

O TRABALHO NA BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO E SUA INFLUÊNCIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS¹

Roberto Rocha C. Pires²

1 INTRODUÇÃO

Burocratas de médio escalão (BMEs) ocupam uma posição paradoxal na literatura sobre estudos organizacionais e políticas públicas. Eles, definitivamente, não são um novo objeto de estudo, uma vez que algumas análises nesses campos há muito já chamaram a atenção para algum tipo de ator, profissão ou função associada aos níveis hierárquicos intermediários de grandes organizações (Simon, 1947; Gouldner, 1954; Dalton, 1959). Entretanto, muito raramente os BMEs têm sido pensados (ou analiticamente tratados) como um grupo de funcionários, classe ou segmento transversal das estruturas de governo.

Essa deficiência de atenção acadêmica ao médio escalão³ tem sido reconhecida em múltiplos trabalhos recentes (Barrier, Pillon e Quéré, 2015; Cavalcante e Lotta, 2015; Lotta, Pires e Oliveira, 2014; Oliveira e Abrucio, 2018). Howlett (2011), por exemplo, afirma que a literatura do campo de políticas públicas tem falhado sistematicamente em fornecer uma caracterização mais aprofundada e detalhada dos papéis e das funções desempenhados pelos agentes dos escalões intermediários. Na mesma linha, Meier (2009) chegou a definir os BMEs como a “variável perdida” dos estudos sobre políticas públicas.

Este capítulo visa se apoiar nesse debate e contribuir para a superação desse aparente limbo conceitual, avançando nosso entendimento sobre a burocracia de médio escalão como um “grupo governamental” (Borraz, 1995), por meio de uma perspectiva transversal, ao invés de focar o olhar sobre atores, profissões ou tipo

1. Texto elaborado durante o estágio pós-doutoral do autor no Centro de Sociologia das Organizações (CSO) da *Sciences Po/Paris*, entre 2015 e 2016, com apoio financeiro da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e do Ipea.

2. Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea, professor do mestrado profissional em políticas públicas e desenvolvimento do Ipea e do mestrado profissional em governança e desenvolvimento na Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

3. A única exceção a esse diagnóstico seria a literatura sobre gestão (tanto no setor privado quanto no setor público), a qual tende a associar diretamente o médio escalão com as atividades de gestão inerentes às organizações complexas. Neste estudo, não pressupomos essa associação direta. Ao invés disso, procuraremos explorar os diferentes tipos de papéis e atividades que os ocupantes de cargos do médio escalão desempenham no longo e complexo processo de produção de políticas públicas.

de tarefas isoladamente. Esse esforço busca inspiração em estudos anteriores que fizeram tarefa semelhante ao conceitualizar a burocracia do alto escalão (Bezes e Le Lidec, 2007; Demazière e Le Lidec, 2014; Hammerschmid *et al.*, 2016; Lopez e Praça, 2018; Palotti e Cavalcante, 2018) e a burocracia do nível de rua (Lipsky, 1980; Maynard-Moody e Musheno, 2003; Cavalcanti *et al.*, 2018). Esses dois conjuntos de estudos se caracterizam por terem buscado descrever os elementos estruturais e os padrões de atuação desses dois tipos de burocrata em múltiplos contextos de produção de políticas públicas, ambientes organizacionais e profissionais, explicitando suas especificidades, papéis e formas de influência.

Apesar disso, avanços na direção de uma compreensão desse tipo, a respeito dos BMEs, esbarram em alguns obstáculos teóricos, uma vez que debates clássicos na literatura organizacional e de políticas públicas – tanto na sociologia quanto na ciência política – reforçam a ideia do médio escalão como um “não problema” ou objeto de estudo menos relevante.

Os debates nesses campos evoluíram com base no desenvolvimento de tradições assentadas em polos opostos e na sua contraposição – por exemplo, os debates sobre os níveis superiores *versus* inferiores da organização, da dimensão formal *versus* a informal, da *expertise* técnica *versus* a política. Como Benamouzig e Borraz (2015) indicaram, o campo da sociologia das organizações emergiu de uma oposição fundacional entre o conhecimento formal/teórico/legal e o conhecimento informal/prático.

Estudos pioneiros indicaram como o conhecimento local e informal, e as zonas de incertezas associadas a eles, fornecem aos agentes de níveis inferiores recursos de poder na negociação de sua autonomia e participação, contra as tentativas do alto escalão de controlar e racionalizar a operação da organização (Crozier, 1964; Crozier e Friedberg, 1977). Esse tipo de oposição, ainda hoje, cumpre papel fundamental na organização de debates contemporâneos sobre reformas do setor público (Bezes e Demazière, 2011).

Semelhantemente, nos debates da ciência política e da administração pública, desde os escritos fundacionais de Woodrow Wilson e Max Weber, “o mesmo argumento básico, no qual o conhecimento especializado dá ao burocrata poder sobre políticos generalistas que deveria chefá-los, tem sido reapresentado sob diferentes formas ao longo dos anos por diferentes correntes da teorização em ciência social” (Page, 2010, tradução nossa).

O contraste entre os papéis de burocratas e políticos no governo e as formas por meio das quais eles influenciam o processo de produção de políticas públicas (Aberbach, Putnam e Rockman, 1981; Page, 2012; Lopez e Praça, 2018), os conflitos de autoridade entre profissionalismo e burocracia (Lazega e Wattebled, 2011), assim como os processos por meio dos quais burocratas constroem sua autonomia

vis-à-vis os políticos (Carpenter, 2001), têm estado no centro das atenções de cientistas políticos dedicados ao estudo da burocracia.

Finalmente, cabe mencionar que o próprio subcampo das políticas públicas também se desenvolveu fortemente motivado e apoiado nas análises de dissonâncias entre os aspectos formais e legais das políticas e as práticas e o conhecimento empírico que moldam sua implementação local (Lasswell e Lerner, 1951; Pressman e Wildasvsky, 1973).

Como resultado dessas oposições, os atores que ocupam o médio escalão da burocracia, assim como os tipos de conhecimento e trabalho que eles produzem, foram deixados sem uma identidade conceitual clara e sem um lugar definido nos estudos sobre organizações governamentais e produção de políticas. A despeito disso, algumas mudanças contemporâneas no cenário da atuação do Estado (abordadas a seguir) têm demandado uma atenção renovada ao médio escalão, pois colocam em questão as dinâmicas tradicionais da relação entre os níveis superiores e inferiores e oferecem novas oportunidades para reflexão acerca dos atores que povoam os espaços intermediários.

Em primeiro lugar, o processo de produção de políticas públicas se tornou inegavelmente mais complexo nas últimas décadas, à medida que atores diversificados passaram a interagir em múltiplos níveis por meio de regimes contratuais e de financiamento variados, desafiando as estruturas burocráticas tradicionais e verticalizadas. Os formatos organizacionais emergentes – mais horizontalizados, colaborativos, transversais, modularizados, baseados em projetos e estruturados em redes – têm sido caracterizados por maior interdependência funcional e necessidade de coordenação horizontal efetiva para produção da ação coletiva entre os atores envolvidos (Lazega, 2001).

Além disso, a gestão desses conjuntos organizacionais mais horizontalizados requer novas formas de conhecimento e novos instrumentos – materializados em indicadores e sistemas de avaliação e monitoramento, por exemplo (Le Galès, 2016) – desenhados para reduzir as assimetrias informacionais entre aqueles que dão ordem no topo e os executores locais e especializados na ponta, assim como entre outros “colaboradores” horizontais-transversais (Benamouzig e Borraz, 2015).

