



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

Burocracia de médio escalão: perfil e funções desempenhadas em nível municipal

Gislaine Thompson Dos Santos, Luciana Pazini Papi, Mutaro Seidi

[ARTIGO] GT 2 Análise de Políticas Públicas

Burocracia de médio escalão: perfil e funções desempenhadas em nível municipal

Resumo

Atores fundamentais no processo de formulação e implementação de políticas públicas, os BME fazem a mediação do processo técnico e político da administração pública e possuem uma gama de funções e papéis, tais como: a gestão de processos, projetos e pessoas; a estruturação de rotinas administrativas; a liderança. Compreender a conformação do Burocrata de Médio Escalão (BME), pode colaborar para qualificar a gestão pública no Rio Grande do Sul. Para contribuir com esse debate, o objetivo do trabalho é mapear o perfil, as funções e atribuições do BME no município de São Leopoldo, Região Metropolitana de Porto Alegre/RS. Metodologicamente, trata-se de um estudo de caso, exploratório e qualitativo, por meio de entrevista aos servidores de médio escalão de uma secretaria tática (Fazenda) e uma secretaria finalística (Assistência Social). Os principais achados revelam que os BME de São Leopoldo possuem nível superior, tempo de serviço de 6 a 10 anos; desempenham majoritariamente ações estratégicas e táticas; planejam suas ações cotidianas. Se relacionam bem com atores internos à organização, mas carecem de relação com políticos e sociedade civil.

Palavras-chave: burocracia. burocracia de médio escalão. gestão municipal.

1 Introdução

Estudos sobre burocracias e seus papéis na gestão do Estado, são quase tão antigos como os clássicos das Ciências Sociais. Desde Max Weber, há debates sobre a origem das burocracias, suas finalidades normativas, seus papéis assumidos na prática, incluindo as distorções no exercício de suas funções e no uso de seu poder (ABRÚCIO; LOUREIRO, 2018).

Inicialmente entendida como um corpo de funcionários dotado de saber técnico e com algum grau de estabilidade funcional, construiu-se a ideia de que uma burocracia neutra e profissionalizada (WILSON, 2005) eram fundamentais para a organização do aparelho administrativo com base na racionalidade, formalização e impessoalidade (ABRÚCIO; LOUREIRO, 2018; GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018).

Com o avanço do século XX e a complexificação societária, os estudos sobre burocracias e seus papéis nas políticas públicas avançaram, sendo a ideia wilsoniana de neutralidade e separação da política cada vez mais questionada. Com efeito, se evidenciou que a burocracia não é somente um corpo dotado de técnica, mas também impregnado de valores e influência no campo político e no trato com a sociedade ou os usuários de serviços públicos (ABRÚCIO; LOUREIRO, 2018).

Com papéis cada vez mais amplos no setor público, que envolvem desde o saber técnico especializado, para planejar, elaborar, implementar, monitorar e avaliar políticas públicas, restou claro o envolvimento dos burocratas com a tomada de decisão (LINDBLÖM; WOODHOUSE, 1993), e com isso o desmonte da ideia de separação da técnica e política.

Neste ínterim, proliferaram estudos no mundo ocidental sobre o assunto (ref), sendo no Brasil, a partir dos anos 2000 uma agenda perseguida por importantes pesquisadores como Loureiro, Abrucio e Pacheco (2010); Abrucio (2011); Abrucio e Loureiro (2018); Cavalcante, Lotta e Oliveira (2018); Gomide, Pereira e Machado (2018); Lotta, Pires e Oliveira (2014).

Na esteira da ampliação da atividade do Estado na formulação e implementação de políticas sociais (PAPI, 2017), avançaram os estudos sobre a composição e os papéis da burocracia pública, trazendo forte crítica à noção de neutralidade, e ao mesmo tempo a defesa de seu fortalecimento e engajamento para construção de um Estado “capaz” de entregar melhores políticas públicas aos seus cidadãos.

Nestes estudos, avançou-se significativamente sobre o tema da burocracia de alto escalão (SÁTYRO; SCHETTINI, 2011; SÁTYRO; CUNHA, 2018), importantes decisores e responsáveis por articulações políticas; e os estudos sobre a burocracia de nível de rua, que evidencia a importância de trabalhadores da ponta das políticas públicas, responsáveis pelo gerenciamento e entrega dessas políticas para a sociedade, tendo grande influência sobre o rumo das políticas no momento da execução (CAVALCANTE; LOTTA; PIRES, 2018).

