

39º Encontro Anual da Anpocs

GT30 Políticas públicas

Desvendando a Burocracia de Médio Escalão do Governo Federal: uma análise sobre os perfis, trajetórias e relações de dirigentes do setor público

*Pedro Cavalcante
Gabriela Lotta*

Introdução

Ao longo dos últimos anos, a literatura de políticas públicas tem buscado aprofundar na análise de estruturas e relações que podem impactar na atuação e desempenho do Estado. Ganhou relevância, nesta perspectiva, o olhar sobre o papel da burocracia e sobre suas decisões como elementos chave para compreender a ação efetiva do Estado. Inicialmente, o enfoque se deu mais voltado à atuação do chamado alto escalão, considerando-os como atores centrais no processo decisório.

Em anos mais recentes, a literatura passou a se debruçar também sobre os burocratas de nível de rua, considerando que sua discricionariedade afeta diretamente as políticas efetivamente entregues (LIPSKY, 1980; LOTTA, 2010). A burocracia intermediária, que ocupa papel central na mediação entre o alto escalão e a burocracia de nível de rua, no entanto, tem sido bastante negligenciada, principalmente pela literatura nacional (LOTTA, PIRES e OLIVEIRA, 2015). Esta lacuna da literatura acaba dificultando o entendimento sobre como o Estado funciona, especialmente considerando qual o papel dessa burocracia e sua interferência nas políticas públicas (HOWLETT, 2011; MEIER, 2009; PIRES, 2011; OLIVEIRA e ABRUCIO, 2011).

Esta burocracia é central para compreensão do Estado na medida em que, ao ser o elo entre as demais burocracias, acaba sendo responsável por conectar as diferentes fases do ciclo de políticas públicas, especialmente a formulação e a implementação, agindo como um importante ator na concretização das políticas, embora muitas vezes invisível (CAVALCANTE e LOTTA, 2015).

Este artigo visa contribuir para a literatura a partir do aprofundamento de análises do perfil, trajetória e atuação dos burocratas de médio escalão do governo federal. Para tanto, com base em dados quantitativos e qualitativos, buscará responder a um conjunto de questões que ajudem a compreender a relação existente entre o perfil destes burocratas, seus relacionamentos e sua forma de atuação.

Este artigo, portanto, procura responder às seguintes questões:

- O que aproxima e diferencia os burocratas de médio escalão do governo federal em termos de perfis, trajetórias, atuação e cargos? Existem “tipos” de burocratas de médio escalão? Em que medida estes tipos podem ser explicados pelos diferentes setores de atuação da burocracia?

- O que aproxima e diferencia os burocratas de médio escalão do governo federal em termos de relacionamentos? O que explica ou é explicado por estes diferentes tipos de relacionamentos exercidos no cotidiano em termos de perfil, trajetórias e formas de atuação?

Este artigo parte dos resultados de uma pesquisa ampla conduzida ao longo de 2014 que tinha como objetivo avançar na compreensão sobre atuação dos Burocratas de Médio Escalão do Governo Federal. À ocasião, foram realizados levantamentos de dados quantitativos e qualitativos a respeito do perfil e atuação dos burocratas de médio escalão (CAVALCANTE e LOTTA, 2015) que subsidiaram um conjunto rico de estudos, como também suscitaram novos questionamentos, dada a complexidade do tema. De modo a corroborar com essas abordagens, o presente artigo foca em uma das dimensões centrais da burocracia de médio escalão que ainda não foi alcançada nas análises anteriores: a compreensão dos relacionamentos dessa burocracia.

Como trataremos mais adiante, a literatura sobre burocracia de médio escalão aponta como um dos elementos centrais para sua atuação os relacionamentos que estabelecem horizontal (com pares e outras organizações) e verticalmente (com subordinados e chefias) sendo a sua capacidade de articular as relações o ponto determinante e diferencial de sua atuação perante o restante da burocracia.

Quanto ao aspecto metodológico, este artigo se utiliza dos dados do *survey* sobre o perfil, atuação e relacionamentos dos burocratas de médio escalão do governo federal, aplicado em 2014 com os ocupantes de cargos comissionados, denominados DAS, 1 a 5¹. A amostra foi bastante expressiva, cerca de 30% do universo, e também representativa de diferentes segmentos dessa população (ENAP, 2014).

Em relação às análises estatísticas, primeiramente, foi realizada uma análise exploratória multivariada, com o intuito de encontrar possíveis associações entre as variáveis do questionário estudadas. É importante ressaltar que a análise exploratória não traz inferências a respeito da população de interesse (ou seja, apenas traz informações a respeito do total de burocratas que responderam ao questionário), mas é um importante

¹ Na estrutura de cargos comissionados do Governo Federal, há sete posições denominadas cargos de direção e assessoramento superior (DAS) e cargos de natureza especial (NE). Há seis níveis de DAS, que vão do 1 (menor) ao 6 (maior). Os cargos de natureza especial são superiores ao DAS 6. Considerando-se a estrutura, os cargos podem ser definidos como: servidores sem DAS: baixo escalão; DAS 1 a 5 correspondem a cargos de médio escalão; DAS 6 e NE, alto escalão.

instrumento para que a análise estatística seja feita detalhadamente e da maneira mais adequada possível ao tema estudado. A análise preliminar foi feita com a análise de correspondências múltiplas, visando desvendar uma das principais discussões para o presente estudo – se existiam possíveis associações de características dos burocratas de médio escalão, de modo que grupos desses indivíduos pudessem ser identificados.

A partir das constatações dessa análise, indicadores sintéticos que mensuram o nível de relacionamento desses atores são construídos (*Índice de Relacionamento do Burocrata de Médio Escalão - IRB*) e, em seguida, modelos de regressão são utilizados para explicar seus fatores determinantes.

