



**VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública**

ISSN: 2594-5688

Sociedade Brasileira de Administração Pública

**ARTIGO**

**RELAÇÕES E GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA  
PERSPECTIVAS DE ANÁLISE A PARTIR DA BUROCRACIA  
DE MÉDIO ESCALÃO**

**LUCIANA JORDÃO DA MOTTA ARMILIATO DE CARVALHO, GABRIELA S LOTTA, PEDRO LUIZ  
COSTA CAVALCANTE**

**GT 2 ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília/DF, 3 a 5 de novembro de 2021.  
Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP)  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)  
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

# RELAÇÕES E GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA: PERSPECTIVAS DE ANÁLISE A PARTIR DA BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO

## Resumo

A partir dos anos 90, a “terceira onda” de estudos sobre o papel desempenhado pelo Estado recentraliza a sua importância e a sua capacidade de ação. No contexto da pandemia do COVID 19, o tema ganha ainda mais destaque, ante a necessidade de se revisitar suas potencialidades e agendas futuras a respeito de relações e governança democrática. Sob esta perspectiva, o presente artigo se propõe analisar as relações operadas pelos Burocratas de Médio Escalão (BME) da Defensoria Pública, órgão público do sistema de justiça, e discutir em que medida estas relações contribuem para a governança e a promoção do acesso à justiça, sob a perspectiva destes atores. Buscando contribuir com uma análise empírica a respeito ao relacionamento social da burocracia de médio escalão, será apresentada uma análise exploratória sobre vínculos e contatos externos realizados na Defensoria Pública de São Paulo. A coleta de dados foi realizada por meio de uma survey, onde cada um dos BME foi solicitado a responder perguntas a respeito de relações com *stakeholders* do sistema de justiça e de outros órgãos externos. Os resultados empíricos apontam que os BME da Defensoria Pública de São Paulo possuem baixo grau de interação com esses atores/organizações, o que é contraditório com as atribuições do órgão e tendem a afetar negativamente a qualidade da implementação de suas políticas públicas de acesso à justiça, em uma perspectiva de governança democrática.

**Palavras-Chave:** Relações, Governança Democrática, Burocracia de Médio Escalão, Defensoria Pública.

## 1. INTRODUÇÃO

As discussões sobre o papel desempenhado pelo Estado ocupam a agenda dos teóricos das organizações nas últimas décadas. Da teoria desenvolvimentista às teorias minimalistas, chegou-se a partir dos anos 90 ao que se convencionou chamar de “terceira onda”, que recentralizaria a importância do Estado e a sua capacidade de ação (Evans 1993). Essa pauta continua bastante atual, sobretudo, no contexto de emergência sanitária inaugurado no início de 2020 pela pandemia do COVID 19 que colocou os Estados nacionais mais uma vez no papel de protagonistas na construção de soluções para as subjacentes implicações desse problema global.

O aparelho do Estado, contudo, organiza-se e funciona sob diferentes formas e com diferentes funções, o que demanda um conjunto amplo de capacidades. Em linhas gerais, o conceito de capacidade estatal geralmente está ligado à ideia de desempenho, ou seja, à mobilização de recursos necessários para alcançar a eficácia governamental e implementar as

metas oficiais (Christensen e Gazley, 2008). Diante da complexidade da sociedade contemporânea, diversas capacidades permeiam as funções essenciais do setor pública, incluindo a fiscal/tributária, segurança, justiça, social, entre outras (Cingolani, 2013). Em todas elas, contudo, a capacidade administrativa, seja analítica, de entrega, regulatória e, principalmente, de coordenação, é crucial para enfrentar a complexificação dos atores e processos envolvidos. Quanto mais estruturada, melhor tende a ser a qualidade das políticas públicas e, por conseguinte, o desempenho dessas funções (Lodge e Wegrich, 2014).

Uma função do Estado que demanda essas capacidades administrativas é a da Defensoria Pública, uma vez que é responsável por implementar a política pública de acesso à justiça aos considerados necessitados pela Constituição Federal, garantindo a defesa dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, em todos os graus. Não obstante, essa é uma área das políticas públicas que carece de pesquisa e análises sobre seu funcionamento e também de seu desempenho no Brasil, devido sobretudo ao fato de ser a mais nova instituição pública do sistema de Justiça, inserida no texto constitucional como função essencial somente em 1988.

Nesse contexto, o desenvolvimento de uma linha de pesquisa sobre a atuação das defensorias públicas se torna imperativo, haja vista que ela é marcada por problemas de multiplicidade, diversidade e fragmentação no exercício dessa atividade. A função constitucional da Defensoria Pública é ampla e abrange não só a garantia de acesso ao judiciário, mas também a orientação jurídica, a atuação extrajudicial e a promoção da educação em direitos, além da promoção dos direitos humanos. Dadas estas várias funções, coloca-se como central a premissa de que a Defensoria Pública deve atuar articulando as demandas entre cidadãos e o Estado para promover acesso à justiça e a direitos. O cumprimento dessa missão a coloca como uma organização eminentemente articuladora entre diversos *stakeholders*.

