



Entre a Cúpula e a Base: o Trabalho da Burocracia de Médio Escalão na Administração Pública Federal Brasileira

Autoria

Alex dos Santos Macedo - alexmacedo.ufv@gmail.com

Marizaura Reis de Souza Camões - marizaurareis@yahoo.com.br

Maricilene Isaira Baia do Nascimento - maricilene_isaira@hotmail.com

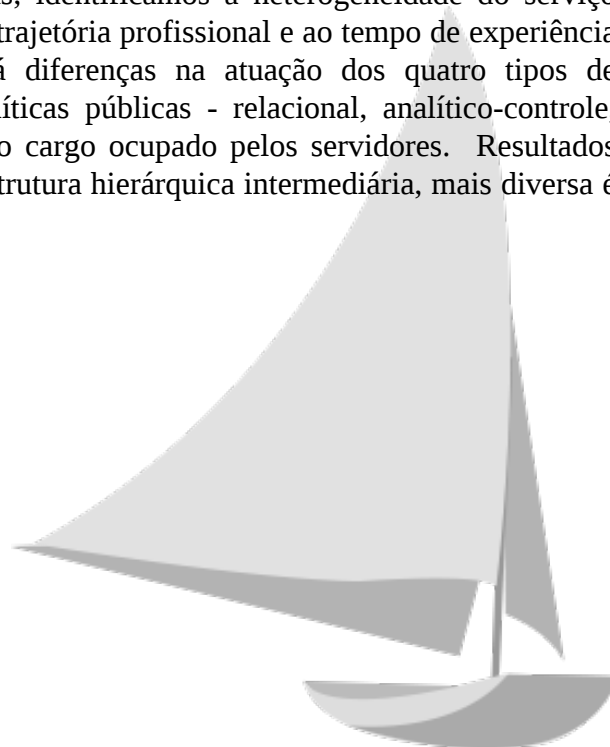
Programa de Ciência Política /UnB - Universidade de Brasília

Agradecimentos

Agradecimentos ao Programa Cátedras Brasil da ENAP

Resumo

Este trabalho representa um primeiro esforço comparativo de análise da natureza do trabalho em políticas públicas em relação aos diferentes grupos de burocratas na Administração Pública Federal (APF), no que tange a níveis hierárquicos. A base de dados recorrida compreende 2000 respondentes, produzida no âmbito do projeto de pesquisa Capacidades Estatais para Produção de Políticas Públicas, realizado pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) no ano de 2017, junto ao Serviço Civil da APF Direta. A partir estatísticas descritivas e multivariadas, identificamos a heterogeneidade do serviço civil referente ao perfil sociodemográfico, à trajetória profissional e ao tempo de experiência nas políticas públicas. Apontamos que há diferenças na atuação dos quatro tipos de atividades identificados no trabalho de políticas públicas - relacional, analítico-controle, gerencial e administrativo, de acordo com o cargo ocupado pelos servidores. Resultados revelaram que quanto menor a posição na estrutura hierárquica intermediária, mais diversa é sua atividade





Entre a Cúpula e a Base: o Trabalho da Burocracia de Médio Escalão na Administração Pública Federal Brasileira

Resumo: Este trabalho representa um primeiro esforço comparativo de análise da natureza do trabalho em políticas públicas em relação aos diferentes grupos de burocratas na Administração Pública Federal (APF), no que tange a níveis hierárquicos. A base de dados recorrida compreende 2000 respondentes, produzida no âmbito do projeto de pesquisa Capacidades Estatais para Produção de Políticas Públicas, realizado pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) no ano de 2017, junto ao Serviço Civil da APF Direta. A partir estatísticas descritivas e multivariadas, identificamos a heterogeneidade do serviço civil referente ao perfil sociodemográfico, à trajetória profissional e ao tempo de experiência nas políticas públicas. Apontamos que há diferenças na atuação dos quatro tipos de atividades identificados no trabalho de políticas públicas - relacional, analítico-controle, gerencial e administrativo, de acordo com o cargo ocupado pelos servidores. Os resultados revelaram que quanto menor a posição na estrutura hierárquica intermediária, mais diversa é sua atividade.

Palavras-chave: Serviço Civil; Burocracia de Médio Escalão; Administração Pública.

1. Introdução

O serviço civil brasileiro se compõe a partir de uma miríade de carreiras responsáveis por diferentes atribuições e áreas de atuação no processo de implementação de políticas públicas. Apesar da grande heterogeneidade, os postos de hierarquia têm atribuições similares em toda a administração pública federal. Os níveis hierárquicos no poder executivo federal são formados por meio dos cargos de livre provimento chamados DAS (Direção e Assessoramento Superior) e das FCPEs (Funções Comissionadas do Poder Executivo). Os chamados DAS, criados em 1967, são de nomeação discricionária e têm o provimento regido pelo critério da confiança (BRASIL, 1970). Os níveis variam de 1 a 6 sendo os cargos de 1 a 3 de assessoria intermediária e, de 4 a 6, as assessorias a altos dirigentes, coordenação, direção e secretários nacionais. Esses são os considerados servidores de médio escalão da burocracia do Executivo Federal Brasileiro.

