em função da ausência de olhares críticos ou perspectivas externas. Por outro lado, ao privilegiar a perspectiva dos atores diretamente envolvidos com a produção cotidiana do PAC, a presente análise se conecta e alimenta renovadas interpretações sobre o Estado contemporâneo. A abordagem “relacional” adotada nesse estudo parte do reconhecimento de que a ação governamental (e as políticas públicas) não pode ser adequadamente compreendida apenas a partir do exame de estruturas (leis, organizações e

instituições formais) ou de ações individuais isoladas (interesses e recompensas). Requer refletirmos sobre a noção de “agência situada”<sup>25</sup> dos burocratas. Isto é, a análise contextualizada das práticas concretas dos atores envolvidos (aquilo que fazem) e dos sentidos, significados ou crenças a elas relacionados (aquilo que pensam sobre). Trata-se de elementos mutuamente constitutivos, construídos e transformados por meio de interações sociais cotidianas, pois, práticas não existiriam se pessoas não partissem sempre de ideias, crenças e significados atribuídos aos fatos e às coisas; e crenças e significados, por sua vez, não fariam sentido se desconectados das práticas aos quais eles se referem.

Assim, o Estado passa a ser compreendido como “uma série de práticas culturais contingentes e instáveis, as quais, por sua vez, consistem na atividade política de agentes humanos específicos” (BEVIR; RHODES, 2010). Nessa perspectiva, agentes estatais (burocratas, servidores públicos, gestores, etc.), em seu dia a dia, interpretam leis e decisões superiores, desenvolvem entendimentos sobre a missão institucional e o papel de suas organizações, e dispõem de discricionariedade (em variados graus) na tomada de decisão sobre os cursos de ação a serem seguidos para a concretização cotidiana de políticas públicas. Assim, longe de poderem ser entendidos apenas como seguidores de ordens que mecanicamente executam decisões superiores e ditados normativos, agentes estatais são co-criadores do próprio Estado e das suas políticas públicas. Tais agentes, em suas rotinas, estão constantemente resistindo, apoiando ou alterando as instituições e o ambiente institucional no qual operam. A abordagem relacional permite capturar essas práticas culturais por meio da observação da complexa teia de relacionamentos entre burocratas e um conjunto variado de atores nos seus arredores,

---

<sup>25</sup> Para Bevir e Rhodes (2010), a noção de “agência situada” implica, por um lado, a rejeição da ideia de autonomia individual, pois as experiências e a elaboração individual se dão a partir de uma teia de crenças e significados pré-estabelecidos; mas por outro lado, implica a valorização da ideia de agência (em contraponto a abordagens estruturalistas), uma vez que pessoas têm capacidades de mobilizar estas crenças e agir, transformando os contextos sociais nos quais estão inseridas.

envolvendo outros burocratas, assim como atores políticos, sociais e econômicos. Isto é, permite abordar o Estado a partir do material humano e das relações pessoais que lhe dão concretude cotidiana.

## Referências bibliográficas

ABERS, R.; KECK, M. *Practical authority: agency and institutional change in brazilian water politics*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2013.

ANSAR, A. et al. Should we build more large dams? The actual costs of hydropower megaproject development. *Energy Policy*, March, p.1-14, 2014. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2406852>> Acesso em março de 2015.

ARRETCHE, M. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas/Fiocruz, 2012.

AVRITZER, L. O papel da participação nas políticas sociais do Governo Federal. In: SÁ e SILVA, F.; LOPEZ, F.; PIRES, R. (Eds.) *Estado, Instituições e Democracia: democracia* (Volume 2). (Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro. Livro 9, v. 2). Brasília: IPEA, 2010

BEVIR, M.; RHODES, R.A.W. *The State as Cultural Practice*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

COSLOVSKY, S.; PIRES, R.; SILBEY, S. The pragmatic politics of regulatory enforcement. In: LEVI-FAUR, DAVID (Ed.) *Handbook on the Politics of Regulation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2011.

FIGUEIREDO, A.; SALLES, D.; VIEIRA, M. Political and institutional determinants of executive's success in Latin America, *Brazilian Political Science Review*, v.3, n.2, p.155–71, 2009. Disponível em: <<http://www.bpsr.org.br/index.php/bpsr/article/view/80/72>>. Acesso em: março de 2015.

FONSECA, I. A construção de grandes barragens no Brasil, na China e na Índia: similitudes e peculiaridades dos processos de licenciamento ambiental em países emergentes. (Texto para Discussão nº1868). Brasília: Ipea, 2013.

HALLETT, T.; VENTRESCA, M. Inhabited Institutions: social interactions and organizational forms in Gouldner's *Patterns of Industrial Bureaucracy, Theory and Society*, v.35, n.2, p.213–236, 2006.

HERTOGH *et al.* *Managing Large Infrastructure Projects: research on Best Practices and Lessons Learnt in Large Infrastructure Projects in Europe*. 2008. Disponível em: <<http://www.netlipse.eu/media/18750/NETLIPSE%20book.pdf>>. Acesso em março de 2015.

HOCHSTETLER, K. The politics of environmental licensing: energy projects of the past and future in Brazil. *Studies in Comparative International Development*, v.46, n.4, p.349–371, 2011.

JOHANSSON, V. Negotiating bureaucrats. *Public Administration*, v.90, n.4, p.1031–1046, 2012.

LIMONGI, F. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, v.76, p.17–41, 2006.

LOTTA, G.; PIRES, R.; OLIVEIRA, V. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v.65, n.4, p.463–492, 2014.

LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A.; FERREIRA, A. Democracia e desenvolvimento no Brasil contemporâneo: conflitos e articulação de interesses no Projeto São Francisco. (Texto para Discussão nº1883). Brasília: Ipea, 2013

MELO, M.; PEREIRA, C. *Making Brazil work: checking the president in a multiparty system*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2013.

PIRES, R. (Org.) *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011.

PIRES, R. Burocracias, gerentes e suas “histórias de implementação”: narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. In: FARIA, C. A. P. (Org.) *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012. p.182–220.

PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press, 1973.

# **CAPÍTULO 7 – A BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO DA SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL: INSULAMENTO SELETIVO E CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES BUROCRÁTICAS**

*Lucas Ambrósio Lopes da Silva*

Apesar da área de administração tributária ser uma das mais essenciais e antigas da administração pública, a Receita Federal, como organização do aparato estatal federal, ainda é pouco estudada pela literatura de burocracia e política. Entre as principais questões salientadas pela literatura que estudou esse caso específico, trata-se de um órgão menos aberto a nomeações de viés político-partidário (LOUREIRO *et al.*, 1999) e que se encaixa no perfil já caracterizado como “ilha de excelência” (MARTINS, 1997). No entanto, é latente a necessidade de se ampliar a compreensão sobre o funcionamento e articulação no interior dessa organização burocrática que, ao mesmo tempo em que se diferencia do restante do Governo Federal, aproxima-se de outros órgãos com um tipo de orientação mais insulada.

O objetivo deste trabalho é avançar na compreensão de como funciona um órgão da área econômica, de longa trajetória institucional e relativamente insulado e competente, como a Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB) e, principalmente, como atua sua burocracia de médio escalão, entendida como o corpo burocrático intermediário entre a alta burocracia (esfera mais política) e a burocracia de implementação (esfera mais técnica). Como salientado pela literatura, principalmente a internacional (LOTTA, PIRES; OLIVEIRA, 2014), a atuação dos burocratas de médio escalão é decisiva para os distintos graus de autonomia institucional e para os distintos níveis de sucesso e inovação das políticas públicas.



Partindo de um referencial teórico comum (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014), buscou-se utilizar os dados do *survey*, da pesquisa *Pesquisa sobre Burocratas de Médio Escalão do Governo Federal: Resultados do Survey* (Enap, 2014), para construir análises empíricas a partir de seus indícios. Alguns temas receberam maior destaque, pois são descritores importantes apontados pela literatura (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014), como: autonomia decisória, autonomia operacional (como organizar o próprio trabalho), insulamento organizacional, relação entre política e burocracia, habilidades relacionais dos burocratas e graus de inovação e maturidade das políticas implementadas. Assim, analisar a atuação e o papel desses burocratas pode ser chave para se entender o processo de construção de capacidades estatais, entendidas como potenciais técnicos de implementação e potenciais políticos de articulação e governança (GOMIDE; PIRES, 2014).

Temos, no Brasil, uma lacuna analítica sobre a atuação desses burocratas, seja na literatura acadêmica nacional, seja nos estudos e na compreensão da temática por parte dos próprios burocratas, dentro do Governo Federal. Em geral, a literatura está muito centrada nos estudos produzidos durante os períodos autoritários, principalmente os estudos sobre a atuação da burocracia federal (LOUREIRO *et al.*, 2010). Não obstante, muitas das carreiras burocráticas atuais são recentes ou passaram por processos de profunda reestruturação, o que dá ainda mais relevância ao presente estudo. Por outro lado, a literatura centrou-se nos estudos sobre os burocratas de alto escalão (poder presidencial e gabinetes ministeriais) e burocratas de “nível de rua” (estudos sobre implementação de políticas públicas). Ou seja, sabe-se pouco sobre os burocratas do nível intermediário.

Cabe aqui examinar o papel e analisar a atuação da burocracia de médio escalão da Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB). Acreditando que não exista um “tipo” de burocracia de médio escalão, mas múltiplas configurações burocráticas no interior do Estado brasileiro, buscar-se-á traçar linhas de análise que ajudem a entender padrões e práticas de atuação no interior de um órgão da área

econômica, de longa trajetória institucional e relativamente insulado e competente.

Esta pesquisa contou com múltiplas técnicas de coleta e análise de dados. O caminho utilizado para a construção dos argumentos e análise dos dados iniciou-se com a coleta de dados gerais sobre a burocracia de médio escalão da SRFB e da administração pública federal (administração direta) como um todo por meio da pesquisa *survey*. Houve, por fim, a complementação dos dados coletados com dados de análise documental e organizacional da SRFB, que, por sua vez, embasaram a condução de entrevistas semiestruturadas com burocratas de médio escalão do órgão, tanto na unidade central, como em unidades descentralizadas da SRFB. As perguntas contidas no roteiro-base buscavam complementar os dados do *survey* e testar hipóteses e percepções formuladas a partir do *survey* e a partir da pesquisa documental e organizacional prévia. Nessa etapa da pesquisa de campo foram entrevistados 13 servidores públicos, todos ocupantes de cargos em DAS (direção e assessoramento superior). Entre os entrevistados, há representantes de todas as cinco subsecretarias nacionais e de duas unidades descentralizadas.

Em seu total, o *survey* contou com 7226 respondentes, entre o universo de cerca de 25 mil ocupantes de cargos comissionados de livre nomeação e exoneração, denominados de direção e assessoramento superior (DAS) ou nomenclatura equivalente do Governo Federal, ou seja, uma amostra de 28,9%. Apesar da alta representatividade da amostra – talvez um dos maiores bancos de dados que já se construiu sobre esse tipo de burocratas no Brasil –, não a tomaremos como fonte última para a construção da análise. Os dados foram usados como indícios gerais para a pesquisa de campo, ou seja, foram complementados e analisados com outras técnicas, qualitativas. Abaixo é possível visualizar o total de respondentes da pesquisa *survey* pelas categorias de DAS dentro da SRFB, que contou com a resposta de 464 ocupantes de DAS, entre um universo de 1313 ocupantes de DAS existentes na SRFB, ou seja, uma taxa de resposta de 35,3%.

**Tabela 1: Número de respostas da parte *survey* aplicada junto aos burocratas da SRFB**

DAS	Total	Respondentes	Porcentagem
101.1 e 102.1	617	242	39,2%
101.2 e 102.2	516	138	26,7%
101.3 e 102.3	139	55	39,6%
101.4 e 102.4	35	23	65,7%
101.5 e 102.5	6	6	100%
<b>TOTAL</b>	<b>1313</b>	<b>464</b>	<b>35,3%</b>

Fonte: Elaboração própria com base no Decreto nº 8.148, de 5 de dezembro de 2013.

## A organização da Secretaria da Receita Federal do Brasil

### Breve histórico

A SRFB é fruto de um processo de fortalecimento institucional e unificação das atribuições de arrecadação no aparato do Executivo federal. No passado, a área de administração tributária era fragmentada em vários órgãos com as mais distintas funções arrecadatórias, como cobranças de tributos nacionais, administração aduaneira, receitas previdenciárias etc. Esses órgãos isolados foram aos poucos se integrando e se fundindo (RECEITA FEDERAL, 2014). A última grande expansão de atuação do órgão deu-se em 2007, com a incorporação das atribuições da Secretaria da Receita Previdenciária. A estruturação atual da SRFB é a configuração institucional de maior abrangência e unificação das ações arrecadatórias que já se experimentou no Brasil. A organização de sua força de trabalho também seguiu a mesma lógica. Hoje a carreira de Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil (AFRFB) é uma carreira ampla e que incorporou funções exercidas historicamente por várias outras carreiras esparsas, o que ampliou a atuação dos seus membros, aumentando a heterogeneidade das atribuições e das práticas

de trabalho. Uma das maiores incorporações de atribuições da carreira (então chamada de Agente Fiscal de Tributos Federais) aconteceu no Governo Militar com o Decreto-Lei nº 1024/69. Atualmente há outra carreira importante na SRFB, a carreira de Analista Tributário da Receita Federal do Brasil, subordinada formalmente à carreira de AFRFB. Ou seja, com exceções de algumas funções terceirizadas (suporte) e da carreira de Assistente Técnico Administrativo (ATA), carreira de apoio administrativo do Ministério da Fazenda, a burocracia da Receita Federal é constituída de apenas duas carreiras horizontais: AFRFB, de prerrogativas funcionais amplas e ATRFB, de atuação mais restrita.

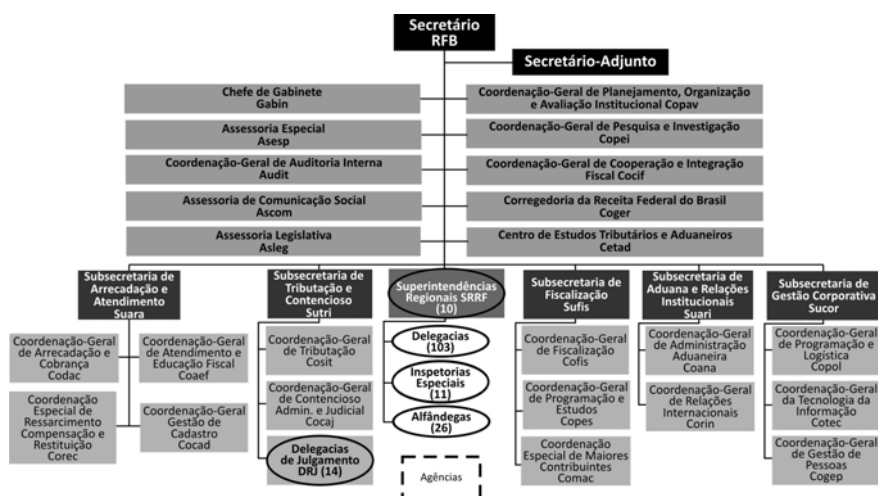
Desde os primeiros momentos da história da administração pública brasileira, a função da burocracia da administração tributária já gozava de prestígio de classe e reconhecimento. Eles já se inseriam no conceito de estamento burocrático (FAORO, 1958) ou como componentes do que Oliveira Vianna chamou de “homens de mil” (VIANNA, 1987). Ao longo dos anos, a Receita Federal manteve-se com relativa independência das principais mudanças ocorridas dentro da estrutura do Estado brasileiro, mesmo em um contexto de captura de diversos órgãos do Estado pelo setor privado, durante o Regime Militar (MARTINS, 1997; SCHNEIDER, 1991). Desse modo, não podemos perder de vista o papel da trajetória institucional da Receita Federal, que tem demonstrado fortalecimento crescente dentro de um aparato estatal que passou por grandes alternâncias de fortalecimento e enfraquecimento, insulamento e politização. Somos também chamados a olhar para a sua burocracia como gozadora de forte *ethos* profissional em um ambiente de cultura organizacional bastante sedimentada.

### **Estrutura organizacional**

A SRFB está presente em todo o território nacional e é composta pela Unidade Central (fundamentalmente os órgãos sediados em Brasília-DF) e por 569 unidades descentralizadas (circuladas no organograma abaixo): superintendências regionais, delegacias, inspetorias, alfândegas e agências (RECEITA FEDERAL, 2014). É, em geral, uma estrutura bastante verticalizada, tendo inúmeras posições de hierarquia. Os ocupantes dos cargos de direção vão muito além da convencional estrutura de DAS do Governo Federal e dos cargos de natureza especial, estendendo-se pelos

ocupantes de funções gratificadas. Podemos dizer que as funções de burocratas de alto escalão são exercidas pelos ocupantes dos cargos de natureza especial (secretário e secretário-executivo), já as de médio escalão (conexão entre o nível estratégico e o operacional) seriam feitas pelos DAS (de 1 a 5), cargos de chefia e as funções de coordenação das equipes de implementação e as próprias funções de implementação (baixo escalão) seriam exercidas pelos ocupantes de funções gratificadas e servidores sem gratificação funcional.

**Figura 1: Organograma da Secretaria da Receita Federal do Brasil**



Fonte: Receita Federal (2014).

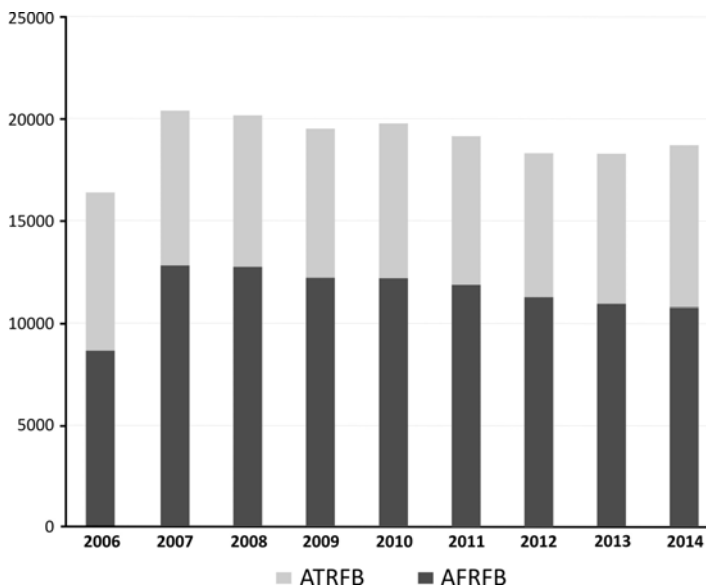
Este é o organograma simplificado do órgão, que não detalha níveis e divisões abaixo das coordenações-gerais, que englobam coordenações, diretorias e chefias de equipe. O organograma também não contempla o detalhamento hierárquico das unidades descentralizadas, que podem ser variadas. Mas ele é suficiente para localizar e analisar a atuação dos burocratas de médio escalão, que são os responsáveis pelas unidades organizacionais acima e seus subordinados imediatos.

### Carreiras burocráticas e perfil da força de trabalho

A burocracia da Receita Federal é majoritariamente composta de duas carreiras, os Analistas Tributários e os Auditores Fiscais, ambas

carreiras de nível superior, com remunerações altas e com grande diferença salarial entre elas. O quantitativo de pessoal teve ligeira queda de 2007 a 2013, 10,39% (Gráfico 1). A força de trabalho possui alta faixa etária, com uma média de idade de seus servidores em torno de 48 anos. Ela também é bastante experiente, em média 18 anos trabalhando no órgão. Possui uma baixa taxa de vacância: 0,69% ao ano em média (servidores que decidem deixar a instituição), número muitíssimo menor que os 2,42% que se aposentam por ano (MPOG, 2014). Porém, se, por um lado, a taxa de rotatividade organizacional é baixa, por outro, é alta a rotatividade dos servidores pelas unidades da Receita Federal (rotatividade interna), já que a política de nomeações na receita faz com que todos os servidores comecem suas atividades em unidades menos pretendidas (como unidades de fronteira), até irem aos poucos se aproximando de unidades e funções de maior pretensão. Isso faz com que a maioria dos servidores já tenha desenvolvido diversas atividades dentro do órgão, principalmente de implementação direta. Essa informação, além de ser notória da política

**Gráfico 1: Evolução do quantitativo de pessoal da SRFB: analistas e auditores**



Fonte: Receita Federal (2014).

de recursos humanos do órgão, é uma importante marca de todos os entrevistados, que já cumpriram distintas ações em diferentes áreas do órgão.

O perfil da burocracia de médio escalão apontada pela pesquisa *survey*, sobre os ocupantes de DAS na SRFB, indica que: 95,5% são da carreira de AFRFB, têm em média 19,35 anos de serviço público federal, 91% gerenciam equipes, 64,2% já trabalharam na iniciativa privada e 20,9% já tiveram experiência de trabalho em governos estaduais. No total, 77,3% são homens, 77,4% são brancos e a média de idade é de 47,9 anos. Quanto à escolaridade, mais da metade dos ocupantes tem somente o nível de graduação; 38,1% têm pós-graduação *lato sensu* e 11,2% têm mestrado ou doutorado.

## **A burocracia de médio escalão da SRFB**

### **Ocupação dos cargos de médio escalão**

A grande maioria dos DAS na SRFB são ocupados por auditores fiscais, seja porque algumas áreas de atividades são atribuição exclusiva para auditores, seja por uma lógica informal e por vezes formal de que a carreira de analista está hierarquicamente subordinada à carreira de auditor, devendo, assim, os cargos de direção ser ocupados pelos membros dessa carreira. Como os AFRFB recebem remuneração, em geral, muito mais significativa que o valor acrescido pela função de DAS, é possível dizer que o estímulo pecuniário para a ocupação de cargos de direção e coordenação é baixo. Nas entrevistas com os burocratas de médio escalão, percebeu-se que não se trata de incentivo significativo, dado o grande aumento de responsabilidade que o exercício da função traz. Por outro lado, muitos se mostraram satisfeitos com o exercício das funções, já que veem no cargo uma forma de sair do trabalho operacional e desempenhar uma função gerencial. A baixa competição por DAS leva a que os que se dispõem a ocupar os cargos do médio escalão sejam aqueles que tendem a possuir alta satisfação pessoal com o exercício de funções gerenciais, já que a motivação gerencial seria mais forte do que a própria motivação pecuniária por trás das aspirações às nomeações. Nas entrevistas qualitativas

mostrou-se forte a motivação em desempenhar atividade gerencial, coordenar equipes e aumentar o impacto de seu trabalho. Esses foram os maiores determinantes da aspiração/aceitação da nomeação.

Apesar da total endogenia do processo de ocupação do médio escalão (recrutamento interno), há alta porcentagem de burocratas com experiências fora do setor público, o que ajuda a “arejar” e ampliar as redes de articulação burocrática. Por outro lado, também se constatou ao longo das entrevistas que a grande mobilidade de lotação do servidor ao longo de sua trajetória na Receita Federal o faz ter contato e experiência com várias áreas e ações exercidas pelo órgão, além de dar grande conhecimento do trabalho das equipes de implementação nas unidades descentralizadas, já que praticamente todos eles já estiveram exercendo essas funções, principalmente nos primeiros anos de ingresso no órgão. Há também a utilização de um sistema de seleção para a ocupação de DAS que pode ser acionado, aumentando o viés meritocrático da escolha. Embora haja pouco acesso aos dados desse sistema, ele não apareceu como um mecanismo relevante apontado pelos entrevistados quando indagados sobre o processo de escolha dos ocupantes de DAS.