A literatura que estuda processos de articulação em contextos de governança ressalta que as articulações não acontecem automaticamente e nem em um vácuo. Elas dependem de capacidades e de atores para serem materializadas. Assim, a ideia de que a defensoria é uma organização central no acesso ao Estado e que, para tanto, deve realizar articulações entre diferentes áreas e órgãos estatais coloca como elemento importante de análise a atuação dos servidores que realizam estas articulações, denominados como Burocratas de Médio Escalão pela literatura de políticas públicas (Cavalcante, Lotta e Yamada 2018). Estes atores, a partir de uma análise relacional da governança (Cavalcante e Lotta 2015), atuam estabelecendo redes de relações entre atores internos e externos às suas organizações e ao Estado, influenciando e regulando as interações entre os diversos *stakeholders* envolvidos nas políticas públicas

No caso da Defensoria Pública de São Paulo, os BME são denominados Coordenadores Regionais e de Unidades. Eles são responsáveis por programar, implementar, controlar e

gerenciar administrativamente a estrutura material e pessoal necessária ao desempenho ininterrupto das atribuições institucionais da organização, sob a orientação dos órgãos da administração superior. Outra atribuição das Coordenações é o auxílio ao Conselho Superior da Defensoria Pública na organização das conferências para elaboração do plano anual de atuação. No fluxo diário das Unidades de atendimento, os Coordenadores são responsáveis por garantir o funcionamento de cada uma das sedes da Defensoria Pública, supervisionando o atendimento ao público, realizando a gestão de contratos de manutenção das unidades e gerenciando o seu corpo de servidores, sempre seguindo as diretrizes da administração centralizada.

São, portanto, os responsáveis pelo exercício de funções de gestão e direção intermediárias, o que lhes aproxima do conceito de BME. Estão situados no meio da estrutura hierárquica das defensorias públicas, entre a administração centralizada e os burocratas de nível de rua e geralmente encontram-se afastados do atendimento direto ao público.

Os estudos empíricos realizados até este momento analisando os BME em geral observaram estes atores no poder executivo federal ou municipal. Mas poucos são os estudos que olharam para os atores que compõem o sistema de justiça. Logo, considerando que a atuação da defensoria deve se pautar pela articulação e que os responsáveis por fazê-la são os BME, o presente artigo se propõe analisar as relações operadas pelos BME e em que medida essas relações contribuem para o efetivo funcionamento de arranjo de governança para atuação da Defensoria Pública e para a promoção do acesso à justiça. Assim, a pesquisa explora os resultados de uma *survey* original aplicada entre os dias 18 e 22 de junho de 2020 direcionado a compreender como os BMEs da Defensoria Pública de São Paulo se articulam com diferentes *stakeholders*.

Além desta introdução, o artigo possui três seções. Na próxima seção, o artigo abordará as dinâmicas de relações pessoais e sua relação com conceitos de governança nas organizações e uma breve revisão conceitual da burocracia de médio escalão (BME) e sua atuação em rede. A seção seguinte abordará os BME na Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Estes cargos de confiança serão primeiramente contextualizados no que se refere ao seu feixe de atribuições. Na sequência, uma subseção apresentará a metodologia e os dados da *survey* realizada, seguida da seção final, que apresentará as conclusões do estudo e alguns achados desta análise preliminar, que podem subsidiar pesquisas futuras sobre o tema.

## **2. RELAÇÕES, GOVERNANÇA e BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO**

Os estudos sobre como as relações entre atores explicam o funcionamento do Estado e a operação da governança começaram a ser incorporadas ao campo da ciência política e, posteriormente, das políticas públicas, mais notadamente a partir dos anos 90 (Marques, 2006).

A ciência política estuda as redes sociais através de algumas lentes, dentre as quais a perspectiva metodológica. Nesta, busca compreender os fenômenos sociais, permitindo ao pesquisador analisar a perspectiva relacional dos fenômenos. As relações são utilizadas como unidade analítica e auxiliam a entender como as políticas públicas são implementadas (Marques, 2006).

A existência de estruturas relacionais no Estado e o seu impacto na implementação de políticas públicas passa a interessar a literatura e os estudos partindo-se da premissa de que estas possuem impacto na alteração, modificação e ressignificação das políticas públicas. A literatura destaca cada vez mais a importância do contexto e da interação entre agentes, não apenas na formulação, mas também na implementação das políticas (Marques 2006).

A análise das relações entre atores contribuiu, no campo das políticas públicas, para discussões a respeito dos efeitos da interdependência na produção destas sobre a ação social, a incorporação de fenômenos e relações informais às análises, desvelou constrangimentos e situações de permanência nos contextos onde estão inseridos os atores (Marques, 2006). Elas ajudam, portanto, a compreender como se opera a governança cotidiana do Estado (Baird, 2020).

O conceito de tecido relacional do Estado, cunhado por Marques (2006), auxilia no entendimento destas relações no interior das organizações públicas. O autor indica que o tecido relacional é produzido e transformado pelas redes entre pessoas e organizações, que estruturam internamente as organizações estatais. Os contatos institucionais seriam canalizados por contatos pessoais e institucionais que se apoiam em padrões de relações preexistentes, assim como ajudam a recriá-los. Este tecido seria, assim, *“composto por uma superposição de redes de relações temáticas que circunscrevem as comunidades ligadas a cada uma de suas ações”* (Marques, 2006).

A literatura também aponta a vinculação entre os limites da rede e o tipo de desenho institucional presente no Órgão, sendo que a rede tanto pode coincidir com os limites da própria organização quando podem extrapolá-los de forma bastante particular a depender do desenho institucional que se apresenta. Desta forma, características de insulamento burocrático são determinantes para a configuração das redes sociais em seu interior (Marques, 2006; Baird, 2021). O conceito de permeabilidade também é importante para a análise de uma outra dimensão das redes sociais: a relação entre o público e o privado. Esta permeabilidade pode ser entendida como não intencional e construída ao longo das trajetórias dos atores em suas respectivas organizações (Baird, 2021). Assim, estaria dentro do espaço de escolha dos burocratas de médio escalão, como atores centrais na promoção de relações dentro do Estado (Cavalcante e Lotta, 2015) a maneira como esta permeabilidade ocorre, como discutiremos em seguida.

