

**ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA  
E DESENVOLVIMENTO**

***O PAPEL DA BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO NA  
IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL  
– O CASO DA INCLUSÃO PRODUTIVA RURAL DO PLANO  
BRASIL SEM MISÉRIA***

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

**ISADORA LOUZADA HUGUENEY LACAVA DELMONT**

**BRASÍLIA – DF**

**2020**

***O PAPEL DA BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO NA  
IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL  
– O CASO DA INCLUSÃO PRODUTIVA RURAL DO PLANO  
BRASIL SEM MISÉRIA***

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Aluna: Isadora Louzada Hugueneý Lacava Delmont

Orientador: Dr. Ciro Campos Christo Fernandes

**BRASÍLIA – 2020**

**ISADORA LOUZADA HUGUENEY LACAVA DELMONT**

***O PAPEL DA BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO NA  
IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL  
– O CASO DA INCLUSÃO PRODUTIVA RURAL DO PLANO  
BRASIL SEM MISÉRIA***

Dissertação apresentada ao Programa de  
Mestrado em Governança e Desenvolvimento  
da Escola Nacional de Administração Pública -  
ENAP como requisito para obtenção do título  
de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Defendida em xxx de fevereiro de 2020.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Roberto Rocha Coelho Pires, Orientador – ENAP

---

Prof. Dr. Ciro Campos Christo Fernandes – ENAP

---

Rafael D’Aquino Mafra – Ministério da Agricultura

BRASÍLIA  
2020



D359p

Delmont, Isadora Louzada Hugueney Lacava

O Papel da burocracia de médio escalão na implementação de políticas públicas no Brasil: o caso da inclusão produtiva rural do Plano Brasil Sem Miséria/ Isadora Louzada Hugueney Lacava Delmont. -- Brasília, 2021.

118 f. : il.

Dissertação (Mestrado -- Programa de Mestrado Profissional em Governançae Desenvolvimento) -- Escola Nacional de Administração Pública, 2021.

Orientação: Prof. Dr. Ciro Campos Christo Fernandes.

1. Políticas Públicas - Implementação 2. Burocracia. 3. Inclusão Produtiva Rural. 4. Plano Brasil Sem Miséria. 5. Estudo de Caso. 6. Arranjos Institucionais. I. Fernandes, Ciro Campos Christo orient. II. Título.

CDU 364:005.731

---

Bibliotecária: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230

## **AGRADECIMENTOS**

A meus filhos, minha principal fonte de força. Neles, deposito a esperança de construção de um futuro menos desigual, mais justo, mais inclusivo;

À minha mãe, Ângela, em quem me espelho, meu porto-seguro, e às minhas irmãs, Luiza e Denise, companheiras de toda hora, por todo amor e incentivo;

Aos meus amigos, família que escolhi, que tantas vezes foram ombro e colo, apoio inestimável, em especial à Ana Gabriela Sambiasi, Debora Verdi, Daniel Colombo, Janine Mello, Máira Gabriela Souza, Nikolas Mendes, Rafael Viana, Ysrael Oliveira;

Aos servidores públicos – burocratas – que diariamente, no meio, ou na ponta, colocam a mão na massa para executar políticas públicas e entregar melhores serviços à população brasileira;

Aos trabalhadores e trabalhadoras rurais, agricultores e agricultoras familiares, assentados e assentadas da reforma agrária, responsáveis por colocar diariamente em nossos pratos o alimento que produzem com suas mãos, povo que resiste e que luta incansavelmente.

## RESUMO

A presente pesquisa pretendeu averiguar como se deu a atuação dos Burocratas de Médio Escalão durante a implementação do Eixo de Inclusão Produtiva Rural (EIR) do Plano Brasil sem Miséria que, ao final do período analisado, concluiu com êxito o rol de as metas estabelecidas. Foram abordados os papéis exercidos por esses burocratas e as formas de atuação adotadas por esses atores durante a implementação do EIR, aprofundando o entendimento sobre as capacidades mobilizadas pelos Burocratas de Médio Escalão atuantes no processo.

O objetivo principal foi compreender o papel e a participação da Burocracia de Médio Escalão no processo de implementação do EIR, identificando as contribuições desse segmento da burocracia para o êxito do programa, evidenciado pelo cumprimento de suas metas.

Para tanto, lançou-se mão do estudo de caso, com a adoção de entrevistas semiestruturadas, levantamento documental e observação direta, para a coleta de dados. Foram criadas categorizações de modo a responder às perguntas da pesquisa e a construir a descrição e análise do caso objeto desse trabalho, na forma de uma narrativa que demonstra como os Burocratas de Médio Escalão operaram no seu campo de atuação.

Como resultados, o trabalho constatou uma atuação, por parte dos Burocratas de Médio Escalão, apoiada por um conjunto de competências técnicas, processuais, negociais e relacionais, mas também pelo comportamento engajado, motivado, criativo e inovador. Voltando o olhar para o cotidiano desse grupo, foi possível enxergar as características e as competências desses atores que, inseridos em arranjos institucionais que funcionaram como alicerces para o desempenho de suas funções e como espaço de conexões e de intersecções, contribuiu de maneira ativa para o êxito das ações do EIR.

## **ABSTRACT**

This research aimed to investigate how the performance of the Middle-Level Bureaucrats took place during the implementation of the Rural Productive Inclusion Axis (EIR) of the Brasil sem Miséria Plan, which, at the end of the analyzed period, successfully concluded the list of established goals. The roles played by these bureaucrats and the forms of action adopted by these actors during the implementation of the EIR were discussed, deepening the understanding of the capacities mobilized by the middle-level bureaucrats working in the process.

The main objective was to understand the role and participation of the Middle-Level Bureaucracy in the process of implementing the EIR, identifying the contributions of this segment of the bureaucracy to the success of the program, evidenced by the fulfillment of its goals.

To this end, the case study was used, with the adoption of semi-structured interviews, documentary survey and direct observation, for data collection. Categorizations were created in order to answer the research questions and to build the description and analysis of the case object of this work, in the form of a narrative that demonstrates how the Middle Ages Bureaucrats operated in their field.

As a result, the work found a performance by the Middle-Level Bureaucrats, supported by a set of technical, procedural, business and relational skills, but also by the engaged, motivated, creative and innovative behavior. Turning to looking at the daily life of this group, it was possible to see the characteristics and skills of these actors who, inserted in institutional arrangements that functioned as foundations for the performance of their functions and as a space for connections and intersections, contributed actively to the success of EIR actions.



## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Entrevistados por carreira, tipo de cargo DAS e tipo de envolvimento

Tabela 2 – Quadro de Análise

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Modelo Analítico

Figura 2 – Rota de Inclusão Produtiva do Brasil sem Miséria

Figura 3 – Arranjo Institucional do Brasil sem Miséria

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

ANA – Agência Nacional de Águas  
ASA – Articulação do Semiárido Brasileiro  
ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural  
BME – Burocratas de Médio Escalão  
BNB – Banco do Nordeste do Brasil  
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
BSM – Brasil sem Miséria  
CADÚNICO – Cadastro Único  
CGN – Comitê Gestor Nacional  
CODEVASF – Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba  
CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento  
CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura  
DAS - Direção e Assessoramento Superiores  
DGA – Diretoria de Gestão e Acompanhamento  
EIR – Eixo de Inclusão Produtiva Rural  
EPPGG – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental  
FETRAF-BRASIL/CUT – Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar  
FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura  
FBB – Fundação Banco do Brasil  
FUNASA – Fundação Nacional de Saúde  
GIA – Grupo Interministerial de Acompanhamento  
ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade  
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário  
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social  
MI – Ministério da Integração Nacional  
MMA – Ministério do Meio Ambiente  
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONG – Organização Não Governamental  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos  
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento  
PLANSAB – Plano Nacional de Saneamento  
PNATER – Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a  
Agricultura Familiar e Reforma Agrária  
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
PRONAT – Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios  
Rurais  
PRONATER – Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na  
Agricultura Familiar e na Reforma Agrária  
SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação  
SESEP – Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza

## Sumário

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>13</b>
<b>2. CONTEXTUALIZAÇÃO</b> .....	<b>14</b>
<b>3 PROBLEMATIZAÇÃO E PERGUNTAS DA PESQUISA</b> .....	<b>19</b>
<b>4 BUROCRATAS DE MÉDIO ESCALÃO, ARRANJOS INSTITUCIONAIS E CAPACIDADES ESTATAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	<b>23</b>
<b>5 PERCURSO METODOLÓGICO E OBJETIVOS DA PESQUISA</b> .....	<b>40</b>
<b>6 ANTECEDENTES DO CASO – A CONSTRUÇÃO DO BRASIL SEM MISÉRIA (BSM)</b> .....	<b>47</b>
6.1 CONSTRUÇÃO DO EIXO DA INCLUSÃO PRODUTIVA RURAL (EIR).....	51
<b>7. O CASO: A IMPLEMENTAÇÃO DO EIR</b> .....	<b>56</b>
7.1. O ARRANJO INSTITUCIONAL DO BSM .....	56
7.2. OS ARRANJOS DO EIR E SUA DINÂMICA.....	63
7.2.1. “Água para Todos” .....	63
7.2.2. “Extensão Rural e Fomento” .....	67
7.2.3. “Programa de Aquisição de Alimentos” .....	70
<b>8. ANÁLISE DO CASO - COMO ATUAM OS BUROCRATAS DE MÉDIO ESCALÃO</b> .....	<b>72</b>
8.1 COMPETÊNCIAS TÉCNICAS, PROCESSUAIS E INFORMACIONAIS .....	79
8.2 COMPETÊNCIAS RELACIONAIS E DECISÓRIAS .....	85
8.3 EMOÇÃO E VALORES .....	91
8.4 CRIATIVIDADE E INOVAÇÃO.....	95
<b>9. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES</b> .....	<b>101</b>
<b>REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO</b> .....	<b>104</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>114</b>
ANEXO I – ROTEIRO DE ENTREVISTA .....	114
ANEXO II – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....	116
ANEXO III – TABELA DE ENTREVISTAS: ENTREVISTADOS POR MÉTODO, HORÁRIO E LOCAL .....	118

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho pretende lançar luz sobre o papel e a atuação do Burocrata de Médio Escalão no sucesso da implementação das ações do Eixo de Inclusão Produtiva Rural (EIR) do Plano Brasil sem Miséria (BSM).

O EIR compunha, ao lado dos Eixos de Garantia de Renda, Acesso a Serviços e Inclusão Produtiva Urbana, o Plano Brasil sem Miséria, iniciativa intersetorial robusta cuja meta-síntese era erradicar a extrema pobreza no país. Ao final do período de quatro anos para o qual estava desenhado, conseguiu atingir todas as metas estabelecidas e retirou 36 milhões de pessoas daquela condição.

Para dar conta do objetivo proposto, o texto está dividido da seguinte forma: esta breve introdução mais 8 Capítulos. O Capítulo 2 traz uma rápida contextualização sobre o histórico recente da produção de políticas voltadas ao meio rural brasileiro, culminando no Plano Brasil sem Miséria.

O Capítulo 3 vai apresentar o objeto e problematização da pesquisa, incluindo as perguntas desenvolvidas. No Capítulo 4 – Burocratas de Médio Escalão, Arranjos Institucionais e Capacidades Estatais na implementação de políticas públicas – são apresentados os referenciais teóricos e os conceitos mobilizados que deram suporte à pesquisa. Ao Capítulo 5, coube o percurso metodológico e a definição dos objetivos da pesquisa e ao Capítulo 6 a apresentação dos antecedentes do caso. No Capítulo 7, procurou-se explicitar o processo de construção do EIR, com detalhamento das ações e dos arranjos específicos do Eixo aqui estudados.

No Capítulo 8, é feita a análise, a partir dos resultados obtidos com a pesquisa. Finalmente, o Capítulo 9 é dedicado às conclusões e recomendações.

## 2.CONTEXTUALIZAÇÃO

O Plano Brasil sem Miséria se inscreve num momento de maturidade da política social brasileira e é tido como uma experiência bem-sucedida de enfrentamento de um problema grave e complexo (IPEA, 2015; MDS, 2014; MDS, 2015; MDS, 2016; MELLO, 2018), muito embora seus bons resultados tenham sido comprometidos pela descontinuidade do Plano como um todo, a partir da mudança de governo ocorrida em 2016, e haja questionamentos e discussões acerca do potencial da sustentabilidade de seus resultados, da escala do atendimento ao público em geral, e também do público específico do Eixo de Inclusão Produtiva Rural (EIR), da ausência de instâncias de participação social, entre outros (MELLO, 2018). Em específico, o eixo da inclusão produtiva mais amplo (rural e urbana) destaca-se não apenas por representar a experiência de maior escala coordenada pelo Governo Federal e executada em parceria com os entes federados e a sociedade civil, como também por trabalhar o conjunto das ações de inclusão produtiva de forma estratégica e articulada (MDS, 2015).

Todas as metas definidas para o EIR foram alcançadas ao fim do período do Plano (MDS, 2014): 358 mil famílias receberam assistência técnica diferenciada e, dessas, 147 mil receberam recursos do fomento; foram entregues 780 mil cisternas de primeira água (consumo) e 101 mil cisternas de segunda água (produção); pelo Bolsa Verde, foram beneficiadas 72,1 mil famílias de extrativistas, assentados e ribeirinhos; 301 mil operações do PAA e 936 mil operações do Agroamigo foram realizadas com o público do BSM.

Lançado em 2011, com horizonte de término em 2014, o Plano foi uma iniciativa transversal e multisetorial, que contou com a participação de 22 ministérios<sup>1</sup> além de bancos públicos e outros órgãos e entidades além de estados, municípios, setor

---

<sup>1</sup> Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Ministério das Cidades (MCidades); Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC); Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS, coordenador do Plano); Ministério da Educação (MEC); Ministério da Fazenda (MF); Ministério da Integração Nacional (MI); Ministério do Meio Ambiente (MMA); Ministério de Minas e Energia (MME); Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA); Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP); Ministério da Previdência Social (MPS); Ministério da Saúde (MS); Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); Secretaria-Geral da Presidência da República; Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE); Secretaria de Direitos Humanos (SDH); Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR); Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM); Secretaria de Relações Institucionais (SRI).

privado e terceiro setor, tendo o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) como coordenador. A iniciativa foi fortemente ancorada na coordenação e na articulação de políticas públicas, com o objetivo principal de erradicar a extrema pobreza no Brasil. Subdividido em três grandes eixos – garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva (rural e urbana), o Plano alcançou, ao final do período proposto, todas as suas metas (MDS, 2014).

O EIR contava com um rol de ações de apoio à elevação da capacidade de produzir dos agricultores e agricultoras familiares localizados, em especial, na região do semiárido brasileiro. Marcado por extrema vulnerabilidade socioeconômica e, muitas vezes, por total abandono do Estado, esse segmento foi alvo, durante os quatro anos do Plano, de políticas de acesso à água e luz, Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER<sup>2</sup>) e fomento financeiro à produção e a oportunidades de comercialização do seu excedente produtivo.

Há poucos estudos que tenham se debruçado sobre os meandros da implementação das ações do eixo rural do BSM e como seu deu o processo de gestão, articulação e coordenação de ações, órgãos e entes federados. Esse fato, por si só, justificaria uma investigação de caráter mais abrangente no sentido de compreender o processo de implementação das políticas públicas com esse escopo e complexidade de gestão. Por outro lado, há alguns bons exemplos de trabalhos que buscaram focalizar o êxito dessas políticas na obtenção de resultados e impactos positivos sobre a redução da pobreza rural no tocante às suas dimensões de renda e inclusão produtiva.

Os estudos desenvolvidos pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI/MDS, a partir da parceria estabelecida entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o próprio MDS concluíram que, para além do êxito no cumprimento da execução físico-financeira das ações, elas foram essenciais para garantir o aumento da renda e do patrimônio das famílias atendidas e a melhoria da situação de segurança alimentar e nutricional com a ampliação e diversificação da produção de alimentos (MDS, 2015).

---

<sup>2</sup> O serviço de Ater é definido como um serviço de educação não formal, de caráter continuado, no meio rural, que promove processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização dos produtos resultantes das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive das atividades agroextrativistas, florestais e artesanais (MDS, 2014).

O relatório *OECD Economic Surveys: Brazil 2013* publicado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE reconheceu o avanço observado no Brasil no tocante à redução da pobreza e da desigualdade e o papel do Programa Bolsa Família e do Plano Brasil sem Miséria para esse resultado. O relatório apontou o Cadastro Único como instrumento essencial para o sucesso da focalização dos programas e o baixo índice de “vazamentos” observado por eles.

Em outra publicação da SAGI, que procurou se aprofundar sobre os resultados, as institucionalidades e os desafios do Brasil sem Miséria, reafirma-se que a redução da pobreza e da extrema pobreza foi alcançada por uma conjunção de fatores, tendo participação importante os efeitos diretos das ações do Plano. De acordo com a publicação, entre os anos de 2009 e 2014, a extrema pobreza foi reduzida em cerca de 60% (MDS, 2016).

Segundo Mello (2018), que analisou o efeito da chegada das ações de inclusão produtiva rural do BSM, das 3,4 milhões de famílias atendidas por alguma ação do Plano, 3,2 milhões receberam pelo menos uma das ações do EIR. Dessas, 2,8 milhões eram de agricultores familiares, 462 mil, de assentados da reforma agrária, e outras 544 mil pertenciam ao grupo de atendidos por uma ou mais ações de EIR. De acordo com os dados apontados pela pesquisa, de 2011 a 2015, a renda dos extremamente pobres rurais subiu 88%, e a dos pobres, 74%.

Paes-Sousa (2013) chamou a atenção para a existência de um esforço de otimização do uso da assistência técnica na cobertura dos programas e ações do BSM a partir, principalmente, da sintonia e complementariedade das políticas do eixo de inclusão produtiva rural. A formação ofertada pela assistência técnica, por um lado, reiterava a agenda do MDA e ampliava a capilaridade das políticas do MDS junto a um público de difícil acesso por parte do Estado.

Dois exemplos de estudos de caso encontrados corroboram os resultados do Plano. Realizados com os pescadores do Sertão do São Francisco bem como com as famílias do Território do Mato Grande, no Rio Grande do Norte, ambos relataram encontrar resultados como o atendimento às famílias com o perfil do Plano, comprovando a adequada execução a partir do recorte adotado, a percepção positiva diante das ações recebidas por parte das famílias que, na maioria dos casos, nunca havia tido contato com ações de apoio por parte do Estado e puderam melhorar a renda e suas condições de vida (RODRIGUES, 2016; SANTOS, 2017).



Viecelli, Gazolla e Marini (2017), no entanto, ao fazer o batimento do público alcançado pelas ações do BSM com aquele encontrado pelo Censo Agropecuário, encontrou um baixo percentual de acesso dos agricultores familiares aos serviços de fomento e ATER. Ainda assim, reconhecem a importância de ambas políticas. A mesma crítica é feita por Cazella *et al.* (2016), para quem o baixo alcance demonstra que, por diversas razões técnicas e de gestão, a assistência técnica não consegue estabelecer a “ponte” com o sistema de crédito produtivo, fazendo com que muitas famílias de agricultores não saiam da precária condição socioeconômica em que vivem.

A despeito das críticas pontuais encontradas sobre a baixa escala de atendimento das ações do eixo de inclusão produtiva rural frente à imensa demanda existente e a não consideração de especificidades da pobreza rural pelo BSM, como o precário acesso a terra e a recursos de microfinanças (VIECELLI, GAZOLLA, MARINI, 2017; CAZELLA *et al.*, 2011), o Plano conseguiu alcançar todas as metas propostas e produzir alterações no meio rural brasileiro, como apontado nas referências acima. Esses resultados foram demonstrados na publicação O Brasil sem Miséria (MDS, 2014), que se debruçou de maneira minuciosa sobre eles, pontuando os sucessos, mas também os percalços da implementação, deixando, ainda, desafios colocados para uma agenda futura de enfrentamento à pobreza.

O atingimento das metas desenhadas não é um fato a ser desprezado, especialmente no contexto brasileiro, marcado por grandes desigualdades regionais, por problemas de coordenação colocados pelo pacto federativo e pela insuficiência de recursos para fazer frente a problemas estruturais e complexos. A proliferação de planos e programas de duração insuficiente, com metas modestas e/ou baixo apoio político-institucional também é um traço característico comum dos governos que se seguiram à redemocratização. Vários exemplos nesse sentido podem ser citados.

O Plano Nacional de Saneamento – PlanSab, lançado em 2013, que tinha como meta a universalização dos serviços de água e esgoto em 2033, segue sendo rediscutido<sup>3</sup>. O Programa Territórios da Cidadania, que congregava ações de vários ministérios para a superação das desigualdades no meio rural, e pode ser visto como antecedente do

---

<sup>3</sup> Governo admite não ser possível atingir metas de saneamento até 2033. **ÉPOCA Negócios**. 17 mar 2017. Disponível em: <<https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2017/03/governo-admite-nao-ser-possivel-atingir-metas-de-saneamento-ate-2033.html>>. Acesso em: outubro de 2018.

Total de R\$304 bi seria necessário até 2033 para metas em saneamento. **Valor Econômico**, São Paulo, 27 Fev 2018. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/brasil/5349677/total-de-r-304-bi-seria-necessario-ate-2033-para-metas-em-saneamento>>. Acesso em: outubro de 2018.

BSM, também experimentou várias dificuldades de execução, mesmo contando com o apoio político do Presidente Lula (FAVARETO, 2010) O Plano Brasil Maior, voltado para o aumento dos investimentos no setor industrial, e o Plano Nacional de Segurança Pública, lançado no auge da crise dos presídios, ficaram longe do cumprimento de suas metas<sup>4</sup>.

É inegável, portanto, a relevância do atingimento das metas e o seu reflexo em melhores condições de vida e produção do público beneficiário, mesmo que, como veremos adiante, tenham ocorrido problemas na sustentabilidade desses efeitos. No entanto, o cumprimento das metas, por si só, é limitado para explicar a atuação bem-sucedida do EIR. O Eixo apresenta características de implementação que merecem ser vistas e compreendidas em maior profundidade bem como a ação de atores estratégicos, a Burocracia de Médio Escalão.

---

<sup>4</sup> Desoneração da folha de pagamento não gerou empregos, diz Ipea. **EXAME**, 29 jan 2018. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/economia/desoneracao-da-folha-nao-gerou-empregos-diz-ipea/>>. Acesso em: outubro de 2018.

Um ano de Plano Nacional de Segurança Pública: deficiências e pouca mudança. **Portal TCU**, 2018. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/um-ano-de-plano-nacional-de-seguranca-publica-deficiencias-e-pouca-mudanca.htm>>. Acesso em: outubro de 2018.

### 3 PROBLEMATIZAÇÃO E PERGUNTAS DA PESQUISA

Que fatores e elementos explicam o sucesso de um plano, política ou programa? Em que medida o desenho de uma política pública (ou programa) contribui para o seu êxito? Até que ponto “entrar” na agenda prioritária do governo garante o sucesso de uma política pública?

É importante reconhecer a relevância da formação da agenda no caso do Brasil sem Miséria, visto que dela decorreu a priorização política do Plano, o que permitiu colocar as ações do BSM e do EIR, conseqüentemente, em condição de prioridade para a execução, garantindo, assim, recursos orçamentários, financeiros e humanos suficientes e adequados para dar conta da meta ambiciosa no período estipulado.

O ingresso na agenda, contudo, foi acompanhado de mudanças importantes na forma de organização do governo para garantir a coordenação do Plano e que permitiram atribuir ao MDS o papel de coordenador estratégico. Essa é uma inovação na forma de gestão e coordenação de políticas intersetoriais, já que o modelo tradicional de núcleo de governo é caracterizado pela coordenação a partir de órgãos centrais e/ou estratégicos reconhecidos e ocupantes de uma posição hierárquica superior aos demais, ou competência específica de coordenação junto aos demais ministérios, como a Casa Civil, ou o próprio Ministério do Planejamento (MELLO, 2018b).

A meta de superação da pobreza por meio da articulação de ações de diferentes tipos e órgãos demandava enfrentar complexidades na gestão, coordenação e implementação (MELLO, 2018a), passando pela exigência do domínio de capacidades de diversos tipos, multiplicidade de atores, necessidade de articulação intersetorial, solução de controvérsias, demanda por agilidade na execução, e tantos outros. Como apontam Oliveira e Lotta (2015, p. 136) “a intersetorialidade por si só leva à necessidade de uma atuação articulada entre diferentes organizações, e quem produz essa articulação é a burocracia de médio escalão de diferentes ministérios”.

Todo esse processo foi permeado pela atuação destacada de um segmento da burocracia que se insere nos espaços de entrelaçamento técnico-político, sendo capaz de atuar de maneira diligente, propositiva e resolutive, ora atuando para destravar a execução no campo mais operacional da implementação, ora se posicionando ativamente para assessorar de maneira qualificada e determinante os decisores do alto

escalão e dirigentes políticos.

Como veremos, vários são os momentos em que essa atuação ocorreu ao longo da implementação do EIR. A Burocracia de Médio Escalão das equipes dos ministérios responsáveis pelas ações do eixo participava desde a discussão de suas metas, cujos responsáveis, em última instância, eram os membros do alto escalão, filtrando as demandas advindas desse grupo, como também negociando com os órgãos de controle e os ministérios responsáveis pelo orçamento do governo. Isso aconteceu, por exemplo, no caso das metas de cisternas para abastecimento de água para consumo e para produção do “Água para Todos”.

Os BME estavam distribuídos nos ministérios executores das ações que compunham o EIR e na rotina de sua implementação, ora de maneira totalmente focada, quando seu trabalho era dedicado especificamente a essa função, ora dividindo suas tarefas com outras atribuições, como era o caso de alguns burocratas ocupantes de cargos de DAS 4 e 5.

O Burocrata de Médio Escalão se posiciona, como o conceito sugere, entre o que poderia ser chamado de baixo escalão, caracterizado pelos trabalhos operacionais necessários e fundamentais, mas mezinhos e rotineiros, e também pelo burocrata de nível de rua (ou funcionários do chão de fábrica), responsáveis por executar a política na ponta, onde o relacionamento da burocracia se dá de maneira direta e próxima ao beneficiário da política; e o alto escalão, estrato de natureza mais política do que técnica, tomador de decisão e responsável, em última instância, pela política e suas metas (PIRES; LOTTA; OLIVEIRA; 2018; CAVALCANTE; LOTTA, 2015).

Trabalhos recentes (CAVALCANTE; LOTTA, 2015; PIRES, 2018.) procuraram explorar as características da Burocracia de Médio Escalão, seu perfil e atuação no âmbito da implementação de políticas públicas na história recente. Os achados apontam para um grupo de burocratas cujas capacidades vão desde saber como estabelecer articulação entre atores de diferentes entes e origens, resolver controvérsias e negociar consensos, até solucionar entraves burocráticos e encaminhar soluções com base em conhecimento técnico e leitura política do contexto.

Essa pesquisa pretende lançar luz sobre o trabalho dos BME como operadores da política pública, dimensão muitas vezes negligenciada da sua atuação (PIRES; LOTTA; OLIVEIRA; 2018) e também sobre as percepções que essa burocracia possui do papel que exerce sobre os próprios resultados da política. A perspectiva adotada aqui, portanto, ancora-se na premissa de que os indivíduos importam e de que a atuação

formuladora, articuladora e negociadora da Burocracia de Médio Escalão no processo das políticas públicas é elemento fundamental para a compreensão dos resultados e impactos da ação do Estado. A complexidade, as características e a natureza das políticas e organizações podem produzir ou impulsionar diferentes formas de atuação da Burocracia de Médio Escalão, o que torna imprescindível que eles sejam capazes de compreender e se posicionar no ambiente institucional em que operam.

O foco desse trabalho se voltará para o “caldo” de decisões, conflitos, compromissos, negociações, pactuações e repactuações, rede e inter-relações características da implementação bem como para compreender e ressaltar o papel exercido pelo BME em toda essa operação, desde o início da execução até o atingimento das metas do eixo de inclusão produtiva rural.

Mesmo com muitos avanços nas pesquisas, especialmente com os estudos sobre implementação, os burocratas são atores ainda pouco explorados nessa literatura. Observar como operam e agem na produção das políticas pode dar pistas importantes para se compreender o funcionamento das organizações estatais para além das conformações institucionais e estruturais formais, “privilegiando as interações e relações que se estabelecem entre os atores diversos (estatais e não-estatais) envolvidos no dia a dia das políticas.” (PIRES, 2015, p. 179).

Optou-se, aqui, por realizar um estudo de caso da implementação das ações do EIR e a atuação e papel, nesse contexto, de um ator específico no empreendimento da ação estatal, por entender que os elementos que caracterizam o eixo bem como os resultados bem sucedidos observados num curto espaço de tempo, diante das complexidades colocadas para sua formulação e execução, devem ser estudados e compreendidos contribuindo para o entendimento desse segmento da burocracia e o reconhecimento da importância do seu papel. Esse papel se explicita numa ação estatal emergente, caracterizada pela uma atuação intersetorial, baseada em esforço conjunto e coordenado de diversos atores para atender a demandas complexas, como, no caso do EIR, a redução da pobreza rural por meio da inclusão produtiva de agricultores e agricultoras familiares pobres e extremamente pobres.