Essas formas de conhecimento e instrumentos para a gestão da ação pública interferem como um vetor de diferenciação de trajetórias profissionais, envolvendo recomposições de formas de trabalho, o redesenho de nichos profissionais e a “emergência de novas formas de *expertise* do Estado” (Bezès e Demazière, 2011). Como consequência dessas transformações contemporâneas, estudiosos têm antecipado um crescimento do escopo de influência dos atores situados nas camadas intermediárias da estrutura estatal (Howlett, 2011).

Mas, no atual contexto, tal influência passa a se apoiar não apenas na *expertise* burocrática, como prescrito nos debates clássicos, mas também nos potenciais usos desta posição intermediária em uma divisão de trabalho mais ampla, envolvendo o maior desenvolvimento de instrumentos de controle, a mobilização de recursos e a recriação de formas de *status* por meio da atuação entre fluxos de autoridade e informação (Page, 2010).

Seguindo essas pistas, o objetivo deste capítulo é analisar os burocratas de médio escalão como um segmento da burocracia, buscando descrever o seu trabalho (atividades, tarefas e interações rotineiras) e compreender como são produzidos seus papéis e formas de influência dentro da ampla divisão do trabalho envolvida na produção de políticas públicas. A perspectiva analítica que guia esse empreendimento tem inspiração no trabalho desenvolvido por Jeannot (2005; 2008) e seus colaboradores (Deroche e Jeannot, 2004) no estudo da burocracia francesa.

O elemento distintivo de tal perspectiva reside na atenção ao trabalho desenvolvido pelos diferentes atores envolvidos com a produção de políticas, por meio da interconexão de abordagens da sociologia do trabalho e da sociologia da ação pública. Significa, basicamente, “a reconstrução da ação pública a partir da análise do trabalho desempenhado pelos diferentes agentes envolvidos” (Jeannot, 2008, tradução nossa). Tal perspectiva favorece a atenção analítica a atores que não necessariamente tenham sido objeto de explorações típicas da sociologia do trabalho – tal como grupos já estabelecidos, bem definidos ou socialmente reconhecidos como profissões, ocupações etc. – e permite lançar luzes sobre agentes cujo trabalho é fracamente prescrito, sujeito a incertezas e envolvendo ambiguidades, mas que, apesar disso, desempenham papéis importantes na fabricação cotidiana das políticas públicas contemporâneas.

Em termos de desenho de pesquisa, a análise empírica foca o governo federal do Brasil e se baseia em três fontes principais de dados: *i*) registros administrativos (isto é, Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – Siape), fornecendo indicadores gerais para toda a população de burocratas de médio escalão do governo federal; *ii*) um *survey*,⁴ produzido em 2014, aportando informações a partir de uma amostra de 7.223 respondentes (taxa de resposta de 29%, de um universo de 25.334 cargos de BME) sobre rotinas de trabalho, trajetórias profissionais e percepções de influência; e *iii*) um estudo de caso da atuação dos BMEs do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), baseado em entrevistas, fornecendo um olhar mais granular das percepções e práticas cotidianas desses agentes.

4. O *survey* se baseou em um questionário eletrônico, direcionado a agentes públicos ocupantes de cargos de direção e assessoramento superior (DAS) na estrutura administrativa do governo federal, entre abril e junho de 2014. A pesquisa se amparou em uma amostragem por conveniência que acabou por se aproximar bastante da população em termos das principais segmentações internas (tipos de DAS, gênero, áreas do governo etc.), não indicando nenhum viés estrutural (Freire, 2014).

O texto se encontra organizado da seguinte forma. Primeiro, explora-se a burocracia de médio escalão como um mercado de trabalho e espaço social diferenciado, buscando identificar suas características típicas *vis-à-vis* à burocracia de alto escalão e a burocracia do nível de rua – isto é, formas de acesso, recrutamento, rotatividade, atividades e interações de trabalho. Essa análise se baseará no contraste entre os dados empíricos sobre os BMEs do governo federal brasileiro e as descrições estilizadas sobre as dinâmicas de trabalho no alto escalão e no nível de rua, baseada nos dados e exemplos já oferecidos pela literatura.

Em um segundo momento, a análise focará no estudo de caso dos BMEs do PAC e procurará compreender como esses agentes produzem seus papéis e interferem na produção das políticas a partir de sua localização no médio escalão. Finalmente, conclui-se destacando os principais achados e suas implicações para o debate corrente em torno dos burocratas de médio escalão.

2 A BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO COMO UM ESPAÇO LABORAL E SOCIAL DIFERENCIADO

Em uma visão panorâmica, a estrutura administrativa do governo federal brasileiro (Poder Executivo) envolvia, em 2014, aproximadamente 640 mil funcionários, distribuídos em nove níveis hierárquicos, indo desde um servidor público comum ao presidente e vice-presidente eleitos – passando pelos cargos de DAS de 1 a 6 e cargos de natureza especial de secretário-executivo e ministro.⁵ No topo ou nível superior dessa estrutura, havia aproximadamente trezentos cargos, envolvendo ministros, secretários-executivos e ocupantes de DAS 6 (secretários e presidentes de autarquias e fundações). Na base ou no nível hierárquico inferior, havia 613.639 servidores públicos, em todas as áreas de atuação do governo (de professores universitários a policiais e diplomatas). Entre estes dois polos extremos, tem-se o dito médio escalão, composto por cargos e posições que não estão localizados nem no topo nem na base. Como definição operacional,⁶ podemos identificar o médio escalão como os agentes ocupantes de cargos de DAS 1 a 5. Em 2014, havia 25.334 cargos desse tipo no governo federal, abrangendo 4% do total de cargos e servidores do serviço público civil (Freire *et al.*, 2014; Lopez, 2015).⁷

5. A estrutura geral do sistema de cargos de DAS no governo federal foi definida pelo Decreto-Lei nº 200/1967, posteriormente revista e atualizada por diversos atos normativos.

6. Embora não imune a críticas, pois a posição intermediária é uma posição relativa e pode mudar em função de contextos de análise específicos, trata-se de uma definição geral que tem a virtude da simplicidade e permite mensurações quantitativas e análises comparativas do fenômeno. Para uma discussão sobre definições de médio escalão, ver Lotta, Pires e Oliveira (2014).

7. Os cargos do médio escalão encontram-se distribuídos de forma quase uniforme entre os macros setores de política pública – infraestrutura (20%); econômica (22%); social (29%) e administração central (29%). No entanto, tais cargos estão mais concentrados no Distrito Federal (63%) do que nos demais estados da Federação (37%) (Freire *et al.*, 2014).

Visando contribuir com uma série de esforços recentes voltados para a definição conceitual da burocracia de médio escalão (Barrier *et al.*, 2015; Oliveira e Abrucio, 2018) e sua comparação com os extratos imediatamente superior e inferior, adota-se como estratégia analítica uma analogia às estruturas e dinâmicas do mercado de trabalho. Essa estratégia tem inspiração nos trabalhos de Demazière e Le Lidec (2008) e Biland (2012), que exploraram empiricamente a burocracia francesa como um mercado de trabalho, tratando os diferentes níveis hierárquicos como nichos específicos.