Não com a mesma abundância, esforços foram despendidos pela literatura nacional para entender e mapear o papel dos burocratas de médio escalão na gestão e nas políticas públicas finalísticas. Considerados como profissionais que ocupam os cargos de gerência e/ou desempenham as funções intermediárias entre o alto escalão e o nível de rua, tais atores são fundamentais para a coordenação de equipes, organização de processos, inovações e consolidação de práticas (institucionalização) que dão vida às políticas públicas. Porém, conforme evidenciou-se em estudo recente (SANTOS; PAPI; SEIDI, 2022), as pesquisas empíricas têm centrado suas análises no nível federal, sendo pouquíssimos os estudos voltados a compreender o perfil e os papéis desempenhados por esta burocracia em nível municipal.

Dado que o município se consolidou como um importante ator implementador de políticas públicas após a Constituição Federal de 1988, e que a conformação de uma burocracia profissionalizada e engajada são condições para o avanço da qualidade do setor público, é de suma importância entender quem são os BMEs municipais, quais suas principais funções e dificuldades na gestão municipal e das políticas públicas. Esse é o empreendimento deste artigo, que é resultante de uma pesquisa que contempla também os aspectos políticos e relacionais desta parcela da burocracia, em fase de análise dos dados. Atentos à ausência de estudos empíricos no nível municipal (SANTOS; PAPI; SEIDI, 2022), buscamos responder às seguintes perguntas de pesquisa: *Como é conformada a burocracia de médio escalão no nível municipal no Rio Grande do Sul?* Especificamente nos interessa entender: perfil formação; funções

desempenhadas; dificuldades enfrentadas em atividades meio e em políticas finalísticas como a assistência social.

Para iniciar a pesquisa, analisamos o caso de São Leopoldo, um município de grande porte, situado na região metropolitana de Porto Alegre, com população de aproximadamente 240 mil pessoas e alta densidade demográfica (IBGE, 2010, 2021). Investigamos assim, uma secretaria meio, a Secretaria da Fazenda, e uma finalística, a Assistência Social.

Para atender aos objetivos do trabalho, nas páginas que seguem definimos o conceito de Burocracia de Médio Escalão com base em revisão da literatura e, a seguir, passamos às considerações metodológicas para finalmente apresentar os achados do trabalho.

2 Burocracia de Médio Escalão e sua relevância na gestão pública municipal

No campo de pesquisa sobre burocracias, a burocracia de médio escalão (BME) não é um tema priorizado, embora seja notório os esforços recentes empreendidos no Brasil, para avançar sobre sua conceituação e aplicação em casos empíricos. Desde Morgan (1996) já se questionava a baixa atenção dada pelos estudiosos para o papel desempenhado por estes “burocratas do meio”, apesar de sua relevância para o bom funcionamento da máquina pública. Ao analisarem o papel dos BME em governos locais estadunidenses revelava-se a importância destes atores com o avanço da descentralização político administrativa entre os níveis de governo.

Em relação à literatura nacional, pesquisadores que estudam a burocracia em geral, afirmam a necessidade de mais estudos a respeito dos atores intermediários. Pires (2018), em seu artigo, tenta contribuir com o avanço do debate sobre o papel desses burocratas, com dados sobre a burocracia federal, diferenciando-os dos burocratas de alto escalão e dos que atuam na ponta das políticas públicas. Nesse estudo, o autor afirma que, por muito tempo, os debates clássicos a respeito da teoria organizacional viram os burocratas de nível intermediário como um objeto de estudo menos relevante, como se eles estivessem em um “limbo conceitual”. Lotta, Pires e Oliveira (2014), apresentam uma revisão da literatura nacional e internacional sobre a burocracia de médio escalão, buscando reforçar a necessidade de maiores estudos sobre estes atores tão necessários para o planejamento e implementação de políticas públicas.

Nesta toada, uma das formas mais corriqueiras de definir os burocratas de médio escalão é como: “funcionários ou profissionais que ocupam posição intermediária entre o topo e a base da organização, e que possui competências técnico-gerenciais, liderando equipes – e técnico/políticas – relacionando-se e negociando com o alto escalão (PIRES, 2012).

