

Burocracia de médio escalão: o que é e quais desafios enfrenta?

Vanessa Elias de Oliveira
Universidade Federal do ABC (UFABC)

Caminho da apresentação

- * Burocracia de médio escalão
- * BME do Programa Bolsa Família – governo federal (Pesquisa “Implementando uma Inovação: a burocracia de médio escalão do Programa Bolsa Família” - 2015)
- * BME do Programa Bolsa Família – governo estadual e governos municipais de São Paulo (Pesquisa “De Qual Burocracia As Políticas Públicas Intersetoriais E Federativas Precisam? Análise das competências requeridas à atuação dos gestores do Programa Bolsa Família” - 2016)
- * Desafios para a burocracia de médio escalão
- * Agenda de pesquisa

Burocracia de médio escalon

- * “Burocracia” como um corpo único, com características próprias, definidoras de sua atuação;
- * “Burocracia” e suas divisões: escalões
- * **Burocracia de médio escalon**: difícil definição | envolve necessariamente a dimensão relacional - **o lugar que o burocrata ocupa na estrutura decisória e de gestão importa.**
- * Elo entre o alto escalon e os implementadores das políticas
- * Papel de **regular as relações** intra (e inter) burocráticas (Huisin e Silbey, 2011).

Implementando uma inovação: a burocracia de médio escalão do Programa Bolsa Família

- * Atuação da BME na implementação de uma nova política pública, num contexto de formação de um novo corpo burocrático.
- * Duas etapas distintas desse processo: momento inicial do (processo de implementação) | a manutenção do programa em execução (demandas mais “incrementais”).
- * Corpo burocrático conformado para a implementação de uma nova política (Programa Bolsa Família), autônoma e altamente qualificado –gestores de carreira, não necessariamente vinculados da área de assistência social.

Implementando uma inovação: a burocracia de médio escalão do Programa Bolsa Família

- * Burocracia não vinculada aos “vícios corporativos da burocracia formada no seio da assistência social”, por um lado, e aberta ao desafio de implementação de uma nova política, bandeira social do governo que a criara, por outro.
- * Entrevistas semiestruturadas com 10 gestores relacionados ao Programa Bolsa Família: 4 Diretores da Senarc (DAS 5); 3 Coordenadores da Senarc (DAS 4); 1 Assessor da Senarc (DAS 4); 1 Chefe de Gabinete; 1 Coordenadora do Ministério da Saúde (DAS 4).

Implementando uma inovação: a burocracia de médio escalão do Programa Bolsa Família

- * **Dois momentos distintos:** num primeiro momento, o desafio de criar novas regras, estruturas institucionais e padrões de relacionamento intra e interinstitucional.
- * Foram analisados os seguintes aspectos:
 - * Perfil da burocracia, sua atuação e funções;
 - * Grau de autonomia e seu nível de insulamento burocrático;
 - * Rede de relações profissionais e pessoais;
 - * Inovações.

Perfil e atuação

- * **Elevada profissionalização**, com experiência acumulada em diferentes órgãos governamentais, formação em gestão de políticas públicas e um conhecimento significativo da máquina pública federal.
- * **Conhecimentos e habilidades em termos de gestão e da administração pública** em termos mais amplos / conhecimento adquirido e acumulado sobre **direito administrativo e as principais regras legais**.
- * Capacidade de **gestão de pessoas**: liderar equipes e gerir conflitos interpessoais.
- * **Baixa rotatividade** dos gestores que, em geral, permanecem bastante tempo na Senarc.

Autonomia

- * Burocracia conformada em função do seu **perfil técnico**, com bastante autonomia, mas sujeita aos mecanismos de controle.
- * Equipe com **alta qualificação e experiência**, com capacidade para propor soluções inovadoras para a construção do programa = “época heroica do programa” = muito espaço para inovações.
- * **Passar do tempo (sucesso da política pública) = menor a autonomia**, passando a ser restrita ao que está dentro do escopo, diretrizes e normatizações do programa.