Segundo dados da pesquisa *survey*, quando confrontados com possíveis fatores que acreditam que tenham sido importantes para a sua escolha, 89% acreditam na importância da competência técnica, 78,9% na confiança e 78,7% na experiência, todos esses itens com maior proporção do que a média geral dos respondentes da pesquisa (Governo Federal como um todo). 43,7% deles consideram importante a construção de redes informais (o que é menor que a média geral do Governo Federal) e somente 2,8% consideram importante a afinidade político-partidária (muito menor que a média geral). Esses dados confirmam os relatos das entrevistas sobre a baixa interferência política nas nomeações.

Da outra parte, também segundo as entrevistas, características importantes apontadas pelos superiores para a nomeação de seus subordinados foram: lealdade, coesão, confiança, motivação, comprometimento e experiência na “ponta” (unidades descentralizadas). A preponderância dessas características como variáveis principais por trás das nomeações tem forte relação com o baixo estímulo à ocupação dos cargos do médio escalão. Assim, dadas as grandes responsabilidades das funções, os superiores preferem servidores que tenham alto comprometimento e que contem com sua



confiança, como forma de compensar o relativamente alto risco potencial de perda de motivação e desistência da função de gerência, que o baixo estímulo financeiro traria.

Segundo Oliveira (2011), a motivação e o engajamento com a execução do trabalho por parte dos burocratas da SRFB continuaram altos, mesmo com o fim dos mecanismos de remuneração variável que existiu nas carreiras do órgão por nove anos, até meados dos anos 2000. Assim, não teria havido grandes mudanças em termos motivacionais com tal extinção. Por outro lado, segundo Bianco (2010), o caráter fortemente horizontal da carreira (que permite ao seu membro ocupar diversas funções em quaisquer áreas e unidades do órgão) de Auditor Fiscal provoca certa diluição da identidade da carreira, já que não há fortes vínculos entre o servidor e sua área ou unidade de atuação. Embora membros de carreiras horizontais tendam a ter menor sentido de identidade (SILVA, 2013), esse elemento teria na SRFB o contrapeso do *ethos* da burocracia dessa área, e pela alta estabilidade da cultura organizacional no interior da organização, como vimos. Desse modo, se, por um lado, há elementos que atenuam a identidade da carreira, por outro, há elementos organizacionais que a reforçam.

### **Estrutura de poder e rotinas de trabalho**

Nos relatos, os burocratas de médio escalão afirmam que desempenham alta carga de trabalho, na maioria dos casos passando das 8 horas diárias – é normal a extensão de elementos da jornada de trabalho para o começo da noite e em finais de semana e feriados. A comunicação entre os membros das equipes é dinâmica e ocorre por múltiplos canais – contato telefônico, contato pessoal, correio eletrônico e serviços de trocas instantâneas de mensagens na intranet do órgão ou por aplicativos comuns de telefone celular.

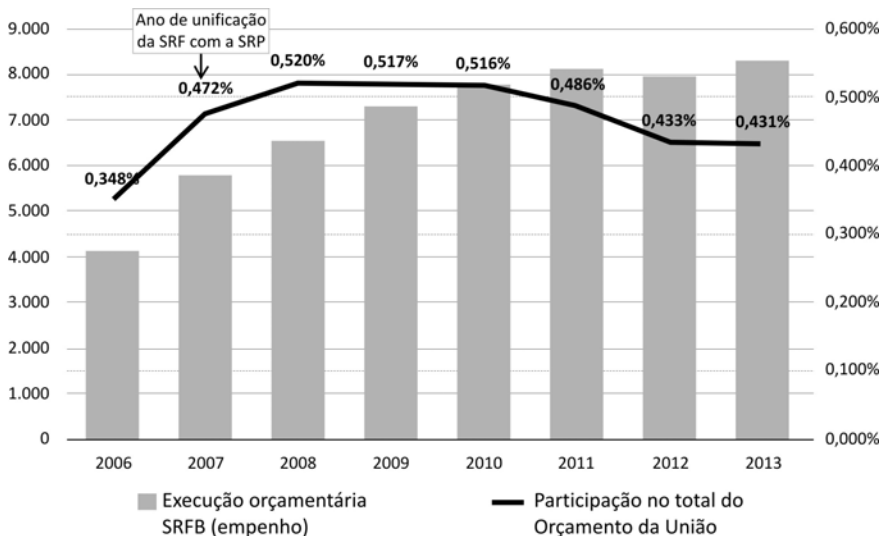
Na unidade central, há o predomínio da chamada “gestão de porta aberta”, todos os membros da equipe podem acessar seu chefe imediato a qualquer momento. Já nas unidades descentralizadas, percebemos tendência menor para essa forma de comunicação. Os entrevistados destacam que, em geral, as equipes de trabalho possuem grande autonomia operacional. Uma vez fixados metas, objetivos e orçamentos, os servidores

possuem alta autonomia para organizarem o trabalho e criarem ferramentas e processos. Um exemplo que chamou a atenção nesse sentido foi o programa de teletrabalho que começou a ser testado em outubro de 2014 na Delegacia de Julgamento de São Paulo, por meio do qual servidores podem trabalhar a maior parte do tempo em sua residência, por intermédio de um computador portátil corporativo.

Se, por um lado, há grande autonomia operacional para os burocratas, por outro, há pouca autonomia orçamentária para os burocratas de médio escalão. Eles dificilmente conseguem aportes orçamentários adicionais e pouco participam de suas definições. Percebemos também nas entrevistas um forte respeito ao planejamento estratégico organizacional e às hierarquias. Nesse sentido, há boa compreensão da média burocracia de seu papel tecno-político e de subordinação às decisões e orientações políticas (como a própria decisão orçamentária).

Foi marcante a queixa dos burocratas de médio escalão com relação às limitações orçamentárias. Há duas percepções que podem ser associadas a essa visão: (1) achar que sua pasta deveria receber mais recursos,

**Gráfico 2: Evolução do Orçamento da SRFB e participação no total do orçamento-geral da União (valores empenhados)**



Fonte: Elaboração própria, com base no orçamento-geral da União (SOF/MPOG).

ainda que tenha sido aumentado seu orçamento, ou (2) perceber que seu órgão recebeu menos recursos do que recebia e não concordar com isso, já que, como vemos no Gráfico 2, sua participação no total do orçamento-geral da União caiu de maneira acentuada nos últimos anos.

### **Coordenação intraorganizacional**

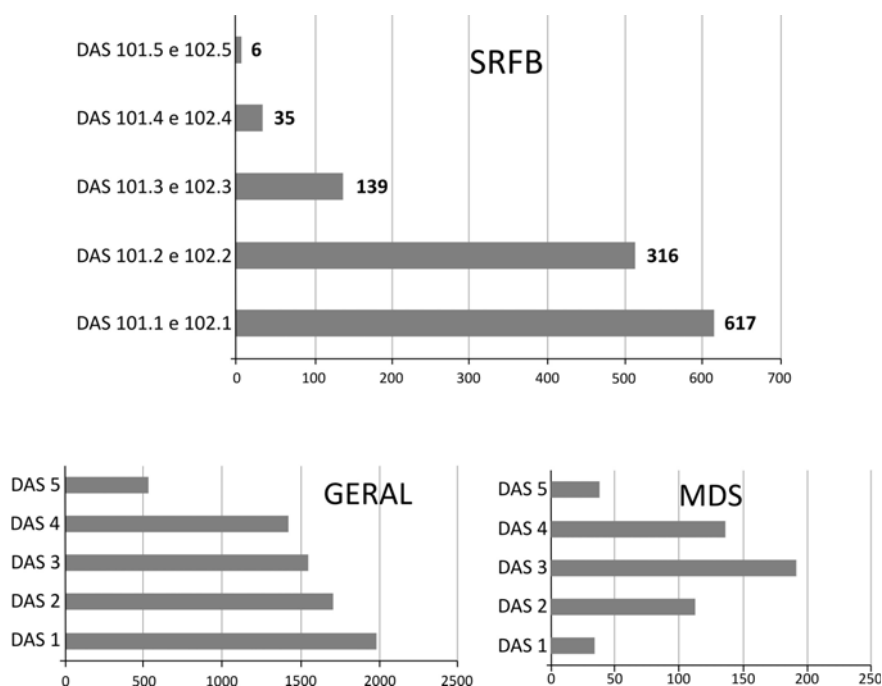
A coordenação intraorganizacional é aqui entendida como as relações entre os burocratas dentro da própria Receita Federal, em uma mesma unidade ou entre unidades/áreas diferentes. Em geral, o órgão não possui muitos *lóci* institucionalizados de discussão coletiva mais ampla, como órgãos colegiados (que são estruturas bastante utilizadas na coordenação intraorganizacional no setor público), com o intuito de reunir representantes de distintas áreas da organização. O que faz sentido com a caracterização de um órgão com alta divisão e especialização das atividades (setores com demarcações claras). Em quase todas as áreas, há uma reunião semanal ordinária da chefia com seus subordinados diretos, fazendo os burocratas de médio escalão realizar pelo menos uma reunião com seus subordinados e ao menos uma reunião com o seu superior e colegas de mesmo nível hierárquico.

As áreas dentro do órgão são bem definidas, há clareza do que compete a quem, tendo assim pouca sobreposição de funções ou duplicação de tarefas. Em geral, as funções de articulação/coordenação com outras unidades da Receita passam pela chefia, ao menos na fase de início das tratativas, para só depois descer aos níveis tático e operacional. Os processos tendem a colocar em contato servidores de mesmo nível hierárquico, ou seja, “coordenador-geral conversa com coordenador-geral, diretor conversa com diretor”. Há razoável rapidez e agilidade de comunicação entre as equipes, embora em um ambiente com sólidas hierarquias formais e alta divisão do trabalho.

Apesar da crescente diversificação e ampliação da atuação da SRFB, há entre os burocratas uma clara visão de suas atribuições, responsabilidades e limites de atuação. O que está associado, em parte, a um órgão

com relativa estabilidade institucional e larga trajetória de atuação e organização do trabalho. O contato dos burocratas de médio escalão com o alto escalão é baixo, principalmente se comparado aos dados gerais do *survey*, já que mais de 40% dizem que nunca ou raramente se reuniram com eles. Esse dado está associado à grande hierarquização, através de níveis hierárquicos bem definidos e marcados, diferentemente de outros órgãos da administração pública federal (como se vê no comparativo da Figura 1 abaixo). Assim, há por trás da estrutura organizacional do órgão uma forte internalização dos princípios buro-

**Figura 2: Comparativo da proporção de DAS: Secretaria da Receita Federal, *survey* geral e Ministério do Desenvolvimento Social<sup>1</sup>**



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do *survey*.

<sup>1</sup> Para o Ministério do Desenvolvimento Social e para a SRFB, utilizamos dados da população total. Já com relação ao gráfico do geral da administração pública, usou-se a amostra dos respondentes do *survey*.

cráticos clássicos: especialização e racionalização do trabalho, hierarquização e regras bem definidas.

Na Figura 1, conseguimos identificar a maior verticalidade da estrutura de cargos de direção e assessoramento dentro da SRFB em comparação com o padrão-geral do Executivo federal e com o contraponto de outros órgãos de estrutura mais achatada, como o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Essa característica da SRFB a aproxima de uma configuração institucional mais formal, hierarquizada e especializada, ou seja, uma orientação mais weberiana de engenharia institucional.

### **Coordenação intragovernamental**

A coordenação da Receita Federal com outros órgãos do Governo Federal se dá, na maioria das vezes, de maneira passiva, sendo, pois, mais demandados do que demandantes de ações por parte de outros órgãos do Executivo federal. Entre os órgãos do próprio Governo Federal que mais interagem com a Receita Federal, está o próprio Ministério da Fazenda (ao qual está subordinado), diversos outros ministérios e a própria Presidência da República, em menor proporção. Como apontado pelo *survey*, a intensidade das articulações com outros órgãos do Governo Federal é menor do que a presenciada no total da administração pública federal.

Duas possíveis explicações podem ser apresentadas: a natureza do órgão e o tratamento dado a ele. No que diz respeito à natureza do órgão, a ação da SRFB é muito menos intersetorial, já que o órgão domina praticamente todas as etapas requeridas para a implementação de suas ações. Por outro lado, a relativa blindagem do ambiente político-institucional faz com que se constitua o cenário propício para esse isolamento com o restante do governo, confirmando em parte a ideia de “ilha de excelência” tecnocrática, pois, como veremos, há outros elementos e formas de articulação para além do sistema político institucional (Presidência da República, ministérios, Parlamento, partidos e governos subnacionais).

Com relação à cooperação com os órgãos de controle, há, em geral, uma relação harmônica de baixa tensão. Segundo os burocratas da SRFB, nos últimos anos, os órgãos de controle têm demonstrado maior compreensão da atuação do órgão, abrindo caminho para uma crescente relação respeitosa. O relacionamento com os órgãos de controle, assim como várias outras formas de relacionamento para fora da organização, é feito por unidades específicas da receita. Exemplo: A Coordenação-Geral de Auditoria Interna (Audit) se relaciona com os órgãos de controle e demanda das áreas da Receita.

### **Insulamento seletivo: pontes a partir da ilha**

A mesma lógica de pontos específicos de diálogos externos organizados por assuntos se dá referente às relações com atores para além do Governo Federal. A Assessoria Legislativa (Asleg) se relaciona com o Poder Legislativo; a Assessoria Jurídica se relaciona com os órgãos de justiça (como Ministério Público e Tribunais), mais na condição de demandada do que de demandante; a Assessoria de Comunicação (Ascom) intermedeia a maioria das ações com o mundo não governamental, como a imprensa e pesquisadores.

Há pouco contato da burocracia de médio escalão com políticos eleitos, quase todo o potencial contato se concentra no alto escalão. Há cooperação com órgãos internacionais da administração fazendária – Centro Interamericano de Administração Tributária (CIAT) e foros específicos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – e alto relacionamento com delegações estrangeiras da área fazendária, que gera um ambiente organizacional bastante aberto e ativo à comunidade global da área fazendária.

A premissa de insulamento burocrático como forma de explicar a estruturação da SRFB por parte da literatura de fato se confirma nesta pesquisa, seja pelos dados do *survey*, seja pelos relatos dos entrevistados. No entanto, se há um relativo isolamento do conjunto dos órgãos do Executivo federal e das instituições políticas, há por outro lado uma

significativa inserção e contato com atores estratégicos para a implementação das ações do órgão. A Tabela 1 abaixo traz alguns dados do *survey* sobre a frequência com que os burocratas de médio escalão se relacionam com atores externos ao seu órgão. Comparamos os dados da Secretaria da Receita Federal com os dados gerais do *survey*.

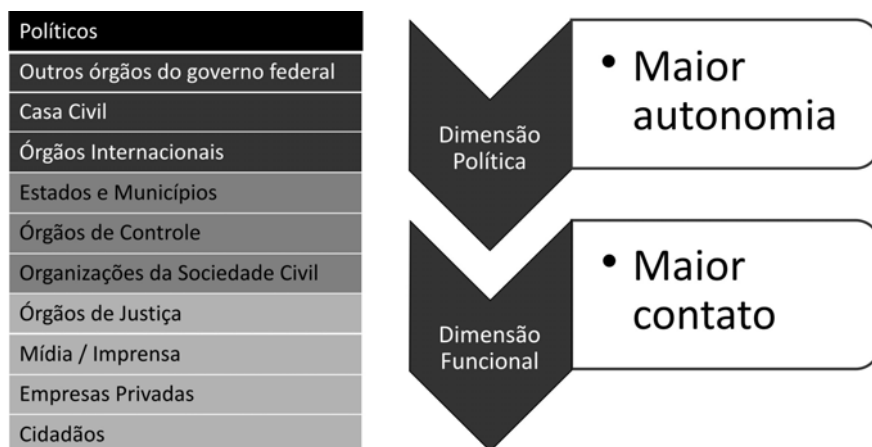
**Tabela 2: Frequência de relacionamento dos BMEs com atores externos: comparativo entre a Secretaria da Receita Federal do Brasil e a administração pública em geral**

	Geral			Receita Federal		
	Sempre ou Frequentemente	Raramente ou Nunca	Nunca	Sempre ou Frequentemente	Raramente ou Nunca	Nunca
<b>Outros órgãos</b>	32,2%	33,7%	11,2%	17,9%	48,9%	15,8%
<b>Casa Civil</b>	6,6%	82,3%	61,3%	2,0%	94,6%	85,5%
<b>Políticos</b>	7,4%	78,3%	56,0%	3,4%	88,7%	72,3%
<b>Órgãos de controle</b>	19,2%	53,5%	27,0%	11,1%	68,7%	40,6%
<b>Órgãos de justiça</b>	16,8%	63,4%	37,7%	24,9%	45,6%	20,9%
<b>Órgãos internacionais</b>	11,8%	73,0%	51,0%	4,0%	87,9%	67,6%
<b>Estados e municípios</b>	21,7%	58,7%	35,0%	13,9%	62,4%	29,3%
<b>Mídia</b>	11,0%	72,0%	47,5%	16,6%	67,1%	47,0%
<b>Sociedade civil</b>	21,0%	57,8%	33,6%	15,4%	62,7%	36,2%
<b>Cidadãos</b>	29,3%	47,9%	22,5%	41,5%	33,7%	17,6%
<b>Empresas privadas</b>	29,7%	47,6%	24,7%	40,2%	37,3%	18,4%

Fonte: Elaboração própria a partir do *survey*.

A partir dos dados da Tabela 1 acima, desenvolvemos o esquema abaixo, no qual apresentamos as dinâmicas de contato/relacionamento dos burocratas de médio escalão da SRFB. A coloração do quadro do ator expressa um comparativo dos dados dos DAS da SRF com os dados gerais da pesquisa *survey*; assim, quanto mais escuro, menor a frequência de relacionamento (comparativamente aos dados de relacionamentos da totalidade dos órgãos da administração direta federal); por outro lado, os quadros em cinza claro são de atores que têm maior frequência de relacionamento com os burocratas de médio escalão da SRFB do que dos órgãos em geral.

**Figura 3: Pontos de maior ou menor insulamento em comparação com os órgãos da administração pública em geral: blindagem política e inserção funcional**



Fonte: Elaboração própria.

Ou seja, comparativamente a seus colegas do Governo Federal, os dirigentes da SRFB têm menor contato com: políticos, outros órgãos do Governo Federal (incluindo a Casa Civil), órgãos internacionais, órgãos de controle e governos subnacionais. No entanto, o contato com órgãos de justiça, mídia, empresas privadas e cidadãos é maior, comparando-se aos demais órgãos da administração pública federal. Assim, de modo geral, eles têm maior autonomia da dimensão política e maior contato/inserção com os atores da dimensão funcional de sua ação.

Esses quatro atores apontados com maior relação de proximidade são atores-chave para a implementação das ações da Receita Federal, como foi salientado nas entrevistas. A relação com órgãos de justiça é de dupla natureza: como demandantes de trabalho da Receita Federal, principalmente na requisição de pareceres técnicos e ações do órgão (encaminhadas às delegacias); e como demandados, principalmente nas áreas de cobrança e contencioso. A imprensa, por sua vez, também tem papel essencial para o alcance dos objetivos da organização, principalmente de dois resultados perseguidos pela SRFB e expressos em seu mapa estratégico: elevar o cumprimento espontâneo das obrigações



tributárias e aduaneiras e fortalecer a imagem da instituição perante a sociedade. Tem, pois, grande importância ao esclarecer dúvidas dos contribuintes, repassar informações e dar destaque às ações coercitivas do órgão, aumentando a percepção pública de atuação do órgão, importante para o cumprimento espontâneo das obrigações. Os órgãos de imprensa estão frequentemente demandando posicionamentos da SRFB, principalmente sobre explicações de mudanças na administração tributária. Abre-se, nesse caso, um importante elo de relacionamento, coordenado pela Assessoria de Comunicação e suas análogas nas unidades descentralizadas, orientado pela existência de interesse mútuo e compartilhamento de recursos informacionais e comunicativos.

O contato com as empresas se dá não só pela atuação de arrecadação, mas também do ponto de vista estratégico, como, por exemplo, no desenvolvimento de tecnologia da informação ou em um projeto de teste, junto a uma empresa, de uma nova forma de declaração e arrecadação. Conforme relatadas nas entrevistas, parcerias desse tipo são comuns na SRFB e têm trazido grande abertura para processos de inovação dentro do órgão, como veremos. Como apontando, a área de tecnologia de informação (TI) da Receita tem ampliado e intensificado as relações com a iniciativa privada, haja vista a dificuldade latente dos principais fornecedores dentro do serviço público federal de TI para o órgão – Serpro e Dataprev – em atender às demandas do órgão, que são altamente dinâmicas.

Por sua vez, o grande contato com os cidadãos, principalmente na ponta da ação governamental, revela dois padrões: 1) forte relação dos burocratas de médio escalão da SRFB com a etapa de implementação, o que, se tomarmos somente a hierarquizada estrutura formal do órgão, seria inesperado. Porém, a alta experiência do médio escalão em atividades de implementação e a presença de uma carreira horizontal tendem a aproximar o burocrata de médio escalão do burocrata de nível de rua (implementador) e conseqüentemente das atividades de implementação e contato com o cidadão; 2) abertura e potencial para a retroalimentação e redesenho das ações e projetos com base nas demandas e necessidades das equipes de ponta e do

próprio cidadão/contribuinte – o que também é usado como grandes oportunidades de inovação nos serviços prestados. Assim a maior proximidade dos BMEs com os cidadãos é uma orientação estratégica para sincronizar formulação, implementação e redesenho de atividades, a partir de ajustes contínuos.

Como veremos, esse processo de insulamento apenas seletivo e não total, como se poderia pensar desde o ponto de vista formal e normativo, é crucial para entender a convivência harmônica entre uma engenharia institucional estável e hierarquizada e, ao mesmo tempo, um ambiente organizacional propício à inovação. A atuação dos burocratas de médio escalão na SRFB, neste sentido, se aproxima da definição de “autonomia inserida” de Evans (1993). Vemos aqui que o entendimento propiciado pelo *survey* e pela pesquisa qualitativa nos permite qualificar a caracterização da SRFB como “ilha de excelência tecnocrática”. A relação que se estabelece com atores de fora do Governo Federal é crucial para estabelecer novas formas de atuação do órgão e, em alguma medida, influenciar os desenhos e contornos da política de administração tributária.

Essa autonomia depende de uma combinação aparentemente contraditória entre isolamento burocrático weberiano e inserção intensa na estrutura social circundante. A forma de se obter tal combinação contraditória depende, é claro, tanto do caráter historicamente determinado do aparelho de Estado, como da estrutura social na qual está inserida. (...) É uma autonomia inserida em um conjunto concreto de laços sociais que amarra o Estado à sociedade e fornece canais institucionalizados para a contínua negociação e renegociação de metas e políticas (EVANS, 1993).

