

# O desempenho dos burocratas de médio escalão: determinantes do relacionamento e das suas atividades

**PEDRO LUIZ CAVALCANTE**

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA), BRASÍLIA – DF, BRASIL

**GABRIELA SPANGHERO LOTTA**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC, SÃO BERNARDO DO CAMPO – SP, BRASIL

**ERIKA MAYUMI KASAI YAMADA**

EMPRESA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, SÃO PAULO – SP, BRASIL

## Resumo

Embora os pesquisadores venham estudando a burocracia há bastante tempo, os burocratas de médio escalão (BME) recebem menos atenção da literatura. Para preencher essa lacuna, o artigo explora a questão da heterogeneidade dos BME em relação ao seu perfil, sua experiência profissional e, principalmente, seu desempenho. O principal objetivo é investigar os determinantes do desempenho dos BME a partir de duas dimensões: o nível de relacionamento dos BME e o nível de complexidade de suas atividades. Essas dimensões são muito valorizadas atualmente, considerando o crescimento da sua importância em contextos de governança em rede e *accountability* burocrática. Primeiro, realizamos uma análise descritiva dos dados coletados em 2014 junto a servidores federais que ocupavam cargos comissionados. Para tanto, elaboramos índices sintéticos das duas dimensões: relacionamento e atividades da burocracia. Posteriormente, empregamos modelos de análise multivariados para explicar seus determinantes. Os resultados empíricos mostram que o desempenho dos burocratas de médio escalão é afetado tanto por fatores estruturais do governo, como também por suas próprias características individuais. No entanto, os efeitos das variáveis mudam consideravelmente. As evidências empíricas sugerem que os BME mais conectados e que realizam mais atividades são aqueles que ocupam cargos comissionados mais elevados. Eles têm maior nível educacional e mais capacidade de influenciar diretamente as decisões dos processos de trabalho e atuam em áreas finalísticas de políticas públicas, especialmente na área social.

**Palavras-chave:** Administração Pública. Burocracia de Médio Escalão. Governo Federal. Brasil.

## *The mid-level bureaucrats' performance: determinants of their activities and work relationships*

### Abstract

Although scholars have been investigating bureaucrats for a long time, mid-level bureaucrats (MLB) have been far less studied in the literature. To fill this gap, this article explores MLBs heterogeneity regarding their profile, professional background and, above all, performance. The main goal is to investigate the determinants of bureaucrats' performance, depicted by two crucial dimensions: the degree of MLBs relationship within public bureaucracy and complexity level of their activities. These skills are valued today with increasing importance in contexts of network governance and bureaucratic responsiveness. First, a descriptive analysis was undertaken of survey data collected in 2014 from federal mid-level bureaucrats in positions filled by appointment. This was followed by formulating synthetic indexes of two dimensions: bureaucrats' activities and their work relationships. Subsequently, multivariate models were employed to explain the determinants of these dimensions. Empirical results show that the mid-level bureaucrats' performance is both affected by the government's structure factors as well as by their own individual characteristics. However, the variables effects vary considerably. The empirical evidence suggests that MLBs tend to be more connected and perform more activities as they hold higher positions filled by appointment, have a higher level of education and capacity to influence decision processes and work directly with policymaking, especially in social policy.

**Keywords:** Public Administration. Mid-level bureaucracy. Federal Government. Brazil.

## *El desempeño de los burócratas de nivel medio: determinantes de su relación y de sus actividades*

### Resumen

A pesar de que los académicos han investigado la burocracia por mucho tiempo, los burócratas de nivel medio (BNM) son poco estudiados. Para llenar ese vacío, este artículo explora la cuestión de la heterogeneidad de los BNM en relación con su perfil, experiencia profesional y, principalmente, su performance. El principal objetivo es investigar los determinantes del desempeño de los BNM desde dos dimensiones fundamentales: el grado de relación de los BNM y el nivel de complejidad de sus actividades. Estas habilidades son actualmente más valoradas, teniendo en cuenta el crecimiento de su importancia en contextos de gobernanza y *accountability* burocrática. En primer lugar, se realizó un análisis descriptivo de los datos de una encuesta realizada en 2014 con funcionarios con cargos comisionados por el gobierno federal. Para ello, se elaboraron índices sintéticos de las dos dimensiones: relación y actividades de la burocracia. Posteriormente, se utilizaron modelos multivariados para explicar sus determinantes. Los resultados empíricos muestran que la performance de los burócratas de nivel medio es afectada tanto por factores estructurales del gobierno como por sus propias características individuales. Sin embargo, los efectos de las variables varían considerablemente. Las evidencias empíricas sugieren que los BNM más conectados y que realizan más actividades son los que ocupan los puestos comisionados más altos. Ellos tienen más estudio y capacidad de influir directamente en las decisiones de los procesos de trabajo, actúan en áreas de terminación de políticas públicas, especialmente en el área social.

**Palabras clave:** Administración pública. Burócratas de nivel medio. Gobierno Federal. Brasil.

Artigo submetido em 30 de março de 2017 e aceito para publicação em 18 de setembro de 2017.

[Versão traduzida]

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395167309>

## INTRODUÇÃO

---

Este artigo tem como objetivo investigar a complexidade da burocracia do governo federal brasileiro, com foco num conjunto específico de atores altamente relevantes para o processo de formulação de políticas, mas que ainda são menos analisados do que outros: os burocratas de médio escalão (BME). O artigo explora perfis de BME, trajetórias profissionais e desempenho para entender sua heterogeneidade. O objetivo é investigar fatores determinantes do desempenho dos burocratas, representados por duas importantes dimensões: o nível de relacionamentos dos BME e o nível de complexidade de suas respectivas atividades.

O artigo representa o prosseguimento de uma pesquisa abrangente iniciada em 2014, que visa aprofundar o entendimento sobre os BME do governo federal brasileiro. Foram coletados dados qualitativos e quantitativos sobre o perfil e a atuação dos burocratas, analisados em artigos já publicados; todavia, novas questões foram levantadas, dada a complexidade do objeto de estudo. Para corroborar esse estudo, o artigo foca duas dimensões centrais dos BME que não foram totalmente investigadas em análises anteriores: as dinâmicas relacionais e a atuação.

A literatura destaca a relevância das relações de trabalho dos burocratas de médio escalão em estabelecer conexões horizontais (com seus colegas de trabalho e outras organizações) e verticais (com subordinados e superiores hierárquicos). Combinada com múltiplas atuações, a capacidade de articular conexões é um diferencial decisivo em comparação com os burocratas de alto escalão e os de nível da rua. Os BME são responsáveis por conectar diferentes fases das políticas, principalmente formulação e implementação, e desempenham um papel importante, muitas vezes invisível, na obtenção de resultados. Nesse sentido, esses burocratas são fundamentais para ajudar na compreensão de como a administração pública funciona.

Um aspecto muito importante é o impacto do desenvolvimento dessas dimensões sobre o desempenho dos burocratas, considerando as tendências da administração pública que destacam a expansão de padrões de formulação de políticas, e os novos papéis para funcionários públicos dentro e fora do governo. A atual estrutura do setor público e, conseqüentemente, a atuação dos burocratas, décadas após a reforma do Estado, hoje converge com redes, ou governança colaborativa. Outra tendência envolve a valorização do funcionário público com múltiplas atribuições, e em constante interação com diversos atores.

Em suma, o pressuposto teórico é de que os BME são atores extremamente conectados e que também realizam diversas atividades na formulação de políticas. Nesse sentido, as questões que permanecem sem respostas são: quais fatores determinam a variação no nível das relações de trabalho dos burocratas médio escalão? Quais características afetam o nível de complexidade das atividades por eles realizadas? Os determinantes do seu desempenho são influenciados por elementos da estrutura do governo, como o nível de posições hierárquicas, ou por características individuais, como a experiência de gestão? Para lidar com essas questões, utilizamos dados coletados em 2014 junto a burocratas de médio escalão do governo federal nomeados em cargos em comissão, denominados DAS (cargos de direção ou assessoramento superior). Vale ressaltar que, na estrutura de cargos preenchidos por nomeação no governo federal, existem seis posições denominadas DAS, que vão do DAS1 (menor) ao DAS6 (maior), e NE (cargos de natureza especial), que são superiores ao DAS6. Considerando essa estrutura, os funcionários públicos se encaixam em quatro grupos: a) funcionário público sem DAS (funcionário público que não está em uma posição ocupada por nomeação), considerado burocrata de nível escalão; b) funcionários públicos em cargos de DAS1 a DAS5, considerados burocratas de médio escalão (objeto desta pesquisa); e c) DAS6 e NE, considerados burocratas de alto escalão. A amostra conta com mais de 7.000 entrevistados, o que é bastante significativo, correspondendo a cerca de 30% da população, e representativos de diferentes segmentos (ENAP, 2014).

Foram utilizadas para análise estatísticas descritivas buscando explorar a heterogeneidade dos BME em diversas dimensões. Em seguida, foram formulados indicadores sintéticos para mensurar o desempenho dos BME através do nível de suas relações de trabalho e a complexidade de suas atividades (índice das relações de trabalho - IBR e índice das atividades - IBA). Em seguida, foi utilizado um modelo de regressão para explicar os determinantes do seu desempenho.

Os resultados empíricos indicam que o nível das relações de trabalho dos BME e o nível de complexidade de suas atividades tendem a aumentar conforme a posição que ocupam, a sua área de trabalho e a respectiva capacidade de influência.