Além dessa introdução, o artigo traz uma breve discussão da literatura de burocracia, sobretudo, no que tange à dimensão relacional. Na parte empírica do artigo, os resultados da análise exploratória baseada na análise de correspondências múltiplas (ACM) são discernidos. Em seguida, os IRBs e os modelos multivariados são apresentados, como também suas estimativas debatidas. Por fim, algumas considerações finais são tecidas.

Burocratas de Médio Escalão: muito ainda a investigar

Em extenso levantamento da literatura nacional e internacional a respeito dos Burocratas de Médio Escalão, Lotta, Pires e Oliveira (2015) demonstraram que por ser ainda bastante parca e incipiente, a literatura aponta um conjunto de lacunas que devem ser ainda superadas por estudos empíricos.

Uma das questões apontadas pela literatura mas que ainda merece maior aprofundamento teórico e empírico é a respeito do que há em comum ou de diferente entre os BME. Embora haja elementos que permitam a própria conceituação de burocratas de médio escalão (como ter chefe e subordinado, estar no meio da estrutura, etc.), cada contexto traz realidades bastante distintas a respeito de quem são e o que fazem os ocupantes de cargos intermediários das estruturas governamentais. Isso porque, na medida em que os contextos organizacionais são bastante distintos entre si, a própria ideia de ocupantes de cargos intermediários varia consideravelmente entre cada realidade. Como apontam Cavalcante e Lotta (2015, p. 302) a este respeito:

(...) 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.”

Neste sentido, uma das tarefas prementes é compreender tipos ou agrupamentos de burocratas de médio escalão que possam ajudar a compreender, de forma mais heterogênea, quem são e o que fazem estes atores.

Cavalcante e Lotta (2015), observando a literatura e casos empíricos estudados no contexto federal brasileiro, apontam algumas das variáveis que diferenciam os grupos de Burocratas de Médio Escalão. Entre estas variáveis podem ser citadas: i) proximidade ou distância com burocratas de nível de rua e, portanto, proximidade ou distância da entrega do serviço aos usuários; ii) proximidade ou distância do alto escalão e, portanto, grau de exposição a decisões políticas; iii) lócus de atuação organizacional – área meio ou área fim. Como apontam os autores, de acordo com essas variáveis incidem e se correlacionam, elas podem ter diferentes efeitos 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.

Para além destas variáveis, a literatura também aponta que há diferenças significativas entre os burocratas de médio escalão com relação aos papéis e funções por eles desempenhados. Mintzberg (1973), por exemplo, vai apontar que as atividades desempenhadas pelos gerentes são bastante diversificadas entre si, de forma que elas devem ser vistas de maneira agregada em três categorias gerais de funções: interpessoais, informacionais e decisórias. Como veremos mais adiante, a categoria interpessoal, na qual se enquadram os papéis de promover interações, é central para explicação da atuação dos BME.

Nos estudos sobre a burocracia pública, outro elemento que aparece de forma central para explicar sua atuação tem a ver com a dicotomia técnico-política. Pires (2011) aponta que estes burocratas desempenham, ao mesmo tempo, atividades técnico-gerenciais e outras técnico-políticas, na medida em que tem como uma de suas funções traduzirem as decisões estratégicas (políticas) em operações (técnicas) (WILSON, 1968; KAUFMAN, 1960; DALTON, 1959; CHETKOVITCH e KIRP, 2001; OLIVEIRA, 2009). Esta dicotomia, no entanto, é vista por muitos autores como ponto frágil da análise de políticas públicas (HOWLETT, 2011; DEMIR e REDDICK, 2012).

Por fim, outro elemento central apontado pela literatura na análise das funções dos burocratas intermediários diz respeito à sua capacidade de influência sobre as decisões. Neste sentido, alguns estudos tentam compreender quais as características necessárias para que estes burocratas tenham mais influência sobre o processo decisório, concluindo com variáveis como: combinação da inserção técnica-especializada e habilidades de gestão (KELLY e GENNARD, 2007); posicionamento na estrutura organizacional; nível de conflito com os profissionais responsáveis pelas operações cotidianas (CURRIE e PROCTER, 2005); sensibilidade para compreender o contexto estratégico da organização (KURATKO *et al.*, 2005).

Embora desde os estudos clássicos sobre gerentes a dimensão das relações estivesse presente, os estudos mais recentes vem reforçar esta questão como central para compreender a atuação das gerências atualmente. Parte da literatura vai frisar a importância da dimensão negociadora, articuladora e mediadora que estes burocratas tem. Alguns autores, por exemplo, vão apontar que estes burocratas tem historicamente migrado de funções mais técnicas para funções mais voltadas à negociação e gestão de conflitos (CHAREANPUNSIRIKUL e WOOD, 2002). Estudos argumentam que estas mudanças acabam gerando a estes burocratas uma ênfase em atividades de contato interpessoal, diálogo e liderança do que atividade de gestão de processos rotineiros e controles burocráticos (VIE, 2010). E neste ponto específico, a literatura é bastante incipiente, onde nos cabe, portanto, centrar mais atenções.

Como já apontado, a importância dessa burocracia, e de compreendê-la melhor, se dá na medida em que ela é o elo entre o alto escalão e os executores das políticas. Ela, portanto, conecta o processo de formulação ao de execução, ou, ainda, faz a tradução entre os elementos políticos e técnicos envolvidos nas políticas públicas. Para que isso se efetive, no entanto, é central compreender a atuação da burocracia de médio escalão a partir das relações que estabelece entre pares, com superiores, subordinados ou outros atores envolvidos nas políticas.

Lotta, Pires e Oliveira (2015) apontam que a perspectiva de análise relacional da BME tem surgido mais fortemente nos últimos anos e ela enfatiza as relações que estes atores estabelecem com outros atores. Entre as questões colocadas por esta perspectiva analítica, estão:

“(…) como estes 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. (Estes autores) Consideram, por fim, que estes 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”. (Lotta, Pires e Oliveira, 2015:43).

