

## MAPEAMENTO DAS CARACTERÍSTICAS DA BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO

Erika Mayumi Kasai Yamada, Universidade Federal do ABC - erika.kasai@gmail.com  
Gabriela Sphangero Lotta, Universidade Federal do ABC - gabriela.lotta@gmail.com

### RESUMO

Recentemente analisada na literatura nacional, a burocracia de médio escalão pode ser descrita como um grupo heterogêneo, mas fundamental, envolvido na formulação e no desenvolvimento de políticas públicas. Situada entre o alto escalão e os executores das políticas, os burocratas de nível médio compõem um grupo que transforma o planejamento estratégico em um conjunto de operações a serem realizadas pelos executores de políticas públicas. Partindo dessa ideia, existem evidências que mostram que os burocratas de nível intermediário atuam como atores fundamentais no processo de policymaking, atuando na gestão de ações que possibilitam que a política pública seja colocada em prática. No presente estudo, analisando dados resultantes de um survey realizado com burocratas do governo federal, espera-se elencar características dos burocratas de médio escalão, observando como estes atuam e se relacionam no processo de construção das políticas públicas.

*Palavras-chave:* burocracia de médio escalão, análise de questionário, análise de correspondências múltiplas.

### 1 INTRODUÇÃO: O OBJETIVO E UMA BREVE REVISÃO DA LITERATURA

A burocracia de médio escalão (BME) é um tema que começou a ser estudado recentemente na literatura brasileira (OLIVEIRA e ABRUCIO, 2011; LOTTA, OLIVEIRA e PIRES, 2014; CAVALCANTE e LOTTA, 2015). Situados entre o alto escalão e os executores de políticas públicas, os burocratas de nível médio compõem um grupo heterogêneo que transforma o planejamento estratégico em um conjunto de operações a serem realizadas pelos burocratas de nível de rua. Partindo dessa ideia, é possível dizer que existem evidências de que os burocratas de nível intermediário atuam como atores fundamentais no processo de *policymaking*, exercendo a gestão de ações que possibilitam que a política pública seja colocada em prática (CAVALCANTE e LOTTA, 2015).

Estudos anteriores têm mostrado a relevância de se aprofundar no entendimento da atuação e perfil da burocracia de médio escalão, tanto por sua importância no ciclo de políticas públicas como pela já reconhecida heterogeneidade deste grupo (CAVALCANTE E LOTTA, 2015). Pesquisas em diferentes áreas mostraram, por exemplo, que é necessária a

realização de uma tipologia de burocratas de médio escalão das organizações, dada a diferença que existe entre eles considerando tanto os contextos organizacionais como as tarefas que lhes são atribuídas. Assim, a parca literatura existente e a lacuna com relação a dados sobre esta burocracia se tornam um potencial para avanços de análises de políticas públicas. E é neste contexto que esse artigo se insere. Neste artigo, buscamos compreender se existem características que possam melhor distinguir os burocratas de médio escalão, e quais associações de variáveis podem ser observadas e posteriormente, melhor analisadas, inclusive na direção da construção de uma tipologia de burocratas de médio escalão do governo federal.

Este artigo, portanto, tem como objetivo analisar os dados resultantes de um survey realizado com burocratas de médio escalão do governo federal para compreender e elencar características que permitam avançar no entendimento sobre como eles atuam e se relacionam no processo de construção das políticas públicas.

Para tanto, este artigo está estruturado em 3 seções, além dessa introdução. Na próxima seção apresentamos a metodologia de análise dos dados quantitativos. A seção seguinte se volta a apresentar as análises decorrentes dos dados, considerando tanto o olhar geral sobre os dados, como análises setoriais dos 4 setores de governo (social, econômico, órgãos centrais e de infraestrutura). Na última seção realizamos algumas análises comparativas e apresentamos as considerações finais.

## **2 METODOLOGIA**

O estudo foi realizado a partir de análises do conjunto de respostas fornecidas do survey realizado pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), em parceria com a Universidade Federal do ABC (UFABC) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Os dados do questionário, aplicado com burocratas de médio escalão do governo federal, entre os meses de abril e junho de 2014, já foram estudados anteriormente em análises descritivas e análises inferenciais (CAVALCANTE e LOTTA, 2015). Através de uma revisão da literatura e nova análise exploratória de dados, foram observadas prováveis ligações entre as características dos burocratas respondentes, de modo que fosse possível enriquecer o recente leque de informações a respeito da burocracia de médio escalão, dessa vez sob uma perspectiva multivariada com cinco diferentes olhares: o caso geral, e separado por quatro setores (social, infraestrutura, econômico e de órgãos centrais). A técnica utilizada para a pesquisa é a análise de correspondências múltiplas (ACM), adequada para a análise exploratória de variáveis qualitativas, difundida sobretudo na

França e, particularmente, na área de ciências sociais, como no livro do sociólogo Pierre Bourdieu, “A Distinção”.

A análise de correspondências múltiplas permite a observação de possíveis associações de variáveis de um conjunto de dados a partir de representações gráficas. Nos gráficos da análise, é possível visualizar as categorias das variáveis sob a forma de pontos, e suas relações com outras categorias (de sua ou outra variável) podem ser observadas através da distância entre as variáveis representadas (GREENACRE, 2007). Além disso, para a construção de cada eixo do gráfico, é necessário que se calcule a sua respectiva contribuição, ou seja, sua participação em uma medida denominada inércia, que representa a dispersão dos pontos em torno de um centro de “gravidade” (BENZÉCRI, 1992). Para o presente estudo, as contribuições para a inércia total se encontram dentro de parênteses nos gráficos.

A técnica permite que se detectem diversos conjuntos de características dos indivíduos sob interesse, dos quais alguns já foram identificados em estudos qualitativos e quantitativos anteriores, tais como características a respeito do burocrata ser multifacetário e relacional (CAVALCANTE e LOTTA, 2015).

Para o presente estudo, 127 indivíduos foram excluídos da base de análise por não apresentarem respostas à diversas perguntas. Dessa maneira, 7096 burocratas foram submetidos à análise, a partir de suas respectivas respostas no *survey*, que englobavam perguntas acerca do seu perfil, trajetória, atuação, problemas enfrentados no trabalho e qual o grau de importância que concedia à determinados fatores, como a afinidade político-partidária. É importante destacar que o universo dos BMEs da pesquisa corresponde a 25.334 burocratas (CAVALCANTE e LOTTA, 2015, p.71), e que diante disso, a amostra corresponde a 28% da população pesquisada.