Inovações

- * Empreendedores: capacidade de produzirem processos de inovação (qualificação, posicionamento estratégico e rede de relações) (KELLY e GENNARD, 2007; e KURATKO et al, 2005).
- * Início: espaço e muito incentivo para inovação | consolidação das diretrizes e normatizações do programa: diminuiu o espaço para experimentações e inovações.
- * Atualmente, a inovação está mais relacionada a mudanças de processos, na medida em que, “dentro da lei do programa, quase tudo já foi experimentado. As mudanças agora são apenas processuais” (entrevistado #10).

Redes

- * Operação intersetorial: atuação articulada entre diferentes organizações e quem produz essa articulação é a burocracia de médio escalão de diferentes ministérios.
- * Atores internos: Senarc é muito unida e coesa, de forma que se relacionam bastante com seus pares (coordenadores-coordenadores; diretores-diretores).
- * Relações constantes e sem barreiras com a alta burocracia.
- * Gerenciamento das relações pessoais foi apontado por vários como o principal desafio da BME.

Conclusões

- * Burocracia que dialoga tanto com o mundo da política quanto com o mundo da administração.
- * Clássica separação entre política e burocracia parece, para esse grupo, assumir novo sentido.
- * Interlocutores altamente qualificados e legitimados a implementar inovações, a dialogar sem grandes barreiras hierárquicas com o alto escalão e a propor alterações, interferindo no desenho da política pública.
- * Autonomia da burocracia é também influenciada pelo momento em que a política pública se encontra.
- * Sucesso do CadÚnico, usado por a outras políticas públicas e órgãos governamentais significou também o seu engessamento.

DE QUAL BUROCRACIA AS POLÍTICAS PÚBLICAS INTERSETORIAIS E FEDERATIVAS PRECISAM?

- * Objetivo – compreender:
 - * dificuldade de **coordenação** entre as distintas burocracias públicas;
 - * Culturas organizacionais e lógicas de atuação, no caso da intersetorialidade; conflitos interfederativos, no caso da interação intergovernamental.
 - * **habilidades, conhecimentos e atitudes** da burocracia municipal.

- * Mapeamos as **competências apresentadas** nos diferentes níveis de governo (municípios, estados e União), bem como as **lacunas e demandas para seu aprimoramento** por meio de programas de capacitação a serem levados a cabo pelo governo federal.

DE QUAL BUROCRACIA AS POLÍTICAS PÚBLICAS INTERSETORIAIS E FEDERATIVAS PRECISAM?

- * Competências já mapeadas pela literatura e base para a pesquisa empírica:
 - * **Competências para articulação:** capacidade de se articularem com diferentes conhecimentos, lógicas e *modus operandi* (SILVA, 2013).
 - * **Politização:** a possibilidade de se articularem com atores da política, mas também com tomarem decisões políticas com relação ao programa (SILVA 2013).
 - * **Alta qualificação:** forte correlação entre a alta qualificação educacional dos gestores do PBF e os resultados positivos do programa (PIZZOLATO, 2014).
 - * **Criatividade:** competência necessária para a inovação (SILVA, 2013; OLIVEIRA e LOTTA, 2015).
 - * **Capacidade de gerar institucionalização:** construção de processos institucionalizados para garantir permanência e memória institucional (SILVA, 2013; OLIVEIRA e LOTTA, 2015).

DE QUAL BUROCRACIA AS POLÍTICAS PÚBLICAS INTERSETORIAIS E FEDERATIVAS PRECISAM?

- * No caso mais especificamente dos **municípios**, algumas competências apontadas pela literatura são:
 - * **Competências para promover processos participativos:** o PBF requer que os gestores saibam desenvolver práticas participativas que contemplem a sociedade na tomada de decisão (Coutinho, 2013).
 - * **Competências para promover integração com assistência social:** um dos desafios para o futuro do programa é a integração crescente entre Bolsa Família e SUAS.
- * **Objetivo:** verificar em que medida essas competências são requeridas e existentes e, ainda, quais outras são requeridas e/ou existentes nos gestores municipais e federais observados.

DE QUAL BUROCRACIA AS POLÍTICAS PÚBLICAS INTERSETORIAIS E FEDERATIVAS PRECISAM?