A dimensão relacional da Burocracia de Médio Escalão é central, portanto, para explicar sua atuação já que, como apontam Kuratko et al (2005), as questões comunicacionais, a posição estrutural, a interação acabam sendo características que diferenciam os BME de outros atores e os colocam em posições privilegiadas para determinadas decisões (KEISER, 2010).

A literatura demonstra que a atuação relacional da burocracia se dá em um duplo eixo: horizontal (entre pares) e vertical (com superiores e subordinados) (PIRES, 2015). É a partir desta atuação dupla entre os eixos, que os Burocratas se tornam os “guardadores” de informações chave, reguladores da comunicação e das próprias relações.

“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 (...), 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” (PIRES, 2015:217)

A este respeito, Huising e Silbey (2011), por exemplo, apontam que os BME governam o *gap* existente entre as regras e a capacidade de implementação e, para tanto, exercem diferentes práticas que lhes permitem chegarem aos resultados desejados – como adaptações e traduções das regras, síntese das aprendizagens, etc. Keiser (2010) também se utiliza da ideia de regulação de relações, afirmando que estes burocratas, a partir das interações que estabelecem, constroem consensos entre atores de diferentes agências para atingimento dos objetivos. Ou, ainda, como afirma Johansson (2012), estes agentes atuam como “gestores de negociação”.

Como afirmam Lotta, Pires e Oliveira (2015:43) a este respeito,

“Há nestas 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. Este papel faz com que este burocrata assuma posições estratégicas não apenas por regular como as relações se darão, mas também por serem centralizadores de informações”.

Muito embora a literatura aponte a importância da dimensão relacional, como foi demonstrado acima, há ainda uma grande lacuna na literatura em compreender, de forma sistemática, como as relações se concretizam, quais os resultados delas e as características da burocracia para estabelecer relações mais ou menos efetivas tendo em conta seus objetivos. A literatura dá algumas pistas apontando a importância de características articuladoras por parte dessa burocracia, (HUISING e SILBEY, 2011; VAKKURI, 2010; ALEXANDER *et al*, 2011; KEISER, 2010), mas falta ainda aprofundar com base empírica robusta como isso de fato opera.

Oliveira e Lotta (2014), por exemplo, apontam que a articulação horizontal e vertical exige destes atores “a habilidade de compreender as diferentes sintaxes de organizações e burocracias pelas quais circulam” (OLIVEIRA E LOTTA, 2014:299). Ou, como apontam Bevir e Rhodes (2010), eles atuam desenvolvendo métodos de negociação com as diferentes agências e interesses para que a política apresente resultados.

Assim, considerando a importância de avançar nessa dimensão relacional, buscamos contribuir com esta questão analisando os determinantes das relações da burocracia de médio escalão do governo federal brasileiro.

Burocracia ou Burocracias de Médio Escalão?

Análise Exploratória

Uma das questões centrais para a literatura de BME é a ideia de que a burocracia não é igual, ou seja, de que existem diferenças importantes entre as burocracias de médio escalão determinadas tanto por elementos individuais – como perfil e trajetória – como por elementos organizacionais – como área de atuação, estruturação dos cargos, responsabilidades atribuídas, etc. Neste sentido, uma primeira questão a ser analisada

com base nos dados do *survey* é a respeito dessa diferenciação entre as burocracias de médio escalão. Buscamos, a partir de análises exploratórias, compreender se há grupos de BME e, em caso positivo, o que poderia explicar estes diferentes grupos.

Para tanto, realizamos uma análise exploratória baseada na análise de correspondências múltiplas (ACM). Esse método visa encontrar possíveis associações entre as variáveis, de modo que seja possível identificar caracterizações de burocratas de médio escalão. A análise de correspondências permite que se observe, de maneira exploratória, diferentes associações entre características dos respondentes (BENZÉCRI, 1992; GREENACRE, 1984, 2007). Assim, é possível localizar diferentes conglomerados de objetos de interesse, e indicar em alguns eixos possíveis norteadores do conjunto de dados, sob uma perspectiva descritiva².

As variáveis consideradas para o presente estudo foram: nível de DAS (1 a 5); setor (social, infraestrutura, econômico ou órgãos centrais); atua no Distrito Federal (sim ou não); se trabalhou ou gerenciou no setor federal, estadual, municipal, empresa privada ou entidade sem fins lucrativos; se possui influência (sim ou não); todas as variáveis do questionário relativas ao relacionamento, atuação e importância; sexo (feminino ou masculino); idade (até 1961, de 1962 a 1970, de 1971 a 1979 e após 1979), grau de escolaridade (ensino fundamental, ensino médio, ensino superior, especialização, mestrado, doutorado), a qual órgão pertence e carreira (ENAP, 2014). As variáveis de órgão e carreira foram adicionadas na análise como variáveis suplementares, e todas as outras, como variáveis ativas.

Como resultado, apontamos aquilo que foi encontrado no gráfico de correspondências mas que, pela complexidade da figura, não pode ser apresentado graficamente aqui. Primeiramente, é possível visualizar que a escolaridade, o nível DAS e a influência possuem uma relação de concordância (quanto maior o grau de escolaridade, maior é o nível DAS e a influência do burocrata), que pode ser vista no eixo principal (eixo horizontal); a experiência no governo federal se relaciona com a idade dos burocratas, além do sexo, do setor e da localização - quanto menor a idade, menor é a experiência no governo federal; as mulheres, os setores social e de órgãos centrais e estar dentro do Distrito Federal parecem se associar a essa relação (observada no eixo secundário, ou vertical). Maior idade parece estar relacionada com maior

² Essa análise foi realizada no software R, versão 3.2.1, com o auxílio dos pacotes ca (NENADIC e GREENACRE, 2007) e ggplot2 (WICKHAM, 2009).

experiência no governo federal, o sexo masculino, o setor econômico, e o burocrata se encontrar fora do Distrito Federal. Partindo dessas primeiras observações, foram identificados quatro conjuntos de características distintos, descritos mais adiante.