As análises (caso geral e por setores) foram realizadas no software R, versão 3.2.1, com o auxílio dos pacotes *ca* (NENADIC, GREENACRE, 2007) e *ggplot2* (WICKHAM, 2009).

## **2. 1. Variáveis utilizadas**

As variáveis utilizadas na análise foram divididas em dois grupos: as variáveis ativas e as variáveis suplementares (GREENACRE, 1984). As variáveis relativas ao órgão no qual o burocrata trabalha e a carreira foram adicionadas na representação como variáveis suplementares, ou seja, não contribuem para a criação das distâncias, mas estão presentes nos gráficos de modo a auxiliar nas explicações sobre as possíveis associações. As variáveis relativas ao perfil do burocrata, sua trajetória, relacionamentos e atuação foram adicionadas como variáveis ativas, ou seja, estão inseridas na criação das distâncias.

Para melhor interpretabilidade e identificação das variáveis nas representações gráficas, algumas respostas das perguntas selecionadas como variáveis para a análise foram recategorizadas; para o caso de variáveis binárias nominais, como *sexo* e *se está no Distrito Federal ou não*, não houve recategorização. *Setor* e *escolaridade* também não sofreram alterações. *Órgão* e *carreira*, variáveis suplementares, também não foram mudadas.

Para o nível DAS, a diferenciação entre as categorizações 101 e 102 foi excluída, de modo que as categorias foram unidas pelas numerações finais (de 1 a 5); para as variáveis relacionadas à trajetória (anos trabalhados e/ou gerenciando em alguma entidade), optou-se por definir apenas se o indivíduo trabalhou/gerenciou em determinado setor/entidade/empresa ou não.

Apenas para o caso dos anos trabalhados no setor federal, foram criadas quatro faixas de anos: até 5 anos, de 6 a 12 anos, de 13 a 24 anos, 25 anos ou mais.

No caso das variáveis relativas ao relacionamento e atuação do burocrata, a escala de frequência (de “1” a “5”, além da categoria “99” referente à “não se aplica”) foi recategorizada com a junção das categorias “99=Não se aplica”, “1=Nunca”, “2=Raramente” e “3=Algumas vezes” como “pouca/nenhuma frequência”; “4=Freqüentemente” e “5=Sempre” foram renomeadas como “alta frequência”.

A variável sobre influência foi renomeada da seguinte pergunta: “Minhas ideias foram consideradas na tomada de decisão do órgão em que trabalho”. A recategorização é análoga ao caso das variáveis de relacionamento.

As variáveis a respeito do grau de importância sobre determinados assuntos seguiram a mesma lógica das variáveis de relacionamento e atuação; a escala Likert foi refeita com a divisão das respostas em duas grandes categorias: “pouco/nada importante” (“1=Nada importante”, “2=Pouco importante” e “3=Moderadamente importante”) e “importante” (“4=Importante” e “5=Muito importante”).

Por fim, a resposta referente ao ano de nascimento foi recategorizada em quatro faixas: antes de 1961, de 1962 a 1970, de 1971 a 1979 e de 1980 em diante.

Cada uma das variáveis ativas está representada nos gráficos sob a forma de um código. Para maiores detalhes, ver a Tabela 1 abaixo. As variáveis ativas são: o *nível DAS* - direção e assessoramento superior, denominação dada aos cargos comissionados de livre nomeação e exoneração dos burocratas (de 1 a 5 - P:1-5), o *setor*, utilizado apenas no caso geral (social, infraestrutura, econômico e órgão central - P:6-9), *se está no Distrito Federal* (não ou sim - P:10 ou P:11), *se trabalhou ou gerenciou no setor federal, estadual, municipal, empresa privada ou entidade sem fins lucrativos* (T:1-22); *se possui influência* (não ou sim - Inf:0 ou Inf:1); todas as variáveis do questionário relativas ao *relacionamento, atuação e grau de importância* (R:1-28, A:1-18 e I:1-10, respectivamente); *sexo* (feminino ou masculino

- P:12 ou P:13); *ano de nascimento* (até 1961, de 1962 a 1970, de 1971 a 1979 e após 1979 - P:14-17), *grau de escolaridade* (ensino médio ou técnico, ensino superior, especialização, mestrado, doutorado/pós-doutorado - P:18-22).

A codificação para as carreiras (das variáveis suplementares) é similar à do livro de códigos do questionário realizado, e se encontra no site da Enap<sup>1</sup>.

**Tabela 2.1.1.** Codificação das variáveis ativas.

---

<sup>1</sup> Burocracia de Médio Escalão no Governo Federal  
<[http://antigo.enap.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2156](http://antigo.enap.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=2156)> Acesso em 20/10/2015.

<b>Grupo de variável</b>	<b>Descrição</b>	<b>Código</b>
Influência	Pouca/nenhuma influência do burocrata	Inf:0
	Influência do burocrata	Inf:1
Perfil	Nível DAS 1	P:1
	Nível DAS 2	P:2
	Nível DAS 3	P:3
	Nível DAS 4	P:4
	Nível DAS 5	P:5
	Setor social	P:6
	Setor de infraestrutura	P:7
	Setor econômico	P:8
	Setor de órgãos centrais	P:9
	Em exercício fora do Distrito Federal	P:10
	Em exercício dentro do Distrito Federal	P:11
	Sexo feminino	P:12
	Sexo masculino	P:13
	Nascimento até 1961	P:14
	Nascimento entre 1962 e 1970	P:15
	Nascimento entre 1971 e 1979	P:16
	Nascimento após 1979	P:17
	Maior grau de escolaridade é o ensino médio ou técnico	P:18
	Maior grau de escolaridade é a graduação	P:19
	Maior grau de escolaridade é a especialização	P:20
	Maior grau de escolaridade é o mestrado	P:21
	Maior grau de escolaridade é o doutorado, pós-doutorado	P:22
Trajetória	0-5 anos trabalhados no poder federal	T:1
	06-12 anos trabalhados no poder federal	T:2
	13-24 anos trabalhados no poder federal	T:3
	25 ou mais anos trabalhados no poder federal	T:4
	Sem gerenciamento no poder federal	T:5
	Gerenciamento no poder federal	T:6
	Não trabalhou no poder estadual	T:7
	Trabalhou no poder estadual	T:8
	Sem gerenciamento no poder estadual	T:9
	Gerenciamento no poder estadual	T:10
	Não trabalhou no poder municipal	T:11
	Trabalhou no poder municipal	T:12
	Sem gerenciamento no poder municipal	T:13
	Gerenciamento no poder municipal	T:14
	Não trabalhou em empresa privada	T:15
	Trabalhou em empresa privada	T:16
	Sem gerenciamento em empresa privada	T:17
	Gerenciamento em empresa privada	T:18
	Não trabalhou em entidade sem fins lucrativos	T:19
	Trabalhou em entidade sem fins lucrativos	T:20
	Sem gerenciamento em entidade sem fins lucrativos	T:21
	Gerenciamento em entidade sem fins lucrativos	T:22