Como visto, o alcance de políticas de desenvolvimento rural e de apoio à população pobre do meio rural, apesar dos resultados positivos e crescentes observados a partir de 2003, com a ação deliberada do Estado no sentido de incluir esse segmento como público alvo de políticas de Estado, se mostrou insuficiente para chegar no núcleo

duro da pobreza rural e promover alterações concretas na sua renda e na sua qualidade de vida. Foi preciso um esforço de compreensão das razões pelas quais não se conseguiu atender à parcela mais marginalizada e distante da ação do Estado para que fosse possível construir um desenho de política e um arranjo de implementação que pudesse concretizar as políticas do EIR. O arranjo institucional opera, acreditamos, como um alicerce sobre o qual se dá a atuação dos burocratas e, num movimento de retroalimentação, essa atuação serve para enriquecer o arranjo no sentido de que ele contribua para a implementação da política.

Assim, pretende-se responder às seguintes questões:

1. Como a atuação da Burocracia de Médio Escalão contribuiu para o êxito da política de inclusão produtiva rural, no contexto da implementação do EIR?
2. Quais os papéis exercidos por esses burocratas e que formas de atuação adotaram durante a implementação do EIR?
3. Como se desenvolveu a implementação do EIR e que dificuldades e problemas foram enfrentados com a atuação decisiva desses burocratas?
4. Que capacidades a Burocracia de Médio Escalão mobilizou e foram importantes para o desempenho do seu papel na implementação da política?

## 4 BUROCRATAS DE MÉDIO ESCALÃO, ARRANJOS INSTITUCIONAIS E CAPACIDADES ESTATAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O objetivo do presente capítulo é apresentar o referencial teórico mobilizado para dar suporte à pesquisa. Em síntese, serão apresentados o perfil, as características e capacidades do BME e como se dá sua atuação no âmbito de um arranjo institucional na implementação de um programa complexo e intersetorial. Para tanto, traremos a abordagem teórica acerca dos arranjos institucionais bem como da construção das capacidades estatais com detalhamento acerca de como a literatura enxerga o segmento da Burocracia de Médio Escalão.

Numa visão clássica do ciclo de políticas públicas, as etapas se dão de maneira racional e confere-se um peso maior à etapa inicial, de formulação da política. Assim, um bom desenho determinaria o resultado satisfatório da política. A implementação seria a mera execução de passos pré-determinados para se atingirem as metas (SILVA; MELO, 2000). Essa visão é bastante sedutora e, à primeira vista, parece funcionar para explicar o sucesso do atingimento das metas do Plano Brasil sem Miséria, no caso do seu eixo rural. Afinal, houve a decisão de agenda, desde o primeiro momento de governo, ou mesmo antes, no projeto de governo apresentado durante a campanha presidencial do primeiro governo da Presidente Dilma Rousseff.

De acordo com a Teoria dos Fluxos Múltiplos, de Kingdon, a convergência de três fluxos relativamente independentes explica por que certos temas vão para a agenda de decisão: o fluxo de reconhecimento do problema, o da formulação de soluções (policy), e o da política (politics). Ou seja, para um problema entrar na agenda é determinante o processo político, que tem dinâmica própria, e as soluções, frequentemente propostas por especialistas da comunidade técnico-científica são selecionadas a partir de critérios de viabilidade técnica, financeira e política (KINGDON, 1995). A conjunção desses três fluxos (problems, policies e politics) abre a chamada “janela de oportunidade” (policy window) para que uma questão entre na agenda de decisão, sendo necessária, ainda, a atuação dos empreendedores de política (KINGDON, 1995).

No caso do BSM, esses três fluxos convergiram. Houve o reconhecimento do problema – extrema pobreza – soluções foram levantadas a partir de diagnósticos e da competência técnica dos atores envolvidos; havia o reconhecimento de diversos setores da sociedade acerca da importância do enfrentamento do problema; e, finalmente, o processo político desempenhou seu papel. A janela de oportunidade deu-se no momento da posse da Presidenta Dilma, principal empreendedora da política, figura que concentrava, naquele momento, apoio público e político, condição de governabilidade e ambientes político, econômico e institucional favoráveis. Esse reconhecimento, contudo, parece não ser suficiente para explicar os resultados bem-sucedidos da implementação do EIR.

O EIR, e o BSM como um todo, foi a solução encontrada para o enfrentamento da miséria entendida muito além da questão da renda, mas como fenômeno multidimensional e multifacetado. Tratava-se, portanto, de um processo de implementação muito complexo, demandando a integração e articulação de várias ações e órgãos, implicando a construção de arranjos de implementação capazes de dar conta de toda essa complexidade. Esses aspectos serão abordados de maneira mais detida nos Capítulos 6 e 7.

Nossa hipótese é a de que a atuação de um segmento específico da burocracia, agindo de maneira motivada, engajada, comprometida e inovadora, no âmbito de arranjos institucionais construídos para dar conta da implementação das ações do Eixo de Inclusão Produtiva Rural, acabou por engendrar capacidades no nível da organização que influenciaram o sucesso da política.

Essa atuação característica da Burocracia de Médio Escalão foi essencial para produzir os efeitos bem-sucedidos do EIR. Esses atores são responsáveis por colocar em marcha as decisões tomadas nos níveis mais estratégicos, também participando das decisões, formulando, de maneira conjunta criando formas inovadoras de operar e retroalimentando todo o processo.

Cabe pontuar que muitas capacidades estatais já estão colocadas a priori, como é o caso da própria burocracia, o orçamento público, os sistemas de informação. Mas os arranjos, e a Burocracia de Médio Escalão atuando nesse processo, acabam por ampliar as capacidades existentes, produzindo os efeitos positivos que observamos.

Não existe um corpo teórico consolidado acerca da Burocracia de Médio Escalão. É um conceito, uma perspectiva, parte de um campo relativamente novo de pesquisa, que tem se ampliado no Brasil a partir de contribuições importantes de autores como Pires,



Lotta e Oliveira (2018), Cavalcante e Lotta (2015), Pires (2015), Lotta e Vaz (2015) e que adotamos buscando compreender a atuação desse segmento no processo de implementação de uma vertente da política de inclusão social rural, focalizando as ações do Eixo de Inclusão Produtiva Rural do Brasil sem Miséria.

A figura a seguir, extraída de Gomide e Pires (2014a) apresenta o modelo analítico desse autor para demonstrar essas relações: como o arranjo institucional opera para produzir resultados por meio da construção de capacidades estatais. Iremos colocar a lente em um dos elementos desse modelo, a Burocracia de Médio Escalão, pois concordamos com Oliveira e Abrucio (2018, p.212), para quem “o papel dos funcionários de médio escalão na implementação e no sucesso de políticas públicas é crucial”.

Figura 1 – Modelo Analítico



Fonte: GOMIDE, PIRES (2014b)

Nossa suposição é a de que o trabalho específico e característico desse segmento – comprometimento, engajamento, inovação, criatividade – aliado às competências técnicas e relacionais que possui na interpretação das informações e no apoio à tomada de decisão pelo alto escalão é capaz de adaptar os rumos, enriquecer a política, redesenhar decisões estratégicas e possibilitar a execução da política de maneira efetiva ao mesmo tempo em que promove alterações nos próprios arranjos institucionais desenhados para cada uma das ações do EIR.

Por outro lado, a Burocracia de Médio Escalão é tipicamente não executora de ações públicas, mas altamente capaz de influenciar a execução da política na ponta, no

nível de rua. A qualidade da relação estabelecida entre essa burocracia e os agentes implementadores e os canais de comunicação criados e mantidos para a transferência das informações entre os diversos níveis são fatores que acreditamos contribuir para o aprimoramento da política e sua efetiva execução.

A abordagem racional-positivista adotada nas análises de políticas públicas durante o início do século XX buscava se aproximar do método científico para explicar o processo de produção das políticas, como se os problemas públicos pudessem ser resolvidos seguindo um método essencialmente técnico e racional, pré-estabelecido, iniciando com uma análise minuciosa da questão, a decomposição de problemas em suas menores unidades e a indicação da solução ou curso de ação mais eficiente possível, como se houvesse leis gerais aplicáveis a fenômenos sociais (CAPELLA, 2015).

As críticas que se seguiram a essa abordagem, nos anos posteriores, tinham como argumento central o papel da linguagem e das ideias no campo da produção de políticas públicas. Autores como Majone (1989) e Stone (1989; 2002) (*apud* CAPELLA, 2015) vão procurar demonstrar que é preciso ir além das dimensões de poder e interesse para compreender o policy-making. Os atores públicos se utilizam do discurso e da argumentação ao longo de todo o processo para buscar convencimento e adesão dos demais atores envolvidos às suas ideias e visão da política. Como sintetizam Durnova, Fischer e Zittoun (2016): “a linguagem é, portanto, não só um instrumento que permite a interação, mas também um instrumento de poder (p. 90, tradução nossa).

Esse novo momento no campo da análise das políticas públicas impulsionou a criação de teorias e abordagens sintéticas (CAPELLA, 2015) para compreensão do processo que passaram a incorporar a influência daqueles elementos – valores, crenças, ideias – na construção das políticas. Assim, as Teorias dos Fluxos Múltiplos, do Equilíbrio Pontuado e do Modelo das Coalizões de Defesa estavam preocupadas em dar respostas sobre como os problemas públicos entram na agenda e como e por que ocorrem mudanças nas políticas públicas (BARCELLOS, 2015). Havia, portanto, uma ênfase no momento da elaboração e desenho, sugerindo a relevância da questão política do *policy-making* (BARRET, 2004) e dos atores políticos mais diretamente responsáveis por essa etapa. O período de implementação era visto como mera etapa administrativa a ser seguida, em que o processamento era feito de maneira *top-down*.

No início da década de 70, Pressman e Wildavsky contribuíram para o avanço

do debate sobre implementação de políticas públicas que estava se dando naquele momento e puseram em questionamento a ideia de que a mera priorização de um programa garante a produção dos resultados esperados (PIRES, 2015). Para os autores, a implementação de um projeto federal de larga escala, pode ser bastante difícil, mesmo que se consiga assegurar recursos e garantir prioridade, pois ao longo desse processo as políticas sofrem interferências capazes de alterar os rumos e os resultados pretendidos (PRESSMAN, WILDAVSKY, 1984).

O livro de Pressman e Wildavsky (1984) inaugurou um novo momento na literatura de análise de políticas públicas. O campo de estudos surgiu a partir das frustrações com o fraco desempenho de algumas políticas públicas mirou o processo de implementação e a tentativa de superar as avaliações que levassem em consideração apenas os binômios meta-entrega e planejado-resultado. A “aposta”, por assim dizer, dos pesquisadores é a de que haveria naquele período compreendido entre o desenho e o resultado da política uma série de transformações, mudanças de rumo e novas decisões que levariam aos efeitos divergentes dos esperados.

Como argumentam Gomide e Pires (2014), o processo de estabelecimento de uma política pública compreende todo o conjunto de decisões e ações desempenhadas entre seu lançamento e a obtenção dos seus resultados, incluindo a execução, as formulações e reformulações bem como a constante tomada de decisão.

Lindblom (1959), por sua vez, propugnando a abordagem incrementalista, argumenta que as diferentes fases do processo decisório não teriam necessariamente um fim ou um princípio (SOUZA, 2006). Sua crítica passava por contrapor ao pensamento de que técnicas sofisticadas de cálculo, aliadas à racionalidade, seriam o caminho para a definição do que seria a melhor escolha em termos de ação para o enfrentamento de algum problema público, a ideia de que “em contextos democráticos marcados por uma pluralidade de participantes nos processos políticos, uma abordagem ‘racional’ para o estudo das políticas públicas é quase inútil do ponto de vista analítico” (DAHL e LINDBLOM *apud* BARCELOS, 2015, p. 4).

Indo além, Lindblom (1959) incorporou à discussão variáveis como as relações de poder, o papel das burocracias e dos grupos de interesse. Da mesma forma, como diz Subirats (2006, p. 119), “é no processo de implementação dos programas de atuação pública que resulta mais clara a influência da burocracia sobre o conteúdo e o alcance de tais programas”.

Se é na implementação que estão as chaves para compreender os resultados

de uma política e é nessa fase do processo em que se pode verificar de forma mais evidente o impacto da atuação do burocrata sobre ela, há que se aprofundar o entendimento de como se dá essa atuação.

A denominada “virada argumentativa” possibilitou a emergência de uma nova maneira de se empreender a avaliação de políticas públicas, com foco nos meandros da implementação e nas ações e significados da política, centrando, portanto, a análise na “leitura” e interpretação desses. Esse movimento priorizava as ideias – narrativas, argumentos e persuasão – na análise de políticas públicas, a partir da década de 90 (CAPELLA, 2015).

Nas palavras de Capella (2015):

Considerando as ideias como crenças, valores, visões de mundo ou entendimentos compartilhados, a literatura especializada aponta que a disputa sobre as ideias está no centro do processo de produção de políticas públicas. Os autores que destacam o papel das ideias enfatizam a centralidade do discurso, da interpretação, da representação simbólica, entendendo que a produção de políticas se aproxima mais do processo de argumentação do que de técnicas formais de solução de problemas. (p. 240).

Ou seja, não se pode entender a política a partir de uma lógica meramente racional, como se fosse possível definir os meios mais eficientes para se atingir os objetivos traçados. Como afirmam Moretti e Melo (2017, pg.43-44), “as políticas públicas têm natureza argumentativa e, ainda quando se valem de métodos que postulam caráter científico para apreender fenômenos, devem ser analisadas em termos da linguagem que empregam para construir visões.”

A literatura passou, então, a olhar para o papel desempenhado durante a implementação por alguns atores até então ignorados, como aponta Pires (2009), nas análises. Num primeiro momento de desenvolvimento dos estudos nesse campo, as pesquisas se voltaram para a compreensão da atuação dos chamados burocratas de nível de rua, tendo em vista o alto grau de discricionariedade de que dispõem no desempenho cotidiano do seu trabalho, mesmo diante da existência de regras e normas organizadoras da política definidas, quase sempre, no topo do escalão. Nesse sentido, o trabalho de Lipsky (1980) é o de maior relevância.

Lipsky (1980) chamou a atenção para a discricionariedade em que operam os burocratas que lidam cotidianamente com a implementação da política na ponta e estão em contato direto com os cidadãos, sendo pressionados por eles, inclusive. Na visão do autor, as ações dos burocratas de nível de rua, assim chamados por ele, configuram, em

boa medida, as próprias políticas públicas providas pelo governo. E a necessidade de olhar para o trabalho desempenhado por eles se faz ao se reconhecer que a maneira como esses profissionais emitem sanções ou entregam benefícios estrutura e condiciona a vida dos cidadãos.

Em seguida, passou-se a investigar a atuação dos burocratas situados entre os agentes políticos do topo e aqueles responsáveis por operacionalizar a política na “ponta” numa tentativa de compreender os meandros desse processo e os fatores que levam (ou não) ao alcance dos resultados das políticas, mas agora, chamando a atenção para a participação do gestor ou gerente de nível médio (FLOYD; WOOLDRIDGE, 1992; CURRIE; PROCTER, 2005; JOHANSSON, 2012; HOWLETT, 2011) no ciclo de produção e operação das políticas.

Esse ator já foi apontado pela literatura especializada como uma “*missing variable*” do processo de produção de políticas públicas (HOWLETT, 2011), tendo sido deixado de lado da agenda de pesquisa por bastante tempo (JOHANSSON, 2012). Para Howlett (2011) esses profissionais, agindo de maneira coletiva, são a variável faltante nos estudos de política pública, e seu papel no processo deve ser distinto e ser, ao menos, tão relevante aos de outros autores no tocante ao seu impacto sobre os resultados da ação pública. Howlett (2011) buscou, ainda, contrapor, em sua pesquisa, a visão dominante que enxerga a burocracia como incompetente e resistente a mudanças.

Essa burocracia desempenha outras funções além daquelas típicas de administração, como o pensamento analítico e a ação. Seu papel poderia ser definido a partir de três dimensões analíticas: interpessoal, informacional e decisória. Como sugere a primeira dimensão, aqui se colocam as capacidades de relacionamento interpessoal do BME, com seus superiores, subordinados e pares.

A dimensão informacional refere-se “ao papel dos gerentes na recepção, sistematização e disseminação de informações relevantes para a organização”. Por fim, a dimensão decisória relaciona-se ao caráter empreendedor e negociador do burocrata, cujas habilidades o permitem “lidar com conflitos e alocar recursos estrategicamente” (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2015, p. 32).

Em sua conclusão sobre a atuação da Burocracia de Médio Escalão inserida na implementação de programas como o Bolsa Família, Bolsa Verde e o próprio PAC, Lotta e Cavalcante (2015), encontraram, em todos os casos estudados, relatos acerca da importância das redes relacionais promovidas por esse grupo para ascensão aos

cargos ou para convocação de equipes. O recrutamento ou escolha de um determinado profissional, segundo os autores, combinaria a valorização de um conhecimento mais técnico acerca do conteúdo da política, ou mesmo de gestão, com a participação nessas redes de relacionamento, que se constroem, em grande medida, a partir do compartilhamento de determinados valores.

Como apontaram Freire, Viana e Palotti, (2015), ainda que a ação dos Burocratas de Médio Escalão esteja moldada pelas normas e procedimentos institucionais, eles detêm autonomia para interpretá-las e aplicá-las no processo de implementação. A grande habilidade do burocrata do médio escalão seria a de, justamente, lançando mão de sua experiência e vivência prévia na burocracia, transpor para o concreto a intenção ainda genérica do agente político e formulador inicial da política, engendrando a implementação.

Os Burocratas de Médio Escalão são atores capazes de influenciar o processo político de produção das políticas públicas a partir de suas próprias capacidades. Howlett (2011) argumenta que para isso, os gerentes precisam conhecer o processo político, incluindo o conhecimento da própria dinâmica e papel desempenhado pelos atores chaves, além de uma habilidade mais analítica que os permitam estabelecer diagnósticos da situação e elaborar estratégias apropriadas para lidar com cada uma delas.

A esse respeito, Subirats (2006) descreveu que o papel da burocracia se centra na sua capacidade de mobilizar e processar a informação advinda das mais diferentes fontes, grupos de interesses e organismos sociais com quem mantem contato e se relaciona. Ademais, segundo Subirats *et al.* (2008, p. 13), “o conteúdo e as características institucionais de uma ação pública são o resultado das interações entre as autoridades público-administrativas e os grupos sociais que causam ou sofrem os efeitos negativos de um determinado problema coletivo”.

Desse modo, esse conjunto de interações firmadas vão permitir a produção de “acordos e encaminhamentos com agilidade e rapidez, por parte de profissionais que também exibem capacidade de engajar nas discussões mais técnicas de gestão dos projetos” (CAVALCANTE; LOTTA, 2015, p. 19).

A defesa de alternativas, definida como a persistente e persuasiva atuação da comunicação de opções estratégicas para o alto escalão, emerge como uma importante função estratégica dos gerentes de hierarquia média. Sua atuação é influenciada tanto pelos objetivos estratégicos determinados para a sua organização, traduzindo-os em

planos de ação, quanto pelos seus objetivos individuais.

Ele tanto vai buscar influenciar as decisões no nível mais estratégico, como traduzir as expectativas e anseios do alto escalão para os níveis mais baixos. Para tanto, precisam desenvolver interações com seus subordinados no sentido de garantir a complacência para a implementação do que foi pensando e desenhado pelo alto escalão. É o que Huising e Silbey (2011) denominam “governar o *gap*” existente entre as regras e a possibilidade real de aplicação.

As autoras encontraram alguns padrões de práticas levadas a cabo por esses atores os quais mobilizam para exercer esse gerenciamento: narração das expectativas existentes, questionamento das regras e práticas, sintetização do aprendizado e elaboração de acomodações pragmáticas que permitem adaptar as regras gerais aos contextos locais.

No entanto, como destacam Lotta, Pires e Oliveira (2015), os autores consideram que para que esse processo seja bem-sucedido, deve haver, simultaneamente, a existência de um ator externo cobrando resultados e transparência e a garantia de alguma flexibilidade para adaptar as regras. Em outras palavras, o BME precisa atuar com algum nível de discricionariedade.

E justamente nesse ambiente de discricionariedade, o burocrata ganha campo para exercer a criatividade. Diferenciando esse ator daquele descrito por Kingdon (1995), o chamado “empreendedor de política pública” ou “*policy entrepreneur*”, Hassenteufel e Zittoun (2014), ao adotarem uma perspectiva centrada no ator da política pública, vão apontar para os aspectos criativos que o caracterizam. Para os autores, ao selecionar, traduzir, recombinar e impor suas próprias ideias, esses atores vão desempenhar um papel genuinamente criativo e construtivo. A discricionariedade a que o Burocrata de Médio Escalão está sujeito, mesmo estando constrangido por um conjunto de regras que conformam sua atuação pública, contribui para que ele seja criativo e indutor da implementação.

Ao mesmo tempo, a discricionariedade oferece a possibilidade de os gestores desenvolverem métodos de negociação que levariam ao alcance da efetividade das políticas. Lotta, Pires e Oliveira (2015, p. 45) lembram que Johansson conclui que: “há certos tipos de agentes envolvidos com a implementação que atuam como gestores de negociação, especialmente quando há políticas fragmentadas e que envolvem múltiplos stakeholders.”

Certos cargos requerem que os burocratas se tornem negociadores entre stakeholders, e é sua capacidade de negociação, somada à escolha e uso dos instrumentos de política adequados para cada caso com as diferentes agências e interesses, que permite à política ter resultados (WINTER, 2012).

Os estudos conduzidos por Floyd e Wooldridge (1992) sobre o papel dos *middle managers* nas organizações também nos ajuda na compreensão da atuação dos Burocratas de Médio Escalão do governo federal. Segundo eles, esses atores têm o potencial para remodelar o pensamento estratégico da organização por meio da proposição de iniciativas que divergem daquelas usualmente consideradas.

Adaptando essa visão para a realidade da implementação de políticas públicas, percebe-se o envolvimento do BME não somente na transmissão das informações para o alto escalão como também no processo de tomada de decisões para adaptação da política durante a implementação de modo que se torne possível sua execução. Assim, o BME seria uma espécie de espinha dorsal da burocracia, sustentando-a e garantindo seu funcionamento. Nas palavras dos autores:

Tradicionalmente, os gerentes médios não foram considerados parte do processo estratégico, exceto na provisão de informações e direcionamento da implementação. A teoria contemporânea e descrições sugerem, no entanto, que os gerentes médios regularmente tentam influenciar a estratégia e quase sempre criam o ímpeto para novas iniciativas. (FLOYD; WOOLDRIDGE, 2015, p. 153, tradução nossa).

Como observam Lotta, Pires e Oliveira, para Floyd e Wooldridge (2015, p. 36):

A Burocracia de Médio Escalão participa não apenas do “fazer”, mas também do “pensar” as estratégias de atuação da organização e/ou desenho da política pública. Assim, quando divergem do alto escalão, priorizam alternativas que individualmente consideram as mais apropriadas e/ou importantes, ao passo que, quando estão alinhados, atuando de maneira integradora, são capazes de sintetizar todas as diretrizes da política, transformando-as em ação institucional. No que diz respeito à sua relação com a burocracia de nível de rua, permitem adaptações locais justamente quando discordam da posição defendida pela política; ou implementam estratégias determinadas por ela no que diz respeito à atuação desejada da burocracia implementadora.

O Burocrata de Médio Escalão é, portanto, aquele que desempenha além dos papéis técnico-gerenciais, os técnico-políticos. São os burocratas implementadores e seu papel dependerá da posição ocupada no “desenho institucional das políticas e,



portanto, na cadeia de atores entre a formulação e a implementação” (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2018, p. 33).

Na mesma linha, Pires, Lotta e Oliveira (2018, p. 17) buscaram sustentar que “o lugar particular que cada corpo burocrático ocupa na estrutura decisória e de gestão faz diferença”, rompendo, portanto, as clássicas visões institucionalistas ou gerencialistas.

O olhar mais aproximado para os meandros da implementação contribuiu para a criação da noção de *policy work*, que seria o conjunto daquelas atividades executadas pelos burocratas durante o processo de formulação e implementação de políticas públicas e que engloba um conjunto de funções, desde as mais analíticas até as de negociação e coordenação (SAGUIN *et al*, 2018). Esses indivíduos elaboram análises formais, notas técnicas, documentos, gerenciam as demandas do processo político e, acima de tudo, como apontam Colebatch, Hoppe e Noordegraaf (2010), interagem com outros atores envolvidos na política. Há um componente importante de coordenação e interação com outros atores (*stakeholders*), governamentais ou não-governamentais, bem como a gestão de demandas frequentes do processo político.

O *policy work* vai tratar, portanto, de como a burocracia coloca a política em ação, do trabalho diário dos burocratas no desenvolvimento das políticas, e que está fortemente baseado nas interações com membros de outros setores interessados e por elas impactado (COLEBATCH; HOPPE; NOORDEGRAAF, 2010).

De acordo com Colebatch, Hoppe e Noordegraaf (2010), o *policy analyst* foi treinado para desenvolver habilidades relacionadas tanto à definição do problema quanto à solução de problemas enfrentados durante e o processo de implementação (*decision-making*). Esse profissional possui, portanto, as habilidades necessárias para a execução do ciclo da política pública, pois é capaz de iluminar o problema, estabelecer alternativas de ação e identificar as melhores soluções (COLEBATCH, HOPPE e NOORDEGRAAF, 2010; PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984).

Essa perspectiva, como explicam Saguin *et al.* (2018, p.3, tradução nossa), permite reconhecer que a atuação individual desses agentes também contribui para os resultados das políticas, pois a forma como eles definem seu trabalho tem sido identificada como igualmente importante nas alterações institucionais por que passam as políticas.

Não se identifica na burocracia brasileira o *policy analyst* tradicional, tal como estudado por Colebatch, Hoppe e Noordegraaf (2010). Propomos, contudo, fazer uma

aproximação desse profissional com aqueles burocratas pertencentes às carreiras do chamado ciclo de gestão, em especial os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGGs (KOGA; FERNANDES; VIANA, 2017), cuja presença é fortemente percebida em ministérios setoriais, em espaços privilegiados de coordenação e decisão.

Quando das discussões acerca da instituição de uma carreira de gestores governamentais, como a de EPPGG, era premente a intenção de se criar um núcleo estratégico de governo capaz de promover a formulação, a implementação e a avaliação de políticas públicas (CRUZ, 2009), ou seja, que exercesse aquelas atividades ligadas ao ciclo da gestão governamental.

O trabalho de Silva (2013) analisou a atuação desses burocratas na execução de políticas sociais. Em específico, sua investigação focou o papel dos gestores governamentais na construção federal da intersectorialidade no Programa Bolsa Família. Essa atuação seria influenciada por um *ethos* próprio, em construção, de uma carreira de Estado pensada para ser o “núcleo estratégico” e componente central do aparelho do estado (SANTOS, 1997 apud FERNANDES, 2012).

Os trabalhos acerca do papel desempenhado pelos burocratas situados no médio escalão buscam compreender de que forma eles interferem na execução das políticas num novo contexto de descentralização administrativa e emergência de novas formas de participação social na atividade governamental, fenômeno observado em muitos países, e que ampliou o escopo de influência dos gestores públicos para atividades não mais estritamente *top-down*. Esse contexto, também marcado pelo foco da ação estatal no cidadão, também fortaleceu a voz e a vantagem de agências que entregam bens e serviços públicos bem como dos gestores responsáveis por sua direção (HOWLETT, 2011).

A literatura clássica, como lembram Pires e Gomide (2018), atribuía à existência de burocracias “weberianas” o sucesso dos Estados desenvolvimentistas, apoiando-se em fatores-chave como a profissionalização dos quadros governamentais, sua autonomia e os instrumentos de planejamento e coordenação para explicar o êxito do desenvolvimento. O debate que se dava então buscava compreender as razões do subdesenvolvimento a partir dos atributos do Estado, restando como solução àqueles países nessa condição inspirar-se nos modelos de desenvolvimento e instituições dos países ditos desenvolvidos, entendidos, assim, como modernos (SOUZA, 2017).

Atualmente, como argumentam Pires, Lotta e Oliveira (2018) transformações

nas formas de organização e atuação do Estado e dos processos de produção de políticas públicas, as novas formas de relação entre Estado e sociedade, com a inclusão de novos atores e interações, passaram a demandar outro olhar sobre o trabalho desempenhado por esses atores que ocupam os escalões intermediários da burocracia. Tal olhar sobre a ação do Estado deve, nesse novo contexto, considerar capacidades de caráter relacional, bastante associadas ao regime democrático e, portanto, à legitimidade da ação do Estado, à mobilização social e à acomodação de interesses conflitantes, elementos que não eram centrais nas experiências dos Estados desenvolvimentistas autoritários (EDIGHEJI, 2010 apud PIRES; GOMIDE, 2016).

Esse processo vai permitir enxergar a burocracia pra além da visão weberiana, segundo a qual a existência de condições como a profissionalização dos servidores, sua autonomia, os mecanismos de ascensão baseados em critérios como a meritocracia, a supervisão hierárquica e o compromisso com a organização seriam fatores-chave para explicar o sucesso de (CRUZ, 2009) algumas experiências desenvolvimentistas (PIRES; GOMIDE, 2016).