Além desta introdução, o artigo apresenta uma discussão teórica para contextualizar as características e a atuação dos burocratas de médio escalão. Na seção empírica do artigo, aprofundamos nos resultados da análise exploratória e nas estatísticas descritivas dos índices IBR e IBA. Posteriormente, discutem-se as estimativas do modelo multivariado, seguidas pelas observações finais.

## INVESTIGAÇÃO ADICIONAL DA BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO

Ao longo das últimas décadas, a literatura sobre políticas públicas e administração pública fez avanços consideráveis na compreensão sobre o papel dos burocratas no processo de formulação de políticas. Todavia, o campo de estudos centrou-se principalmente sobre os chamados burocratas de alto escalão e os burocratas nível de rua. Embora a literatura considere a relevância dos burocratas de médio escalão, inspirados principalmente pela longa tradição de estudos sobre gestores do setor privado, houve poucos avanços concretos (especialmente empíricos) em relação à compreensão das características desses gestores na administração pública. Além disso, ainda menos pesquisas foram dedicadas ao estudo dos diferentes tipos de BME que atuam em contextos específicos.

Recentemente, foram feitos esforços para conceituar teoricamente a burocracia de médio escalão, e analisar empiricamente seu desempenho. Em uma extensa revisão das publicações nacionais e internacionais sobre a burocracia de médio escalão, Lotta, Pires e Oliveira (2014) mostraram que a literatura tem feito alguns progressos, mas ainda existem diversas lacunas que devem ser preenchidas.

Entre as questões que merecem mais estudos teóricos e empíricos, estão as semelhanças e diferenças entre os burocratas de médio escalão. Apesar do fato de que há certo consenso quanto à conceituação dos burocratas de médio escalão - como ter um chefe e subordinados, e estar no meio da estrutura hierárquica - cada contexto envolve realidades muito diferentes que determinam quem são os BME e o que eles na verdade fazem. Isso acontece porque, como as configurações organizacionais são bastante distintas umas das outras, nem sempre é claro o que é uma posição 'intermediária', conceito que varia consideravelmente de acordo com o contexto. Conforme destacado por Cavalcante e Lotta (2015, p. 302),

[...] 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.

Nesse sentido, uma das tarefas urgentes é investigar os tipos ou grupos de BME, o que pode ajudar a entender quem eles são e o que fazem. Uma maneira de conduzir essa investigação é focar em suas características comuns, tais como:

- i) proximidade ou distância dos burocratas nível da rua e, portanto, proximidade ou distância do serviço entregue aos usuários;
- ii) proximidade ou distância de burocratas que ocupam cargos nos níveis mais altos e, portanto, algum grau de exposição a decisões políticas;
- iii) locus de atuação organizacional - áreas de gestão ou formulação de políticas.

A forma com que essas variáveis se relacionam pode gerar efeitos diferentes no perfil e na atuação dos BME em aspectos como a interação interna (com equipe, dentro do órgão em que trabalha) ou externa (com outros órgãos, esferas governamentais, organizações, etc.), o grau de discricionariedade, o alcance de suas decisões, a natureza técnica de suas decisões, o isolamento ou a exposição a questões políticas etc.

Quando se trata de estudos sobre a burocracia pública, a dicotomia técnica e política surgem como elementos que parecem explicar em grande parte a atuação dos burocratas. Os BME realizam simultaneamente atividades técnicas e gerenciais e outras atividades técnicas e políticas, atuando para transformar as decisões estratégicas (políticas) em atividades operacionais (técnicas) (WILSON, 1968; KAUFMAN, 1960; DALTON, 1959; CHETKOVITCH e KIRP, 2001; OLIVEIRA, 2009; PIRES, 2011). Muitos autores consideram essa dicotomia entre a decisão estratégica e as atividades operacionais como um ponto fraco da análise das políticas públicas, primeiro porque é muito difícil categorizar o que é técnico e o que é político; em segundo lugar, devido a dificuldades nas observações empíricas sobre como as decisões que provêm de atores políticos são incorporadas e transformadas pelos burocratas (HOWLETT, 2011; DEMIR e REDDICK, 2012). O avanço da literatura depende, portanto, de como aprofundar a análise dessas dimensões em relação ao trabalho diário dos burocratas.

Outro elemento central do trabalho dos BME é a capacidade de influenciar decisões. Nesse sentido, alguns estudiosos investigaram quais características são necessárias para promover a capacidade de influenciar os BME em processos de tomada de decisão. Concluem que variáveis importantes para caracterizar a influência de BME contemplam a combinação de habilidades técnicas e especializadas e capacidade de gerenciamento (KELLY e GENNARD, 2007), posição na estrutura organizacional, nível de conflito com os profissionais responsáveis pelas operações diárias (CURRIE e PROCTER, 2005) e sensibilidade para entender o contexto estratégico da organização (KURATKO, IRELAND, COVIN et al., 2005).

Em estudos clássicos sobre os gestores, a dimensão relacional está presente, e pesquisadores têm enfatizado recentemente este tema como central para entender a atuação dos burocratas de médio escalão. Parte da literatura centrou-se na importância das habilidades de negociação, articulação e mediação que esses burocratas têm. Alguns estudiosos, por exemplo, descrevem que os burocratas de médio escalão têm historicamente migrado de funções mais técnicas a outras mais focadas em gestão de negociação e conflito (CHAREANPUNSIRIKUL e WOOD, 2002). Outros argumentam que essas mudanças têm levado BME a trabalhar em atividades de contato interpessoal, diálogo e liderança, em vez de gestão de atividades relacionadas com processos de rotina e controles burocráticos (VIE, 2010).

Como já mencionado, a importância de uma melhor compreensão desse segmento está no fato de que os burocratas de médio escalão são o elo entre os burocratas nos altos escalões e os implementadores de políticas públicas. O seu papel é ligar as fases de construção de políticas públicas - desde a formulação até a implementação - e essa conectividade lógica e atividade relacional são a principal diferença entre BME, altos funcionários e o nível operacional. Para se tornar eficaz, no entanto, o entendimento sobre a atuação dos BME precisa considerar as relações estabelecidas com os superiores, subordinados ou outros agentes envolvidos na política.

Lotta, Pires e Oliveira (2014) argumentam que o interesse na análise relacional tem surgido mais recentemente.

Entre as questões dessa perspectiva analítica, vale a pena enfatizar que [...] 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” (LOTTA, PIRES e OLIVEIRA, 2014, p. 41-42).

A dimensão relacional dos BME é central, portanto, para explicar sua atuação. Como defendido por Kuratko, Ireland, Covin et al. (2005), as questões de comunicação, posição estrutural e interações diferenciam BME de outros atores, já que eles estão estrategicamente posicionados no processo de tomada de decisão (KEISER, 2010). Também é importante compreender como o Estado opera por dentro, especialmente em momentos em que há coexistência entre os modelos burocráticos, de gestão e governança na gestão pública.

A literatura mostra que a atuação de burocratas em termos de relações de trabalho tem um eixo duplo: horizontal (com pares) e vertical (com superiores e subordinados) (PIRES, 2015). Com base nessa dupla performance, os BME se tornam os “guardiões” de informações importantes, reguladores de comunicação e de seus próprios relacionamentos.

[...] 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 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 (PIRES, 2015, p. 217).

Nesse sentido, Huisig e Silbey (2011), por exemplo, argumentam que os BME gerenciam a lacuna existente entre as regras e a capacidade de execução empregando diversas práticas que lhes permitem alcançar os resultados desejados - como adaptações e traduções das regras, síntese de aprendizado e assim por diante. Keiser (2010) também usa a ideia de regulação de relações de trabalho para apoiar que os BME - baseados nas interações que estabelecem - constroem consenso entre uma variedade de atores para atingir seus objetivos. Johansson (2012) argumenta que esses agentes atuam como “gerentes de negociação”, e Bevir e Rhodes (2010) dizem que agem desenvolvendo métodos de negociação com diferentes agências e interesses para realizar políticas efetivas.

Vale a pena mencionar o trabalho seminal de Mintzberg (1973) abordando a ideia de que atividades realizadas pelos gestores são diversas, e, portanto, elas deviam ser analisadas em três categorias gerais de funções: interpessoais, informativas e de decisão. Não obstante, a categorização de Mintzberg parece mais adequada ao setor privado, enquanto ainda é necessário redefinir essas categorias para o setor público.

Isso é ainda mais importante em um contexto de mudanças na administração pública e, conseqüentemente, na atuação dos burocratas, considerando anos de reformas com base nas premissas do *New Public Management* (NPM). O movimento do NPM começou por focar a procura por eficiência e redução de custos e promover a concorrência entre agências (POLLITT e BOUCKAERT, 2011). Ultimamente, as reformas incorporaram tendências de *accountability* e transparência em suas diretrizes. Depois de três décadas do movimento gerencial, um consenso que prevalece é o de que reformas do NPM levaram governos a uma variedade de resultados amplos e estreitos, que também podem ser reconhecidos como diferentes modelos (POLLITT e BOUCKAERT, 2011; OSBORNE, 2010; CHRISTENSEN e LAEGREID, 2007). A agenda de gestão atual indica que em vez de uma valorização excessiva do papel do setor privado em matéria de prestação de serviços, como defendido pela primeira geração de NPM, os novos modelos estabeleceram um padrão equilibrado entre o governo, mercado e sociedade civil.