Enquanto intermediários entre o alto escalão e nível de rua, a eles são atribuídos às funções e/ou desempenham **as atividades técnicas** (conjugação de habilidades, competências e estratégias em função da organização), **políticas** (negociações das ideias e políticas com o alto escalão) e **operacionais** (tradução das ideias e anseios em ações concretas) (SANTOS; PAPI; SEIDI, 2022).

Hodiernamente, a novas configurações organizacionais consequente das reformas de nova gestão pública e nova governança pública revela a ambiguidade do conceito dos BMEs que de certa forma não consegue discernir de forma clara quem são os médios escalões numa estrutura administrativa. No caso das organizações públicas, os BMEs são considerados os agentes que ocupam as funções de diretores, coordenadores e gerentes, enquanto que nas instituições privadas os burocratas de médio escalão são os funcionários que ocupam os cargos e/ou desempenham as funções de CEOs, chefes de divisão e entre outros.

Em estudo sobre a composição do funcionalismo público federal (CAVALCANTE; LOTTA, 2015), os cargos posicionados logo abaixo dos ministros de Estado (DAS, níveis 5 e 6, e os de Natureza Especial (NE) foram considerados instâncias gerenciais. Embora no nível federal essa classificação seja mais clara, não há acordo sobre quem compõe estas instâncias em outros níveis de governo. Com efeito, existe um leque de funcionários que não se enquadram nas categorias mencionadas pela literatura, sobretudo quando se analisam setores de políticas públicas que possuem gestores que muitas vezes atuam, concomitantemente, na linha de frente.

Quando se toma como objeto de análise o mapeamento e definição do BME em âmbito municipal, a situação é ainda mais complexa, seja por não haver padronização de nível de FG e CC em prefeituras diferentes, seja pelas diferentes tarefas que desempenham no exercício das funções.

No que tange à análise dos BME em políticas setoriais, estudo de Brooke e Soares (2008) revela que o debate internacional da educação comprova que a qualidade do diretor das escolas é fundamental para o bom resultado dos alunos na escola. Keiser (2010), em estudo realizado com implementadores de um programa social nos Estados Unidos, afirma que a forma como os burocratas de nível de rua implementa a política é, em parte, influenciada pelo conhecimento das preferências e dos comportamentos de outros atores (pares e superiores hierárquicos) ou seja, os BME. Ou seja, esse ator teria influência de liderança na atuação dos BNR.

Currie e Procter (2005) trazem um elemento importante para analisarmos as políticas públicas por área: a coesão entre grupos de profissionais e como se dá a influência dos BMEs na ação desses atores. Ademais, sugere que é importante analisar os papéis dos BME na sua ação, verificando o quanto reúnem informações relevantes para a tomada de decisão, como

interagem com vários outros atores (negociando, coordenando, gerenciando e mediando relações).

3 Metodologia

Trata-se de um estudo de caso único, exploratório e qualitativo, por meio de entrevista e análise documental de servidores de médio escalão de uma secretaria tática (Fazenda) e uma secretaria finalística (Assistência Social) do município de São Leopoldo, pertencente à Região Metropolitana de Porto Alegre. A escolha do município ocorreu devido ao acesso facilitado para obtenção dos dados e, principalmente, pelo interesse institucional em colaborar com a pesquisa.

Os dados foram coletados entre os meses de fevereiro e março de 2023, em fontes secundárias, obtidas no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), como a pesquisa MUNIC - Perfil dos Municípios Brasileiros e MUNIC - Suplemento Assistência Social, no portal da transparência da prefeitura de São Leopoldo e no Atlas do Estado Brasileiro.

Como fonte de dados primários, foi aplicado um questionário online, com perguntas abertas e fechadas. O questionário foi estruturado para obter informações sobre o perfil, formação, experiência na gestão, liderança, funções desempenhadas e fatores que interferem no desempenho. Elaborado no Google Forms, foi encaminhado aos gestores de cada secretaria e solicitado o compartilhamento entre os servidores.

Dado o objetivo da pesquisa, que busca entre outros fatores, buscar subsídios para a conceituação dessa parcela da burocracia que são os burocratas de médio escalão, foi solicitado que o questionário fosse entregue e preenchido por todos os servidores da secretaria, à exceção daqueles do primeiro escalão (secretários ou equivalente) e os burocratas de nível de rua (aqueles que atuam na “ponta”). Também foi solicitado o preenchimento por todos que ocupassem cargos intermediários de chefia (CCs e FGs).