Assim, os burocratas de médio escalão (BME) são reconhecidos como atores que desempenham relevante papel na coordenação de políticas e atores, na medida em que estabelecem relações horizontais e verticais em seu ambiente de trabalho (Cavalcante, Lotta e Yamada 2018), além de relações externas, que impactam de forma significativa na coordenação e implementação da política pública a que estão vinculados.

A coordenação de políticas é entendida neste trabalho como o alinhamento intencional de tarefas e esforços de unidades a fim de alcançar um objetivo definido (Lægreid e Verhoest, 2010). Segundo Pressman e Wildasvky (1973), coordenação de políticas públicas é uma das palavras de ouro ou conceito mágico, uma vez que é normalmente algo sempre desejado, mas raramente alcançado. Considerando que a multiplicidade de atores e organizações é uma característica central do processo de formulação e implementação de políticas públicas (O'Toole Junior, 2010).

Por sua vez, Alexander (1993) define a coordenação como uma atividade empreendida por uma organização ou sistema interorganizacional (essas são as unidades de referência para investigação) para construir as decisões e as ações das subunidades ou organizações partícipes. Partindo-se do conceito de que governança é o conjunto de relações dinâmicas entre múltiplos atores estatais e não estatais conectados por instituições formais e informais (Capano, Howlett e Ramesh, 2015), esta associa-se a formas de integração, coordenação, coprodução e cocriação de serviços e atividades que costumavam ser, em outro cenário, exclusivamente governamentais. Outra tendência é a associação do conceito de governança ao cenário de complexificação do estado, necessidade de melhoria do serviço público e aumento da transparência (Pollitt, 2010).

A literatura confirma que diferentes setores da administração operam em diferentes modos de governança, em termos de competências e relacionamentos (Cavalcante e Lotta 2021) e, neste sentido, reforça-se a importância do estudo de redes e das dinâmicas relacionais. No entanto, embora a literatura tenha avançado recentemente em compreender estes feixes de relação que operam a coordenação e os sistemas de governança, essa literatura em geral se concentra numa análise do poder executivo. Há poucos avanços em compreender como estas dinâmicas operam em órgãos do sistema de justiça, onde conceitos de governança e redes passam a ser cada vez mais centrais para a implementação das políticas públicas vinculadas a este campo de atuação do Estado.

Além disso, como apontado pela literatura, estas novas abordagens estão ancoradas em ideias de governança e de redes sociais e buscam compreender o funcionamento do tecido do estado, partindo não da análise de sua organização formal ou a atuação solitária dos agentes, mas a partir de suas interações, seja com outros agentes estatais, com a sociedade civil ou com a iniciativa privada (Cavalcante e Lotta, 2015). Há, portanto, interesse na análise de redes

sociais partindo da perspectiva de atuação dos burocratas de médio escalão, já que estes interagem com redes de atores internos e externos, influenciam e regulam as relações entre os implementadores das políticas públicas.

Entretanto, em comparação com a burocracia de nível de rua e a elite do serviço público, os burocratas de médio escalão (BME) são os que receberam menos atenção em investigações teóricas e empíricas a respeito de suas atribuições, competências e ações e do impacto dessas nas políticas públicas que implementam (Cavalcante e Lotta, 2015). Este quadro ainda pode ser explicado pelo recente interesse, enquanto objeto de estudo, da fase de implementação, reconhecida tardiamente como estratégica para a análise da efetividade das políticas públicas.

Em um esforço teórico para revisar literatura nacional e internacional sobre o tema, Cavalcante e Lotta (2015) conceituam os burocratas de médio escalão (BME) como aqueles que “desempenham funções de gestão e direção intermediárias (como gerentes, diretores, coordenadores ou supervisores) em burocracias públicas e privadas”. Estão situados no meio da estrutura hierárquica da organização e são identificados após um processo de exclusão: não fazem parte dos níveis hierárquicos mais altos da direção, nem tampouco realizam diretamente atendimento ao público, como é o caso dos burocratas de nível de rua (Brodin 2015; Lipsky 2019). Mas a ambiguidade e a falta de clareza a respeito das atribuições desempenhadas dificultam uma identificação clara deste tipo de burocrata.

Cavalcante e Lotta (2015), partindo do trabalho de Mintzberg, apontam que os papéis desempenhados pelos burocratas de nível médio se distanciam daqueles típicos de administração e envolvem três categorias gerais de funções: interpessoais, informacionais e decisórias. Apontam duas linhas de estudos em administração pública sobre burocracia de médio escalão: uma que dá relevo à dicotomia entre as funções técnica e política destes burocratas, já que desempenhariam um papel técnico-gerencial e técnico-político (Pires, 2011) e outra corrente que refuta esta divisão, afirmando que inexiste na literatura elementos que embasariam uma definição clara de papéis dos gestores intermediários (Howlett, 2011).