A profissionalização desses cargos tem sido um desafio enfrentado pela gestão pública brasileira desde sua criação. Os avanços realizados com essa finalidade, em geral, buscam a saída do modelo *position-based* (no qual podem ser recrutados pessoas de dentro ou fora da burocracia) para um modelo *career-based* (no qual o recrutamento deve ser restrito às pessoas com vínculo formal com a administração pública) (OCDE, 2010). A criação de mecanismos de recrutamento meritocrático, contudo, são limitados no contexto da Administração Pública Federal.

Desde 2005, 75% (setenta e cinco por cento) dos DAS 1 a 3 e 50% (cinquenta por cento) dos DAS 4 devem ser ocupados exclusivamente por pessoas com vínculo com a administração pública (BRASIL, 2005). As FCPEs, por sua vez, foram criadas mais recentemente (BRASIL, 2016) e tiveram como principal função transformar 10.462 (dez mil, quatrocentos e sessenta e dois) DAS em nomeação restrita a servidores de carreiras. O Poder Executivo Federal conta conforme dados de 02/12/2018 com 23.140 cargos sendo 11.562 FCPEs e 11.578 DASs (BRASIL, 2018).

Considerando que a profissionalização dos ocupantes de cargos na hierarquia governamental está relacionada à capacidade de entrega e não apenas ao tipo de vínculo que estabelece com a administração, alguns estudos têm sido realizados com o intuito de compreender o perfil, atuação, critérios de nomeação e atuação desses servidores (FREIRE et.al., 2014; LOPES, 2015; LOPES, BULGARIM e BULGARIM, 2015; CAVALCANTE,



LOTTA e YAMADA, 2018). Esses estudos possibilitaram razoável avanço na compreensão desse nicho da burocracia e aumento da reflexão sobre sua profissionalização.

A despeito dos avanços evidentes dos estudos realizados, nenhum desses se propôs a realizar uma comparação entre os ocupantes desses cargos, que consideramos o médio escalão, e os demais servidores públicos. Com vistas a contribuir para esse debate a partir dessa lacuna, o presente estudo buscou caracterizar a diferença entre os servidores que ocupam e aqueles que não ocupam cargos de direção no governo federal brasileiro no trabalho de política pública.

O presente artigo busca responder as seguintes questões: existem diferenças no trabalho de políticas públicas realizado entre os ocupantes de cargos (burocracia de médio escalão) e os demais servidores da Administração Pública Federal Brasileira (APF)? A estrutura de cargos se justifica em relação às funções realizadas? Para responder a esses questionamentos, utilizamos como base de dados o estudo com o Serviço Civil da Administração Pública Federal Direta de diferentes níveis hierárquicos da Administração Pública Federal produzido pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) no ano de 2017 sobre as Capacidades Estatais para Produção de Políticas Públicas.

O texto foi dividido em 4 (quatro) partes, além dessa introdução. Na sequência será apresentada revisão sobre a literatura de trabalho em políticas públicas. A seção seguinte apresenta as escolhas e procedimentos metodológicos utilizados para responder as perguntas colocadas. A quarta seção traz os resultados e discussões realizadas e é seguida pelas considerações finais.

2. A burocracia de médio escalão na Administração Pública Federal brasileira

A burocracia de médio escalão (BME) é uma estrutura intermediária nas organizações governamentais. “Trata-se de um conjunto central de atores nos processos de implementação de políticas públicas” (LOTTA, PIRES e OLIVEIRA, 2015, p. 25). Como burocracia intermediária, gerencia os burocratas de nível de rua e faz o elo entre os formuladores e os implementadores: “Dessa burocracia de médio escalão, fazem parte os gerentes, dirigentes, supervisores e agentes encarregados de operacionalizar as estratégias que o alto escalão da burocracia formula” (p. 25).

Esses atores que intermedeiam as estruturas organizacionais não se caracterizam, quanto à atuação na política pública, de modo homogêneo. Além de comporem a heterogeneidade da burocracia em todos os seus níveis, entre eles mesmos também é possível diagnosticar heterogeneidades nas atividades desempenhadas nas políticas, que provavelmente têm suas fontes condicionadas pelo contexto institucional, setorial e cargos exercidos.

Sobre isso, Cavalcante, Camões e Knop (2015) identificaram ocupantes de cargos de gerência no governo voltam-se para atividades internas à organização mais que a atividades externas, sugerindo níveis de interação maiores com atores internos. Lotta, Pires e Oliveira (2015) também destacam a dimensão relacional do burocrata de médio escalão. Afirmam que para além do desempenho de funções tradicionais de administração, o papel da burocracia intermediária se centra em três dimensões principais: interpessoal, informacional e decisória. A primeira diz respeito ao processo relacional com superiores, subordinados e pares no processo de gestão. A segunda dimensão trata do “papel dos gerentes na recepção, sistematização e disseminação de informações relevantes para a organização. Finalmente, a dimensão decisória evoca o caráter empreendedor e negociador dos gerentes, além de suas habilidades de lidar com conflitos e alocar recursos estrategicamente” (p. 32).