Por um lado, novos projetos de reforma reforçam o papel de liderança da administração pública, principalmente, considerando a capacidade dos burocratas de trabalharem em relação mais interativa com sociedade e mercado, do que nos padrões clássicos burocráticos. Nesse sentido, a administração pública modernizou o aparelho estatal tradicional para torná-lo mais profissional, mais eficiente e responsivo aos cidadãos (POLLITT e BOUCKAERT, 2011). Por outro lado, o setor público tende a funcionar com base na governança ou na governança em rede, que defende a expansão das relações entre todos os atores da administração pública, isto é, entre o Estado e a sociedade. Em outras palavras, a principal premissa é fazer o governo ficar mais bem informado, mais flexível e menos excludente. A organização hierárquica é substituída pela inclusão de novos atores em redes diretamente envolvidos na formulação de políticas e no controle público (OSBORNE, 2010; POLLITT e BOUCKAERT, 2011).

Em suma, essas novas perspectivas pós-NPM são baseadas no conceito híbrido de que a administração pública reforça o papel do Estado na prestação de serviços públicos, mas leva em conta que a capacidade de burocratas tende a crescer quando combinada com outros atores da sociedade, em processos de decisão e de controle, sob a «Era da Governança». O debate atual é destacado por um foco em objetivos múltiplos e comuns, ao invés de um foco limitado em resultados e metas de desempenho. As principais tendências pressionam os burocratas para atuações mais diversas e interativas, que englobem premissas de redes, parcerias, colaborações e participação social, juntamente com os valores anteriores de transparência, *accountability* e eficiência (GREVE, LÆGREID e RYKKJA, 2016; MENICUCCI e GONTIJO, 2016; FOSSESTØL, BREIT, ANDREASSEN et al., 2015). Isso significa que um dos principais fatores presentes no desempenho do Estado, nesse novo contexto, envolve a capacidade dos burocratas em estabelecer e gerenciar relações.

Com base na categorização proposta por Mintzberg, pode-se considerar nesse contexto que existe uma tendência ao aumento das atividades focadas nas relações interpessoais. Assim, a categoria interpessoal, que cai no papel de promover interações, é fundamental para explicar o papel dos BME. A literatura indica a importância das habilidades relacionais, as crescentes exigências para os gestores que executam diversas atividades, bem como dar algumas pistas sobre as articulações características desses burocratas (HUISING e SILBEY, 2011; VAKKURI, 2010; ALEXANDER, LEWIS e CONSIDINE, 2011; KEISER, 2010). No entanto, existe uma lacuna no conhecimento teórico e empírico em relação aos fatores que afetam o desempenho dos burocratas de médio escalão.

Considerando a relevância da questão, este artigo passa a investigar os determinantes do grau de relações de trabalho e atividades dos burocratas brasileiros de médio escalão.

## **SOMENTE UMA BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO OU DIVERSAS BUROCRACIAS DE MÉDIO ESCALÃO?**

Uma das principais percepções na literatura é que os burocratas de médio escalão são heterogêneos, levando em conta seu perfil, experiência profissional e atuação, bem como setor organizacional, níveis hierárquicos e responsabilidades atribuídas. Com isso em mente, a primeira questão é: em que medida BME são diferentes em termos de perfil, atividades e responsabilidades sobre políticas públicas? Antes de apresentar as estatísticas descritivas, é importante discutir alguns aspectos dos dados da pesquisa utilizados.

A pesquisa sobre burocratas de médio escalão que trabalham no governo federal foi realizada pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), pela Universidade Federal da ABC (UFABC) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

(Ipea) de abril a junho de 2014. As perguntas do questionário, focadas no perfil, experiência profissional e atuação foram formuladas e discutidas por um grupo de estudiosos e profissionais de diferentes instituições e organizações governamentais, fundamentadas teoricamente na literatura sobre burocracia. A pesquisa usou uma plataforma on-line para coletar respostas individuais do público-alvo – os ocupantes de cargos preenchidos por nomeação, também conhecido como DAS (cargos de direção e assessoramento superior)<sup>1</sup>. Dado que o foco é o médio escalão da burocracia federal, a pesquisa contemplou os níveis DAS de DAS1 a DAS5. Isso representa o segmento intermediário que está hierarquicamente situado entre o nível superior do Poder Executivo (secretários, secretário executivo e ministros) e a maioria dos funcionários públicos (aproximadamente 96%) que não possuem cargos DAS. O Quadro 1, a seguir, apresenta detalhes dos níveis hierárquicos desses cargos, bem como as funções mais comuns associadas a eles.

**Quadro 1**

**Níveis hierárquicos e funções**

Hierárquico	Funções	
	Executivo	Consultivo
DAS 5	Chefe de gabinete do ministro	
	Chefe de departamento	
	Assessor jurídico	Conselheiro Especial do Ministro
	Secretário de Controle Interno	
	Subsecretário de Administração	
DAS 4	Coordenador geral	Orientador
DAS 3	Coordenador	Consultor técnico
DAS 2	Chefe de divisão	Assistente
DAS 1	Chefe de seção	Assistente técnico

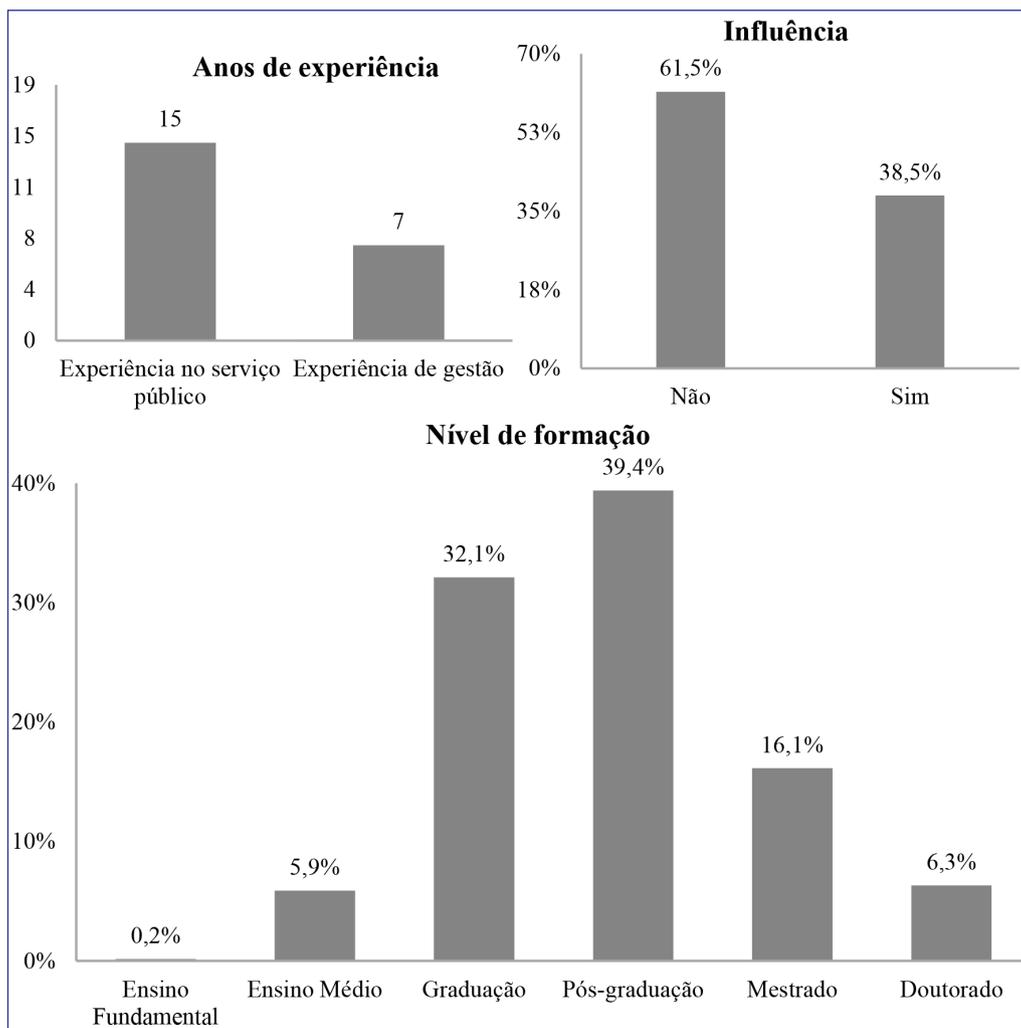
Fonte: Elaborado pelos autores.

Os resultados da pesquisa foram publicados pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP, 2014) e fornecem detalhes de todas as suas dimensões. As unidades de análise foram as respostas dos BME ao questionário. Mais de 9.000 funcionários públicos responderam, mas depois de classificar os dados, excluindo os casos faltantes, o conjunto de dados atingiu cerca de 7.200 entrevistados, ou quase 30% da população de funcionários públicos nas posições DAS1 a DAS5. A distribuição dos respondentes é bastante representativa da população pesquisada. Em outras palavras, quando desagregados pelo DAS, setores de políticas e vínculo com a administração pública (funcionários públicos de carreira e nomeados), as porcentagens na amostra são altamente similares às porcentagens encontradas na população (ENAP, 2014). Os dados da amostra de BME permitem confirmar um alto grau de heterogeneidade dos burocratas de médio escalão no governo federal brasileiro, considerando várias características. Para investigar isso, uma análise descritiva exploratória foi aplicada a todas as variáveis dos modelos multivariados que serão discutidos na próxima seção, incluindo aquelas relacionadas à estrutura do governo e a fatores individuais. Começando com o primeiro, a Figura 1 abaixo engloba a média das variáveis observadas individualmente. Em média, os entrevistados têm 44 anos, com quase 15 anos de serviço público e 7 anos liderando uma equipe (cargo gerencial). Os números mostram que a maioria (61,5%) não tem capacidade para influenciar a formulação de políticas em suas organizações, resultado com base na pergunta da pesquisa sobre a frequência com que as ideias do BME são consideradas no processo de tomada de decisão. Em relação ao nível de formação, os dados da pesquisa confirmam a informação já conhecida que os BME, em média, possuem níveis elevados de educação. Quase 94% deles possuem graduação, enquanto mais de 61% possuem um título de pós-graduação.