Essa estratégia permite compreendermos a burocracia federal brasileira como um grande mercado de trabalho, por onde circulam trabalhadores que executam tarefas variadas, a partir de diferentes regimes de incentivo e sanção, como também identificar as dinâmicas próprias aos seus diferentes segmentos e extratos (nichos de mercado). Assim, oferece um caminho minimamente sistemático para a comparação entre as dinâmicas associadas ao trabalho desenvolvido nos diferentes extratos da burocracia federal brasileira.

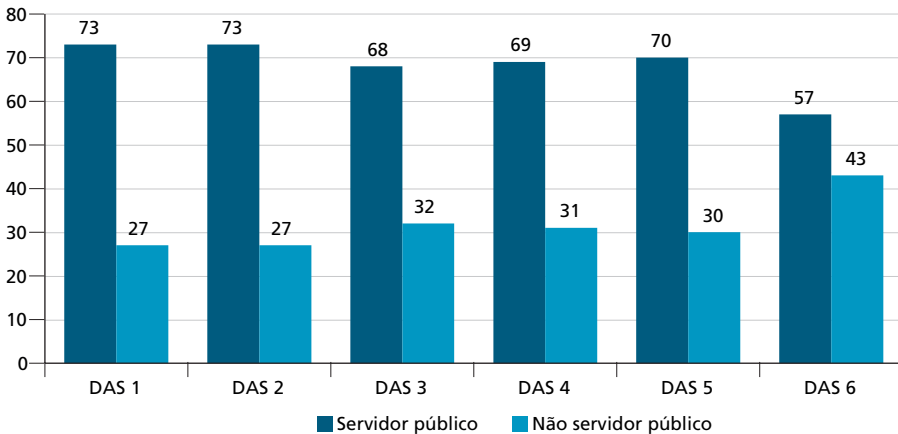
A seguir, mobilizam-se categorias típicas da análise de mercados de trabalho – como formas de acesso e recrutamento, estabilidade e rotatividade em postos de trabalho, interações e atividades desenvolvidas de forma rotineira – como dimensões estruturantes da comparação entre o alto, o médio e o baixo escalões da burocracia federal brasileira. A comparação visa identificar os elementos que contribuam para caracterizar o médio escalão como espaço laboral e social diferenciado, lançando luzes sobre os elementos empíricos necessários a uma adequada definição do trabalho desempenhado pelos atores que habitam esse segmento intermediário. A comparação se baseará em dados oriundos de registros administrativos – Siape e outros, sistematizados por Lopez (2015) – e de um *survey* conduzido especificamente com esse propósito (Freire, 2014).

Primeiramente, em termos de acesso e recrutamento, a burocracia de médio escalão pode ser considerada como o segmento marcado por maior endogenia no mercado de trabalho burocrático, pois tanto os nichos do topo quanto os da base apresentam maior abertura ou acesso ampliado a partir do exterior da administração pública. Desde a Constituição de 1988 (CF/1988), o acesso a cargos e carreiras na base da estrutura administrativa deve ocorrer por meio de concurso público, permitindo um recrutamento majoritariamente de trabalhadores que ainda não fazem parte do serviço público. No topo, o acesso é dependente de indicação e nomeação por parte dos dirigentes políticos (cargos de livre provimento). O presidente recruta seus ministros, também, majoritariamente, de fora do serviço público (de acordo com as análises dos capítulos de Lopez e Praça, 2018; Palotti e Cavalcanti, 2018; Codato *et al.*, 2018). Tal como indicado pelo gráfico 1, no caso de secretários e presidentes de autarquias e fundações (DAS 6) ainda há amplo

recrutamento de fora do serviço público (43%), embora já em maior equilíbrio com o recrutamento de pessoas com vínculos com o serviço público (57%).

Em contraste ao padrão observado nos demais níveis, o recrutamento para as posições do médio escalão (DAS 1 a 5) se dá majoritariamente a partir de dentro do serviço público, mesmo que esses cargos também sejam de livre provimento e preenchidos a partir da indicação política da presidência ou dos ocupantes de cargos do alto escalão. Em média, 71% de todos os cargos do médio escalão eram ocupados por servidores públicos, frequentemente oriundos de carreiras vinculadas ao mesmo ministério ou algum outro órgão do governo federal (Lopez, 2015).⁸ Além disso, os dados do *survey* indicaram que, de todos os ocupantes de cargos de médio escalão em 2014, 92% tinham experiência prévia de trabalho no governo federal, dos quais 76,5% já tinham ocupado outros cargos no médio escalão anteriormente – acumulando, em média, 6,6 anos de experiência em cargos desse tipo (Freire *et al.*, 2014).

GRÁFICO 1
Proporção de ocupantes de cargos DAS que pertencem ao serviço público (dez./2014)
 (Em %)



Fonte: SIApe e Lopez (2015).

A natureza endógena do recrutamento para os cargos do médio escalão pode ser explicada por dois principais fatores. Existem exigências legais que definem proporções mínimas de ocupação de cargos por servidores públicos para cada

8. Segundo os dados compilados por Lopez (2015), há grande variação nessa proporção de ocupação de cargos por servidores entre os diferentes órgãos da administração pública federal. Por exemplo, enquanto em órgãos como o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Fazenda, mais de 90% dos cargos são ocupados por servidores, em órgãos como o Ministério da Cultura (MinC) ou o Ministério do Turismo essa proporção cai para, respectivamente, 46% e 31%.

cargo no sistema de DAS.⁹ Além disso, há incentivos econômicos que tornam os cargos do médio escalão mais atrativos para servidores públicos do que para não servidores, uma vez que os primeiros podem adicionar 55% da remuneração do cargo aos seus salários regulares (associados às carreiras a que pertencem), o que, em geral, leva a melhores remunerações do que aquelas percebidas por não servidores.

Em segundo lugar, ao analisar os quesitos de estabilidade e rotatividade, percebe-se que a base ou o nível inferior da hierarquia administrativa é o nicho no qual se encontra o maior nível de estabilidade relativa, pois após a aprovação em concurso público e estágio probatório, os servidores públicos federais se tornam estáveis e passam a fazer parte de uma carreira e se tornam um grupo profissional ou ocupacional. No outro extremo, os cargos do alto escalão são marcados pelas instabilidades associadas ao ciclo eleitoral e à gestão de coalizões de governo, uma vez que são diretamente nomeados pelos dirigentes eleitos. Por exemplo, a análise de Codato *et al.* (2018) indicou que os ministros da área econômica, nomeados a partir de 1988, permaneceram, em média, 550 dias no cargo. Além disso, alguns estudos (como o de Louault de 2014) têm apontado que essa instabilidade é, em parte, compensada pelo pertencimento desses atores do alto escalão a redes político-partidárias que os leva a posições semelhantes em outros governos ao redor do país (estados ou municípios).

Curiosamente, o médio escalão é o nicho no qual se observa uma aparente maior instabilidade e rotatividade. Além desses cargos estarem sujeitos às mudanças associadas ao ciclo eleitoral – por exemplo, em 2014, 70% de todos os cargos de médio escalão tinham sido nomeados pela presidenta que assumiu o cargo em 2011 (Freire, 2014) – são, também, submetidos a uma circulação interna bastante intensa. Isso pode ser percebido por meio do valor mais frequente de permanência no cargo de médio escalão (moda estatística) que é de apenas um ano, tal como indicado pelo *survey* (Freire, 2014).