Além disso, Cavalcante, Lotta e Yamada (2018) destacam que os BMEs, pela posição que ocupam nas organizações e considerando o emaranhado de atividades técnicas, gerenciais e políticas que realizam simultaneamente, são atores que exercem diversas atividades. Sendo



assim, o diferencial dessa burocracia, em relação aos outros níveis burocráticos, repousa na possibilidade de combinação de múltiplas atuações e capacidade de articulação conectiva.

Ademais, há convergência entre os autores que um aspecto central de trabalho dos burocratas de médio escalão é a capacidade de influenciar decisões. Seguindo esse pressuposto, Freire, Viana e Palotti (2015) realizaram análise dos determinantes da influência dos burocratas de médio escalão. O achado principal dos autores é que o nível de influência de burocratas de médio escalão no Brasil depende do nível do cargo que ocupam. Isto é, quanto maior o cargo ocupado, maior a capacidade de influenciar o processo decisório. Segundo Lopez (2015, p. 11) os burocratas que ocupam cargos de nomeações, “detém, comparativamente [aos não ocupantes de cargos], mais poder administrativo e capacidade de influir na gestão das políticas, e mantém, em média, conexões mais estreitas com a esfera político-partidária”.

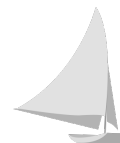
A partir do debate em construção sobre a burocracia, a política pública e a ação que liga estas duas dimensões, que aqui identificamos de trabalho na política pública, complementado pelo que vem sendo investigado sobre a hierarquia intermediária e a natureza dessa burocracia no Brasil, os dados que serão trabalhados ajudarão a contribuir para esse debate, no sentido de identificar se há diferenças no trabalho de políticas públicas, mas com enfoque comparativo na hierarquia, isto é, entre os ocupantes de cargos e os demais servidores da Administração Pública Federal, tendo como caso o Brasil.

3. Metodologia

Esta pesquisa utilizou a base de dados com 2000 respondentes produzida na pesquisa de Capacidades Estatais para Produção de Políticas Públicas realizado pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) no ano de 2017, junto ao Serviço Civil da APF Direta. Para entender, de forma exploratória, os diferentes tipos de trabalho de política pública exercido pelo serviço civil nas políticas públicas e se há diferenças entre eles, utilizou-se inicialmente de estatística descritiva em relação ao perfil dos servidores, quanto ao sexo, cor da pele, escolaridade, tempo de atuação na política pública e a origem profissional.

Os servidores foram classificados em 03 grupos. Um que não ocupa nenhum cargo de direção ou assessoramento, neste caso denominado de *Sem DAS* (n=1.372), o segundo que ocupa esses cargos ou que exercem Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE) dos níveis 1 a 3, compreendido como *DAS/FCPE 1 a 3* (n=407). Por fim, o último grupo de servidores, nos cargos mais altos, foram denominados de *DAS 4 a 6 /FCPE 4* (n=201). Os dois últimos grupos aqui chamados de burocratas de médio escalão. Embora se saiba que parte dos ocupantes dos cargos o segundo grupo não exerça na prática função gerencial, optou-se por mantê-los na comparação para averiguar as atribuições no trabalho de políticas públicas. A escolha por manter os DAS 6, apesar de considerados alto escalão por alguns autores, se deu por que grande parte dessas burocracias se subordina a atores de cunho mais político (como Ministros de Estado) ou a cargos de natureza especial (Secretários Executivos).

Em seguida, dezesseis variáveis foram reduzidas a partir da Análise Fatorial Exploratória (AFE), formando as funções desempenhadas nas políticas públicas em um número menor de fatores (MAROCO, 2014). Desta forma, a estrutura relacional das 16 variáveis foi analisada a partir das matrizes de correlações, com extração dos fatores pelo método de componentes principais seguida de uma rotação varimax. Para retenção dos fatores, levou em consideração aqueles que apresentaram um *eigenvalue* superior 01, bem como a porcentagem da variância retida. Desta forma, reteve-se quatro fatores, que explicam 57,76%, valor superior ao mínimo aceitável que é de 50%. Para avaliar a validade da AFE, utilizou-se a estatística KMO – Kaiser-Meyer-Olkin. Os resultados do teste KMO variam de 0



a 1 e nesse estudo, foram de 0.894, mostrando uma boa adequação global da Análise Fatorial (MAROCO, 2014).

Para definição dos scores de cada respondente do estudo em cada um dos quatro fatores retidos, adotou-se o método de Regressão, que depois foram utilizados para compreender como cada um desses tipos de trabalho estavam distribuídos em relação ao perfil do cargo ocupado pelos servidores. Os intervalos interquartílicos foram utilizados na construção dos níveis de funções, pois eles são considerados valores robustos, no sentido que não são muito afetados por valores discrepantes (ou atípicos) para representar a distribuição dos dados em suas classes (BUSSAB; MORETIM, 2010).