Com relação ao comportamento, valores e motivações dos burocratas de médio escalão, Cavalcante e Lotta (2015) indicam a linha de estudos que procura explicar os comportamentos em contextos organizacionais, principalmente de reforma ou mudança institucional. Análises que comparam motivações e valores destes burocratas na iniciativa privada e no setor público são frequentes e os achados apontam que os valores e motivações dos burocratas no setor público são diferentes daqueles identificados no setor privado e em organizações não governamentais. Ainda, lidam com um conjunto mais complexo de autoridade e fontes de legitimação.

Sob a perspectiva analítica, Pires, Lotta e Oliveira (2015) indicam que os estudos que possuem como objeto de interesse os BME são realizados a) da perspectiva estrutural, b) da perspectiva da ação individual e c) da perspectiva relacional. Para os fins deste artigo, utilizaremos a perspectiva relacional. É nesta perspectiva que se busca compreender a atuação destes burocratas ressaltando as relações entre estes atores e outros envolvidos em seu entorno na implementação de uma determinada política pública. Esta perspectiva reconhece que as redes de relacionamento dos atores possuem potencial de impactar a implementação das políticas públicas, alterar o seu desenho e também seus resultados.

Desta forma, *“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). Por justamente se apresentarem como elos entre o nível superior e inferior das organizações públicas, as capacidades e habilidades de comunicação e de disseminação de normas e regras, buscando a implementação da política pública, são essenciais à sua atuação.

Assim como outros grupos sociais, os burocratas de médio escalão também atuam formando coalizões temáticas voltadas a consecução de determinada finalidade. A negociação, ressignificação e readaptação das normas são realizadas por estes atores, ao mesmo tempo em que interagem com seus subordinados, mas também com os níveis hierárquicos superiores. Esta mesma interação é realizada durante os encontros destes atores com outros externos às organizações públicas, traço marcante de uma benéfica governança democrática voltada à recentralização do Estado.

Em suma, o pressuposto teórico de que se parte é o de que os BME são atores extremamente conectados e que realizam inúmeras atividades no processo de construção das políticas públicas (*policymaking*). Entretanto, deve ser salientado que os estudos empíricos realizados até este momento possuem maior foco de interesse na burocracia de nível médio que compõe o poder executivo federal, razão pela qual órgãos que compõem o sistema de justiça ainda são pouco explorados neste tipo de investigação.

### **3. A BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO (BME) NA DEFENSORIA PÚBLICA DE SÃO PAULO**

#### **3.1. As Coordenações da Defensoria Pública de São Paulo**

A estrutura burocrática da Defensoria Pública de São Paulo, órgão estadual pertencente ao sistema de justiça e que é responsável pela implementação da política pública de acesso à justiça, conta com uma administração central e com unidades descentralizadas. A Instituição possui 65 unidades de atendimento e está instalada em 43 cidades. Cada uma das Regionais e

Unidades possuem Coordenações de Defensores Públicos, que exercem esta atribuição após designação, considerada função de confiança. (Lei Complementar nº 988, de 09 de janeiro de 2006 - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo n.d.)

As Coordenações possuem atribuições administrativas previstas em normativa interna que devem ser exercidas com observância dos princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade, finalidade, motivação, supremacia do interesse público e eficiência. Com relação a gestão administrativa, as Coordenações são responsáveis por programar, implementar, controlar e gerenciar administrativamente a estrutura material necessária ao desempenho ininterrupto das atribuições institucionais, sob a orientação dos órgãos da administração superior.

Dentre as inúmeras atribuições administrativas, ganham destaque aquelas que dizem respeito ao gerenciamento, adequação e harmonia do sistema produtivo, buscando a capacitação constante e a célere e eficiente prestação de serviços de qualidade. Devem também organizar os recursos materiais e humanos, fazendo cumprir os programas de padronização, o planejamento estratégico da Instituição e as orientações dos órgãos da administração superior. Ainda, representam a Defensoria Pública em solenidades e atos públicos locais e desenvolvem relação institucional com as autoridades de todos os Poderes Públicos.

Outra atribuição das Coordenações é o auxílio ao Conselho Superior da Defensoria Pública na organização das conferências para elaboração do plano anual de atuação da Defensoria Pública. Esta atuação está intimamente ligada com a previsão de participação popular na construção da atuação institucional, já que as Conferências são espaços plurais e abertos para a inserção da sociedade na dinâmica e agenda da Defensoria Pública.

O compromisso das coordenações com a eficiência e a qualidade na prestação do serviço público à população é expresso. Ainda, apesar de tímida na Defensoria Pública desde a sua criação em 2006, há uma vinculação de atuação daquelas com eventual planejamento estratégico que seja construído. A representação institucional externa, através da construção de laços com atores do sistema de justiça e da sociedade civil também ganham relevo dentre as atribuições previstas, além de uma atuação como facilitador da aproximação da sociedade com a Instituição.

Na prática, as Coordenações são os responsáveis por garantir o funcionamento diário de cada uma das sedes da Defensoria Pública. Supervisionam a entrada dos usuários nos prédios e o fluxo interno de atendimento, são gestores dos contratos de manutenção das unidades prestados de forma terceirizada, tais como limpeza, manutenção predial, segurança patrimonial e pessoal. Com relação ao corpo de funcionários, são os responsáveis pela seleção dos estagiários administrativos, organizam escalas de férias, supervisionam e coordenam todo o trabalho realizado pela equipe de servidores da sede.

Também respondem pelas nomeações de advogados inscritos no convênio que a Instituição possui com a OAB-SP para a atuação suplementar e devem instaurar procedimento paritário de apuração em caso de falha ou deficiência de prestação deste serviço. Os Regionais são, de regra, afastados de suas atividades para o exercício destas funções. Já os das Unidades exercem estas atividades sem prejuízo das suas atribuições ordinárias.