Essa aparente contradição entre isolamento burocrático e inserção na estrutura social apontada por Evans (1993) é o que confere o caráter parcial do insulamento. Já o viés seletivo se manifesta por meio da lógica com que as relações acontecem, neste caso, com forte relação com atores detentores de capacidades e conhecimentos importantes para incrementar a potência de implementação da política de administração tributária. Há uma estrutura dinâmica no interior da organização que permite a ela se relacionar e se posicionar em um tecido social complexo, mesmo dentro

de uma configuração burocrática que confere a ela grande autonomia e domínio sobre o seu ciclo de produção de política pública. Assim, a presença de uma estrutura burocrática sólida, aliada às suas prerrogativas de autonomia, tem sido mobilizada para a construção de relações de governança, fortemente orientadas ao alcance dos objetivos estratégicos da organização.

Esse cenário aqui descrito possui total paralelo com a estratégia de insulamento presenciada e experimentada ao longo de toda a estruturação moderna do aparato estatal brasileiro, principalmente nos órgãos da administração pública imbuídos da promoção das políticas de desenvolvimento econômico. Cardoso (1993), por intermédio do conceito de anéis burocráticos, já chamava atenção para a construção, no Governo Vargas, de órgãos com fortes prerrogativas burocráticas e de insulamento, que possuíam estreita articulação com setores específicos da sociedade da época, principalmente da emergente burguesia industrial. Assim, o conceito de anéis burocráticos é definido como:

[...] um mecanismo pelo qual implicitamente se define que a administração é supletiva aos interesses privatistas e esses fluem em suas relações com o Estado, através de teias de cumplicidade pessoais. [...] No caso do Brasil no período nacional-populista (...) justamente onde as “ilhas de racionalidade” de uma tecnocracia planejadora começavam a formar-se. (CARDOSO, 1993, p. 99-100).

Depois, já no Governo JK, há a construção de diversas estruturas burocráticas com alto grau de insulamento político e forte articulação para fora do Estado, ao que se deu o nome de Administração Paralela, uma estratégia de insular algumas estruturas burocráticas que garantissem a execução do ousado plano de investimentos, o Plano de Metas, por meio de articulações burocráticas e redes de governança e coordenação com atores do mercado (LAFER, 2002). Já no Governo Militar, a estratégia de conjunção de insulamento burocrático de justificativa tecnicista e forte penetração com atores externos ao Estado foi um traço marcante da construção e operação do aparato estatal da área econômica, orientado pelos ideais desenvolvimentistas, que buscava impulsionar o processo de industrialização (SCHNEIDER, 1991; MARTINS, 1997).

Há alguns estudos recentes que buscam descrever e analisar o comportamento de órgãos da área econômica do Executivo federal durante o período democrático, tentando trazer para a análise essa explicação de insulamento conjugado à mobilização de redes pessoais de circulação e governança para fora do Estado. Assim, Olivieri (2007) descreve o processo de nomeação e articulação da alta burocracia do Banco Central como sendo um processo que é alimentado e, ao mesmo tempo, fortalece a mobilização de redes impessoais de articulação entre elites burocráticas e setores específicos da sociedade civil.

Desta forma, é muito frequente que processos de insulamento de órgãos do Executivo federal não representem um total isolamento da organização, pelo contrário, é plenamente plausível que o distanciamento das instituições políticas conviva com uma estreita interação com grupos da sociedade civil, principalmente aqueles portadores de recursos estratégicos nas políticas em questão.

### **Ferramentas de gestão e desenvolvimento de capacidades**

Se, do ponto de vista externo e estrutural, a ideia da autonomia é a grande argumentação em torno da construção das capacidades políticas para a implementação e inovação na SRFB, por outro lado, a organização do trabalho com grande incorporação de ferramentas de gestão e a aproximação com atores-chave para a implementação explicam boa parte da construção das capacidades técnicas e gerenciais. Neste sentido, se tomarmos as duas dimensões da construção de capacidades estatais desenvolvidas por Gomide e Pires (2013), veremos que os relacionamentos típicos da busca pela construção de capacidades políticas (com as esferas políticas de barganha, negociação, legitimação e consenso) são atividades menos relevantes dentro da SRFB. Esse padrão já não acontece com os relacionamentos típicos da construção de capacidades técnicas (com as esferas relacionadas direta e indiretamente com a implementação da política). Assim, a instituição converte suas prerrogativas de autonomia em baixa necessidade de construir capacidades políticas para sustentar e justificar o desenho de suas políticas. Por outro lado, as mesmas prerrogativas dão à organização maior capacidade

de, internamente, estruturar-se racionalmente e de forma competente e, externamente, relacionar-se estrategicamente com atores externos com alto potencial de incrementar sua capacidade de implementação.

Há, na SRFB, importantes e consistentes processos e gestão de recursos humanos no setor público. Começando pelo sistema de provisão de recursos humanos (LONGO, 2007), um processo meritocrático de recrutamento e seleção para a carreira que desperta grande interesse dos candidatos, seja pela reputação do órgão e das funções, seja pela remuneração oferecida. O processo de recrutamento para os cargos de gerência também, como vimos, consegue, em geral, prover servidores com predisposição à atuação gerencial e sólidos laços de legitimidade com a equipe, e lealdade e confiança da chefia, por meio de um processo de recrutamento interno. O recrutamento interno e a própria estruturação da carreira são fatores importantes para a alta taxa de retenção dos quadros (baixa evasão), os quais, aliados à grande oferta de capacitações e treinamentos, são cruciais para o desenvolvimento das capacidades técnicas.

As capacidades técnicas apreendidas e desenvolvidas pelos sistemas acima são mobilizadas e convertidas em capacidades gerenciais por meio de forte atividade de planejamento estratégico dentro do órgão. Diferentemente da cultura organizacional da administração pública no Brasil, pouco calcada no caráter estratégico e crucial do planejamento (DE TONI, 2009), há na SRFB um rigoroso comprometimento organizacional em torno da execução do planejamento estratégico organizacional, composto por planos de curto, médio e longo prazo. Há a incorporação de distintas técnicas e metodologias de planejamento (BLONSKI, 2012) dentro do órgão, fortalecendo a área de planejamento e dando maior coesão e coordenação à atuação das burocracias. Há, entre os burocratas de médio escalão, uma grande clareza das metas, objetivos e ações programadas. Segundo os relatos, tomar decisões e construir os caminhos para que esse planejamento seja cumprido é uma das atividades mais importantes e centrais da atuação do médio escalão na SRFB.

## **Inovações em meio a uma estrutura estável**

As bases para buscar-se o alto desempenho do órgão e promover inovações em sua forma de atuar são sustentadas, em parte, pelas construções apresentadas anteriormente. Existe também a presença de outros atores que complementam e potencializam tais características. O papel desempenhado pela Escola Superior de Administração Fazendária (Esaf), criada em 1973 a partir da incorporação do antigo centro de treinamento e desenvolvimento, é crucial para dar coesão, alinhamento e excelência à atuação dos burocratas da área fazendária, na qual a SRFB se insere. A Esaf executa desde o processo de seleção dos servidores pelo concurso público, até as funções de treinamento e desenvolvimento de pessoal e ações externas. Ela também é fundamental para a gestão do conhecimento no órgão por organizar também as produções e trabalhos técnicos na área. De modo complementar, a forte articulação dos burocratas de médio escalão da SRFB com redes internacionais de administração tributária (como o Ciat) e com equipes estrangeiras de trabalho análogo ao seu promove forte fluxo de experiências da atuação das burocracias. Estabelece uma rede de cooperação e disseminação de conhecimento em nível internacional, o que é uma porta de entrada para inovação e boas práticas.

Identificamos na SRFB grandes mecanismos de incentivo, reconhecimento e disseminação de experimentação e inovação. Um dos mecanismos mais utilizados para esse objetivo são os prêmios e os concursos. Há alguns prêmios internos e a forte participação de prêmios externos. O Prêmio de Criatividade e Inovação na Receita Federal do Brasil, criado em 2002 pela própria SRFB, já se encontra na 13ª edição e tem exercido importante papel de estímulo, sistematização, disseminação e valorização da inovação no órgão. Experiências e práticas desempenhadas no interior da SRFB também ganharam inúmeros prêmios externos, como o ocorrido em 2009, com a experiência de “Processos Administrativos Digitais” no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, organizado pela Enap. Esse caso diz respeito à iniciativa de extinção do uso de papel nos processos dentro do órgão, mudando

toda a forma de estruturação dos processos e dando maior transparência, eficiência e eficácia à atuação do órgão. Inovações do órgão também têm tido ampla repercussão, seja na imprensa, seja dentro da comunidade internacional de administração tributária.

Muitas das inovações do órgão estão associadas à forte utilização de instrumentos de tecnologia da informação (TI), como os novos sistemas de processos administrativos internos, as contínuas melhorias dos sistemas de declaração tributária, os novos meios de declaração (inicialmente a declaração eletrônica e pela internet e, atualmente, a possibilidade de utilização de tablets e smartphones) e novas formas e práticas laborais, como a experiência de teletrabalho já disponível a algumas turmas de julgadores (auditores) na Delegacia de Julgamento de São Paulo (experiência em fase-piloto), mediante o compromisso de aumento de produtividade.

## **Considerações finais**

De modo geral, podemos entender a burocracia da SRFB como um corpo estável (no sentido de permanência no órgão), com grande possibilidade de mobilidade funcional e geográfica e podendo desempenhar diversas funções dentro de uma organização altamente complexa. Dada a grande complexidade e segmentação do órgão, os ocupantes de DAS, mesmo os inferiores (como 1 e 2), têm altas funções gerenciais. Há distintas segmentações dentro da burocracia de médio escalão do órgão, não somente em nível hierárquico, mas entre áreas diferentes, entre unidade central e descentralizada e entre membros da carreira de auditor e analista.

Dadas as configurações das carreiras, principalmente a de auditor, os incentivos para a ocupação de cargos do médio escalão são baixos, tendendo a favorecer a ascensão ao médio escalão de servidores com alto perfil gerencial, engajamento com os objetivos organizacionais e coesão com seus superiores. A estrutura organizacional conta com forte divisão do trabalho e das funções, que é acompanhada de grande clareza da burocracia de médio escalão com relação aos objetivos e metas

pactuados em um plano estratégico amplo e de razoável efetividade. Tal configuração permite que seja dada às equipes alta autonomia operacional (como fazer), resguardada a centralização decisória, fundamentalmente em um contexto recente de perda de autonomia orçamentária e contingenciamento de gastos.

A análise desenvolvida e que melhor sintetizaria a estruturação da SRFB e a atuação de sua burocracia de médio escalão seria o insulamento seletivo. Ele abrange, basicamente, três dimensões cruciais:

I) Blindagem política: baixa interação com as instituições políticas e seus representantes (como políticos, Presidência da República, outros órgãos do próprio governo, governos subnacionais e órgãos de controle).

II) Organização burocrática weberiana: alta racionalização e hierarquização do trabalho, acompanhada de alta autonomia operacional para corpos burocráticos estáveis, capacitados e relativamente coesos.

III) Inserção funcional: forte interação com atores externos vinculados a recursos estratégicos para sua atuação funcional, ou seja, atores capazes de conferir maior capacidade de implementação de suas políticas. Essa seria a chave para o estabelecimento de diversas parcerias e relacionamentos visando à mobilização das capacidades burocráticas e abrindo caminho para processos de inovação.

Começar a entender um pouco mais sobre a dimensão da inserção funcional foi uma proposta deste texto. Mesmo em organizações altamente formais estáveis, insuladas politicamente e detentoras de todos os recursos e prerrogativas de implementação de suas políticas, há configurações dinâmicas que são estabelecidas e transformadas a todo o momento. Ao contrário do que se possa pensar, se há nas organizações mecanismos burocráticos para seu autorreferenciamento, esses não necessariamente farão com que a organização e seus burocratas se isolem do tecido social a sua volta, principalmente quando é identificado importantes atores e possíveis potencializadores das ações atribuídas ao órgão.



Deste modo, é necessário que analisemos os órgãos governamentais desde uma perspectiva relacional-interativa (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014), que consiga aos poucos avançar sobre interpretações de dimensão mais formal e individual do comportamento dos atores.

Diferentemente de outros casos presentes na administração pública brasileira, as inovações experimentadas nesse órgão são de ordem mais incremental e estão fortemente associadas à forte abertura para a adoção de ferramentas gerenciais modernas e com forte adesão entre o corpo burocrático. É um tipo de inovação de política pública que se difere de outros casos de ordem mais conceitual e mais relacionada à formulação da política, típicos de órgãos e/ou políticas com baixo grau de maturação. Desta forma, a construção de capacidades estatais no contexto deste estudo de caso se centra muito mais na conformação de capacidades técnicas do que políticas, seja pelo alto poder normativo atribuído formalmente à organização, seja pelo forte domínio institucional de todas as etapas do ciclo de sua política pública. Nesse cenário, a abertura estratégica para parcerias e relacionamentos que potencializem as capacidades gerenciais e de implementação do órgão é tida como uma das principais estratégias de atuação institucional. E, em um órgão com forte compromisso pelo seu planejamento estratégico, esse tipo de decisão passa a ter maior envergadura.

A descrição da autonomia seletiva desenvolvida e explorada aqui para analisar o caso da burocracia de médio escalão da Secretaria da Receita Federal do Brasil, para além de trazer respostas para perguntas da literatura, ajuda-nos a pensar e tornar visíveis uma série de problemáticas, com inúmeras questões que se abrem. Até que ponto essa seletividade pode ou não ser regulada ou passível de *accountability* política? Quem conduzirá essa relação com o mundo externo, aparentemente não percebida (agente ou principal)? Qual é o grau de influência desses atores externos nas transformações de implementação da política (principalmente em uma política altamente insulada politicamente e blindada por meio do discurso de seu caráter tecnocrático)? Há em outros órgãos/políticas da área econômica aderência ao conceito de autonomia seletiva? Como vemos, torna-se estridente que dilemas de

natureza política podem até ser secundarizados na prática e postos à margem, mas sempre serão temas eloquentes.

## Referências bibliográficas

- ADLER LOMNYTZ, L. Estrategias informales en organizaciones formales. In: *Redes Sociales, Cultura y Poder: ensayos de antropología latinoamericana*. FLACSO, Sede México. M.A. Porrúa (México), 1995.
- BAKVIS, H.; JUILLET, L. *O desafio horizontal: ministérios setoriais, órgãos centrais e liderança*. Cadernos ENAP. Brasília. 2004.
- BIANCO, M. F.; COLBARI, A. L.; SILVA NETO, A. O. A categoria dos auditores fiscais da Receita Federal do Brasil: a (des) construção da identidade profissional. *Cad. EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, Sept. 2010.
- BLONSKI, F. *A gestão estratégica na Administração Pública Brasileira diante da influência New Public Management e a da adoção Balanced Scorecard: o caso da Receita Federal do Brasil*. Dissertação: mestrado acadêmico em Administração. Universidade Positivo, 2012.
- BOUCKAERT, G.; PETERS, B. G.; VERHOEST, K. *The coordination of public sector organizations: shifting patterns of public management*. Palgrave Macmillan, 2010.
- BOURGAULT, J. *Horizontalité et gestion publique: questions, aperçus et exemples*, Québec: Presses de l'Université Laval, 2002.
- CARDOSO, F. H. *O modelo político brasileiro e outros ensaios*. 5ª edição. Editora Bertrand Brasil, 1993.
- CECCON, A. *Relações de poder na burocracia pública brasileira: os auditores fiscais*. Dissertação de mestrado – Mestrado acadêmico em Sociologia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011.
- CONSIDINE, M.; LEWIS, J.; ALEXANDER, D. *Networks, Innovation and Public Policy: Politicians, Bureaucrats and the Pathways to Change inside Government*. Palgrave Macmillan, 2009.
- D'ARAÚJO, M. C. S. Political appointees and political parties in Brasil since 1990. In: CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA – ALACIP, 7. Quito: Ecuador, 2013.
- DE TONI, J. Em busca do planejamento governamental do século XXI – novos desenhos. In: *Reflexões para Ibero-América: Planejamento Estratégico*. ENAP. Brasília. 2009.
- ENAP. *Pesquisa sobre Burocratas de Médio Escalão: resultados do survey*. Caderno Enap nº 39. Brasília: Enap, 2014.
- EVANS, P. O Estado como problema e solução. *Lua Nova* [online], n. 28–29, 1993.
- FAORO, R. *Os donos do poder*. Rio de Janeiro: Globo, 1958.
- GOMES, A. *Estratégia, estrutura e ação da Receita Federal do Brasil*. Tese: Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento. Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2012.
- GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. (eds). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.

HOPKINS, T. K. O conceito de sistema de autoridade. In: CAMPOS, Edmundo (org.). *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

KLIJN, E. Redes de políticas públicas: una visión general. Tradução de Policy Networks: an overview. In: KICKERT, W. J. M. & KOPPENJAN, J.F.; (eds). *Managing Complex Networks*. Sage: London, 1998.

LAFER, C. *JK e o programa de metas, 1956-1961: processo de planejamento e sistema político no Brasil*. FGV Editora, 2002.

LONGO, F. *Mérito e flexibilidade: a gestão das pessoas no serviço público*. São Paulo: Fundap, 2007.

LOTTA, G. S. *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*. 2010. Tese de doutorado do Programa de Pós-graduação em Ciência Política. São Paulo: USP, 2010.

LOTTA, G; PIRES, R; OLIVEIRA, V. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, v. 65, nº 4, p.463-492, 2014.

LOUREIRO, M. R; ABRUCIO, F. L. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo FHC. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 41, 1999.

LOUREIRO, M. R.; OLIVIERI, C.; MARTES, A. C. B. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. *Burocracia e Política: desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

MARQUES, E. C. *Redes Sociais e Permeabilidade do Estado: Instituições e Atores Políticos na Produção da Infraestrutura urbana no Rio de Janeiro*. Tese de Doutorado. Departamento de Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Unicamp, 1998.

MARTINS, L. *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

\_\_\_\_\_. *Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral*. Brasília: ENAP, 1997.

MPOG. Ministério do Planejamento. Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais, v. 19, n. 219, Jul. 2014 – Brasília: MP, v. 1., 1996.

NUNES, E. D. O. *A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

OLIVEIRA, M. J. L. *Comprometimento organizacional e regime de remuneração: estudo em uma carreira pública de auditoria fiscal*. 2011. Dissertação de mestrado: Mestrado Profissional em Administração e Controladoria. Universidade Federal do Ceará.

OLIVIERI, C. Política, Burocracia e Redes Sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 29, nº 29, p. 147–168, 2007.

PETERS, G. *Managing Horizontal Government*. The Politics of Coordination. Research Paper nº 21. Ottawa: Canadian Centre for Management Development, 1998.

\_\_\_\_\_. *Governing from the Center: The Search for Coordination and Coherence*. In: REDGOB ANNUAL MEETING, 10. Brasília: University of Brasília, 2012.

PETERS, G.; PIERRE, J. Politicization of civil service. In: PETERS, G.; PIERRE, J. *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The quest for control*. London: Routledge, 2004.

RECEITA FEDERAL. *Institucional da Receita Federal do Brasil*. Outubro de 2014.

SCHNEIDER, B. R. *Politics within the state elite bureaucrats and industrial policy in authoritarian Brazil*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991.

SCHNEIDER, B. R. A Conexão de Carreira: uma Análise Comparativa de Preferências e Insulamento Burocrático. *Revista do Serviço Público*, ano 46, v. 119, janeiro 1995.

SELZNICK, P. Cooptação: um mecanismo para a estabilidade organizacional. In: CAMPOS, Edmundo (org.). *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

SILVA, L. A. L. A emergência da intersetorialidade para a análise de políticas públicas. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA. Universidade Federal do Paraná, 26 a 28 de setembro, Curitiba-PR, 2011.

\_\_\_\_\_. *A construção federal da intersetorialidade na política de desenvolvimento social brasileira: O caso do programa Bolsa Família*. Dissertação de mestrado. São Carlos: Programa de Pós-graduação em Ciência Política. Universidade Federal de São Carlos, UFSCar, 2013.

VIANNA, F. J. O. *Instituições Políticas Brasileiras*. Belo Horizonte: Ed. Itatiaia; São Paulo: Edusp; Niterói: Editora da UFF, 1987.



## CAPÍTULO 8 – DILEMAS DA BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO NO CONTEXTO DE UMA POLÍTICA FROUXAMENTE ARTICULADA: O CASO DA SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA\*

*Letícia Godinho de Souza*

*Larissa Peixoto Gomes*

Neste estudo, investigamos dimensão pouco abordada do processo de produção da política nacional de segurança pública – a atuação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), em especial, de parcela específica de seus atores, sua burocracia de médio escalão.

Concedendo relevância à fase de implementação da política pública, e aos diversos elementos e fatores que influenciam essa fase, este trabalho foca nos burocratas de médio escalão desse órgão de governo, explorando sua rotina interna, sua relação com atores do ambiente interno e externo, e os dilemas enfrentados, especialmente aqueles relativos aos processos de decisão e inovação, necessários para levar a cabo essa política no nível federal. Nesse sentido, busca se inserir em um novo conjunto de estudos que partem da premissa de que a *performance* das organizações é amplamente influenciada por processos e atividades que ocorrem no nível médio da organização, e não exatamente no topo ou na base. Nesses estudos, ainda pouco frequentes, os burocratas de médio escalão são abordados enquanto atores estratégicos chave (CURRIE; PROCTER, 2005, p. 1325).

---

\* Agradecemos ao CNPQ o apoio para o desenvolvimento desta pesquisa. Agradecemos também a cuidadosa leitura feita por Fábio Sá e Silva, Almir Oliveira, Rebecca Abers e Pedro Cavalcante, cujos comentários e ricas sugestões tentamos incorporar, dentro das possibilidades desta versão final (as questões não incorporadas seguem guardadas e certamente servirão aos desdobramentos futuros desta pesquisa). Agradecemos também as precisas indicações de leitura e as ricas discussões proporcionadas pelos colegas da pesquisa, Roberto Pires, Gabriela Lotta, Vanessa Oliveira, Marizaura Camões e Lucas Ambrózio.

Geralmente ausentes da literatura em geral (HOWLETT, 2011), os burocratas de nível médio compreendem um conjunto de *stakeholders* influentes, que se encontra para além dos administradores executivos, do alto escalão, tradicionalmente enfocados. A literatura argumenta que esses burocratas têm capacidade efetiva de participar da discussão estratégica, bem como da própria produção da política pública. Para tanto, direcionariam sua influência sobre o alto escalão ou sobre a ponta da linha, desempenhando papel decisivo seja na tradução dos comandos do topo seja na coordenação da atividade operacional da organização (LOTTA; OLIVEIRA; PIRES, 2014).

Em especial, o estudo de caso que será aqui discutido chama a atenção para os amplos e variados processos de *negociação* e *articulação* que os burocratas de nível médio da Senasp desenvolvem cotidianamente, fundamentais ao processo de produção da “política nacional de segurança pública”<sup>1</sup>, e que são interpretados como as principais tarefas executadas por esses atores nesse contexto.