Uma terceira dimensão da análise da burocracia como mercado de trabalho diz respeito às atividades e interações rotineiras que caracterizam o trabalho desenvolvido em cada nicho. Ao atentar para este aspecto, a comparação deixou claro como os

9. O Decreto nº 5.497/2005, promulgado após o chamado *escândalo do mensalão*, obrigou cota mínima de 75% das pessoas nomeadas para cargos de DAS 1 a 3 e 50% dos nomeados para cargos DAS 4 vinculadas ao serviço público – de qualquer nível da administração. Para os cargos de DAS 5 e 6, não houve cotas. Posteriormente, o Decreto nº 9.021/2017, no governo Temer, reduziu para 50% – não mais 75% – o percentual mínimo de servidores públicos em cargos de DAS 1 a 3. Para os níveis 5 e 6, definiu-se uma cota mínima de 60% de nomeados vinculados ao serviço público, oficializando percentuais médios já observados nas gestões petistas. Embora soe curioso se estabelecer cota mínima de servidores inferior nos cargos de menor hierarquia, deve-se considerar que o mesmo decreto converteu inicialmente 6.300 cargos de DAS em Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE), que devem ser ocupadas por servidores públicos concursados. Com isso foi preciso ajustar os percentuais mínimos para os cargos DAS 1 a 3 ao novo *status quo*, posto que grande parte dos DAS 1 a 3 se converteu em FCPE e o percentual de nomeados sem vínculo com o serviço público, percentualmente, excederia 25%. Em dezembro de 2017, o número de FCPE havia subido para 11.311 e o número de DAS baixara para 11.396, o que indica ter havido a conversão de metade dos então DAS em funções FCPEs, mas todas limitadas aos níveis 1 a 4. Para mais detalhes sobre esse assunto, ver: <pep.planejamento.gov.br>.

BMEs estão voltados para dentro e para o centro do Estado, enquanto os burocratas da base e do topo estão nas fronteiras do Estado, voltados principalmente para fora. Os atores que ocupam a base da estrutura hierárquica já foram descritos como “burocratas do nível de rua” (ou *street-level bureaucrats*) (Lipsky, 1980), precisamente por serem entendidos como as “pessoas empregadas pelo governo que são constantemente demandadas a interagir com os cidadãos no curso regular de sua rotina de trabalho” (Lipsky, 1969, p. 2, tradução nossa). Os ocupantes desses cargos também já foram designados como “as faces do Estado” (Maynard-Moody e Musheno, 2003), uma vez que estão engajados na provisão descentralizada dos serviços públicos, por meio do processamento de casos, nos quais eles devem aplicar e traduzir as regras gerais decididas no alto escalão de suas organizações para as situações e pessoas específicas com as quais eles interagem cotidianamente. Assim, tanto o trabalho quanto as interações que os burocratas de nível de rua estabelecem para realizá-lo são predominantemente voltados para fora, isto é, para os cidadãos, usuários e clientes dos serviços.

No outro extremo, estudos dedicados ao trabalho dos burocratas de alto escalão têm chamado atenção para suas atividades de tomada de decisão, ainda que cada vez mais esse processo venha sendo entendido e descrito como incremental, contínuo e coletivo, em contraposição à imagem heroica do dirigente que lidera isoladamente (Nollet, 2014). Além disso, análises sobre o uso do tempo desses atores têm demonstrado que a agenda diária é marcada por uma sequência quase ininterrupta de reuniões (comitês, comissões, conselhos etc.), eventos e cerimônias, nas quais predominam interações com políticos (parlamentares ou outros representantes políticos), imprensa, grupos de interesse e outros *stakeholders* (Bevir e Rhodes, 2010). Assim, pode-se dizer que os burocratas de alto escalão têm sua atenção voltada para fora, em situações e com atores externos à administração pública. Em geral, questões e atores internos vão chamar a atenção dos burocratas do alto escalão apenas quando eles se tornam um problema externo, público ou político.

Em contraste, as atividades e as interações dos BMEs sugerem que esses se dedicam principalmente às entranhas do governo. De acordo com os dados do *survey*, as rotinas de trabalho dos BMEs são marcadas não apenas por tarefas de caráter administrativo (54%) – como gestão de contratos, orçamentos e recursos humanos – mas também por uma variedade de outras tarefas ligadas ao seu envolvimento com políticas públicas (46%) – como mobilização, articulação e sensibilização. Essas atividades rotineiras são desempenhadas por meio de conversas individuais (telefone e *e-mail*), participação em reuniões (dentro da própria organização ou em outra organização federal) e elaboração de documentos (relatórios, notas técnicas, apresentações e minutas de portaria, resolução etc.). A natureza e a forma de desempenho dessas atividades sugerem que o trabalho dos BMEs é fundamentalmente desempenhado por meio de e em interações.

Apesar disso, essas interações, por sua vez, se caracterizam por serem altamente concentradas em encontros (face a face ou virtuais) com outros burocratas. Tal como capturado pelo *survey* (tabela 1), nas rotinas laborais dos BMEs, eles interagem *sempre* ou *frequentemente* apenas com os seus subordinados, superiores e pares. Os BMEs interagem *raramente* ou *às vezes* com um conjunto amplo de outros atores, sendo os *pares em outras organizações federais* os mais frequentes, bem acima de *cidadãos, empresas e organizações da sociedade civil*. Finalmente, como pode ser percebido na tabela 1, os BMEs relataram *nunca* ou *raramente* interagir com *políticos ou representantes da imprensa* nas suas atividades cotidianas.

TABELA 1
Frequência de interações dos BMEs¹

Tipos de atores	Média	Desvio- padrão
Subordinados	4,62	0,74
Superiores	4,48	0,72
Pares na mesma organização	4,22	0,85
Outras organizações do governo federal	2,97	1,13
Cidadãos (indivíduos)	2,72	1,33
Empresas privadas	2,68	1,31
Órgãos de controle	2,45	1,18
Representantes de governos subnacionais	2,36	1,29
Organizações da sociedade civil	2,36	1,26
Organizações do sistema de justiça	2,2	1,2
Imprensa (jornais, rádio, TV etc.)	1,95	1,12
Organizações internacionais	1,92	1,15
Políticos (representantes eleitos)	1,75	1,02

Fonte: Freire *et al.* (2014).

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Em escala de 1 a 5, sendo: 1 = "nunca"; 2 = "raramente"; 3 = "às vezes"; 4 = "frequentemente"; e 5 = "sempre".

Em suma, utilizando-se de uma analogia ao funcionamento de um mercado de trabalho e de um amplo conjunto de dados empíricos sobre o governo federal brasileiro, encontrou-se um conjunto de elementos que permite uma caracterização do médio escalão da burocracia como um nicho ou espaço laboral e social suficientemente diferenciado, do alto escalão e do nível de base. A diferenciação do médio escalão se expressa em termos de três principais características. A primeira diz respeito a sua relativa endogeneidade no acesso, no recrutamento e na circulação de trabalhadores. Isto é, o material humano do médio escalão provém, em grande parte, do interior do próprio serviço público, em geral dos funcionários públicos do nível de base ou do próprio médio escalão (circulação entre cargos de mesmo nível). A segunda característica marcante se refere a maior instabilidade e rotatividade na

ocupação dos cargos. Os ocupantes de cargos de médio escalão permanecem menos tempo, em média, na mesma posição, quando comparados aos demais níveis. Assim, ser burocrata de médio escalão é uma situação aparentemente mais efêmera do que outros estados e formas de existência burocrática. Por fim, o terceiro traço marcante se refere a uma rotina de trabalho caracterizada por um conjunto diverso de tarefas (não apenas atividades típicas de gestão e administração) que convergem no sentido de serem executadas por meio de interações dirigidas ou confinadas ao interior do Estado. Em síntese, poderíamos dizer que a burocracia de médio escalão é um lugar de passagem, no qual funcionários originários em sua maior parte do próprio Estado ocupam cargos de chefia, a partir dos quais interagem predominantemente com outros burocratas para o desempenho das suas funções.