*Continua*

<b>Grupo de variável</b>	<b>Descrição</b>	<b>Código</b>
Relacionamento	Baixa/nenhuma interação com superiores	R:1
	Alta interação com superiores	R:2
	Baixa/nenhuma interação com subordinados	R:3
	Alta interação com subordinados	R:4
	Baixa/nenhuma interação com colegas de mesmo nível hierárquico	R:5
	Alta interação com colegas de mesmo nível hierárquico	R:6
	Baixa/nenhuma interação com outros órgãos de governo	R:7
	Alta interação com outros órgãos de governo	R:8
	Baixa/nenhuma interação com Casa Civil	R:9
	Alta interação com Casa Civil	R:10
	Baixa/nenhuma interação com políticos	R:11
	Alta interação com políticos	R:12
	Baixa/nenhuma interação com órgãos de controle	R:13
	Alta interação com órgãos de controle	R:14
	Baixa/nenhuma interação com órgãos do sistema judiciário	R:15
	Alta interação com órgãos do sistema judiciário	R:16
	Baixa/nenhuma interação com organismos internacionais	R:17
	Alta interação com organismos internacionais	R:18
	Baixa/nenhuma interação com estados e municípios	R:19
	Alta interação com estados e municípios	R:20
	Baixa/nenhuma interação com mídia	R:21
	Alta interação com mídia	R:22
	Baixa/nenhuma interação com sociedade civil	R:23
	Alta interação com sociedade civil	R:24
	Baixa/nenhuma interação com cidadãos	R:25
	Alta interação com cidadãos	R:26
	Baixa/nenhuma interação com empresas privadas	R:27
	Alta interação com empresas privadas	R:28
Atuação	Pouca/nenhuma participação em reuniões internas com equipe interna do órgão	A:1
	Intensa participação em reuniões internas com equipe interna do órgão	A:2
	Pouca/nenhuma participação em reuniões com interlocutores externos	A:3
	Intensa participação em reuniões com interlocutores externos	A:4
	Pouca/nenhuma alimentação ou validação de sistemas de informação	A:5
	Intensa alimentação ou validação de sistemas de informação	A:6
	Pouca/nenhuma realização de pesquisas e estudos	A:7
	Intensa realização de pesquisas e estudos	A:8
	Pouca/nenhuma realização de viagens a serviço	A:9
	Intensa realização de viagens a serviço	A:10
	Pouca/nenhuma elaboração ou validação de documentos de caráter interno	A:11
	Intensa elaboração ou validação de documentos de caráter interno	A:12
	Pouca/nenhuma elaboração ou validação de documentos de caráter normativo	A:13
	Intensa elaboração ou validação de documentos de caráter normativo	A:14
	Pouca/nenhuma elaboração ou validação de documentos de circulação externa	A:15
	Intensa elaboração ou validação de documentos de circulação externa	A:16
	Pouca/nenhuma organização ou participação em eventos	A:17
	Intensa organização ou participação em eventos	A:18
Importância	Pouca/nenhuma consideração por laços de confiança	I:1
	Consideração por laços de confiança	I:2
	Pouca/nenhuma consideração pela competência técnica	I:3
	Consideração pela competência técnica	I:4
	Pouca/nenhuma consideração pela afinidade político-partidária	I:5
	Consideração pela afinidade político-partidária	I:6
	Pouca/nenhuma consideração pela experiência	I:7
	Consideração pela experiência	I:8
	Pouca/nenhuma consideração pela rede de relacionamentos	I:9
Consideração pela rede de relacionamentos	I:10	



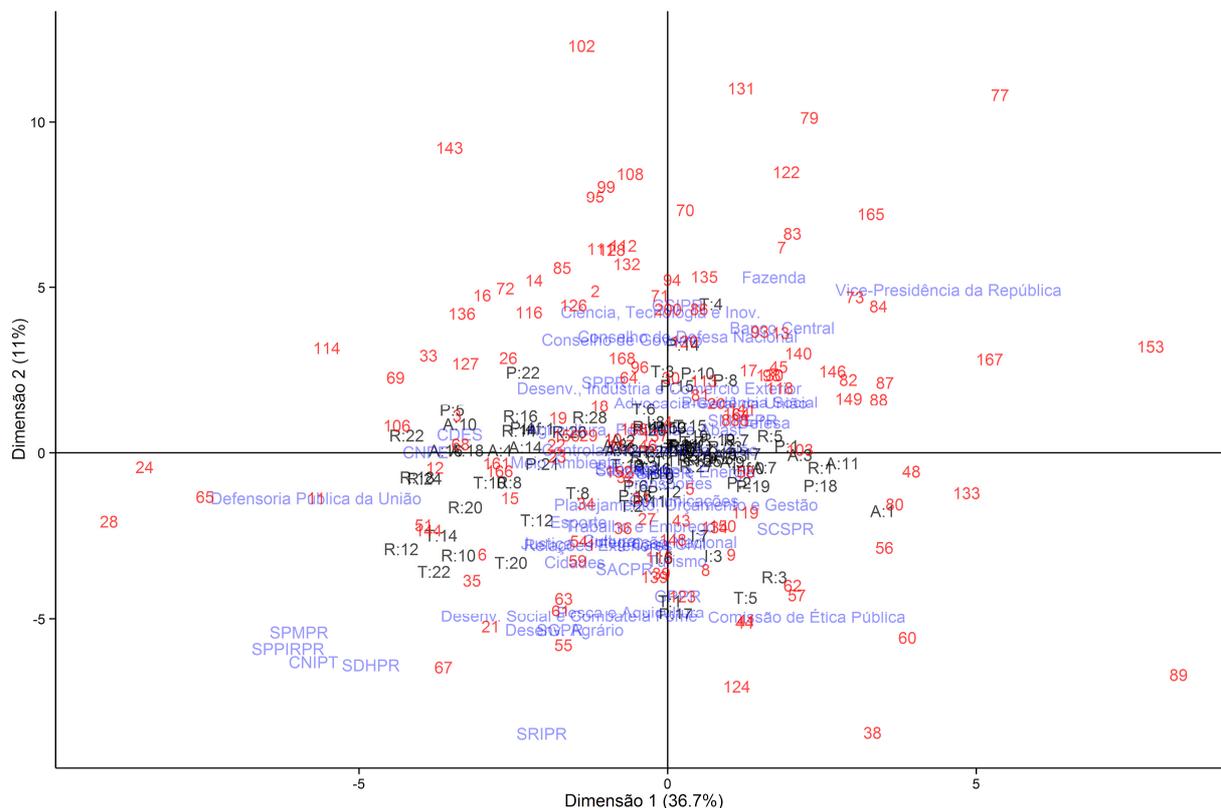
faixa etária. Secretarias e ministérios do setor social ocupam a parte inferior da representação gráfica, e parecem se relacionar a menores faixas etárias e menor tempo de experiência no setor federal, enquanto órgãos do setor econômico se encontram na parte superior (próximo de maiores números de anos trabalhados).