Os Coordenadores, na sua imensa maioria, não possuem formação em área específica de administração ou gestão pública. São profissionais do direito, com formação jurídica que prestam curso público de provas e títulos para o ingresso na carreira de Defensor Público. A atividade fim da Instituição é a implementação da política pública de acesso à justiça, através da assistência jurídica integral e gratuita à população. Ou seja, ao atuar como Coordenadores, os Defensores Públicos exercem atividades estranhas à sua formação de origem, com pouco ou nenhum treinamento específico.

Em síntese, os Coordenadores de Unidades e Regionais exercem função estratégica dentro da estrutura institucional da Defensoria Pública. Trata-se de uma burocracia de médio escalão extremamente capacitada para a atividade final da organização, mas que atua como gestora sem formação específica e com pouca capacitação técnica oferecida internamente.

### **3.2. Inserção social e relação da Burocracia de Médio Escalão (BME) da Defensoria Pública de São Paulo**

Com a finalidade de se avaliar a inserção social e a atuação em rede da burocracia de médio escalão da Defensoria Pública de São Paulo, foi aplicado um questionário dirigido aos 112 Coordenadores de Unidade e Regionais da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, entre os dias 18 e 22 de junho de 2020. O questionário foi utilizado como técnica de coleta de dados onde cada um dos Coordenadores foi solicitado a responder ao mesmo conjunto de perguntas em uma ordem predeterminada, sendo que as perguntas foram respondidas sem a presença de um entrevistador (Mark Saunders, 2009). A técnica foi escolhida em função de ser eficiente para a coleta de respostas de uma amostra. Também se optou pela técnica dos questionários autoadministrados, preenchidos pelos entrevistados eletronicamente, através do envio *on-line*.

Os Coordenadores foram questionados a respeito da realização de contatos institucionais com Órgãos Externos à Defensoria Pública e sobre a existência de vínculos pessoais ou de amizade nestes mesmos Órgãos Externos. Dos 112 questionários encaminhados a Coordenadores de Unidade e Regional, 84 foram respondidos, representando uma amostra de 75% do total. Dos respondentes, 26 (31%) exercem a Coordenação nas Regionais e Unidades da Capital, 14 (17%) na Região Metropolitana e 44 (52%) no Interior do Estado.

A escolha dos Órgãos Externos indicados no questionário se pautou no critério de que, institucionalmente, possuem maior aproximação de atuação com a Defensoria Pública e a sua função constitucional. Outros órgãos públicos e privados realizam contatos e possuem relações com a instituição, mas, por uma opção metodológica, optou-se pela indicação daqueles com os quais o contato seria, em princípio, mais próximo.

Órgãos ligados à segurança pública, como a Polícia Militar, Polícia Civil e a Guarda Civil Metropolitana, foram selecionados em razão da volumosa atuação da Defensoria Pública em matéria criminal, na defesa de réus em processos em trâmite no Judiciário. Da mesma forma, o Conselho Tutelar tem atuação parceira da Defensoria Pública em matéria da infância e juventude, tanto cível quanto infracional.

A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) possui, no estado de São Paulo, um convênio para a atuação complementar na prestação de assistência jurídica gratuita, em comarcas e locais onde a Defensoria Pública não está instalada ou não possui condições estruturais para o atendimento integral da demanda da população. Este convênio é integralmente custeado e gerido pela Defensoria Pública, através de verba destinada a esta finalidade e prevista em seu orçamento.

A nomenclatura “rede intersetorial de serviços” foi utilizada para todos os equipamentos públicos que implementam políticas públicas para a população, como saúde, assistência social e educação. A inserção deste ator justifica-se pelo fato de que, em muitos casos, a Defensoria Pública é a responsável pelo contato extrajudicial e também pela propositura de ações em face do Poder Público, visando a implementação destas políticas públicas em casos concretos.

A sociedade civil consiste em um conjunto de *stakeholders* e foi indicada em razão da peculiar personalidade institucional da Defensoria Pública, prevista na arquitetura constitucional como verdadeiro instrumento da cidadania e responsável pelo acesso à justiça. A relação da instituição com a sociedade civil possui previsão legal e mecanismos concretos de aproximação, como as conferências estaduais que geram o plano anual de atuação.