3 FORMAS DE ATUAÇÃO E INFLUÊNCIA NA PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para além da identificação de elementos empíricos que permitam a diferenciação do médio escalão em relação aos outros segmentos da burocracia, outro desafio importante para a consolidação do conceito e sua maior utilização envolve uma melhor compreensão das formas típicas de atuação e influência dos BMEs sobre o processo de produção de políticas públicas. As literaturas já mais consolidadas sobre o alto escalão e a burocracia do nível de rua oferecem narrativas claras sobre as formas de atuação e influência dos atores nesses segmentos. Por um lado, a literatura atenta ao alto escalão converge no sentido de enfatizar que os atores desse segmento exercem sua influência ao protagonizarem processos decisórios (sobre normas, estruturas administrativas e ações governamentais) e desempenharem funções de representação e articulação política (Palotti e Cavalcante, 2018). Por outro lado, os estudos sobre burocracias de nível de rua apontam no sentido de que atores desse segmento exercem outro tipo de influência sobre as políticas públicas, a qual se manifesta na medida em que eles participam dos processos de implementação e execução (e não tomada de decisão ou formulação). Isto é, a influência dos burocratas de nível de rua deriva diretamente da capacidade de adaptar normas e objetivos formais/gerais às situações e aos casos específicos com que eles se deparam no seu cotidiano, por meio do uso da discricionariedade inerente às condições do seu trabalho (Cavalcanti *et al.*, 2018).

Curiosamente, no caso da BME, não é possível identificarmos narrativas na literatura que sejam amplamente compartilhadas ou repetidamente reforçadas, como as antes citadas. Em uma revisão de literatura sobre o tema, Lotta, Pires e Oliveira (2014) mapearam formas diversas de se conceber e analisar a influência dos BMEs – tanto no setor público quanto no privado. Ademais, tomando por referência empírica os cargos de DAS do governo federal brasileiro associados a esse segmento (DAS 1 a 5), percebe-se que a atuação dos BMEs é marcada por

uma escassez de prescrições formais.¹⁰ Essa escassez contribui para a percepção de que as obrigações e responsabilidades associadas a cada posição do sistema de DAS são vagas e mau definidas, sobretudo, se comparadas com o trabalho profissional ou protocolarmente regulado que é desempenhado na base e com as missões politicamente delegadas às autoridades do alto escalão.

Assim, tomando como ponto de partida os elementos de diferenciação discutidos na seção anterior, busca-se aqui avançar no sentido da exploração de quais formas de atuação e influência sobre as políticas públicas seriam típicas de burocratas de médio escalão. Se, por um lado, foi possível identificar o médio escalão como um segmento suficientemente diferenciado, por outro lado, deparou-se também com o fato dos BMEs desempenharem um conjunto bastante diversificado de atividades em posições relativamente efêmeras, o que dificulta a construção de uma identidade de grupo ou a estabilização de um tipo de conhecimento específico ou *expertise*.

Esse tipo de situação é bem capturada pela noção de *métier flou*, tal como proposta por Jeannot (2005), por se referir precisamente a um paradoxo. Enquanto *métier* designa, em geral, um conjunto de atividades bem definidas ou um *know how* específico e o pertencimento a um grupo, passível inclusive de ser nomeado; o *flou* complementa fazendo referência ao fato de que, em algumas situações – marcadas por ambiguidades organizacionais, vagueza nas prescrições formais e instabilidade no cargo/posição – nossa capacidade de definir com precisão o conjunto de atividades laborais, conhecimento e práticas que caracterizam esse segmento fica bastante comprometida. Apesar de parecerem estranhas, tal como afirma Jeannot (2005), essas situações têm se tornado cada vez mais comuns nas últimas décadas, devido ao crescimento da complexidade e da variedade de tarefas, conhecimento e competências requeridas para a produção das políticas e dos serviços públicos contemporâneos. Se grupos ocupacionais e formas de conhecimento já estabelecidos monopolizavam os processos de produção das ações governamentais no passado, atualmente, percebe-se a emergência e o crescimento de ocupações e formas de atuação mais frouxamente definidas, como as de *gestor de projetos, articulador, facilitador, colaborador* etc.

Uma consequência imediata de se conceber a burocracia de médio escalão como um *métier flou* é assumir que, nessas condições, os agentes passam a ter um papel importante na descoberta e construção das suas formas de atuação e influência, a partir da leitura que fazem sobre o sistema de ação (e o contexto

10. O sistema de DAS foi originalmente implantado em 1967, pelo Decreto-Lei nº 200, com o objetivo específico de ampliar a flexibilidade do governo no recrutamento de seus quadros. Assim, o ato normativo não buscou estabelecer definições muito precisas sobre as funções, responsabilidades e papéis dos ocupantes de cargos de DAS. Além disso, diferentemente do observado por Quéré (2015) para o caso francês, no Brasil, não há um requisito em forma de treinamento ou formação específica para a ocupação de cargos de médio escalão, tal como oferecido pelos Instituts Régionaux d'Administration (IRA). A Enap oferece cursos regulares voltados para BMEs, mas o envolvimento é opcional e, por conta disso, o alcance é restrito a uma pequena proporção desse segmento do mercado de trabalho.

político-institucional) dentro do qual se inserem. Um *métier flow* envolve um trabalho ou cargo minimamente definido, sendo percebido como diferente, mas suficientemente vago, a ponto de requerer que seu executor seja participante da sua própria construção. Obviamente, a direção e o conteúdo dessa construção serão condicionados pelo ambiente no qual se realiza o trabalho. A construção das formas de atuação e influência em um *métier flow* é altamente sensível ao contexto e às condições político-institucionais.

Em alguns contextos, as condições podem ser mais propícias ao alargamento de funções e à atuação criativa dos BMEs (Abers, 2015; Lotta e Oliveira, 2015), enquanto em outros casos as condições podem ser mais restritivas – por exemplo, um ambiente mais regulado, menos abundante em recursos e politicamente pouco favorável –, impondo formas de atuação e influência mais limitadas (Silva, 2015; Souza e Gomes, 2015). Consequentemente, análises empíricas desse tipo de trabalho podem se beneficiar muito de estratégias de estudo de caso que consigam situar a atuação de BMEs nos contextos político-institucionais específicos em que atuam. Por esse motivo, a título de exemplificação, passa-se à análise do caso da atuação dos burocratas de médio escalão no PAC.

3.1 Atuação e influência dos BMEs no PAC¹¹

O Programa de Aceleração do Crescimento foi criado em janeiro de 2007,¹² com o objetivo de ampliar o investimento público em infraestrutura e dinamizar a implementação de projetos e obras de infraestrutura capitaneados pelo governo federal. Na prática, o PAC se tornou uma unidade de monitoramento de projetos de infraestrutura e de articulação entre organizações governamentais e não governamentais diversas, voltados para a antecipação e superação de gargalos e obstáculos de implementação. Durante o período analisado (2007-2014), a operação do PAC contribuiu significativamente para a ampliação do nível de execução dos projetos, fazendo dobrar o volume de investimentos públicos em infraestrutura (de 1,62% para 3,27% do produto interno bruto – PIB), totalizando R\$ 619 bilhões, em 2010, e ultrapassando a soma de R\$ 1 trilhão, em dezembro de 2014, com impactos expressivos no nível de emprego e renda dos trabalhadores (Brasil, 2014).