Do questionário obtivemos 15 respostas das quais analisamos de forma descritiva e/ou qualitativa: variáveis socioeconômicas (gênero, idade, escolaridade, raça, formação); de gestão (experiência, função desempenhada, capacitação e aperfeiçoamento, gratificações e incentivos pecuniários); funcionais (função desempenhada, atribuições); relacionais (interações internas e externas); de desempenho (dificuldades, desafios, facilidades); e de planejamento (sistema de planejamento e avaliação).

4 Perfil dos BMEs em São Leopoldo

De acordo com a MUNIC (IBGE, 2021), a prefeitura de São Leopoldo possui um quadro de pessoal, na administração direta, de 4378 pessoas, sendo 3153 estatutários, 200 celetistas e 272 somente comissionados, mais estagiários e aqueles sem vínculo permanente (Quadro 1).

Quadro 1 - Quadro de pessoal da administração direta por vínculo - Prefeitura de São Leopoldo, 2021.

Vínculo	n.	%
Estatutário	3153	72,02
Estagiário	618	14,12
Comissionado	272	6,21
Celetista	200	4,57
Sem vínculo permanente	135	3,08
Total	4.378	

Fonte: IBGE, 2021.

A secretaria municipal da Fazenda possui 55 servidores, sendo 5 deles vinculados ao regime geral de previdência social (4 de livre nomeação e 1 servidor “antigo”) e 50 estatutários do regime próprio de previdência social. Os servidores estatutários estão lotados em coordenadorias, departamentos, diretorias e núcleo, sendo que algumas dessas estruturas contam com um único servidor, como as coordenadorias e os departamentos de captação de recursos e de ITBI (SÃO LEOPOLDO, 2023). Dentre os participantes da pesquisa, 11 (73,33% da amostra) são desta secretaria, totalizando 20% do total de servidores desta estrutura.

A secretaria municipal de Assistência Social conta com um quadro de 133 servidores distribuídos em uma estrutura que conta com diretorias, departamentos, Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), Centros de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS), Banco Municipal do Agasalho, instituições de longa permanência, república para jovens, albergue e Centro POP. Desta secretaria, participaram 4 servidores (26,67% da amostra), que compreendem 3% do total de servidores da assistência social municipal.

O questionário foi respondido, ao total, por 15 servidores das duas secretarias, constituído de servidores predominantemente do gênero feminino (73,3%), com idade média de 41 anos, brancos (85,7%). Todos os respondentes possuem nível superior incompleto ou mais, a maioria (60%) com especialização ou MBA.

Em relação ao curso de formação, os respondentes são em sua maioria da área das ciências sociais aplicadas, com as áreas de ciências contábeis, administração e ciências sociais respondendo por 60% das respostas. Este resultado é, provavelmente, decorrente de um viés de seleção dos participantes da amostra, dada a maior participação na pesquisa de servidores que atuam na estrutura administrativa de contabilidade da Secretaria da Fazenda.

Buscou-se entender em qual instituição os gestores lograram a maior escolaridade, os resultados apontam um equilíbrio, ou seja, 50% dos respondentes estudaram em instituições públicas e 50% nas instituições privadas. A maioria dos participantes (60%) concluíram as suas últimas formações há cinco anos ou menos, sendo 47% há dois anos.

Quando questionados quanto ao tempo de experiência como gestores, a maioria referiu ter entre 6 e 10 anos de experiência (60%), o que pode indicar a busca permanente por aperfeiçoamento, mesmo após a ocupação de cargos ou funções de gestão no município de São Leopoldo (Gráfico 1).

Quanto à experiência como gestores, procurou-se entender se começaram as primeiras experiências no setor público, privado ou terceiro setor. Todos os respondentes indicaram ter iniciado suas experiências como gestores no setor público, sendo que 98,8% deles iniciaram as suas experiências na prefeitura pesquisada (Gráfico 1).

Gráfico 1 - Início da experiência em gestão, por faixa de tempo decorrido, em anos.



Fonte: dados próprios, 2023.