- * Seleção dos 5 municípios estudados (RMGSP):
 - * Porte do município
 - * Taxa de acompanhamento das condicionalidades e cobertura (alta ou baixa)
 - * Valor de recursos IGD-PBF
 - * Variação no número de famílias atendidas
- * Municípios: Embu-Guaçu, Caieiras, Biritiba-Mirim e Vargem Grande Paulista, além do município de São Paulo e do Governo do Estado de São Paulo, além dos técnicos do MDS.
- * Ao todo foram 19 entrevistas dos 3 níveis de governo.

Habilidades	(1) Ter capacidade de coordenar a interlocução entre a prefeitura, o Ministério do Desenvolvimento Social e o estado
	(2) Ter capacidade de coordenar a relação entre as Secretarias de Assistência Social, Saúde e Educação para acompanhamento das condicionalidades do PBF
	(3) Ter capacidade de coordenar a interlocução com órgãos das três esferas de governo e com entidades não governamentais
	(4) Ter capacidade de coordenar a execução dos recursos transferidos pelo Governo Federal (IGD-M)
	(5) Ter capacidade de coordenar a interlocução com os membros da Instância de Controle Social (ICS)
	(6) Realizar interlocução com a agência CAIXA
Conhecimentos	(7) Conhecer as suas responsabilidades, os principais conceitos do Programa, os aplicativos e sistemas utilizados, a legislação e os documentos técnicos produzidos pela SENARC
	(8) Possuir formação adequada e familiaridade com o tema
Atitudes	(9) Ter capacidade de gerência e de liderança

Principais conclusões

- * Em termos de **diferenças**:
 - * Enorme diferença entre burocracia federal e local: **qualificação e permanência**.
 - * Programas de capacitação precisam atender para essa diferença e pensar **papel dos governos estaduais** nesse processo.
 - * **Governo federal precisa compreender a linguagem dos diferentes públicos dos municípios**: o governo federal deve desenvolver mecanismos para compreender demandas e fraquezas municipais.
 - * **Atores do governo federal precisam conhecer as várias realidades locais para “customizarem” a política e as regras**: a ideia de que a política deve ser customizada e regionalizada também aparece como um aprimoramento proposto.
 - * **Construção de narrativa**: construção de uma narrativa do PBF é central para a burocracia federal. Isso não apareceu na burocracia subnacional, mais implementadora.

Principais conclusões

- * Em termos de similaridades:
 - * **Proatividade na política:** proatividade como uma competência relevante para explicar sua atuação - enfrentamento de desafios e proposição de soluções.
 - * **Necessidade de construção da intersetorialidade | capacidade de ação articulada e negociada:** exercício constante de construção da intersetorialidade (gestão das condicionalidades em educação e saúde) e na gestão com outros setores federais ou municipais para construção de estratégias articuladas.
 - * **Papel dos meios de comunicação informais:** a relação entre atores federais e municipais viabilizada com o uso de meios de comunicação informais, como whatsapp. Essas tecnologias têm aproximado os cotidianos entre a formulação e a implementação.
 - * **Qualificação e permanência** também fazem diferença nos diferentes governos locais.

Desafios da burocracia de médio escalão

- * Dialogar com o mundo da técnica e da política.
- * Interpretar e ressignificar normas e regras “de cima para baixo” e, também, conhecimentos e experiência “de baixo para cima”.
- * Articulação intra e inter burocrática – intersetorial e interfederativa.

Desafios para o campo de públicas e a agenda de pesquisa

- * Cursos de graduação e pós-graduação precisam qualificar os discentes para a prática da gestão pública;
- * É preciso ampliar o conhecimento da burocracia dos órgãos de controle sobre as políticas públicas específicas, de forma que o controle não signifique uma “camisa de força” para a gestão e a atuação dos gestores;
- * É preciso estudar e compreender o processo de “judicialização da gestão pública”, que tem significado, muitas vezes, uma criminalização da gestão pública e dos próprios gestores públicos por sua atuação profissional.
- * Por fim, precisamos estudar e compreender as burocracias ainda pouco conhecidas do Legislativo e do Judiciário.