Para Weber, o *ethos* do burocrata se assenta na obediência à norma e à hierarquia, deve dedicar-se à administração imparcial, de forma que, tomar uma posição “apaixonada” estaria na esfera do político, ao passo que a conduta do burocrata do tipo ideal deve estar sujeita a uma disciplina moral (DE BONIS; PACHECO, 2010). Ao ampliarmos a visão da burocracia, a partir desse novo contexto, nos afastamos da visão do Estado como uma máquina weberiana, pois cada tipo de demanda social irá requerer um tipo de política pública e de arranjo institucional específico.

O amadurecimento da democracia brasileira a partir dos anos 2000 abriu o caminho para a estruturação de políticas voltadas ao aprofundamento do desenvolvimento do país, especialmente em áreas críticas como infraestrutura e desenvolvimento social. Esse novo conjunto de políticas apresentava um foco ampliado, incorporando pra além dos objetivos de desenvolvimento e inclusão, aumento das liberdades políticas, permitindo uma ampliação da intersetorialidade entre as diversas políticas e exigindo, dessa forma, a construção de arranjos político-institucionais que favorecessem sua implementação (PEDROTI, 2014).

Como dizem Lotta e Vaz (2015), desde o início da década de 2000, observa-se a multiplicação de arranjos institucionais nas áreas de políticas sociais. Segundo a autora, esse processo de inovação pode ser entendido a partir de três eixos de mudanças:

(i) melhor coordenação entre os entes federativos; (ii) busca por maior intersectorialidade e (iii) inclusão de novos atores não estatais e não governamentais. Esses eixos, contudo, trazem novos desafios uma vez que a ampliação de atores e interesses aumenta a necessidade de coordenação e articulação (LOTTA; VAZ, 2015), de maneira que, como argumenta a autora, a produção de políticas públicas passa a demandar uma configuração de arranjos institucionais específicos.

A definição de arranjos institucionais a ser utilizada no presente trabalho é a oferecida por Pires e Gomide (2016, p. 122). Segundo os autores, arranjos institucionais são o “conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma pela qual se articulam atores e interesses na implementação de uma política pública específica”. Indo além, os autores reforçam que quanto mais sofisticados forem tais arranjos, ou seja, se houver a transferência e distribuição de papéis e funções de forma articulada e coordenada para atores estatais subnacionais e não estatais, haverá maiores ganhos para a construção de novas capacidades no âmbito do Estado.

Como afirma Pires (2016a), problemas complexos demandam ação articulada entre vários atores. Como aponta o autor: “problemas sociais reais, para os quais se dirigem as políticas públicas, são necessariamente multifacetados e não obedecem às divisões setoriais das burocracias públicas” (p. 67). Há outros atores, instâncias, interesses em jogo. Daí a importância de se buscar novas formas e arranjos para superar esse tipo de problema. Segundo o autor, “a ação intersectorial é algo a ser continuamente produzido e cuja produção demanda arranjos e instrumentos que organizem a ação coletiva dos atores envolvidos” (PIRES, 2016a, p. 78).

Nesse sentido, Pires (2015, p. 186) defende que, “em ambientes institucionais de tal forma intrincados, a concretização dos resultados das políticas públicas vai demandar intervenção e entrelaçamento de múltiplas arenas”. Segundo Pires (2015),

A busca por um nível mínimo de comunicação, articulação e coordenação entre os diversos atores envolvidos, e a produção de coerência e complementaridade entre suas ações se torna um dos principais desafios para o funcionamento do governo e para a concretização de investimentos em infraestrutura.” (p. 186).

A literatura reconhece que, a depender dos atores envolvidos, como eles interagem e como são distribuídos os papéis e as funções entre eles, é possível associar a governança a Estados mais capazes (PIRES, GOMIDE, 2016; LOTTA, PIRES E

OLIVEIRA, 2014). Para esses autores, existe uma estreita relação entre arranjos institucionais diferenciados, calcados nas interações entre estado e sociedade, e o aumento das capacidades estatais, fator que, por sua vez, é determinante para garantir a eficácia e efetividade da ação do Estado. A condução de políticas de desenvolvimento em ambiente democrático vai impor novas capacidades por parte das burocracias públicas, tanto no que se refere às habilidades técnicas de formulação quanto no que concerne às competências políticas de implementação (PIRES, GOMIDE, 2014).

Ao comparar oito casos de políticas públicas federais prioritárias por meio de análise quantitativa, Pires e Gomide (2016) encontraram variações na conformação dos arranjos que poderiam explicar o melhor desempenho relativo em termos de entrega de resultados de políticas, entre um e outro. Esse era o caso para aqueles arranjos promotores de altas capacidades técnico-administrativas, com a presença de organizações profissionalizadas com mecanismos efetivos de coordenação intra e intergovernamentais. Por outro lado, arranjos indutores de altas capacidades político-relacionais, envolvendo interações com agentes políticos e canais para a participação da sociedade civil, tendem a ampliar, relativamente, o potencial de revisão, aprendizado e inovação nas políticas públicas.

Indo além, Trindade Junior (2018) enxerga uma tendência à ampliação de arranjos mais horizontais e participativos como marco de uma mudança na abordagem acerca das análises da burocracia brasileira, que vai na linha do que pretendemos desenvolver aqui.

Se por um lado, o conceito de capacidades parece ajudar, por outro ele precisa incorporar o indivíduo como um nível ou enfoque analítico, que é o que pretendemos focar e analisar neste trabalho: o indivíduo e sua capacidade de fazer frente a problemas como desvio de recursos, dificuldade em obtenção de informações, ou mesmo dificuldade em obtê-los, atrasos, bloqueios e outros percalços com os quais se encontra na operacionalização das políticas, e que ganham uma dimensão ainda maior quando se tem metas extremamente ambiciosas.

Pretendemos, portanto, adicionar uma camada nessa abordagem, trazendo o papel do indivíduo para o centro da análise e como os valores, as trajetórias, as ideias e, até mesmo, as paixões desses indivíduos acabam por moldar sua ação no processo de implementação das políticas públicas, transformando-as e promovendo a concretização da política pública. Acreditamos que entender como os burocratas agem e transformam a política é fundamental para realizar uma adequada análise de seus

resultados (PIRES, 2015). Na linha de Pires (2015, p. 200), partimos do pressuposto que “a forma como atores concebem uma instituição informa suas práticas em relação a ela, assim como suas práticas constituem, reciprocamente, os entendimentos e sentidos atribuídos às instituições”.

A abordagem discursiva vai nos ajudar a entender o papel conferido à subjetividade dos atores e às formas de conhecimento prático que eles mobilizam, as interpretações de que lançam mão para criar significados bem como o próprio contexto dentro do qual esses significados emergem (DURNOVA; FISCHER; ZITTOUN, 2016). Ela fornece uma maneira diferente de compreender o processo da transformação da política ao olhar para como o discurso vai formatar as ações por meio da argumentação, expressão das convicções, condução das análises, definição de conceitos, negociação, persuasão, entre outros.

Na palavra dos autores:

Enquanto o conceito de discurso engloba ideias, representações, formas de conhecimento, valores, crenças e normas, ele também, inextricavelmente, relaciona esses elementos aos indivíduos que estão falando. Práticas discursivas são, portanto, frequentemente entendidas de modo reflexivo, como interações, nas quais os elementos são utilizados todos ao mesmo tempo: uma troca de conteúdos, mas também de intenções, identidades, posições e poder (DURNOVA; FISCHER; ZITTOUN, 2016, p. 91, tradução nossa).<sup>5</sup>

Para além das instituições formais, das regras e normas regulamentares da política, ou ainda sua implementação prática, as relações sociais promovidas por esses indivíduos, da mesma forma, devem ser consideradas, pois ajudam a compor (e explicar) todo o processo (PIRES, 2015). Essas relações e compartilhamento de valores entre os atores acabam por estabelecer redes caracterizadas pela existência de confiança e apoio mútuos, elementos que nos ajudam a entender como os burocratas inseridos na implementação operam e tomam decisões (BEVIR; RHODES, 2010).

---

<sup>5</sup> No original: “While the concept of discourse encompasses ideas, representations, forms of knowledge, values, beliefs and norms, it also inextricably links these elements to the individuals who are speaking. Discursive practices are therefore always understood reflexively as interactions, in which many elements are played out at once: an exchange of content, but also of intentions, identities, positions and power.”

Uma dimensão que queremos destacar na pesquisa é a da emoção e como ela interfere na atuação do burocrata. Conforme colocado por Durnová (2017):

“Emoções afetam a natureza do conhecimento que está em risco na deliberação, elas moldam a repartição de atores que tomam parte no processo, e elas moldam a forma pela qual esses atores participam do processo.” (p. 227, tradução nossa<sup>6</sup>).

Nosso ponto é o de que não é possível separar a dimensão pessoal do burocrata da sua atuação pública enquanto gestor coordenador, operador e implementador de uma política pública da relevância e dimensão da que escolhemos aqui analisar. Superar a pobreza rural tem (teve) um apelo que superpassa ideologias e identificações político-partidárias, e acaba por condicionar e motivar uma atuação mais engajada desse ator que não opera sozinho, que está conectado ao exterior e ligado em rede a outros atores em outras esferas da política.

Esses gestores são fundamentais em todas as fases da política. Eles agem fortemente como defensores da política e se engajam numa rede de comunicação e inter-relações. Nessa linha, Abers (2015) vai chamar a atenção para o desempenho ativista e militante dos burocratas que, compreendendo a natureza pública ou coletiva de certos projetos políticos ou sociais, operam, dentro do Estado, buscando promovê-los. Para a autora, no entanto, o burocrata ativista não precisa necessariamente participar (ou ter participado) de maneira direta de movimentos sociais ligados a esses projetos para agirem em sua defesa dentro do Estado.

Para empreender a análise dos resultados obtidos com a pesquisa, que serão apresentados à frente, pretendemos utilizar um quadro de análise construído a partir de quatro dimensões: competências técnicas, competências processuais e informacionais; competências relacionais e decisórias; emoção e valores; e criatividade e inovação.

---

<sup>6</sup> No original: “Emotions are portrayed as affecting the nature of the knowledge at stake in deliberation and as shaping both the social configuration and attitudes of actors who take part in these processes and the ways in which they participate.”

## 5 PERCURSO METODOLÓGICO E OBJETIVOS DA PESQUISA

A pesquisa qualitativa tem sido bastante usada como ferramenta para estudar e analisar os fenômenos sociais e humanos, sendo, portanto, a escolha preferida para os estudos afetos à ciência política e também à administração pública. Em oposição aos modelos usados pela pesquisa quantitativa com o intuito de desenvolver uma visão geral a respeito de relações e associações entre causas e efeitos, a abordagem qualitativa permite que se aprofunde no entendimento das razões e sentidos por meio dos quais as pessoas pensam, agem e percebem os fenômenos (CRESWELL, 2014).

A abordagem qualitativa permite compreender os aspectos subjetivos do objeto de análise, sendo o estudo de caso a opção quando se deseja investigar a fundo e de maneira exaustiva um objeto, como forma de garantir o conhecimento detalhado dos aspectos que o caracterizam (GIL, 2008). O foco da pesquisa qualitativa é a perspectiva dos atores e essa se vincula ao contexto em que estão inseridos, configurando, por assim dizer, as próprias fontes dos dados da pesquisa.

Estudos de caso surgem da necessidade de se compreender fenômenos sociais complexos. Trata-se de uma investigação empírica de fenômenos contemporâneos em um contexto de vida real, em especial, quando o fenômeno e o contexto se sobrepõem (YIN, 2001). Ainda, segundo Stake (2003), cada caso é um fenômeno único e possui características atípicas importantes, que são identificadas nos acontecimentos, relações e situações objeto da pesquisa. Assim, o pesquisador encontrará as particularidades do caso em sua natureza; no seu background histórico; no ambiente onde ocorreu; nos contextos econômico, político e legal; e em outros casos com os quais ele poderá ser comparado.

O problema de pesquisa que se buscou enfrentar aqui foi o papel e atuação de um perfil específico da burocracia, a Burocracia de Médio Escalão, na implementação de um conjunto de ações de política social e de desenvolvimento rural que se propunha a enfrentar um problema complexo. Os arranjos institucionais criados para esse objetivo são, da mesma forma, fontes para a compreensão das questões da pesquisa.

Para atingir o objetivo de entender como a atuação dessa burocracia contribuiu para o êxito das ações do EIR, quais as capacidades que mobilizou, o que a motivava e como foi seu desempenho no processo de implementação do EIR, foi necessário aprofundar a investigação sobre o cotidiano do BME e sobre os detalhes da sua atuação,



o que explica a adoção pelo estudo de caso para a presente pesquisa.

Brower, Abolafia e Carr (2000) afirmam que, na pesquisa qualitativa, os pesquisadores assumem a presença de realidades múltiplas, construída por vários atores à medida que se engajam nas experiências cotidianas e locais. Há uma interação importante entre o pesquisador e os atores/participantes do evento ou situação objeto da pesquisa, o que contribui para enriquecer e aprofundar o conhecimento e entendimento do caso que está sendo analisado. A autora da pesquisa participou de alguns momentos da implementação do EIR e pode aportar elementos à análise com o objetivo de enriquecê-la.

Se para a pesquisa quantitativa, isso seria algo inaceitável, por se tratar de um campo que demanda objetividade e distanciamento do pesquisador, para a pesquisa qualitativa, a subjetividade é algo inerente e desejável. Segundo Creswell (2014), o pesquisador, por ter se envolvido com a observação ativa do fenômeno analisado, consegue alcançar um alto nível de detalhe e profundidade para a pesquisa. Ou, como afirmam Brower, Abolafia e Carr (2000), os fenômenos que valem a pena serem investigados e estudados são justamente aqueles tomados pelos valores dos participantes.

Segundo o argumento de Pires, Lopez e Sá e Silva (2010, p. 661) os métodos qualitativos “oferecem oportunidades para a formulação de descrições aprofundadas de contextos, processos e mecanismos que permitem explicar os resultados obtidos a partir das características e circunstâncias de operação de programas e projetos.”

Nesse sentido, o interesse desse estudo é o “caldo” cultivado e gerado, durante o processo de implementação, pelas interações, diálogos e o próprio trabalho cotidiano, mas não trivial, das pessoas envolvidas na construção de soluções e respostas para as dificuldades e entraves colocados à implementação das ações de inclusão produtiva rural do Brasil Sem Miséria. O foco foram, portanto, as microatividades performadas pela Burocracia de Médio Escalão, concebidas a partir de uma perspectiva que procura reconhecer a contribuição individual desse burocrata na implementação de uma política (COOPER; KITCHENER, 2019).

Como ponto de partida, procuramos entender a formação e o funcionamento dos arranjos institucionais de cada uma das ações do EIR, bem como do arranjo maior do próprio EIR. Assim, identificamos e descrevemos, os atores, os instrumentos e os espaços e mecanismos de coordenação e gestão.

Para compreender a atuação da Burocracia de Médio Escalão, foram criadas categorizações, a partir do roteiro prévio das entrevistas e também da análise dos seus resultados. Tais categorias foram pensadas e definidas de modo a responder às perguntas da pesquisa e a construir a descrição e análise do caso objeto desse trabalho, na forma de uma narrativa que demonstrasse como os BMEs operaram no seu campo de atuação, dentro dos arranjos institucionais do EIR, posicionando-se de maneira ativa a partir da sua visão da política e do alinhamento às suas diretrizes, bem como da sua motivação e do seu engajamento, aportando, da mesma forma, um conjunto de competências e habilidades muito particulares, para colocar em marcha as ações sob sua responsabilidade, apoiando o cumprimento das metas.

Vale destacar que aos entrevistados foram apresentados e explicitados os termos utilizados na pesquisa: Burocracia de Médio Escalão e Burocrata de Médio Escalão. Nos casos das entrevistas ao alto escalão, foi explicitamente feita a pergunta sobre a opinião desse segmento acerca da atuação do BME. No caso das entrevistas com os próprios BME, alguns se identificaram como tal ao longo das respostas.

Como forma de tentar garantir a validade e a confiabilidade do estudo, a pesquisa se apoiou em várias fontes, como os dados coletados por entrevista, levantamento documental, e também a observação direta da pesquisadora (quando participou de momentos da implementação do EIR) já que, conforme destaca Yin (2001, p. 121), “qualquer descoberta ou conclusão em um estudo de caso provavelmente será muito mais convincente e acurada se se basear em várias fontes distintas de informação, obedecendo a um estilo corroborativo de pesquisa.

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com o objetivo de coletar dados e aprofundar o conhecimento sobre o caso pela interação com os entrevistados. As perguntas foram pensadas de modo a incentiva-los a fazerem o seu relato de maneira mais livre e, assim, colher o maior detalhamento possível do processo de implementação do EIR.

A pesquisa mirou os Burocratas de Médio Escalão segundo o perfil hierárquico descrito na literatura que trabalharam ativamente durante a implementação do EIR, ocupantes de cargos de Direção e Assessoramento – DAS 4 e 5 – e, ainda, aqueles não ocupantes de DAS que desempenharam papéis semelhantes aos executados por esse grupo. Outros 4 entrevistados pertencem ao segmento do alto escalão governamental, ocupando cargos de DAS 6 e NES (Cargo de Natureza Especial). Esse

segmento foi incluído na amostra principalmente para entender como a burocracia do alto escalão enxerga a burocracia de médio escalão, em sua atuação, e como ela recruta o médio escalão – que habilidades, que aptidões, etc – para o desempenho daquelas atividades que lhe são características. A intenção era compreender o papel da Burocracia de Médio Escalão a partir também do olhar do alto escalão.

A escolha dos entrevistados se deu a partir da localização de cada um na estrutura de operação das políticas do EIR, portanto, burocratas envolvidos diretamente na execução das ações Fomento à Inclusão Produtiva Rural, Assistência Técnica e Extensão Rural e Programa de Aquisição de Alimentos, além daqueles responsáveis pela coordenação do Plano, lotados na Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza (SESEP), do MDS.

Os BME entrevistados podem ser assim categorizados, em relação ao seu envolvimento com o processo de implementação\*:

- BME responsável diretamente pela execução de ação finalística do EIR (tipo 1);
- BME responsável pela coordenação do conjunto de ações finalísticas do EIR (tipo 2);
- Burocrata do alto escalão governamental responsável pela coordenação geral do BSM (tipo 3).

Da amostra qualitativa inicialmente desenhada, não foi possível contar com três selecionados: um, que declinou do convite para entrevista; outro, impossibilitado por motivo de doença; e um terceiro que não se ateu às perguntas do roteiro e cuja contribuição não foi possível sistematizar.

Foram realizadas 17 entrevistas, das quais dez presencialmente e sete virtualmente, ora se utilizando da ferramenta Skype®, ora da ferramenta *Appear.in*. Todas as entrevistas foram gravadas com o consentimento do entrevistado e, posteriormente, transcritas manualmente ou utilizando-se do software de transcrição de áudio *Dictation.io*. Em seguida, distribuiu-se os conteúdos das transcrições entre as categorias definidas. A organização da apresentação dos resultados se deu a partir das seguintes categorias (i) Competências Técnicas, Processuais e Informacionais; (ii) Competências Relacionais e Decisórias; (iii) Emoção/Valores; e (iv) Criatividade/Inovação.

Dos 17 entrevistados, dez são Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, carreira pertencente ao chamado Ciclo de Gestão e caracterizada por servidores qualificados e pela mobilidade, que permite aos seus membros transitar entre diferentes órgãos. Quinze dos entrevistados eram ocupantes de cargos em comissão (seja servidor com vínculo ou não). Desses, sete ocupavam DAS 4, cinco de DAS 5, dois de DAS 6 e um de Natureza Especial. Dois entrevistados apenas não possuíam cargos em comissão, apesar de desempenhar atividades típicas daquelas observadas para a Burocracia de Médio Escalão.

**Tabela 1 – Entrevistados por carreira, tipo de cargo DAS e tipo de envolvimento.**

Identificação do Entrevistado	EPPGG	Servidor de outra carreira	Sem Cargo Efetivo (Ocupante DAS)	Cargo em Comissão (DAS)	Tipo de Envolvimento do BME*
Entrevistado 1	X			5	2
Entrevistado 2			X	4	2
Entrevistado 3		X		4	1
Entrevistado 4	X			4	1
Entrevistado 5	X			4	1
Entrevistado 6	X			5	1
Entrevistado 7		X		5	1
Entrevistado 8	X			-	1
Entrevistado 9		X		6	3
Entrevistado 10	X			5	1
Entrevistado 11	X			4	1
Entrevistado 12	X			5	1
Entrevistado 13		X		4	1
Entrevistado 14	X			6	3
Entrevistado 15			X	4	2
Entrevistado 16		X		NES	3
Entrevistado 17	X			-	1
<b>TOTAL</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	<b>2</b>		

Fonte: Elaboração própria

Outras fontes utilizadas foram os registros em arquivo e documentação produzida pelas equipes envolvidas na implementação das políticas do eixo de inclusão

produtiva rural – notas técnicas e documentação interna da organização. Utilizou-se, ainda, como fonte importante de dados o livro “O Brasil sem Miséria” (MDS, 2014), publicação sistematizada pela equipe responsável pela coordenação da SESEP, pelo seu nível de detalhamento dos processos e históricos por trás de cada uma das ações do EIR. Também, analisou-se as publicações institucionais Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, editadas pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do MDS, que procuraram empreender avaliações sobre as diversas ações do BSM como um todo, bem como apontar desafios e rumos<sup>7</sup>. A definição do escopo do caso objeto da pesquisa inclui apenas quatro ações do EIR– Fomento, ATER, “Água para Todos” e PAA – por entender-se que as demais – “Bolsa Verde” e “Luz para Todos” se distanciam, em alguma medida, do conjunto mais coeso e uniforme das ações do eixo de inclusão produtiva rural, seja pela especificidade do público atendido, seja por conta do arranjo institucional criado como espaço de implementação das ações.

No caso do Bolsa Verde a proposta se diferencia em função da especificidade do público a ser atingido, das políticas desenhadas para o atingimento do objetivo e do próprio objetivo do Programa, que tinha uma importante dimensão declarada de conservação ambiental, para além da redução da pobreza. Por outro lado, também foram encontrados trabalhos interessantes sobre o Programa e que se debruçaram sobre sua implementação<sup>8</sup>.

Já o “Luz para Todos”, por se tratar de um programa que havia, praticamente, atingido a universalização, a estratégia para incluí-lo no BSM foi diferenciada das demais ações. Identificada a demanda de escassez do serviço, o Ministério de Minas e Energia (MME), em parceria com o Brasil sem Miséria, passou a solicitar às concessionárias as ligações a partir de informações nominais, tendo como referência, portanto, nome e endereço daqueles que ainda não possuíam acesso à energia elétrica. Dessa forma, foram feitas 369,4 mil ligações para as famílias beneficiárias constantes do CadÚnico, superando a meta de atingir 257 mil famílias em extrema pobreza (MDS, 2014).

Por fim, um esclarecimento sobre o público-alvo do EIR e a opção pela adoção, na pesquisa, do tratamento genérico para referenciá-lo. O público do Brasil

---

<sup>7</sup> Veja: Caderno n. 23 – A inclusão Produtiva Rural do Brasil sem Miséria: o desafio da superação da pobreza no campo (MDS, 2015) e Caderno n. 25 – Brasil sem Miséria: resultados, institucionalidades e desafios (MDS, 2016).

<sup>8</sup> Sobre esse Programa, consultar o trabalho de Abers (2015).

sem Miséria era o público extremamente pobre, como visto. A partir do recorte da renda, outras características desse público foram encontradas. No caso do EIR, o foco era a agricultura familiar, entendida a partir do conceito da Lei 11.326, de 2006, considerando, inclusive, o público da reforma agrária, atendido (ou ainda não) pelas ações do Instituto de Colonização e Reforma Agrária – Incra, vinculado ao MDA. Esse último segmento também foi incorporado nas ações do EIR, com esse recorte específico. Sempre que tratarmos de público do EIR, estaremos englobando esses dois segmentos.

Os objetivos da pesquisa foram assim definidos: como objetivo geral, entender o papel e forma de atuação da Burocracia de Médio Escalão no processo de implementação do Eixo de Inclusão Produtiva do Plano Brasil sem Miséria. Como objetivos específicos:

1. Identificar se houve contribuição, por parte da Burocracia de Médio Escalão, e qual foi, para o êxito da política de inclusão produtiva rural, no contexto da implementação do EIR.
2. Mapear as capacidades mobilizadas pela Burocracia de Médio Escalão durante a implementação do EIR.
3. Contribuir para a pesquisa sobre Burocracia de Médio Escalão, no contexto brasileiro.

## 6 ANTECEDENTES DO CASO – A CONSTRUÇÃO DO BRASIL SEM MISÉRIA (BSM)

No presente capítulo, faremos um apanhado histórico dos antecedentes da construção do Plano Brasil sem Miséria e do Eixo de Inclusão Produtiva Rural, procurando apresentar as condições de maturidade e avanço institucional e político das políticas públicas de apoio ao desenvolvimento social e rural que estavam postas e que foram fundamentais para criar um ambiente favorável para a concepção e posterior lançamento do Plano. Inicialmente, apresentaremos a concepção básica do BSM e na seção 6.1 aprofundaremos no processo de construção do EIR, objeto da presente pesquisa, focando nos seus elementos constitutivos.

O primeiro mandato da Presidenta Dilma Rousseff teve como prioridade, na área social, a erradicação da extrema pobreza. O período anterior de oito anos de governo Lula foi marcado por conquistas sociais e avanços em vários segmentos de política, como saúde, educação, desenvolvimento rural e assistência social. A adoção da política de elevação do salário mínimo<sup>9</sup> e a criação, valorização e ampliação do Programa Bolsa Família foram responsáveis por resultados como a diminuição da desigualdade e maior acesso à saúde e educação. Os impactos positivos foram sentidos pela sociedade e puderam ser confirmados a partir da alteração em indicadores como o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH<sup>10</sup>. Também é decorrência das políticas adotadas no período a retirada do país do Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas – ONU<sup>11</sup>, fato de notória relevância num contexto de crise mundial de alimentos.

Durante esse período, foram lançadas as bases sobre as quais um conjunto de políticas pudesse ser aprofundada, em especial no meio rural, onde a pobreza se fazia ainda mais grave. Conforme apontado por Fonseca, Jaccoud e Karam (2013, p. 55), “Tais condições institucionais moldaram a experiência social brasileira durante aquela década e viabilizaram o lançamento do Plano Brasil sem Miséria (BSM), em junho de

---

<sup>9</sup> Lei nº 11.321, de 7 de julho de 2006. Dispõe sobre o salário mínimo a partir de 1º de abril de 2006.

<sup>10</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, elaborado pela ONU, é uma composição de indicadores que mede o grau de desenvolvimento humano do país. O IDH brasileiro subiu de 0,755 a 0,792 de 2003 a 2014.

<sup>11</sup> O Relatório “O Estado da Insegurança Alimentar no Mundo 2015” foi divulgado pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), em maio de 2015.

2011.”

A experiência brasileira no enfrentamento a problemas sociais, em especial a fome, por meio do programa Fome Zero, no decorrer desses anos viabilizou o amadurecimento necessário ao criar condições institucionais e organizacionais para um novo momento da política social brasileira. Essa experiência provocou uma mudança no modo de olhar a necessidade de enfrentamento da pobreza, abrindo perspectivas e criando condições institucionais e organizacionais para uma nova fase da política social.

A erradicação da pobreza extrema e a criação de oportunidades para todos já estavam anunciadas como prioridade do governo desde a campanha presidencial e o plano de governo, tendo sido reiterada pela presidenta Dilma Rousseff durante o seu discurso de posse. Diante do grande desafio, havia a percepção e a intenção, por parte do centro do governo, da necessidade de se organizar uma “força tarefa”, com participação de vários setores do governo, da sociedade e de outros entes, como estratégia para o enfrentamento da situação de vulnerabilidade dessas famílias, historicamente excluídas dos processos de transformação e desenvolvimento do país, das políticas públicas e do amparo do Estado.

Se por um lado havia o amadurecimento da política e o acúmulo institucional, também a experiência no trabalho intersetorial da execução das políticas de apoio ao rural brasileiro, por outro, convém ressaltar que a área social não havia ainda experimentado um grau de relevância na agenda política como foi dada ao plano Brasil sem Miséria.

Em que pesem todos os avanços, em 2011, havia, ainda, um contingente de extremamente pobres que se encontrava à margem do Estado e das políticas públicas, o chamado “núcleo duro da pobreza” – os negros, as crianças e os nordestinos. De acordo com o Censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, do total da população nordestina, 59% encontrava-se abaixo da linha da extrema pobreza. Desse número, mais da metade estava em áreas rurais (VIECELLI; GAZOLLA; MARINI; 2017). Um total de 16,2 milhões de brasileiros estava em situação de extrema pobreza, sendo maior a incidência no meio rural: de cada quatro brasileiros que viviam no campo, um era extremamente pobre.