Quando questionados sobre as funções desempenhadas ao longo do tempo de experiência em gestão, 13 participantes (46% deles) informaram ter tido uma única função ao

longo do tempo e os demais relataram ter tido duas (28,57%) ou três funções (21,43%). Em sua maioria, as funções relatadas foram de chefia, coordenação, diretoria e assessoramento, corroborando com o que indica a literatura sobre as funções desempenhadas por esses atores: competências técnico-gerenciais, liderança de equipes – e técnico/políticas – relação e negociação com o alto escalão.

Para pormenorizar a compreensão sobre as tarefas executadas no âmbito das funções de chefia, coordenação, diretoria e assessoramento dos BME de São Leopoldo, criamos três categorias analíticas: 1) funções estratégicas - àquelas que correspondem a um nível mais alto de administração. A esses atores caberia a formulação e transmissão das diretrizes estratégicas, planejamento, supervisão, monitoramento e avaliação dos assuntos referentes à secretaria. Portanto, tais funções deveriam equivaler-se a cargos de Diretores Executivos, Diretorias de Área e outros níveis de diretoria; 2) funções táticas - àquelas ligadas a um nível intermediário de gestão. A esses atores caberia a execução de ações tático-operacionais das Secretarias Municipais, realizando a supervisão, planejamento, apoio, monitoramento e avaliação do pessoal de linha de frente (operacionais). Tais funções deveriam equivaler-se a cargos de coordenadores; 3) funções operacionais - àquelas ligadas a tarefas práticas administrativas, mas que dizem respeito à gestão e não ao tratamento com o público diretamente (como os BNR). Essas funções deveriam equivaler-se a cargos de assessores e funcionários do quadro com ou sem gratificação.

Na análise do caso investigado, encontramos uma gama de atividades que estão situadas desde funções estratégicas até aquelas que são operacionais, como descrito no quadro 2.

Quadro 2. Funções desempenhadas pelos BME em São Leopoldo

Função ou cargo	Atribuição	Estratégico			Tático			Operacional		
Coordenação de Serviço	Comunicação /articulação com a rede socioassistencial e judiciário				X					
	Organização e divulgação do trabalho;				X					
Assessoria Técnica	Vigilância socioassistencial				X					
	Assessoramento a serviços de Proteção Especial				X					
	Planejamento de novos serviços e programas	X								
	Formulação de planos e normas técnicas	X								
	Coordenação de Grupo de Trabalho					X				

Assessoria Técnica	Elaboração de pareceres técnicos, termos de referência, projetos básicos e editais			X
	Monitoramento e avaliação de planos e projetos.		X	
	Planejamento de atividades: elaboração de fluxos, instrumentos e orientações de gestão.		X	
	Coordenação de reuniões e representação externa		X	
Chefe de Departamento	Planejamento e gestão de secretaria municipal	X		
Chefe de Departamento	Análise de processos		X	
	Elaboração de parecer em processos		X	
	Encaminhamentos para órgãos externos			X
Diretor	Planejamento do trabalho	X		
	Coordenação do trabalho	X		
Chefe de Departamento	Saneamento de processos judiciais			X
	Prescrição de débitos tributários administrativos			X
Agente Administrativo	Análise de Dados			X
	Elaboração de planos e petições			X
Diretor	Gestão de pessoas	X		
	Gestão de processo e atividades	X		
	Auditoria de relatórios			X
Chefe de Departamento	Organização das atividades		X	
Chefe de núcleo	Assessoria no planejamento de melhorias		X	
	Coordenação de ações de capacitação		X	
	Assessoria à outras secretarias		X	
	Análise e auditoria de relatórios			X
Chefe de núcleo	Coordenar prestação de contas do município		X	
	Gestão de processos e relatórios	X		
Chefe de núcleo	Gestão de processos e atividades	X		
	Relação institucional com outros órgãos	X		
	Controle de saldos, contas bancárias e emissão de extratos			X
Chefe de Departamento	Gestão do departamento e planejamento de ações	X		
	Supervisão de comissões	X		
Diretor	Gestão de processos, atividade e relatórios	X		
	Relação com outras secretarias e órgãos da administração	X		
	Prestação de contas para atores externos de controle	X		

Fonte: dados da pesquisa, 2023.

Conforme observou-se, no caso das duas secretarias analisadas em São Leopoldo, há uma correspondência entre cargos e complexidade das funções desempenhadas pelos BME. Em que pese se considerar que muitos deles desempenham as três funções - estratégicas, táticas e operacionais, o que pode resultar em sobrecarga de trabalho.