A iniciativa, inserida em agenda de pesquisa que busca preencher lacuna dos estudos empíricos sobre as burocracias de médio escalão também no contexto brasileiro, procura lançar luz sobre as disputas e situações específicas por enfrentadas por essa burocracia, no contexto de uma “frouxa articulação” (SAPORI, 2006) federativa e intersetorial, somada a uma situação de ainda baixa institucionalização e uma trajetória de desenvolvimento não linear da atuação do Governo Federal na segurança pública.

O estudo, que tem caráter exploratório, mobiliza noções e conceitos da Ciência Política e parte de uma perspectiva relacional (LOTTA; OLIVEIRA; PIRES, 2014, p. 17), que busca compreender o funcionamento das organizações estatais não a partir de estruturas formais que determinam de modo imediato o comportamento dos agentes, ou a partir do pressuposto de uma atuação racional-instrumental dos indivíduos considerados. Diversamente, aborda o comportamento dos burocratas a

---

<sup>1</sup> Há uma discussão relevante na literatura especializada da área, que questiona a existência de uma “política nacional de segurança pública”. Acerca dessa discussão, conf. textos citados neste capítulo (SÁ; SILVA, 2012 e 2014; AZEVEDO *et al.*, 2014).

partir da premissa de que estão limitados por condicionantes de ordem cultural e simbólica, pelas crenças e valores que sustentam e pelas múltiplas interações mantidas com outros agentes estatais, do setor privado ou de outros setores sociais. Nesse sentido, práticas de governança são vistas como práticas culturais, para cujo entendimento é preciso desvelar o conjunto de significados que giram em torno dos aspectos formais ou “objetivos” dos atores e dimensões envolvidos (BEVIR; RHODES, 2002, 2008).

O capítulo percorre o seguinte trajeto: partindo do suposto de que esses agentes encontram-se situados em circunstâncias históricas específicas, as quais funcionam como “panos de fundo de tradições herdadas” (BEVIR; RHODES, 2002, p. 138; 2008, p. 3), iniciamos o capítulo descrevendo a trajetória de constituição da própria Senasp e da tarefa ou política pública que lhe foi historicamente atribuída. Em seguida, analisamos o perfil e trajetória de constituição da burocracia de nível médio da Senasp, sua rotina e as crenças que possui sobre seu próprio trabalho, para buscar entender a prevalência de uma burocracia “ativista”<sup>2</sup> e relativamente estável (a despeito de não se tratar, majoritariamente, de servidores de carreira). Na seção seguinte, exploramos sua atuação face os atores do ambiente interno e externo, em redes de relações verticais e horizontais, marcadas por extensa negociação e tentativas de articulação. A despeito da prevalência do uso do conceito de autonomia nos estudos sobre a atuação e o comportamento das burocracias e atores políticos, preferimos tomar de empréstimo a noção de Bevir e Rhodes (2002, 2008) de agência situada para construir nossa interpretação sobre a forma e o espaço de atuação disponíveis para esses atores. Na seção final, buscamos discutir os achados deste estudo de caso, cotejando-os com outros disponíveis sobre a atuação de burocracias de médio escalão, buscando convergências e atentando para as possíveis contribuições desta investigação para a agenda futura de pesquisas sobre a temática.

É necessário registrar que, para os fins específicos deste estudo, foram realizadas entrevistas em profundidade com servidores do

---

<sup>2</sup> Utilizamos a noção de ativismo a partir de discussão feita por Oliver (1982); e mais recentemente por Abers e Von Bülow (2011) (conf. nota 17).



referido órgão em atividades de direção e assessoramento superior, segundo diretrizes estabelecidas pela pesquisa<sup>3</sup>. Oito entrevistas foram conduzidas com servidores atualmente lotados em três das quatro diretorias (departamentos) que integram a Secretaria Nacional de Segurança Pública. Esses dados coletados constituem fundamentalmente autodescrições (BEVIR; RHODES, 2008, p. 4) que os agentes fazem sobre si mesmos e seu trabalho, e constituem a evidência primária que este estudo de caso mobilizará ao longo do texto<sup>4</sup>. Contudo, outras nove entrevistas, com outros servidores, atores políticos e ex-funcionários da Senasp, serviram como importantes subsídios para a análise<sup>5</sup>. Foram fundamentais, no sentido de prover os elementos necessários para filtrar, a partir das autodescrições relatadas, os significados relevantes e

---

<sup>3</sup> Em nosso caso, ocupantes de cargos de direção e assessoramento superior (DAS) de níveis 4 e 5, e que se encontram, portanto, em cargos de direção ou coordenação geral.

<sup>4</sup> Floyd e Wooldridge (2000) e Currie e Procter (2005, p. 1336), pioneiros no estudo das burocracias de médio escalão, defendem o uso de pesquisa qualitativa, combinando métodos de observação da rotina desses atores e realização de entrevistas. Nesse caso, a pesquisa deve ter um caráter comparativo e descritivo, e contar com os próprios relatos dos burocratas. Essa posição converge com a proposta de Bevir e Rhodes (2002, 2008, p. 13-ss), para quem as autodescrições oriundas de entrevistas e observações voltadas à produção de etnografias (descrições densas), ou as narrativas históricas (“genealogias críticas de tradições particulares”) seriam dois modos apropriados de se conduzir esse tipo de investigação.

Para a análise dos dados desta pesquisa em particular, as autoras leram e releeram a transcrição das entrevistas, notas de observação e demais evidências. No curso desse processo, os temas e categorias de análise emergiram e foram refinados. O caso empírico representa, portanto, uma interpretação de segunda ordem acerca da percepção dos entrevistados, suplementada pelas evidências subsidiárias.

<sup>5</sup> As entrevistas subsidiárias foram realizadas com outros dois servidores da Senasp que ocupam cargos fora do recorte da pesquisa, um ex-diretor, um ex-funcionário, seis membros da burocracia de nível médio de um dos estados federados e três parceiros privados (de projetos mantidos com o referido órgão). As falas desses entrevistados não se encontram citadas no capítulo, mas foram fundamentais para o entendimento do objeto em questão, no sentido apontado pelo texto. Ademais, alguns anos de investigação da política nacional de segurança ofereceram a uma das pesquisadoras a possibilidade de um rotineiro contato com essa burocracia, intensificado ao longo do período de realização desta pesquisa, fornecendo uma perspectiva privilegiada de observação do seu trabalho – crucial para a construção da interpretação. Por fim, foram utilizadas evidências de caráter documental.

possibilitar a identificação e interpretação das práticas herdadas que emolduram a atuação desses burocratas de médio escalão. Sua atuação é vista dentro de uma perspectiva que a considera como respostas a pressões por mudança e, nesse sentido, produz, em não raras ocasiões, inovações importantes na política de segurança do Governo Federal.

## **A constituição histórica de uma política frouxamente articulada**

“O mais difícil mesmo é a questão da articulação, tanto com outros ministérios nas políticas que temos integradas, tanto com os entes federados, para pensar conjuntamente, para ouvi-los também nas demandas que eles têm, e na própria avaliação que eles têm daquilo que ficamos tentando induzir, assim como na nossa intenção de tentar articular alguma política diferenciada.” (Entrevista 1).

“Para mim, essas parcerias, apesar de darem muito trabalho, são como um casamento, todo dia você chega em casa e tem que contar como foi seu dia, tem que estar sempre puxando, não pode desistir. ‘Vem olhar, vamos fazer juntos, vamos conversar sobre isso.’” (Entrevista 2).

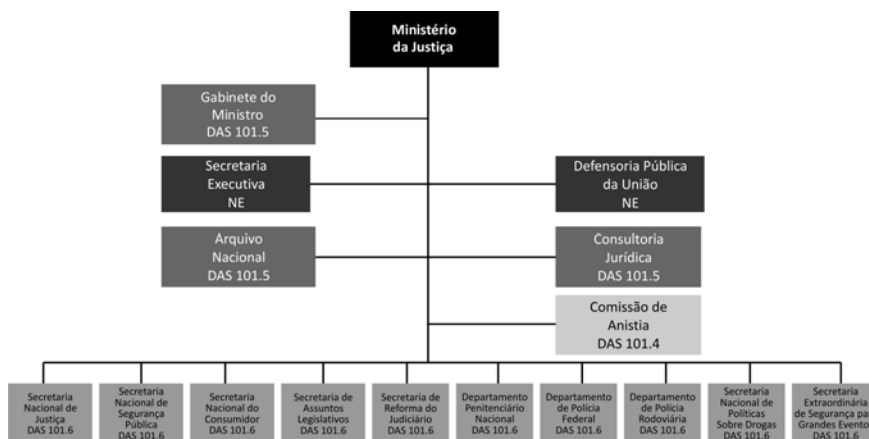
A importância que a tarefa de articulação e de construção de redes de relacionamentos horizontais e verticais assume na atuação rotineira dos burocratas de médio escalão da Secretaria Nacional de Segurança Pública deve ser entendida em seu contexto histórico e político<sup>6</sup>.

A Senasp é uma das 10 secretarias que compõem a estrutura do Ministério da Justiça (Figura 1), e não é a única a dar operacionalidade às diversas tarefas e ações que são comumente relacionadas ao escopo da segurança pública. Ao lado dela, o Departamento Penitenciário Nacional, o Departamento de Polícia Federal, o Departamento de Polícia Rodoviária Federal, a Secretaria de Reforma do Judiciário e a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas, além da Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos, também são responsáveis pelas ações nesse âmbito.

---

<sup>6</sup> Esta seção busca retomar alguns pontos importantes da trajetória da atuação do Governo Federal na segurança, principalmente a partir da criação da Senasp. Não constitui objetivo desta pesquisa realizar uma narrativa completa e detalhada desse percurso; este apanhado tem o simples objetivo de ajudar na compreensão do caso em análise, apresentado a partir das seções seguintes do texto.

**Figura 1: Organograma do Ministério da Justiça**



Fonte: Ministério da Justiça.

Além disso, a atuação do Governo Federal é complementar à atuação tradicional e histórica dos estados no campo da segurança pública, pois é desses entes federativos a competência constitucional para coordenar a atuação das organizações policiais estaduais – as polícias militares, responsáveis pelo policiamento ostensivo, e as polícias civis, cuja tarefa é investigativa e também conhecida como “polícia judiciária” –, organizadas sob uma lógica de repartição de tarefas. A essas organizações, soma-se a atuação do Ministério Público e da Defensoria Pública, estruturados tanto no nível do estado federado e vinculados ao Executivo estadual (mas com autonomia administrativa), quanto no nível federal. Ainda no nível do executivo estadual, encontra-se o chamado sistema prisional estadual, havendo apenas recentemente a estruturação de um sistema prisional administrado pelo Governo Federal. Esse conjunto de organizações encontra-se amplamente dependente da atuação da justiça criminal, organizada tanto no nível estadual quanto federal, também sob uma complexa repartição de competências. Por fim, a atuação dos entes municipais na segurança é pautada principalmente pela atuação das Guardas Municipais, cuja existência é facultada aos municípios que assim decidirem.

Esse conjunto amplo de organizações, a maior parte delas históricas e organizadas ao longo do tempo sem levar em conta a necessidade de concatenação com as demais, contribuiu para um alto grau de dispersão. As consequências dessa arquitetura institucional, analisada sob o ponto de vista de sua “frouxa” concatenação organizacional, segundo termo cunhado por Powell e DiMaggio (1991), foram abordadas por Saporì (2006) em trabalho que constitui referência na literatura brasileira dessa área temática. O autor aponta que essa construção histórica, ao menos no Brasil, revela uma divisão do trabalho entre diferentes organizações que não segue o padrão “típico-ideal” ou racional-instrumental que se poderia esperar, ao se tomar como referência a trajetória weberiana de construção das organizações burocráticas. Ao contrário, lógicas distintas e conflitantes contrariam o ideal de harmonia e complementariedade necessário para o funcionamento efetivo e adequado desse sistema (SAPORÌ, 2006).

A atual repartição de poderes e competências federativas remonta à arquitetura descentralizada (re)instituída com a Constituição de 1967, após um cenário anterior de maior centralização mantido a partir do Governo Vargas. Ela apenas reforça o caráter disperso e fragmentado do sistema, uma vez que institui, na produção da política de segurança pública, uma divisão de competências entrecruzadas entre as esferas estadual, federal e municipal, além da sobreposição de distintas organizações. Assim, se houve, por um lado, com a Constituição de 1988, uma tentativa de superação das práticas derivadas da noção de segurança nacional, substituindo-a pela noção de “segurança pública”; por outro, mantiveram-se praticamente as mesmas estruturas institucionais e organizacionais para o aparato de segurança e justiça criminal desenhadas naquele momento<sup>7</sup>.

Segundo Bevir e Rhodes (2002), processos de mudança ocorrem em resposta a dilemas. Isso aconteceria quando ideias ou acontecimentos novos

---

<sup>7</sup> No contexto da Constituinte, a atuação do chamado “Centrão” – organização informal, formada por deputados de partidos do centro e centro-direita – teria impedido a votação das mudanças na arquitetura institucional da segurança, boicotando as sessões destinadas a tal (assim como fizeram também em outras áreas).

criassem oposição a velhas ideias ou práticas que forçariam ao escrutínio do dilema. Nesse caso, o enfrentamento da tradição prevalecente na segurança começa a se constituir enquanto “dilema” aos atores do campo no contexto da redemocratização. Nesse momento, se consolida, tanto na percepção da academia quanto da sociedade civil organizada, um consenso sobre as heranças perversas provenientes da tradição herdada do período da segurança nacional e anterior. A construção desse cenário incluía, principalmente, a consideração sobre a violência policial e a seletividade e ineficácia do sistema de justiça criminal e de segurança como um todo. Percebia-se sua atuação como reforçando – ao invés de resolvendo ou reduzindo – os problemas relacionados à insegurança. Outro importante elemento do cenário era justamente o fechamento do campo da segurança pública, incluindo sua burocracia, a atores não provenientes das Forças Armadas ou das polícias. A ruptura com a tradição da segurança nacional exigiria a abertura da política de segurança pública à multiplicidade de atores até então desconsiderados no debate e na construção de tal política.

A resposta ao dilema apenas adviria, em meados da década de 1990, quando se soma àquele cenário a percepção de um grave aumento nos índices de criminalidade e violência, decidindo-se pela atuação decisiva do Governo Federal na área. Cria-se o primeiro Plano Nacional e a Secretaria Nacional de Segurança Pública, com atribuição para implementá-lo, ainda no Governo Fernando Henrique Cardoso.

Antes do lançamento do I Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), em 1995, fora criada a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (Seplanseg)<sup>8</sup>. A criação da Senasp<sup>9</sup>, que

---

<sup>8</sup> MP nº 813, de 1º de janeiro de 1995. Posteriormente, Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Contudo, a Seplanseg ainda seria marcada por uma gestão feita por quadros das Forças Armadas.

<sup>9</sup> Portaria nº 1.821, de 13 de outubro de 2006. Dos departamentos que a compunham inicialmente, o Departamento de Entorpecentes migrou para a Secretaria Nacional Anti-Drogas (Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998), transformando-se em Subsecretaria de Prevenção e Recuperação; o Departamento Nacional de Trânsito (Denatran) passou à subordinação do Secretário Executivo do Ministério da Justiça (Decreto nº 2.351/1997) e o Departamento de Polícia Rodoviária Federal também passou a ser subordinado à Secretaria Executiva do Ministério da Justiça (Decreto nº 2.802, de 13 de outubro de 1998).

a substituí, e do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), em 2001, consolidam a resposta ao dilema enfrentado pelo Governo Federal, pressionado a intervir sobre o campo da segurança pública. Até então, a atuação do Governo Federal estava restrita à mobilização da polícia federal e da polícia rodoviária federal, enquanto mantinha-se a centralidade da ação das polícias estaduais – endossada pela omissão do Governo Federal (SÁ; SILVA, 2014). A resposta passa, então, por fazer a União agir como ator indutor de políticas, voltadas a:

- enfrentar o problema da desarticulada atuação dos entes federativos, principalmente os estados, e suas organizações, e dessas com o sistema de justiça;
- modificar o padrão tradicional de atuação das organizações do sistema, adequando-o ao contexto democrático;
- proporcionar abertura do campo da segurança pública aos “novos” atores.

Essa teria sido a resposta possível para a atuação do Governo Federal na área, mantida a distribuição de competências fixada pela Constituição de 1988. Se eficaz, essa atuação do Governo Federal como indutor de políticas, por meio de financiamento, garantiria que aqueles que estivessem dentro dos parâmetros desejados fossem contemplados, incidindo positivamente no problema da violência e da criminalidade, no curto prazo, mas apenas localmente. Por sua vez, fomentaria um processo de mimetismo organizacional de práticas recomendadas (POLLITT; BOUCKAERT, 2000), o que poderia transformar de modo global as práticas das organizações do sistema, mas apenas no longo prazo.

Em suma, a resposta ao dilema colocado teria criado um mecanismo de produção incremental de mudanças complexas, principalmente por meio da indução de novos padrões de operação a atores e organizações fortes, antigas e autônomas, bem como de sua articulação em um sistema pautado pelo compromisso e expectativa de complementariedade e transversalidade. Por isso mesmo, o cenário imediatamente posterior manteria, em grande medida, a lógica de atuação de permanente conflito e desarticulação, impondo ao Governo

Federal uma necessidade de permanente negociação e diálogo para levar a estratégia adiante.

A trajetória dessa política não é contínua. Após a implementação do I Plano Nacional, no segundo Governo FHC, o primeiro Governo Lula se inicia com um reconhecido acadêmico da área à frente da Secretaria Nacional de Segurança Pública, rompendo com a tradição de sua ocupação por quadros das Forças Armadas ou das polícias. No entanto, o plano, gestado ao longo do ano de 2002 a partir da colaboração de mais de cem especialistas, não é levado adiante, e o secretário é demitido menos de um ano depois. A atuação mais substantiva do Governo Federal na área é retomada apenas na segunda gestão de Lula, quando se cria o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci), em 2007. Há consenso na literatura de que foi esse o período de maior protagonismo do Governo Federal na área, com o maior número de ações e investimentos até então realizados<sup>10</sup>.

O Governo Dilma, por sua vez, parece restringir novamente o escopo da atuação do Governo Federal na área. Segundo alguns balanços já realizados, com menos unidade programática e baseada em um Plano Nacional cujos pontos “foram sendo implementados ao sabor dos governos estaduais aliados” (AZEVEDO, 2014, p. 15), há percepção de novo recuo de tal atuação (SÁ; SILVA, 2012). A despeito de projetos e inovações pontuais importantes, como a reforma do Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública (Sinesp), protocolos inovadores na área da prevenção à violência e intervenções localizadas de relevância, essa gestão aparece marcada por outro momento de “despriorização” da agenda da segurança.

---

<sup>10</sup> Os investimentos somaram cerca de 7 bilhões de reais, contrastando com os 500 milhões investidos à época do I PNSP. A literatura aponta, no entanto, que, a despeito disso, houve vários problemas, como a efetivação de resultados fragmentados e dispersos; projetos que não abriam espaço para questionamento das soluções – pautados pela “mera adesão” dos municípios ou estados; dificuldades de monitoramento; e abandono da agenda da reforma estrutural (SÁ; SILVA, 2012).

É sob esse contexto e pano de fundo que os burocratas de nível médio entrevistados se encontram<sup>11</sup>. Nesse sentido, as falas a seguir indicam como atuam no contexto de uma tradição ainda confrontada; ou seja, que não encontrou estabilidade, sendo, ao contrário, um contexto marcado por ciclos de “priorização/despriorização”.

### **O que fazem e pensam os burocratas de médio escalão da Senasp**

“Uma parte é bem gerencial, edital, selecionar proposta, fazer convênio, monitora convênio, fiscaliza o convênio. E tem uma outra parte, que é a parte da gente mesmo ‘fazendo coisas’.” (Entrevista 1).

Segundo a literatura, a burocracia de nível médio gerencia os burocratas de nível de rua e faz a ligação entre os executores e os formuladores da política (LOTTA; OLIVEIRA; PIRES, 2014), geralmente operacionalizando as estratégias que o alto escalão da burocracia formula (PIRES, 2010). Estão compreendidos dentro desse grupo categorias intermediárias das estruturas de cargos de gerência – diretores, coordenadores, gerentes, supervisores, coordenadores de projetos, entre outros. Essa literatura se preocupa em entender o perfil, a trajetória e os valores desses funcionários, enquanto elementos importantes que determinam sua atuação.

A estrutura organizacional da Senasp, perfil e rotina de seus profissionais

As quatro diretorias existentes na Senasp se encontram descritas a seguir (Figura 2). As atuais competências dos departamentos foram formalizadas a partir do Decreto nº 6.061, de 15 de março de 2007.

O Departamento de Pesquisa, Análise de Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública (Depaid) é responsável por desenvolver ações de pesquisa (em sua grande maioria, diagnósticos sobre

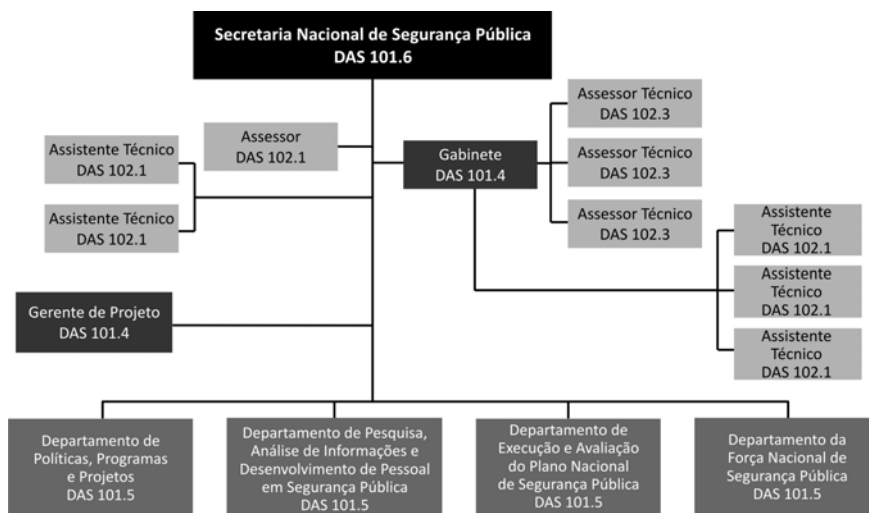
---

<sup>11</sup> Vale registrar que, com vistas a não contaminar as respostas sobre o modo como atuam, não foi feita nenhuma pergunta específica sobre esse contexto, tampouco foi solicitada a realização de qualquer comparação com gestões anteriores – algumas falas surgiram nesse sentido de modo espontâneo.



problemas específicos da área ou avaliações da política ou programas específicos), em parceria com universidades, centros de pesquisa e organismos internacionais; também por ações relacionadas à gestão da informação de segurança pública, considerada outro importante gargalo; e ainda, pelas ações referentes à formação dos profissionais em segurança pública, tendo em vista a grande carência nesse âmbito por parte dos estados, bem como a necessidade de criação de diretrizes nacionais. É também competência desse órgão o desenvolvimento de novas metodologias e técnicas de ensino.