Ademais, a partir das funções de trabalho identificadas, procurou-se averiguar se existiam diferenças significativas entre o serviço civil em relação aos fatores analisados. Sendo assim, recorreu-se a Anova Ona-Way seguida do teste post-hoc HSD de Tukey como assinalado por Maroco (2014). Os pressupostos da distribuição normal das variáveis dependentes (as quatro funções de políticas públicas extraídas da AFE) foram avaliados pelo teste de Kolmogorov-Smirnov com correção de Lilliefors. Para todas as funções obteve-se significância estatística ao nível de cinco por cento.

O pressuposto de homogeneidade de variância foi validado com o teste de Levene para as funções Relacional ($F(4,92)$; $p= 0,08$) e Gerencial ($F(21,138)$; $p= 0,00$). A função Analítico/Controle ($F(2,468)$; $p= 0,085$) e Administrativo ($F(2,406)$; $p= 0,091$) não atenderam ao pressuposto de homogeneidade de variância. Como o pressuposto de homogeneidade de variâncias e o número de observações em cada grupo difere, optou pelos testes robustos de Welch e Brown-Forsythe, tendo em vista que eles não pressupõem igualdade de variâncias. Os resultados de ambos testes foram significativos a um por cento.

4. Resultados e Discussão

Os resultados e discussão foram organizados em dois momentos. O primeiro faz uma caracterização do perfil do serviço civil, mostrando a distribuição segundo os níveis analisados por sexo, raça/cor da pele, grau de instrução, tempo de atuação na mesma política pública, bem como a origem que trata das experiências pregressas daquele servidor. Em seguida, discute-se as diferentes funções de políticas públicas executadas e as diferenças no trabalho realizada entre os grupos analisados neste estudo.

4.1.Caracterização do perfil do serviço civil da Administração Pública Federal Brasileira

O Poder Executivo Federal, em 02 de dezembro de 2018, conforme dados do Sistema Integrado de Administração de Pessoal - SIAPE (BRASIL, 2018) era composto por cerca de 621 mil funcionários. Os ocupantes de cargos de Direção e Assessoramento (DAS) ou equivalente, como as Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE) somavam 23.140.

Do total de respondentes considerado válido para esse estudo, 1372 (ou 68,6%) não ocupavam nenhum cargo de Direção e Assessoramento (DAS) ou equivalente, como as Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE). Aqueles que ocupavam algum cargo de DAS ou FCPE dos níveis de 1 a 3 correspondiam a 20,4% (ou 407). Por fim, os ocupantes dos maiores níveis de direção, ou seja, FCPE 4 e DAS de 4 a 6, representavam 11,1% (ou 221) dos respondentes. Considerando o total de 23.140 ocupantes de cargos direção ou equivalente, os DAS ou FCPE de 1 a 3 representavam 79%, enquanto os níveis mais altos somavam 21%.

Do total dos servidores respondentes do inquérito, há um predomínio (mais de 50%) do sexo masculino, assim como no total de servidores do Poder Executivo da administração pública federal brasileira. Os homens somam 64,1% do total. Nos cargos de direção, os homens são maioria, representam 53% (SIAPE, 2018). Os dados da pesquisa de forma similar, revelam que nos cargos mais altos, esse valor passa de 62% - mesmo as mulheres



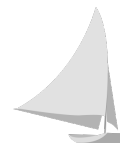
sendo maioria da população brasileira. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no ano de 2016, dos cargos gerenciais tanto no setor público quanto no privado, 60,9% eram ocupados por homens e 39,1% por mulheres (IBGE, 2018).

Essa sub-representação de uma parcela da população no serviço civil da APF fica ainda mais evidente quando se analisa a cor da pele. No nível mais alto dos cargos de direção esse valor se acentua, ultrapassa os 65% de servidores que se identificaram de cor da pele branca conforme os dados pesquisa. Pardos eram 28,8% e negros, 3,2%, menor percentual em relação aos demais níveis dos servidores da amostra de respondentes. Da população brasileira, as pessoas que se identificam de cor da pele negra representam 8,6%, enquanto os pardos somam 46,8% (PNAD, 2018).

Em relação ao nível de instrução, percebe-se que os servidores Sem DAS e aqueles com DAS e FCPE de 1 a 3 em sua maioria possuem ensino superior e especialização. Nos cargos mais altos, há um predomínio de especialistas e mestres. Nesse nível, os servidores com mestrado em termos proporcionais são o dobro dos demais cargos e com doutorado, representam 9,5%, o que revela alto nível de instrução dos ocupantes dos cargos mais alto de direção.

Considerando o tempo de atuação dos servidores na política ao qual trabalham, 60,4% dos servidores Sem DAS atuam por mais de 5 anos na mesma política pública. Já em relação aos DAS e FCPE de 1 a 3, 32,7% estão desenvolvendo seu trabalho na mesma política pública entre 1 e 5 anos. Outra parcela significativa, 56,9%, possui mais de 5 anos de trabalho na mesma política. Já os ocupantes dos maiores cargos de direção, atuam por menos tempo na mesma política. Houve um predomínio (38,6%) de atuação entre 1 a 5 anos. Entre 5 a 10 anos eram 22,7% e com mais de 10 anos, 25%, revelando que uma parcela dos dirigentes continua na mesma política por ao menos um ciclo eleitoral. Todavia, 13,6% dos respondentes desses cargos possuem menos de um ano de atuação na mesma política pública. Esses dados corroboram os achados de Lopez, Bulgarin e Bulgarin (2015) que afirmam que as nomeações ocorrem relacionadas às mudanças no ciclo político. Os dados, contudo, permitem observar que as mudanças são mais acentuadas nos níveis mais altos e que esses dirigentes não permanecem, em sua maioria, nem um ciclo eleitoral completo.