Na pesquisa evidenciou-se que a maior parte dos coordenadores desempenham funções táticas de mediação entre a decisão e a operacionalização. As assessorias técnicas por guardarem uma designação ampla de tarefas, leva os BME a atuarem nas três frentes: estratégica, tática e operacional. Chama a atenção que chefes de departamento atuam sobremaneira no nível tático, apesar de terem funções no estratégico e operacional. Esses atores igualmente revelam ter contato frequente com órgãos externos e outras secretarias. Por fim, os diretores atuam marcadamente na função estratégica, mostrando coerência e correspondência entre o cargo e a função desempenhada. No nível operacional ainda se destaca o agente administrativo que não atua relacionando-se com níveis superiores de gestão, porém desempenha tarefas administrativas onde não há contato com os trabalhadores de linha de frente.

Conforme demonstra a literatura sobre a atuação do BME, em nível federal, uma das principais tarefas destes é relacionar-se com outros níveis de burocracia e setores para “planejar” e coordenar as ações, buscando mediar a implementação; Além destes, cabe ao BME relacionar-se com atores externos tais como políticos, OSC’s e sociedade civil, para potencializar as capacidades de implementação do Estado. Em nossa pesquisa, investigamos a capacidade relacional destes, interna e externa a sua estrutura administrativa, bem como a sociedade. Nesse sentido, foram questionados quanto a frequência da interação com colegas, subordinados e chefia (relacionamento interno); com outros órgãos de governo, mídia, políticos e órgãos de controle; e com a sociedade civil organizada, cidadãos e empresas (relacionamento externo). No que diz respeito ao relacionamento externo, encontramos que os BME de São Leopoldo raramente ou nunca interagem com políticos (86,7%); e interagem com órgãos de controle (26,7% sempre interagem; e 60% frequentemente). Na interação com sociedade civil organizada (ONGs, grupos de interesse), mais da metade dos participantes afirmou não ter interação (60%). Esse percentual modifica um pouco quando a interação é diretamente com os cidadãos (53,3%), sendo que 20% afirmam ter interações sempre ou frequentemente.

No que tange ao relacionamento interno, com as chefias superiores, apontada como um facilitador de atividades pelos participantes, foi identificada por todos como frequente ou permanente; bem como as interações com subordinados ou colegas do mesmo nível hierárquico. Porém, quando se trata de interação com outras secretarias e órgãos de governo, há uma limitação apontada pela maioria dos respondentes (66,7%), que alegam haver interação rara ou eventual. Essa limitação aparece novamente, quando os funcionários são questionados sobre as principais dificuldades enfrentadas no cotidiano do trabalho e o aspecto preponderante relatado é a dificuldade de comunicação (relação) com outras secretarias e órgãos, o que

etapa que é o efetivo encerramento contábil mensal, culminando no envio dos relatórios à STN e TCERS (entrevista 6); Divisão de tarefas, e reunião de planejamento de atividades (entrevista 7).

No que concerne aos sistemas de avaliação dos resultados planejados, 80% dos nossos respondentes afirmaram não dispor de sistemas de avaliação dos resultados planejados, nos permitindo questionar a efetividade da tarefa planejamento. Dos 20% de gestores que afirmaram dispor de sistemas de avaliação dos resultados planejados, as respostas ilustram que alguns deles adotam estratégias manuais, tais como a criação de sistema (manual/papel) com metas e cobranças; execução de script para extração de base de dados através de Excel para mensurar resultados; cumprimento de prazos; análise de resultados na reunião de equipe; e revisão dos objetivos traçados ao longo do processo da execução.

Outra tarefa fundamental a ser desempenhada pelos BME é a gerência da equipe. Considerando a avaliação do desempenho pessoal da equipe como um instrumento importante para promoção na carreira, buscou-se entender se os gestores dispõem de sistemas de avaliação de desempenho pessoal da equipe. Entre os respondentes, 87,5% disseram que não possuem, enquanto que 12,5% afirmaram que têm disponível algum sistema de avaliação de desempenho da equipe. Para os gestores que responderam sim na pergunta anterior, procuramos entender como funcionavam os sistemas de avaliação de desempenho da equipe. Entretanto os respondentes mencionaram as seguintes situações: progressão horizontal a nível de Diretoria; Sistema manual criado pelos funcionários para avaliar retorno das ações propostas; e a progressão horizontal que é a avaliação pela chefia geral.