**Figura 2: Organograma da Secretaria Nacional de Segurança Pública**



Fonte: Ministério da Justiça

O Departamento de Execução e Avaliação do Plano Nacional de Segurança Pública é responsável pela implantação das ações contidas no plano. Importante notar que, para tanto, a secretaria conta com o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP). Esse departamento também é o responsável por implantar grande parte das ações do Programa *Brasil Mais Seguro*, presente em alguns estados da Federação. É ainda responsável por elaborar propostas de padronização de equipamentos e edificações policiais, assim como incentivar o uso de novas tecnologias.

O Departamento de Políticas, Programas e Projetos (Depro) é responsável por levar a cabo ações relacionadas a projetos e programas dos quais a Senasp participa, e que podem ser também de responsabilidade de outras secretarias. Parte de suas competências é estimular medidas de prevenção à criminalidade e projetos relacionados ao desenvolvimento de interações entre os organismos de segurança e a população, incluindo ações comunitárias e corregedorias policiais, e cadastro de segurança privada.

O Departamento da Força Nacional de Segurança Pública é responsável por organizar, treinar e convocar a Força Nacional (FN) quando há uma situação de emergência em algum estado. É também de sua alçada o planejamento, a coordenação e a supervisão das atividades quando a FN é convocada. O departamento também é responsável pelas atividades de inteligência e gestão de informações produzidas pelos órgãos de segurança pública.

Há uma distinção, familiar entre os entrevistados, estabelecida entre as quatro diretorias, relacionada à sua lógica de funcionamento. O Depaid e a Força Nacional atuam como “departamentos-meio”, de acordo com alguns entrevistados, pois suas atribuições não teriam relação direta com a atividade-fim da política de segurança, mas sim com condições que permitem realizá-la, como criar condições para que exista informação em segurança pública; que essa gere diagnósticos sobre os problemas; que os profissionais da segurança nos estados recebam capacitação adequada para executar a política; ou, como no caso da Força, reunião de seus membros para atuação em casos específicos quando necessário. São ações que “compõem o cardápio da Secretaria” (Entrevista 8) e, por isso, encontram-se relativamente institucionalizadas, ou seja, sua oferta é relativamente contínua.

O Departamento de Políticas, Programas e Projetos e o departamento responsável pelo Plano Nacional de Segurança, por outro lado, atuam mais diretamente relacionados a atividades-fim da segurança, e estão encarregados de gerenciar projetos “que têm começo, meio e fim” (Entrevista 4). Esses departamentos estão justamente encarregados de criar, gerenciar e executar projetos de segurança de caráter geralmente

temporário. Por isso mesmo, o volume de editais, convênios, transferências e doações que estão encarregados de gerenciar muda, dependendo de uma série de fatores, pormenorizados adiante. Esses burocratas podem atuar, ainda, delineando o formato das políticas que são assumidas nos estados.

“[Realizamos] dois grandes tipos de ação. Ações de indução: é a atuação dos estados por meio do repasse de recurso, repasse voluntário através de convênio; e também a execução direta de ações relacionadas a pesquisas, ensino na área de segurança. Então têm duas vertentes que acabam demandando competências distintas.” (Entrevista 4).

“(…) O *Crack [É Possível Vencer]*: supondo que ele seja um programa exitoso, ele vai em algum momento deixar de ser pauta e vai se fazer outra coisa. Aqui não. Do ponto de vista do que se faz, independente de qual é a pauta do dia a gente é mais ou menos quase atividade-meio. Embora tenha um monte de ação finalística, eu brinco que, do ponto de vista macro da política de segurança, é quase um departamento-meio, porque a gente capacita os policiais para fazerem as ações dos programas, a gente busca informações para subsidiar o desenho dos programas, então é uma coisa bem continuada.” (Entrevista 6).

Os diretores da Senasp coordenam vários projetos e são responsáveis por várias atividades, algo que dificulta a própria descrição dos papéis desempenhados dentro da organização. Além disso, a ideia de que desempenham funções múltiplas (CURRIE; PROCTER, 2003) é bastante presente – os diretores se veem ocupados com tarefas que muitas vezes parecem triviais quando comparadas com desenhar ou executar uma política, como ocorre no nível estratégico, ou na ponta. Assim, as funções desempenhadas parecem altamente fragmentadas entre atividades tradicionais de gerência – planejamento, coordenação e monitoramento – e outras atividades relacionadas a responder a problemas emergenciais no curto prazo.

“Uma parte é bem gerencial, edital, selecionar proposta, fazer convênio, monitora convênio, fiscaliza o convênio. E uma outra parte que é a parte da gente mesmo ‘fazendo coisas’.” (Entrevista 1).

“Há um coordenador geral, coordenador geral de orçamento e finanças, um coordenador geral de fiscalização, de acompanhamento e fiscalização desses convênios. Dentro da coordenação geral, tem a

coordenação de avaliação técnica, dentro da coordenação de finanças temos a coordenação de orçamentos, a parte de programação, que cuida especificamente de toda execução, (...) celebração, minutas, termos, assinaturas, controle, acompanhamento, início da execução...” (Entrevista 3)

“No [programa] *Crack* É possível vencer nós fazemos a aquisição do equipamento e doamos, os fiscais de contrato vão para fazer a avaliação dos equipamentos. E nós estamos em um processo de avaliação da implementação da política. Porque uma das coisas da política é que tem um comitê gestor local, tanto do estado quanto do município, para integração das políticas públicas, e eles têm que nos dar um *feedback*. Claro que isso não acontece em tempo real, até por essa dificuldade do próprio pessoal que temos.” (Entrevista 2).

Os diretores chegam a ter dificuldade em identificar de modo sistemático as atividades que lhes competem, pois não há uma única tarefa específica pela qual são responsáveis, tampouco podem explicar ou definir as competências necessárias para desempenhar bem essas funções.

“O que eu acho que tem é que é muito confuso. Se eu fosse desenhar as competências necessárias para o meu cargo, eu não ia conseguir desenhar, e por quê? Porque tem um conjunto de competências que na prática me parece muito difícil identificar. (...) Na medida em que por excelência é um cargo que deveria ser de pessoas especializadas na área específica da política pública, para que a gente conseguisse desenhar de alguma forma o que se quer durante uma gestão num governo. Ou seja, quais minhas ações continuadas, qual é a política de segurança. (...) É obvio que ela é uma competência fundamental, ou seja, é como se eu estivesse te dizendo, precisa ser alguém que entenda de segurança, que entenda bem da área de capacitação de segurança etc.” (Entrevista 1).

“Primeiro que você tem que ter muita coragem. Segundo faro, liderança, poder de articulação, de diálogo, de convencimento das pessoas.”(Entrevista 4).

“[Algumas coisas] não têm que passar por outra pessoa, eu mesmo tenho que olhar se eles encaminharam aquilo que eu pedi. Então isso é uma coisa. Eu ‘meto muito a mão na massa’ porque temos poucas pessoas e eu preciso saber quais são as dificuldades.” (Entrevista 2).

A rotina de gerentes, por vezes, se confunde com a rotina da primeira linha de gerência:

“Tem determinados momentos de ‘burocracia chão de fábrica’, pelo menos aqui na secretaria, que acaba se confundindo também com essa burocracia nível médio. É uma coisa de você não tem de alguma forma um tipo de estruturação no ministério, não me parece que isso exista em outros ministérios, que faça com que eu tenha setores de apoio e que eu não precise me preocupar com a burocracia *estrito senso*. O que estou querendo lhe dizer? Eu assino aqui milhares de coisas, compras, convênio, um mundaréu de coisas. Eu sempre olho e falo assim: que sorte que eu sou advogado – e ainda assim com medo de coisas que esteja passando.” (Entrevista 1).

“Mais do que ouvir, é preciso ter uma percepção de quais são as dificuldades para poder (...) se relacionar com os estados quando eles me ligam reclamando de algum técnico que não está analisando da forma que eles gostariam a proposta ou a reformulação. Assim como a própria condução da política, as dificuldades em especial, porque sempre temos muitas. Acho que nisso sou diferente, porque eu entro no Siconv, eu olho (...). Eu já consigo desmistificar e eu acho que outros diretores não fazem isso, portanto não sei se sou um bom exemplo para isso.” (Entrevista 2).

Além da distinção entre “diretorias-fim” e “diretorias-meio”, outra divisão aparente na Senasp é entre departamentos chefiados por diretores policiais e diretores “civis”, como no jargão nativo, quer dizer, não policiais. O Depaid e o Depro são dirigidos por “civis”, e o departamento responsável pelo Plano Nacional de Segurança e o responsável pela Força Nacional são dirigidos por policiais. Essa distribuição parece refletir as diferentes posições ideológicas entre esses grupos, que repercutem na divisão de trabalho que se estabelece na secretaria. As diretorias coordenadas por não policiais são mais dedicadas às questões relacionadas à produção da informação e à perspectiva da prevenção à criminalidade, temas caros aos acadêmicos e/ou “ativistas” da área. Já os outros dois departamentos, a cargo dos diretores advindos dos quadros policiais, estão dedicados a temáticas “tradicionais” da segurança pública – são os departamentos relacionados à administração da Força Nacional ou de administração do Fundo Nacional de Segurança Pública.

Essa distribuição pode reduzir o espaço para a discussão interna, o que parece, contudo, ser relativizado pela permanência da maioria desses servidores em suas posições ou outras na Senasp já há muitos anos. Isso teria feito com que “se adaptassem” para essa convivência “e desenvolvessem habilidades de negociação” (Entrevista 5). De todo modo, observam-se grupos que compartilham crenças, valores e propostas, mas que também estabelecem disputas, ou ao menos barreiras, com outros no interior da organização (BEVIR; RHODES, 2002):

“Porque os diretores da Senasp aí estão há muitos anos. O [diretor X], por exemplo, está na Senasp desde 2006, 2007. (...) [Y] está na Senasp desde 2003. Então é gente que tem muito *know how* de Senasp e tem uma capacidade de superar essas questões.” (Entrevista 5).

A rotatividade entre os burocratas de nível médio da Senasp, dentro do recorte da pesquisa, aparenta ser muito baixa. Há poucos concursados<sup>12</sup>, uma maioria de servidores em cargos comissionados sem vínculo. Há muitos colaboradores, que são policiais geralmente das organizações estaduais cedidos ao órgão temporariamente. “São eles que sustentam a política, principalmente com um quadro de redução de equipe como esse (*o atual*)”, relata um dos entrevistados. Para outro, isso reflete um dos principais problemas da Senasp, a falta de uma “estrutura fixa”, o que faz com que se tenha que contar com os colaboradores para se levar adiante a política.

O problema, para um terceiro informante, é que esse é um mecanismo que, em geral, não seleciona servidores “com vocação” – e, neste sentido, “vocação” significaria ter o objetivo mais geral de trabalhar em prol da segurança pública. Diversamente, essa ida para a Senasp seria determinada por uma necessidade muito pontual, a de trabalhar em projeto em específico, de duração temporária. Desses, alguns permaneceram para além do período inicial, e essa é a situação de muitos dos ocupantes de cargos comissionados, convidados posteriormente para

---

<sup>12</sup> Segundo dados fornecidos pela Senasp, essa possui 139 servidores efetivos. Há 65 cargos comissionados, dos quais apenas 10 são ocupados por servidores de carreira (sendo que a Senasp não possui carreira própria) e 16 por policiais. Os demais cargos (39) são ocupados por indivíduos sem vínculo.

assumir cargos de coordenação ou gerência. Muitos apenas deixaram a Senasp quando, no início da atual gestão, houve uma grande redução de pessoal; alguns ainda estão no Governo Federal, provavelmente no próprio Ministério da Justiça, ocupando outros cargos. De todo modo, todos os entrevistados apresentam uma longa trajetória no governo<sup>13</sup>, seja federal ou estadual, e muitos já se encontram na Senasp há um tempo considerável.

O perfil dos profissionais entrevistados também se mostrou bastante específico. Entre aqueles que não são policiais, fica evidente que a Secretaria atrai um profissional engajado no tema, geralmente jurista ou cientista social, com atuação prévia no campo da segurança pública e/ou direitos humanos. Não se exige um treinamento posterior à contratação, embora alguns tenham passado por cursos de gestão voluntariamente. Enquanto isso demonstra a importância de um profissional especializado, também é evidência de uma precarização institucional da política, cuja execução se baseia em colaboradores, e a gestão, em servidores comissionados sem vínculo, mas relativamente estáveis no órgão.

### **O que ocupa o cotidiano dos BMEs da Senasp**

Os diretores da Senasp passam seu tempo absorvidos em várias tarefas, mas principalmente comprometidos com os contatos com as burocracias locais dos estados e municípios, bem como com as corporações policiais, na negociação dos convênios e repasses, análise e fiscalização dos mesmos e, eventualmente, fiscalização *in loco*. Diretores também relatam participar de reuniões com o alto escalão e com outros ministérios, alguns reportam funções de representação internacional, ainda que esporádicas. Mas esses mesmos servidores podem se encontrar, igualmente, tendo que lidar com a contratação de serviços de transporte, alimentação e estadia, necessários ao funcionamento de capacitações ou eventos, por exemplo.

---

<sup>13</sup> Isso é válido inclusive para o caso daqueles que não são funcionários públicos, pois os diretores e coordenadores entrevistados são indicados justamente porque já trabalham no governo (em geral, na própria Senasp) há algum tempo.

Recentemente, torna-se cada vez mais relevante a realização de doações diretas (de equipamentos, por exemplo), o que faz com que a Senasp assuma, entre outras, a atribuição de fazer licitações, tarefa que antes ficava a cargo do ente federado. Também parece haver um aumento paulatino das capacitações diretamente realizadas pelo Governo Federal nos estados e municípios, bem como do treinamento dos técnicos dos próprios entes federados em ferramentas específicas de gestão (por exemplo, treinamento sobre o Siconv<sup>14</sup>, para a gestão dos convênios feitos com a Senasp); e da própria intervenção da Força Nacional. Todas essas ações têm o objetivo de ultrapassar as limitações postas pela ausência de capacidade local, constituindo um movimento de centralização de parte das ações, provocado por uma necessidade de dar maior efetividade à política – por exemplo, “conseguir comprar o equipamento adequado e garantir que ele seja usado conforme a demanda” (Entrevista 6). Em um sentido similar, talvez o acompanhamento extremamente detalhado e cotidiano dos convênios e demais projetos por parte da Senasp seja o principal fator a explicar a alta taxa de execução do orçamento (cerca de 90%, extremamente alto em comparação com outros órgãos de governo).

Na descrição de sua rotina, os entrevistados também relatam que boa parte de seu tempo é gasto com atividades voltadas a responder às demandas dos órgãos de controle. Sua relação com esses é caracterizada como pautada por grande desgaste, prevalência de “posturas de controle”, pouco sensíveis à função e atribuição específicas da Secretaria.

“Com a CGU, a experiência que a gente tem aqui no departamento – e eu vejo a Senasp como um todo –, eu não considero uma boa experiência. Lá não estão se capacitando minimamente para entenderem do negócio, eles são extremamente burocráticos. Eu brinco, eu falo que eles são muito bons em ‘enviesar’ formiga, e eventualmente eles correm o risco de deixarem todos os elefantes passarem. Eu vou te dizer sem ter nenhuma chance de errar que eu devo gastar uns 20 a 25% do meu tempo em função de órgão de controle e geralmente por coisas que são muito comezinhas”. (Entrevista 4).

---

<sup>14</sup> Sistema de Convênios do Governo Federal.



“Às vezes a gente tem uma sensação de que o cara fica com uma lupa na pequena coisa e deixa passar a grande coisa. E a grande coisa não é na lupa, é um outro tipo de raciocínio que faz você pegar a grande coisa. É um raciocínio muito mais analítico do que o da lupa, até pra não brincar com a história da lavagem de dinheiro: num crime de lavagem de dinheiro, os processos são lindos, as notas fiscais estão todas lá... tudo é lindo, está todo organizado. É um outro tipo de inteligência que você tem que ter pra pegar e me parece que a CGU ainda está no ‘Deixa eu conferir a nota... A nota está rasurada, faz de novo’. É como se às vezes eles olhassem pra gente com um olhar de ‘servidor público é corrupto, logo eu estou aqui pra te pegar!’ E eu fico olhando tipo: “Hein?” (...) Porque senão eu vou continuar fazendo errado. Se eu não tiver uma boa assessoria, controle interno (...) as pessoas vão fazer como elas sabem... e isso a gente não tem normalmente.” (Entrevista 1).

“Eu acho que o controle é fundamental, mas o controle não pode estar acima da compreensão da ação. (...) E como tem coisas que eles não conhecem na prática... Eu vi que a Força Nacional tem que discutir com eles se o protetor tal é melhor que o outro. Aí eles gostam, porque eles trazem o protetor, o escudo da Força Nacional para verem, pegarem, sentirem o peso, e isso faz diferença. Mas eu acho que tem uma grande falta de realidade, da “ponta”, de saber como as coisas acontecem. Essa minha colega que foi multada, eu os vi dizendo assim: ‘Não houve dano ao erário público, não houve má fé, mas houve um erro!’.” (Entrevista 2).

Tal relação é dificultada pelo fato de que a secretaria não dispõe de uma assessoria jurídica própria, estando à sua disposição a do Ministério; mas essa não se caracteriza por uma postura colaborativa, suas respostas às consultas são meramente “formais”: “não respondem; não ajudam a solucionar os problemas ou a decidir sobre a melhor alternativa” (Entrevista 1). Ademais, todos os entrevistados protestam que os órgãos de controle realizam “ações fora de sua alçada”, como avaliar o resultado da política, sendo ainda sua visão da avaliação inadequada: “se pode ser tocado e contado”, é visto como uma ação realizada e é bem avaliada. No entanto, os resultados da política de segurança são menos objetivos, conforme explicam:

“Eu até estava explicando para o pessoal do TCU uma vez, eles falaram sobre isso, que ‘– Olha só, lá no Ministério da Saúde...’ Eu digo

assim: ‘– Mas lá no ministério da Saúde tem vacinas para idosos, tem vacinas para crianças, tem políticas. Isso não vai mudar nunca’. Na segurança pública, isso muda o tempo todo. (...) Hoje eu tenho problemas de morte violenta, eu preciso atacar isso. Amanhã pode ser outra coisa, o crime migra. Quando eu começo a trabalhar, estancar a criminalidade em uma determinada área, ele vai migrar dali. E eu preciso estar preparado para quando ele migrar, eu já desenvolver uma nova ação para atacar para onde ele vai.’ (Entrevista 4).

“É muito comum que ela [a atuação dos órgãos de controle] me devore. É muito comum que a competência técnica acabe sendo em alguns momentos a menos necessária, porque o que você precisa é brigar com o TCU (...). Mas você não tem ninguém para te defender, e você tem que conseguir fazer a compra... É ruim. A falta dessa estrutura mínima de apoio faz com que a gente perca em termos de potencial de realização do negócio em si.” (Entrevista 1).

Alguns entrevistados desenvolveram, no entanto, mecanismos para se antecipar aos órgãos de controle, relatando menos transtorno:

“Sim, é importante [o controle da CGU]. (...) Mas é importante porque tem que ser uma forma de apoio, de nós, inclusive, de trabalharmos em parceria com eles em termos de procedimentos.” (Entrevista 7).

“O que nós estamos fazendo nessa gestão é: nós não esperamos o controle vir e detectar alguma irregularidade, algum equívoco, algum erro, alguma coisa que possa acontecer. Nós nos adiantamos e vamos até o controle, dizendo o que pensamos e alinhamos com eles algum entendimento para fazer o mais correto possível. Para ter menos gargalos para eles na fiscalização, e para nós, que somos os atores principais, na execução.” (Entrevista 5).

Seja como for, é importante notar que os recentes movimentos de reforma na administração pública, em muitos casos, acabaram por promover visões de contínua suspeição acerca dos servidores públicos. Se, por um lado, a instituição de controles visa à proteção do interesse público e ao necessário controle das atividades da burocracia, por outro, a literatura aponta que governos acabaram por experimentar, em consequência, perda de atratividade dos empregos públicos e, principalmente, de confiança por parte dos servidores (KELLOUGH; NIGRO, 2002; CONDREY; BATTAGLIO, 2007 *apud* CHEN; BOZEMAN, 2014: 553). Quando agências

governamentais estão sujeitas a grande escrutínio, excessiva supervisão ou normatização (RAINEY; BOZEMAN, 2000), é provável que se contamine a percepção dos servidores também sobre o grau de autonomia encontrado na administração pública. Voltaremos a esse ponto adiante.

### **A percepção sobre o seu trabalho: o BME “ativista”**

Outra dimensão ressaltada nas entrevistas e associada à discussão anterior refere-se à percepção de um inadequado reconhecimento de seu trabalho.

“Eu acho que, primeiro, não é fácil de conseguir gente que queira trabalhar no Governo Federal, os salários são muito ruins. Isso em termos de pensar em pessoas que tenham perfis mais propositores, pessoas mais importantes na segurança pública. (...) As pessoas têm uma ilusão: ‘Tem um status, trabalha no Governo federal’. Isso não tem glamour nenhum.” (Entrevista 2).

Os entrevistados sentem que, por mais que apliquem suas habilidades, não há reconhecimento desse esforço, aspecto também salientado por Chen e Bozeman (2014)<sup>15</sup>. Segundo a percepção dos informantes, uma questão adicional é que a política é implementada, de modo significativo, por especialistas que não podem ser facilmente substituídos.

“A área de execução é uma área muito sensível, uma área muito técnica para se trabalhar. Você não consegue profissionais assim em qualquer lugar. Por isso que, em alguns lugares, não se troca muito esses profissionais da área de execução, porque é muito técnico.” (Entrevista 8).

Não obstante, reconhece-se claramente um sentimento de compromisso, uma visão de “dever cívico”. Trata-se de uma percepção que recorrentemente se associa a esse sentimento de que “se eu não fizer,

---

<sup>15</sup> “O desencorajamento, como resultado de um clima afetivo negativo, pode atrapalhar a motivação do indivíduo e suas atitudes, como satisfação no emprego, envolvimento na tarefa e compromisso organizacional (THORESEN *et al.*, 2003). A teoria e a prática também sugerem que o constrangimento, pressão, dor, inveja e ressentimento são frequentemente produtos derivados (...).” (CHEN; BOZEMAN, 2014, p. 553).

ninguém mais vai fazer” (Entrevista 2), também identificado e analisado por Oliver<sup>16</sup> (1984).

“Eu acho que quando eu vim para o Governo, não para a Senasp, eu logo reparei que, se deixasse, eu trabalharia o tempo inteiro por demanda. Eu fiz uma lista ‘Faz sentido para eu estar no Governo desde que...’. Então ainda que seja 15% do meu tempo, eu tenho que ter o tempo que é para eu fazer o que eu acho que tem que ser feito. De vez em quando eu ‘tico’, ainda que seja uma coisa burocrática – como quando, depois de dois anos, nós conseguimos fazer a Portaria Interministerial com as Diretrizes sobre o Uso da Força, que para mim era uma coisa caríssima. (...) não era uma pauta prioritária nem da Senasp e nem da SDH, mas fomos eu e mais três ou quatro pessoas que entendíamos essa pauta como uma pauta importante e fizemos. Ainda que o resultado dela não tenha sido tão valorizado internamente, foi um ‘ticozinho’ na minha lista. Eu tenho muita clareza que tem coisas que eu quero e preciso fazer.” (Entrevista 1).