Descrição		Sem DAS	DAS e FCPE 1 a 3	DAS 4 a 6 e FCPE 4
Sexo	Masculino	56,1%	55,8%	62,9%
	Feminino	43,7%	44,0%	37,1%
	Outros	0,1%	0,2%	0,0%
Raça/Cor da Pele	Branca	55,4%	53,2%	65,8%
	Parda	33,5%	36,4%	28,8%
	Preta	7,1%	6,7%	3,2%
	Amarela	1,6%	2,0%	0,5%
	Indígena	0,5%	0,5%	0,5%
	Outros	1,9%	1,2%	1,4%
Escolaridade	Ensino Fundamental	0,7%	0,0%	0,0%
	Ensino Médio/Técnico	11,2%	6,4%	0,9%
	Graduação	33,0%	33,2%	15,4%
	Especialização	31,9%	38,8%	40,3%
	Mestrado	14,8%	15,2%	33,9%
	Doutorado/Pós-doutorado	8,4%	6,4%	9,5%
Tempo na política pública	até 6 meses	4,1%	4,0%	2,3%
	entre 6 meses a 1 ano	6,4%	6,5%	11,4%
	entre 1 a 5 anos	29,0%	32,7%	38,6%
	entre 5 a 10 anos	23,2%	25,2%	22,7%
	mais de 10 anos	37,3%	31,7%	25,0%



Total	1372	407	201
--------------	-------------	------------	------------

Tabela 01: Perfil do Serviço Civil da Administração Pública Federal Brasileira

Fonte: Elaborado a partir da Pesquisa Capacidades Estatais para Produção de Políticas Públicas (Enap, 2018).

Ademais, procurou-se entender a trajetória desses profissionais, considerando suas experiências em outras organizações, bem como seu tempo de atuação, contando com cargo atual. A maioria dos servidores em todos os níveis é oriunda do poder público federal, com média de atuação próxima a 15 ou mais anos. Em seguida, a atuação pregressa é do setor privado e tempo médio de atuação próximo a 5 anos. Uma parcela dos servidores teve atuação nos governos estaduais ou distrital, sendo a maior média temporal de atuação de 4,76 anos para os DAS 4 a 6 e FCPE 4. Ainda para esse grupo de servidores, 115 dos respondentes, já passaram pelas universidades e com tempo médio de 2,74 anos.

Comparativamente, os dados apontam que não há diferença de tempo no poder público federal entre os três grupos. Esse dado vai de encontro ao estudo de Freire et.al (2014) que afirmam que o tempo de experiência no governo federal é fator relevante para a ocupação de cargo. Em contrapartida, o tempo de experiência em governos subnacionais é mais que o dobro no caso dos cargos mais altos, o que indica que essa experiência pode ser mais relevante na ocupação de cargos de alta direção no governo federal.

Tipo de Organização	Sem DAS		DAS e FCPE 1 a 3		DAS 4 a 6 e FCPE 4	
	Origem (N)	Média de Tempo (anos)	Origem (N)	Média de Tempo (anos)	Origem (N)	Média de Tempo (anos)
Poder Público Federal	1220	16,05	381	14,31	206	15,91
Poder Público Estadual ou Distrito Federal	650	2,32	211	2,14	129	4,76
Poder Público Municipal	586	1,24	191	0,68	108	1,69
Empresa Privada	901	4,82	298	5,46	164	5,46
Entidade sem fins lucrativos	565	1,04	188	0,81	102	1,31
Organismo internacional	507	0,30	179	0,46	99	0,60
Universidade	602	1,67	193	1,38	115	2,74

Tabela 02: Origem e tempo de atuação (em anos) dos servidores públicos federais, em cada organização

Fonte: Elaborado a partir da Pesquisa Capacidades Estatais para Produção de Políticas Públicas (Enap, 2018).

Após entender o perfil e as origens desses servidores, discute-se na sequência as atividades realizadas no trabalho de política pública, bem como as diferenças existentes na atuação desses servidores.

4.2. O trabalho de política pública: os tipos de funções realizadas pelo serviço civil

A partir de um conjunto de 16 atividades desenvolvidas nas políticas públicas numa escala de 1 (nunca) a 5 (sempre) pelos diferentes perfis de servidores analisados nesse estudo, procurou-se entender como eram sua distribuição e diferenciação em relação ao perfil analisado. Para tanto, inicialmente reduziu-se essas atividades em um número menor de fatores através da Análise Fatorial Exploratória (AFE) e em seguida, através do teste de médias Anova One Way procurou-se observar se havia diferenças em sua realização entre os diferentes servidores.