O Plano Brasil sem Miséria – BSM, lançado em junho de 2011, tinha a meta principal de retirar 16 milhões de brasileiros da extrema pobreza. A saída proposta pelo Brasil sem Miséria para dar conta de sua meta foi a de aliar as políticas focalizadas de



garantia de renda às de cunho universal, como a saúde, a educação e a assistência, e também às políticas de inclusão produtiva, tanto urbana quanto rural. O Plano reuniu um conjunto de atores estatais, não-governamentais e da sociedade civil, invocando o pacto federativo e a responsabilidade dos estados e municípios na sua participação. No início, foi definido como público-alvo aqueles que se encontravam vivendo com renda inferior a R\$ 70,00 per capita mensais – linha de extrema pobreza<sup>12</sup>.

Apesar de ser ponto de partida para a definição da meta-síntese do plano, a renda não foi a única dimensão da pobreza adotada. A abordagem utilizada para o tratamento da pobreza partia da constatação da necessidade de encará-la como um problema multidimensional (MDS, 2014). Portanto, o BSM foi estruturado em três grandes eixos temáticos: garantia de renda, acesso a serviços e inclusão produtiva urbana e rural, dentro dos quais estavam contidas uma série de ações, políticas e programas, uns já existentes e aprimorados, outros novos, executados de maneira direta pelo governo federal, ou por meio de parcerias entre entes da Federação e outros órgãos não governamentais e organizações da sociedade civil.

Pela via da garantia de renda, o principal instrumento era o Programa Bolsa Família, programa de transferência de renda condicionada. O programa foi aprimorado, sofreu reajustes importantes de valor e ganhou versões para públicos diferenciados, com especial atenção às crianças e adolescentes, faixa etária em que a incidência da extrema pobreza era mais aguda. Naquele momento, o diagnóstico feito para a construção do Plano indicava que cerca de 40% da população miserável tinha até 14 anos de idade (MDS, 2014).

O eixo de acesso a serviços tinha como meta principal garantir a oferta de serviços públicos – saúde, educação e assistência social – às pessoas e localidades mais pobres do país (MDS, 2014). Foram buscados a ampliação da escala da oferta de serviços, como também o aumento da qualidade dos serviços ofertados nesses três campos de política.

O acúmulo da experiência recente do governo federal no apoio à agricultura familiar e também do modo como as políticas para esse segmento são gestadas e implementadas, valendo-se de uma estreita interação entre órgãos, burocracias e programas, permitiu que se avançasse na construção de um desenho favorável para a

---

<sup>12</sup> Em junho de 2014, a linha foi reajustada para R\$ 77 mensais *per capita*.

entrega de um conjunto de políticas públicas para o rural extremamente pobre. A construção da rota de inclusão produtiva rural sustentava-se na necessidade de se estabelecer um circuito estruturado e intersetorial a partir do qual fosse possível a criação de um projeto produtivo sustentável e viável a ser seguido pelo agricultor e agricultora familiar cujas características se diferenciavam em grande medida daquelas observadas no público cotidiano das ações de apoio à agricultura familiar.

Sobre esse ponto, é relevante trazer um rápido apanhado histórico para demonstrar a importância da priorização desse segmento no conjunto das metas e ações do eixo de inclusão produtiva rural do Brasil sem Miséria.

No início do século XX, o senso comum do país enxergava o rural como lugar de atraso e precariedade, que precisava ser superado. A hegemonia desse pensamento levou à edição, em 1938, do Decreto-Lei 311, que “transformou” o Brasil num “país urbano” de maneira automática. A partir dele, passa a ser considerada urbana toda sede de município (cidade) e de distrito (vila), independente de suas características socioeconômicas. Essa visão perdura por um longo período e é formadora e concomitante ao processo de industrialização e modernização das cidades levado a cabo pelo Estado brasileiro, especialmente entre as décadas de 30 a 50. A efetivação desse processo no meio rural não alcançou a grande massa de trabalhadores rurais, no entanto. A modernização tecnológica, consubstanciada na chamada “Revolução Verde”, chegou somente às grandes propriedades, na perspectiva da inserção do país no cenário internacional como grande produtor e exportador de commodities.

Resulta desse processo, portanto, o esquecimento do público residente no campo como sujeito das políticas públicas no Brasil por um longo período e o conseqüente aumento da pobreza e precarização dessa população. O meio rural pobre não era alcançado pelo Estado (MATTEI, 2014; SILVA, 2001; VEIGA, 2004).

Somente a partir do final dos anos 90, foram sendo criadas iniciativas, ainda incipientes e de escala reduzida, para o público do campo, muitas vezes surgidas a partir das pressões e demandas colocadas pelos movimentos sociais originários da luta pela reforma agrária e por direito a terra, e menos, portanto, como política ativa e prioritária do Estado.

A partir de 2003, observa-se, uma inflexão nesse processo. A inclusão do público do meio rural passa a ser buscada por meio de ações e políticas concretas de desenvolvimento rural. Com efeito, o Ministério do Desenvolvimento Agrário –

MDA<sup>13</sup>, bem como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Inbra passaram a ter uma maior importância na agenda governamental, possibilitando a ampliação constante do apoio ao segmento que seria, mais tarde, definido como agricultura familiar.

São exemplos disso a elevação anual dos recursos voltados para o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf e para a Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER<sup>14</sup>; a criação do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais – PRONAT e do programa Territórios da Cidadania; o lançamento do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA; as ações de reforma agrária e regularização fundiária, entre outros. Outro avanço importante do período foi a aprovação da legislação que definiu o conceito de Agricultura Familiar, em 2006, de forma que se tem um público claro e delimitado com foco das políticas de cunho rural há, apenas, pouco mais de uma década.

## 6.1 Construção do Eixo da Inclusão Produtiva Rural (EIR)

Muito embora tenha-se conseguido, como visto, avançar no sentido da incorporação de segmentos da agricultura familiar como sujeitos de políticas públicas específicas, algumas críticas podem ser feitas, sendo a principal delas o baixo acesso das famílias de agricultores familiares das regiões mais pobres do país (GUANZIROLI, BUAINAIN, DI SABBATO; 2012), notadamente a Região Nordeste e o semiárido brasileiro, cujas condições climáticas precarizavam de maneira ainda mais aguda aquelas famílias. Ou seja, dentro do segmento da população rural havia uma parcela em condições ainda mais precárias, sem acesso à água, luz e alimentação adequada e a insumos para aumentar sua produtividade, proporcionando meios para viabilizar uma vida com qualidade.

Essa foi a premissa para a construção do eixo de inclusão produtiva rural do Brasil sem Miséria, objeto de estudo da presente pesquisa. O grau de vulnerabilidade do público e suas características impuseram a criação de uma rota específica, como uma esteira com início, meio e fim, a ser seguida pelas famílias de agricultores e

---

<sup>13</sup> Instituído como Ministério, em 2000, teve sua regulamentação estabelecida pelo Decreto nº 4.723/03.

<sup>14</sup> Relatórios Anuais de Avaliação da Dimensão Estratégica do PPA 2012-2015.

agricultoras familiares<sup>15</sup> de forma a garantir a elevação da renda bem como melhores condições de vida no campo, por meio do aprimoramento do seu processo produtivo. É importante mencionar o caráter de “via dupla” das ações de apoio à agricultura familiar, que ao promoverem o aumento da produtividade das famílias, contribuem tanto para o aumento da sua renda financeira como para a melhoria da sua situação de segurança alimentar e nutricional, dado que a geração de alimentos é a base da produção da agricultura familiar.

Ainda antes da definição do conjunto de ações a ser ofertado, a vulnerabilidade das famílias já era constatada a partir da dificuldade de localizá-las. Diante disso, estruturou-se, a partir de um arranjo de cooperação entre união, estados e municípios, a chamada Busca Ativa, instrumento chave para viabilização das metas do BSM em todos os seus eixos.

Para dar suporte a essa iniciativa, lançou-se mão da utilização das informações do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico de maneira articulada às bases de dados de outros programas voltados ao atendimento da população rural. Essa articulação permitiu ao poder público conhecer as famílias mais pobres do país e reorientar a ação dos programas de apoio à estruturação produtiva dos agricultores familiares (MDS, 2014).

Ademais, é importante destacar o esforço de desenho do programa, antes do início da implementação. Toda sua formulação foi baseada em diagnósticos apoiados em indicadores e em ferramentas e instrumentos já institucionalizados, como o CadÚnico e em programas já consolidados, como o Bolsa Família. Membros da academia e de setores de organizações civis nacionais e internacionais também se engajaram nesse processo de construção. Vale citar a realização das chamadas salas de redesenho, criadas para viabilizar o debate e o fechamento das propostas (MDS, 2014; MDS, 2016), onde elas eram apresentadas de maneira preliminar. Após as discussões na sala, seguia-se ao detalhamento das propostas e, posteriormente, à avaliação pelo Comitê

---

<sup>15</sup> A Lei nº 11.326, de 24 julho de 2006, estabeleceu as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais e definiu o agricultor familiar como aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

- não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;
- utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
- tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo (inciso III, com redação dada pela Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011);
- dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

Gestor do Plano.

A rota da inclusão produtiva rural (Figura 2) partia do ponto em que havia famílias em situação de pobreza extrema e insegurança alimentar com produção insuficiente e mirava no aumento da produção e da renda como forma de superar essa situação inicial. Assim, a proposta da rota era de água e luz por meio dos Programas “Água para Todos” e “Luz para Todos”. Para os que ainda não tinham acesso à água ou luz, o “Água para Todos”, coordenado pelo Ministério da Integração Nacional – MI, mas composto por ações de responsabilidade do MDS e outros parceiros não-estatais, construiu cisternas no semiárido e o “Luz para Todos”, implementado pelo Ministério de Minas e Energia – MME, proporcionou o acesso à energia elétrica.

Lançado em 2003, o programa tinha o objetivo de promover o acesso de famílias residentes em áreas rurais à energia elétrica, de forma gratuita, por meio de extensões de rede, implantação de sistemas isolados e realização de ligações domiciliares. Após um longo período de implementação, o governo anunciou a universalização do acesso à luz no país, com a conclusão de 3 milhões de ligações. Contudo, como ocorre com toda política pública de caráter nacional num país tão grande e diverso, como o Brasil, essa universalização não foi completa. Regiões isoladas com altos índices de pobreza não haviam sido atingidas pelo programa. Para dar conta do desafio, a estratégia foi, em parceria direta com o MME, identificar aquelas regiões de mais difícil acesso e elevado grau de pobreza para fazer a ligação<sup>16</sup> (MDS, 2014).

Em seguida, estava prevista a oferta combinada de um recurso de fomento no valor de R\$ 2,4 mil, não reembolsável, pelo Programa de “Fomento às Atividades Produtivas Rurais”, a ser usado na implantação do projeto produtivo e em assistência técnica, por meio de acompanhamento individualizado e continuado de técnicos agrícolas, na forma de um serviço adaptado de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER). A essa dupla oferta seria acrescida a entrega de sementes. Para além do fomento entregue às famílias selecionadas, foi impulsionada a parceria com o Banco do Nordeste – BNB para alavancar o programa de microfinança rural, o Agroamigo, por meio do qual se concedia microcrédito orientado e acompanhado.

Durante a estruturação da produção das famílias, foram distribuídos insumos

---

<sup>16</sup> Dessa forma, foram priorizados os beneficiários do Programa Brasil sem Miséria, escolas rurais, quilombolas, indígenas, assentamentos, ribeirinhos, pequenos agricultores, famílias em reservas extrativistas, afetadas por empreendimentos do setor elétrico e poços de água comunitários.

e sementes pelo MDS e pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa para aumentar a qualidade da produção. Para os que ainda não tinham acesso à água ou luz, o Programa Água para Todos, coordenado pelo Ministério da Integração Nacional – MI, mas composto por ações de responsabilidade do MDS e outros parceiros não-estatais, construiu cisternas no semiárido e o Programa Luz para Todos, implementado pelo Ministério de Minas e Energia – MME, proporcionou o acesso à energia elétrica.

O ponto de chegada da rota seria a inclusão das famílias em circuitos de compra. Nesse sentido, as compras públicas, por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), implementado pelo MDS, MDA e Companhia Nacional de Abastecimento – Conab, funcionavam como um dos principais canais de comercialização dos produtos da agricultura familiar.

O Programa de Apoio à Conservação Ambiental Bolsa Verde, implementado pelo Ministério do Meio Ambiente – MMA, por sua vez, foi reservado ao público extremamente pobre, habitante de áreas consideradas prioritárias para conservação ambiental. A proposta, nesse caso, era aliar o aumento da renda dessa população, mediante a concessão, a cada trimestre, de R\$ 300,00 às famílias em situação de extrema pobreza que vivem e desenvolvem atividades de uso sustentável dos recursos naturais à conservação dos ecossistemas e ao uso sustentável dos recursos naturais.

Em seguida, observa-se o esforço no sentido de encontrar o desenho da política que favorecesse sua implementação, para os casos em que se estava criando políticas do zero. Em outros casos, como o da assistência técnica e extensão rural, estava clara a necessidade de alterar o modelo há muito adotado pelo MDA/Incra, para dar conta das especificidades do público do Plano. Como apontado por Campello e Mello (MDS, 2015), alguns elementos serviram como referências para o processo de formulação e implementação do Plano:

“adoção de formas de execução capazes de garantir a tempestividade e efetividade da execução das metas; aperfeiçoamento de programas já existentes e criação de novos programas; metas e resultados passíveis de acompanhamento e monitoramento (...)” (MDS, 2014, p. 64).

Figura 2 – Rota de Inclusão Produtiva do Brasil sem Miséria



Fonte: SESEP/MDS

O caso a ser estudado pela presente pesquisa é a implementação das ações do Eixo de Inclusão Produtiva Rural (EIR) do Brasil sem Miséria. A abordagem que se utilizou para tanto foi a da atuação da Burocracia de Médio Escalão nos arranjos institucionais, espaços construídos para a implementação do Plano.

## 7. O CASO: A IMPLEMENTAÇÃO DO EIR

Nesta seção, pretende-se descrever o arranjo institucional geral do Plano, delineando tanto aspectos da governança e das formas de coordenação, os atores habilitados a participarem de cada um dos processos e como se davam as relações entre eles, bem como as institucionalidades criadas no âmbito do Plano Brasil sem Miséria e que, por mais que (algumas) tenham caráter transversal ao longo deste, servindo a todos os eixos do plano, configuraram importantes instrumentos para o processo de implementação das ações do EIR.

A implementação do EIR compreende as etapas que se seguiram à concepção e desenho do EIR, seu arranjo institucional e suas ações, demarcado temporalmente entre meados de 2011, quando foi lançado, até o fim do plano, institucionalmente pré-definido para o final de 2014, concomitante, portanto, ao fim do mandato presidencial.

O arranjo geral, e também os específicos de cada eixo, são caracterizados pela forte intersetorialidade, resultado do amadurecimento e da experiência da forma de implementação de programas como o Bolsa Família e de instrumentos como o CadÚnico, fortemente ancorados na coordenação intersetorial e interfederativa. Assim, o Governo Federal acabou por ter um forte papel de indução da política nos demais entes, assegurando um forte poder de agenda do Plano (SILVA, 2013).

Os arranjos específicos de cada uma das ações que compunham o EIR serão tratados nas seções do presente capítulo.

### 7.1. O arranjo institucional do BSM

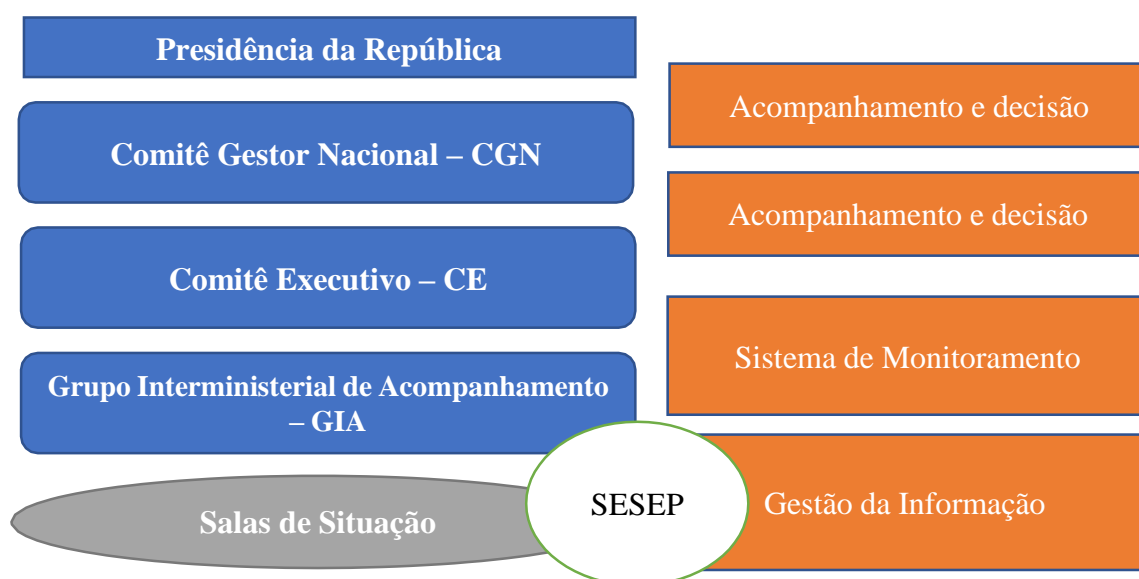
O arranjo geral do BSM pode ser demonstrado a partir da Figura 3. O Eixo de Inclusão Produtiva Rural se assentava sobre um arranjo institucional específico. Contudo, cada uma das ações também contava com seu próprio arranjo e dinâmica de execução e monitoramento. Os arranjos específicos do EIR serão apresentados a seguir, em seções específicas.

O Plano possuía três instâncias interministeriais de coordenação: o Comitê Gestor Nacional, o Comitê Executivo e o Grupo Interministerial de Acompanhamento (GIA), responsáveis pelos processos de acompanhamento e decisão.



O Comitê Gestor Nacional era a instância de caráter deliberativo, cuja responsabilidade era fixar metas e orientar a formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação do Plano Brasil sem Miséria. Era composto pelos ministros do MDS, da Casa Civil, da Fazenda e do Planejamento, e secretariado pela Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza (SESEP). O Comitê Executivo, por sua vez, era composto pelos secretários-executivos dos mesmos ministérios e a ele cabia assegurar a execução das políticas, programas e ações que compõem o Plano, enquanto ao GIA, onde sentavam representantes dos mesmos órgãos, mais Secretaria-Geral da Presidência da República e dos ministérios das Cidades, do Trabalho e Emprego, do Desenvolvimento Agrário, da Saúde, da Educação e da Integração Nacional, competia o monitoramento e a avaliação das iniciativas do Brasil sem Miséria.

Figura 3 – Arranjo Institucional do Brasil sem Miséria



Elaboração própria.

Aos dois primeiros, cabiam as decisões, com base em informações recepcionadas do GIA, mais estruturais sobre as iniciativas do Plano, relacionadas a orçamento, alterações legais e envio de projetos ao Congresso Nacional. Como relatado no livro “O Brasil sem Miséria” (MDS, 2014), por vezes as interações entre os

membros das referidas instâncias não se davam de maneira formal, com a convocação de reuniões e isso era importante para conferir a agilidade necessária a essas decisões, facilitando o fluxo decisório. Ainda, no caso do GIA, eram frequentes as trocas também por meio eletrônico ou em documentos formais.

O órgão coordenador do Plano era o MDS, deslocando o centro de governo de sua posição mais natural, a Casa Civil, a exemplo de outros programas federais considerados prioritários por este e outros governos (Mello, 2018).

Segundo consta do livro “O Brasil sem Miséria”:

Em que pese o envolvimento direto da presidente, para levar a cabo uma estratégia intersetorial de tamanha magnitude era necessária uma instância de coordenação das atividades. Ao contrário de experiências anteriores com grandes iniciativas de natureza intersetorial, a coordenação do Brasil sem Miséria não foi entregue a um órgão central da Administração Federal, mas a um ministério setorial, o MDS. (MDS, 2015, p. 147).

Para apoiar a coordenação por parte do MDS, foi criada uma Secretaria Extraordinária, a SESEP, responsável pelo monitoramento, pela coordenação das ações do Plano e pela articulação federativa e sua atuação (a dos burocratas que ali estavam) perpassava a atuação de outras instâncias do arranjo (conforme demonstrado pela figura). A SESEP estava muito próxima (inclusive fisicamente) ao Gabinete da Ministra e, portanto, era capaz de apoiar a tomada de decisão de forma rápida, tornando possível, em muitas ocasiões, contornar rapidamente os problemas e contingências, ou encaminha-los para a resolução.

Há que se ressaltar, ainda, o caráter mais horizontalizado da SESEP e do próprio arranjo, o que permitia agilidade no fluxo de informações e na tomada de decisões, como apontado no seguinte trecho:

A quarta característica buscada nas ações do Brasil sem Miséria foi ter estrutura que permitisse execução ágil, de modo a garantir a tempestividade requerida, dada a curta duração do Plano. Essa característica é extremamente importante quando se tem em vista uma outra: a articulação federativa que permeia as ações do Plano, e que demandou empenho redobrado para simplificar o desenho e a implementação de programas nos quais a gestão é compartilhada entre os entes federados, de modo a facilitar a atuação dos estados e, principalmente, dos municípios. Isso ocorreu, por exemplo, no caso dos repasses simplificados de recursos financeiros (MDS, 2015, p. 138).

A estrutura administrativa da SESEP era composta pelo Secretário, subordinado diretamente à ministra do Desenvolvimento Social. O médio escalão estava presente nas

três diretorias, cada uma com seu diretor, sendo que a Diretoria de Gestão e Acompanhamento – DGA possuía dois diretores, cuja divisão de trabalho se dava pelas áreas acompanhadas por cada um. Cada diretor (DAS 5) tinha em sua equipe os coordenadores-gerais (DAS 4) e outros servidores. Muitos dos ocupantes dos DAS 4 e 5 eram provenientes das chamadas carreiras do ciclo de gestão (especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG)). As equipes da SESEP também eram compostas por servidores de concurso temporário. Uma burocracia de alto nível foi, portanto, mobilizada. Era composta, como visto, por servidores públicos e também não servidores, mas muitos com experiência na área social e capital político acumulado.

As salas de situação eram as arenas onde os diversos órgãos e atores se encontravam para, de maneira, coordenada, e focada, conduzir, por assim dizer, as ações do Plano. Elas foram usadas ainda no momento da elaboração, quando foram chamadas de salas de redesenho (MDS, 2016), como espaço de construção das novas ações que compunham os eixos do BSM, como também para reformulação, adequação e focalização das ações já existentes para fazer parte do Plano sob novas bases.

As salas de situação funcionavam como arenas para o destravamento da execução da ação. As informações extraídas eram reunidas em balanços semestrais como forma de sistematizar os avanços e, ao mesmo tempo, dar visibilidade aos resultados atingidos até aquele momento. Para dar conta do grande volume de informações e da necessidade constante de tomada de decisão, as salas funcionavam como espaço catalisador em que pendências e problemas eram identificados e, partir do diálogo e interação entre os diversos atores presentes, com a coordenação conduzida pela SESEP, chegava-se a encaminhamentos e acordos (PIRES, 2015).

As salas tiveram funcionamento variável ao longo dos quatro anos de implementação do BSM, tanto no que diz respeito à frequência de realização, como à dinâmica de coordenação e a participação dos diversos atores envolvidos na execução das ações do Plano. Mello (MDS, 2016, p. 229) aponta que “a participação e o grau de influência variaram entre as diferentes áreas, devido às diferentes distribuições de poder e assimetrias existentes entre seus membros.”

A autora ainda destaca a existência de dois diferentes tipos de atores no âmbito do monitoramento e gestão: aqueles atores permanentes, que eram membros de alguma das instâncias formais de gestão, ou aqueles temporários, chamados apenas em momentos específicos em função de sua competência.

Um arranjo institucional complexo criado para ser a base da implementação

das ações de um plano multisetorial, cuja meta síntese era, por sua vez, de grande complexidade, demandava a garantia de recursos orçamentários e financeiros suficientes para garantir a escala do atendimento que permitisse a superação da pobreza. Nesse sentido, foi fundamental a diferenciação em termos de alocação orçamentária e financeira do Plano frente aos demais planos e políticas em execução no mesmo período. A alocação especial de recursos orçamentários e financeiros colocou-o num outro patamar, assegurando, durante os primeiros anos, recursos garantidos e crescentes para sua execução.

A garantia de dotação orçamentária e financeira é um aspecto positivo especialmente num contexto de restrições e amarras colocadas pela própria Constituição Federal. Após a destinação obrigatória dos recursos carimbados na Constituição para as áreas da educação, saúde e assistência social, é feita a disponibilização dos limites de gasto para as demais áreas. Esse mecanismo favoreceu, em especial, as ações constantes do EIR voltadas para o público pobre e extremamente pobre do meio rural e que não possuem destinação garantida constitucionalmente.

A garantia de “preferência” das ações do Plano, presente em todos os seus três eixos, foi trazida para o arranjo do BSM a partir da experiência acumulada com o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC<sup>17</sup> e configura um elemento do arranjo institucional impulsionador da execução das ações do Plano. Formalmente, para viabilizar esse mecanismo, a Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento criou uma marcação orçamentária específica para as ações do Plano, que permitia a visualização em destaque e em separado das demais ações constantes do orçamento. Assim, para além do “carimbo” Brasil sem Miséria que colocava os recursos orçamentários voltados ao plano num outro patamar, esse instrumento possibilitava o melhor acompanhamento da execução, elemento importante no âmbito do arranjo institucional do BSM.

A utilização do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico, sob a coordenação do MDS, foi outro instrumento fundamental para a estruturação do arranjo institucional do BSM. Criado em 2001, com o objetivo de unificar em um só banco de dados a identificação e caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda do país (MDS, 2016), o CadÚnico passou por muitas mudanças

---

<sup>17</sup> Lançado em 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento foi um conjunto de medidas e ações de incentivo à ampliação dos investimentos em infraestrutura logística e social, estímulo ao crédito e retomada do crescimento.

e incrementos que o qualificaram e o transformaram em uma das principais ferramentas de apoio à elaboração, focalização, implementação e monitoramento de ações de política social no Brasil. Tanto o Bolsa Família, a partir de 2003, quanto o Brasil sem Miséria foram fundamentais para aprimorar o Cadastro, por meio da qualificação dos seus dados, ampliação do seu alcance no território, da sua institucionalização e gestão bem como da atualização frequente das informações.

Nas palavras de Lanzara (2016):

Pode-se dizer que o Cadastro Único tornou a leitura da realidade social brasileira mais inteligível, constituindo-se num importante instrumento de inscrição da população mais vulnerável aos programas sociais de assistência e de inclusão produtiva. (p. 76)

Assim, o CadÚnico foi um componente do arranjo que permitiu levar a coordenação da ação de governo na implementação da política social para outro patamar, seja no âmbito federal, na inter-relação entre os órgãos federais, seja verticalmente, na relação com estados e municípios. Cada ente possuía uma função no arranjo do Cadastro: União, responsável pela transferência dos recursos e pagamentos de benefícios, de maneira cumulativa à gestão e qualificação das informações lá presentes; estados, responsáveis pela capacitação dos municípios para o cadastramento e também pelo apoio a ele, por meio da estratégia de busca ativa; municípios, que identificam as famílias de baixa renda, processam o cadastramento, cuidam das atualizações dos dados e das ações de prevenção à fraude (MDS, 2016).

No caso do EIR, para além do uso inicial, para localização e inserção do público a ser atendido, o Cadastro foi fundamental para melhorar a focalização dos programas e monitorar a execução das ações. Paralelamente, permitiu garantir mais agilidade e precisão ao processo de tomada de decisões por parte da burocracia.

Como observado por Lotta e Vaz (2015), o arranjo institucional construído em torno do Brasil sem Miséria conviveu com estruturas organizacionais funcionais, mas abordou o problema da pobreza de maneira transversal, a partir da atuação dos ministérios envolvidos, do foco setorial e o da articulação com os programas de outros ministérios. Assim, observa-se no arranjo a articulação e o envolvimento de diversos atores governamentais e não-governamentais e uma coordenação mais horizontalizada.

O caráter intersetorial e federativo do Plano demandou a intensa participação e envolvimento dos estados e municípios. Para que essa operação fosse bem-sucedida, o

MDS promoveu encontros estaduais nos 26 estados mais o Distrito Federal, ocasião em que foram assinados pactos regionais e estaduais de superação da extrema pobreza. Todos eles formalizaram o comprometimento às ações intergovernamentais necessárias à implementação do Brasil sem Miséria (MDS, 2015). Inspirados na iniciativa federal, em seguida, 20 estados lançaram planos para superação da pobreza e extrema pobreza.

Muito embora estados e municípios não tivessem assento permanente nas salas de situação, havia uma aproximação intensa a partir da Diretoria de Relações Institucionais da Sesep, a quem cabia essa articulação, que era, também, fomentada a partir da estreita parceria entre a Presidência da República e a Ministra do MDS, no âmbito mais político. Já no nível técnico, o apoio e o relacionamento de parceria foram sendo construídos, como relatado na publicação “O Brasil sem Miséria” (MDS, 2015, p. 148): “dia após dia, nas salas de situação e no contato com os gestores nos estados e nos municípios e com os representantes dos movimentos sociais”.