Maiores níveis DAS parecem ser associados a uma maior intensidade de negociação e diálogo com entidades e a sociedade. Alta interação com mídia, organismos internacionais, sociedade civil, políticos, Casa Civil, estados e municípios, órgãos de controle, órgãos do sistema judiciário e outros órgãos de governo parecem estar associados. Para níveis DAS intermediários, a alta interação com empresas privadas e cidadãos parece estar associada.

No quadrante inferior esquerdo, é possível observar seis características que parecem estar associadas: experiência em entidade sem fins lucrativos, gerenciamento em entidades sem fins lucrativos, alta interação com Casa Civil, alta interação com políticos, gerenciamento no poder municipal e alta interação com estados e municípios. As secretarias do setor social, como a extinta Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República estão localizadas próximas desse aglomerado de características, levando à suposição de que essas características podem vir a ser do chamado burocrata ativista, conceituado por Abers (2015).

No que se refere à atuação, pode-se observar uma distinção entre níveis DAS: quanto menor o nível, menor parece ser a intensidade de elaboração ou validação de documentos, assim como quaisquer tipos de reuniões. Para maiores níveis DAS, as características que podem estar associadas são: intensa elaboração ou validação de documentos de circulação externa, organização ou participação em eventos, realização de viagens a serviço, elaboração ou validação de documentos de caráter normativo, realização de pesquisas e estudos, participação em reuniões com interlocutores externos.

A consideração pela afinidade político-partidária parece ter relação com menores faixas etárias e menor tempo de experiência na esfera federal, enquanto que as considerações pela experiência e pela competência técnica parecem ter associação com maiores faixas etárias e maior tempo de experiência em âmbito federal.



**Figura 3.1.2.** Análise de correspondências múltiplas (ACM) para o caso geral, com as carreiras (em vermelho) e ministérios como variáveis suplementares.

No quadrante inferior direito, é possível observar a presença das carreiras de técnicos administrativos e de suporte técnico, possivelmente vinculados a menores graus de escolaridade, menores níveis DAS e menores faixas etárias. Ainda com menores faixas etárias, mas dessa vez com maiores níveis DAS, carreiras como as de regulação e fiscalização, e de analista de comércio exterior foram localizadas no quadrante definido pelas características anteriormente citadas (inferior esquerdo). A carreira de desenvolvimento em políticas sociais foi encontrada próxima às características do suposto burocrata “ativista”. Por fim, para maiores níveis DAS e maior tempo de experiência no setor federal, foram localizadas as carreiras de professor titular, especialistas e procurador federal.



Analogamente, a presença fora do Distrito Federal parece se associar com idade mais elevada e maior experiência no setor federal. Com o aumento do nível DAS e da escolaridade, observa-se uma associação dessas variáveis com a presença de influência, do sistema judiciário e mídia, gerenciamento de empresas privadas, alta frequência de viagens a serviço, organização ou participação de eventos, elaboração ou validação de documentos de caráter normativo e/ou circulação externa, realização de pesquisas e estudos e participação de reuniões com interlocutores externos.

Partindo dos dois grandes aglomerados de características anteriormente citados, pode ser indicada a transformação do corpo burocrático (do nível médio) no setor social: ainda que a técnica e a especialização sejam os grandes diferenciais para maior grau de influência, é possível notar que os relacionamentos e o modo de atuar se alteraram conforme a entrada das gerações mais novas: o diálogo e negociação com outras entidades e poderes pode ter sido intensificado.

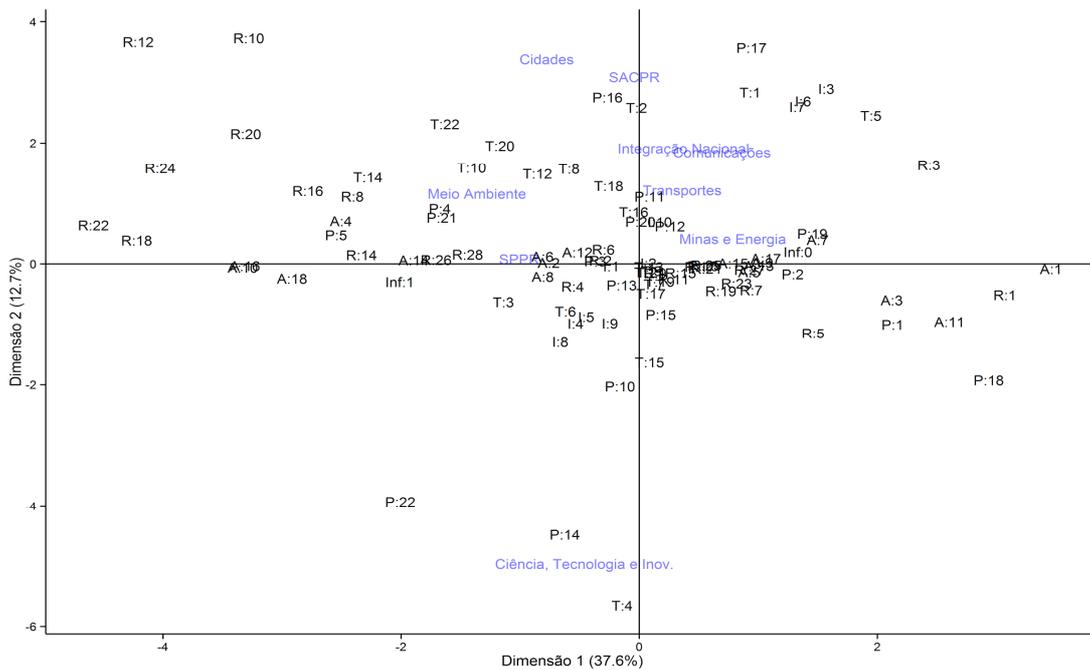
É importante observar a possível associação entre o nível intermediário de DAS (3) e às altas interações com os cidadãos e órgãos de controle. Dessa observação, é possível supor que para níveis intermediários dentro da burocracia de médio escalão do setor social, ocorre a transferência de papéis importantes em decisões centrais das políticas públicas.