Considerando o eigenvalue superior a 1, a estrutura relacional das 16 atividades desenvolvidas no trabalho de políticas públicas é explicada por quatro fatores que juntos ajudam a explicar 57,76% dos dados do estudo. A distribuição deles está organizada na figura 01 de acordo com o perfil dos servidores adotado nesse estudo. O primeiro fator, denominado **Relacional**, teve *eigenvalue* de 5.40 e explica 33,75% da variância total. Ele agrupou as funções relacionadas a negociar e coordenar ações com outros órgãos da administração



federal que participem da implementação da política pública; representar o órgão em eventos, reuniões e atividades externas; participar de grupos de trabalho ou projetos comuns com outras áreas do seu órgão; consultar e atender grupos interessados da sociedade sobre questões que envolvam a política pública; organizar eventos; pactuar e gerir ações com entes governamentais estaduais ou municipais; elaborar textos normativos e coordenar equipe.

Em função da natureza das atividades desse agrupamento, evidencia-se a necessidade de desenvolver ações intersetoriais com diferentes setores para implementar a política pública em dimensões horizontal e interfederativa, tipo de ação que exige uma capacidade de articulação e habilidade política dos servidores para implementar as políticas públicas.

Ao comparar os grupos de servidores percebe-se, sobre o tipo de trabalho **Relacional**, que a mediana ou 2º quartil (a linha que divide a caixa em duas) aumenta à medida que o nível hierárquico do servidor se eleva (Figura 1). Isto é, para servidores ocupando maiores cargos de direção, carregou-se mais scores desse fator e mostrou menor dispersão dos dados quando comparado com os outros grupos de servidores. Demonstra que há diferença significativa na frequência de realização de atividades relacionais quanto maior o cargo ocupado pelo servidor.

O teste de médias, na tabela 03, indica que houve diferenças estatisticamente significativa entre os grupos de servidores, aqueles sem cargos, os DAS /FCPE 1 a 3 e os DAS 4 a 6/FCPE 4 em relação à função Relacional ($F(140,372)$; $p=0,000$). O teste pos hoc de Tukey revelou que essa função Relacional foi estatisticamente significativa entre todos os perfis servidores analisados. O que indica que há diferença na realização dessa função em relação aos servidores analisados.

O segundo fator, denominado de **Analítico/Controle**, com *eigenvalue* de 1,55, explica 9,71% da variância total. As atividades relacionadas a fiscalizar o cumprimento das normas e regulamentos da política pública; a operacionalização de bases de dados e sistemas de informação que apoiam a implementação da política pública; a elaboração de relatórios, pareceres, notas técnicas e outras informações para subsidiar a tomada de decisões; bem como o atendimento às demandas dos órgãos de controle agruparam nesse fator. Assim, a função analítica diz respeito ao tipo de trabalho voltado a produzir e analisar informações para subsidiar o processo de tomada de decisões, além do atendimento de demandas de órgãos de controle.

Nesse fator, também conforme pode ser visualizado na Figura 1, é possível observar que a mediana dos servidores com DAS e FCPE de 1 a 3 e os DAS 4-6 e FCPE 4, estão bem próximas. No entanto, são superiores ao do grupo de servidores Sem Cargos, que apresentam a maior dispersão em relação aos dados, como pode ser observado nos valores mínimo (-2,86268) e máximo (2,71742). Dois servidores (os pontos) nos maiores cargos de direção destoaram em relação aos demais pois foram classificados abaixo do limite inferior.

Ocupantes de cargos, seja em qualquer nível, executam mais frequentemente atividades de análise e controle quando comparados aos demais servidores como demonstrado pelo teste de médias, que também foi estatisticamente significativo ($F(32,826)$; $p=0,000$). O teste apontou diferenças de médias em relação aos servidores sem cargos e os ocupantes de DAS/FCPE de 1 a 3 ($p = 0,000$) e os ocupantes de DAS 4 a 6/FCPE 4 ($p = 0,000$). Porém, não houve diferença estatisticamente significativa entre os grupos de DAS e FCPE de 1 a 3 e DAS 4 a 6 e FCPE 4 ($p = 0,893$).

O terceiro fator, aqui compreendido como **gerencial**, obteve *eigenvalue* de 1,25 e explica 7,86% da variância total. Nele, agrupou-se as atividades de elaborar, negociar, gerir e fiscalizar convênios, termos de fomento, termos de colaboração, contratos, além da angariar recursos financeiros para viabilizar ações, projetos e programas da política pública. O agrupamento dessas atividades indica uma especialização de profissionais em torno dessa



função relevante para a garantia da eficiência alocativa do orçamento da política pública, bem como, o cumprimento dos prazos e das metas estabelecidas.

Na função **gerencial**, percebe-se que a mediana dos servidores nos cargos maiores é superior em relação aos demais, porém chama a atenção que um grupo de servidores que não ocupa cargos de direção teve seus scores acima do limite superior. A despeito disso, é possível perceber na análise dos dados na Figura 1 que as atribuições gerenciais também são mais frequentes em ocupantes de cargo. Entretanto, não houve diferenças estatisticamente significativa entre esses e os que não ocupam cargos de direção (tabela 03). O teste foi estatisticamente significativo ($F(3,68)$; $p = 0,000$). Porém, somente houve diferenças de média em relação aos ocupantes dos cargos de DAS/FCPE 1 a 3 e DAS 4 a 6/FCPE 4 ($p = 0,021$).