“Não há incentivo não [*para manter os profissionais nos cargos*]. [- *Então porque que ficou no cargo?*] É a vontade de trabalhar com o que se conhece.” (Entrevista 5).

“Eu acho que é por gostar de trabalhar nesta área. Porque é uma área bem fascinante... E desafiadora... Estressante, mas desafiadora.” (Entrevista 6).

Os servidores reafirmam seu comprometimento; explicam que continuam por se sentirem desafiados, mas também por não acreditarem que outra pessoa está disposta a fazer o mesmo. Oliver (1984) também observou essa crença, de que a participação de outros na produção de um bem público é difícil, tanto mais quando os resultados são menos tangíveis, em particular em curto prazo, como é o caso da segurança pública.

À luz de mensagens ubíquas de que são ineficientes, somadas à dificuldade de se ter bases objetivas para instituir o controle e à precá-

---

<sup>16</sup> Oliver baseia sua análise em entrevistas feitas com participantes em associações de bairro, movimento social de caráter voluntário, caso diverso do aqui analisado. Contudo, estamos partindo do entendimento de que o ativismo pode ocorrer dentro e fora do Estado, seguindo Abers (2011), e nesse sentido, o argumento se aplicaria ao caso dos BMEs da Senasp.

ria institucionalização da política, especialmente refletida na ausência de um corpo técnico adequado e suficiente, o cenário e ambiente não parecem favoráveis para os burocratas de nível médio da Senasp desempenharem suas atividades. Ainda assim, tendo como atividade fundamental a articulação e a negociação, encontram espaço para um tipo de inovação incremental e colaborativa (KURATKO *et al.*, 2005), como indicaremos a seguir.

### **Negociação e articulação: o espaço para a *agência situada***

Para Bevir e Rhodes (2008, p. 3), os indivíduos são “agentes situados” que refletem sobre suas crenças e agem por razões próprias, mas apenas contra o pano de fundo de “tradições herdadas”. Ou seja, por um lado, os agentes encontram-se necessariamente situados em contextos históricos; isso significa, por outro, que não se pode tomá-los como “fenômenos naturais”, devendo-se olhar para essa estrutura ou “tradição” como um constructo pragmático. As tradições também podem ser vistas como resultantes de consequências não pretendidas das ações de outros agentes, as quais constituem um mundo social que se apresenta como um “dado” ao indivíduo (BEVIR; RHODES, 2008, p. 5-8). Desse modo, influenciam a ação – mas não a determinam –, pois o sujeito não cria seus próprios fundamentos ou experiências, raciocínios, crenças e ações com significado fora de um contexto social.

Assim, ao rejeitar a ideia de autonomia – ideia que se referiria a sujeitos que pensam e agem somente com base em sua razão e comando –, Bevir e Rhodes distanciam-se (também) de uma perspectiva estruturalista, uma vez que seria possível defender a possibilidade de *agência*, mesmo sem autonomia:

Negar que os sujeitos possam escapar de toda influência social não significa negar que possam agir de modo criativo por razões que lhes façam sentido. Ao contrário, devemos falar em *agência* se e somente porque não podemos separar e distinguir crenças e ações por referência ao seu contexto social, pura e simplesmente. Diferentes pessoas adotam diferentes crenças e atuam de modo diferente contra o pano de fundo de uma mesma estrutura social. Logo, deve haver um

espaço nas estruturas sociais em que os indivíduos decidam que crenças ter e que ações realizar. (BEVIR; RHODES, 2002, p. 140).

Assim, os sujeitos tanto desenvolvem, rejeitam ou adaptam a tradição ou o contexto herdado, quanto selecionam crenças e ações particulares, criando novos repertórios, os quais podem transformar a estrutura social. É nesse sentido que trataremos também do tema da inovação, neste capítulo.

Na descrição das ações da burocracia de médio escalão da Senasp, ganha relevo, na fala dos entrevistados, a importância do papel de coordenação e negociação exercido por eles. Essa necessária articulação para tornar a política efetiva envolve, muitas vezes, a solução de gargalos de distintas naturezas existentes nos estados e também nos municípios.

Assim, a intervenção da secretaria se pauta, por exemplo, na capacitação dos profissionais de segurança pública, que, em muitos locais, é inexistente; no levantamento de informações básicas de segurança pública e sistematização para construção de diagnósticos; na intervenção específica e focalizada em locais onde as dificuldades e os indicadores criminais são mais agudos; ou mesmo na própria capacitação dos gestores locais para executar os recursos provenientes do Governo Federal, entre outros.

“Por causa da autonomia dos estados, não conseguimos implantar diretamente. Por isso falamos em induzir, fomentar, apoiar projetos. Não conseguimos dizer: ‘– Você vai fazer isso...’ (...). Nós articulamos através de pesquisas que são feitas em várias regiões, estados e municípios, e dentro dessas pesquisas, elaboramos o diagnóstico e passamos para nosso gestor maior, e nossos gestores vão até os gestores dos estados e apresentam a pesquisa, o diagnóstico da pesquisa e dizem que ‘Estamos com problemas assim, aqui e ali. Como política de segurança pública do Governo Federal, nós estamos mais preocupados com isso e queremos apoiar esse projeto, que pode dar mais impacto nacionalmente’ e os convidamos para o projeto.” (Entrevista 4).

“A mesma problemática que temos no Poder Executivo da União é a problemática que se tem nos estados. Nós, nos estados, não encontramos a área meio, que é a área que deveria fazer o planejamento, fazer as compras, fazer a distribuição e controlar isso, os estados não a têm. Essa área administrativa funciona com essa rotatividade.

Você tira um policial militar da rua, tira um policial civil da rua, tira um bombeiro da rua para fazer isso, mas ele não fez o concurso para isso. Ele está ali pela sua *expertise* que pessoalmente ele buscou, ele está ali, mas não quer ficar ali. Ele fica um tempo ali, ele sai e vem outro, ele vai e vem outro. Essa rotatividade é um problema muito grande.” (Entrevista 3).

Para garantir sua atuação, os gestores desenvolvem métodos de negociação que permitem às políticas alcançarem efetividade. Encontram-se em posições que “requerem que os burocratas se tornem negociadores entre *stakeholders* e é sua capacidade de negociação com as diferentes agências e interesses que permite à política ter resultados” (BEVIR; RHODES, 2008). Vários são os mecanismos: desde conversas por telefone ou e-mail, ou outros, como “sistema de dados *online*, encontros, seminários, reuniões, debates com as academias de polícia, apresentação de resultados do estados, etc.” (Entrevista 2).

Além da interação com os atores estaduais e municipais relacionados à execução local da política de segurança, os BMEs da Senasp interagem com uma rede de atores internos e externos ao Estado, incluindo não apenas outros ministérios, mas também institutos de pesquisa, ONGs e organismos internacionais. A relação com outros ministérios proporciona o desenvolvimento de políticas de caráter intersetorial e pode eventualmente demandar a intervenção de outro órgão, como veremos adiante.

“É mais uma situação que depende muito da capacidade de negociação e articulação dos BMEs. Esse departamento tem... digo de A a Z do alfabeto, podemos colocar várias ações, porque toda interlocução com outros ministérios, principalmente pensando na área da prevenção, por exemplo, Secretaria de Diretos Humanos, nós temos um trabalho com o Comitê Interministerial de População em Situação de Rua; Comitê Interministerial da População LGBT. [Na área da] criança e adolescente, você abre um leque: tem a questão do adolescente infrator; a criança e adolescente vítima da exploração sexual infanto-juvenil, e outras. Participamos de fóruns e tentamos trazer essas informações para dentro das nossas ações de prevenção.” (Entrevista 2).

“Pensando de outros ministérios, acho que temos parceiros que são bem privilegiados. Acho que a Secretaria de Políticas para as Mulheres

(SPM ) é um parceiro privilegiado, a secretaria geral, a Seppir (Secretaria Especial da Promoção da Igualdade Racial), o Ipea. A Secretaria de Direitos Humanos (SDH) é eventualmente com quem a gente faz mais interlocução, e agora em especial o Ministério da Saúde, embora não seja um parceiro frequente. Mas eu acho que são os ministérios que a gente mais aqui no departamento se relaciona.” (Entrevista 1).

“Porque de alguma forma uma parte dos custeios são dos ministérios de segmentos vulneráveis, em que a questão da segurança é particularmente importante, seja pra proteger ou seja para pensar o tema do policial que viola. Então a questão dos dados ou de como capacitar esse policial pra melhorar a atuação dele na ponta são duas pautas necessariamente existentes em todos esses diálogos. Então a gente tem essas linhas de diálogos bem estabelecidas, bem funcionais.” (Entrevista 7).

De outra parte, a interação com a sociedade civil é reduzida; assume-se como rarefeita, em particular com o Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp), que, não obstante, consideram importante. Essa omissão contrasta com o diálogo rotineiramente estabelecido com os conselhos dos secretários estaduais de segurança pública, e com os conselhos de comandantes e chefes de polícia, o que denota o papel central desses atores e, em especial, das corporações na atuação da secretaria.

“...tem o Conasp, que tem vários representantes, mas na verdade eu trato com as instituições de segurança pública”. (Entrevista 5).

“É mais restrita a articulação no âmbito dos próprios conselhos. Por exemplo, nos conselhos de população em situação de rua têm pessoas representando a sociedade civil. Aqui na Senasp mesmo nós não temos. O ministério não tem essa prática aqui na Senasp. Nós não temos e nem temos autorização para fazer.” (Entrevista 2).

“Agora a relação da Senasp com a sociedade civil, eu não conservo muito boa relação não. Temos o Conasp, que, em tese, seria por excelência o *locus* ali de interação com a sociedade civil, mas não é. É uma coisa 100% isolada da Senasp, nós mesmos, os diretores, não sei se alguém vai te falar algo diferente, mas eu fui uma ou duas vezes no Conasp. Às vezes eu sei pelo *site* que o Conasp está deliberando ou discutindo um assunto que tem a ver com meu departamento e eu sequer fui chamado para dizer quais as ações que o departamento tem em relação a esse assunto. Então é uma interação pequena. Eu venho [*de outra secretaria*], e lá era muito forte a relação com a



sociedade civil, não era uma pauta muito tranquila, havia muita briga, puxões de cabelos, mas era uma coisa muito OK, aqui não é. Aqui é uma coisa ainda focada nos conselhos, dos secretários, dos comandantes, dos chefes de polícia.” (Entrevista 1).

Também é mencionada a interação, também pouco frequente, e de mais recente início, com organizações da sociedade civil que lidam com “segmentos vulneráveis”, principalmente no contexto do desenvolvimento de projetos especificamente voltados a esse público.

“No Pronasci, que são ações preventivas, que eu vou até a sociedade, eu vou até os pontos mais vulneráveis, que eu tenho que chegar até lá, aí sim eu preciso dessa sociedade organizada para tentar desenhar alguma coisa, tipo o Mulheres da Paz e o Protejo, que é a proteção dos jovens, carentes e viciados etc. Nós precisamos ir lá para entender. Precisamos de quem? De quem cuida deles, quem está organizado e cuidando deles para sabermos no que podemos ajudar.” (Entrevista 2).

Por fim, há um relacionamento intenso com universidades e centros de pesquisa, devido às parcerias para a produção de diagnósticos e avaliações. Alguns entrevistados indicam que se construiu ao longo dos anos uma rede que é informal, mas estável, e os acadêmicos têm servido como “informantes ou consultores privilegiados” da Senasp, importantes para esses burocratas no sentido da construção de uma comunidade epistêmica que contribui para a consistência das ações e políticas da secretaria, e para a legitimidade em sua atuação. Aparentemente, esse relacionamento mais próximo com a academia se adensa a partir de 2003, segundo um dos informantes, mas se encontra mais rarefeito no atual momento. Seja como for, essa tende a ser uma característica das novas burocracias de nível médio, para quem as redes interpessoais em geral têm servido como meios-chave para identificar problemas, conhecer novas soluções e se relacionar com especialistas, “to navigate the more formal decision pathways across the governmental agencies they populate”<sup>17</sup> (ALEXANDER *et al.*, 2011, p. 1274).

Outros importantes atores com quem se relacionam as burocracias de nível médio são organizações internacionais, como PNUD, BID,

---

<sup>17</sup> “Para navegar nas vias de decisão mais formais entre os órgãos governamentais em que se situam”.

entre outros, parceiros na implementação de projetos e ações, “que poderiam ser desenvolvidos pela própria Senasp, mas que não são por causa da falta de gente” (Entrevista 8). Em suma, essas parcerias tanto inserem o órgão em outra rede relevante quanto “permitem à Senasp fazer o que tem que fazer” (Entrevista 6), sendo outra das alternativas criadas para enfrentar o problema da falta de recursos humanos.

Não existe contato direto com políticos – por exemplo, com o poder legislativo – entre os burocratas de nível médio. Com os políticos locais, como prefeitos e secretários estaduais, trata-se de uma articulação que, em geral, é feita pelo próprio gabinete, seguindo-se, portanto, a hierarquia. Confirma-se, assim, outra tendência apontada na pesquisa de Alexander:

Outro padrão relativo aos papéis-chave desempenhados nas redes que se destaca é a posição periférica de políticos nos tipos de rede. (...) dado o seu papel na definição da política e na orientação geral estratégica do governo, esperávamos que os políticos figurassem com mais destaque nas redes estratégicas de informação, em particular. Os resultados sugerem que, em comparação a outros atores internos, os políticos exercem sua principal contribuição aos governos dentro dos limites dos processos formais e, comparativamente, não têm importância no mundo informal da partilha de recursos (ALEXANDER *et al.*, p. 1287-1288, 2011).

Seja como for, as redes de negociação aumentaram o escopo de influência desses gestores intermediários, e isto é influenciado, em primeiro lugar, pelo próprio desenho vertical e transversal da política, ou seja, pelo recorte de competências imposto pelo pacto federativo e pela necessidade de executar ações e projetos transversais, de modo coordenado com outros ministérios ou secretarias de dentro do próprio governo. Essa intensa articulação ocorre a despeito do grande conjunto de limitações existentes, incluindo possíveis amarras impostas pelos burocratas seniores. Nesse sentido, reflete o espaço de atuação construído por esses burocratas de nível médio, sob o pano de fundo de um contexto institucional, organizacional e político extremamente adverso. Essa dimensão é fundamental para avaliar, ao fim e ao cabo, se essa burocracia de nível médio realiza um papel político ou meramente

burocrático e qual a efetiva posição desse grupo na hierarquia organizacional.

Antes de se chegar a uma conclusão sobre esse aspecto, vale considerar que, de modo geral, a literatura tem apontado que uma administração pública mais efetiva se apoia na construção de fluxos de informação e no estabelecimento de canais de comunicação interpessoais. Esses permitem construir convergências com atores centrais em termos de aconselhamento e informação estratégica, ou com atores considerados não centrais na hierarquia das organizações, mas fundamentais para tornar a política efetiva. As seguintes falas constituem exemplos dos tipos de relações construídas, em diferentes dimensões de atuação:

“Nós estamos fomentando, e fazemos uma indução de uma política que os estados já têm, e que não têm recursos financeiros para aportar algumas ações. A Senasp faz isso dentro das suas condições, trabalha em conjunto com os estados para isso. A capacitação, hoje, a Rede EaD que temos, é a maior rede do mundo na área de segurança pública. Temos em torno de duzentos mil servidores todo ano sendo capacitados para a área de segurança pública, especificamente para a área de segurança, para a gestão, para todos os processos que são feitos dentro das instituições da segurança pública.” (Entrevista 6).

“Desenvolvemos uma política para tentar atender aqueles entes [federativos] que estão mais necessitados. Tem uma tecnologia nova para ser inserida dentro da segurança pública e que vai diminuir a quantidade de recursos humanos dos estados. Para estarmos fazendo a mesma ação, nós tentamos induzir essa política, muitas vezes a compra dos equipamentos e entrega para eles, ou fazemos por meio de convênios, ou transferência voluntárias para eles adquirirem por lá mesmo.” (Entrevista 4).

“Até pouco tempo, só nós trabalhávamos com o município – de que forma o município poderia, no âmbito da segurança pública, trabalhar na prevenção, aproximando mais essas secretarias municipais (de esporte, cultura, saúde, educação, assistência social) (...). Nós sempre trabalhamos com essa indução de projetos, efetivamente repassando dinheiro pros estados e pros municípios trabalharem isso localmente.” (Entrevista 2).

“E agora estamos propondo para o ministro e para os outros órgãos federais uma segunda parte do programa potencializando a parte de articulação entre os entes federados. Isso é uma das coisas. Nós fazemos encontros regionais, de quatro em quatro meses, pelo menos, nós reunimos.” (Entrevista 5).

Assim sendo, e posicionando-se de modo central quanto às informações, tanto com relação ao alto escalão quanto às burocracias e atores políticos regionais/locais, os BMEs da Senasp parecem capazes de alterar ou influir significativamente sobre o desenho e os resultados das políticas de segurança. Em situações como corte de gastos, por exemplo, – decisão que é tipicamente tomada pelo alto escalão – há grande espaço para influenciar as decisões sobre *onde* o corte será feito e *quais* serão as prioridades, por parte dos burocratas de médio escalão dessa secretaria.

“Na verdade, a nossa indução para o planejamento orçamentário é dentro daquele planejamento do que eu vou executar para o próximo ano. Quando eu faço o planejamento executório para o próximo ano, eu justifico que eu vou fazer tantas ações. Dentro do ‘Brasil Mais Seguro’, o que vou fazer: eu vou conveniar com mais quatro estados e dentro desses quatro estados eu preciso de Perícia, eu preciso da Polícia Civil, eu preciso dos Bombeiros, eu preciso da Polícia Militar. E dentro dessas instituições, o que eu preciso comprar? Eu elenco a necessidade deles e faço um orçamento. Dentro disso vêm os limites. Nós mandamos para o Ministério, e eles respondem: ‘Você não terá duzentos milhões para o Brasil Mais Seguro, porque o ministério tem tantos milhões e precisa dividir em tantas Secretarias, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal. Você vai ter cento e cinquenta milhões ou cento e vinte milhões’. E você tem que refazer isso e ver dessas ações de prioridades que você elencou, tirar aquelas que terão menos impacto, refazer. É nisso que induzimos. Não que tenhamos poder de dizer o que é. Mas temos o poder das ações de diminuir, tirar de algum lugar, tirar orçamento de algum lugar, deixar tal política para o próximo ano, e essa ver qual é mais importante, verificar o que é o mais importante agora, este ano. Esse tipo de coisa somos nós que indicamos para a Secretaria Executiva.” (Entrevista 4).

“[*No que se refere à fiscalização dos convênios*] Hoje elegemos prioridades. Como não conseguimos estar em todos os lugares ao mesmo tempo, elencamos prioridades. E dentro dessas prioridades é que vamos fazer o processo de acompanhamento e fiscalização.” (Entrevista 3).

Os entrevistados são responsáveis pelo ajustamento, redesenho dos projetos e indicação das prioridades. Influenciam, assim, a tomada de decisões do nível estratégico. Outro exemplo é referente à fiscalização dos convênios estabelecidos, sendo que a decisão acerca dos locais a serem monitorados fica a cargo da BME. Fica evidente também, no caso dos projetos prioritários, como os burocratas de nível médio possuem um papel integrador, consolidando as decisões advindas do nível estratégico e traduzindo-as, conformando-as às necessidades locais.

A fala a seguir se refere a um dos projetos considerados prioritários, o Brasil Mais Seguro. A fala posterior, a um serviço que lida diretamente com o cidadão. Ambas refletem a influência que podem exercer os BMEs da Senasp, tendo em vista seu posicionamento estratégico no que se refere à produção e concentração de informações – são quem recebe e conhece os dados, os diagnósticos das pesquisas e os principais contatos dos municípios e estados. Com essas informações, é possível influenciar o desenho da política, ou redesenhá-la, modificando o padrão de atuação.

“Eles queriam que tivéssemos um Plano como teve o governo passado. Um plano desenhado de segurança pública, com ‘carnezinho’, mas essa gestão optou por trabalhar diretamente com focos diferenciados. Quando começamos não existia o ‘Brasil mais Seguro’ (...). Nos diagnósticos foi visto que a violência na criminalidade estava aumentando, e precisávamos criar um projeto, criar um programa. Se eu tivesse uma coisa desenhada, teria que redesenhar, ficar o tempo todo mudando. Então, trabalhamos com programas prioritários. Nós temos que criar um programa para estancar essa criminalidade violenta. O que fazer? Reunimos os técnicos, desenvolvemos o programa, fazemos a pesquisa, vemos o que tem no diagnóstico, fazemos todo o desenvolvimento da política para atacar esse ponto específico.”(Entrevista 4).

“... [sobre o Sistema de Informação ao Cidadão (SIC)] isso é uma coisa nova, então sou eu que despacho. É principalmente por causa dessa quantidade de anos, estou no quinto secretário, eu tenho uma visão mais ampla da própria Senasp, e muito da condução das coisas, de como trabalhar com os estados, com os municípios, na condução da política.” (Entrevista 2).

A burocracia de nível médio influencia e regula também, como vimos, as decisões da ponta, no caso, os implementadores locais. Esse aspecto da inovação, assumido pelos BMEs da Senasp, é possibilitado pela interação dessa burocracia com uma grande diversidade de atores, dentro e fora do governo, importantes para a implementação da política. Dessa interação surgem espaços de decisão e inovação – agência situada –, circunstâncias em que os BMEs são provocados, seja por necessidade evidenciada ou por um constrangimento a desenvolverem uma nova ação, um novo protocolo ou uma nova diretriz<sup>18</sup>.

Não obstante os burocratas da Senasp tenham desenvolvido mecanismos em seu relacionamento vertical, há grande dificuldade no relacionamento intragoverno. Parte do êxito da coordenação nesse âmbito intersetorial se deve à existência de um ator superior que “cobra resultados”. O papel de coordenação recentemente desempenhado pela Casa Civil é apontado por todos os entrevistados como distintivo e extremamente relevante. São citados a esse respeito a coordenação dos programas considerados prioritários pela Presidência da República, que são de responsabilidade da Senasp, mas feitos em articulação com outros ministérios. A intervenção da Casa Civil desde o ano de 2013, com reuniões mensais com os atores dos diferentes órgãos, aparece como estratégia eficaz para o desenvolvimento das pactuações necessárias, e essas reuniões passam a ser referência inclusive na articulação que se busca estabelecer fora do governo.