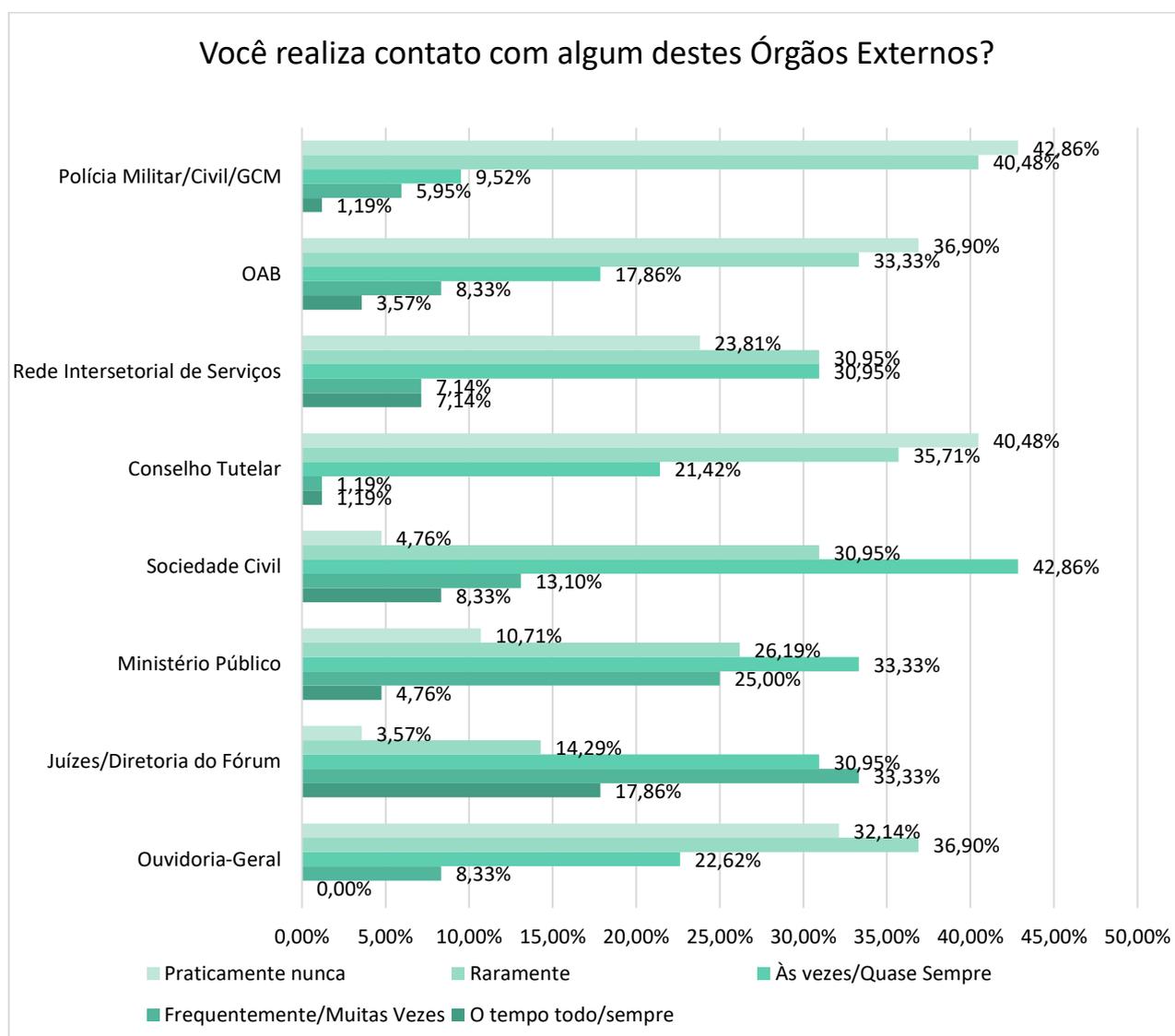
Já a Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública é ator externo em razão de que, por lei, é autônoma e independente, participando da gestão e da fiscalização da instituição e de seus membros e servidores. Representa, também, outro mecanismo através do qual a sociedade civil pode se manifestar e participar ativamente da avaliação da política pública implementada pela Instituição.

Por fim, o questionário inclui dois Órgãos Externos centrais que fazem parte do sistema de justiça: o Judiciário e o Ministério Público. A frequência de contato com os Órgãos Externos foi avaliada em questão própria. A figura 1 apresenta os resultados descritivos dessas relações. Os dados mostram que as categorias de frequência menos intensa apresentaram os

seguintes percentuais gerais: os Coordenadores apontaram que “praticamente nunca” ou “raramente” realizam contato com a Polícia Militar/Civil/GCM (43% e 40,5%) e com o Conselho Tutelar (40,5% e 35%).

Estes dados indicam que, apesar do grande volume de atuação da Defensoria Pública em matéria criminal, a atuação restringe-se à esfera judicial, não havendo contato com os atores externos ligados à segurança pública. O mesmo se confirma com relação ao Conselho Tutelar, apesar deste ser o responsável por uma ampla gama de atribuições previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente, dentre elas as de proteção destinadas às crianças e adolescentes.

**FIGURA 1**



Outro dado que chama atenção é o percentual de contato inexistente (37%) e raro (34%) com a OAB, já que, como apontado, a Defensoria mantém com este órgão externo convênio para prestação suplementar de assistência judiciária gratuita.

Contatos raros ou praticamente inexistentes também foram apontados com relação à Ouvidoria da Defensoria Pública, demonstrando um distanciamento deste órgão de fiscalização, apesar deste representar a sociedade politicamente organizada no corpo institucional. Já com relação à Sociedade Civil, os contatos esporádicos foram os mais indicados (43%), seguido pelo raro (31%).