Por último, pedimos aos gestores para que avaliassem seus trabalhos enquanto líderes de equipes e seus principais desafios no exercício da função. A maioria dos respondentes avaliou ter um bom relacionamento com a equipe, buscar a horizontalidade, a economicidade, planejar o trabalho e organizar as equipes. Porém relataram problemas com falta de algumas condições para fazer mais e melhor: falta de equipe e alguma forma de centralização.

No que tange às potencialidades de seu trabalho para colaborar com a gestão pública e a implementação de políticas públicas, os respondentes destacam, conforme ilustra a nuvem de palavras: abertura ao diálogo com a chefia superior; bom relacionamento e comunicação e parceria com colegas; liberdade de iniciativa para fomentar ou criar ações, fluxos, instrumentos; conhecimento técnico atualizado por meio de formação e educação permanente; formalização e estabilidade de atribuições, cargos, fluxos e processos de trabalho.

Figura 2 - Nuvem de Palavras sobre as potencialidades do trabalho do BME para colaborar com a gestão pública



Fonte: dados da pesquisa, 2023.

Assim, conforme demonstra a nuvem de palavras, apesar das dificuldades enfrentadas no cotidiano do trabalho, os BME desfrutam de bom relacionamento interno com colegas e superiores, sendo um desafio a melhor comunicação intersetorial com órgãos externos à gestão.

5 Reflexões finais

Frente a uma lacuna importante na pesquisa nacional sobre burocracia de médio escalão em nível municipal, seu perfil formação; funções desempenhadas; dificuldades enfrentadas em suas atividades de gestão, o artigo teve por objetivo investigar como é conformada a burocracia de médio escalão no nível municipal no Rio Grande do Sul, especificamente em atividades meio e em políticas finalísticas como a assistência social. Como se trata de uma pesquisa em andamento, que pretende ampliar o seu n , assim como empreender um refinamento metodológico, iniciamos com um estudo de caso em São Leopoldo, um município de grande porte, situado na região metropolitana de Porto Alegre, com população de aproximadamente 240 mil pessoas e alta densidade demográfica (IBGE, 2010, 2021). Investigamos assim, uma secretaria meio, a Secretaria da Fazenda, e uma finalística, a Assistência Social.

Porém, na política de Assistência Social, por tido baixa adesão nas respostas, não observamos diferenças e especificidades na atuação do BME como havíamos pressuposto. Assim, condensamos os achados para análise, porém com a clareza de que a pesquisa requer aprofundamento, em especial por meio de uso de questionários semiestruturados para entender melhor as tarefas desempenhadas no dia a dia. No que tange aos achados de perfil dos BME, todos os respondentes possuem nível superior incompleto ou completo com especialização ou

MBA. Contam com um bom tempo de experiência no setor público e na gestão de sua competência (a maioria referiu ter entre 6 e 10 anos de experiência).

Com relação às tarefas executadas no âmbito das funções de chefia, coordenação, diretoria e assessoramento dos BME de São Leopoldo há uma correspondência entre cargos e complexidade das funções desempenhadas pelos BME. Em que pese se considerar que muitos deles desempenham as três funções - estratégicas, táticas e operacionais, o que pode resultar em sobrecarga de trabalho. Chama a atenção que chefes de departamento atuam sobremaneira no nível tático, apesar de terem funções no estratégico e operacional. Por fim, os diretores atuam marcadamente na função estratégica, mostrando coerência e correspondência entre o cargo e a função desempenhada e o que revela a literatura sobre BME em nível federal.

Entre essas funções desempenhadas pelos BME, uma das mais relevantes é o planejamento. Conforme a pesquisa demonstra, a maioria deles planeja seu cotidiano de trabalho, os resultados desejados, assim como as ações de sua equipe. Porém a grande maioria não monitora e avalia esses resultados. Cabe em trabalhos futuros, analisar com mais profundidade o processo de planejamento dos BME, assim como as estratégias de gerência de equipe, seu monitoramento e avaliação.