“Porque que melhora a ação? Eu chego à Casa Civil e vou demonstrar a necessidade de um aumento de limite, de um aumento de crédito, de

---

<sup>18</sup> Esses espaços surgem, também e principalmente, por essa burocracia ter se desenvolvido, desde a criação da secretaria, como atores privilegiados de recepção, discussão e disseminação de informações relevantes. O próprio desenvolvimento acadêmico no campo da segurança pública, no Brasil, ocorre de forma expressiva no momento de maior desenvolvimento da Senasp, e se alimenta em parte do conhecimento que é produzido nesse órgão (LIMA, 2006; GODINHO, 2011). Os burocratas de médio escalão transitam entre esses espaços, o do Estado e o da academia, ao longo de todo esse período. Contudo, por mais contraditório que possa parecer, essa situação é facilitada pela pouca institucionalização da política, sendo que esse espaço pode se reduzir uma vez que a Senasp passe a ser ocupada por servidores de carreira, não “ativistas”.

um aumento de recursos maior para aportar uma determinada ação dentro do programa prioritário. Então eu consigo ter um canal aberto o tempo todo para resolver esses problemas para os quais eu não tenho gerência nenhuma. Com esse canal aberto, eu tenho gestão direta, praticamente. A Senasp acaba tendo uma indução direta de um problema que nós não conseguimos gerir.” (Entrevista 1).

“E nessa mudança de postura, pensando em estabelecer governança, essa ideia é muito melhor. Porque temos que entender a ideia de governança que eles estão passando, para que possamos implantar aqui e tentar fomentar isso para que seja implantado nos estados. Porque, assim como falamos sobre a indução, o fomento, eu não consigo implantar nada nos estados diretamente. Se eu tiver uma governança aqui, eu preciso que os estados também tenham um conceito de governança implantada, para que nós possamos, em conjunto, fazer este tipo de ação.” (Entrevista 5).

“Eu acho que o papel da SAM [Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil], embora às vezes seja muito chato – porque realmente o papel dela é ser chata –, é um papel a princípio que eu gosto muito, que é exatamente esse papel de articulação. Porque quando a gente vai para outros ministérios é muito difícil em algumas circunstâncias o acordo. (...) O trabalho em particular que a gente está fazendo com o Ministério da Saúde, agora finalmente a coisa engrenou, mas depois de um ano, foi muito difícil! Um ministério que é difícil de trabalhar em parceria. (...) Nisso a SAM é muito boa com essa questão de fazer uma mediação etc.” (Entrevista 7).

“Essa desburocratização... Nas reuniões que existem você avança meses. Porque eu vou lá em uma reunião e exponho todos os meus problemas, todas as minhas dificuldades. É uma desburocratização.” (Entrevista 4).

“Com a criação de projetos prioritários, ela dá um norte. Você não dilui recursos em vários projetos. Tem um norte para você, para a área de execução.” (Entrevista 6).

## Discussão e algumas conclusões

A teoria interpretativista de Bevir e Rhodes (2002, 2008) busca estabelecer uma explicação intermediária entre uma abordagem estruturalista e individualista. Ao estabelecer esse meio termo, essa perspectiva

rejeita a consideração de estruturas com capacidade excessiva de controlador e determinar o comportamento individual, assim como “indivíduos excessivamente subjetivos”. Bevir e Rhodes denominam esse espaço de agência situada, em que a autonomia é constrangida pela estrutura e a ação política se torna uma prática cultural, que depende dos significados das ações incrustados nos contextos sociais. A estrutura, por sua vez, é caracterizada como tradições herdadas, que são modificadas quando dilemas – ideias novas, por exemplo – confrontam a estrutura. Nesse contexto, sujeitos têm a capacidade de escolher entre diferentes convicções e cursos de ação, e têm a oportunidade de inovar, caso possível.

A estrutura pode se explicitar de quatro grandes formas: na forma de tradições, redes de crenças que influenciam ações; pode consistir em um subconjunto de dilemas, que confrontam as tradições; pode ser representada por práticas culturais que advêm das ações dos indivíduos, e que se colocam como “fatos sociais objetivos”; ou na forma de consequências não pretendidas das ações dos sujeitos em geral. O agente navega por essas estruturas, determinando suas ações a partir dos limites que elas oferecem; e o nível de limitações ou constrangimentos determina o maior ou menor espaço para inovação. De todo modo, todos os indivíduos são agentes situados, que inovam, mesmo sem autonomia completa (BEVIR; RHODES, 2008, p. 6; BEVIR; RHODES, 2002, p. 142-ss).

Nessa perspectiva, tanto o poder quanto a autonomia são entendidos de modo relacional, sendo que uma tradição de atuação específica ou mesmo a atuação de outros atores restringe a possibilidade da agência. Seguindo Bevir e Rhodes, o estudo de caso aqui empreendido se pautou por investigar como determinadas tradições, dilemas e estruturas restringem a atuação dos burocratas de nível médio da Senasp. Nesse sentido, tratamos de compreender tanto as capacidades de ação quanto de resistência: como, sob um pano de fundo tão adverso, esse conjunto de atores transforma funções originais com sua experiência; como crenças e ideias, trazidas tanto por sua bagagem “ativista” quanto pela rede de relacionamentos e parcerias que constroem, impactam e oxigenam a política pública (BEVIR; RHODES, 2002, 2008).



Obviamente que o recorte delimitado para este estudo não tem a ambição nem abrangência necessária para se estabelecer uma narrativa completa, tampouco pode pretender cobrir toda a trajetória histórica de criação (ou contínua recriação) da Senasp e da própria atuação federal no campo da segurança pública. A despeito disso, tentou lançar luz a uma dimensão pouco saliente, a da rotina dos implementadores da política pública, e como fatores dessa dimensão são relevantes e impactam, de modo positivo ou negativo, sua atuação e, em última instância, seus próprios resultados.

As autodescrições dos burocratas de nível médio da Senasp acerca dessa rotina foram as principais evidências consideradas neste estudo. Por meio da fala desses atores, o contexto social em que se encontram é explicitado, seu escopo e forma de atuação. Seu contexto social se encontra marcado, em primeiro lugar: i) pela herança institucional, que determinou um contexto permeado por um conjunto variados de sistemas e organizações frouxamente articulados; ii) pela resposta política encontrada, a tentativa de se instituir uma “política nacional” pautada pela indução da atuação dessas organizações; e iii) pela trajetória dessa própria política e da agenda da segurança, altamente descontínuas e marcadas por períodos de priorização/despriorização por parte do Governo Federal. Em consequência, determinou-se uma contínua necessidade de renovação da atuação operacional face às variadas adversidades encontradas nos distintos momentos políticos vivenciados desde a criação do órgão.

A pesquisa evidencia que os burocratas de nível médio da Senasp se encontram, sim, posicionados de modo privilegiado, no sentido de absorver e sintetizar informações estratégicas, interpretá-las e canalizá-las em direção ao topo da organização. Têm capacidade para afetar, com isso, as visões do nível estratégico, e não raras vezes suas interpretações são utilizadas como fundamento para a tomada de decisões. Esta BME também tem a capacidade de redesenhar as decisões estratégicas, facilitando ou adaptando-as, construindo alinhamento, traduzindo estratégias amplas em comportamentos operacionais de curto prazo, tornando possível sua execução ou mesmo mediando a visão do topo e a

realidade operacional. Nesse sentido, acaba por exercer capital influência também sobre a ponta ou sobre a burocracia executora, que geralmente se encontra no nível local, no nível dos demais entes federativos. Em outros casos, mais raros, o exercício dessa influência chega a tomar a forma de uma estratégia deliberada, que surge no próprio nível da BME e que praticamente independe do nível estratégico.

Em suma, sua atuação é fundamental para a coordenação eficaz dos diversos atores e sistemas compreendidos na política de segurança. As dificuldades existentes se devem, contudo, justamente por ser este – a coordenação – o principal fim desta “política nacional”. Isso porque desempenhar coordenação, articulação, concatenação de funções depende de consistência e institucionalização – o que é distinto de excessivo controle e normatização. Sem isso, o papel de coordenação das burocracias de nível médio se enfraquece e compromete a eficácia da política.

Este estudo aponta, por um lado, para a capacidade de influência desses atores intermediários, mas chama a atenção, sobretudo, que esta depende não apenas de sua capacidade e sensibilidade para compreender o contexto estratégico no qual se insere a política nacional de segurança, mas também do nível de conflito com os profissionais responsáveis pelas operações cotidianas – por exemplo, com a burocracia local, com as corporações policiais<sup>19</sup>, com o sistema de justiça criminal – e do seu posicionamento na estrutura organizacional – no caso, a priorização da agenda da segurança e da própria Senasp no interior do Ministério da Justiça.

O primeiro aspecto, como já ressaltado, diz respeito à própria intenção original da política de romper com o padrão de atuação tradicional e com o monopólio de organizações históricas na área, como as polícias e a justiça. O segundo tem a ver com o fato de que o espaço para a agência situada, encontrado pelos BMEs da Senasp, ocorre apenas em

---

<sup>19</sup> “Em algumas áreas de políticas públicas, (...) algumas categorias têm maior poder para se opor aos comandos da BME do que outras”. Além disso, “quando não há convergência entre a categoria BME e aquela sob seu comando, sendo essa ‘poderosamente autônoma’, mais difícil será a implementação de políticas e diretrizes do alto escalão que sejam por eles vistas como contrárias aos seus interesses ou percepções acerca de qual deve ser a sua atuação” (LOTTA; OLIVEIRA; PIRES, 2014, p. 24). Conferir também Currie e Procter (2005, p. 1326-ss).

um nível micro. Isso faz com que mesmo atores com grande capacidade de influência não consigam produzir alterações significativas ou construir instituições mais fortes. A limitação política de sua atuação, ou seja, as prioridades estabelecidas pelo nível estratégico do Executivo federal parecem, portanto, constituir hoje seu principal dilema. Essa limitação gera impacto sobre o próprio grau de institucionalização da política e, em última instância, sobre a própria estrutura do órgão, implicando em pessoal e recursos insuficientes.

Logo, a despeito da constatação do alto grau de importância, alcance e exercício de inovação por parte dos burocratas de nível médio da Senasp, este não é um “caso de sucesso”. Diferentemente de outros casos estudadas por esta pesquisa, o caso da Senasp destoa: o “alto” nível de discricionariedade exercido por essa burocracia não está relacionado à sua criação recente, como é o caso do *Bolsa Verde*; por outro lado, sua existência relativamente longa não implicou em adequada institucionalização e em certo insulamento protetor da política, por meio da criação de uma carreira específica para implementá-la, como é o caso do *Bolsa Família* ou do caso mais contundente da pesquisa, a burocracia ligada à *política fazendária*. Tampouco as características de negociação e articulação dos gerentes de nível médio da Senasp são explicadas pelas mesmas razões que explicam a atuação relacional, negocial dos BMEs do *PAC*. Isso porque, diferentemente desse programa, essa é uma política pública que ainda não adquiriu prioridade nem alcançou estabilidade.

Nesse sentido, este é mais um caso a ser incluído dentro de um conjunto de estudos relativamente extenso, que sugere que a capacidade para inovar ou mesmo para tornar a política eficaz é obstada pela forte interferência política. O cenário resultante, já bem conhecido dos burocratas entrevistados, não é apenas o da falta de motivação, da limitação de sua capacidade de operar a política ou de planejar no longo prazo. É mesmo o de provocar as necessárias reformas no setor – um diagnóstico desde há muito produzido e que orienta, em tese, o objetivo dessa política.

## Referências bibliográficas

- ABERS, R.; VON BÜLOW, M. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?. *Sociologias*, Porto Alegre, Ano 13, nº 28, p. 52–84, set./dez. 2011.
- AZEVEDO, R.; CIFALI, A. Giro à esquerda e política criminal no Brasil e na América do Sul: uma abordagem comparativa. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, 38. Caxambu, 2014.
- ALEXANDER, D.; LEWIS, J. M.; CONSIDINE, M. How politicians and bureaucrats network: a comparison across governments. *Public Administration*, 89: 1274–1292, 2011.
- BEVIR, M.; RHODES, R. A. W. Interpretive theory. In: MARSH, D.; STOKER G., (Eds.). *Theory and methods in political science*. London: Palgrave, p. 131–152, 2002.
- BEVIR, M.; RHODES, R.A.W. Politics as cultural practice. *Political Studies Review*, 2008.
- CHAREANPUNSIRIKULA, S.; WOOD, R. C. Mintzberg, managers and methodology: some observations from a study of hotel general managers. *Tourism Management*, nº 23, pp.551–556, 2002.
- CHEN, C. A.; BOZEMAN, B. Am I a public servant or am I a pathogen? Public managers' sector comparison of worker abilities". *Public Administration*, 2014.
- CURRIE, G.; PROCTER, S. The antecedents of middle managers' strategic contribution: the case of a professional. *Journal of Management Studies*, v. 42, nº 7, p. 99–117, November 2005.
- HOWLETT, M. Public managers as the missing variable in policy studies: an empirical investigation using canadian data. *Review of Policy Research*. v. 28, Issue 3, p. 247–263, May 2011.
- JACOBSEN, D. I. Local authority bureaucracies: responsible, representative, or divergent? Evidence from small political systems in Norway. *Public Administration*, v. 90, p. 1067–1087, 2012.
- JOHANSSON, V. Negotiating bureaucrats. *Public Administration*, v. 90, Issue 4, p. 1032–1046, December 2012.
- KELLY, J.; GENNARD, J. Business strategic decision making: the role and influence of directors. *Human Resource Management Journal*, v. 17, nº 2, p. 99–117, 2007.
- KURATKO, D.; IRELAND, R. D.; COVIN, J.; HORNSBY, J. A model of middle-level managers' entrepreneurial behavior. *Entrepreneurship Theory & Practice*, p. 699–716, November 2005.
- LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C.; OLIVEIRA, V. E. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. In: ENCONTRO DA ABCP, 9., 2014.
- MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. *Rediscovering institutions*. Toronto: Free Press, 1989.
- MINTZBERG, H. *The nature of managerial work*. New York: Harper; Row, 1973.
- OLIVEIRA, V. E. *Instituições, burocracia e produção de políticas públicas: o caso da política estadual de saúde*. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 33., Caxambu, MG, 2009.
- OLIVEIRA, V. E.; ABRUCIO, F. L. *Entre a política e a burocracia: a importância dos burocratas de nível médio para a produção de políticas públicas em saúde e educação*. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35., Caxambu, MG, 2011.
- PETERS, G. B. Still the century of bureaucracy? The roles of public servants. *Public Policy and Administration*, nº 30, p. 7–21, 2009.

- PIRES, R. Burocracias, gerentes e suas “histórias de implementação”: narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. In: FARIA, C. A. P. (Org.) *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, p.182–220, 2012.
- POLLITTI, C. E.; BOUCKAERT, G. *Public management reform*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- POWELL, W.; DI MAGGIO, P. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organization fields. In: POWELL, W.; DI MAGGIO, P. (Eds) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: UCP, 2001.
- SÁ E SILVA, F. *Violência e Segurança Pública*. São Paulo; FPA, 2014.
- SÁ E SILVA, F. Nem isto, nem aquilo: trajetória e características da política nacional de segurança pública (2000-2012). *Rev. Bras. Segur. Pública*, São Paulo, v. 6, nº 2, p. 412–433, ago./set. 2012.
- SAPORI, F. A justiça criminal brasileira como um sistema frouxamente articulado. In: SLAKMON; MACHADO; BOTTINI (Orgs.). *Novas direções na governança da justiça e da segurança*. Brasília-DF: Ministério da Justiça, 2006.
- THOMAS, R.; LINSTED, A. Losing the plot? Middle managers and identity, *Organization*, v. 9, nº1, p.71–93, 2002.
- VIE, O. E. Have post-bureaucratic changes occurred in managerial work? *European Management Journal*, nº 28, p. 182–194, 2010.
- WILSON, J. Q. *Varieties of police behavior: the management of law and order in eight communities*. Cambridge: Harvard University Press, 1968.

# CONCLUSÃO – PERFIS, TRAJETÓRIAS E RELAÇÕES: EM BUSCA DE UMA ANÁLISE ABRANGENTE DOS BUROCRATAS DE MÉDIO ESCALÃO DO GOVERNO FEDERAL

*Gabriela Spanguero Lotta  
Pedro Luiz Costa Cavalcante*

Este livro teve como objetivo contribuir para o entendimento, pelo campo acadêmico e pelo próprio Estado, a respeito de parcela dos burocratas que ocupam funções centrais no governo – o denominado médio escalão. Para tanto, ao longo desta coletânea de artigos sobre o tema, buscamos, por meio de múltiplas metodologias, traçar o perfil e a trajetória, e esclarecer a atuação desses burocratas nas políticas do Governo Federal. Para dar conta desse objetivo, foram apresentados os resultados de estudos que contemplaram tanto um recorte teórico – por meio do mapeamento da literatura – quanto empírico, com o uso de metodologias de análise qualitativas e quantitativas. Mediante a aplicação do *survey*, foi possível levantar e caracterizar, sobretudo, alguns elementos do perfil e trajetória desses atores. Os cinco estudos de caso, por sua vez, possibilitaram aprofundar a atuação desses burocratas e seu envolvimento em diferentes políticas públicas.

Neste capítulo de conclusão, apresentamos, de maneira sintética e transversal, os sete capítulos empíricos desta pesquisa, buscando demonstrar elementos comuns ou diferentes entre eles que tragam importantes reflexões sobre quem é e como atua essa burocracia de médio escalão do Governo Federal. Este texto também pretende introduzir novas questões para agenda futura de pesquisa, tendo sempre como referência as discussões teóricas levantadas no capítulo de mapeamento da literatura.

## Perfil e trajetória

Um passo importante para caracterizarmos o BME consiste no conhecimento do perfil desse profissional e se esse se diferencia dos demais integrantes da burocracia estatal. Nessa dimensão, os resultados do *survey* contribuíram para identificar aspectos centrais, tais como participação feminina, qualificação, carreiras e experiência.

As mulheres são sub-representadas dentro da burocracia de médio escalão do Governo Federal: quanto maior o cargo, menor a participação feminina, o que se verifica com frequência em se tratando dessa questão no mercado de trabalho em geral. Todavia, chama a atenção a existência de padrões heterogêneos na ocupação dos cargos de direção e assessoramento superior (DAS) ou nomenclatura equivalente entre os setores do governo, destacando-se, de um lado, uma distribuição equilibrada entre homens e mulheres nos ministérios sociais e, de outro, uma maioria masculina expressiva no setor econômico.

Em relação à qualificação desses burocratas, os dados do *survey* – mais atualizados que os dados do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape)<sup>1</sup> – indicam que os BMEs, em média, são altamente qualificados, com 94% com nível superior, sendo a maioria desses pós-graduada (63%). Se comparado à população adulta brasileira com nível superior, que representa 11% da população adulta total, podemos afirmar que esse segmento da burocracia federal constitui uma elite. O fator educacional ganha ainda mais relevância quando se identifica que os ocupantes de cargo comissionado mais escolarizados tendem a ser mais influentes sobre o alto escalão, sugerindo que a capacitação é central não apenas para caracterização do perfil, mas também no exercício das suas atividades (Capítulo 3).

A grande maioria (80%) dos BMEs possui vínculo empregatício com a administração pública e, sobretudo, compõe carreiras do Governo

---

<sup>1</sup> Os dados do Siape retratam a qualificação do servidor no momento de ingresso à carreira ou cargo. O sistema, portanto, não capta eventuais avanços na formação dos burocratas após esse momento.

Federal, o que contribui para refutar o conhecido “mito de Brasília”, de que a ocupação dos cargos de DAS seria predominantemente consequência de práticas clientelistas de atores externos ao Estado brasileiro (LOUREIRO; ABRÚCIO; PACHECO, 2010). A lógica de ocupação desses cargos, entretanto, tende a variar de acordo com os setores do governo, com uma maior presença de servidores de carreira nas áreas econômica e de infraestrutura. Quanto à trajetória desses profissionais, observa-se mais tempo de experiência na administração pública federal, embora haja diferenças entre os setores nas outras áreas de atuação (governos subnacionais, iniciativa privada e entidades sem fins lucrativos). Os burocratas, em síntese, possuem bastante experiência no Governo Federal e, mais especificamente, atuando como gerentes de equipes.

Aliado a esses fatores, o tempo médio de ocupação do atual cargo tende a convergir com o período do mandato presidencial. Os resultados do *survey* vão ao encontro dos dados da população de ocupantes de DAS disponibilizados pelo Portal da Transparência, indicando a já conhecida alta rotatividade dentro da burocracia federal (PRAÇA; FREITAS; HOEPERS, 2012). Vale destacar, contudo, que os dados do *survey* aliado aos estudos de caso sugerem que tal rotatividade é interna a essa burocracia. Em outras palavras, há muitas mudanças no preenchimento dos cargos dos burocratas de médio escalão, entretanto eles tendem a ser ocupados pelo mesmo grupo de atores, em geral servidores com vínculo e com experiência gerencial na administração pública federal (APF). A hipótese de que a rotatividade na BME do Governo Federal é interna ainda demanda investigação específica, uma vez que a estratégia de coleta de dados quantitativa não possibilita sua confirmação efetiva. Contudo, os trabalhos qualitativos sinalizam para essa percepção. A título de ilustração, enquanto na Receita Federal (Capítulo 8) predomina alta rotatividade entre servidores das carreiras da própria instituição, na Senasp (Capítulo 9), observa-se um padrão menos intenso de mudanças no médio escalão, dominado por servidores sem vínculo com o Ministério da Justiça. A análise da rotatividade suscitou uma interessante linha de investigação – compreender de que forma ela ocorre dentro dos setores de governo, isto é, se os burocratas ocupantes de DAS tendem a



mudar de cargo dentro do mesmo setor, por exemplo, social, ou se prevalecem as trocas intersetores.

Por um lado, é possível concluir que o burocrata de médio escalão do Governo Federal típico é homem, com alta qualificação educacional, experiência gerencial na administração pública e está no atual cargo aproximadamente desde o início da atual gestão. Por outro lado, os dados do *survey* adicionados às análises qualitativas introduzem elementos que sugerem uma complexidade no perfil desses atores, que pode variar não apenas entre setores de governo, mas também entre instituições e programas governamentais específicos, como no caso da Senasp, com número expressivo de servidores sem vínculo com a APF.

Os fatores que influenciam o recrutamento desses burocratas também são cruciais na caracterização dos BMEs e, por conseguinte, na diferenciação em relação aos demais integrantes da burocracia. Quais as razões da nomeação do BME? Esta, sem dúvida, é uma questão complicada tanto nas entrevistas quanto na coleta de dados via *survey*, na medida em que se reconhece a possibilidade de tendência de valorização de atributos do próprio respondente. Logo, o que se observa nos resultados das duas estratégias metodológicas é a prevalência da competência técnica e da experiência profissional sobre as dimensões política e de relações pessoais, o que, em tese, converge com a premissa clássica da burocracia weberiana, embora tenham sido observadas distinções entre os graus de importância dos determinantes de nomeação no órgão entre os setores de governo (Capítulo 3).