Quadro 1. Grupos de características identificados.

	Grupos			
	A	B	C	D
Idade	mais jovens	mais jovens	mais jovens	mais velhos
Grau de escolaridade	menor grau de escolaridade (até graduação)	maior grau de escolaridade (stricto sensu)	maior grau de escolaridade (stricto sensu)	maior grau de escolaridade (lato e stricto sensu)
DAS	menor DAS	maior DAS	maior DAS	maior DAS
Trajatória	não gerenciou no poder federal (trabalha há pouco tempo no setor)	poucos anos no poder federal, trabalhou no poder estadual	trabalhou ou gerenciou no poder municipal ou em entidades sem fins lucrativos	gerenciou no poder federal
Relacionamento	pouca ou nenhuma interação com subordinados	interação com sociedade civil, organismos internacionais, outros órgãos de governo, estados e municípios	alta interação com políticos, Casa Civil	alta interação com mídia, órgãos do sistema judiciário, empresas privadas, órgãos de controle, cidadãos
Atuação	poucas vezes participam de reuniões internas com equipe do órgão	elaboram ou validam documentos de circulação externa, organizam ou participam de eventos	-	realizam viagens a serviço, elaboram documentos de caráter normativo, realizam pesquisas e estudos, participam de reuniões com interlocutores externos
Considera importante	rede de relacionamentos	-	afiliação político partidária	experiência e competência técnica

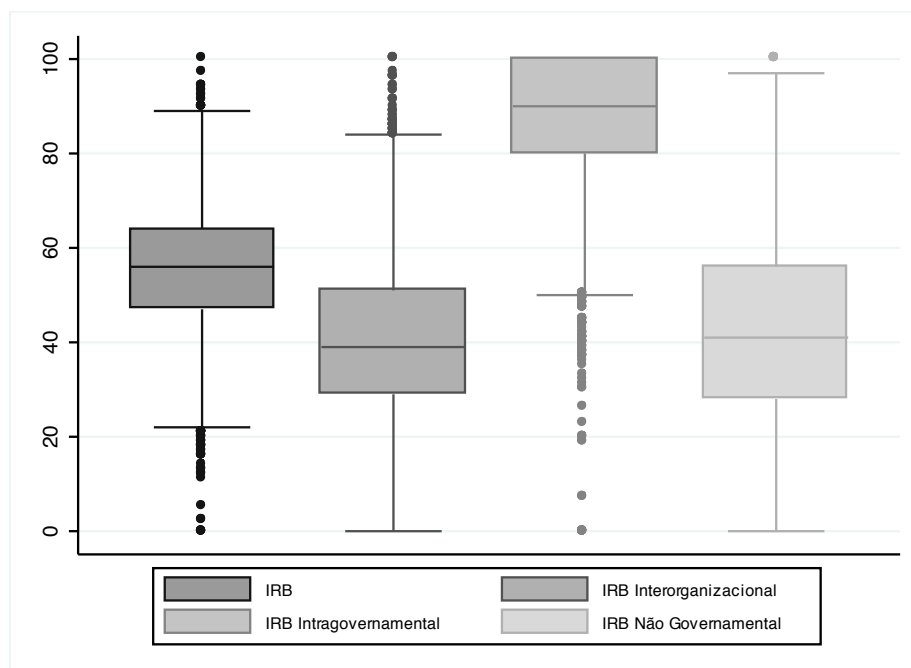
Determinantes da atuação relacional

Os resultados da análise exploratória reforça a premissa de heterogeneidade da burocracia de médio escalão, sobretudo, no que tange à dimensão de relacionamento. No sentido de aprofundar a compreensão sobre a atuação dos BMEs, elaboram-se indicadores sintéticos de relacionamento do burocrata de médio escalão (IRB), criado a partir do *survey* Burocratas de Médio Escalão do Governo Federal (ENAP, 2014).

O processo de formulação dessas variáveis, criados a partir da análise de componentes principais (ACP), está detalhado no apêndice desse artigo. Em linhas gerais, esses indicadores visam sumarizar questões complexas e multidimensionais de modo a auxiliar a capacidade de interpretar, classificar e ordenar unidades de análise, nesse caso específico, o nível de relacionamento do BME. Para tanto, os indicadores primários são as respostas do *survey* quanto à frequência de interação do burocrata com organizações que representam três grandes grupos: i) intraorganizacional; ii) intergovernamental; iii) não governamental. Cada uma dessas dimensões também constituem um indicador composto. Os índices foram normalizados e variam de 0 a 100, quanto maior o valor maior o grau de relacionamento do burocrata.

A figura 1 ilustra de forma bastante nítida a distribuição desses indicadores e corrobora com a percepção de heterogeneidade dessa característica da atuação do BME. No gráfico de *box plot* se observa que em todos os quatro índices prevalece certa uniformidade (constatada pela simetria das caixas) e baixo número de casos extremos (*outliers*). Por outro lado, enquanto o grau de interação intraorganizacional seja o mais alto e menos dispar (menor desvio-padrão entre os três), os índices intergovernamental e não governamental possuem valores mais baixos e medianas parecidas.

Figura 1 – Distribuições dos Índices de Relacionamento do Burocrata (IR)



Fonte: Survey Burocratas de Médio Escalão do Governo Federal (ENAP, 2014).
Elaboração Própria.

Diante dessa variação, a pergunta que se coloca é: quais são os determinantes do grau de relacionamento dos BMEs? Dessa forma, os modelos multivariados trazem um conjunto de fatores que podem explicar a heterogeneidade nos níveis de interação do burocratas. Para tanto, os mesmos quatro indicadores compostos, IRB, são utilizados como as variáveis dependentes dos modelos.