Quanto à importância dada a determinados tópicos, maiores faixas etárias parecem se associar com importância dada à competência técnica e a experiência; menores faixas etárias, à afinidade político-partidária.

Os órgãos que não foram citados parecem se associar a diferentes faixas de anos trabalhados no governo federal: o Ministério de Desenvolvimento Agrário e o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome foram criados em governos mais recentes, e assim, estão localizados perto de poucos anos trabalhados no setor federal (0-5 anos); os Ministérios da Cultura, Esporte, Trabalho e Emprego estão localizados perto da faixa de 6-12 anos, e Saúde, Educação e Previdência Social estão perto de maiores tempos de experiência na esfera federal. Como a variável de trabalho no governo federal parece se associar com faixas etárias, pode-se sugerir que órgãos criados recentemente possuem um perfil mais novo, enquanto que estruturas tradicionais do governo, como a Previdência Social possuem um corpo burocrático mais maduro. Além disso, é possível observar a estruturação da burocracia de médio escalão na área social, com as recentes criações de ministérios e secretarias nos mandatos dos últimos dois presidentes, e a realização de concursos para preencher as novas vagas. Dessa maneira, pode-se entender que o concurso público foi porta de entrada para um perfil de burocrata mais novo.



### 3.3. Setor de infraestrutura



**Figura 3.3.1.** Análise de correspondências múltiplas para o setor de infraestrutura, com os ministérios como variáveis suplementares.

Menores níveis DAS, menor grau de escolaridade (até a graduação), menores faixas etárias e menor tempo de experiência na esfera federal parecem se associar com a consideração pela afinidade político-partidária; novamente, como no setor social, trabalhar ou não no Distrito Federal parece ter relação com o tempo de experiência no governo federal: estar no Distrito Federal se associa com menor tempo de experiência, e estar fora e ter mais anos trabalhados também se associam. Esta última observação pode estar relacionada à existência de carreiras mais antigas vinculadas ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, com órgãos localizados fora do Distrito Federal.

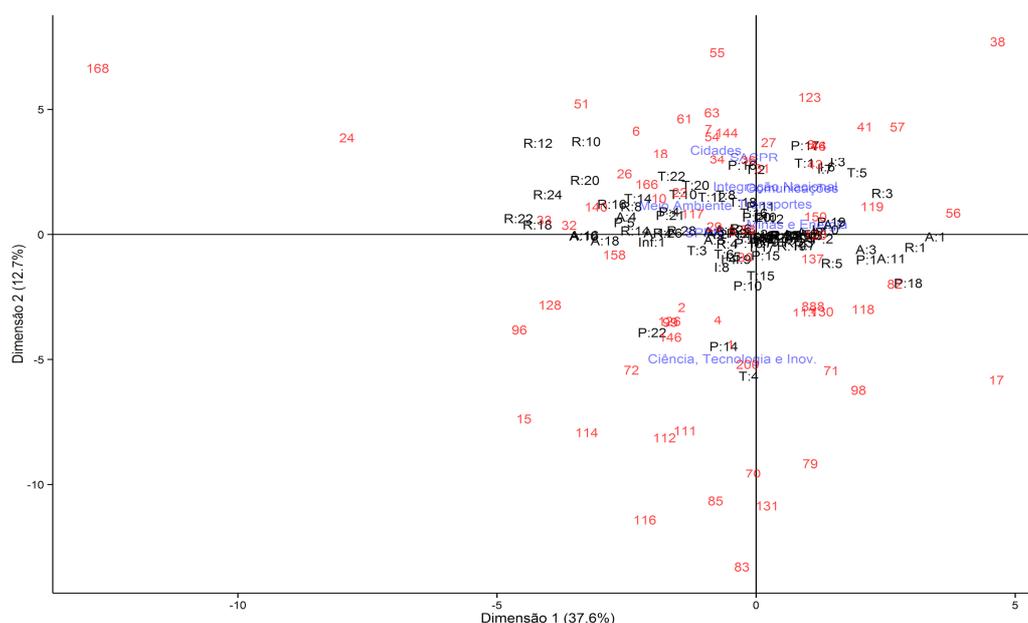
Menores faixas etárias, menos anos trabalhados no poder federal, junto com maiores níveis DAS e grau de escolaridade elevado parecem se associar à alta interação com políticos, Casa Civil, estados e municípios e sociedade civil; trabalhar e/ou gerenciar na esfera estadual, municipal ou em entidades sem fins lucrativos também entram como características nessa possível associação de variáveis.

Níveis DAS intermediários relacionados com maior tempo de experiência na esfera federal (antes do governo Lula) parecem se associar com a realização de pesquisas e estudos com grande intensidade, alta interação com subordinados, gerenciamento no poder federal e grande importância dada à competência técnica e experiência. Para um aumento do nível DAS, as atividades associadas ao maior tempo de experiência são a alta frequência