<sup>1</sup>Os cargos de DAS são ocupados por funcionários públicos de carreira e nomeados. O Decreto nº 5.497 reserva porcentagens diferentes de níveis de cargos DAS1 a DAS4 exclusivamente para funcionários públicos de carreira.

Figura 1

Anos de experiência, influência e nível de formação



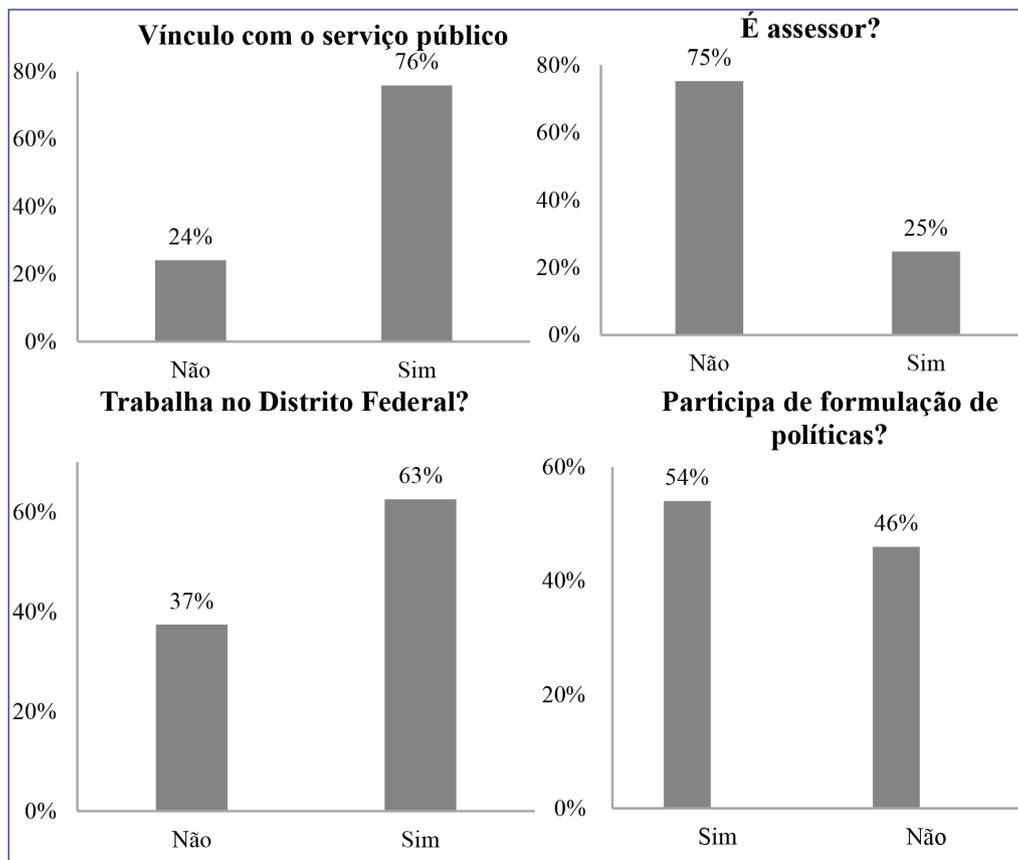
Fonte: Elaborada pelos autores com base na pesquisa sobre burocratas de médio escalão.

Essas descobertas sugerem que o contexto de formulação e implementação de políticas exige um perfil burocrático específico, com muita experiência e alto nível de formação. Isso está de acordo com uma expectativa mais geral da complexidade das políticas públicas nos últimos anos, como demonstrado na literatura, e com a profissionalização dos burocratas (CAVALCANTE e CARVALHO, 2017).

O segundo grupo de variáveis reflete aspectos da estrutura do governo, ou seja, está vinculado ao quadro institucional do Estado; portanto, não são resultado de características pessoais dos burocratas. Quanto ao setor de políticas em que os BME trabalham no governo federal (ENAP, 2014) - esses profissionais são distribuídos da seguinte forma: i) órgãos centrais (29,5%); social (28,7%); econômico (19,3%) e; infraestrutura (19,3%). A Figura 2 mostra a distribuição de quatro variáveis dicotômicas. Pode-se observar que (com porcentagem acima de 75% em ambos os casos), a maioria dos BME na pesquisa são funcionários públicos com contratos permanentes e trabalham em cargos executivos ao invés de cargos consultivos. Também, como esperado, 2/3 dos entrevistados trabalham na capital do país (Distrito Federal). Uma distribuição mais equilibrada é vista entre BME diretamente responsáveis pela formulação de políticas (54%) e aqueles que trabalham em áreas de gestão, tais como orçamento, logística e de gestão de pessoas.

Figura 2

Aspectos da estrutura de Governo



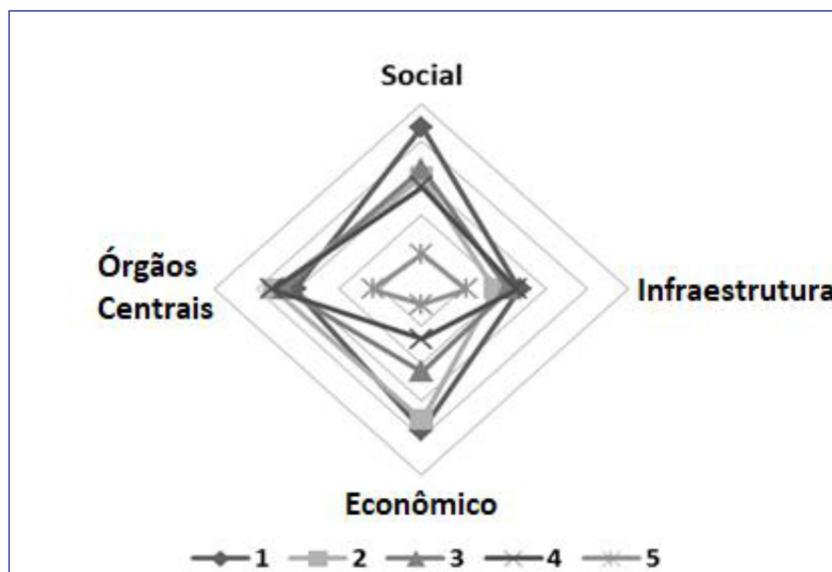
Fonte: Elaborada pelos autores com base na pesquisa sobre burocratas de médio escalão.

Esses achados reforçam uma das conclusões frequentemente encontradas na literatura brasileira, em relação aos cargos preenchidos por nomeação (D'ARAÚJO e LAMEIRÃO, 2011; PRAÇA, FREITAS e HOEPERS, 2011; BARBERIA e PRAÇA, 2014): a grande maioria dos burocratas que possui esses tipos de posições são funcionários públicos de carreira, profissionalizados e bem qualificados, com muitas responsabilidades na formulação e implementação de políticas públicas, ao invés de aconselhamento no processo de tomada de decisão.

Finalmente, a variação das respostas de acordo com o nível de DAS e o setor pode ser visualizada na Figura 3 abaixo. A distribuição de cargos preenchidos por nomeação entre os diferentes setores varia: setores sociais e econômicos têm uma maior concentração de menor DAS nível (1-3), enquanto o setor de infraestrutura tem níveis DAS superiores (4 e 5). A proporção encontrada na amostra também foi bastante semelhante à proporção dos níveis DAS na população no governo federal (ENAP, 2014).

Figura 3

Variação dos entrevistados acordo com o nível e Setor DAS



Fonte: Elaborada pelos autores com base na pesquisa sobre burocratas de médio escalão.

## DETERMINANTES DE DESEMPENHO

### Índices de Desempenho

A análise exploratória reforça a premissa da heterogeneidade dos burocratas de médio escalão. No entanto, o desempenho é um conceito complexo que pode ser assumido por diferentes abordagens. Para aprofundar a compreensão sobre o desempenho dos BME, este artigo desenvolve duas estratégias analíticas: i) construir indicadores compostos que mensurem objetivamente o grau de relacionamento dos BME e seus respectivos níveis de complexidade das atividades e; ii) utilizar um modelo de regressão para testar hipóteses sobre os determinantes do desempenho.

Foram elaborados indicadores sintéticos em duas dimensões: o índice de relacionamento dos BME (IBR) e o índice de atividades dos BME (IBA), com base no banco de dados de pesquisa previamente discutidos (ENAP, 2014). A pesquisa emprega análise de componentes principais (PCA) para formular essas variáveis.<sup>2</sup> Em geral, os índices compostos destinam-se a resumir objetos complexos e multidimensionais, ajudando a interpretar, classificar e avaliar as unidades de análise num caso particular.