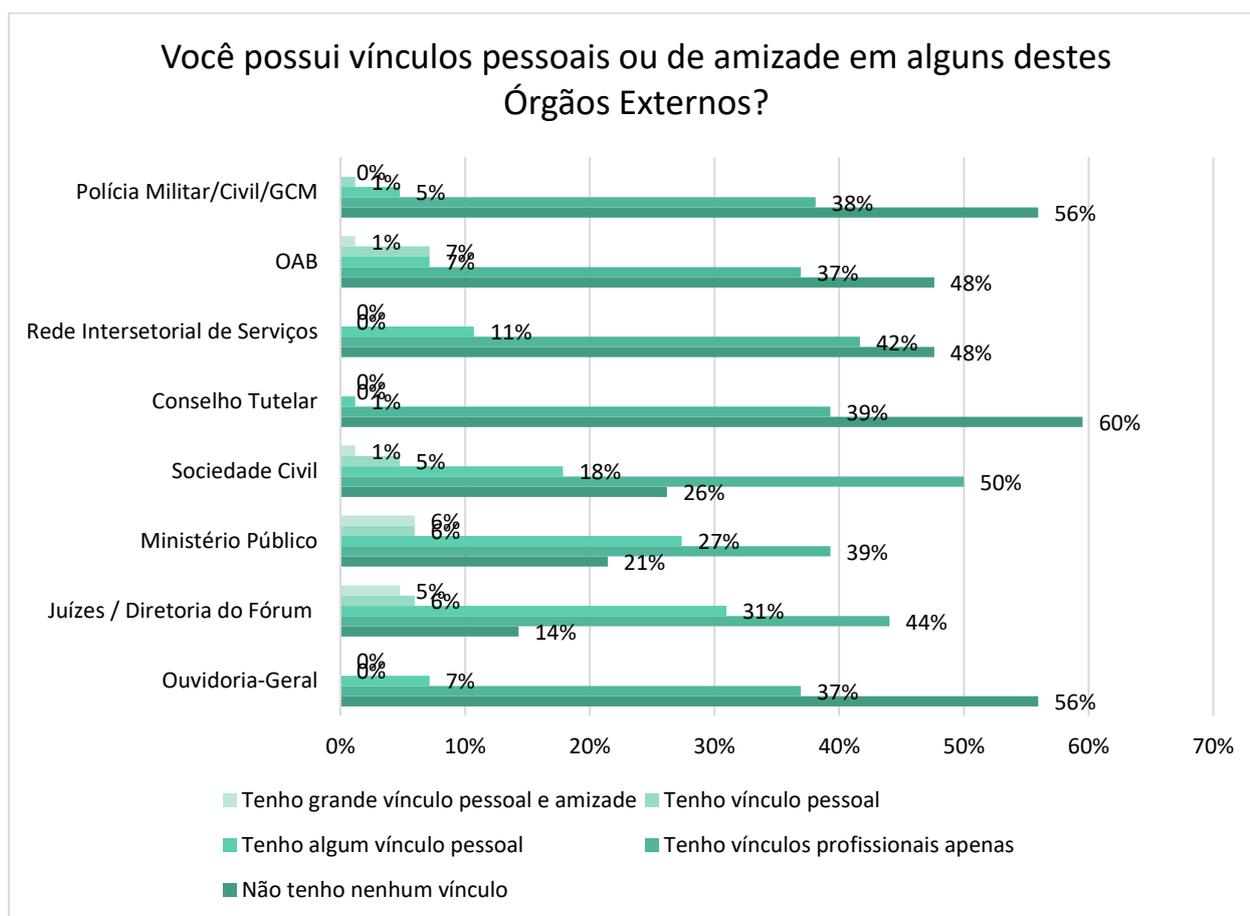
Por fim, os dados de contato mais frequentes indicados pelos BME da Defensoria Pública são aqueles dos órgãos externos do próprio sistema de justiça: Judiciário e Ministério Público. Os juízes e diretores de fórum foram indicados como contatos de muita frequência por 33% dos BME e 18% indicaram que este contato é realizado quase que ininterruptamente. Já com relação ao Ministério Público, os contatos muito frequentes foram indicados por 25% dos BME e os ininterruptos, por 5%.

A segunda análise focou na existência ou não de vínculos pessoais ou de amizade dos Coordenadores em alguns dos Órgãos Externos indicados. A hipótese colocada aqui é de que os vínculos pessoais dos servidores poderiam potencializar ações de articulação e coordenação, como sugerido por algumas pesquisas (Ambrozio, 2013). A figura 2 mostra estes dados.

Os dados demonstram que os maiores percentuais de vínculos pessoais e amizade indicados foram com o Ministério Público (6%) e Juízes/Diretoria do Fórum (5%). OAB, Ministério Público, Juízes e Sociedade Civil também foram apontados como aqueles com quem os Coordenadores possuem vínculo pessoal, mas em percentual ainda baixo. Os maiores percentuais ficaram concentrados nas respostas que indicam que existem apenas vínculos profissionais e a inexistência de qualquer vínculo.

Nesta última categoria, a inexistência de vínculo, chamam atenção os altos percentuais indicados pelos respondentes. A inexistência de qualquer vínculo é maior com relação ao Conselho Tutelar (60%), seguida das Polícias (56%) Ouvidoria-Geral da Defensoria (56%), Rede Intersetorial e Serviços e OAB (ambas com 48%).

FIGURA 2



#### 4. CONCLUSÕES

Estudos empíricos já publicados a respeito da atuação em rede na burocracia de médio escalão concentram-se no governo federal e no Poder Executivo (Cavalcante e Lotta, 2015; Cavalcante, Lotta e Yamada, 2018) e procuram investigar a relação entre o nível de relacionamento da burocracia de médio escalão (interna e externamente) e as características individuais destes atores (Cavalcante, Lotta e Yamada 2018). Por esta razão, são relevantes os esforços para o início de uma agenda de pesquisa a respeito da atuação das Defensorias Públicas no Brasil, no contexto de sua agenda de governança e relacionamento com órgãos externos, em razão de sua peculiar personalidade constitucional. Sob esta perspectiva, as análises a respeito das relações envolvendo os BME das Defensorias Públicas podem contribuir para avaliar em que medida estas relações contribuem para a governança e a promoção do acesso à justiça.