Do lado direito do modelo, as variáveis, logicamente, também são provenientes do *survey* Burocratas de Médio Escalão do Governo Federal (ENAP, 2014). A primeira é o nível do cargo ocupado. A expectativa é de que quanto maior o *DAS* (de 1 a 5) maior tende a ser o valor do *índice de relacionamento do burocrata*.

A segunda variável independente, *Assessoria*, diferencia o tipo de *DAS*, uma vez que uma parte corresponde a cargos de gerenciamento (coordenador, diretor, etc.) enquanto outra é ocupada por servidores com funções de assessoria. Espera-se que os primeiros interajam mais do que os assessores. Do mesmo modo, a variável *Vínculo APF*, visa testar se o fato do burocrata ser servidor público de carreira da administração pública federal afeta o seu grau de relacionamento.

Com base na classificação dos setores governamentais, o modelo testa se burocratas que atuam nos *Órgãos Centrais*, como Casa Civil e Ministério do

Planejamento por exemplo, possuem uma atuação mais relacional do que aqueles que trabalham em outros setores do governo federal. A mesma lógica se aplica aos que atuam na *Área Finalística* dos órgãos, isto é, a expectativa é que eles interajam mais que os burocratas das áreas meio, responsáveis por atividades como orçamento, gestão de pessoas, convênios, entre outras. Todas essas quatro variáveis são dicotômicas.

A trajetória do BME também pode ser uma fator determinante. Por isso, o modelo inclui duas variáveis contínuas que retratam essa dimensão, são elas *Experiência APF* e *Gerência APF*, mensuradas em anos. Espera-se que servidores mais experientes tendam a possuir uma rede relacionamento mais estruturada. A última variável independente é *Influência*, uma *dummy* criada a partir da questão do *survey* sobre a frequência com que as ideias do burocrata são consideradas no processo de tomada de decisão do órgão. Por fim, duas variáveis de controle são adicionadas, Idade e Escolaridade. Essa última varia de 1 (nível fundamental) a 6 (doutorado). Logo, o modelo pode ser descrito assim:

$$IRB_i = \beta_0 + \beta_1 DAS_i + \beta_2 Assessoria_i + \beta_3 Vínculo APF_i + \beta_4 Órgão Central_i + \beta_5 DF_i + \beta_6 Experiência APF_i + \beta_7 Gerência APF_i + \beta_8 Área Finalística_i + \beta_9 Influência_i + \beta_{10} Idade_i + \beta_9 Escolaridade_i + u_i$$

Os resultados dos modelos, oriundos de regressão de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) a partir de dados de corte transversal, são bastante interessantes em diferentes aspectos. O quadro 2 apresenta os coeficientes estimados, os erros padrões entre parêntesis, bem como os coeficientes de determinação dos modelos. É importante ressaltar que devido a grande amostra, os testes t e F são válidos assintoticamente, mesmo com algumas variáveis sem significância estatística, a significância global das regressões se confirma (WOOLDRIDGE, 2006).

Quadro 2. Determinantes do Relacionamento do BMEs

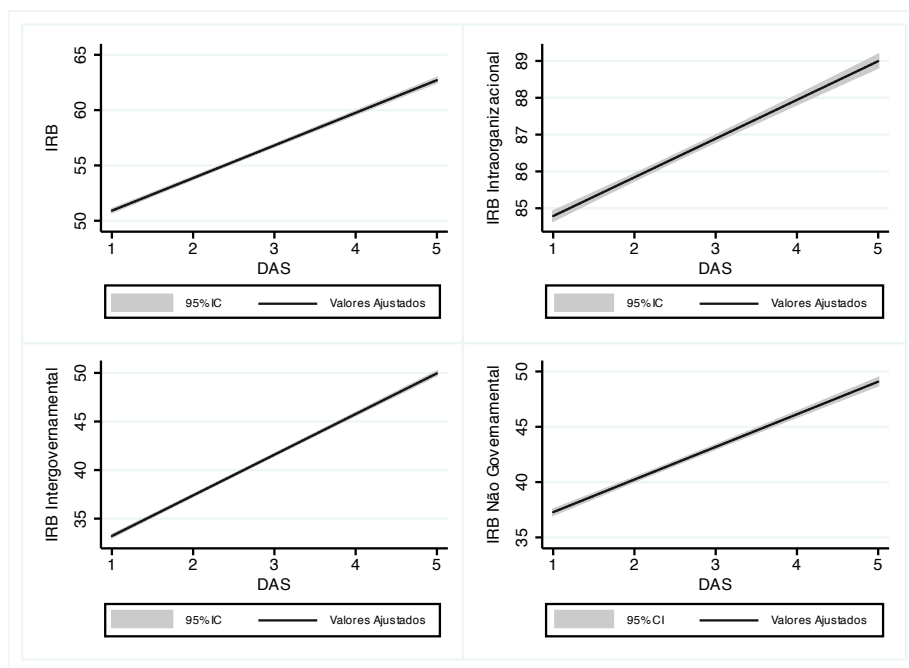
	IRB	IRB	IRB	IRB Não
		Interorganizacional	Intergovernamental	governamental
	(1)	(2)	(3)	(4)
DAS	2.057*** (0.128)	0.322* (0.140)	3.269*** (0.168)	2.009*** (0.187)
Assessoria	-0.136 (0.337)	0.0865 (0.369)	0.458 (0.443)	-0.986* (0.494)
Vínculo APF	-1.930*** (0.354)	0.384 (0.387)	-2.326*** (0.465)	-3.362*** (0.518)
Órgão Central	-1.721*** (0.314)	-0.345 (0.343)	0.411 (0.412)	-5.194*** (0.459)
DF	-0.119 (0.325)	1.810*** (0.356)	1.290** (0.427)	-3.428*** (0.477)
Experiência APF	-0.0467* (0.0210)	0.0393 (0.0230)	-0.0645* (0.0276)	-0.0975** (0.0307)
Anos Gerência APF	0.185*** (0.0280)	0.0369 (0.0306)	0.231*** (0.0368)	0.249*** (0.0410)
Área Finalística	3.923*** (0.296)	0.00319 (0.323)	2.781*** (0.388)	8.373*** (0.433)
Influência	5.566*** (0.300)	5.815*** (0.328)	5.551*** (0.394)	4.945*** (0.439)
Idade	-0.165*** (0.0174)	-0.191*** (0.0190)	-0.167*** (0.0228)	-0.127*** (0.0254)
Escolaridade	0.721*** (0.158)	0.326 (0.172)	-0.0444 (0.207)	1.895*** (0.231)
<i>Constante</i>	52.42*** (0.925)	88.49*** (1.012)	35.69*** (1.215)	35.60*** (1.355)
Observações	7095	7095	7095	7095
R ² ajustado	0.180	0.075	0.151	0.165