Em primeiro lugar, uma estrutura inicial foi escolhida, identificando os fatores que melhor representavam as unidades analisadas. Nesse caso, a frequência das relações de trabalho do burocrata com uma variedade de atores e a frequência de uma gama de atividades realizadas ao longo de um ano foi utilizada.

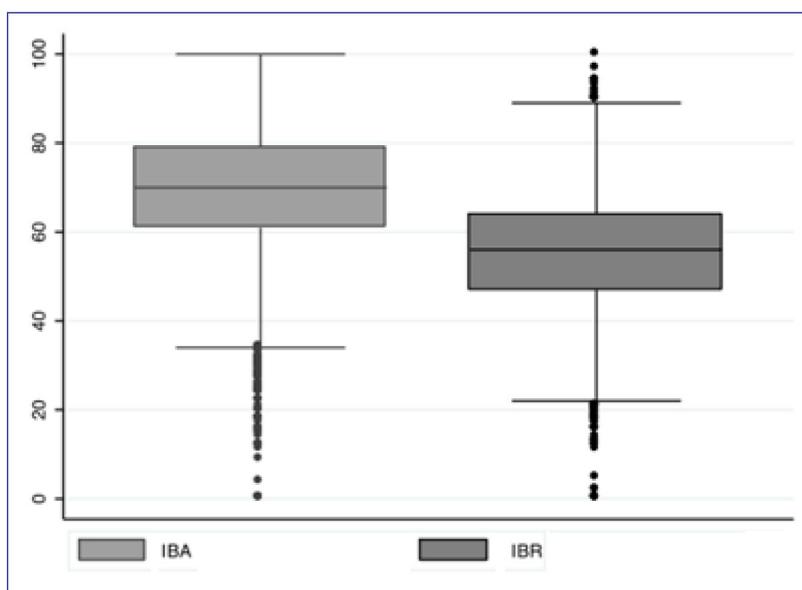
O segundo passo foi a seleção de dados primários, que tinham sido transformados para permitir comparações. Isso significa que as frequências de respostas foram convertidas em números a partir de duas questões da pesquisa: a questão sobre relação de trabalho, “pensando sobre a rotina de trabalho da sua posição atual (considere o último ano), indique quantas vezes você interagiu (negociou, enviou e recebeu ordens, decidiu, solicitou informações, etc.) com os atores governamentais e não-governamentais” (todos são descritos no Apêndice) e a questão sobre atividade, “pensando na sua rotina de trabalho nessa posição atual (considere os últimos 12 meses), indique quantas vezes você realizou as seguintes atividades” (a lista inclui dez atividades, detalhadas na Tabela 4 do Apêndice).

<sup>2</sup>A orientação sobre como os índices foram construídos é detalhada no Apêndice.

Depois de executar a análise de componentes principais, os valores indexados foram normalizados para variar de 0 a 100, de maneira que quanto maior for o índice, maior será o grau de relação ou o nível de complexidade das atividades que os BME executam. As figuras que seguem ilustram a distribuição desses indicadores e reforçam a suposição de heterogeneidade no desempenho dos BME. Os *boxplots* mostram em ambos os casos alguma simetria, o que se reflete em seus desvios-padrão próximos (cerca de 13), e o baixo número de valores extremos (as estatísticas descritivas de todas as variáveis são detalhadas na Tabela 2 do apêndice). É também evidente que os valores médios são diferentes, IBA (69) e IBR (55), no entanto eles não são comparáveis, uma vez que os indicadores primários utilizados para construir são diferentes. As distribuições de índices (mais de sete mil casos em cada caso) são simétricas, e mostram um padrão semelhante de diversidade em suas interações dentro e fora do governo federal, e a complexidade das suas atividades. Dito de outro modo, enquanto que a maioria dos valores de IBA (exceto os aberrantes) varia de 37-100, a maioria dos índices IBR oscila de 21 a 85.

Figura 4

IBA e IBR Distribuição



Fonte: Elaborada pelos autores com base na pesquisa sobre burocratas de médio escalão.

## MODELO

Burocratas de médio escalão do governo federal têm perfis, trajetórias e nível de influência muito diferentes, entre outros aspectos, como discutido na seção anterior. Eles também atuam de formas distintas no serviço público. Portanto, novas questões surgem. Que fatores determinam a variação do grau de relações de trabalho dos burocratas de médio escalão? Que características afetam o nível de complexidade das atividades realizadas pelos BME? São esses determinantes do desempenho influenciados pelos fatores estruturais do governo, tais como o nível de postos hierárquicos, ou por fatores individuais, como a experiência de gestão?

Para responder a essas perguntas, empregou-se uma análise multivariada com os dois indicadores compostos descritos acima, como variáveis dependentes dos modelos estatísticos.

No lado direito do modelo, as variáveis são também do questionário dos burocratas de médio escalão (ENAP, 2014), divididas em dois grupos: i) aquelas relacionadas a características individuais do funcionário público e; ii) aquelas fundamentadas sobre os aspectos da estrutura do governo. Assim, as hipóteses dessa pesquisa são:

H1a: O nível de relacionamento do burocrata de médio escalão (intra, intergovernamentais e não governamentais) é afetado pelas características individuais desses atores.

H1b: O nível de complexidade das atividades realizadas pelos burocratas de médio escalão é influenciado pelas características individuais desses atores.

As variáveis individuais foram utilizadas primeiro para testar essas hipóteses. A trajetória do BME pode ser um fator determinante. Assim, o modelo inclui duas variáveis contínuas, mensuradas em anos, que descrevem essa dimensão: *experiência no setor público* e *experiência de gestão*, ambas na administração federal. Espera-se que quanto mais experiência o BME possui, mais ampla é sua rede e quanto maior é a sua lista de atividades.

A literatura afirma que a capacidade de influenciar as decisões políticas é uma característica fundamental desses burocratas (CURRIE e PROCTER, 2005; KURATKO, IRELAND, COVIN et al., 2005; KELLY e GENNARD, 2007). O presente teste procura verificar como isso é importante para o desempenho dos BME. Portanto, a segunda variável independente é *influência*, uma variável dicotômica criada a partir da pergunta da pesquisa sobre quão frequentemente ideias do BME são consideradas no processo de tomada de decisão. Continuando no nível individual, são empregados nos modelos a idade e nível de escolaridade dos funcionários públicos. Essa última variável varia de 1 (ensino fundamental) a 6 (PhD). Supõe-se que burocratas mais jovens e mais educados mais tendem a ser mais conectados e realizar um maior número de atividades.

O segundo grupo de variáveis está relacionado com aspectos incorporados no âmbito do governo, e, então, as hipóteses são:

H2a: O nível de relações de trabalho do burocrata de nível médio (intra, intergovernamentais e não-governamentais) é afetado pelo fator de estrutura do governo.

H2b: O nível de complexidade das atividades realizadas pelos burocratas de médio escalão é influenciado por fatores de estrutura do governo.

A primeira variável estrutural é o nível das posições ocupadas por nomeação realizada pelo respondente. Em teoria, as posições mais elevadas tendem a refletir mais responsabilidades, por isso espera-se que quanto maior os níveis DAS (1 a 5), maior serão os índices de IBR e IBA, por causa das complexidades do cargo em gestão de políticas. A variável dicotômica de assessoria diferencia os DAS por seus tipos, com uma classificação que inclui dois tipos de funções: cargos de gerência ou executivos (coordenador, diretor, etc.) e outra normalmente ocupada por burocratas com funções de assessoramento. A expectativa é de que os primeiros interajam mais e tenham uma gama de atividades maior que a dos assessores. Da mesma forma, o apego à função pública tem o objetivo de testar se ser parte de uma carreira permanente no setor público afeta o desempenho do BME, dado que normalmente têm mais raízes com o serviço público e uma perspectiva de longo prazo.

Com base na classificação do governo, os modelos testam se os burocratas que trabalham nas diferentes áreas de políticas públicas, em ministérios e agências dos setores social, de infraestrutura e econômico atuam de maneira diferenciada. A mesma lógica aplica-se a BME que estão encarregados da formulação de políticas ou a entrega da política de forma direta. Espera-se que eles interajam mais e estejam envolvidos em um conjunto mais amplo de atividades do que burocratas em áreas de gestão, geralmente responsáveis pelo orçamento, logística e gestão de pessoal.

A variável DF é usada para analisar se há diferenças de desempenho entre os burocratas do Distrito Federal e mais vinte e seis estados. As seis variáveis são dicotômica, que podem valer 0 ou 1. Dessa maneira, o modelo pode ser descrito como se segue:

$$\text{IBR ou IBA}_i = \beta_0 + \beta_1 \text{Experiência pública}_i + \beta_2 \text{Experiência de gestão}_i + \beta_3 \text{Influência}_i + \beta_4 \text{Idade}_i + \beta_5 \text{Educação}_i + \beta_6 \text{DAS}_i + \beta_7 \text{Assessoria}_i + \beta_8 \text{Vínculo com a administração pública}_i + \beta_9 \text{Setor social}_i + \beta_{10} \text{Setor de infraestrutura}_i + \beta_{11} \text{Setor econômico}_i + \beta_{12} \text{Formulação de políticas}_i + \beta_{13} \text{FD}_i + u_i$$

## RESULTADOS E ANÁLISE

Os resultados do modelo de regressão multivariada são interessantes de diferentes maneiras. A Tabela 1 apresenta os coeficientes estimados, os erros padrão em parênteses e os coeficientes de determinação do modelo. Importante observar que, devido à grande amostra (7094 observações), os testes T e F são assintomaticamente válidos, mesmo com algumas variáveis não sendo estatisticamente significantes; no geral, a significância das regressões é confirmada (WOOLDRIDGE, 2006). Depois da regressão, foi realizada uma validação para verificar a existência de multicolinearidade e os resultados mostraram que o grau de colinearidade entre as variáveis independentes não é preocupante.