Por fim, é preciso pontuar que o ambiente político-institucional favoreceu e permitiu que se criassem as condições para o desenho dos arranjos, especialmente no que se refere à facilidade com que se deu a aprovação das medidas institucionais e legais necessárias à implementação de maneira tempestiva das ações do plano, a exemplo do que foi o caso do Água para Todos e do Programa de Fomento à Inclusão Produtiva Rural.

Ao fazer isso, incorporamos uma perspectiva endógena de mudança e implementação da política pública, dando ao ambiente relevância no sentido da compreensão dos elementos que tornaram possível a adoção de um plano de superação da extrema pobreza, tendo em vista a grande demanda e exigência por recursos de toda sorte por trás de um objetivo tão audacioso.

Mello assim resume (2018),

Os esforços de montagem de uma estrutura de gestão e execução ágil e desburocratizada que possibilitasse respostas rápidas sobre o andamento das ações e o alcance das metas definidas pelo plano até o final de 2014. Durante a execução do BSM, houve a criação de novos programas, foram realizadas alterações em ações já existentes, assim como foram implementados mecanismos de aceleração da execução física para responder às metas estabelecidas e instrumentos de simplificação de procedimentos operacionais e estruturas de incentivos para favorecer a execução das ações e as metas definidas na formulação do plano. (p. 99).

## 7.2. Os arranjos do EIR e sua dinâmica

O Eixo de Inclusão Produtiva Rural se beneficiou dos mecanismos e características gerais do arranjo institucional criado para o BSM, descrito na seção anterior, mas foi aprofundado pelo próprio caráter bastante transversal das ações pro rural.

Especificamente no caso do arranjo institucional das ações do EIR, havia também uma intensa simbiose construída entre MDA e MDS ao longo da formulação e da implementação do Plano, decorrente do histórico de muitas parcerias na construção de políticas sociais para os segmentos que ambos apoiaram de maneira conjunta nos últimos anos. Os dois ministérios já operaram juntos, inclusive, uma das ações do EIR, o Programa de Aquisição de Alimentos. Essa proximidade e alinhamento político-institucional favoreceram a parceria, não exterminando dissensos ou disputas, mas contribuindo para trilhar um caminho eficaz para a implementação das ações.

O nível de representatividade nas instâncias dos arranjos era muito alto, fazendo com que o processo decisório se tornasse mais ágil, o que foi fundamental tendo em vista a necessidade de dar conta da ampliação da escala imposta pela definição de metas muito ousadas. A existência de uma estrutura organizada e conhecida facilitava o trabalho e era campo fértil para a promoção da articulação entre as áreas e entre as políticas.

A coordenação realizada pela SESEP fazia o acompanhamento detido de cada uma das salas de situação, produzindo sínteses sobre o andamento, em que eram reunidos principais entraves, propostas de pauta e encaminhamentos. Esses relatórios organizavam as informações e subsidiavam o processo decisório. Também traziam os relatórios gerenciais que eram produzidos a partir das informações básicas de cada uma das ações.

A seguir, nas próximas subseções, passamos à análise mais detalhada de cada um dos arranjos das ações do EIR.

### 7.2.1. “Água para Todos”

A ação de construção de cisternas para consumo humano no semiárido brasileiro

vinha sendo executada desde o ano de 2003, pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), em parceria com a Articulação do Semiárido Brasileiro (ASA), e com estados e municípios, por meio do Programa Cisternas.

A criação do “Água para Todos”, no âmbito do EIR, já representou uma inovação institucional, ao buscar integrar e potencializar ações dirigidas ao acesso à água que já vinham sendo realizadas por alguns órgãos federais com ações de novos parceiros. Para além do acesso para o consumo humano, o programa incorporou a construção de cisternas e outros sistemas de abastecimento (barragens, barraginhas, barreiros sistemas coletivos de abastecimento, kits de irrigação) para a produção dos agricultores familiares.

Os seguintes órgãos executavam as ações dentro do “Água para Todos”: Ministério da Integração Nacional (MI); Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Fundação Nacional de Saúde (Funasa); Ministério do Meio Ambiente (MMA); Fundação Banco do Brasil (FBB); Petrobrás e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); que executam suas ações. Cada um dos órgãos executava as ações do Programa (entrega de cisternas e sistemas de abastecimento), ora de maneira direta, ora em parceria com estados, consórcios públicos, entidades privadas sem fins lucrativos e bancos públicos, como o Banco do Nordeste.

Outra institucionalidade que compunha o arranjo do “Água para Todos” era o Comitê Gestor do Programa. Instituído pelo Decreto 7.535, de 2011, esse Comitê, coordenado pela Secretaria de Desenvolvimento Regional, do MI, e os demais órgãos executores listados acima, além da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (Fetraf-Brasil/CUT). Faziam parte, ainda, como membros convidados e permanentes a Agência Nacional das Águas (ANA) e a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf).

Além das reuniões do Comitê Gestor, o programa contava com salas de situação, que ocorriam de maneira periódica, mas também poderia haver mais encontros, caso as questões não pudessem ser todas resolvidas em uma sala.

Para garantir a ampliação de escala e ser possível atingir a meta de 750 mil cisternas entregues, foi necessário empreender uma intensa modificação no processo de implementação da ação de cisternas. Essa meta era bastante ousada, pois representava mais do que o dobro de entregas de cisternas realizadas nos oito anos anteriores, deveria ser realizada no prazo de quatro anos apenas, ou seja, metade do prazo (MDS, 2015).

Um passo inicial fundamental foi a territorialização da execução com a



distribuição das metas entre cada um dos parceiros executores. A cada parceiro foi atribuído um conjunto de municípios onde deveriam atuar. As informações<sup>18</sup> eram detalhadas a ponto de permitir localizar geograficamente as famílias no território, o que facilitava a operacionalização e o atendimento adequado ao público-alvo (MDS, 2015).

A incorporação de novos parceiros, a meta ousada e a seca que assolou a região do semiárido no ano de 2013 foram razões para o início de um debate em torno do estabelecimento de uma nova sistemática de execução no âmbito do Água para Todos. A Burocracia de Médio Escalão do MDS foi essencial nesse processo, ao coordenar durante um curto espaço de tempo, consultas internas e com organizações da sociedade civil por meio de intensas reuniões.

Todo esse processo de construção e articulação, no entanto, não se deu sem disputas. Os espaços de coordenação foram marcados por intensos debates, competição e dissenso, em que diferentes narrativas eram apresentadas e defendidas pelos seus interlocutores, havendo dificuldade para se conseguir manter um nível adequado de integração entre as diversas ações do Água e seus implementadores.

Um dos pontos de controvérsia estava relacionado às metodologias diferenciais de operação entre os dois ministérios e também à tecnologia de cisterna adotada. O MDS vinha de um histórico de execução das cisternas de placa, reconhecida tecnologia social de baixo valor, cuja construção e instalação se utiliza de mão de obra local, ou seja, a comunidade se envolve na fabricação e instalação do equipamento, contribuindo para movimentar a economia local e também para aumentar o sentimento de pertencimento e de cuidado com relação àquele bem público.

Os esforços para garantir o atendimento da meta levaram à tomada da decisão de incluir as cisternas de polietileno entregues pelo MI no cômputo da meta geral do Água para Todos. A principal crítica, tanto interna, quanto externa, girava em torno da adoção de uma tecnologia convencional (e não social, como a da cisterna de placa) que era vista como não adequada para o semiárido, apesar de tecnicamente atingir o mesmo propósito (garantir o abastecimento de água adequada para o consumo humano e para a produção). Documentos internos usados no âmbito dos mecanismos de monitoramento alertavam sobre o risco de não se conseguir atingir a meta de 750 mil cisternas entregues.

---

<sup>18</sup> O trabalho de cruzamento das informações era feito pela Burocracia de Médio Escalão a partir das bases de dados do CadÚnico e do SIGCisternas, sistema informatizado desenvolvido pelo MDS e utilizado pelos parceiros para o registro das cisternas e das demais tecnologias implementadas, agregando ainda um conjunto de informações sobre a família e sua propriedade rural.

Entretanto, houve um momento em que a Burocracia de Médio Escalão responsável pela coordenação do eixo de inclusão produtiva chamou para si a responsabilidade de tomar a decisão no sentido de adotar as duas tecnologias de cisternas, além dos sistemas simplificados de abastecimento de água para produção entregues pelo MI. Sem essa decisão, não seria possível atingir a meta, como pode ser observado no seguinte trecho, extraído de um documento interno<sup>19</sup> de suporte à coordenação realizada pela SESEP, que trazia a seguinte informação, no tópico “Sala de situação Água Para Todos”:

Forte problema para cumprimento das metas – realização de reuniões semanais (detalhamento ‘em construção’, previsão de entrega de 15 em 15 dias até 31/12, etc) – finalização prevista para 04/12.

Assim, foi possível padronizar instrumentos e superar gargalos burocráticos existentes, por meio de regras que simplificaram e uniformizaram procedimentos associados à celebração das parcerias, contratação e execução das entidades parceiras e prestação de contas. A institucionalização se deu por meio da Medida Provisória no 619, de 06 de junho de 2013, convertida na Lei 12.873, de 2013, no Decreto 8.038, de 2013, e nas Portarias Interministeriais subsequentes. Também foi alterada a Lei 8.666 (Lei de Licitações), para permitir a dispensa de licitação para a contratação de entidades privadas sem fins lucrativos previamente credenciadas pelo MDS.

De maneira geral, essas alterações normativas estabeleceram critérios e procedimentos para o credenciamento das entidades, para a padronização da metodologia de implementação das tecnologias e para a definição de valores unitários de referência para cada uma, na perspectiva de garantir uniformidade ao processo de execução.

Para além de garantir um padrão de qualidade uniforme e agilidade na execução, as alterações significaram o aperfeiçoamento dos modelos de contratação do MDS e do MI. A possibilidade de criação de cadastro prévio de entidades habilitadas para firmar termos de parceria, no caso do MDS, e a integração dos processos de fabricação e instalação das cisternas, no caso do MI, também representaram inovação importante e resultaram na agilidade e rapidez na entrega das cisternas.

---

<sup>19</sup> Relatório de Monitoramento Brasil Sem Miséria – Ações 2013 e perspectivas 2014

### 7.2.2. “Extensão Rural e Fomento”

Historicamente, o MDA atendia o público da agricultura familiar com os serviços de ATER, com ampliação da escala crescente ao longo dos anos de 2003 e 2010.

Em 2010, a Lei Geral de ATER<sup>20</sup> já havia empreendido alterações importantes na forma de operacionalização do serviço, ao estabelecer a Chamada Pública como instrumento de contratação. Para além de garantir agilidade na execução, o novo instrumento permitiu focar o público a ser atendido e instituir um sistema de pagamento apenas mediante a confirmação da prestação dos serviços, agilizando também as etapas posteriores.

Contudo, o público-alvo do EIR ainda não era alcançado pela política. Os principais entraves eram a invisibilidade do público e a forma de contratação das empresas prestadoras do serviço, que não alcançavam as necessidades do público pobre e extremamente pobre, basicamente porque as empresas, associações e entidades prestadoras do serviço não possuíam treinamento adequado para fazer o atendimento. Foi feito um esforço enorme pela coordenação do EIR no sentido de encontrar as formas de executar o serviço para a população pobre e extremamente pobre: intensificação da busca ativa, permissão para os gestores municipais incluir novos beneficiários no CadÚnico, cruzamento de bases de dados da agricultura familiar e da reforma agrária.

Para além de encontrar o público, era preciso pensar um serviço de ATER que dialogasse com a capacidade produtiva e as especificidades regionais e culturais das famílias do perfil do BSM. Era claro para a coordenação do EIR que não seria suficiente a prestação de um serviço nos moldes do que vinha sendo feito para um público da agricultura familiar que era mais qualificado e integrado economicamente.

Para dar conta da escala de entrega do serviço de ATER de forma diferenciada ao público extremamente vulnerabilizado e excluído do BSM, foi preciso empreender algumas mudanças tanto no serviço, quanto na operacionalização: adaptação do serviço à realidade do público dialogando com a rota de inclusão produtiva rural; capacitação das equipes de Ater em um conjunto de políticas públicas, de modo a entregar um pacote de serviços completos, por exemplo, a inclusão em programas como o próprio BolsaFamília; sensibilização das equipes para lidar com as especificidades do público; elaboração de diagnóstico prévio para apoiar na estruturação do projeto produtivo a ser

---

<sup>20</sup> Lei nº 12.188/2010

desenvolvido de maneira acompanhada pelas equipes; flexibilização das chamadas públicas; dentre outros.

A principal inovação foi a criação do Programa de Fomento às atividades produtivas rurais, que consistia na transferência de recursos não reembolsáveis, no valor de R\$ 2.400 ou R\$ 3.000, no caso das famílias do semiárido, diretamente para as famílias beneficiárias investirem em projetos produtivos.

Outra inovação importante foi a inclusão de mulheres na prestação dos serviços. Mesmo internamente à Burocracia de Médio Escalão do MDA havia dúvidas sobre a viabilidade dessa ideia, que acabou sendo acolhida, a partir da persistência de uma burocrata de médio escalão. O atendimento passou a ser feito por equipes multidisciplinares, compostas por 30% de mulheres e por técnicos oriundos da região atendida, que compartilhavam dos saberes e especificidades locais.

O arranjo institucional que amparou a execução das ações de assistência técnica e extensão rural (ATER) e de fomento tinha dois atores principais: o MDS e o MDA (e o Incra, no caso dos assentamentos da reforma agrária). O primeiro era responsável pela gestão, planejamento, monitoramento, supervisão da execução e repasse dos recursos às famílias. O MDA era o principal executor, responsável pelos serviços de ATER, executados em consonância com a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER) e com o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (PRONATER), estabelecidos pela Lei no 12.188, de 11 de janeiro de 2010, e pelo Decreto no 7.215, de 15 de junho de 2010.

Ao MDS, cabia, dentre outras competências, gerar e disponibilizar para o agente operador a folha de pagamento com a relação de famílias beneficiárias; desenvolver e manter banco de dados contendo informações sobre os beneficiários do Fomento; cuidar do controle do cumprimento das etapas para a liberação dos recursos; e promover a articulação com ações e com outras políticas públicas que tenham como objetivo o desenvolvimento territorial das regiões em que se encontram as famílias beneficiárias.

Como instância criada para dar suporte ao programa, o Comitê Gestor do Fomento aprovava o planejamento do programa de fomento, compatibilizando os recursos disponíveis com a quantidade de famílias beneficiárias, e definia a sistemática de monitoramento e avaliação.

O modelo institucionalizado na Lei 12.512, de 2011, e no seu Decreto regulamentador 7.644, de 2011<sup>21</sup>, contemplava a entrega do serviço da assistência técnica individualizada por, no mínimo, dois anos, adequada às especificidades dos agricultores familiares em extrema pobreza, com acompanhamento dos técnicos, realização de atividades coletivas periódicas, formação específica para os técnicos de ATER<sup>22</sup>, elaboração dos projetos produtivos familiares e repasse dos recursos não reembolsáveis<sup>23</sup> do Fomento para apoio aos projetos.

O pagamento era feito pelo MDS diretamente aos agricultores, por meio do cartão do Bolsa Família ou pelo Cartão Cidadão. As parcelas do fomento eram transferidas em dois momentos: a primeira parcela até no máximo três meses antes do encerramento da vigência do contrato de ATER, e a segunda, em até no máximo dois meses após o encerramento da vigência do contrato.

O CadÚnico, por sua vez, permitiu fazer cruzamentos com as bases de dados dos órgãos finalísticos. Para garantir o funcionamento dessa estratégia, os agentes de ATER foram capacitados sobre o funcionamento do Cadastro Único, e os gestores municipais do Cadastro Único foram informados sobre a existência do programa e a necessidade de apoiar a sua execução.

Os serviços de ATER eram prestados a partir de dois instrumentos de contratação. O primeiro eram as chamadas públicas, mecanismo de contratação direta pelo Governo Federal, voltadas exclusivamente para o público da extrema pobreza nos municípios e territórios rurais de maior concentração desse segmento no país. O segundo foram os acordos de cooperação técnica firmados entre o MDA, MDS e os governos estaduais.

Aqui, portanto, outra característica do arranjo pode ser apontada: além de intersetorial, era interfederativo. Por meio dos acordos, os Estados ofereciam o serviço dentro da metodologia do Plano, ao passo que ao governo cabia treinar as equipes técnicas para trabalhar com essa metodologia, que incluía a capacitação em um conjunto de políticas públicas, e pagar o recurso do fomento (MDS, 2015).

---

<sup>21</sup> Posteriormente alterado pelos Decretos 8.121, de 2013, e 9.221, de 2017.

<sup>22</sup> Os relatos dão conta de que as primeiras atividades de ida a campo para os primeiros treinamentos dos agentes de ATER foram feitas pela própria equipe que coordenava a ação no MDA. Em seguida, foram contratados consultores para dar prosseguimento aos treinamentos.

Todo esse arcabouço e essa construção foram pensados pela Burocracia de Médio Escalão responsável pela execução dessas ações no MDS e no MDA, e também no Incra.

### 7.2.3. “Programa de Aquisição de Alimentos”

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi criado em 2003, no bojo da construção do Programa Fome Zero, como importante instrumento de compras públicas de alimentos produzidos pela agricultura familiar, funcionando, por um lado, como canal de distribuição da produção e garantia de renda para esse segmento e, por outro, como parte de uma estratégia de promoção da segurança alimentar e nutricional, já que a produção comprada é transferida para a rede socioassistencial atendida pelo MDS. Além disso, o programa contribui para dinamizar, por meio de suas diversas modalidades, ao lado de outras ações sociais como o Bolsa Família, por exemplo, a economia de milhares de municípios, apoiando canais de comercialização, reforçando estruturas locais de abastecimento alimentar e promovendo o cooperativismo e o associativismo (MDS, 2014).

O Grupo Gestor do PAA, que existe desde a criação do programa, em 2003, é o colegiado responsável por deliberar acerca de definições e regramentos para sua operacionalização e orientar e acompanhar a execução do programa. Era então formado por representantes dos seguintes ministérios: Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Fazenda; e Ministério da Educação<sup>24</sup>. Além disso, o Programa contava com a participação da sociedade civil, por meio dos conselhos de segurança alimentar e nutricional nas esferas nacional, estadual e municipal.

Para que o PAA passasse a integrar o EIR como ponto final da rota de inclusão produtiva e conseguir atingir o público mais vulnerável, do ponto de vista econômico, ampliando significativamente a escala do atendimento, foram realizadas uma série de alterações normativas para seu aprimoramento e simplificação. A principal mudança empreendida pela Burocracia de Médio Escalão no âmbito do arranjo institucional do EIR

---

<sup>24</sup> A atual estrutura administrativa comporta o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Fazenda no Ministério da Economia, criado pelo Decreto 9.679, de 02 de janeiro de 2019. Por sua vez, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento recebeu na sua estrutura o Ministério do Desenvolvimento Agrário, com a edição do Decreto nº 9.667, de 2 de janeiro de 2019

foi na execução da linha “Doação Simultânea”, que passou a ser realizada mediante celebração de termo de adesão com estados e municípios, ficando dispensadas a celebração de convênio e o aporte de contrapartida financeira, por parte do parceiro executor. Dessa forma, tornou-se possível ao MDS atuar de maneira mais concreta na definição de públicos prioritários, como mulheres e indígenas.

Como era preciso conferir mais agilidade, segurança e transparência à execução do programa, os burocratas envolvidos diretamente com esse programa instituíram a adoção do pagamento de maneira direta aos agricultores familiares fornecedores por meio de cartão bancário; o estabelecimento da utilização de sistema informatizado próprio e específico do programa; e a criação do Comitê Consultivo, incluindo além dos gestores públicos, representações das organizações da agricultura familiar.

Buscando ampliar ainda mais os mercados para o Programa, foi criada pela Lei 12.512/2011, a modalidade Compra Institucional. Com ela, órgãos da união, estados e municípios foram autorizados a comprar a produção da agricultura familiar com seus próprios recursos e mediante dispensa de licitação, para abastecer equipamentos públicos, como universidades, hospitais, quartéis e penitenciárias.

Outra alteração que merece destaque foi a inclusão da obrigatoriedade de um percentual de compras da agricultura familiar no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) o que, dentre outros fatores, levou à ampliação do percentual de participação do segmento mais pobre nas vendas ao programa.

Para promover as alterações legais e normativas necessárias, a Burocracia de Médio Escalão responsável pelo Programa precisou envolver, numa intensa articulação, o Secretário e a Secretária-Adjunta, a Secretaria-Executiva e a Consultoria Jurídica do órgão para que fosse possível chegar no instrumento adequado, que veio a ser o Termo de Adesão. Esses atores, membros do alto escalão, foram subsidiados com informações e argumentos construídos pelos BME da área técnica. Os órgãos de controle foram envolvidos desde o início no processo de construção, o que se mostrou uma estratégia acertada no sentido de aumentar a transparência e minimizar possíveis questionamentos futuros acerca dos novos mecanismos, o que poderia vir a ser um obstáculo para o futuro do Programa.

Da mesma forma que nos demais casos, o arranjo institucional por meio da coordenação realizada nas salas de situação contribuiu, no caso do PAA, para promover o diálogo e a interação entre os diferentes órgãos executores da ação.

## 8. ANÁLISE DO CASO - COMO ATUAM OS BUROCRATAS DE MÉDIO ESCALÃO

Você está ali no meio, precisa respaldar sua equipe, dialogar com ela. Se não, as pessoas vão embora param de trabalhar. Essa burocracia intermediária é a grande sacada. (Entrevistado 10).

A gente fica ali no amortecedor, *tá* em cima, *tá* embaixo. Minha função era fazer a máquina girar, fazer a rede. (Entrevistado 5).

Esse ‘fazer acontecer’ foi dominado pela média burocracia. (Entrevistado 14).

Neste capítulo, será apresentada a análise do caso, ou seja, o sucesso da implementação das ações do Eixo de Inclusão Produtiva Rural (EIR) do Brasil sem Miséria e o papel da Burocracia de Médio Escalão que, atuando a partir de suas ideias, visões e competências, conseguiu influenciar atores e instituições, contribuindo para esse resultado. Os arranjos institucionais favoreceram a atuação do burocrata no sentido de permitir o seu papel articulador e inovador. Acreditamos que num arranjo de implementação muito rígido, com pouca margem para discricionariedade e inovação, os burocratas poderiam simplesmente “desistir de operar” e os resultados seriam diferentes.

Vamos procurar explicitar como a burocracia, dispondo de alguma discricionariedade, coloca a política em ação (*policy work*), participando das decisões estratégicas, indicando saídas e alternativas, promovendo ajustes nos arranjos e enfrentando os obstáculos à implementação e, ao mesmo tempo buscando a construção de institucionalidades que permitam o alcance dos resultados pretendidos.

O foco será, portanto, sobre o perfil e atuação dos burocratas da Burocracia de Médio Escalão como protagonistas do processo que levou a caminhos ágeis e possíveis, concretizando a implementação da política. Eles participam ativamente do processo de pensar a estratégia e também de como efetivamente implementá-la (FLOYD, WOOLDRIDGE, 1992), visto que se beneficiam das posições que ocupam com relação a outros gestores. A partir delas, os BME podem melhor compreender o problema, propor iniciativas e exercer influência para cima, o que, acreditamos, foi propiciado pelos arranjos do EIR.

Para tanto, eles mobilizaram o seu repertório de capacidades advindas de suas trajetórias, de experiências em execução na própria ou em outras políticas, experiências



com outras estruturas de gestão e monitoramento e o conhecimento da máquina pública e do funcionamento de cada um dos órgãos onde estavam inseridos. Somado a todo esse conhecimento técnico e experiência, há um conjunto de fatores subjetivos que estimulam a atuação mais engajada e comprometida desses burocratas.

Tentaremos nos aproximar da demonstração de que o BME inserido na implementação do EIR não é um burocrata que atua de forma estritamente racional-formal, cuja ação seja desprovida de emoções. Como apontaram as entrevistas, alguns elementos corroboram a existência de um compartilhamento de valores e crenças que leva a uma atuação motivada, interessada e propositiva.

Mais do que um burocrata weberiano que vai executar suas funções obedecendo às regras sem questioná-las, desempenhando seu papel de maneira circunscrita, limitada e apolítica, o BME é alguém que leva para o trabalho seus valores e crenças e isso será demonstrado a partir do discurso e da argumentação presentes nos diferentes espaços e arenas de concertação do EIR (salas de situação). Como apontou Durnová (2017):

a separação entre a racionalidade e as emoções é ilusória dado que as considerações acerca da produção de conhecimento constroem o centro da formulação da política e também porque as emoções acompanham a busca dos atores pelos seus objetivos e interesses.

Uma das intenções é iluminar na rotina dos implementadores da política os elementos-chaves para o entendimento do seu papel enquanto gerentes e também procurar demonstrar como esses aspectos são relevantes e impactam, de modo positivo ou negativo, a sua atuação e resultados. Apesar de se relacionarem e se conectarem com o exterior, a Burocracia de Médio Escalão está voltada para dentro do Estado, diversamente do alto escalão e da burocracia de nível de rua: faz parte da sua rotina movimentar as engrenagens internas, produzir conexões, alinhamentos e pactuações para chegar no resultado final.

Tentamos adicionar elementos à estratégia analítica de trabalhos já conhecidos e utilizados como referência para a pesquisa, colocando as lentes sobre um dos elementos do modelo analítico oferecido por Gomide e Pires (2014b) – a burocracia. Procuramos enxergar as nuances e características que pautam a ação desse ator- no presente caso, a Burocracia de Médio Escalão - e que vão desencadear resultados positivos no âmbito do arranjo e da política.

Propusemos aprofundar a compreensão das características da Burocracia de Médio Escalão, para além de suas habilidades técnicas ou políticas, para dar conta dos aspectos subjetivos relacionados à percepção dos atores sobre o seu papel no desempenho da política e sobre como, muitas vezes, são pautados pela afinidade ideológica e pelo comprometimento com as causas que as políticas procuram abarcar. São burocratas comprometidos com o fortalecimento do Estado (VIANA, 2017) e engajados na execução da política social e na transformação da realidade pela solução de problemas coletivos, como é o caso da pobreza rural, estudado na presente pesquisa.

Quatro foram as categorias de análise utilizadas: competências técnicas, competências processuais e informacionais; competências relacionais e decisórias; emoção e valores; e criatividade e inovação. Não há hierarquia entre as dimensões, tampouco separação absoluta. Elas são complementares e, tomadas no seu conjunto, possibilitam a compreensão do objeto do estudo e enriquecem a análise, permitindo dar contornos mais precisos ao que muitos dos entrevistados chamaram de “trabalho de meio de campo” que era, como veremos, fortemente influenciado pelo anseio de êxito no alcance de cada uma das ações do EIR. Se as duas primeiras dimensões pudessem ser “somadas”, consubstanciaríamos o *policy work*, tal como apresentado por Colebatch, Hoppe e Noordegraaf (2010). As dimensões, suas características, descritores e evidências estão sintetizados na Tabela 2.

Estão dentro da primeira dimensão a apresentação do que é o trabalho cotidiano da Burocracia de Médio Escalão e como ele é essencial para gerar resultados positivos no âmbito dos arranjos institucionais. A rotina de recepcionar, processar, sistematizar e transmitir informações, utilizando-se de instrumentos e ferramentas, permite aos BMEs produzir sínteses para a tomada de decisão tanto no nível (tático), quanto no estratégico.

Aqui, vamos tratar das competências técnicas, processuais e informacionais da Burocracia de Médio Escalão e suas habilidades com relação ao conhecimento da política, de conteúdos técnicos e científicos específicos, bem como do conhecimento das fases do ciclo da política pública, da capacidade do burocrata de pensar analiticamente e fazer a leitura do contexto para subsidiar o processo decisório.

Conforme constatado nessa pesquisa, a atividade desempenhada pelos BMEs no âmbito do seu trabalho não necessariamente demandava a capacitação ou conhecimento técnico prévio específico, relacionado à matéria ou objeto da ação pública que esteja sendo implementada, mas esse conhecimento era um diferencial fundamental para qualificar seu trabalho e melhor posicioná-lo nas disputas. O entendimento dos processos

e das características da política contribuía para aprimorar a atuação da Burocracia de Médio Escalão.

Também trataremos das atividades de gestão e monitoramento das ações sob responsabilidade dos burocratas, de sistematização de informações e de organização de cada um dos processos relacionados às ações necessários à implementação do EIR e da sua participação nos mecanismos de coordenação da política.