Por fim, refletindo sobre o aspecto relacional desses burocratas, a pesquisa revela que há um bom relacionamento interno nas equipes, tanto na interação com colegas, quanto com subordinados e chefia (relacionamento interno). Porém, em relação à interação com políticos e sociedade civil organizada (ONGs, grupos de interesse), esta conexão é limitada demonstrando um certo encapsulamento da BME. Entendemos que compreender os papéis desempenhados pelos BME na administração pública, pode não apenas colaborar com a minimização da lacuna analítica, mas colaborar com a prática das prefeituras que cada vez mais demandam de profissionais capacitados e com perfil de gestão. Por essa razão em trabalhos futuros, desejamos explorar mais esse universo, investigando por meio de estratégias qualitativas os BME de políticas setoriais e secretarias meio de um leque maior de casos no Rio Grande do Sul.

REFERÊNCIAS

- ABRÚCIO, F. A.; LOUREIRO, M. R. Burocracia e Ordem Democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, R.; LOTTA, G.S.; OLIVEIRA, V.E. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: intersecções analíticas**. Brasília: ENAP, p. 23-58, 2018.
- ABRUCIO, F. L. Três agendas, seus resultados e um desafio: balanço recente da administração pública federal brasileira. **Desigualdade & Diversidade**, Dossiê especial, p. 119-142, dez. 2011.
- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, R., LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: intersecções analíticas**. Brasília: IPEA, 2018.
- BROOKE, N.; SOARES, J. F. **Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. In: **Burocracia e políticas públicas no Brasil: intersecções analíticas**. Brasília: IPEA, p. 59-84, 2018.
- CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. S. **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: Enap, 2015.
- CAVALCANTE, S.; LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua. In: PIRES, R.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: Intersecções analíticas**. Brasília, DF: IPEA, 2018.
- CURRIE, G; PROCTER, S. J. The antecedents of middle managers' strategic contribution: The case of a professional bureaucracy. **Journal of Management Studies**, v. 42, p. 1325-1356, 2005.
- GOMIDE, A.; PEREIRA, A.K.; MACHADO, R. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In: PIRES, R.; LOTTA, G.S.; OLIVEIRA, V.E. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: intersecções analíticas**. Brasília: IPEA, p. 85-104, 2018.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010**. Brasília (DF): IBGE; 2021.
- KEISER, L.R. Understanding street-level bureaucrats' decision making: Determining eligibility in the social security disability program. **Public administration review**, v. 2, n. 70, p. 247-257, 2010.
- LINDBLOM, C. E.; WOODHOUSE, E. J. **The policy-making process**. Prentice Hall e Englewood Cliffs, 1993.
- LOTTA, G.; 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, 2014.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Org.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 73-109, 2010.

LOUREIRO, M.; OLIVIERI, C.; MARTES, A. C. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Org.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 73-109, 2010.

MORGAN, G. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 1996.

PAPI, L. P. **A dinâmica federativa de Brasil e Argentina: estudo comparado sobre as mudanças nos desenhos de formulação e implementação de políticas de combate à pobreza e de assistência social** (Tese de Doutorado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2017.

PIRES, R. Burocracias, gerentes e suas ‘histórias de implementação’: narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. in: FARIA, C. A. P. (Org.) **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, p. 182-220, 2012.

PIRES, R. O trabalho na burocracia de médio escalão e a sua influência nas políticas públicas. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. p. 185-206. Brasília: Ipea; Enap, 2018.

SANTOS, G. T., PAPI, L. P.; SEIDI, M. Capacidade Burocrática e Burocracia de Médio Escalão: uma agenda de pesquisa em nível municipal. In: **IX Encontro de Administração Pública da ANPAD – EnAPG**, 2022.

SÃO LEOPOLDO. Portal da Transparência. **Remuneração dos servidores da Prefeitura Municipal de São Leopoldo** [online]. São Leopoldo, 2023. Disponível em: <<https://consfolha.saoleopoldo.rs.gov.br/>>. Acesso em: 20 mar. 2023.

SÁTYRO, N. G. D.; CUNHA, E. S. M. A capacidade transformativa do governo federal brasileiro na construção de uma burocracia da assistência social nos municípios. **Revista de Administração Pública**. v. 52, n 03, p. 363-385, 2018.

SÁTYRO, N.; SCHETTINI, E. **A entrada da política de assistência social na agenda decisória brasileira: o papel das leis e o papel do presidente**. In: 35º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu-MG, 2011.

WILSON, W. O estudo da administração. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 3, p. 349-366. 2005.

WOODHOUSE, Edward J; LINDBLOM, Charles E. **The policy-making process**. Prentice-Hall, 1993.