Inicialmente, embora os coeficientes de determinação ( $R^2$ ) não sejam tão expressivos, com base em estimativas das variáveis, foram testados e discutidos pressupostos relevantes. Em segundo lugar, também é notável como os efeitos da maioria das variáveis independentes sobre índices IBR e IBA são parecidos.

Em relação às primeiras hipóteses sobre os efeitos das características individuais dos BME sobre o desempenho, os resultados empíricos são intrigantes. As variáveis referentes à trajetória profissional têm resultados opostos. Ter experiência na administração pública federal afeta negativamente os índices, o que significa que quanto mais anos no cargo, menos conexões existem e menos atividades foram atribuídas para os burocratas. Por outro lado, a experiência de gestão tende a resultar em maiores índices IBR e IBA. No entanto, mesmo estatisticamente significativa, os coeficientes parecem impactos insignificantes, tudo o mais constante.

As estimativas de idade em ambos os modelos sugerem que BME mais jovens têm atuação mais complexa, embora os coeficientes não sejam tão altos. Pelo contrário, o nível educacional mostra estatisticamente e substantivamente relevância, especialmente no índice IBA. Mantendo os outros fatores constantes, uma diferença de profissionais com níveis elementares e doutorado na educação, em média, representam um crescimento de cerca de 13 pontos na pontuação dessa dimensão.

O efeito mais intenso de características individuais dos BME vem da variável de influência, uma vez que não só é estatisticamente significativa em ambos os modelos, mas também tem os maiores coeficientes.

**Tabela 1**  
**Determinantes de desempenho dos BME**

	IBR (1)	IBA (2)
Experiência pública	-0,04 *	-0,08 ***
	(0,021)	(0,021)
Experiência de gerenciamento	0,18 ***	0,25 ***
	(0,028)	(0,028)
Influência	5,56 ***	7,0 ***
	(0,3)	(0,299)
Idade	-0,16 ***	-0,14 ***
	(0,017)	(0,017)
Educação	0,72 ***	2,7 ***
	(0,158)	(0,157)
DAS	2,05 ***	2,146 ***
	(0,128)	(0,128)
Assessoria	-0,136	-0,747 *
	(0,337)	(0,337)
Vínculo com a administração pública	-1,93 ***	0,67
	(0,354)	(0,353)
Setor social	2,2 ***	1,4 ***
	(0,356)	(0,356)
Setor social	2,2 ***	1,4 ***
	(0,356)	(0,356)

Continuação

	IBR (1)	IBA (2)
Setor social	2,2 ***	1,4 ***
	(0,356)	(0,356)
Setor de infraestrutura	1,41 ***	0,14
	(0,381)	(0,381)
Setor econômico	1,72 ***	0,35
	(0,451)	(0,451)
Formulação de políticas	3,92 ***	2,39 ***
	(0,296)	(0,295)
Trabalha no DF	-0,12	-0,76 *
	(0,325)	(0,325)
Constante	52,42 ***	56,05 ***
	(0,925)	(0,923)
Observações ( n )	7095	7095
R <sup>2</sup> ajustado	0,18	0,25
Fonte: Elaborada pelos autores com na pesquisa sobre burocratas de médio escalão. Nota: Os erros padrão entre parênteses * p <0,05, ** p <0,01, *** p <0,001.		

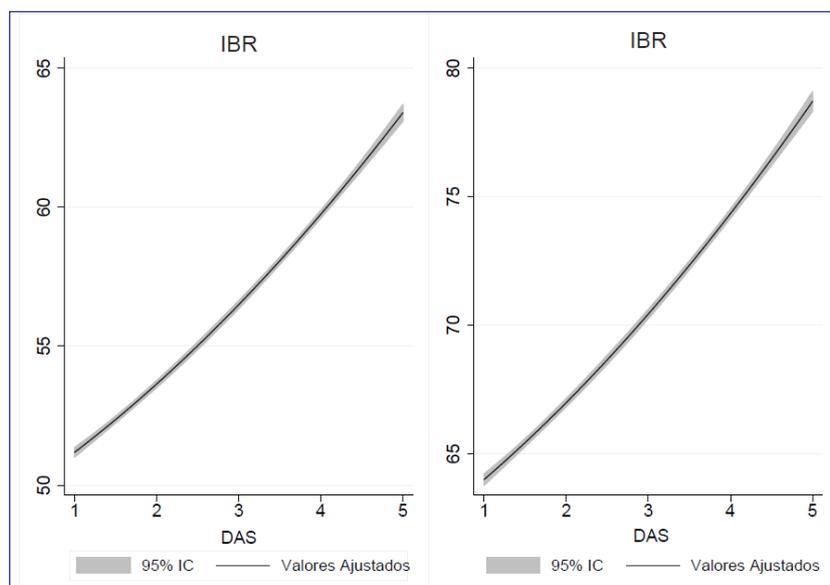
Nesse sentido, alguns estudiosos têm investigado as características necessárias para fomentar a capacidade dos BME em influenciar o processo de tomada de decisão. Eles concluem que são variáveis como a combinação de aptidões técnicas e especializadas e habilidades de gestão na estrutura organizacional, nível de conflito com os profissionais que são responsáveis por operações diárias, sensibilidade de entender, objetivamente, o contexto estratégico da organização. Os burocratas de médio escalão, que muitas vezes têm as suas ideias consideradas no processo de tomada de decisão têm, em média, 5,5 pontos no índice de relacionamento e 7 pontos no índice de atividade, superior aos menos influentes, mantendo outros fatores constantes.

Os modelos estatísticos fornecem estimativas que ajudam a levantar evidências para confirmar as duas primeiras hipóteses que as características individuais, especialmente a idade, nível de escolaridade e a capacidade de influenciar as decisões, afetam o grau de relacionamento dentro e fora do governo, e o nível de complexidade das atividades. Isto sugere que, num contexto de políticas públicas mais complexas, envolvendo diferentes tipos de atores dentro e fora do Estado, a dimensão das relações dos burocratas é um fator determinante do seu desempenho. Também pode ser sugerido que, atualmente, o Estado está operando em uma dinâmica muito específica que exige alta qualificação e conhecimento burocrático.

Indo para o segundo grupo de hipóteses voltadas ao impacto do fator de estrutura do governo, um dos efeitos mais marcantes é a posição hierárquica. O nível DAS, como esperado, influencia o desempenho dos burocratas em ambos os modelos com estimativas muito similares. Esses impactos podem ser vistos na Figura 5 abaixo, que projeta as relações estimadas entre os índices e o nível DAS. Em ambos os casos, os coeficientes dos efeitos são altos. Em termos objetivos, uma variação entre o DAS1 e DAS5 representa, em média, um aumento de mais de 10 pontos no índice IBR, quase 40% da média do índice, mantendo os outros fatores constantes. Os efeitos das atividades são ainda maiores. Nesse caso, uma mudança de DAS 1 a 5 afeta o índice de IBA por quase 11 pontos, com todas as outras variáveis iguais.

Figura 5

As relações entre índices dos BME IBR / IBA e DAS



Fonte: Elaborada pelos autores com base na pesquisa sobre burocratas de médio escalão.

Ocupar o cargo em comissão de assessor não diferencia o nível de relação de trabalho dos burocratas. Pelo contrário, o coeficiente negativo e significativo no modelo 2 descreve o fato de que assessores na burocracia de nível médio tendem a realizar menos atividades do que gestores, apesar de, essencialmente ser uma estimativa do efeito pequena.

Surpreendentemente, o vínculo com o serviço público reflete um burocrata menos relacionado. Esse resultado é interessante pois diverge da ideia de que BME com carreiras permanentes no setor público seriam mais capazes de articular com outros atores (intra, intergovernamentais e não-governamentais), dada a sua perspectiva de longo prazo no governo federal. Na verdade, um funcionário público estável, em média, reduz em quase 2 pontos nos índices de relacionamento, enquanto no modelo 2 essa variável não tem efeito significativo.

No que diz respeito aos setores de política, os resultados empíricos sugerem que trabalhar nos setores social, de infraestrutura e econômicos com ministérios / agências importam em termos das dimensões de desempenho analisadas. No entanto, os efeitos são bastante distintos. Em primeiro lugar, BME que trabalham com política social tendem a articular mais e ter um conjunto mais amplo de atividades do que em outros setores do governo. Os modelos também mostram estimativas significativas para os setores econômicos e de infraestrutura, porém, em menor medida que na área social. Uma possível explicação para isso pode residir no fato de este último geralmente lidar mais diretamente com os beneficiários e, conseqüentemente, devem interagir mais e realizar uma variedade de atividades na administração pública.

Para as tarefas de rotina dos BME, os resultados convergem com o esperado; os burocratas de médio escalão envolvidos na formulação de políticas têm uma gama mais ampla de interações e atividades do que aqueles que trabalham em áreas de gestão. Finalmente, não há diferenças significativas entre os burocratas que trabalham no Distrito Federal ou em outros estados, mostrada nas estimativas que é estatisticamente significativa (modelo 1) ou com significância muito leve (modelo 2).