Tabela 2 – Quadro de Análise

Dimensões de Análise	Ref. Bibliográfica	Suposições de pesquisa	Evidências
<p><b>Competências Técnicas, Processuais e Informacionais</b></p> <p>Papel do BME na recepção, sistematização e disseminação de informações                      Coordenação                      Organização de equipes e processos                      Conhecimento técnico prévio da política                      Habilidades em operar sistemas, ferramentas e instrumentos de políticas                      Conhecimento das fases do ciclo da política pública                      Capacidade e pensamento analíticos                      Entendimento do contexto                      Definição de encaminhamentos</p>	<p>Cavalcante e Lotta (2015)                      Colebatch, Hoppe e Noordegraaf (2010)                      Howlett (2011)                      Pires (2015)                      Pires, Lotta e Oliveira (2018)                      Pressman, Wildavsky (1984)                      Saguin <i>et al.</i> (2018)                      Silva (2013)                      Subirats (2006)                      Winter (2012)</p>	<p>O Burocrata de Médio Escalão tem uma atuação fundamental na recepção, tratamento e disseminação das informações recebidas.</p> <p>O trabalho cotidiano da Burocracia de Médio Escalão envolve produzir informações e sínteses que servem de base para a definição de encaminhamentos e tomada de decisão tanto no seu nível (tático) quanto no nível estratégico.</p> <p>A organização dos processos e equipes, as atividades de coordenação e os encontros periódicos caracterizam o trabalho da Burocracia de Médio Escalão e a permite enfrentar as complexidades do caráter intersetorial e complexo da política</p> <p>O BME possui conhecimentos técnicos acerca da política e combina a experiência profissional com a habilidade em operar sistemas e ferramentas das políticas com que trabalha.</p> <p>Ele consegue fazer uma leitura do contexto e tem pensamento analítico que o permite tomar decisões acertadas</p>	<p>Atuação da Burocracia de Médio Escalão no recebimento, processamento, sistematização e transmissão das informações entre os níveis táticos dos diferentes órgãos participantes.</p> <p>Utilização de instrumentos de gerenciamento de projetos (planilhas, gráficos).</p> <p>Utilização do CadÚnico.</p> <p>Atividades de coordenação pelo BME tipo 2.</p> <p>Atividades de organização de equipes e processos pelo BME tipo 1 e 2.</p> <p>Proposição de encaminhamentos no nível tático e operacional.</p> <p>BME com experiência com a implementação da política.</p> <p>BME com formação no campo de políticas públicas.</p> <p>BME com experiência e vivência, capaz de pensar analiticamente.</p> <p>Atuação qualificada e profissional.</p>
<p><b>Competências Relacionais e Decisórias</b></p> <p>Comunicação                      Discurso e linguagem</p>	<p>Capella (2015)                      Cavalcante e Lotta (2015)                      Colebatch, Hoppe e Noordegraaf (2010)                      Cooper and Kitchener (2019)</p>	<p>O Burocrata de Médio Escalão sabe “governar o gap” entre o alto escalão e suas equipes e a burocracia de nível de rua.</p>	<p>Negociação, ajustamento de decisões, estabelecimento de conexões, redução de conflitos, acomodação de interesses, com base na capacidade argumentativa.</p> <p>Criação de rede de relacionamentos favorece o</p>

<p>Capacidade argumentativa Estabelecimento de redes de relacionamento Habilidade em lidar com órgãos finalísticos e de controle Capacidade de diálogo e interlocução para cima e para baixo Tomada de decisão Cooperação e confiança</p>	<p>Durnova, Fischer e Zittoun (2016) Huising e Silbey (2011) Lotta Oliveira, Abrucio (2018) Pires (2015) Pires, Lotta e Oliveira (2018) Subirats (2006) Subirats <i>et al.</i> (2012) Winter (2012)</p>	<p>Ele é dotado de capacidade argumentativa e, pelo discurso, consegue sensibilizar e influenciar o dirigente político.</p> <p>Inserido numa rede de relacionamentos, ele se aproveita do encurtamento do caminho para a transmissão de informações estratégicas e faz parceiros também estratégicos.</p>	<p>diálogo, a confiança, a cooperação e o fluxo de informações estratégicas.</p> <p>Aproximação estratégica com órgãos de controle facilitam as mudanças institucionais.</p> <p>Habilidade em solucionar problemas enfrentados durante o processo de implementação.</p> <p>Saber lidar com conflitos e alocar recursos estrategicamente.</p>
<p><b>Emoção/Valores</b></p> <p>Motivação, engajamento e comprometimento Percepção do BME sobre seu envolvimento com o trabalho Percepção da política Afinidade e compartilhamento de valores Cooperação Empoderamento</p>	<p>Abers (2016) Bevir e Rhodes (2010) Capella (2015) De Bonis; Pacheco (2010) Durnová (2017) Durnova, Fischer e Zittoun (2016) Lotta Pires, Lotta e Oliveira (2018)</p>	<p>O Burocrata de Médio Escalão não age de maneira politicamente isenta, ele se engaja, ele sente que seu trabalho faz a diferença, isso o motiva e inspira.</p> <p>O burocrata se sente parte do processo e responsável pela execução bem-sucedida da política</p>	<p>Atuação engajada, empoderada, comprometida e motivada da Burocracia de Médio Escalão.</p> <p>BME percebe a política como algo de valor e o seu trabalho como importante para ela</p> <p>O compartilhamento de afinidades e valores entre a Burocracia de Médio Escalão promove a cooperação</p>
<p><b>Criatividade/Inovação</b></p> <p>Permissão para “pensar fora da caixa” Discrecionabilidade Selecionar, traduzir, recombinar e impor suas próprias ideias Habilidade para criar novas institucionalidades e novos programas</p>	<p>Cavalcante e Lotta (2015) Floyd e Wooldridge (1992) Hassenteufel e Zittoun (2014) Pires (2015) Pires, Lotta e Oliveira (2018)</p>	<p>Capacidade criativa para dar conta da escala e da complexidade das metas.</p> <p>O arranjo institucional menos rígido deu espaço para a criação de saídas criativas e inovadoras para os entraves à execução</p>	<p>Inovações institucionais em todas as ações constantes do EIR.</p>

Fonte: Elaboração própria

A Burocracia de Médio Escalão também realizavam atividades de coordenação, tanto envolvendo outros órgãos e atores, nas arenas criadas para isso, quanto das suas próprias equipes.

A dimensão Competências Relacionais e Decisórias refere-se à aptidão dos burocratas para estabelecer diálogos nos mais diferentes níveis, à linguagem utilizada pela Burocracia de Médio Escalão, e à sua capacidade argumentativa e influenciadora. A principal habilidade comunicada pelos entrevistados como essencial para o desempenho do seu papel de coordenação foi a de negociar e se relacionar com os demais atores, seja para cima, com o alto escalão, seja para baixo, com suas equipes e os executores das políticas na ponta, para a solução de problemas, no “apagar de incêndios” diário e na superação de entraves institucionais.

A terceira dimensão – Emoção/Valores – trata de questões subjetivas como a motivação e o engajamento dos burocratas em desempenhar suas tarefas e também da relação que estabelecem com seu trabalho. Estão nessa dimensão a afinidade ideológica com as diretrizes da política e o sentimento de “fazer parte” de um projeto de governo com metas que se voltaram a superar os graves problemas de exclusão da população do meio rural brasileiro.

Entender o EIR como um caminho de política possível e necessário para contornar a situação de exclusão e vulnerabilidade histórica das famílias de agricultores e agricultoras familiares e atuar no sentido de promover as diligências imperativas para concretizar esse objetivo estão num campo pessoal e íntimo de cada um dos burocratas entrevistados. Trata-se, portanto, de uma burocracia não somente qualificada, mas engajada, politizada e “politicamente” motivada (SILVA, 2013).

Para além disso, é possível perceber um nível de empoderamento dessa burocracia, a exemplo do observado por Silva (2013). Para o autor, esse empoderamento é fruto de uma estratégia governamental deliberada de conceder a esse corpo de servidores autonomia e meios políticos e organizacionais para gerar relações benéficas intersetoriais. Como reflexo disso, observa-se a melhoria na implementação da política e o aumento da sua capacidade de articulação intersetorial, o que se mostrou fundamental na execução das políticas do EIR (SILVA, 2013).

Por fim, a quarta dimensão refere-se à criatividade e à capacidade inovadora para criar novas institucionalidades, saídas e alternativas para a execução dos programas existentes, e novos programas que dessem conta dos desafios colocados para o EIR. Essa dimensão somente é perceptível pela existência de um grau de discricionariedade que não

constrange ou impede movimentos inovadores e criativos, por parte dos burocratas. Eles eram, inclusive, instados a adotar saídas criativas para os entraves à implementação.

Entendemos que essa dimensão poderia ser considerada uma capacidade ou competência e, assim, poderia estar contida, ao lado das competências técnica e política, numa única dimensão, mas quisemos separá-la para destacá-la, tendo em vista, ainda, a existência de um arranjo que propiciava essa atuação inovadora e transformadora das políticas do EIR.

### 8.1 Competências técnicas, processuais e informacionais

O cotidiano da implementação da EIR era marcado pelo gerenciamento e tratamento de informações e por reuniões periódicas para acompanhamento dos resultados, pontos de controle e definição de encaminhamentos, nas diversas instâncias criadas no âmbito dos arranjos institucionais, sendo as salas de situação uma das mais relevantes.

Ao serem questionados sobre que tipo de aptidões e capacidades utilizavam para o desempenho do seu trabalho, muitos dos entrevistados se referiram à sua habilidade na recepção, tratamento e disseminação das informações recebidas das mais diversas fontes e como isso era parte importante do trabalho desempenhado por eles. Um ponto de destaque é a capacidade técnica dos BMEs e a busca por se apropriarem de todas as informações necessárias para o desempenho do seu trabalho. O entrevistado 4 relata, por exemplo, ter sido de fundamental importância para a produção de novos normativos (Lei, Decreto e Portarias) o conhecimento prévio do próprio Programa “Água para Todos” e dos seus desafios.

As entrevistas confirmaram que o trabalho cotidiano desses burocratas envolvia produzir informações e sínteses que serviam de base para a definição de encaminhamentos e tomada de decisão, tanto no nível (tático) quanto no nível estratégico. Eles desempenhavam, então, esse papel de traduzir para uma operacionalização concreta as ambições e intenções do nível estratégico, por meio dos diversos instrumentos de que dispunham:

Você tem que ter essa capacidade de fazer uma síntese do que ele [alto escalão] está te trazendo e tirar daí uma solução, um encaminhamento. (Entrevistado 17).

Durante o programa, durante a experiência, eu aprendi a usar, por

exemplo, a ferramenta do *quantumgiz*, pra elaborar mapas, e conseguir territorializar o edital de chamada, pra fazer batimento pra saber onde tá chegando, onde tá a pobreza, onde tá faltando chegar. Aprendi sobre banco de dados, linguagem SQL, pra poder trabalhar com banco de dados maior, porque o Excel começou a travar. Tivemos que aprender um pouco de mapeamento de processo e todo um desenho de modelo lógico. Essa parte mais de contratação de serviços, de Lei 8.666; um aprendizado de construção de atos normativos, atos legais. É superdifícil antever as tretas que vão dar depois, pra poder se salvar na construção. [É preciso] todo um aprendizado do que é efetivamente o trabalho finalístico, indo a campo, conversando com o técnico de campo. Então é um conhecimento da própria pauta de agronomia, ciências agrárias, de agroecologia. (Entrevistado 8).

Acho que uma coisa importante é essa capacidade de, assim, participar das reuniões e depois sistematizar. Sistematizar dando encaminhamentos, fazendo propostas e levando isso para as reuniões, fazendo um pouco esse elo e aí tira dúvida com a área técnica, vê como que isso se insere nas diretrizes que foram discutidas e como que as diretrizes podem ser práticas, porque não adianta ficar discutindo mil diretrizes e, no fim, as ações continuarem sendo as mesmas, provocando mudanças na forma de implementar, na execução, mudança na forma como elas eram realizadas. Entre uma reunião e outra, uma conversa e outra, sistematizar pra que seja possível avançar. (Entrevistado 12).

Acho que [é preciso] um conhecimento de informática, no caso, de maneira geral, especialmente lidar com um grande número de informações e bases de dados e acho que, fora tudo isso, evidentemente, conseguir analisá-las [as informações e bases de dados], transformar os dados em informação. (Entrevistado 2).

Acho [uma capacidade que era essencial] que a capacidade de organização de dados e informações, organizar as reuniões. Era uma coisa muito de organização. Demandava também uma capacidade analítica, sabe? (Entrevistado 2).

E acho que já existia um amadurecimento, da época do Governo Lula, então a gente não partia do zero. Isso é relevante, porque você tem uma entrada de servidores dentro da máquina, porque eles começam a ser demandados. Então, se você tem muito programa, você precisa de um coordenador, de um gerente de programa. Essas pessoas vão começando a surgir, então é um casamento bacana. A gente foi apreendendo a fazer política social, a fazer melhor, então a gente tinha instrumentos, a gente chegou lá com instrumentos, não era só sonho, e a gente tinha que organizar pra esse sonho virar realidade. (Entrevistado 11).

Além de ficar no monitoramento, consolidando base de dados, passando as bases pro responsável fazer os cruzamentos [...], eu articulava CadÚnico com ICMBio e ao mesmo tempo tinha que estar pensando e discutindo os próximos passos do programa. (Entrevistado 4).



A decisão sempre era tomada com base em informações, era um processo de vai e volta. Tinha uma ideia, que era debatida amiúde, e depois voltava o problema pra uma definição superior, que na maioria das vezes, era aquela encontrada internamente e que a Ministra apoiava, até porque ela confiava demais na equipe. (Entrevistado 14).

É muito claro que os burocratas de médio escalão lidavam diariamente com um grande número de informações e que elas eram a base fundamental para seu trabalho. A partir deles, encaminhamentos e decisões eram tomados, nos diversos níveis. Era crítico, portanto, garantir a fidedignidade das informações, o que gerava um ambiente de maior confiança e segurança.

Você teve um movimento muito claro da liderança política que vinha com a ideia da urgência e da priorização, que vinha de lá; você tem o perfil de uma liderança, dentro do ministério, da ministra, que se debruçava sobre as questões operacionais fazendo com que os debates e as reuniões fossem levadas pro nível do detalhe, então, você traz pras discussões, em alguns momentos liderada até pela ministra, a Burocracia de Médio Escalão, que é quem tinha o domínio do operacional. Quem *tava no core*, no dia a dia dos debates, seja de reformulação da política, seja no acompanhamento de meta e de implementação, era o BME, sem dúvida. (Entrevistado 14).

Dessas competências informacionais de síntese e de sistematização decorre uma capacidade de pensar analiticamente a partir do entendimento do contexto e a consequente habilidade para tomar decisões acertadas no sentido da superação de entraves, obstáculos e problemas de implementação, no âmbito de atuação da Burocracia de Médio Escalão, e também para sugerir encaminhamentos para a decisão no nível estratégico. O arranjo institucional, com suas características, proporcionava um ambiente favorável para o estabelecimento desses fluxos e para a construção de narrativas que possibilitaram enfrentar as complexidades do caráter intersetorial e complexo da política. Essas características podem ser observadas a partir dos relatos a seguir:

Eu participava das salas de situação e da elaboração de relatórios, porque a equipe do Brasil sem Miséria tinha um monitoramento periódico a respeito das metas e a gente produzia uns materiais qualitativos e quantitativos a respeito do Programa. Então, assim, a identificação de gargalos, identificação de casos de sucesso que a gente podia replicar, é uma coisa que a gente identificava. (Entrevistado 7).

E eu precisava ajudar as pessoas que estavam engajadas a fazer seus temas subirem para alguma prioridade nas suas chefias, porque eles tendiam a ficar relegados... inclusive, [eu tinha de] usar minha relação com o MDS pra dizer: olha, pede uma reunião, porque daí o chefe dessa pessoa vai perceber que o tema é importante e vai conseguir destravar o que tá travado. Era muito de como que eu faço andar, como eu ajusto o instrumento pra que ele alcance [os resultados] e como que eu faço politicamente pra que esse tema tenha atenção e aí as decisões sejam tomadas. (Entrevistado 11).

Quando você cria um ambiente que é um ambiente de busca de solução, tem outro tipo de perspectiva. (Entrevistado 1).

[Em relação a] essa parte de acompanhar a execução sempre surgia alguma situação especial, alguma coisa que a gente não tinha vivido, não tinha regulamentado, tinha, enfim, algum problema, não conseguiu implementar em algum lugar, então a gente tinha que resolver isso. (Entrevistado 17).

A tradução dessas habilidades se concretizava na solução dos entraves e na melhoria da execução das ações do EIR. Abaixo, trazemos dois momentos para exemplificar essa dimensão, que se deram no âmbito do Água para Todos e da Ater, respectivamente. Em ambos os casos, também é possível perceber a importância que tinha o diálogo e interação entre as partes, que vamos destacar na próxima dimensão de análise.

Se as entregas não eram feitas, a gente tinha que sentar. Então, me lembro claramente de termos várias discussões homéricas sobre os números: era aquele rolo enorme nas cisternas , então entrei muito no diálogo de tentar trazer essas expectativas um pouco mais pra realidade, de parte a parte, tanto de quem demandava e de quem entregava, pra deixar a coisa mais real, pra coisa de fato acontecer. Que mecanismos que a gente tinha que usar pras coisas acontecerem de fato, e aí tanto que a gente conseguiu dar esse salto enorme que foi a reformulação toda do Cisternas, juntos, né? (Entrevistado 4).

O grosso do trabalho era de gestão desses contratos [contratos de ATER]: dava problema de DAP<sup>25</sup>, problema de sistema. então, tivemos que fazer vários aprimoramentos [...]. Começamos a fazer chamadas com mais flexibilidade de tempo, alteramos a legislação pra permitir que instituições privadas e ONG's pudessem emitir DAP. A gente tinha uma estrutura de perceber, no dia a dia, quais eram os problemas que estavam na nossa alçada pra resolver. (Entrevistado 8).

Os BMEs combinam a habilidade em operar sistemas gerenciar informações e

---

<sup>25</sup> Para ter direito aos recursos do Pronaf, o produtor rural precisa estar de posse da Declaração de Aptidão ao Pronaf - DAP, documento que o enquadra como beneficiário e delimita seu porte.

utilizar as ferramentas com que trabalham com os conhecimentos técnicos acerca da política com que trabalham e também das fases do ciclo das políticas públicas, além da sua experiência profissional. No caso do EIR, é possível constatar que já havia bastante acúmulo, por parte desses burocratas, no tocante aos meandros da política em si, ao próprio funcionamento do Estado e de como essa vivência se traduzia numa capacidade de atuação qualificada e profissional:

Quando perguntado sobre suas habilidades e sobre o seu conhecimento da política, o entrevistado respondeu que: Eu conhecia anteriormente a atuação da ASA<sup>26</sup>, eu conhecia o semiárido, conhecia as cisternas, conhecia o envolvimento da população com as cisternas e sabia que isso era parte, podia ser parte de uma melhoria, vamos chamar assim, da vida da população, da comunidade. (Entrevistado 4).

Eu tinha muito tempo de casa *pra* entender as hierarquias formais e informais *pra* poder transitar sem machucar ninguém. Uma parte [outra competência importante] técnica também, então muita experiência em política pública e experiência não apenas em decreto, lei [...] e a gente fez muita alteração [...] o programa *tá* travando aqui, então precisava mudar esse artigo. Mas também [o trabalho demanda um conhecimento] da política pública em ação, da dinâmica, enxergar oportunidades, saber construir a narrativa, que mobilize a outra parte, fazer conexão do que você *tava* tocando com pontos e demandas que surgiam na agenda. (Entrevistado 11).

Eu conhecia o objeto [da política]. Não era necessário conhecer em profundidade [...] mas foi necessário, acho que *pra* valorizar, brigar com um pouco mais de força. (Entrevistado 13).

A gente tem que conhecer a política de recursos hídricos, a política de saneamento rural *pra* poder facilitar. Conhecer um pouco de orçamento. (Entrevistado 17).

A gente não *tava* começando do zero. Tinha um histórico de conhecimento do Estado. A gente vinha com uma carga de conhecimento do Estado. Uma carga coletiva de conhecimento dos problemas do Brasil e também do Estado brasileiro (Entrevistado 16).

O trabalho dos BMEs também é permeado pela organização dos processos e equipes e pelas atividades próprias de coordenação do seu trabalho. É possível separar o aspecto da coordenação, no âmbito do EIR, a partir do tipo de burocrata a ser analisado. Foram entrevistados representantes da Burocracia de Médio Escalão que realizavam atividades de coordenação da política em si (BME tipo 2), ou seja, nesses casos, esse era

---

<sup>26</sup> Articulação do Semiárido Brasileiro

o papel principal do burocrata durante a implementação das ações do Eixo. Esse trabalho demandava uma habilidade muito específica no sentido de garantir o nível de coordenação necessária para operar intersetorialmente e conduzir a coordenação no âmbito das salas de situação.

Não se podia deixar de apontar, no entanto, a atividade de coordenação e organização de equipes e processos, essa desempenhada tanto pelo BME tipo 1 (BME responsável diretamente pela execução de ação finalística do EIR; quanto pelo 2 (BME responsável pela coordenação do conjunto de ações finalísticas do EIR). Ambas são explicitadas nos trechos a seguir:

[Meu trabalho também demandava] uma capacidade de liderança de equipe, no sentido de organizar o serviço, o trabalho, as atividades que cada um [da equipe] tem que fazer (Entrevistado 7).

Como a gente tinha o dia a dia muito acelerado, a gente era muito demandado, enfim, a gente era vitrine de governo, então, eu acho que [sobre as habilidades e aptidões] também [realçaria] a facilidade de tratar de diversos temas, ao mesmo tempo, sem perder a liga, a gente tinha que ser ninja. (Entrevistado 2).

Então, [também era importante o desempenho da atividade relacionada à] uma questão de gestão de pessoas, execução e formulação de políticas (Entrevistado 7).

Você tem que ter firmeza, as pessoas têm que levar você a sério. E você tem que saber a hora que você vai ceder, tem que saber se posicionar. (Entrevistado 1)

Eu conhecia bastante o MDA e o MDS: acabava que fazia muita coisa de coordenação das equipes. (Entrevistado 6).

Os descritores desta dimensão estão relacionados à operacionalização das ações da política e abrem caminho para entender, em seguida, os aspectos mais informais e subjetivos do desempenho dos BME durante a implementação do EIR.

Nesta categoria, portanto, tentamos separar o que se aproxima mais do campo técnico, do operacional, das habilidades formais da atuação dos BME. No entanto, mostrou-se difícil fazer uma separação estrita daquelas competências interpessoais e de como elas se mostravam na prática da ação desses atores. Por exemplo, aqui está a competência informacional que permitia à Burocracia de Médio Escalão compreender as informações, sistematizá-las e sintetizá-las, traduzindo os objetivos da política para o campo da sua operacionalização, por meio de mudanças no direcionamento da implementação. Tentamos demonstrar as etapas anteriores que levaram, em seguida, à

tomada de decisões no nível mais estratégico, e que estará descrito na subseção seguinte, onde abordaremos as competências relacionais e decisórias.

## 8.2 Competências relacionais e decisórias

As competências relacionais e decisórias da Burocracia de Médio Escalão estão afetas à sua capacidade de estabelecer conexões, transmitir informações estratégicas, negociar consensos, acomodar interesses e dialogar com atores estratégicos. Uma habilidade importante e fundamental passa por saber mediar os níveis técnico e político envolvidos na implementação das ações, ou “governar o *gap*” entre o alto escalão e suas equipes e a burocracia de nível de rua, para, em seguida, colocar em prática aquilo que foi discutido, negociado e pactuado.

A Burocracia de Médio Escalão é dotada de habilidade argumentativa e consegue sensibilizar e influenciar o dirigente político. Os trechos selecionados a seguir evidenciam um pouco dessa dimensão, destacando as habilidades e aptidões de caráter relacional e interpessoal dos BME, apontadas pelos próprios entrevistados:

Eu mediava o técnico e o político. Pra desempenhar esse trabalho, eu tinha que ter uma aptidão negocial, capacidade de negociação e de, eu diria, uma habilidade de identificar as metas essenciais, os marcos, o foco da atuação. (Entrevistado 13).

Isso de fazer toda essa articulação, todo esse meio de campo, buscar o fundão [...] Todo esse meio de campo era feito pelo BME: os problemas operacionais do dia a dia, que a gente só sabe conversando com a pessoa que toca lá na ponta (Entrevistado 7).

Eu sempre fui conversar nas áreas técnicas o tempo inteiro, porque se você não faz essa conversa antes, não tem execução. Então eu conversava pra aprender e entender a área técnica, pra fazer essa formulação mais abrangente [...] Eu contribuí entendendo e conversando muito com as pessoas. (Entrevistado 12).

Você tem que ter em mente que você tem que ouvir, você tem que ter um retorno de quem *tá* lá no local pra realmente você ver que aquilo que você *tá* implementando *tá* funcionando. Eu dava a devida atenção, procurava entender qual era o problema, ouvir a visão de quem *tá* mais próximo do território e colocar essa demanda aqui dentro da instituição, e solucioná-la [...] de modo a buscar nosso objetivo, que era atingir aquela meta. (Entrevistado 17).

Estar na posição intermediária é a base para operar desse modo e estar situado em um arranjo institucional flexível contribuía para o estabelecimento dos contatos e das relações. O trabalho cotidiano dos burocratas incluía, portanto, o constante contato com seus pares e também com aqueles burocratas responsáveis pela execução das ações em outros ministérios, ou ainda com estados e municípios executores da política na ponta, como demonstrado acima e a seguir. É aqui que percebemos mais claramente a característica intersetorial das ações do EIR e como esse fator demandava intensa articulação entre a Burocracia de Médio Escalão e os demais atores.

A gente tinha que celebrar convênios ou termos compromisso com os estados da federação, então a gente fazia a seleção e o monitoramento da execução desses contratos, então é tudo que tem a ver com esse contato [...], trabalhar com a comunidade. Então a gente ia [a campo] também para isso, para poder auxiliar os executores, para explicar melhor porque a gente teve que criar no início todo o normativo do Programa *né*, porque ele tinha uma meta muito alta e o instrumento de convênio não dava conta de dar essa agilidade, então houve várias negociações para dar uma flexibilizada em alguns itens, então a gente teve que fazer essa negociação, fazer os normativos, publicar [...]. E além disso, fazer alguns normativos mais específicos, assim: projetos padronizados, orientações para realizar o trabalho social, diagnóstico das famílias, desse tipo de coisa, tudo isso tinha a ideia da flexibilização dos normativos existentes (Entrevistado 17).

Nos momentos de conflito eu falava com o pessoal mais da ponta, os executores, principalmente [do nível] federal na ponta, às vezes, estadual na ponta, pra identificar conflito de informações, resolver conflito de informações e, geralmente, se tinha conflito de informações é porque tinha um conflito real pra dirimir. (Entrevistado 13)

Boa parte desse contato era feito durante os encontros nas salas de situação, mecanismo de gerenciamento e acompanhamento adotado no âmbito dos arranjos do EIR. Nesses espaços, a Burocracia de Médio Escalão se articulava e operacionalizava as diversas políticas.

Sobre essas salas, o entrevistado 1 relatou que havia um equilíbrio cooperativo entre as instituições responsáveis pela execução das ações. É preciso lembrar que cada uma delas defendia seus interesses institucionais de diversas formas (disputa de recursos, disputa de narrativa, defesa contra pressões da coordenação, etc), mesmo se estivessem ali motivadas pelo espírito de contribuir para o atingimento de uma meta comum louvável. E havia um equilíbrio entre a motivação institucional e a individual. Na mesma linha, o entrevistado 11 assim relatou:

Então, eu acho que essa sala de situação, onde você se reunia com os ministérios, existia um clima de pressão, coordenação e cooperação, porque você poderia ali, também, pedir ajuda para que aquele tema subisse na agenda do próprio ministério [...]. As salas de situação mantinham a gente motivado, mantinha a gente vendo pares fazendo a mesma coisa: *poxa*, essa pessoa tem o mesmo sonho que eu!

Importante colocar as ponderações apresentadas por Pires (2015) a respeito do papel das salas de situação na catalisação das políticas públicas intersetoriais. Como ele aponta, há exemplos de programas que, muito embora tenham se utilizado das salas de situação ou de mecanismos similares de monitoramento formal e contínuo, não obtiveram o mesmo êxito das salas do Brasil sem Miséria ou do PAC, seja pela incapacidade de lidar com as divergências advindas dos processos de disputa intrínsecos à materialização da política pública, seja por que se reduziram a instâncias meramente burocráticas de cumprimento de deveres formais (PIRES, 2015). No caso do EIR, percebe-se que, mesmo com algumas exceções, as salas funcionavam como espaços fundamentais para a resolução dos conflitos e tomada de decisões.

Quando perguntados sobre as habilidades que mobilizaram para o desempenho do seu trabalho durante a execução do EIR, a fala dos entrevistados permite observar como as competências pessoais são impulsionadas pela forma como o arranjo está construído. Era fundamental ter um espaço no qual as informações circulavam de maneira fluida e articulada, o que pressupunha uma capacidade, demonstrada pela Burocracia de Médio Escalão nesse estudo de caso, de estar atenta aos sinais que apareciam durante a implementação e podiam se transformar em entraves e obstáculos à execução da política.

A gente articulava com outros departamentos e também com outros ministérios [...] e com o Brasil sem Miséria [e] isso foi muito bom porque a gente contribuiu com essa ação, porque a gente tem a tendência de ficar no quadradinho, então alguém que incentive essa interinstitucionalidade é importante. (Entrevistado 7).

Você tem que ter uma capacidade de articulação [...] o programa é [feito] muito em parceria com tudo. Como ele atua em diversos estados, diversas realidades, você tem que estar sempre ouvindo o executor, o que ele *tá* te retornando (Entrevistado 17).

Minha postura ajudou naquele momento a fazer algumas amarrações num ambiente que gerava muita ansiedade. (Entrevistado 3).