Erros padrões dentro dos parênteses

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

A variável do cargo ocupado, DAS, conforme esperado, exerce influência sobre o relacionamento do burocrata em todos os modelos. Chama atenção, todavia, a diferença dentre o coeficiente do modelo 2, IRB intraorganizacional, no qual o cargo apresenta um efeito bem mais modesto do que nos demais modelos. Esses impactos podem ser mais bem visualizado nos gráficos abaixo que projetam as relações estimadas entre os índices e o nível do DAS, com as outras variáveis explicativas dos modelos fixas.

Figura 2. Relação entre Índices de Relacionamento do BME e DAS



Elaboração Própria.

Se por um lado, o impacto do cargo sobre o relacionamento intraorganizacional é reduzido, por outro, os efeitos, sobretudo, na dimensão não governamental são bastante expressivos. Em termos objetivos, a variação entre o DAS 1 ao 5 chega a representar um incremento médio de mais de 16 no IRB não governamental, praticamente 40% da média desse índice, mantidos os demais fatores constantes. Os efeitos no IRB geral e no indicador intergovernamental também são relevantes, uma vez que ocupar um cargo acima corresponde a um aumento de 2 em ambos os índices.

Ocupar cargo comissionado de assessor, de modo geral, não diferencia o nível de relacionamento do burocrata. Somente o IRB não governamental é afetado, mas com efeito reduzido. Surpreendentemente possuir vínculo com a APF reflete em menor interação do burocrata, com exceção apenas dentro do próprio ministério. Esse resultado é interessante porque contraria o senso comum de que servidor de carreira teria mais capacidade de articular com os demais atores, dada a perspectiva menos imediatista de atuação no governo federal. No modelo 4, por exemplo, ter vínculo, em média, reduz em mais de 3 pontos o índice de relacionamento não governamental. No mesmo modelo, o resultado da *dummy* órgão central e DF também são negativos, o que indica que nesses ministérios os burocratas tendem a articular menos externamente do que nos demais

setores do governo e do que aqueles que atuam fora de Brasília. Entretanto, os coeficientes da variável DF impacta positivamente no grau de relacionamento intraorganizacional e intergovernamental.

As variáveis relativas à trajetória profissional apresentam resultados curiosos. Enquanto ter experiência na administração pública federal afeta negativamente os índices, quanto mais anos de gerência mais interação. Todavia, os coeficientes mesmo estatisticamente significativos têm impactos práticos ínfimos.

Justamente o oposto do fator influência e da área finalística que, por sua vez, não apenas são significativos como também apresentam os maiores coeficientes. Em termos objetivos, os burocratas que frequentemente tem suas ideias consideradas no processo decisório do órgão que atuam possuem IRBs, em média, com cinco pontos a mais do que aqueles com menos influência. Quanto à área de atuação, os resultados convergem com o senso comum, uma vez que internamente ao ministério o relacionamento é indiferente se trabalha com área meio ou finalística, porém, quando se trata da interação com outros órgãos ou instituições não governamental, os atuar nas áreas finalísticas tem forte impacto sobre os IRBs.

Finalmente, as estimativas das variáveis de controle (idade e escolaridade), em todos os modelos, sugerem que quanto mais novo mais o BME se relaciona, em todas as dimensões analisadas. Já o nível educacional se mostrou estatística e substantivamente significativo, sobretudo, no relacionamento não governamental.

Em suma, os resultados do modelo demonstram que o fator relacional é muito influenciado, sobretudo, pelo cargo que o burocrata de médio escalão ocupa, pela área finalística em que atua e pela sua capacidade de influenciar o processo decisório. Com relação aos demais fatores, os efeitos variam de acordo com a dimensão do relacionamento analisada. Se por um lado na dimensão intraorganizacional os efeitos das variáveis são menos significantes, por outro, a não organizacional é afetada por todas as variáveis independentes do modelo. Este achado merece várias interpretações que devem ainda ser aprofundadas em pesquisas futuras. De qualquer forma, o que fica claro, e pesquisas anteriores já mostravam (PIRES, 2015; OLIVEIRA e LOTTA, 2015) é que a capacidade de relacionamento da burocracia de médio escalão requer dela um perfil específico e acesso a determinadas redes nas quais podem acionar contatos. Isso é mais evidente no caso do relacionamento intraorganizacional que requer desta burocracia não

apenas experiência e contatos prévios, mas também trajetórias a partir das quais estabelecem conexões que podem ser acionadas ao longo de seu trabalho.

Considerações Finais

Este artigo teve como objetivo avançar na compreensão do perfil e atuação da Burocracia de Médio Escalão, contribuindo tanto para a incipiente literatura sobre o tema como para o conhecimento empírico a respeito do Estado brasileiro.