Por fim, o último fator, o **administrativo**, com *eigenvalue* de 1.030 e explicação da variância total de 6,44%. Essa função de política pública envolve tarefas operacionais, como rotinas administrativas tais como agendamento de reuniões, tramitação de processos, compra de passagens, elaboração de ofícios e memorandos. Essas tarefas administrativas envolvem atividades de recursos humanos, processos e tarefas operacionais do dia-a-dia para manter as organizações. Entretanto, não demandam capacidades específicas de políticas públicas.

Na função **administrativo**, como era previsto, a mediana foi menor para o cargo mais alto, em contraposição aos demais grupos de servidores. Apesar do teste de médias apresentar significância estatística ($F(12,477)$; $p = 0,000$), ele não demonstrou diferenças em relação aos servidores sem cargos e os ocupantes DAS 4 a 6 /FCPE 4 ($p = 0,185$) na realização da função administrativa. Para os demais grupos de comparação, DAS /FCPE 1 a 3 e DAS 4 a 6 /FCPE 4 houve diferenças estatisticamente significativa de médias (tabela 03).

Serviço Civil		Relacional	Analítico/ Controle	Gerencial	Administrativo
Sem DAS	DAS e FCPE 1-3	-0,35933657*	-0,42878558*	,06945609	-0,27755276*
	DAS 4-6 e FCPE 4	-1,22642567*	-0,47037066*	-0,18115105	0,14145873
DAS e FCPE 1-3	Sem DAS	0,35933657*	0,42878558*	-0,06945609	0,27755276*
	DAS 4-6 e FCPE 4	-0,86708910*	-0,04158508	-0,25060715*	0,41901149*
DAS 4-6 e FCPE 4	Sem DAS	1,22642567*	0,47037066*	0,18115105	-0,14145873
	DAS e FCPE 1-3	0,86708910*	0,04158508	0,25060715*	-0,41901149*

*. A diferença de média é significativa no nível 0.05.

Tabela 03: Teste de médias para as diferentes funções de políticas públicas em relação ao perfil do servidor

Fonte: Elaborado a partir da Pesquisa Capacidades Estatais para Produção de Políticas Públicas (Enap, 2018).

Os dados e análises ajudam a compreender a heterogeneidade do serviço civil no trabalho de políticas públicas, mostrando diferentes funções realizadas de acordo com o nível hierárquico. Desta forma, ajuda a compreender o funcionamento da administração pública federal no tocante a atuação dos diferentes indivíduos que nela atuam.

5. Considerações Finais

O trabalho evidenciou a heterogeneidade do serviço civil da administração pública federal direta quanto ao perfil sociodemográfico, trajetória profissional e tempo de experiência dos servidores nas políticas públicas. O texto amplia as evidências que nível de escolarização e tempo de atuação em governo (federal ou entes subnacionais) podem influenciar a ocupação de cargos. Todavia, o trabalho apontou que mulheres, pretos e pardos, apesar de serem maioria numérica da população estão sub-representados no serviço civil e nos cargos de direção da administração pública federal direta.



Reforçando os achados na literatura sobre nível de qualificação (Freire et.al, 2014), os dados da pesquisa sugerem que nível de escolaridade parece ser um preditor eficaz para ocupação de cargos no governo federal. Por outro lado, experiência no mercado privado também é um importante preditor para ocupação de cargos de direção. Não se evidenciou em quais áreas de políticas públicas e órgãos da APF essas questões se mostram mais presentes. Trabalhos futuros poderiam contribuir nesse sentido.

Tomando como base as funções/atividades de políticas que exercem, no fator relacional os resultados apontaram que quanto maior o cargo ocupado mais frequentemente as atividades deste agrupamento são realizadas. Comparado aos servidores que não ocupam cargos, esse tipo de atividade é mais coerente do ponto de vista da dispersão. Esses dados corroboram o levantamento realizado por Cavalcante, Lotta e Yamada (2018) que ressaltam a importância das atividades relacionais para o BME. Os autores endossam que a conectividade é determinante para capacidade de influenciar decisões, especialmente em áreas finalísticas de políticas públicas.

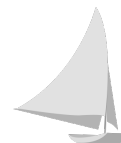
Os dados também indicaram que a burocracia de médio escalão como um todo executa mais frequentemente a atividade analítico-controle, quando comparada aos que não ocupam. No entanto, os resultados apontaram que quanto menor a posição na estrutura intermediária, mais frequente é o exercício de atividades de análise-controle. Nessa atividade, um dado relevante e não debatido na literatura do campo é a demanda de respostas aos organismos de controle necessários aos ocupantes de cargos em comissão, quando comparados aos sem cargo. De fato, há um debate na literatura brasileira sobre o excesso de controle, que amplia os custos de implementação e cria incentivos para o recuo de burocratas e custos de transação que impactam negativamente os resultados e a eficiência das políticas públicas (Filgueiras, 2018). Esse ponto pode ser ampliado em estudos futuros para melhor compreender o papel e a interferência dessa atividade na atuação dessa burocracia intermediária. No artigo, não foi possível mensurar o tempo despendido em tais atividades, mas seria uma sugestão de pesquisa para próximos estudos.