O PAC foi inicialmente criado na estrutura organizacional da Casa Civil e, em 2011, foi transferido para o Ministério do Planejamento, a partir da criação da Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (Sepac). A estrutura administrativa da Sepac era povoada no seu topo pelo secretário, diretamente subordinado à ministra do Planejamento e seus assessores. O médio escalão do

11. A análise da atuação dos burocratas de médio escalão envolvidos com o PAC foi conduzida em 2014. Essa subseção se baseia em conteúdo de uma publicação anterior (Pires, 2015). Neste capítulo, apresenta-se uma versão bastante sumária das características do estudo de caso alvo da publicação anterior.

12. Decreto nº 6.025/2007, revisto posteriormente pelo Decreto nº 7.470/2011.

PAC era composto por cinco diretorias – quatro dedicadas a áreas temáticas da infraestrutura (portos e aeroportos, rodovias, ferrovias e hidrovias, energia, óleo e gás) e uma voltada à gestão da informação. Em média, cada um dos diretores (DAS 5) tinha como subordinados dois coordenadores-gerais (DAS 4), sendo que cada um desses supervisionava o trabalho de dois a três servidores. Tanto os servidores da base quanto os ocupantes dos cargos de médio escalão (no caso, DAS 4 e 5) eram, em sua maioria, provenientes de carreiras federais, como as de analista de infraestrutura (AI), analista de planejamento e orçamento (APO) e especialista de políticas públicas e gestão governamental (EPPGG), além de funcionários concursados de empresas estatais e governos estaduais e municipais.¹³

A operação do PAC se baseava na articulação de um conjunto de comitês e grupos interministeriais que estabeleciam tanto ligações verticais quanto horizontais. Verticalmente, tinha-se o Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (CGPAC), subordinado à Presidência da República, com o objetivo de coordenar as ações necessárias à implementação e execução do programa, composto pelos ministros titulares das seguintes pastas: Casa Civil, Planejamento e Fazenda. Logo abaixo, vinha o Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento (Gepac), com o objetivo de consolidar as ações, estabelecer metas e acompanhar os resultados de implementação e execução do PAC. O Gepac era composto pelos secretários dos seguintes órgãos: *i*) Sepac, Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; *ii*) Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM) da Casa Civil da Presidência da República; e *iii*) Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria de Política Econômica (SPE) e Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae) do Ministério da Fazenda.

Em seguida, em nível hierárquico imediatamente inferior, o arranjo do PAC era composto também pelas salas de situação, reuniões, em geral, mensais, convocadas e coordenadas pelos BMEs da Sepac e suas equipes responsáveis pelo acompanhamento de projetos nas diferentes áreas temáticas. As salas são compostas, basicamente, pelos representantes dos ministérios setoriais responsáveis pelos projetos da área específica e por outros órgãos federais que interferem na sua execução (como os órgãos envolvidos no processo de licenciamento socioambiental, na intermediação financeira, empresas estatais, agências reguladoras etc.), além de representantes de órgãos centrais, como Casa Civil, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento. As salas de situação se dedicavam à discussão da execução dos empreendimentos – progresso físico e financeiro das obras,

13. O estudo envolveu entrevistas com dezesseis burocratas de médio escalão da Sepac (ocupantes de cargos de DAS 4 e 5), tanto aqueles em exercício quanto os com passagens anteriores pelo programa. Além das entrevistas, a pesquisa envolveu também a observação direta de algumas das atividades regulares e rotina de trabalho desses agentes.

acompanhamento de cronogramas, evolução de processos (normativos, marcos legais, organizacionais e técnicos) e restrições à execução e ações de mitigação. Assim, constituíam basicamente mecanismos de identificação de pendências e encaminhamentos de providências para saná-las.¹⁴

A rotina de trabalho dos BMEs do PAC era, então, intensiva em reuniões, contatos com outros burocratas e elaboração de documentos (apresentações e relatórios). Eles estavam posicionados em uma importante interseção entre interações laterais-horizontais (com burocratas de outros órgãos nas salas de situação) e interações verticais (com os secretários do Gepac e os ministros do CGPAC, diretamente ligados à presidenta). Enquanto, nas interações laterais, os BMEs deveriam obter informações sobre a situação da execução dos projetos e articular os agentes envolvidos na prevenção e superação de obstáculos de implementação, nas interações verticais, eles deveriam “subir” essas informações, expondo situações problemáticas ao alto escalão, visando correções e ajustes a partir da tomada de decisão no nível superior.

Os relatos dos BMEs da Sepac sobre o próprio trabalho convergiam no sentido de apontar que a atuação deles deveria incidir sobre a articulação e a coordenação de ações entre os distintos atores envolvidos na execução de projetos de infraestrutura: “a nossa tarefa é monitorar e coordenar. Essa é a principal razão do existir da secretaria do PAC”; ou, ainda, “ser um facilitador na articulação desses programas. Porque, o programa estratégico, por ser de grande porte, não é um programa monotemático, ou mono ministerial, ele acaba envolvendo, mais de um órgão de governo. Então, nosso papel era um pouco facilitar essa articulação” (Pires, 2015, p. 196).

Essa constatação e forma específica de construir e relatar o sentido da sua atuação enquanto BME derivava diretamente de uma leitura que os BMEs do PAC faziam do ambiente político-institucional no qual atuavam. Desde o segundo governo Lula, os ministérios dos Transportes, Cidades, Minas e Energia, e Integração Nacional, por exemplo, não vinham sendo ocupados por indicações do Partido dos Trabalhadores (PT), e sim por partidos que aceitaram compor os governos Lula e Dilma, mas que não necessariamente possuem um alinhamento fino com as diretrizes da Presidência da República. Diante da percepção de um ambiente político-institucional bastante fragmentado, uma BME do PAC assim articulou o sentido da sua atuação:

fazer com que aquilo que é decidido nos ministérios, aquilo que vai ser implementado, esteja em consonância com a diretriz que saiu da presidência e do conselho de ministros que decide sobre os investimentos (...) é promover esse alinhamento

14. Para uma descrição mais detalhada do arranjo institucional do PAC, ver Pires (2015).

das políticas públicas e ao mesmo tempo juntar, com o máximo de confiabilidade e atualizações constantes, as informações que vem desses investimentos dos ministérios e até dos proponentes, né? Dos estados, dos municípios (...) pra voltar pra decisão, pra que eles possam aparar arestas, né? (...) Aí lá, já no mais alto nível, diretamente com a presidência e com os ministros (Pires, 2015, p. 197).

O PAC acaba sendo uma peça que ajuda o governo, como um todo, a funcionar de uma maneira mais integrada, na medida em que a administração vai se tornando uma estrutura cada vez mais complexa, cada vez mais sistêmica, o PAC funciona como uma peça que faz com esse sistema não seja composto por vários microssistemas isolados, mas ele consegue criar um processo de integração interna (Pires, 2015, p. 198).