As análises dos estudos de caso demonstraram, em todas as políticas estudadas, que, no processo de recrutamento para os cargos gerenciais, tem havido valorização de dimensões técnicas e de conhecimento e trajetória profissional em detrimento de dimensões político-partidárias. Isso fica mais evidente considerando-se que 80% dos entrevistados são servidores públicos que ocupam cargos em comissão e são altamente qualificados, tanto em termos profissionais como acadêmicos, conforme já mencionado – percentual esse que também corresponde aos dados encontrados pelo *survey*. Esses conhecimentos, portanto, são tributários de uma visão mais tecnicista do burocrata de médio escalão, ou seja, a visão

de que seus conhecimentos técnicos são imprescindíveis para a ocupação dos cargos. Esses conhecimentos e as qualidades profissionais, no entanto, são conhecidos e disseminados pela própria rede de relacionamento dos burocratas, como veremos adiante.

Essa valorização, ao mesmo tempo, não é reforçada apenas por parte do alto escalão no momento de selecionar os burocratas de médio escalão, mas também aparece no discurso dos próprios BMEs, que apontam a importância de seus conhecimentos para a ocupação das funções, valorizando uma dimensão técnica na tomada de decisões, na sua seleção ou na escolha de suas equipes de trabalho. Essa valorização de conhecimento técnico, no entanto, não se dá apenas com relação aos conteúdos específicos das políticas, por exemplo, no caso da segurança pública em que se valoriza conhecimento prévio dos gestores na área de segurança (Capítulo 9): há também uma valorização com relação a conhecimentos mais abrangentes acerca do Estado ou da gestão pública, como identificado no caso do Bolsa Família (Capítulo 5).

Aliada aos aspectos de competência e experiência, outra questão que chama a atenção é o envolvimento pessoal dos burocratas com a política e/ou programa específico. Nessa direção, em determinados casos, nota-se a preocupação desses atores em atuar no sentido de institucionalizar os programas em que estão envolvidos, ou seja, criar regras, normas e rotinas que permitam perenizar as políticas públicas e resguardar sua memória. Isso fica claro ao analisar o papel do BME na implementação inicial do Bolsa Família e na atual do Bolsa Verde, bem como na construção de normas do PAC e na tentativa (por vezes frustrada) de construção das regras das ações da Senasp.

No caso da segurança pública, os discursos retratam um envolvimento quase “apaixonado” pelas políticas nas quais estão envolvidos, sugerindo a importância desses burocratas para que as coisas aconteçam da melhor forma possível. Já no Bolsa Verde, identifica-se o comprometimento para além do lado profissional, o que se assemelha a uma postura mais próxima de ativismo do burocrata de médio escalão.

Esses valores, por sua vez, estão visivelmente operando (e se disseminando) nas redes sociais pelas quais esses burocratas circulam –

parte delas formada por ocupantes das carreiras de gestão do Governo Federal. Em todos os casos, há relatos da importância das redes relacionais dos BMEs para ascensão aos cargos ou para convocação de equipes. E, ao mesmo tempo, há relatos de que o envolvimento nessas redes se dá pelo compartilhamento de determinados valores. Em síntese, são estratégias combinadas entre a valorização do conhecimento técnico (do conteúdo da política ou de gestão) com as redes de relacionamento desses burocratas que podem explicar, em grande medida, as escolhas sobre quem ocupa quais funções.

## **BME como um ser relacional**

Exatamente no fator relacional, a literatura destaca um diferencial na atuação dos BMEs em relação aos outros segmentos da burocracia. O mapeamento da literatura demonstrou que há três formas distintas de se analisar a BME: i) perspectiva estrutural – que observa a atuação da BME dentro da estrutura hierárquica formal, na qual à burocracia cabe apenas executar as ordens que lhe foram dadas; ii) perspectiva individual – que observa a atuação da burocracia numa lógica de racionalidade individual; iii) perspectiva relacional – que compreende a burocracia a partir de suas múltiplas relações, analisando-a como o ator que faz a interface numa rede de distintos atores envolvidos nas políticas públicas (Capítulo 2).

E, dado que, nesse contexto, as articulações são característica fundamental, a compreensão da BME deve passar necessariamente pela consideração dessas interações como parte essencial de sua natureza. Por isso, foi a perspectiva relacional que mais influenciou os estudos de caso realizados, assim como as análises quantitativas apresentadas nesta obra.

Infere-se que, devido à sua posição intermediária no organograma do Governo Federal, ou seja, entre a grande massa de servidores sem DAS e o alto escalão, predominam as interações dentro do órgão de lotação do burocrata, tanto com os subordinados quanto com os superiores. Os resultados do *survey* indicam esse comportamento nos diferentes setores de governo, embora, com atores externos às organizações, notem-se

padrões distintos de interação (Capítulo 3). Da mesma forma, os cinco estudos de caso realizados se localizam nessa terceira perspectiva, considerando que os BMEs são atores que operam a articulação entre outros atores de distintas agências, organizações, entes federativos e sociedade civil e que, assim, sua compreensão se dá a partir das relações que estabelecem e nas quais são atores fundamentais.

Uma variável que diferencia os BMEs é sua proximidade ou distância com os burocratas de nível de rua (entendidos aqui como aqueles que interagem diretamente com o público beneficiário das políticas). Além disso, há uma diferenciação entre os BMEs que estão próximos fisicamente à entrega do serviço e os que estão distantes. Há burocratas de médio escalão responsáveis por gerenciar diretamente a entrega do serviço e, portanto, esses tendem a ter maior influência em termos de decisões alocativas, especialmente sobre o trabalho dos burocratas de nível de rua, como conceituado por Lipsky (2010). Já burocratas mais distantes dos implementadores são os mais ausentes da literatura e, por outro lado, os mais presentes no Governo Federal, dado o contexto federativo, em que boa parte das políticas públicas são elaboradas pelo Governo Federal e executadas pelos municípios. Pela lógica da estrutura decisória, esses burocratas tendem a tomar decisões mais abrangentes e distantes do que será de fato entregue aos usuários. Dos casos estudados, apenas parte dos burocratas entrevistados na Receita Federal (Capítulo 8) gerenciam burocratas de nível de rua. Todos os demais estão mais distantes da ponta e, por isso, da entrega do serviço diretamente ao cidadão.

No que tange ao relacionamento horizontal, isto é, entre as diferentes políticas e/ou órgãos do governo, exige-se dessa burocracia de médio escalão a habilidade de compreender as diferentes sintaxes de organizações e burocracias pelas quais circula, bem como a capacidade de desenvolver métodos heterogêneos de negociação. E, nesse processo, ainda lhe cabe a responsabilidade de, ao circular entre diferentes agências, articular e negociar ações conjuntas para preservar e zelar pela manutenção das diretrizes e princípios do programa. Essa tendência foi claramente identificada no caso do PBF (Capítulo 5). Além disso, os BMEs

devem, ao mesmo tempo, estabelecer interações que permitam construção de acordos e encaminhamentos com agilidade e rapidez, o que foi percebido na análise do PAC (Capítulo 7).

Com relação a essas articulações, no entanto, embora se espere que os BMEs as realizem, a sua capacidade de efetivá-las é condicionada pela prioridade dos programas/setores em que estão inseridos – visto que todas as organizações estão num mesmo nível hierárquico. Em determinados casos em que os programas não são prioritários (Senasp), a articulação se torna mais difícil, bem como conseguir resultados desejados a partir da interação com outros órgãos. Para que os BMEs atuem como articuladores, logo, eles devem ser empoderados para exercer influência nas demais agências, o que claramente tem ocorrido com programas prioritários (Bolsa Família e PAC).

Assim, por um lado, a capacidade dos BMEs de efetivarem articulações depende de seu empoderamento ou de priorização de sua política. Por outro lado, percebe-se que essas articulações dependem da capacidade pessoal dos BMEs de transitarem entre as diferentes áreas e setores e, portanto, entre as sintaxes que as regem. A efetivação das articulações também depende de uma percepção, por parte dos diferentes setores, de ganhos mútuos provindos das articulações.

Quanto à proximidade ou distância do BME em relação ao alto escalão, os burocratas mais próximos do topo tendem a estar mais expostos às questões e decisões políticas e, portanto, mais distantes das dimensões operacionais das políticas públicas. Os casos estudados mostram que há, de fato, uma diferença importante entre os ocupantes de cargos DAS 5 (mais próximos do alto escalão) e os DAS 3 e 4, esses, por sua vez, mais responsáveis por decisões técnicas sobre a operação das políticas públicas. Também mostram que há diferenças importantes no acesso ao alto escalão dependendo do contexto específico de cada política. Em determinadas políticas, os BMEs são empoderados para terem acesso diretamente ao alto escalão, como no PAC, enquanto, em outras, esse acesso segue a lógica hierárquica das organizações.

Essa heterogeneidade na atuação também pode advir do poder de persuasão dos burocratas de médio escalão em convencer seus superiores

durante o processo decisório, conforme argumenta Currie e Procter (2005). Além dos capítulos sobre os estudos de caso, os capítulos quantitativos também se dedicaram a analisar a capacidade de influência do BME sobre o alto escalão sob diferentes óticas. Enquanto na abordagem comparativa entre os setores de governo não se notam diferenças expressivas, entre os níveis de DAS, assim como observado nos estudos de caso, são perceptíveis as variações no grau de influência percebida pelos burocratas. Em suma, quanto mais próximos do topo, mais expostos às questões e decisões políticas e, portanto, mais distantes das dimensões operacionais das políticas públicas. Todavia, observam-se ainda diferenças entre as localidades de exercício. Em outras palavras, burocratas de médio escalão do Governo Federal em exercício descentralizado (fora do Distrito Federal) ocupantes de cargos menores (DAS 1 a 3) tendem a ser mais influentes do que seus pares que atuam na capital do País.

Os resultados colaboram bastante tanto na compreensão da dinâmica de relacionamento desses atores no âmbito da administração pública, componente essencial na caracterização do BME, como também na introdução de elementos interessantes para o debate sobre influência no processo decisório do *policymaking*. Nesse sentido, ambas as questões se apresentam como terreno fértil de pesquisa, tanto com foco em uma estrutura de governo quanto em análises de entidades e organizações distintas.

Outra diferenciação dos BMEs é com relação ao *locus* organizacional. Há burocratas envolvidos em áreas-meio das organizações e outros em áreas-fim. Essa diferenciação impacta no tipo de relações desses burocratas (área-meio tende a apresentar relações mais internas; área-fim, relações mais externas), bem como no tipo de decisão tomada (decisões sobre a gestão ou decisões sobre o conteúdo da política). A maioria dos BMEs nos estudos de caso estava envolvida com a área-fim das políticas. Já no *survey* houve uma pequena predominância das atividades-meio, 55% a 45% (ENAP, 2014).

Dependendo de como essas variáveis incidem e se correlacionam, elas podem ter diferentes impactos no perfil e atuação dos burocratas de médio escalão, em questões como: interação mais interna ou externa,

grau de discricionariedade, abrangência de suas decisões, tecnicidade de suas decisões, isolamento ou exposição a questões políticas etc. Enfim, o que é relevante concluir é que a complexidade, características e natureza das políticas e organizações geram diferentes formas de atuação do BME, e que, para compreender esse ator, é imprescindível analisar o ambiente institucional em que opera.

## **Burocrata multifacetário**

Na análise das atividades desenvolvidas pelos BMEs verifica-se que, em geral, a atuação é marcada pelo exercício de múltiplas funções, como apontado pela literatura (CURRIE; PROCTER, 2003), e que nem sempre há uma separação clara entre ações típicas de gestão – tais como planejamento, gestão de convênios e administração – e ações mais operacionais, especialmente voltadas a questões emergenciais – tais como operar em sistemas, preencher formulários, tomar decisões sobre casos pontuais etc. No entanto, essa separação entre gestão e operação parece ser fruto de um processo de amadurecimento dos programas, na medida em que, em sua construção, nem sempre há uma separação tão clara entre o papel de gestão de processos e o de sua execução – como mostram o caso da Senasp e do Bolsa Verde, bem como o primeiro momento do Bolsa Família.

A análise dos resultados do *survey* reforça a percepção de direcionamento para as rotinas internas dos órgãos, como contatos, reuniões e elaboração de documentos internos, independente do setor do governo, conforme preconiza Vie (2010), ao afirmar que atividades de conversas internas em seus órgãos (relacional) e ações administrativas tomam boa parte do tempo do BME.

Nos casos, uma das funções que parece ser mais comum a todos os BMEs entrevistados é a de influenciar as operações e rotinas das políticas que coordenam. Apesar de nem sempre ser clara a diferença entre a gestão das operações e sua realização, há uma percepção clara dos BMEs sobre a atribuição que lhes cabe em definir e gerenciar rotinas de trabalho, especialmente traduzindo definições políticas para operações técnicas.

Cabe, portanto, aos BMEs, coordenar equipes de forma a garantir que essas executem as operações que permitem concretizar as decisões tomadas pelo alto escalão. Nesse sentido, conforme enfatizado no Capítulo 6 sobre Bolsa Verde, os burocratas atuam com esforços criativos para atingir metas, ou seja, usam sua criatividade para traduzir as decisões políticas em definições técnicas, resolvendo gargalos quando surgem, para que as metas sejam efetivamente cumpridas. Essa perspectiva é semelhante ao que apontam Huinsing e Silbey (2011) quando afirmam que o papel é de governar o *gap* existente entre as regras e a possibilidade real de aplicação, o que denominam de regular as relações. No caso do Bolsa Verde, chama a atenção a dimensão criativa dessa burocracia, que vai para além das decisões operacionais, isto é, a atuação do BME seria uma combinação de cumpridor de ordens e transformador.

Essa dimensão criativa, no entanto, embora seja encontrada em casos como PAC, Bolsa Verde, Senasp e Bolsa Família<sup>2</sup> (momento 1, de construção normativa do programa), não é encontrada nos mesmos moldes na Receita Federal e no Bolsa Família (momento 2, de operação do programa), em que há maior institucionalização das regras e, portanto, uma atuação do BME mais marcada pela compreensão do seu papel técnico-político e de subordinação às decisões e orientações políticas (Capítulo 8).

Assim, com exceção do caso da Receita Federal e do Bolsa Família (momento 2), há uma importante função dos BMEs de criarem conceitos e regras relativos aos programas. Na maioria dos casos estudados, o burocrata exerce um papel relevante na criação das regras e, portanto, institucionalização dos programas. Em parte, isso está ligado ao papel

---

<sup>2</sup> As autoras argumentam que, na trajetória do Bolsa Família, podem ser distinguidos dois momentos: um primeiro em que o desafio dos gestores era de criar as regras, estruturas institucionais e padrões de relacionamento intra e interinstitucional para construção do programa; e o segundo momento, vivido até agora, que é de execução do programa já construído, agora com ampla visibilidade e que requer dos gestores uma lógica de manutenção da política em funciona



de traduzirem as decisões políticas em operação. No entanto, há nessa função um exercício de criatividade constante dos BMEs, na medida em que têm autonomia para criarem o conjunto de regras que permite a operação da política e que, muitas vezes, por seu conhecimento da máquina, vai além daquilo que partiu das decisões políticas.

## **Autonomia**

No que tange à autonomia, uma variável importante que impacta é o grau de maturidade das políticas ou das organizações. Em organizações ou políticas mais maduras – e, por conseguinte, mais institucionalizadas e regradas –, a autonomia dos BMEs tende a ser mais limitada, ou pelo menos mais restrita e claramente vinculada à sua função, evidente em casos como o Bolsa Família (momento 2) e, especialmente, a Receita Federal.

A natureza da política pública também pode afetar consideravelmente o grau de autonomia, como, por exemplo, se tem natureza mais intersetorial ou não. Tanto nos casos como na análise comparativa (Capítulo 3), é possível perceber diferenças importantes entre os setores de governo. A diferença no grau de autonomia é relativa à estrutura das organizações. Em organizações com estrutura hierárquica mais rígida, a autonomia tende a ser mais restrita – ou ao menos mais especificada –, como na Receita Federal. Já em organizações com estrutura hierárquica mais fluida, a autonomia tende a ser maior, como no PAC.

No entanto, em todos os casos, percebe-se que a autonomia do BME está sempre limitada pelas decisões políticas (do alto escalão) ou questões institucionais (normas, restrições orçamentárias e de recursos humanos etc.) relativas ao contexto em que estão inseridos. Cabe ao alto escalão decidir o grau de autonomia que concederá, ou não, aos burocratas de médio escalão e também cabe a ele determinar as diretrizes que influenciam o exercício dessa autonomia.

A influência exercida pelo burocrata sobre o processo decisório, contudo, pode estar condicionada à autonomia que esses mesmos atores possuem sobre a gestão interna da própria equipe de trabalho.

Os resultados da análise quantitativa apontam a autonomia, sob o aspecto gerencial, como fator relevante para a atuação do BME nas organizações em que se insere (Capítulo 4).

Muito embora possa haver esse constrangimento sobre a autonomia, por parte do alto escalão, o que os casos demonstram é que há uma tendência da burocracia de médio escalão de, ao longo do tempo, exercer a autonomia que lhe é concedida na construção de regras e normas que têm uma dupla função: garantir a institucionalização (e perenidade) do programa e preservá-lo de interferências políticas e alterações ao longo do tempo. Os BMEs vão, portanto, atuando num processo de construção institucional do programa que o mantém e o preserva de interferências externas. Assim, ao final, exercendo sua autonomia na criação de normas e procedimentos, a BME limita sua própria autonomia a médio e longo prazo e se insula para preservar os objetivos originais das ações com as quais se comprometeu.

Observa-se, portanto, que a compreensão do dilema clássico entre autonomia e controle, nos estudos da relação entre burocracia e política, também apresenta padrões de complexidade quando aplicada à abordagem do médio escalão.

## **Agenda futura da burocracia de médio escalão**

Em primeiro lugar, como todas as pesquisas demonstraram, o entendimento da atuação dos BMEs pressupõe um olhar contextualizado. Dessa forma, torna-se essencial a adoção de uma perspectiva relacional para compreender esses atores dentro do contexto específico no qual estabelecem e executam suas ações. O BME não pode ser visto como uma categoria estanque, com características comuns e únicas a todos que ocupam cargos intermediários. Esses burocratas devem ser observados dentro dos contextos específicos e, nesse sentido, há distintos “tipos” de BME que se estabelecem em função de suas atividades, *locus* organizacional, tipo de política etc.

As análises também reforçam a importância dos valores para compreender a atuação dos BMEs. Como apresentado, podemos considerar

que, diferentemente do que dita o senso comum, a ocupação dos cargos de médio escalão tem se dado num processo de valorização de conhecimentos e habilidades técnicas relacionadas tanto ao conteúdo das políticas como à gestão pública. Os BMEs estudados podem ser vistos, em sua grande maioria, portanto, como profissionais qualificados, comprometidos profissional e emocionalmente com as políticas e, assim, com um grau de comprometimento para além das questões políticas ou profissionais do trabalho.

Também demonstramos que uma característica central para compreender a atuação desses burocratas é sua capacidade de articulação vertical e horizontal. Essa capacidade de articulação está diretamente relacionada com a posição intermediária que ocupam. No entanto, como vimos, ela também está relacionada com aspectos contextuais das políticas, que, no caso brasileiro atual, privilegiam, em grande medida, ações intersetoriais e federativas. Acabam, portanto, por exigir uma atuação articuladora dessa burocracia para que busquem, por meio de interações, a construção conjunta de ações que gerem resultados positivos para as políticas que coordenam. Essas articulações, por sua vez, exigem uma ampla capacidade de circular entre diferentes conhecimentos, de estabelecer redes e de preservar os interesses das agências que representam.

Ademais, uma função dos BMEs estudados está relacionada à tradução de decisões políticas em processos operacionais. Nesse caso, há uma dimensão criativa central que explica como esses burocratas atuam – não apenas como executores, mas como criadores, tradutores e inventores de regras que ajudam a concretizar e institucionalizar as políticas públicas.

Ao final, vimos ainda que outro fator central da atuação dos BMEs é como lidam com a questão da autonomia e do insulamento burocrático. A autonomia é fruto do contexto – tanto de decisões políticas como de aspectos organizacionais e temporais das políticas públicas. No entanto, vimos que uma característica marcante dos burocratas analisados é usar sua autonomia para construir a memória das políticas públicas que coordenam, ao mesmo tempo em que institucionalizam práticas e normas que buscam preservar e resguardar os programas.

Para finalizar, vale propor aqui uma agenda de pesquisas futura, considerando alguns aspectos ainda não abarcados ou consolidados por esta pesquisa. Em primeiro lugar, cabe um olhar para outras políticas com características diferentes das estudadas, a fim de gerar conclusões mais abrangentes. O estudo da Receita Federal, que se diferencia bastante dos demais, mostra a importância de se considerarem perfis de políticas e organizações distintas para conseguirmos compreender melhor os BMEs. Seria importante considerar não apenas casos do Governo Federal, mas também de outros entes federativos onde as questões contextuais podem ser distintas.

Outro aspecto importante seria aprofundar o estudo das políticas em termos temporais, ou seja, analisar as políticas em diferentes momentos, observando suas alterações e o impacto dessas mudanças na atuação dos burocratas. Um retorno aos campos estudados, no futuro, seria relevante para compreender melhor as alterações ocorridas e as práticas aqui apontadas. Também seria interessante que as pesquisas de campo pudessem dispor de mais tempo de observação dos contextos (seja das rotinas, de reuniões etc), para compreender melhor as interações a partir de como elas de fato ocorrem e não apenas como são percebidas pelos atores envolvidos e narradas.

A opção pela complementaridade das estratégias de metodologias qualitativas e quantitativas se mostrou bem-sucedida, não apenas na convergência dos resultados, mas, sobretudo, ao sinalizar divergências que reforçam o caráter complexo do perfil e da atuação desse segmento da burocracia e, por isso, introduzem novos problemas de pesquisa futura.

Em síntese, consideramos que o conjunto das pesquisas compiladas nesta coletânea apresenta subsídios relevantes na caracterização do burocrata de médio escalão e das suas relações com o processo de *policymaking*, dentro da perspectiva exploratória original desta pesquisa. A partir de então, buscamos contribuir para a produção de novos questionamentos nessa promissora linha de pesquisa e, por conseguinte, para o debate sobre administração pública e para a melhoria da gestão pública no País.

## Referências bibliográficas

CURRIE, G.; PROCTER, S. The Antecedents of Middle Managers' Strategic Contribution: The Case of a Professional. *Journal of Management Studies*, Vol.42, nº 7, November, p.99–117, 2005.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Perfil da burocracia de médio escalão do Poder Executivo Federal. Brasília: Enap, 2014.

LOUREIRO, M.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. (Org.). *Burocracia e política, desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

PRAÇA, S.; FREITAS, A.; HOEPERS, B. A rotatividade dos servidores de confiança no governo federal brasileiro, 2010-2011. *Novos Estudos*, 64. Novembro, 2012.





O livro discute os principais resultados obtidos pela pesquisa “Burocracia de médio escalão no Governo Federal”, que almejou caracterizar quem são e o que fazem esses ocupantes de cargos intermediários do Governo Federal em diferentes setores.

Esta coletânea traz importantes reflexões sobre o Estado brasileiro, especialmente no que diz respeito a sua burocracia. Assim, esperamos que o livro contribua tanto para os acadêmicos interessados no funcionamento do governo e de sua burocracia quanto para a sociedade e, especialmente, para os gestores públicos responsáveis por formular e implementar políticas públicas, sobretudo de gestão de pessoas.

ISBN 978-85-256-0069-1



9 788525 600691