Quanto à análise das primeiras hipóteses, os modelos contribuem para confirmar que os fatores de estrutura do governo também têm impacto sobre o desempenho do burocrata de médio escalão, no entanto, em menor grau do que o esperado. Enquanto posições de assessoria e vínculo com o serviço público não são importantes preditores, setores de políticas, tipo de tarefas rotineiras e, principalmente, as posições hierárquicas (*DAS*) são importantes para explicar o desempenho heterogêneo desse segmento do Estado.

No geral, os resultados dos modelos mostram que o desempenho dos burocratas de médio escalão (relacionamento e atividade) é afetado tanto por fatores estruturais do governo e por características individuais. No entanto, os efeitos das variáveis variam consideravelmente. A evidência empírica sugere que BME tendem a ser mais conectados e atuar em mais atividades enquanto ocupam cargos mais elevados preenchidos por nomeação, possuem um nível de escolaridade maior e capacidade de influenciar os processos de decisão, além de trabalhar diretamente com a formulação de políticas, especialmente políticas sociais.

Nesse sentido, parecem claras, como pesquisas anteriores já demonstraram, as habilidades do burocrata de médio escalão para interagir dentro e fora do governo e para desempenhar atividades. Eles também tendem a ter um perfil específico, com certa posição no governo e acesso a determinadas redes. Hoje em dia esses aspectos tornam-se ainda mais estratégicos, considerando que, sob a “Era de governança”, os BME sejam solicitados não só a melhorar suas respectivas atuações dentro da organização pública, mas também para desenvolver habilidades que lidem com as novas tendências de redes, parcerias, colaborações e participação social.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

Este artigo teve como objetivo aprofundar a compreensão da atuação dos burocratas de médio escalão, contribuindo tanto para a literatura incipiente sobre o assunto quanto ao conhecimento empírico da administração pública brasileira.

Com base no debate teórico atual, a pesquisa permite compreender a heterogeneidade dos BME no governo federal brasileiro, o que, por sua vez, ajuda a fornecer informações precisas sobre a estrutura e a dinâmica do governo no Brasil. Ao mesmo tempo, as análises permitem avançar em dois dos aspectos cruciais sobre o entendimento da atuação dos burocratas de médio escalão: relações de trabalho e a complexidade das suas atividades. Como observado na revisão da literatura, a dimensão relacional dos BME é, primeiramente, um dos determinantes do seu desempenho e, por outro, uma das maiores lacunas - e essa pesquisa endereça parte dessa lacuna - no conhecimento atual sobre esses relevantes atores estatais. Além disso, como observado na literatura e considerando o novo contexto da implementação de políticas, um dos principais determinantes do desempenho é a capacidade dos burocratas em estabelecer e conduzir as relações com diferentes atores.

A fim de analisar o desempenho, levando a dimensão relacional em consideração, o estudo utilizou estratégias analíticas diversificadas e sofisticadas para lidar com o contexto complexo dos burocratas, apresentando resultados interessantes.

Em relação à diversidade de burocratas, a análise exploratória indica que existem perfis bastante diferentes dentro do governo federal, com diferenças de idade, experiência profissional, educação, capacidade de influenciar, funções atribuídas e atividades. O grande número de combinações possíveis de características pode indicar que houve uma transição no perfil dos BME, com o aparecimento de um perfil «mais negociador» nas gerações mais jovens (em que a comunicação é uma grande parte de suas responsabilidades), ao invés do perfil mais “técnico e operacional” das gerações mais velhas. Além disso, é possível pensar na hipótese de que setores do governo contam com diferentes perfis de burocratas de médio escalão e, conseqüentemente, dinâmicas distintas na formulação de políticas. Esses resultados são relevantes para demonstrar tanto a abrangência da burocracia federal quanto o papel desempenhado pelos burocratas de médio escalão.

Como mostrado em pesquisas anteriores, e reforçado pelos dados coletados e analisados nesse estudo, um maior entendimento sobre os burocratas de médio escalão pode ser obtido com a construção de tipologias para contribuir com o progresso na classificação de BME em diferentes perfis e atuações. Alguns estudos ajudam a desconstruir a percepção do senso comum de que a maioria dos cargos de nomeação no governo federal são preenchidos de acordo com interesses partidários e não com base na meritocracia. Eles apontam o contrário, mostrando que existem diferentes grupos nessas posições e o maior deles, por exemplo, é formado por funcionários públicos de contratações permanentes e altas qualificações e experiência. Esses

achados são demonstrados em pesquisas como as de D'Araújo e Lameirão (2011), Praça, Freitas e Hoepers (2011), Barberia e Praça (2014) e Cavalcante e Carvalho (2017), que demonstram que a experiência profissional e competências são os principais determinantes para a nomeação a esses cargos.

Os resultados demonstram a importância da administração pública na formulação de políticas de gestão de recursos humanos, com o propósito de abordar essa diversidade e melhorar esse aspecto da capacidade do Estado na formulação de políticas.

Em relação ao objetivo principal do artigo, os determinantes do desempenho dos BME representados pelo grau de sua relação de trabalho e do nível de complexidade das suas atividades, os modelos de regressão confirmam as hipóteses de investigação de que estas dimensões são intensamente afetadas por características individuais e fatores de estrutura do governo. No entanto, os efeitos são bastante diversificados entre as variáveis explicativas.

Portanto, as conclusões do artigo mostram que, a fim de compreender e, mais importante, melhorar a capacidade dos burocratas para lidar com os crescentes desafios enfrentados no setor público, deve ser empregada uma abordagem abrangente. Em outras palavras, é imperativo não só se concentrar em aspectos individuais do burocrata de nível médio, mas também na estrutura da administração pública, com o propósito de treinar e preparar os funcionários públicos para trabalhar de forma mais interativa em um quadro de governança dinâmico. Isso se torna central em um contexto de ação do Estado cada vez mais focado na ideia de governança, em que as políticas públicas são moldadas pela interação entre múltiplos atores. Neste contexto de implementação de políticas na governança, o desempenho de burocratas em uma perspectiva relacional torna-se decisivo.

Nesse contexto, este artigo abre caminho a uma tripla e frutífera agenda de pesquisa. Primeiro, alguns dos resultados levantam novas questões de pesquisa que merecem uma investigação mais profunda, como o porquê de alguns setores políticos terem efeitos mais fortes no desempenho que outros? Por que burocratas mais jovens se conectam mais e realizam atividades mais complexas? Até que ponto as posições hierárquicas tendem a interferir na capacidade de influenciar o processo de tomada de decisão? Para responder a essas perguntas, os métodos qualitativos são recomendados.

Uma segunda rota para o avanço da pesquisa passa pela inclusão de outras variáveis, para criar uma tipologia original dos BME, utilizando análise de agrupamentos. A pesquisa futura pode se concentrar em abordagens comparativas de atuação, perfil e experiência profissional desses burocratas com outros segmentos da burocracia, como os gestores de alto nível hierárquico e os burocratas de nível de rua. Em terceiro lugar e por último, embora a literatura tenha enfatizado a importância de burocratas de médio escalão para a formulação de políticas, ainda existe uma lacuna na pesquisa sobre como eles operam e quais são os resultados de sua atuação, especialmente no Brasil.