A partir das análises realizadas utilizando diferentes variáveis, a pesquisa contribuiu para o entendimento mais profundo a respeito dos tipos de burocratas de médio escalão atuantes no governo federal o que, por sua vez, colabora para a compreensão sobre a estrutura e dinâmica do Estado brasileiro. Ao mesmo tempo, as análises permitiram avançar em um dos pontos centrais para compreensão da burocracia de médio escalão: suas relações. Como foi apontado na síntese da literatura, a dimensão relacional desta burocracia é, por um lado, um dos determinantes de sua atuação e, por outro, uma das maiores lacunas no entendimento atual sobre estes atores. Esta pesquisa, portanto, contribui para suprir parte dessa lacuna.

Para alcançar estes resultados, a pesquisa se utilizou de estratégias analíticas variadas e sofisticadas de modo a avançar na compreensão do complexo funcionamento da burocracia. Estas estratégias permitiram demonstrar alguns resultados interessantes.

Com relação aos tipos de burocratas, a análise exploratória indica que há perfis bastante diferentes permeando o governo federal, perfis estes que se constituem por diferenças de idade, escolaridade, função e atividades desenvolvidas. Estes resultados são relevantes para demonstrar a complexidade tanto da burocracia federal como do entendimento da atuação da Burocracia de Médio Escalão. Como mostrado em trabalhos anteriores, e reforçado por estes dados, o entendimento dessa burocracia pressupõe construir tipologias que permitem avançar na compreensão das complexidades de perfis e atuação destes atores, como também ajuda a desconstruir a percepção do senso comum de uma ocupação puramente política e mal qualificada destes cargos. Como demonstram os dados, há grupos bastante diversos e, o maior deles, é formado por servidores de carreira com alta qualificação e experiência. O resultado também serve para demonstrar a importância do Estado em desenhar políticas de gestão de pessoas que contemplem essa diversidade.

No que tange ao indicador de relacionamento e seus fatores determinantes, os principais aprendizados dizem respeito, em primeiro lugar, à variedade de tipos de relacionamentos, o que comprova a premissa de heterogeneidade de atuação desta burocracia. Em segundo lugar, os resultados dos modelos de regressão demonstram como diferentes variáveis têm impactos distintos sobre a capacidade de relacionamento da burocracia de médio escalão. Destacam-se, sobretudo, os efeitos expressivos do cargo ocupado, de atuar na área finalística e pela sua influencia o processo decisório do órgão.

Dada que esta é uma dimensão central para a literatura, a compreensão dos tipos de relação e de seus determinantes é relevante para aprofundar o entendimento sobre como a burocracia se relaciona, além de seus potenciais e limites para os relacionamentos.

Por fim, esta pesquisa aponta para uma agenda futura de pesquisa que pode incluir o aprofundamento da análise dos determinantes de atuação dos burocratas de médio escalão. Nesse sentido, avançar em como os burocratas de médio escalão desempenham padrões distintos de atividades e quais são os fatores que afetam essa atuação são bons caminhos a seguir. Ademais, pesquisas futuras podem contribuir para o entendimento dos BMEs, mediante abordagens comparadas de atuação, perfil e trajetória com outros segmentos da burocracia, como o alto escalão e os burocratas de nível de rua, por exemplo.

Referências

- ABERS, Rebecca; KECK, Margaret. *Practical Authority: Agency and Institutional Change in Brazilian Water Politics*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2013.
- ALEXANDER, D.; LEWIS, J. M.; CONSIDINE, M, “How Politicians and Bureaucrats Network: a comparison across governments”. *Public Administration*, 89: 1274–1292, 2011.
- BENZÉCRI, J-P. *Correspondence analysis handbook*. Marcel Dekker, 1992.
- BEVIR, Mark; RHODES, R.A.W. *The State as Cultural Practice*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

- CAVALCANTE, P. e LOTTA, G. *Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação*. ENAP, Brasília, 2015.
- 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.
- 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, pp.99-117, 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* Volume 72, Issue 4, pages 526–535, July/August 2012.
- GREENACRE, M. *Theory and applications of correspondence analysis*. London: Academic Press, 1984.
- GREENACRE, M. *Correspondence analysis in practice*. CRC press, 2007.
- HAIR, J.; ANDERSON, R.; TATHAM, R.; BLACK, W. *Análise Multivariada de Dados*. 5ª edição. 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*, Volume 28, Issue 3, pages 247–263, May 2011.
- HUISING, R. and SILBEY, S. Governing the gap: Forging safe science through relational regulation. *Regulation & Governance*, 5: 14–42, 2011.
- JOHANSSON, V. “Negotiating Bureaucrats”. *Public Administration*, Volume 90, Issue 4, pages 1032–1046, December 2012.
- 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*, Volume 70, Issue 2, pages 247–257, March/April 2010
- KELLY, J.; GENNARD, J. “Business strategic decision making: the role and influence of directors”, *Human Resource Management Journal*, Vol 17, No, 2, pp.99–117, 2007.

- KURATKO, D.; IRELAND, R. D.; COVIN, J.; HORNSBY, J. “A model of middle-level managers' entrepreneurial behavior”. *Entrepreneurship Theory & Practice*, November, pp.699-716, 2005.
- LIPSKY, Michael. 2010. *Street-Level Bureaucracy*. New York: Russell Sage Foundation.
- 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) - Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política, São Paulo.
- LOTTA, Gabriela, Pires, Roberto Rocha C., Oliveira, Vanessa. 2014. *Burocratas de Médio Escalão: Novos Olhares Sobre Velhos Atores Da Produção de Políticas Públicas*. Revista Do Serviço Público, 2014.
- MEYER, R., EGGER-PEITLER, I; HÖLLERER, M and 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.
- NENADIC, O., Greenacre, M. (2007) Correspondence Analysis in R, with two- and three-dimensional graphics: The ca package. *Journal of Statistical Software* 20(3):1-13.
- OLIVEIRA, V. E. “Instituições, burocracia e produção de políticas públicas: o caso da política estadual de saúde”. Artigo apresentado no 33º Encontro Anual da ANPOCS, 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”. Artigo apresentado no 35º. Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, MG, 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, pp.182-220, 2012.
- PIRES, R. Por Dentro do PAC: arranjos, dinâmicas e instrumentos na perspectiva dos seus operadores. In: Cavalcante, P. e Lotta, G. *Burocracia de Médio Escalão*. ENAP, 2015.