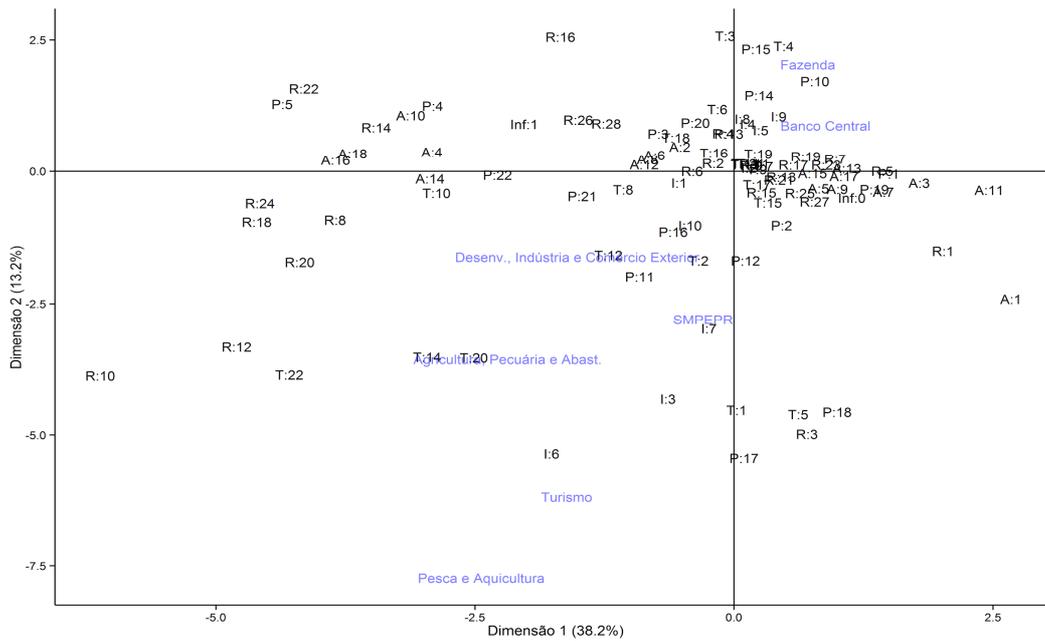
para organização ou participação em eventos, realização de viagens a serviço e elaboração ou validação de documentos de circulação externa.

Relacionamentos que parecem se relacionar à maiores níveis DAS, grau de escolaridade elevado e tempo intermediário de experiência na esfera federal (de seis a vinte e quatro anos trabalhados) são as altas interações com mídia, organismos internacionais, órgãos do sistema judiciário, outros órgãos do governo, órgãos de controle, empresas privadas e cidadãos; das atividades, a alta frequência de participação em reuniões com interlocutores externos e a elaboração ou validação de documentos de caráter normativo também parecem se associar às características anteriormente citadas.

Com a exceção do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação, todos os outros órgãos estão localizados na região superior do gráfico, próximo de características como menor tempo de experiência na esfera federal e menores faixas etárias. Isso pode ser associado ao tempo de criação de cada órgão: as secretarias de Aviação Civil e de Portos da Presidência da República foram criadas no governo Dilma, enquanto que a criação do Ministério das Cidades e o fortalecimento dos Ministérios de Minas e Energia e Meio Ambiente ocorreram no governo Lula.



### 3.4. Setor econômico



**Figura 3.4.1.** Análise de correspondências múltiplas para o setor econômico, com os ministérios como variáveis suplementares.

De maneira similar ao setor social e ao setor de infraestrutura, observa-se a importância dada à competência técnica e experiência no sentido contrário à grande consideração pela afinidade político-partidária. Para a última característica citada, a importância da rede de relacionamentos parece se associar, no caso econômico. Dessa maneira, pouca experiência no setor federal, nascimento a partir de 1971, importância da afinidade político partidária e importância da rede de relacionamentos parecem ter alguma relação.

Trabalho e/ou gerenciamento em entidades sem fins lucrativos, gerenciamento no poder municipal, alta interação com políticos e alta interação com Casa Civil parecem se associar a maiores níveis DAS e a menor faixa etária do estudo (nascimento após 1979). Nesse conglomerado de características, a importância da afinidade político-partidária também está incluída.

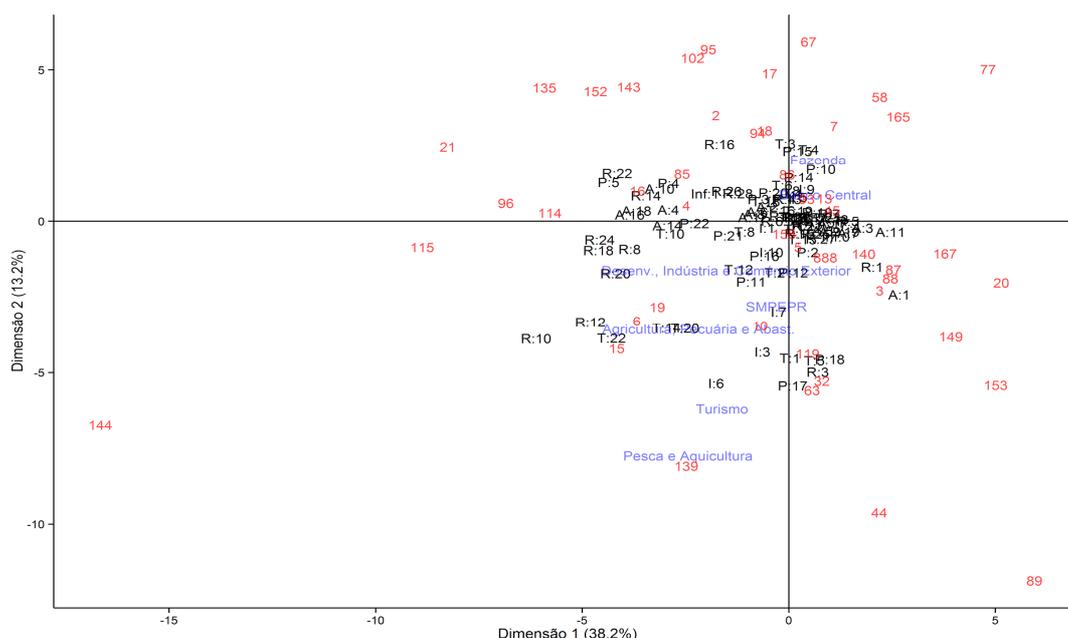
Maiores graus de escolaridade se localizam perto de níveis DAS intermediários (entre 3 e 4). Quanto maior o nível DAS, a alta interação com órgãos de controle e a alta interação com mídia parecem se associar. No campo de atuação, a alta frequência de viagens a serviço, participação de reuniões com interlocutores externos, organização ou participação de eventos e elaboração ou validação de documentos de circulação externa estão próximos das características anteriormente citadas.

Quanto ao maior tempo de experiência na esfera federal, observa-se que a alta interação com órgãos do sistema judiciário se destaca como a característica de atuação

mais próxima. O Ministério da Fazenda é o órgão que se localiza perto dessas características.

O nível DAS 3 parece estar associado a alta interação com subordinados, cidadãos e empresas privadas, gerenciamento em empresa privada, alta interação com superiores, frequência elevada de participação em reuniões internas, alimentação ou validação de sistemas de informação, realização de pesquisas e estudos e a influência. O Banco Central apareceu próximo dessas categorias. A alta interação com cidadãos pode indicar que aos BMEs de níveis médio para baixo são delegadas maiores responsabilidades no efetivo gerenciamento, de acordo com a alta descentralização existente no setor econômico (por exemplo, o caso da Receita Federal).