Acho que a capacidade de articulação era um ponto muito importante também, a gente precisava ter um bom relacionamento com todo mundo porque precisava conseguir lidar com as divergências. (Entrevistado 2).

Outra coisa que eu fazia era a articulação com outros executores, com prefeituras, estados e outros como a Conab, que é uma grande executora do PAA e também, no nosso caso, o MDA. (Entrevistado 7).

Com o Brasil sem Miséria, a gente participava da discussão de metas internamente, aqui no ministério, as metas que seriam defendidas pra fora, participava do monitoramento, fazendo interface com os órgãos de controle e fazia o filtro das demandas políticas que chegavam de influência sobre o Água para Todos, e fazia o monitoramento gerencial da execução interna do ministério e das vinculadas [...]. A gente tinha reuniões periódicas em que a gente fazia com que a Secretaria de Desenvolvimento Regional explicitasse as metas e os compromissos orçamentários, aí cobrava o cumprimento disso, negociava com o Ministério do Planejamento, principalmente, o andamento orçamentário e financeiro pra que as metas fossem cumpridas e evitava, na medida do possível, que a secretaria assumisse metas grandes demais. (Entrevistado 13).

O Burocrata de Médio Escalão esteve inserido em redes de relacionamento por meio das quais conseguia obter e transmitir informações entre os diversos níveis e também angariar consensos e parceiros estratégicos. As redes de relações pessoais são relevantes, defende Pires (2015), por se superporem às relações e interações entre os burocratas que se dão em espaços formais, facilitando a atuação mais cooperativa.

Fazendo um paralelo com o caso do PAC, estudado por Pires (2015), essas estruturas e procedimentos formais estavam baseados em relações não só estritamente profissionais, mas também pessoais, e envolviam interações laterais e verticais, pelas quais as informações sobre o monitoramento eram transmitidas, o que contribuía para aumentar a capacidade de execução dos diversos órgãos envolvidos.

A pesquisa evidenciou que as redes são mobilizadas para agilizar o fluxo de informações e para validar a credibilidade e confiança entre os interlocutores. As relações estabelecidas no âmbito do cotidiano dos burocratas contribuía para uma sensação de parceria da qual se podia tirar proveito na lida com os problemas no dia a dia.

Sobre o estabelecimento de relações de confiança entre os interlocutores e as redes de relacionamento e as relações intersetoriais, destacamos as passagens a seguir:

O que eu acho que existia, assim [...] é que essas pessoas que se juntaram pra fazer o Brasil sem Miséria, elas vinham de trajetórias em que elas já tinham se cruzado em algum momento, as pessoas já tinham se visto. Eram pessoas que, de alguma forma, elas já se conheciam e isso gerava relações de confiança. Essas pessoas começam a se conhecer na máquina e a criar redes, elas tinham uma estória. Eu acho que o fato de ter vivido um governo que não teve tantas mudanças ajudou as pessoas a terem um tempo *pra* amadurecer nas áreas e também irem se conhecendo, porque pra você ter a cooperação, você tem de confiar no outro lado. (Entrevistado 11).



O MDS tinha pessoas na SESAN que tinham passado no MDA, então a gente se conhecia e tinha alguma relação de respeito profissional, às vezes pessoal. Muitas vezes a gente ia almoçar junto, chorar junto, sofrer junto. (Entrevistado 11).

O entrevistado 11 citou o termo “personograma”, para se referir àquelas situações em que o trabalho desempenhado por um determinado burocrata é tido, no meio e entre seus pares, como de excelência e é reconhecido como fundamental para a implementação da política. A competência comprovada do burocrata o faz reconhecido entre o médio e alto escalões e esse reconhecimento é um fator preponderante utilizado para o recrutamento de pessoas para posições estratégicas do governo federal.

Da mesma forma, na Entrevista 9 foi relatado o papel de destaque de um burocrata de médio escalão na articulação e monitoramento das ações do EIR. Segundo o entrevistado, sem esse ator o trabalho não teria sido o mesmo, dadas suas qualidades e capacidades técnicas e relacionais, tanto no trabalho para dentro do órgão, quanto externamente, na comunicação e na prestação de contas periódica nos diversos espaços institucionais do eixo da inclusão produtiva rural.

De fato, um traço marcante da Burocracia de Médio Escalão, também constatado nos burocratas que atuaram no EIR foi o recrutamento de profissionais conhecidos por sua competência e afinidade com o objeto da política. Isso só foi possível dada a criação de uma rede de relacionamentos por meio da qual esses burocratas transitavam e se aproximavam de atores chave para a implementação da política, a partir de uma visão compartilhada de mundo:

Então as pessoas, elas se moviam, mas se mantinham no tema, de alguma forma. Eu acho que não eram pessoas alheias, a gente foi criando relações de confiança porque são pessoas que *tavam* tramitando notema... e aí quando acontece uma oportunidade, elas chamam pra *tá* junto quem elas conheceram nessa trajetória, o que é interessante: vem cá fulana, você que saca bem disso, você que eu já vi numa outra boa atuação nisso e que parece que compartilha de visões de mundo parecidas comigo, porque a gente não trabalha junto? (Entrevistado 11).

Como a gente tinha que dar resultados em pequeno espaço de tempo, a gente procurava pessoas que, no nosso linguajar lá, chegassem já rodando, que tivessem capacidade de contribuir imediatamente pra política, sem grandes custos de aprendizagem, então, quem tinha perfil pra assumir esses postos normalmente eram pessoas que, ou trabalhavam diretamente na execução da política, ou tinham participado de instâncias de coordenação em outros momentos, então não é a toa que a gente tem um grupo vindo do PAC, um grupo vindo do [Ministério do] Planejamento e tem algumas pessoas com experiências com execução direta das políticas desenvolvidas lá, ou semelhantes, com grande priorização para servidores públicos. As características da carreira [de

EPPGG] levavam a priorizá-la, mas não de maneira explícita, pelo fato de poderem migrar, participar de diversas áreas, [o que] facilitava esse processo de recrutamento a partir de membros da carreira. (Entrevistado 14).

Um aspecto importante que vale a pena ser destacado é o de que esses burocratas eram, em boa medida, oriundos da mesma carreira pública, a de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG. Dos 17 entrevistados, 10 compartilhavam essa filiação profissional. Os postulantes aos cargos dessa carreira são submetidos um período de formação durante o qual têm acesso a conteúdos teóricos afetos à administração pública e à análise de políticas públicas. (SILVA, 2013). Para além dos aspectos formais das atribuições e do processo seletivo, concurso e formação por que passam, os EPPGG geralmente encontram oportunidades de exercício da interação com pessoas de diferentes origens e históricos profissionais. Silva (2013) observou que essas interações se mantêm no futuro e são ativadas pela característica especial da carreira que lhes permite transitar de maneira mais ou menos livre entre os setores governamentais. As experiências pregressas dos EPPGs oriundos, em alguns casos, do PAC e de redes de relacionamento intraburocráticas criadas desde a época dos cursos de formação e consolidadas posteriormente, contribuíram para criar canais de construção, comunicação e intermediação política.

Como visto, MDA e MDS estavam bastante integrados, porque as burocracias de ambos estavam em constante contato, especialmente por conta da execução realizada em conjunto de algumas políticas. Era necessária a existência de uma intensa articulação e cooperação para ser possível atingir os objetivos de determinadas ações do EIR. Um exemplo é o caso do PAA:

Não adianta ter só um alimento numa entidade, então essa articulação no MDA *pra* que a gente pudesse qualificar as cooperativas, incentivar as cooperativas, *pra* você ter uma produção maior, porque isso tudo tem uma logística *né*, tu ir buscar a produção do agricultor ou entregar em determinados lugares, o centro de recebimento, tudo isso tinha que estar muito articulado com o MDA (Entrevistado 7).

Favorecidas por essas redes, paralelamente à realização dos encontros formais, muitas conexões entre os burocratas dos dois ministérios eram realizadas. Por meio dessas conexões, os burocratas transmitiam informações, traduziam necessidades, argumentavam, interagiam para “combinar o jogo”, mitigar tensões prévia e posteriormente à realização

das salas de situação e outras reuniões formais, demonstrando, portanto, uma atitude empreendedora, não burocratizante (OLIVEIRA; ABRUCIO, 2018). Sua atuação é fundamental, dessa forma, para o estabelecimento de canais de coordenação eficazes entre os diversos atores, interna e externamente.

A capacidade da Burocracia de Médio Escalão de “absorver e sintetizar as informações estratégicas, interpretá-las e canalizá-las em direção ao topo da organização” (SOUZA, GOMES; 2015, p. 288), como apresentado na seção anterior, afeta tanto o nível decisório estratégico, quanto a burocracia que está operando na ponta, relações que procuramos demonstrar na presente pesquisa. As interpretações que faz da política e dos seus meandros podem e são, em muitos casos, como vimos em algumas entrevistas, utilizadas como fundamento para a tomada de decisões pelo nível estratégico, redesenhando certas decisões, traduzindo e promovendo adaptações, “tornando possível sua execução ou mesmo mediando a visão do topo e a realidade operacional”. (SOUZA, GOMES; 2015, p. 288).

### 8.3 Emoção e valores

Esta dimensão procurou sistematizar os aspectos mais subjetivos da atuação dos burocratas estudados na pesquisa porque acreditamos que não é possível separar racionalidade de subjetividade e de emoções. Buscamos, então, estabelecer relações entre as emoções dos atores e a busca pelos seus objetivos e interesses.

O BME não age de maneira politicamente isenta, ele se engaja, sente que seu trabalho faz a diferença e isso o motiva e inspira. Ele se transforma num ativista à medida que compreende a natureza pública ou coletiva da política e passa a agir buscando implementar seus objetivos.

Partimos da ambição de encontrar, a partir de perguntas específicas, elementos que demonstrassem o engajamento que supusemos haver nessa atuação, que características ele teria e se, e como, poderia explicar os resultados atingidos pelo EIR. Encontramos nos relatos manifestações que comprovaram uma atuação da Burocracia de Médio Escalão engajada, comprometida e motivada, que se sentia “parte do Plano”, “parte da política”, e que desempenhava seu trabalho de maneira orientada ao atingimento dos objetivos maiores das ações do EIR porque acreditava no efeito transformador

daquelas ações para a realidade do público beneficiário. Assim, o burocrata se sentia parte do processo e responsável pela execução bem-sucedida da política.

Esse era um valor importante com o qual esses burocratas se identificavam, que permeava sua atuação e promovia uma aproximação entre seus membros, pois eram valores compartilhados entre eles. Trata-se não só de um comprometimento puramente ideológico, mas vai além, transformando a atuação desses burocratas e conferindo novo sentido a ela. As passagens a seguir tentam dar conta dessas dimensões:

Eu era um obcecado. Eu era muito zeloso. Eu doava um pouco mais, talvez se eu não me sentisse tão motivado, eu não teria me empenhado tanto. Tem que estar envolvido, se não estiver envolvido... é muita pressão. (Entrevistado 4).

Eu me sinto um militante da causa do combate à pobreza [...] Isso motiva a gente a desempenhar o nosso trabalho. Eu me identifico porque isso acaba dando sentido ao trabalho (Entrevistado 5).

Sim, eu me identificava muito [com a política rural] [...] Eu acho que o público do rural é um público secundarizado pelo governo, então aquilo foi uma oportunidade de trabalhar com políticas, territórios e públicos que não necessariamente eram reconhecidos como sujeitos de direito, dentro e fora do governo. E a política tinha capacidade de gerar um efeito local rápido positivo: você não precisa esperar uma geração pra funcionar, porque você faz ATER para o cara e em 6 meses você vê o resultado. Você dá água pra pessoa, acabou, bota a cisterna, melhorou. Você vê a materialidade do resultado da política. [...] Eu gosto muito do tema, do assunto, dos públicos, das pessoas. Tem uma coisa que é você acreditar, achar que é importante e aí você se compromete, porque é um tipo de ação que você acredita que tem valor, que pode dar certo, que tem efeito e que você não tá fazendo à toa. (Entrevistado 1).

Eu me identificava completamente com a política, até hoje. [...] Sim, me sentia motivado. Pra mim, o trabalho tem três aspectos. Tem o trabalho em si, se você acredita ou não acredita na pauta. Tem o lado de equipe e tem o lado de chefe. Em geral, na minha opinião, você fica entre os três, quando os três são bons, é a melhor coisa. Tem o lado do aprendizado, que foi muito interessante também, conviver com pessoas qualificadas, você aprende muito [...] e em especial, eu acho o Programa muito bonito, ir a campo, conhecer as histórias das famílias, eu sempre me interessei pela pauta da agenda social e o que eu gostava mais do meu trabalho, eu via que quem estava acima, fica às vezes mais distante do público, do beneficiário [...]. Eu nunca viajaria para o interior do Brasil, para o semiárido, extremamente pobre, então tem um lado antropológico superinteressante, tem um lado de se sentir útil, tem um lado de acreditar nos mecanismos do Programa pra ajudar quem precisa. (Entrevistado 8).

A vida inteira eu trabalhei com combate à pobreza, mesmo quando era estagiária em Inclusão Produtiva Urbana. Depois, trabalhei com um programa de combate à pobreza rural do Banco Mundial, depois no

Incra e no MDA. Então, a gente tem também uma coisa pessoal [...] foi sempre o meu sonho que a extrema pobreza acabasse no Brasil. Desde o movimento estudantil essa era também a minha motivação pessoal. Claro que quando a gente *tá* num trabalho profissional isso nem sempre é possível, mas nesse momento foi possível implementar uma coisa que sempre foi minha vocação, digamos assim, para a qual eu militei a minha vida inteira (Entrevistado 7).

Eu me sentia totalmente parte do Plano, até porque eu tinha trabalhando antes num programa chamado Territórios da Cidadania, que foi uma experiência que eu acho que culminou no Brasil sem Miséria. Então, muito do que a gente tinha discutido no Territórios da Cidadania, anos antes, a gente *tava* implementando e aprimorando no Brasil sem Miséria (Entrevistado 7).

Uma outra coisa que eu não falo pra ninguém, pelo menos eu tenho isso, que é a questão do comprometimento, eu tenho isso, de comprometimento muito forte, não só com o tema, mas com o trabalho, acho que faz você ter um olhar diferente [...] porque você *tá* fazendo aquilo, pra quem você *tá* fazendo aquilo. (Entrevistado 2).

A Burocracia de Médio Escalão percebe a política pública na qual atua (as ações do EIR) como algo de valor e passa a considerar seu trabalho como elemento fundamental para sua implementação. Os burocratas se sentem úteis, como participantes de um momento transformador da política social brasileira, com a qual se identificam.

Um sonho que a gente *tava* assumindo e tentando realizar, enquanto governo. (Entrevistado 11).

Há, portanto, uma percepção de que aquele conjunto de ações e seus arranjos de implementação estavam adequados e foram essenciais para a transformação daquela realidade que se buscava superar. Daí vêm o engajamento, a motivação e o comprometimento que diferencia esses burocratas daquela burocracia típica, mera cumpridora de funções, e impulsiona a sua atuação empreendedora, empenhada e resolutiva, no caso em análise.

Tentamos entender, ainda, como os Burocratas de Médio Escalão se enxergavam, inclusive em relação às suas próprias capacidades, diante dos desafios colocados na implementação. Aqui, percebe-se, ainda, uma dimensão de empoderamento, por parte dos BME, aliado a um senso de responsabilidade e comprometimento com o seu trabalho.

Encontramos relatos interessantes sobre como os BME sentem que seu trabalho foi fundamental e contribuiu para o cumprimento das metas do EIR:

Uma coisa que eu geralmente não falo, mas que eu gosto muito em relação a mim é que eu suporto bem demais a pressão, então trabalhar com pressão, pra mim, é um negócio que meu batimento cardíaco não muda porque de fato é um trabalho estressante [...] demanda autocontrole, demanda saber o que tá fazendo. (Entrevistado 2).

Eu sinto que o meu trabalho contribuiu para o cumprimento das metas. Como eu disse, ninguém faz nada sozinho, mas uma parte disso é o que eu fiz a vida inteira. É claro que é um décimo, *sei lá* que lugar depois da vírgula lá que eu *tô*, mas é isso que a gente queria fazer. A gente tinha uma cota pra mulheres, pra indígenas e quilombolas, então eu me sinto parte do Programa e me sinto vitoriosa [...]. Então, me sinto mesmo, não tenho vergonha nenhuma de dizer, que acho que cada um de nós, que trabalhava no programa e todos os que estavam abaixo de mim, com cargo ou sem, a gente procurava fazer com que se sentissem parte do Brasil sem Miséria [. ] *tô* super feliz com o que a gente conseguiu fazer; claro que isso não vira a panaceia de que está tudo resolvido, mesmo naquele momento, no rural, na segurança alimentar, as metas que a gente tinha se posto, que eram metas ousadas naquele momento e conseguimos ultrapassá-las (Entrevistado 7).

Eu entendo minha participação como fundamental. Eu, de uma certa forma, assumi um papel de elo com o que tinha sido testado, experimentado, os desafios que a gente tinha superado e eu compartilhava com muitos desses parceiros, e eu digo a ASA<sup>27</sup> e alguns municípios, das mesmas visões e dos mesmos anseios [. ] para o Brasil sem Miséria se propor a uma meta tão ambiciosa como essa [eliminar a extrema pobreza] num momento que a gente sabe que quatro anos é muito rápido, pelos conhecimentos que eu adquiri ao longo do tempo, minha participação foi fundamental. (Entrevistado 4).

Sempre fez muito parte do nosso esforço que quem tivesse envolvido compreendesse a dimensão do Programa e do seu trabalho (Entrevistado 9).

Acho que se eu não estivesse lá, ou se não tivesse alguém cumprindo o papel que eu cumpria, eu acho que a gente não teria encontrado soluções, por exemplo, lá em 2012, pra fazer uma execução orçamentária, conseqüentemente, a gente não teria cumprido as metas orçamentárias [. ] não teria cumprido as metas de execução, acho que se não tivesse alguém lá pra fazer esse contato nos momentos de crise ou de conflito entre a ponta e o setor aqui pra resolver o conflito de informações, eu acho que poderia ter atrasado, poderia ter comprometido o cumprimento das metas, então alguém desempenhando aquele papel que eu desempenhei [. ], eu acho que isso contribuiu para a execução do programa (Entrevistado 13).

Isso tudo fez com que a gente fosse assimilando, nesse processo de aprendizado, uma responsabilidade em relação aos resultados que ia muito além do voluntarismo. (Entrevistado 3).

---

<sup>27</sup> Articulação do Semiárido Brasileiro.

A Burocracia de Médio Escalão é interessada e age de maneira motivada, engajada, comprometida e responsável, atuando nos meandros da implementação para perseguir o objetivo da política. Ela se sente parte e sente que seu trabalho desempenha papel fundamental para o sucesso da política. Ela traz para o seu trabalho ideias, valores e sonhos que funcionam como elementos motivadores.

#### 8.4 Criatividade e inovação

Nesta última dimensão, dois aspectos se encontram. Um é a habilidade criativa dos BME, habilidade em propor soluções ainda não pensadas, quando se vê diante de problemas e entraves de implementação. O outro é a forma como o arranjo institucional foi criado, de modo a permitir interações envolvendo diferentes áreas e atores, o que não só possibilitava, mas incentivava a inovação e a modernização dos procedimentos e normas em torno das ações do EIR.

Aqui, procuraremos demonstrar momentos em que a competência criativa dos BME levou a mudanças institucionais importantes para o atingimento das metas estipuladas para as ações do Eixo. Nesta seção, portanto, traremos exemplos que acabam por concretizar elementos das dimensões anteriores, dando clareza, portanto, para os argumentos utilizados aqui.

Como veremos, também é difícil separar essa dimensão da anterior. Estão intimamente relacionadas na medida em que a intenção e a motivação da Burocracia de Médio Escalão se transformam em combustível para seu pensamento criativo e habilidoso e para sua atuação empreendedora.

A gente queria que desse certo. Você negocia com mais vontade de que dê certo, você usa melhor a imaginação, criatividade, para encontrar saídas, e eu acho que eu contribuí pra inovar. Eu diria, assim, que internamente no Ministério minha contribuição foi boa para inovar todo esse monitoramento gerencial que a gente fazia aqui: como que a gente prioriza, dentro dos nossos limites, como fazer essa negociação? (Entrevistado 13).

[Quase todo o nosso trabalho cotidiano] passa por achar um caminho, porque esse tipo de coisa [quando foi elaborado, o convênio não previa ajuste de preço, mas o estado contratou a empresa prevendo ajustes] travava os processos. Você precisa encontrar soluções criativas para cada caso (Entrevistado 10).

Então a gente foi assim, ao longo do tempo, criando, enfim, contornando as dificuldades pra executar o orçamento e fazer a coisa acontecer (Entrevistado 6)

De fato, os BME estavam, em boa medida, livres para desempenhar seus papéis de coordenação em todos os espaços. Essa flexibilidade conferida pelo modo como os arranjos estavam construídos era fundamental para permitir a construção de saídas inteligentes, ágeis e desburocratizantes, por parte dos burocratas. Em cenário diverso desse, não é difícil pensar que ela estaria impedida de exercitar esses papéis. A capacidade criativa era estimulada assim como o trabalho em equipe para uma construção conjunta de saídas e alternativas.

[A gente tinha a] liberdade de dizer: gente, se abram pra pensar em coisas novas. Isso desperta o que tem de melhor nas pessoas [...] é dizer: junta com o coleguinha do ministério do lado e bola uma coisa linda. (Entrevistado 16).

A Diretoria de Inclusão Produtiva Rural tinha um bom nível de autonomia, onde (sic) cabia ao Secretário acompanhar os resultados da implementação, a partir do monitoramento. (Entrevistado 14).

Ao mesmo tempo em que o nível de discricionariedade com o qual os burocratas operavam é um fator importante a levantar, havia um alto grau de constrangimento imposto pelo alto escalão. A cobrança sistemática pelo acompanhamento e cumprimento das metas, nos períodos definidos, foi relatada por todos os entrevistados. Mesmo não havendo sempre consensos fáceis nos níveis de coordenação dos arranjos, as saídas eram encontradas. Os trechos a seguir foram escolhidos a partir de cada uma das ações do EIR, para dar conta dessas dimensões.

No âmbito da ATER foi preciso empreender inovações na forma de pagamento para agilizá-lo e garantir o atingimento da meta no prazo definido:

A gente tinha uma série de quesitos burocráticos pra pagar as parcelas 1 e 2, que a gente mudou a legislação pra poder ser mais ágil, porque a gente viu que *tava* alongando de 6 a 12 meses o pagamento. No início, a gente exigia uma documentação dentro do sistema de ATER pra pagar a parcela 2. Aí a gente fez uma mudança legal pra em vez de ser laudo individualizado, ser coletivo, e aí mudamos, via decreto. Eu participei de todas essas discussões e decisões e também do desenho do decreto regulamentador, das portarias... A gente construía em conjunto e já levava pra validação do Comitê Gestor do Fomento. (Entrevistado 8).



Outra mudança relatada por uma entrevistada dá conta da inclusão de mulheres no programa de ATER como técnicas do serviço. Segundo a entrevistada, havia uma cultura de que não existiam técnicas mulheres e de que essa ideia não seria sustentável. Em suas palavras:

Depois, num segundo momento, a gente estabeleceu regras de gênero e raça pra ATER: 30% das técnicas seriam mulheres. Mas a diretoria responsável, numa reunião, disse que seria impossível de fazer. Como eu não conhecia o Rural, sugeri que a gente podia fazer progressivo, se a gente fizesse começando com 30% apenas... fiz isso numa reunião e banquei [...] quando a gente fez o primeiro balanço do contrato, no primeiro ano, tinha mais de 50% de mulheres.” (Entrevistado 12).

Então, desde isso até o modelo de empenho que o fomento fazia pra dar conta de utilizar os recursos do ano, se a gente ia fazer empenho pra restos a pagar ou fazer empenho na folha. Primeiro, a gente fazia empenho na folha, depois a gente mudou o modelo de empenho, quando a gente viu que na folha a gente perdia muito orçamento, ano a ano [...] a gente fez toda uma construção pra poder fazer o empenho no momento da contratação da assistência técnica, pra garantir que, quando a assistência chegasse lá, não corre o risco de, na hora que vir a folha, não ter orçamento. (Entrevista 6).

No caso do PAA, como destacado pelo Entrevistado 7, a construção que permitiu, por meio de uma alteração da Lei de Licitações que garantia agilidade na execução foi uma das principais inovações. A alteração permitiu a compra por meio de dispensa de licitação, mediante consulta prévia aos agricultores. Foi necessário empenho dos BMEs para regulamentar a decisão e concretizar a medida. Paralelamente, o Programa experimentou uma elevação substancial dos recursos orçamentários, o que exigiu esforços por parte das equipes para atingir as metas colocadas. Os trechos a seguir relatam em detalhe esses processos:

Quando eu entrei, a gente *tava* começando a implementar o Termo de Adesão e ainda tinha muitos convênios ativos acabando e em prestação de contas [...] e o que que eu fazia, que tinha a ver com isso? Como eu peguei esses dois instrumentos, tinha prestação de contas de convênio e a resolução de alguns convênios, porque tinha uma ordem de problemas burocráticos nos convênios e uma ordem de problemas burocráticos no Termo de Adesão. Então, no Termo de Adesão a gente, *tô* dizendo eu e equipe, obviamente, porque a gente não trabalha sozinho, elaborou a minuta de decreto do Termo de Adesão, fez uma portaria com fluxo dizendo quais áreas faziam o que, fez o manual operativo, que como o nome diz, falava como que operacionalizava o Programa, mas que também dava transparência pros órgãos de controle e para os próprios usuários. (Entrevistado 7).

No caso do PAA, nós tivemos uma ampliação muito grande do orçamento e aí com um esforço de equipe, de instrumentos, nós criamos um modelo de implementação novo, que é o Termo de Adesão, porque durante um bom tempo, o PPA era feito por convênio, além da Conab, e aí tinha um estoque muito grande de prestação de contas e a gente desenhou um modelo de implementação, que é o Termo de Adesão, a que os estados e municípios aderem ao Programa pelo ministério e foi desenhado um sistema informatizado pra fazer a adesão, a proposta, e a gente faz o pagamento direto ao agricultor, por um cartão de pagamento de benefícios do Banco do Brasil, a partir de notas fiscais que estados e municípios inserem no sistema. Foi feito todo um desenho dessa modalidade pra poder fazer frente às demandas do Brasil sem Miséria e foi onde de fato a gente cresceu no público do Brasil sem Miséria do PAA, conseguiu colocar metas de agricultores do Cadastro Único, assentados, e daí populações tradicionais, e tudo mais [...] só pela Conab, seria difícil a gente conseguir isso e foi com esse modelo da adesão que a gente conseguiu avançar, na base do público do Cadastro Único, do Brasil sem Miséria, que o PAA tinha muito pouco. (Entrevistado 6).

Não foi diferente para o Água para Todos. Como já havia uma série de executores da ação que operavam de maneiras distintas, mas igualmente lentas, foi preciso colocar de pé uma mudança radical na forma de operacionalização da ação. Mesmo com todo o acúmulo de experiência prévia de alguns membros da equipe, havia preocupação acerca da capacidade de atendimento da ação.

Desde o começo, quando a ministra, por exemplo, não acreditava na capacidade [de execução]do nosso programa de cisternas de entregar [as cisternas na escala demandada], [por]que o modelo daqui [modelo de implementação anterior] e o desenho implementado com as organizações sociais não daria conta [do desafio], que era uma confusão, e era um pouco mesmo, mas aí gente foi arredondando, ao longo do tempo, pra fazer a coisa acontecer. (Entrevistado 6).

Como no PAA, o Água passou a ser executado por meio de dispensa de licitação, alterando, portanto, a forma de contratação. As mudanças, impulsionadas e implementadas pelos BME, permitiram que os parceiros históricos do MDS, e agora os demais, passassem a formalizar com dispensa de licitação os contratos de prestação de serviços junto a entidades privadas sem fins lucrativos, previamente credenciadas a partir de editais e contratos uniformizados para a execução de tecnologias com metodologia e valor unitário padronizados (MDS, 2014).

Esse movimento teve repercussão no resultado final, contribuindo para o atingimento da meta, mas também melhorando a forma de operar do Ministério da Integração, por exemplo. Os relatos a seguir detalham essa construção.

Uma coisa que eu ia realçar era essa questão do projeto padronizado, da padronização de objeto, porque a experiência que teve no do Água para Todos e o sucesso que ela teve na forma de melhorar a execução, de a gente conseguir controlar melhor, ter mais agilidade na contratação, fez com que a gente reproduzisse isso em outras políticas do ministério fora do Água para Todos, então isso foi um ganho de qualidade, dá pra dizer bem claramente, bem evidente [...] isso foi uma Portaria com caráter de instrução normativa. (Entrevistado 13).

Tirando as cisternas de polietileno, todas eram coisas que o Ministério já fazia de forma difusa (barreiros, barraginhas e sistemas simplificados de abastecimento). Acho que no momento em que isso ganhou o envelope e a dimensão que o programa Água para Todos trouxe, que o Brasil sem Miséria trouxe, a gente normatizou isso, criou uma padronização de projeto e a partir dessa padronização de projeto, a gente pode dar uma escala maior. No caso da cisterna de polietileno, eu diria que se a gente tinha alguma coisa antes, era tão experimental que não tinha nada, então ela foi toda concebida internamente, dentro do Água. (Entrevistado 13).