- SCANDAR NETO, W., JANNUZZI, P. e SILVA, P. Sistemas de Indicadores ou Indicadores Sintéticos: do que precisam os gestores de programas sociais? Trabalho apresentado no XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, realizado em Caxambu- MG – Brasil, 2008.
- SCANDAR NETO, W. Síntese que organiza o olhar: uma proposta para construção e representação de indicadores de desenvolvimento sustentável e sua aplicação para os municípios fluminenses. Dissertação de mestrado. Escola Nacional de Ciências Estatísticas, ENCE/IBGE, 2006.
- 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
- VIE, O. E. Have post-bureaucratic changes occurred in managerial work?, *European Management Journal*, N.28, pp.182– 194, 2010.
- WILSON, J. Q. *Varieties of police behavior: the management of law and order in eight communities*. Cambridge: Harvard University Press, 1968.
- WICKHAM, H. *ggplot2: elegant graphics for data analysis*. Springer New York, 2009.
- WOOLDRIDGE, J. M. *Introdução à econometria: uma abordagem moderna* (2a ed.). São Paulo: Thompson, 2006.

APÊNDICE - *Índice de Relacionamento do Burocrata de Médio Escalão (IRB)*

Nesse apêndice são apresentadas a metodologia e as escolhas realizadas na elaboração do indicador sintético de relacionamento do burocrata de médio escalão (IRB), criado a partir do *survey* Burocratas de Médio Escalão do Governo Federal (Enap, 2014).

Indicador sintético, *synthetic index*, é utilizado para sumarizar questões complexas ou multidimensionais, facilitar interpretações como também para classificar e ordenar unidades de análise de modo a auxiliar avaliações e/ou tomada de decisões (SCANDAR NETO, 2006). O processo de construção envolve estágios nos quais julgamentos devem ser feitos (SCANDAR NETO, JANNUZZI e SILVA, 2008).

Inicialmente, deve-se escolher o marco ordenador, isto é, quais os fatores que melhor representam o fenômeno analisado, neste caso, são as frequências de relacionamento dos burocratas com diversos atores governamentais e não governamentais. A segunda etapa envolve a seleção dos dados primários que foram transformados para possibilitar comparações. As frequências das respostas foram transformadas em números a partir da questão P13 do *survey* supracitado (Sempre (5), Frequentemente (4), Algumas vezes (3), Raramente (2) e Nunca (1)). A questão é a seguinte: *Pensando na rotina de trabalho do seu atual cargo em comissão (considere o último ano), indique a frequência com que você interage (negociar, emitir e receber ordens, deliberar, solicitar informações etc.) com. Relação desses atores/instituições, os indicadores primários dos do IRB, se encontra no quadro 3.*

Na etapa seguinte foi aplicado o método de Análise de Componentes Principais (ACP)³, um tipo de análise fatorial que, em síntese, aplica-se à identificação de fatores que apontem objetivamente para a agregação e redução de um conjunto de medidas. O método propicia menor perda de poder explicativo dos dados originais e menor grau de subjetividade do pesquisador (HAIR *et al.*, 2005). A principal finalidade é formar novas variáveis que são combinações lineares das variáveis primárias. Assim, diferentemente da definição arbitrária de pesos, a metodologia aproveita o grau de

³ Para aprofundar-se no método de análise de componentes principais, ver HAIR *et al.* (2005).

correlação medido entre as variáveis e cria um índice correspondente a uma média ponderada dessas variáveis.

Uma vez construídos, os índices foram transformados visando à normalização de seus valores, dentro de uma escala de 0 a 100. Assim, utilizou-se a fórmula a seguir:

$$IS_i^X = \left[\frac{X_i - X_{min}}{X_{max} - X_{min}} \right] * 100 = 0...100$$

Onde,

IS = Índice Sintético

X_i = Índice observado

X_{min} = Valor mínimo

X_{max} = Valor máximo

Por fim, o quadro 3 traz também os percentuais de variação do primeiro componente e as respectivas cargas fatoriais, utilizado para o cálculo dos índices, separada por porte populacional:

Quadro 3 – Relação de variáveis e cargas do 1^o componente:

	Indicador de Dimensão	Indicador Primário	Eigenvalue
<i>Índice de Relacionamento do Burocrata de Médio Escala (IRB)</i>	IRB Intraorganizacional	Seus superiores	1,4
		Seus subordinados	
		Colegas de mesmo nível hierárquico no órgão	
	IRB Intergovernamental	Outros órgãos do governo (exceto Casa Civil)	1,70
		Casa Civil	
		Políticos (deputados federais ou estaduais, senadores, governadores, prefeitos ou vereadores)	
		Órgãos de controle (Controle-Geral da União, Tribunal de Contas da União)	
		Órgãos do Sistema de Justiça (Tribunais, Ministério Público, Defensoria Pública etc.)	
		Estados e municípios	
		Organismos internacionais	
IRB Não governamental	Mídia (jornais, revistas, emissoras de rádio e TV etc.)	2,45	
	Sociedade civil		
	Empresas privadas		

Fonte: Survey Burocratas de Médio Escalão do Governo Federal (ENAP, 2014).
Elaboração Própria.