A necessidade de promover alinhamento e consonância, por sua vez, parte de uma desconfiança ou receio de que a excessiva fragmentação e as tendências centrífugas do ambiente político-institucional produzissem efeitos negativos para a atuação governamental. Tal como relatado por outra BME do PAC, o trabalho desenvolvido por eles deveria “impedir aquelas tomadas de decisões, assim, pouco republicanas, né? (...) você consegue, efetivamente, fazer o governo, pelo menos na área de infraestrutura, caminhar para um projeto determinado de política pública, dar coerência a esse tipo de visão de país” (Pires, 2015, p. 197).

Nesse contexto, ainda que essas funções e esses sentidos não estejam explicitados nos atos normativos associados ao seu trabalho ou aos cargos que ocupam, os BMEs do PAC construíram, gradualmente, a partir da sua atuação cotidiana, uma narrativa compartilhada na qual definem seus papéis como promotores de um nível mínimo de articulação e coerência entre atores diversos envolvidos em projetos de infraestrutura.

Em face da percepção de um ambiente excessivamente fragmentado, os BMEs do PAC definem o seu trabalho como um esforço de integração, envolvendo a manutenção de fluxos constantes de interações laterais e verticais. Eles “fazem a roda girar”, azeitando o encaixe de engrenagens laterais e verticais em uma complexa máquina político-administrativa. Ao conceber o seu papel dessa forma e atuar nesse sentido, os BMEs do PAC adquirem possibilidades de influência por meio da gestão dos seus esforços nesses fluxos interativos que intermedeiam – eles podem demandar informações com maior ou menor intensidade, decidir o que “sobe” e o que “não sobe”, decidir sobre como equilibrar as tensões entre os diversos atores com os quais interagem e administrar as providências e os encaminhamentos necessários. Fundamentalmente, eles produzem integrações, conectando ou não (ou de que forma) uma variedade de atores governamentais, por meio da gestão cotidiana de interações laterais e verticais. E, fazendo assim, exercem influência sobre os projetos e as ações governamentais com os quais se envolvem, intermediando relações entre diferentes agentes governamentais.

4 CONCLUSÕES

Partimos do reconhecimento do lugar problemático ocupado pela burocracia de médio escalão nos estudos organizacionais e de políticas públicas. Por décadas, esse conjunto de atores burocráticos ocupou um limbo conceitual, uma vez que os debates tradicionais evoluíram apoiando-se na oposição entre os atores e as formas de conhecimento e atuação típicas do topo ou da base das estruturas administrativas. No entanto, contemporaneamente, uma série de transformações nas formas de organização e atuação do Estado e dos processos de políticas públicas têm demandado um olhar renovado para o trabalho dos agentes que habitam os escalões intermediários.

Nesse sentido, saímos em busca de uma compreensão aprofundada do trabalho dos burocratas de médio escalão e suas formas de influência na produção de política públicas. Este capítulo pretendeu contribuir com o avanço dessa compreensão de duas formas. Primeiro, buscamos identificar elementos de diferenciação, por meio da comparação do médio escalão com os níveis imediatamente superior e inferior. Com base em dados sobre a burocracia federal brasileira e utilizando-se de uma analogia ao mercado de trabalho, revelou-se a burocracia de médio escalão como um espaço laboral e social diferenciado, no qual os burocratas vivenciam o Estado a partir de seu interior (e não de suas fronteiras com o ambiente externo), por meio de processos de recrutamento e circulação endógenos e do desempenho de um conjunto variado de tarefas, vagamente prescritas do ponto de vista formal.

Apesar de revelar elementos de diferenciação, a comparação apresentou limitações em termos de contribuir para uma melhor definição das formas de atuação e influência na produção de políticas públicas. Apoiando-se no conceito de *métier flou*, o qual designa um conjunto de ocupações emergentes caracterizadas pelas formas de atuação e *expertise* frouxamente definidas, direcionamos o olhar para os processos de construção de papéis e sentidos pelos próprios atores que experimentam a situação do médio escalão. Utilizando o caso do PAC como exemplo, buscamos compreender o trabalho dos burocratas de médio escalão em contexto.

Jeannot define trabalho como “a ação humana sobre aquilo que resiste às prescrições” (2005, p. 5). Trata-se de uma pista relevante para a compreensão do trabalho de atores ou grupos cuja definição é ainda pouco clara. No caso do PAC, tal como relatado pelos próprios BMEs, os desafios e as resistências se apresentavam como associados à percepção de uma excessiva fragmentação no ambiente político-institucionais – isto é, um governo composto por múltiplos partidos dirigindo múltiplas organizações e com interesses potencialmente diversos sobre os projetos de infraestrutura. A percepção dessas resistências contribuiu para uma autodefinição de sua atuação como agentes de integração, articulação, coordenação e produção de coerência, exercida por meio da gestão de suas interações laterais e verticais

com variados atores governamentais. Atuação esta que se mostrou associada com possibilidades de influência relativas às decisões sobre com quem e como estabelecer conexões, interferindo na distribuição de informações e outros recursos críticos à construção de políticas e ações governamentais.

Visando extrapolar para além do estudo de caso específico, podemos reconhecer que o próprio posicionamento e a condição de estar permanentemente entre outros, experimentando o Estado a partir de suas entranhas, leva diversos outros tipos de BMEs a encararem também as fragmentações, tensões e disputas internas aos governos. Diferentemente dos segmentos localizados no topo e na base, orientados predominantemente ao exterior, os BMEs experimentam em primeira mão a complexidade e a diversidade da “selva” burocrática. Nesse sentido, seria de se esperar que a construção de sentido sobre a sua atuação passasse também por esforços de resistência às tendências centrífugas do ambiente e envolvesse alguma forma de atuação orientada para produção de integração, coerência e ordem. E, de forma semelhante como a observada no caso do PAC, essa atuação poderia envolver potenciais de influência que se manifestarão nas decisões sobre as conexões que devem ser feitas (consideradas certas) ou desfeitas (erradas). Nessa proposição, portanto, as formas de atuação e influência típicas do médio escalão envolveriam a integração ou ordenação da ação pública no interior do Estado, por meio da gestão de conexões – aproximação, afastamento etc. – entre os múltiplos atores ao redor.

Assim, se no nível da rua, os burocratas influenciam as políticas por meio de ajustes, traduções e adaptações de regras gerais a situações específicas; e, se no alto escalão, a influência dos burocratas toma a forma de processos de tomadas de decisão, definição de regras e estruturas e representação em disputas políticas; no médio escalão, burocratas situados entre múltiplos outros gerenciam conexões, interferindo em fluxos de informação, distribuição de recurso e na definição dos parceiros considerados mais adequados ou legítimos para atuar nos processos de execução das ações governamentais.

REFERÊNCIAS

- ABERBACH, J.; PUTNAM, R.; ROCKMAN B. **Bureaucrats and politicians in Western democracies**. Cambridge MA: Harvard University Press, 1981.
- ABERS, R. N. Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde. *In*: CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (Orgs.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e desempenho**. Brasília: Enap 2015. p. 143-176.
- BARRIER, J.; PILLON, J. M.; QUÉRÉ, O. Les cadres intermédiaires de la fonction publique: travail administratif et recompositions managériales de l'État. **Gouvernement et Action Publique**, v. 4, n. 4, p. 9-32, 2015.

BENAMOUZIG, D.; BORRAZ, O. Bureaucratie, organisations et formalisation des savoirs. **L'Année Sociologique**, n. 3, p. 1-22, 2015.