Nós passamos por um momento de uma nova lei do Programa, então basicamente esse aprendizado todo que a gente teve, desde 2003, quando começou o apoio do MDS ao cisternas, de formular a lei, toda a proposta base da alteração, foi feita por nós, pela equipe responsável pelo programa no MDS. Todo esse trabalho de propor e ajustar esse marco legal e depois fazer todos os normativos que se desdobravam em portarias que estipulavam como eram as chamadas públicas, a tecnologia social, a precificação, todo o trabalho de normatização infralegal [...] a gente teve que fazer, o cadastramento das entidades (que operavam na ponta). Do meio de 2013 ao final, a gente teve esse processo muito intenso de trocar o pneu do carro e já fazer os contratos sob o novo desenho. (Entrevistado 4).

A gente não avançou no sentido de superar os convênios e o marco das transferências voluntárias, alguma coisa que fosse fundo a fundo, uma gestão própria. Continuamos fazendo as parcerias no marco das transferências voluntárias, mas daí pra baixo, tudo mudou. Eles passaram a fazer contrato por prestação de serviço, aí você paga a cisterna construída, você não tem que me dizer quanto você pagou no cimento, quanto foi a gasolina da capacitação do dia tal na cidadezinha x. Você paga um produto que é aferido pelo sistema e isso faz toda a diferença [...] com uma exceção que a gente conseguiu tirar da Lei de Licitações, pra que esse contrato não fosse feito a partir de uma licitação e sim a partir de uma chamada pública direcionada especificamente pra organizações não governamentais, prevendo um adiantamento, que é um problema da legislação que trata das contratações, porque se você recebe quando você executa, fica difícil para organizações que não tem capital de giro. (Entrevistado 4).

As melhorias de gestão da ação – o aperfeiçoamento dos modelos de contratação, a criação do cadastro prévio das entidades, a integração dos processos de fabricação e instalação das cisternas – resultaram em uma aceleração considerável na entrega das cisternas (MDS, 2015). Como consta do Caderno SAGI (MDS, 2015)<sup>28</sup>, esses resultados foram possíveis também em função do estabelecimento de metas claras e o monitoramento constante em salas de situação, realizados no âmbito do arranjo institucional do EIR. Aqui vemos, mais uma vez, que o espaço de construção das ações e das saídas desempenhou papel importante no atingimento das metas de cada uma das ações.

---

<sup>28</sup> Veja nota 9.

## 9. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Essa pesquisa buscou compreender como se deu a atuação de um perfil específico da burocracia – a Burocracia de Médio Escalão – na implementação de um conjunto estruturado de ações de caráter intersetorial inseridas em políticas sociais e de desenvolvimento rural que enfrentou, de maneira bem-sucedida, um problema complexo: a superação da extrema pobreza no meio rural. Para tanto, voltou-se o olhar para o cotidiano, as características e as competências desse ator que, inserido em arranjos institucionais que funcionaram como alicerces para o desempenho de suas funções e como espaço de conexões e de intersecções, contribuiu de maneira ativa para o êxito das ações do EIR.

Pretendeu-se, assim, trazer à tona as percepções desses burocratas como atores individuais que, pautados por seus valores, sua trajetória e vivência profissional, sua visão do papel do Estado e de seu papel como gestor público, articulam interesses, promovem coordenação e, operando de maneira motivada, engajada e comprometida, buscam alcançar resultados no exercício do seu trabalho. Colocamos luz nas ações empreendidas durante a implementação por esses burocratas, numa tentativa de destacar seu desempenho e sua atuação.

Trata-se de atores que, mesmo constangidos pela organização, por interesses políticos e pelas instituições, estavam inseridos num espaço onde contaram com um alto grau de discricionariedade para agir e de capacidade e abertura para inovar. Suas habilidades políticas, técnicas, administrativas e relacionais permitiram que eles operassem o cotidiano da implementação da política e influenciassem o alto escalão para empreenderem mudanças de rumo na implementação das ações do EIR.

Se, por um lado, a própria construção do Eixo de Inclusão Produtiva Rural demonstrou o conhecimento técnico e operacional da política pública, por parte dos BMEs, cuja participação na montagem, desenho e formatação das ações foi de fundamental importância, por outro, as medidas criadas e mobilizadas para fazer frente às dificuldades colocadas na implementação denotam a habilidade e capacidade de inovação articuladas por essa burocracia para buscar soluções criativas, mas ágeis, eficientes e efetivas na superação dos entraves à execução.

O modelo de implementação foi pensado de forma a permitir um acompanhamento sistemático e constante da execução das diversas ações. Assim como

o desenho, o acompanhamento foi levado a cabo por BMEs, capacitados e envolvidos com os objetivos do Plano, o que permitia a retroalimentação e a constante correção, pactuação e repactuação entre os atores para a correção de rumos. Como visto, o arranjo foi adaptado e revisto, conforme os problemas surgiam, já que é justamente durante a implementação que o burocrata se depara com intercorrências inesperadas e vai precisar usar suas capacidades para encontrar as soluções necessárias para superá-las. São burocratas que conseguem, com agilidade, criatividade, resolutividade e engajamento, resolver os problemas de implementação.

Especificamente no caso das ações do EIR, observam-se muitos avanços institucionais e de gestão. No que diz respeito às políticas implementadas pelo Plano, como visto, não se partiu totalmente do zero. Várias das ações implementadas já estavam em execução, tanto pelo MDA quanto pelo próprio MDS e MI, ministérios centrais para o eixo da inclusão produtiva rural. Mas, foi feito um grande esforço, com ação destacada dos BME, no sentido de aprimorá-las e adequá-las para o público que se buscava atingir, um público altamente marginalizado e esquecido.

Esse esforço demandou desses ministérios e das suas burocracias um trabalho de parceria institucional e coordenação horizontal no Eixo do rural, especialmente entre MDA e MDS, apesar da preponderância do MDS, que atuava como coordenador do Plano. A implementação caracterizou-se por um processo de disputas, dissensos, mas também de coordenação, cooperação e parceria, que gerou mudanças importantes dos rumos tomados.

Toda essa construção representou um avanço importante no que diz respeito ao desempenho e capacidade do Estado na execução de políticas de combate à pobreza. Nem sempre as barreiras que impediam a melhoria da qualidade de vida eram visíveis ou transponíveis por meio de mecanismos tradicionais de enfrentamento à pobreza (MDS, 2014). Por meio da articulação das informações e das bases de dados, foi possível chegar muito perto dos beneficiários da política, que era um desafio de primeira ordem para o EIR. Por meio da priorização dos recursos orçamentários e financeiros e das reformulações e novas construções normativas pensadas, testadas e levadas a cabo pelos BME, foi possível dar escala e agilidade às ações.

Como se observa, tratava-se de, num contexto de intersetorialidade envolvendo uma diversidade de organizações, concepções, interesses e modos de agir dos diversos atores, garantir a implementação de maneira coordenada e integrada. Os BME se mostraram capazes de, nesse contexto, fazer mediações, traduções e

negociações, na defesa do interesse de consecução dos objetivos da política.

Nos momentos em que, aos representantes presentes, não era possível realizar encaminhamentos, frente a impasses e resistências, as questões eram, então, levadas a instâncias superiores. Esse ponto é importante porque traz luz para o que estamos tentando demonstrar: os Burocratas de Médio Escalão enfrentavam e solucionavam grande parte dos entraves, utilizando suas habilidades, agilidade, engajamento e comprometimento, tanto no que estava ao seu alcance quanto no sentido de remeter à decisão superior, qualificando os problemas e encaminhando possíveis soluções.

Um desdobramento interessante da presente pesquisa seria o estudo comparativo entre a participação dos BME no PAC e no BSM, em um dos seus Eixos, ou na sua totalidade, pela semelhança das dimensões que os caracterizam e dos arranjos institucionais formatados para viabilizar as ações constantes de cada um dos programas. Assim, poderia ser possível chegar a uma contribuição mais definitiva acerca dos papéis desempenhados pela Burocracia de Médio Escalão em programas governamentais de larga escala em diferentes setores.

## Referencial Bibliográfico

ABERS, R. **Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde**. In: CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. Org(s). *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: ENAP, 2015.

ABRUCIO, F., LOUREIRO, M. R. **Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira**. PIRES, R., LOTTA, G., OLIVEIRA, V. Org(s). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: intersecções analíticas – Brasília: Ipea: Enap, 2018.*

BARCELOS, M. **O Papel das Ideias nos Processos de Construção de Políticas Públicas: Abordagens Sintéticas versus Abordagens Pós-empiricistas**. Seminário Internacional de Ciência Política. Porto Alegre, 2015.

BARRET, S. **Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies**. *Public Administration* Vol. 82 No. 2, 2004 (249–262).

BEVIR, M; RHODES, R. **Rethinking the State. The State as Cultural Practice**. Oxford University Press. 2010.

BRASIL. Lei Nº 11.321, de 7 de julho de 2006. Dispõe sobre o salário mínimo a partir de 1º de abril de 2006. Diário Oficial da União, Brasília, DF, em 10 de julho de 2006.

BROWER, R. S., ABOLAFIA, M. Y., CARR, J. B. **On improving qualitative methods in public administration research**. *Administration & Society*; Sep 2000; 32, 4; ABI/INFORM Collection, p. 363. (AD)

CAPELLA, A. C. **Análise de políticas públicas: da técnica às ideias**. In: *Revista Agenda Política*, Vol.3, n.2, julho/dezembro, 2015

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. Org(s). **Burocracia de médio escalão: perfil,**



**trajetória e atuação.** Brasília: ENAP, 2015.

CAZELLA *et al.* **Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil: o dilema entre inclusão produtiva e assistência social.** , 2016.

CAZELLA, A; BÚRIGO, F. **O Plano Brasil sem Miséria não contempla as especificidades da pobreza rural.** Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura. Rio de Janeiro/n. 38/ julho, 2011./ Disponível em: [http://oppa.net.br/artigos/portugues/artigo\\_OPPA\\_br\\_038-07\\_2011-ademir\\_cazella-fabio\\_burigo.pdf](http://oppa.net.br/artigos/portugues/artigo_OPPA_br_038-07_2011-ademir_cazella-fabio_burigo.pdf).

COOPER, S.; KITCHENER, M. The role of middle managers in the implementation of national public policy. **Policy & Politics**, Policy Press, v. 47, n. 2, p. 309–330, 2019.

COLEBATCH, K., HOPPE, R., NOORDEGRAAF, M. **Working for policy.** Amsterdam: Amsterdam University Press. 2010.

CRESWELL, J. W. **Qualitative Inquiry and Research Design: choosing among five approaches.** London: Sage Publications, 2014. (2nd Ed.).

CRUZ, R. **Carreiras burocráticas e meritocracia: o impacto do ingresso de novos servidores na última década sobre a dinâmica do preenchimento dos cargos em comissão no governo federal brasileiro.** In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, II, 2009, Brasília.

CURRIE, G.; PROCTER, S. **The Antecedents of Middle Managers' Strategic Contribution: The Case of a Professional Bureaucracy.** In: Journal of Management Studies 42:7. Blackwell Publishing, Estados Unidos, 2005.

DE BONIS, D.; PACHECO, R., **Nem Político, Nem Burocrata: O Debate sobre o Dirigente Público.** In: LOUREIRO, M.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. (eds.), Burocracia e Política no Brasil. Desafios para o Estado Democrático no Século XXI. Rio de Janeiro, FGV, pp. 329-62, 2010.

DURNOVA, A.; FISCHER, F.; ZITTOUN, P. Discursive approaches to public policy: politics, argumentation, and deliberation. In: **Contemporary approaches to public policy**. [S.l.]: Springer, 2016. p. 35–56.

DURNOVÁ, A. Lost in translation: expressing emotions in policy deliberation. In: FISCHER, F. *et al.* *Handbook of Critical Policy Studies*. Edward Elgar, USA, 2017, p. 222-240.

EDIGHEJI, O. *Constructing the 21st century developmental State: Potentials and pitfalls*. Cape City, 2010: HSRC Press.

FAVARETO, A. As políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil em perspectiva – uma década de experimentações. *Desenvolvimentismo em Debate*, 2010. Disponível em: <[http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br/pdf/dd\\_arilson.pdf](http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br/pdf/dd_arilson.pdf)>. Acesso em: outubro de 2018.

FERNANDES, C. A carreira dos gestores governamentais e sua trajetória em trabalhos fundamentais. *Res Pvblica - Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental*, v. 11, n.1, jan/jun 2012, p. 13-44

FLOYD, W.; WOOLDRIDGE, B. Middle Management Involvement in Strategy and Its Association with Strategic Type: A Research Note. *Strategic Management Journal*, vol. 13, p. 153-167, 1992.

FONSECA, A.; JACCOUD, L.; KARAM, R. Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: o desafio de universalizar a cidadania. *Políticas Sociais, desenvolvimento e cidadania. Educação, seguridade social, pobreza, infraestrutura urbana e transição demográfica*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013, v. 2, p. 307-334. (Ed.)

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. *Org(s). Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: ENAP, 2015.

GOMIDE, A.; PIRES, R. (eds.) *Capacidades Estatais e Democracia: arranjos*

institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014a.

GOMIDE, A.; PIRES, R. Capacidades Estatais e Democracia: a Abordagem dos Arranjos Institucionais para Análise de Políticas Públicas. In: GOMIDE, A.; PIRES, R. (eds.) Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014b, p. 15-28.

GOMIDE, A. Agenda governamental e o processo de políticas públicas: O projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), No. 1334, 2008.

GUANZIROLI, C.; BUAINAIN, A; DI SABBATO, A. **Dez anos de evolução da agricultura familiar no Brasil: 1996 e 2006.** Rev. Econ. Sociol. Rural, Brasília, v. 50, n. 2, jun. 2012.

HASSENTEUFEL, P.; ZITTOUN, P. **Why do policy change discourse succeed?** Combining sociological and discursive analysis of policy actors strategies. Policy and Politics Conference 2014 (Bristol, September 16-17).

HOWLETT, M. **Public Managers as the Missing Variable in Policy Studies: An Empirical Investigation.** Review of Policy Research, v. 28, No. 3, 2011.

HUISING, R.; SILBEY, S. **Governing the gap: Forging safe science through relational regulation.** Regulation & Governance, 2011, 5, 14-42

IBGE. Censo Agropecuário da Agricultura Familiar. 2006

JOHANSSON, V. **Negotiating Bureacrats.** Public Administration, v. 90, No. 4, p. 1032–1046, 2012.

IPEA. Plano Brasil sem Miséria. Inovação no Setor Público. Ipea LABGOV. [S.I] [2015?]. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/images/labgov/Inovacoes/cases/case-premio-18\\_4.pdf](http://www.ipea.gov.br/images/labgov/Inovacoes/cases/case-premio-18_4.pdf)

KINGDON, J. W. Agendas, Alternatives, and Public Policies. New York: HarperCollins, 2nd ed, 1995.

KOGA, N.; FERNANDES, C.; VIANA, R. Capacities of the Brazilian public administration for the implementation of poverty eradication programs. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Anais. Madrid: 2017. 20p.

LASCOUMES, P. & LE GALÈS, P. Sociologia da Ação Pública. Maceió: EDUFAL, 2012.

LINDBLOM, C. E. Still Muddling, Not Yet Through. *Public Administration Review*, 1959.Vol. 19, No. 2.

LIPSKY, M. *Street-Level Bureaucracy, Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York, Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA, G.; CAVALCANTE, P. Perfis, trajetórias e relações: em busca de uma análise abrangente dos burocratas de médio escalão do Governo Federal. In: CAVALCANTE P.; LOTTA, G. Org(s). *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: ENAP, 2015.

LOTTA, G. Org(s). *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: ENAP, 2015.

LOTTA, G.; PIRES, R.; OLIVEIRA, V. “Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas.” In: CAVALCANTE P.; LOTTA, G. Org(s). *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: ENAP, 2015.

LOTTA, G.; VAZ, J. C. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. In: *Revista do Serviço Público - RSP*, v. 66, n. 2, 2015.

MAJONE, G. *Evidence, Argument & Persuasion in the Policy Process*. New Haven/London: Yale University Press, 1989.

MATTEI, L. “Considerações acerca de teses recentes sobre o mundo rural brasileiro. Rev. Econ. Sociol. Rural”, 2014 vol.52, suppl.1.

MDS, SAGI, N. 23. A inclusão Produtiva Rural do Brasil sem Miséria: o desafio da superação da pobreza no campo. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Brasília: MDS, 2015.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. – N. 25 (2016). Brasília, DF.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O Brasil sem Miséria/Organizadores: Tereza Campello, Tiago Falcão, Patrícia Vieira da Costa. – Brasília: MDS, 2014.

MELLO, J. Estratégias de Superação da Pobreza no Brasil recente e impacto sobre o meio rural. Rio de Janeiro: IPEA, 2018a.

MELLO, J. NÚCLEO DE GOVERNO DE FATO: O CASO DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA. Rio de Janeiro: IPEA, 2018.

MORETTI, B; MELO, E. Políticas públicas e linguagem: o papel das definições oficiais para a construção das capacidades estatais. In: Sociedade e Cultura, vol. 20, n. 1. Universidade Federal de Goiás, 2017, pp. 39-59.

OCDE. Relatório Territorial da OCDE: Brasil 2013. OECD Publishing, 2013.OECD Economic Surveys: Brazil 2013

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.

PAES-SOUSA, R. Plano Brasil sem miséria: Incremento e mudança na política de proteção e promoção social no Brasil, Working Paper, International Policy Centre for Inclusive Growth, No. 113, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG),

Brasília, 2013.

PEDROTI, P. Desenvolvimento e inclusão social: o caso do arranjo político-institucional do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel. In: GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. (eds.) Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014, p. 213-238.

PIRES, R. R.; LOPEZ, F.; SÁ E SILVA, F. Métodos qualitativos de avaliação e suas contribuições para o aprimoramento de políticas públicas. In: Estado, Planejamento e Políticas Públicas. Brasília: Ipea, 2010.

PIRES, R. “O trabalho na burocracia de médio escalão e sua influência nas políticas públicas”. In: PIRES, R., LOTTA, G., OLIVEIRA, V. Org(s). Burocracia e políticas públicas no Brasil: intersecções analíticas – Brasília: Ipea: Enap, 2018.

\_\_\_\_\_. Intersetorialidade, Arranjos Institucionais e Instrumentos da Ação Pública, in: Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. – N. 26. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2016a.

\_\_\_\_\_. “Arranjos Institucionais para Implementação de Políticas e Ações Governamentais em Direitos Humanos”. Gestão de Políticas Públicas em Direitos Humanos – Coletânea. Enap, p. 189-210, 2016b.

\_\_\_\_\_. Por dentro do PAC: dos arranjos formais às interações e práticas dos seus operadores. In: CAVALCANTE P.; LOTTA, G. Org(s). Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação. Brasília: ENAP, 2015.

\_\_\_\_\_. Estilos de implementação e resultados de políticas: fiscais do trabalho e o cumprimento da Lei Trabalhista no Brasil. Dados, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, 2009.

PIRES, R.; GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. In: BOLETIM DE ANÁLISE POLÍTICO-INSTITUCIONAL. Brasília, IPEA, 2018

\_\_\_\_\_. Burocracia, democracia e políticas públicas: Arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento, In: Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), No. 1940, 2014.

\_\_\_\_\_. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

PIRES, R., LOTTA, G., OLIVEIRA, V. Org(s). Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas – Brasília: Ipea: Enap, 2018.

PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the economic development administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation. California: University of California Press, 1984.

RODRIGUES, L. Plano Brasil sem Miséria – a inclusão produtiva rural para pescadores do sertão do São Francisco. Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.1, n.2, Set-Dez/2016, pp.47-69.

SAGUIN, K. *et al.* Policy workers in emerging economies: what do they do and what capacity do they have? In: The Third International Symposium on Development and Governance in the BRICS, 2018. São Paulo: FGV, 2018.

SANTOS, E. A inclusão produtiva do plano Brasil sem miséria: análise dos aspectos sociais, econômicos e ambientais no território do Mato Grande/RN. 2017. 97f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) - Centro de Biociências, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

SANTOS, L. A formação de profissionais de alta especialização e sua inserção na administração pública - experiências de países do MERCOSUL: a experiência no Brasil. II Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública. Isla Margarita – Venezuela, 15-18 de outubro de 1997.

SILVA, J.G. “Velhos e novos mitos do rural brasileiro”. In: Estud. av., São Paulo, v. 15, n. 43, p. 37-50, Dec., 2001.

SILVA, L. Mecanismos da construção federal da intersectorialidade no Programa Bolsa Família: o papel das burocracias. Revista Do Serviço Público, 64(3), p. 327-350, 2013.

SILVA, P.; MELO, M. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Caderno NEPP/UNICAMP, Campinas, n. 48, p. 1-16, 2000.

SOUZA, C. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. Revista de Administração Pública, v. 51, No. 1, Rio de Janeiro, 2017.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão 8, no 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Sociologias, Porto Alegre.

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. Org(s). Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação. Brasília: ENAP, 2015.

STAKE, R. E. Focus Groups - Strategic Articulations of Pedagogy, Politics and Inquiry. In.: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. (Ed.) The SAGE Handbook of qualitative research, 3rd ed. London: Sage Publications, 2005, p. 443-466. (AD)

STONE, D Causal Stories and the Formation of Policy Agendas. Political Science Quarterly. Vol. 104. No. 2. (pp. 281-300), 1989.

\_\_\_\_\_ Policy Paradox: The Art of Political Decision Making. Nova York: Norton & Company, 2002.

SUBIRATS, J. “El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas publicas” In; SARAVIA, E. e FERRAREZI, E. (org.). Políticas públicas: coletânea. Brasília: ENAP, v. 2, 2006.



SUBIRATS, J.; KNOWEPFEL, P.; LARRUE, C.; & VARONE, F.; Análises y gestión de políticas públicas”. Barcelona, Editorial Planeta, 2008.

TRINDADE JUNIOR, A. Burocratas de médio escalão no comitê de integração da bacia hidrográfica do rio paraíba do Sul – CEIVAP: contexto, atuação e poderes. 2018. 199f.– USP, São Paulo, 2018.

VEIGA, J.E. “A dimensão rural do Brasil”, Estudos Sociedade e Agricultura, vo.12, n.1, pp. 71-93, 2004.

VIANA, R. Programa Minha Casa Minha Vida-Entidades: um olhar para a ação dos atores em torno das controvérsias. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília. Brasília, p. 147. 2017.

VIECELLI, P.; GAZOLLA, M. & MARINI, M. Plano Brasil sem Miséria: uma análise das metas e do acesso às políticas públicas de inclusão produtiva no campo. In: Revista Grifos, N. 42, 2017.

WINTER, S. Implementation perspectives: Status and reconsideration. The Sage handbook of public administration, Sage Los Angeles, CA, p. 265–278, 2012.

YIN, R. K. Estudo de caso: planejamento e métodos /trad. Daniel Grassi - 2.ed. – Porto Alegre: Bookman, 2001.

## ANEXOS

### ANEXO I – Roteiro de Entrevista

1. Em que ação do Eixo de Inclusão Produtiva Rural você trabalhou? Por quanto tempo? Você participou do processo de formulação da ação?
2. Que cargo você ocupava? Em que secretaria? Que órgão?
3. Como era seu cotidiano? Quais eram as atividades, processos, métodos, mecanismos utilizados? Você desempenhava funções relacionadas a outras ações que não constavam do plano?
4. Que tipo de aptidões e capacidades você mobilizava para o desempenho do seu trabalho?
5. Houve alguma mudança institucional na estrutura e/ou organização do ministério em função do plano? Ex.: criação de cargos, criação de secretaria, alteração regimental.
6. Houve alguma mudança institucional na política? Você participou da discussão e da elaboração dessas mudanças? Ex.: criação de normas, alteração de forma de execução da ação.
7. Você pode citar alguns momentos, durante a implementação da ação, em que o seu trabalho removeu obstáculos, solucionou problemas e contribuiu para a execução da ação?
8. Você entende que fatores como a comunicação, articulação e coordenação foram importantes no processo de implementação?

9. Você se sentia “parte” do plano? Você se identificava com a política? Você se sentia motivado/desmotivado? O que te motivava/desmotivava?
10. Você entende que o eixo de inclusão produtiva rural foi bem-sucedido? Sob que aspecto(s)?
11. Se sim, por quê? A que fatores você atribui esse êxito?
12. Você sente que o seu trabalho contribuiu para o cumprimento das ações? Como você entende a sua participação no plano?

Você está sendo convidado(a) para participar da pesquisa **“O PAPEL DA BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL – O CASO DO BRASIL SEM MISÉRIA”**, sob responsabilidade da pesquisadora Isadora Lacava, servidora pública do executivo federal, sob orientação de Ciro Campos Fernandes, Doutor em Administração e mestre em Gestão pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE-FGV), realizada como requisito para conclusão do Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento, promovido pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

Você foi selecionado(a) por amostragem de conveniência e sua participação não é obrigatória. A qualquer momento você pode desistir de participar e retirar seu consentimento. Sua recusa não trará nenhum prejuízo em sua relação com a pesquisadora ou com a instituição a qual essa pesquisa está vinculada (ENAP).

O objetivo deste estudo é compreender o papel desempenhado pela Burocracia de Médio Escalão no cumprimento das tarefas relacionadas à implementação de políticas públicas intersetoriais no contexto brasileiro atual. Mais especificamente, busca compreender e registrar as competências mobilizadas pelos burocratas e como elas funcionam como catalisadores para a execução da política.

Sua participação nesta pesquisa consistirá em entrevista individual, que abordará tema da pesquisa a partir de perguntas propostas pela pesquisadora. A título de questões éticas, não há riscos relacionados com sua participação nesta pesquisa, bem como não há benefícios diretos esperados, mas sim a possibilidade de produção de conhecimento.

Ainda, as informações obtidas através dessa pesquisa serão confidenciais e asseguramos o sigilo sobre sua participação. Os dados não serão divulgados de forma a possibilitar sua identificação, sendo os dados analisados a partir do conjunto de participantes, mesmo quando alguma manifestação individual for utilizada como

exemplo, quando serão utilizados nomes fictícios ou códigos, a fim de preservar sua identidade.

Os materiais produzidos para esta pesquisa serão guardados pela pesquisadora para possível utilização futura em novas pesquisas, caso em que os participantes serão novamente esclarecidos sobre finalidades e indagados sobre seu consentimento para uso do material. Os materiais serão eliminados em cinco anos.

Se houver dúvidas quanto a questões éticas, você poderá entrar em contato com a pesquisadora, por meio do e-mail: [lacava.isa@gmail.com](mailto:lacava.isa@gmail.com) ou com o orientador, por meio do e-mail [ciro.fernandes@enap.gov.br](mailto:ciro.fernandes@enap.gov.br).

Você receberá uma cópia deste termo onde consta o telefone e o e-mail da pesquisadora principal e da instituição, ENAP, podendo tirar suas dúvidas sobre o projeto e sua participação, agora ou a qualquer momento.

---

Isadora Louzada Huguene Lacava

Pesquisadora responsável

Telefone: 61 995578197/ e-mail: [lacava.isa@gmail.com](mailto:lacava.isa@gmail.com)

Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)

Telefone: 61 (61) 2020-3380 / 2020-3363 / e-mail: [mestrado@enap.gov.br](mailto:mestrado@enap.gov.br)

Declaro que entendi os objetivos, riscos e benefícios de minha participação na pesquisa e concordo em participar.

Data:    /    /

Nome:

---

Assinatura do(a) participante da entrevista

ANEXO III – Tabela de Entrevistas: Entrevistados por método, horário e local.

Identificação do Entrevistado	Método	Dia	Horário	Local
Entrevistado 1	Presencial	4/4/2019	22hs	Rio de Janeiro/RJ
Entrevistado 2	Presencial	18/2/2019	12h30	Brasília/DF
Entrevistado 3	Skype®	8/2/2019	14h00	Brasília/DF
Entrevistado 4	Skype®	5/2/2019	10h50	Brasília/DF
Entrevistado 5	Presencial	6/2/2019	14h30	Brasília/DF
Entrevistado 6	Presencial	19/2/2019	14h30	Brasília/DF
Entrevistado 7	Appear.in	21/2/2019	16hs	Brasília/DF
Entrevistado 8	Presencial	6/2/2019	11hs	Brasília/DF
Entrevistado 9	Skype®	8/2/2019	9h45	Brasília/DF
Entrevistado 10	Presencial	15/2/2019	9h20	Brasília/DF
Entrevistado 11	Presencial	15/2/2019	16h15	Brasília/DF
Entrevistado 12	Appear.in	13/2/2019	10h30	Brasília/DF
Entrevistado 13	Presencial	13/2/2019	8h30	Brasília/DF
Entrevistado 14	Presencial	18/2/2019	17h30	Brasília/DF
Entrevistado 15	Appear.in	21/2/2019	17h20	Brasília/DF
Entrevistado 16	Skype®	9/4/2019	13h50	Brasília/DF
Entrevistado 17	Presencial	13/2/2019	10hs	Brasília/DF