## REFERÊNCIAS

- ABERS, R. N. Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde. In: CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (Orgs.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP, 2015. p. 143-175.
- ABERS, R. N.; KECK, M. E. **Practical authority: Agency and institutional change in Brazilian water politics**. Oxford University Press, 2013.
- ALEXANDER, D.; LEWIS, J. M.; CONSIDINE, M. How politicians and bureaucrats network: a comparison across governments. **Public Administration**, v. 89, n. 4, p. 1274-1292, 2011.
- BENZÉCRI, J.-P. **Correspondence analysis handbook**. New York: Marcel Dekker Inc., 1992.
- BEVIR, M.; RHODES, R. A. W. **The state as cultural practice**. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. **Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP, 2015.
- CAVALCANTE, P.; CARVALHO, P. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 1-26, 2017..
- CHAREANPUNSIRIKUL, S.; WOOD, R. C. Mintzberg, managers and methodology: some observations from a study of hotel general managers. **Tourism Management**, v. 23, n. 5, p. 551-556, 2002.
- CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. The whole-of-government approach to public sector reform. **Public administration review**, v. 67, n. 6, p. 1059-1066, 2007.
- CURRIE, G.; PROCTER, S. J. The antecedents of middle managers' strategic contribution: The case of a professional bureaucracy. **Journal of management studies**, v. 42, n. 7, p. 1325-1356, 2005.
- DALTON, M. **Men who manage**. New York: John Wiley & Sons, 1959.
- DEMIR, T.; REDDICK, C. G. Understanding Shared Roles in Policy and Administration: An Empirical Study of Council-Manager Relations. **Public Administration Review**, v. 72, n. 4, p. 526-535, 2012.
- FOSSESTØL, K. et al. Managing institutional complexity in Public Sector Reform: Hybridization in front-line service organizations. **Public Administration**, v. 93, n. 2, p. 290-306, 2015.
- GREENACRE, M. **Correspondence analysis in practice**. Boca Raton: CRC press, 2017.
- GREENACRE, M. **Theory and applications of correspondence analysis**. London: Academic Press, 1984.
- GREVE, C.; LÆGREID, P.; RYKKJA, L. H. The Nordic Model Revisited: Active Reformers and High Performing Public Administrations. In: GREVE, C.; LÆGREID, P.; RYKKJA, L. H. (Ed.). **Nordic Administrative Reforms: Lessons for Public Management**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2016. p. 189-212.
- 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.
- HUISING, R.; SILBEY, S. S. Governing the gap: Forging safe science through relational regulation. **Regulation & Governance**, v. 5, n. 1, p. 14-42, 2011.
- JOHANSSON, V. Negotiating bureaucrats. **Public Administration**, v. 90, n. 4, p. 1032-1046, 2012.
- KAUFMAN, H. **The forest ranger: A study in administrative behavior**. Londres: Routledge, 1960.
- 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.
- KELLY, J.; GENNARD, J. Business strategic decision making: the role and influence of directors. **Human Resource Management Journal**, v. 17, n. 2, p. 99-117, 2007.
- KURATKO, D. F. et al. A Model of Middle-Level Managers' Entrepreneurial Behavior. **Entrepreneurship theory and practice**, v. 29, n. 6, p. 699-716, 2005.
- LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. 30. ed. Nova Iorque: Russell Sage Foundation, 2010.
- 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) – Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C.; OLIVEIRA, V. E. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 65, n. 4, p. 463-492, 2014.
- MENICUCCI, T.; GONTIJO, J. G. L. **Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo: tendências nacionais e internacionais**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016.
- MEYER, R. E. et al. Of bureaucrats and passionate public managers: Institutional logics, executive identities, and public service motivation. **Public Administration**, v. 92, n. 4, p. 861-885, 2014.
- MINTZBERG, H. **The nature of managerial work**. New York: Harper & Row, 1973.
- NENADIC, O.; GREENACRE, M. Correspondence analysis in R, with two-and three-dimensional graphics: The ca package. **Journal of Statistical Software**, v. 20, n. 3, maio 2007.
- OLIVEIRA, V. E. Instituições, burocracia e produção de políticas públicas: o caso da política estadual de saúde. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 33, 2009. **Anais...** Caxambu, MG, 2009.
- OLIVEIRA, V. E.; ABRUCIO, F. L. Entre a política e a burocracia: a importância dos burocratas de médio escalão para a produção de políticas públicas em saúde e educação. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35, 2011. **Anais...** Caxambu, MG, p. 347-375, 2011.
- OSBORNE, S. (Ed.). **The new public governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance**. Londres: Routledge, 2010.
- 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.

PIRES, R. Por Dentro do PAC: arranjos, dinâmicas e instrumentos na perspectiva dos seus operadores. In: CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (Orgs.). **Burocracia de Médio Escalão**. Brasília: ENAP, 2015.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public Management Reform: A comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

SCANDAR NETO, W. J. **Síntese que organiza o olhar: uma proposta para construção e representação de indicadores de desenvolvimento sustentável e sua aplicação para os municípios fluminenses**. Dissertação (Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais) – Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro, 2006.

NETO, W. J. S.; DE MARTINO JANNUZZI, P.; DO NASCIMENTO SILVA, P. L. **Sistemas de Indicadores ou Indicadores Sintéticos: do que precisam os**

gestores de programas sociais? In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 16, 2016. **Anais...**Caxambu: ENEP, p. 1-14, 2016.

VAKKURI, J. Struggling with ambiguity-public managers as users of NPM instruments. **Public Administration**, v. 88, n. 4, p. 999-1024, 2010.

VIE, O. E. Have post-bureaucratic changes occurred in managerial work? **European Management Journal**, v. 28, n. 3, p. 182-194, 2010.

WILSON, J. Q. **Varieties of Police Behavior: The Management of Law and Order in Eight Communities, With a New Preface by the Author**. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1968.

WOOLDRIDGE, J. M. **Introdução à econometria: uma abordagem moderna**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2006.

## APÊNDICE

### Índices de atividades e relações de trabalho

Esta seção apresenta a metodologia adotada para preparar o índice sintético de relacionamento dos BME (IBR) e o índice de atividades dos BME (IBA). Um índice sintético é usado para resumir questões complexas ou multidimensionais, para facilitar interpretações, assim como classificar e organizar as informações, a fim de auxiliar avaliações e/ou de tomada de decisão (SCANDAR NETO, 2006). O processo de construção envolve as fases em que algumas decisões devem ser tomadas (SCANDAR NETO, JANNUZZI e SILVA, 2008).

Inicialmente, um quadro original foi adotado incluindo os fatores que melhor representam a frequência de relacionamento dos burocratas com atores governamentais e não-governamentais e a frequência das atividades realizadas ao longo de um ano. O segundo passo foi a seleção de dados primários, transformados de modo a permitir comparações. As frequências das respostas foram convertidas em números das questões P13 e P14 do questionário – Sempre (5); Muitas vezes (4); Às vezes (3); Raramente (2); e Never (1).

A questão para relacionamento era: pensando na rotina de trabalho da sua posição atual (considere o último ano), indique quantas vezes você interage (negociar, enviar e receber ordens, decidir, solicitar informações, etc.) com os atores governamentais e não-governamentais. A relação desses atores / instituições (indicadores primários IBR), estão na Tabela 3. A questão para a atividade foi: pensando na sua rotina de trabalho nesta posição atual (considerar os últimos 12 meses), indique quantas vezes você realizou as seguintes atividades, listada na Tabela 4.

No passo seguinte, foi empregado o método de Análise de Componentes Principais (PCA). A PCA é um tipo de análise fatorial, que identifica fatores que apontam objetivamente para a agregação ou redução de medidas complexas. O método proporciona uma menor perda de poder de explicação dos dados originais e um menor grau de subjetividade do pesquisador (HAIR, ANDERSON, TATHAM et al., 2005). O objetivo principal é criar novas variáveis que são combinações lineares das variáveis primárias. Assim, ao contrário da definição arbitrária de pesos, a metodologia utiliza a correlação entre os indicadores e cria um índice correspondendo a uma média ponderada dessas variáveis.

Quando os índices foram construídos, estes foram transformados, com o intuito de normalizar os valores dentro de um intervalo de 0 a 100, usando a seguinte fórmula:

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

Onde,

IS = Índice Sintético

$X_i$  = Índice Observado

$X_{min}$  = valor mínimo

$X_{max}$  = valor máximo

Finalmente, as Tabelas 2 e 3 incluem a variação percentual do primeiro componente e os respectivos pesos dos fatores utilizados para o cálculo dos índices, separados pelos indicadores de dimensão:

**Tabela 2**  
**Variáveis estatísticas descritivas**

Variável	Média	Desvio padrão
IBR	0,555	0,13
IBA	0,692	0,136
DAS	Variável categórica	Variável categórica
Assessoria	Variável dicotômica	Variável dicotômica
Vínculo com a administração federal	Variável dicotômica	Variável dicotômica
Setor social	Variável dicotômica	Variável dicotômica
Setor de infraestrutura	Variável dicotômica	Variável dicotômica
Setor econômico	Variável dicotômica	Variável dicotômica
Trabalha no DF	Variável dicotômica	Variável dicotômica
Experiência no setor público	14,473	11,359
Experiência de gerenciamento	6,664	7,648
Elaboração de políticas	Variável dicotômica	Variável dicotômica
Influência	Variável dicotômica	Variável dicotômica
Idade	44,626	10,857
Escolaridade	Variável categórica	Variável categórica

Fonte: Elaborada pelos autores com base na pesquisa sobre burocratas de médio escalão.

**Tabela 3**  
**Lista de variáveis e cargas do primeiro componente**

	Indicador primário	Autovalor
	Superiores	
	Subordinados	1,4
	Colegas do mesmo nível hierárquico	
	Outros órgãos (exceto Casa Civil)	
	Casa Civil	
	Políticos	
Índice de relacionamento dos BME (IBR)	Órgãos de controle (Controladoria-Geral da União, Tribunal de Contas da União)	2,74
	Órgãos judiciários	
	Estados e municípios	
	Organizações internacionais	
	Meios de comunicação	2,45
	Sociedade civil	
	Companhias privadas	

Fonte: Elaborada pelos autores com base na pesquisa sobre burocratas de médio escalão.

**Tabela 4**

**Lista de variáveis e carregamento do primeiro componente**

	Indicador primário	Autovalor
Índice de atividade dos BME (IBA)	Contatos e conversas individuais (por exemplo, conversas por telefone, despachos, etc.)	3,55
	Participação em reuniões internas com equipe interna do órgão	
	Participação em reuniões com interlocutores externos	
	Alimentação ou validação de sistemas de informação	
	Realização de pesquisas e estudos	
	Viagens a serviço	
	Elaboração ou validação de documentos de caráter interno	
	Elaboração ou validação de documentos de caráter normativo	
	Elaboração ou validação de documentos de circulação externa	
	Organização ou participação em eventos	

Fonte: Elaborada pelos autores com base na pesquisa sobre burocratas de médio escalão.

**Pedro Luiz Cavalcante**

Doutor em Ciência Política (UnB); Coordenador de Estudos e Políticas de Estado e Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília – DF, Brasil. E-mail: cavalcante.pedro@gmail.com

**Gabriela Spanghero Lotta**

Doutora em Ciência Política (USP); Professora adjunta da Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo – SP, Brasil. E-mail: gabriela.lotta@gmail.com

**Erika Mayumi Kasai Yamada**

Mestranda em Ciência Política (USP); Assessora da Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo, São Paulo – SP, Brasil. E-mail: erika.kasai@gmail.com