Este estudo, de caráter exploratório, avança nessa agenda. Os resultados empíricos sinalizam para questões interessantes, como o fato do padrão de relacionamento com os Órgãos Externos ser raro ou inexistente em diferentes atores. Por exemplo, organizações Externas como a Ordem dos Advogados do Brasil, Conselhos Tutelares, Polícia Militar, Civil ou CGM,

Rede Intersetorial de Serviços e a Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública são alguns dos atores com os quais os burocratas de médio escalão indicam não possuir qualquer tipo de contato ou relação social. Isso levanta um problema institucional relevante na medida em que sinaliza que as suas principais atribuições constitucionais são exercidas de forma insulada e não cooperativa como deveria se esperar.

Ademais, a expectativa é que os Coordenadores, por se aproximarem do conceito de burocracia de médio escalão (BME), teriam perfis mais conectados com esses atores, o que as respostas do *survey* também não confirmou. A combinação de baixa frequência de contatos externos e inexistência de vínculos – mesmo que somente profissionais – com estes Órgãos pode indicar uma dificuldade dos burocratas de médio escalão em desempenhar a inserção social necessária à implementação da política pública de acesso à justiça, em uma perspectiva de governança democrática.

Os contatos mais frequentes indicados pelos Coordenadores forem os realizados dentro do próprio sistema de justiça, com os Juízes ou Diretores dos Fóruns do Estado e com o Ministério Público. Também houve a sinalização de contato esporádico com a Sociedade Civil por um percentual significativo dos Coordenadores. A existência de vínculos pessoais e de amizade, apesar de indicados em pequeno percentual, também ficaram concentrados nos Órgãos Externos que compõem o sistema de justiça. Estes dados podem demonstrar a padronização de vínculos que fomentam uma atuação pouco permeável às demandas da sociedade e fomentar o isomorfismo entre a Defensoria, o Ministério Público e o Judiciário.

Cabe salientar que os achados dessa pesquisa precisam ser analisados com certa cautela, pois são fruto das percepções dos próprios BMEs da Defensoria Pública. Não obstante, indicam comportamentos individuais e organizacionais interessantes para o aprofundamento tanto das abordagens de relacionamento quanto de análise da coordenação das ações desses atores, dimensão fundamental para efetividade das políticas públicas. Portanto, como ainda são pouco e escassos os estudos a partir das lentes de análise de políticas que possuem como objeto órgãos que fazem parte do sistema de justiça e órgãos de nível estadual, trata-se de uma agenda promissora para futuras pesquisas que possam confirmar ou refutar os achados já indicados pela literatura, bem como lançar luz a novas questões e fenômenos de investigação.

## **REFERÊNCIAS**

- Alexander, E. R. Interorganizational coordination: theory and practice. *Journal of Planning Literature*, v. 7, n. 4, 1993.
- Baird, M. F. (2020). Saúde em jogo: atores e disputas de poder na Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). SciELO-Editora FIOCRUZ.

Bouckaert, G.; Peters, B. G.; Verhoest, K. The coordination of public sector organizations. Hampshire; Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2010.

Capano, Giliberto, Michael Howlett, and M. Ramesh. 2015. Varieties of Governance. eds. Giliberto Capano, Michael Howlett, and M. Ramesh. London: Palgrave Macmillan UK. <http://link.springer.com/10.1057/9781137477972>.

Cavalcante, Pedro, e Gabriela Lotta. 2015. Burocracia de Médio Escalão: Perfil, Trajetória e Atuação.

———. 2021. “Are Governance Modes Alike? An Analysis Based on Bureaucratic Relationships and Skills.” *International Journal of Public Administration* 00(00): 1–16.

Cavalcante, Pedro Luiz, Gabriela Spanghero Lotta, and Erika Mayumi Kasai Yamada. 2018. “O Desempenho Dos Burocratas de Médio Escalão: Determinantes Do Relacionamento e Das Suas Atividades.” *Cadernos EBAPE.BR* 16(1): 14–34.

Da Silva, L. A. (2013). Mecanismos da construção federal da intersectorialidade no Programa Bolsa Família: o papel das burocracias. *Revista do Serviço Público*, 64(3), 327-350.

Evans, Peter. 1993. “O Estado Como Problema e Solução.” *Lua Nova: Revista de Cultura e Política* (28–29): 107–57. [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451993000100006&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100006&lng=pt&tlng=pt) (May 18, 2021).

Lei Complementar No 988, de 09 de Janeiro de 2006 - Assembleia Legislativa Do Estado de São Paulo.

[Lei.complementar-988-09.01.2006.html](http://www.al.sp.gov.br/legis/Lei.complementar-988-09.01.2006.html) (February 3, 2020).

Lodge, M.; Wegrich, K. The problem solving capacity of the modern state. Oxford: Oxford Press, 2014

Lipsky, Michael. 2019. Burocracia de Nível de Rua. ed. ENAP. Brasília.

Mark Saunders, Philip Lewis and Adrian Thornhill. 2009. *Research Methods for Business Students*. Fifth edit. Essex: Pearson Education Limited.

Marques, Eduardo Cesar. 2006. “Redes Sociais e Poder No Estado Brasileiro: Aprendizados a Partir Das Políticas Urbanas.” *Revista Brasileira de Ciencias Sociais* 21(60): 15–41.

Pollitt, C. 2010. “Simply the Best? The International Benchmarking of Reform and Good Governance.” *Comparative administration change: Lessons learned* McGill-Queen’s University Press: 91–113.