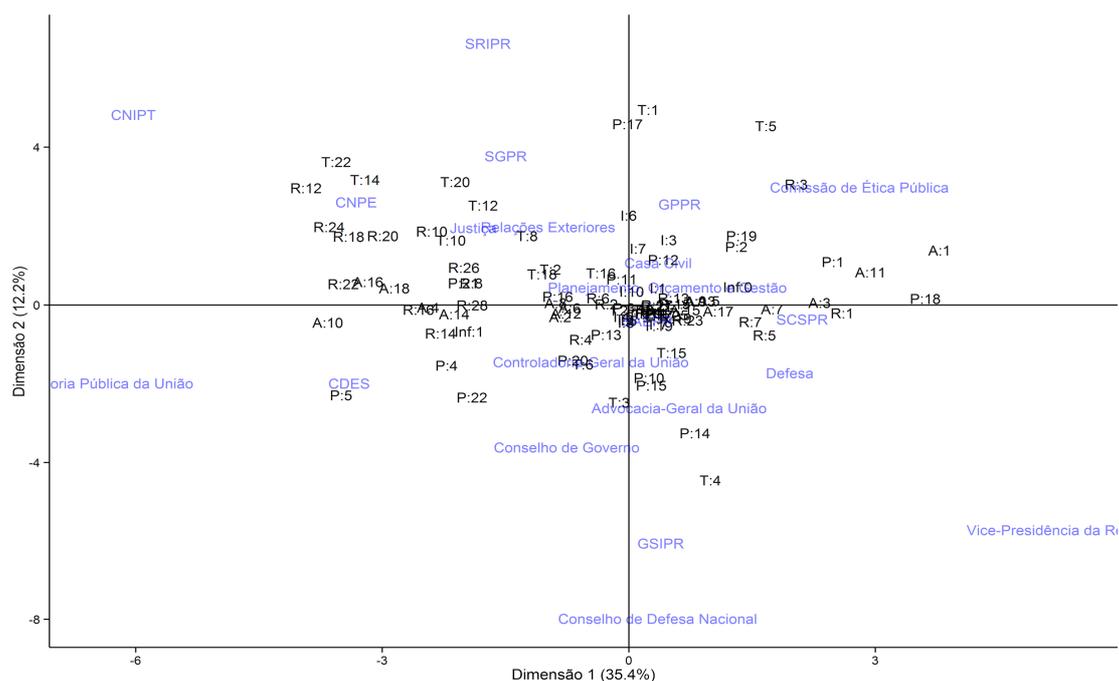
O Ministério do Turismo, da Pesca e Aquicultura, Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e a Secretaria da Micro e Pequena Empresa da Presidência da República se localizam na parte inferior do gráfico, próximos dos atributos de menores faixas etárias e menor tempo de experiência no poder federal. As localizações são plausíveis por serem áreas criadas recentemente.



**Figura 3.4.2.** Análise de correspondências múltiplas (ACM) para o setor econômico, com as carreiras (em vermelho) e ministérios como variáveis suplementares.

A respeito das carreiras, observa-se a presença de muitas profissões específicas e distintas vinculadas aos órgãos econômicos. Esse conjunto esperso reforça a ideia da setorialidade presente no ambiente econômico, com carreiras de exercícios e responsabilidades centralizadas.

### 3.5. Setor de órgãos centrais



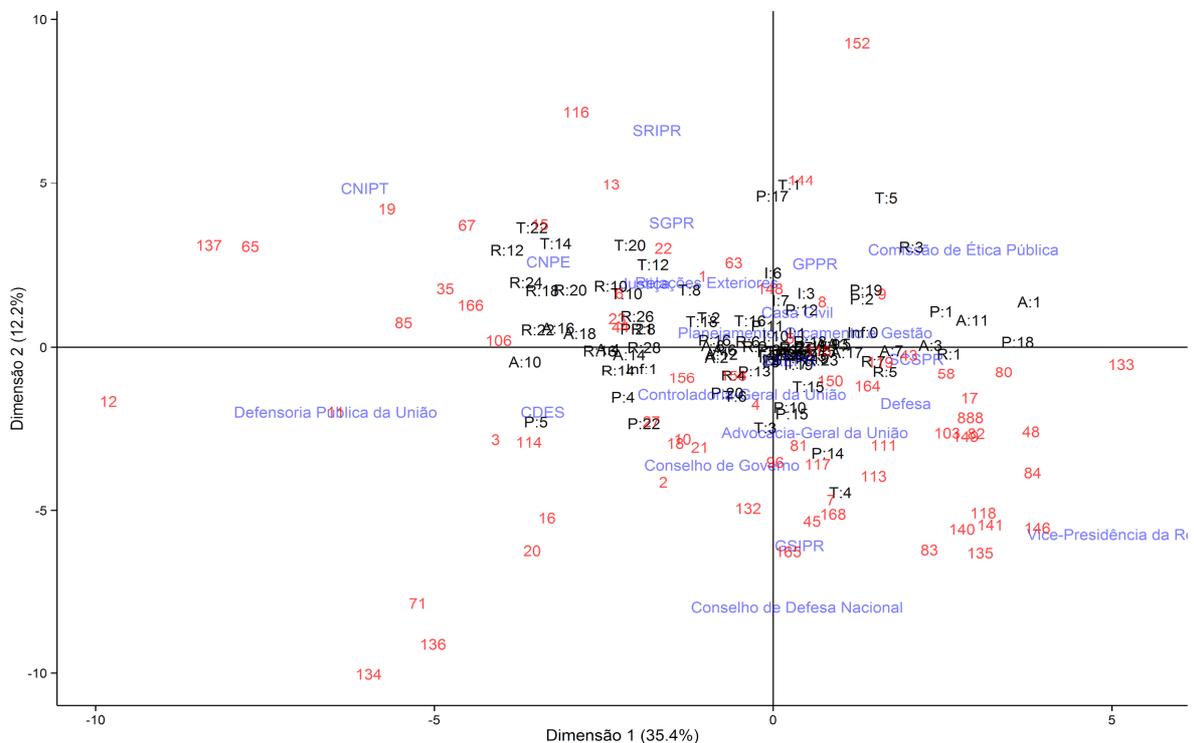
**Figura 3.5.1.** Análise de correspondências múltiplas para o setor de órgãos centrais, com os ministérios como variáveis suplementares.