No fator gerencial, por sua vez, apesar de não haver diferença estatisticamente significativa, o médio escalão exerce mais frequentemente esta dimensão de atividade. Ademais, servidores em posição mais elevada na estrutura hierárquica exercem mais atividades gerenciais. Aqueles que ocupam cargos menores na estrutura intermediária, em muitos casos, também exercem funções administrativas – tanto quanto os que não pertencem ao médio escalão. Esse dado permite supor que grande parte dos ocupantes de cargos de DAS/FCPE 1 a 3 ainda são utilizados para reposição de força de trabalho e não necessariamente para gerencias de assessoramentos intermediários – sua função original. Pode indicar também a utilização desses cargos como forma de recomposição ou melhoria salarial. Questões que merecem maior aprofundamento analítico.

As diferentes atividades existentes sugerem a existência de diferentes estilos de fazer a política pública. Além do tipo de política apontar para níveis de importância de estilo/atores mais que outros, os resultados nos permitem sugerir que, no Brasil, a posição na estrutura hierárquica pode apontar para níveis de importância a um tipo de função mais que outra.

A despeito das quatro funções identificadas nesse estudo e das análises no tocante a diferenciação em sua execução entre os perfis de servidores quanto à sua maior ou menor execução, é importante ressaltar que não há nenhuma relação com a qualidade do trabalho executado e os resultados das políticas públicas, o que poderia ser objeto em outros estudos.

Por fim, as análises permitem apontar que há diferenças no trabalho de política entre os diferentes perfis de servidores de acordo com o cargo ocupado. O que consente indicar que existem diferenças no trabalho de políticas públicas realizado entre os ocupantes de cargos e os demais servidores da APF e que a estrutura de cargos se justifica em relação às funções realizadas.



Referências

- BRASIL. Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 dez. 1970.
- BRASIL. Lei nº 13.346, de 10 de outubro de 2016. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 out. 2016, p. 1.
- BRASIL. **Painel estatístico de pessoal**. Disponível em <<http://painel.pep.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opensoc.htm?document=painelpep.qvw&lang=en-US&host=Local&anonymous=true>>. Acesso em: 02 dez. 2018.
- CAVALCANTE, P. CAMÕES, M. e KNOP, M. Burocracia de Médio Escalão nos Setores Governamentais: Semelhanças e Diferenças. In: CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação. Brasília: ENAP, 2015.
- CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação. Brasília: ENAP, 2015.
- CAVALCANTE, P.; LOTTA, G.; YAMADA, E. O desempenho dos burocratas de médio escalão: determinantes do relacionamento e suas atividades. **Cad. EBAPE.BR**, v. 16, nº 1, Rio de Janeiro, Jan./Mar. 2018.
- ENAP. Capacidades estatais para produção de políticas públicas: resultados do survey sobre serviço civil no Brasil. **Cadernos Enap**, 56. Brasília: Enap, p. 74, 2018.
- FÁVERO, L. P.; BELFIORE, P. Análise de dados, técnicas multivariadas exploratórias. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015, p. 344.
- FREIRE, A. O. G.; KNOP, M. N. H.; VIANA, R. R.; PALOTTI, P.; CAVALCANTE, P. L. C.; CAMOES, M. R. S. Pesquisa sobre burocratas de médio escalão do Governo Federal: resultados do survey. Brasília: Enap, 2014. Caderno Enap 39.
- Freire, A.; Viana, R.; Palotti, P. Influência Sobre o Processo Decisório: O Que Explica o Protagonismo da Burocracia Federal de Médio Escalão? In: CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação. Brasília: ENAP, 2015.
- IBGE. **Estatísticas de Gênero Indicadores sociais das mulheres no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Estudos e Pesquisas - Informação Demográfica e Socioeconômica - n. 38.
- LOPEZ, F.; BULGARIN, M.; BULGARIM, K. Mudanças Político-Partidárias e Rotatividade dos Cargos de Confiança (1999-2013). In: LOPEZ, F. Cargos de Confiança no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro. Brasília: Ipea, 2015.
- LOPEZ, F. Cargos de Confiança no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro. Brasília: Ipea, 2015.
- LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C.; OLIVEIRA, V. E. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, v. 65, n. 4, p. 463-492, 2014.
- MAROCO, J. Análise Estatística com o SPSS Statistics. 6. ed. Perô Pinheiro, 2014.
- MORETTIN, P. A.; BUSSAD, W. Estatística Básica. 6 ed. São Paulo, Saraiva, 2010.
- OCDE. Avaliação da gestão de recursos humanos no governo — relatório da OCDE. Brasília, 2010.
- PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. **Características gerais dos domicílios e dos moradores 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018, p. 8.