BEVIR, M.; RHODES, R. A. W. **The state as cultural practice**. New York: Oxford University Press, 2010.

BEZES, P.; DEMAZIERE, D. Introduction – Dossier-débat new public management et professions dans l'État: au-delà des oppositions, quelles recompositions? **Sociologie du Travail**, n. 53, p. 294-305, 2011.

BEZES, P.; LE LIDEC, P. French top civil servants within changing configurations: from monopolization to contested places and roles? *In*: PAGE, E. C.; WRIGHT, V. (Eds.). **From the active to the enabling state**. United Kingdom: Palgrave McMillan, 2007. p. 121-163.

BORRAZ, O. Politique, société et administration les adjoints au maire à Besançon. **Sociologie du Travail**, v. 37, n. 2, p. 221-248, 1995.

BRASIL. **11º Balanço do Programa de Aceleração do Crescimento II: 2011-2014**. Brasília: MP, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/TYcCuw>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

CARPENTER, D. P. **The forging of bureaucratic autonomy**: reputations, networks, and policy innovation in executive agencies, 1862-1928. Princeton: Princeton University Press, 2001.

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e desempenho. Brasília: Enap, 2015.

CAVALCANTI, S. *et al.* Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea, 2018. cap. 9.

CODATO, A. *et al.* A instabilidade da “equipe econômica” do governo brasileiro. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea, 2018. cap. 12.

CROZIER, M. **Bureaucratic phenomenon**: an examination of bureaucracy in modern organizations and its cultural setting in France. Chicago: University of Chicago Press, 1964.

CROZIER, M.; FRIEDBERG E. **L'acteur et le système**. Paris: Editions du Seuil, 1977.

DALTON, M. **Men who manage**. New York: John Wiley and Sons, 1959.

DEMAZIÈRE, D.; LE LIDEC, P. La politique, un objet pour la sociologie du travail. **Sociologie du Travail**, v. 50, n. 2, p. 137-146, 2008.

_____. **Les mondes du travail politique**: les élus et leurs entourages. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2014.

DEROCHE, L.; JEANNOT, G. (Dir.). **L'action publique au travail**. Toulouse: Octares, 2004.

FREIRE, A. **Perfil da burocracia de médio escalão do Poder Executivo federal**. Brasília: Enap, 2014. (Cadernos Enap, n. 39)

GOULDNER, A. W. **Patterns of industrial bureaucracy**: a case study of modern factory administration. New York: Free Press, 1954.

HAMMERSCHMID, G. *et al.* **Public administration reforms in Europe**: the view from the top. Cheltenham: Edward Elgar, 2016.

HOWLETT, M. Public managers as the missing variable in policy studies: an empirical investigation using Canadian data. **Review of Policy Research**, v. 28, n. 3, p. 247-263, 2011.

JEANNOT, G. **Les métiers flous**: travail et action publique. Toulouse: Octarès, 2005.

_____. Les fonctionnaires travaillent-ils de plus en plus ? Un double inventaire des recherches sur l'activité des agents publics. **Revue Française De Science Politique**, v. 58, n. 1, p. 123-140, 2008.

LAZEGA, E. **The collegial phenomenon**: the social mechanisms of cooperation among peers in a corporate law partnership. Oxford: Oxford University Press, 2001.

LAZEGA, E.; WATTEBLED, O. Two definitions of collegiality and their inter-relation: the case of a Roman Catholic diocese. **Sociologie du Travail**, n. 53, p. 57-77, 2011.

LE GALÈS, P. Performance measurement as a policy instrument. **Policy Studies**, v. 37, n. 6, p. 508-520, 2016.

LERNER, D.; LASSWELL, H. **The Policy Sciences**: Recent Developments in Scope and Method. Palo Alto: Stanford University Press, 1951.

LIPSKY, M. **Toward a theory of street-level bureaucracy**. Wisconsin: The University of Madison, Institute for Research on Poverty, 1969. (Discussion Paper).

_____. **Street level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOPEZ, F. (Dir.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: Ipea, 2015.

LOPEZ, F. PRAÇA, S. Cargos de confiança e políticas públicas no Executivo Federal. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea, 2018. cap. 5.

LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. Implementando uma inovação: a burocracia de médio escalão do Programa Bolsa Família. *In*: CAVALCANTE P.; LOTTA G. (Orgs.). **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e desempenho. Brasília: Enap, 2015. p. 115-142.

LOTTA, G.; PIRES, R.; OLIVEIRA, V. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 65, n. 4, p. 463-492 out./dez. 2014.

LOUAULT, F. Mobilités et dépendences du personnel de confiance politique au Brésil. *In*: DEMAZIERE, D.; LE LIDEC, P. (Dir.). **Les mondes du travail politique**: les élus et leurs entourages. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2014. p. 124-149.

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. **Cops, teachers, and counselors**: stories from the front-lines of public service. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2003.

MEIER, K. Policy theory, policy theory everywhere: ravings of a deranged policy scholar. **Policy Studies Journal**, v. 37, n. 1, p. 5-11, 2009.

NOLLET, J. La production des decisions dans les cabinets ministériels. *In*: DEMAZIERE, D.; LE LIDEC, P. (Dir.). **Les mondes du travail politique**: Les élus et leurs entourages. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2014. p. 97-113.

OLIVEIRA, V.; ABRUCIO, F. Burocracia de médio escalão e diretores de escola: um novo olhar sobre o conceito. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea, 2018. cap. 8.

PAGE, E. Bureaucrats and expertise: elucidating a problematic relationship in three tableaux and six jurisdictions. **Sociologie du Travail**, n. 52, p. 255-273, 2010.

_____. **Policy without politicians**: bureaucratic influence in comparative perspective. Oxford: Oxford University Press, 2012.

PALOTTI, P.; CAVALCANTE, P. Articuladores políticos e dirigentes da burocracia: ministros de Estado no Brasil e em perspectiva comparada. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea; Enap, 2018. cap. 6.

PIRES, R. Por dentro do PAC: dos arranjos formais as interações e práticas dos seus operadores. *In*: CAVALCANTE P.; LOTTA G. (Orgs.). **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e desempenho. Brasília: Enap, 2015. p. 177-222.

PRESSMAN, J.; WILDASVSKY, A. **Implementation**. Berkeley: University of California Press, 1973.

QUÉRÉ, O. La fabrique des cadres intermédiaires de la fonction publique: enseigner et assigner un positionnement aux attachés dans les Instituts régionaux d'administration. **Gouvernement et Action Publique**, v. 4, n. 4, p. 33-54, 2015.

SILVA, L. A burocracia de médio escalão da secretaria da Receita Federal do Brasil: insulamento seletivo e construção de capacidades burocráticas. *In*: CAVALCANTE P.; LOTTA, G. (Orgs.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e desempenho**. Brasília: Enap, 2015. p. 223-253.

SIMON, H. **Administrative behavior**: a study of decision-making processes in administrative organization. New York: Free Press, 1947.

SOUZA, L.; GOMES, L. Dilemas da burocracia de médio escalão no contexto de uma política frouxamente articulada: o caso da Secretaria Nacional de Segurança Pública. *In*: CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (Orgs.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e desempenho**. Brasília: Enap, 2015. p. 253-292.

BILBIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BILAND, É. **La fonction publique territoriale**. Paris: Ed. La Decouverte – Collection Repères, 2012.