A influência parece estar associada à alta interação com órgãos de controle. Novamente, maiores níveis DAS e menor tempo de experiência no setor federal parecem se associar com o trabalho e/ou gerenciamento em entidades sem fins lucrativos, trabalho e/ou gerenciamento no poder municipal e alta interação com políticos.

Do lado direito do gráfico, observa-se um conglomerado de características possivelmente vinculadas a burocratas de níveis mais baixos (1 e 2): o maior grau de escolaridade é o nível médio/técnico, pouca/nenhuma participação em reuniões internas com equipe interna do órgão, pouca/nenhuma elaboração ou validação de documentos de caráter interno, pouca/nenhuma participação em reuniões com interlocutores externos e baixa/nenhuma interação com superiores.

Maiores níveis DAS podem estar associados a alta frequência de realização de viagens a serviço, elaboração ou validação de documentos de circulação externa, organização ou participação em eventos, participação em reuniões com interlocutores externos e elaboração ou validação de documentos de caráter normativo, além de alta interação com sociedade civil, organismos internacionais, Casa Civil, estados e municípios, mídia, outros órgãos de governo, órgãos do sistema judiciário e empresas privadas. Dessa maneira, é possível supor a maior centralização de responsabilidades no processo decisório para os maiores níveis DAS, diante de políticas públicas estratégicas para o Estado, assim como no setor de infraestrutura. Essa observação é compatível com a clássica hipótese de

Lowi, de que as políticas públicas interferem nos acontecimentos da arena política (LOWI, 1972).



**Figura 3.5.2.** Análise de correspondências múltiplas (ACM) para o setor de órgãos centrais, com as carreiras (em vermelho) e ministérios como variáveis suplementares.

Os órgãos se encontram esparsos no gráfico, assim como as carreiras. Existem carreiras originárias de outros setores, como o social e o de infraestrutura, o que parece indicar a presença de um intenso diálogo entre os setores. A grande maioria de cargos relacionados à pesquisa encontra-se próxima de características possivelmente relacionadas à menores níveis DAS, como mencionado anteriormente.

#### 4 CONCLUSÕES

Este artigo se situa num conjunto de pesquisas que tem como fundamento a ideia de que entender a atuação da burocracia de médio escalão é fundamental para a compreensão do processo de construção das políticas públicas. A partir do presente estudo, foi possível a obtenção de novas hipóteses a respeito desse corpo burocrático, com o objetivo de enriquecer a discussão sobre as características e o modo de atuação dos burocratas de nível intermediário.

As relações entre o grau de escolaridade e o nível DAS, e faixas etárias com anos trabalhados no governo federal pareceram nortear as análises, fazendo com que

características vinculadas a essas variáveis se aglomerassem em torno destas. Com níveis DAS mais altos (4 e 5), o grau de escolaridade mínimo era o mestrado, ao contrário de DAS mais baixos, com a graduação sendo o grau de escolaridade máximo. A menor idade parecia ter ligação com menos tempo no setor federal, e essa possível relação dava margem a diversas hipóteses, a respeito de outras características, órgãos e carreiras que se localizavam próximos a elas: órgãos e carreiras poderiam ser divididos a respeito do caráter etário, com um corpo burocrático mais jovem atuando; poderiam ser divididos de acordo com o seu grau de institucionalização e criação, com órgãos e cargos mais tradicionais perto de maiores anos trabalhados na esfera federal, e vice-versa; e por fim, poderiam ser divididos de acordo com a frequência de realização de concursos (maior tempo no setor federal, menos concursos realizados, e corpo burocrático antigo).

A transição do perfil do burocrata também foi uma hipótese encontrada. Com entrada recente na esfera pública, os atores poderiam estar alterando seu modo de relacionamento e atuação, em relação às gerações mais velhas? O perfil técnico teria saído de um caráter mais operacional para um caráter mais negociador, no qual o diálogo envolve grande parte de suas responsabilidades? E a presença do burocrata ativista? Como ele está inserido dentro do processo de *policymaking*, com sua expertise importante tanto para o processo decisório quanto para a implementação da política pública?

As possíveis diferenças observadas entre os setores também são suposições fundamentais para o entendimento dos BMEs. A presença de carreiras com exercício descentralizado, como especialista de políticas públicas e gestão governamental, foi localizada em setores com institucionalização recente ou com órgãos que ainda não possuem carreiras específicas, como o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Nesses setores, as carreiras podem ser originárias ou não dos órgãos vinculados. Para setores com órgãos tradicionais, a maioria das carreiras é específica e seu exercício é centralizado, com pouca ou nenhuma abrangência sobre outras áreas às quais está inserida.

É importante destacar novamente que a análise é exploratória, e não traz inferências a respeito da população. Dessa maneira, as observações e suposições feitas no artigo levantam informações a respeito dos respondentes do questionário, e não da população dos BMEs. Ainda que diversas hipóteses estejam de acordo com estudos presentes na literatura, a análise não possui caráter confirmatório.

Todavia, a análise traz um importante olhar do *survey* e distinto de estudos anteriores, que é o multivariado. É essencial observar essa perspectiva para um conjunto de atores ainda não tão analisado e muito heterogêneo, e a análise de correspondências múltiplas auxilia no estabelecimento de novas suposições de associações e relações.

Espera-se que, no futuro, essas hipóteses possam auxiliar no desenvolvimento e confirmação de informações a respeito da burocracia de médio escalão.

## 5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, R. N. Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde. In: CAVALCANTE, P. L. C.; LOTTA, G. S. *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: ENAP, 2014. p143-175.

BENZÉCRI, J-P. *Correspondence analysis handbook*. Marcel Dekker, 1992.

CAVALCANTE, P. L. C.; LOTTA, G. S. *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: ENAP, 2014.

GREENACRE, M. *Theory and applications of correspondence analysis*. London: Academic Press, 1984.

GREENACRE, M. *Correspondence analysis in practice*. CRC press, 2007.

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*, Brasília, v. 65, n. 4, 2014.

LOWI, T. J. Four systems of policy, politics, and choice. *Public administration review*, 298-310, 1972.

NENADIC, O., GREENACRE, M. Correspondence Analysis in R, with two-and three-dimensional graphics: The ca package. *Journal of Statistical Software* 20(3), 1-13, 2007.

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. 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.

WICKHAM, H. *ggplot2: elegant graphics for data analysis*. Springer New York, 2009.