



MEDIADORES DO GOVERNO FEDERAL: PERFIL DA BUROCRACIA QUE DIALOGA

Daniel Pitangueira de Avelino¹

Joana Luiza Alencar²

Resumo:

O Poder Executivo Federal brasileiro, desde a Constituição de 1988 até a recente edição do Decreto nº 8.243, de 2014, que instituiu a Política nacional de Participação Social, foi progressivamente estruturado de forma a permitir diversos canais de interação entre Estado e sociedade. Para compreender a maneira como ocorre essa interação e, principalmente, os tipos de resultados que é capaz de produzir, as análises focadas nas estruturas organizacionais demandam o aprofundamento do estudo dos elementos humanos por trás desses diálogos. O presente trabalho tem como objetivo delinear um perfil médio do burocrata federal que interage com a sociedade, e para isso utiliza os resultados do survey realizado em 2014 pela Escola Nacional de Administração Pública - ENAP sobre o perfil da burocracia de médio escalão do governo federal. É realizada uma análise de regressão estatística entre os atributos dos gestores que se manifestaram como mais habituados ao diálogo com atores não governamentais. Foram consideradas, entre outras características, a natureza do vínculo, o setor, o tempo de serviço, a experiência profissional e atributos como gênero, raça e escolaridade dos gestores.

Palavras-chave

Agente público;
Perfil profissional;
Diálogo.

FEDERAL GOVERNMENT MEDIATORS: PROFILES OF DIALOGUING BUREAUCRACY

Abstract:

The Brazilian Federal Executive Branch has been progressively structured to allow channels of interaction between society and the State, since the Constitution of 1988 until the recent Presidential Decree n. 8.243, that established the National Policy for Social Participation. In order to understand how this interactions occurs and, especially, which are its results, analysis with a focus on organizational structures requires further studies on the human components supporting these dialogues. This paper aims to draw an average profile of the federal bureaucrat that interacts with society, based upon the results of a survey developed in 2014 by the Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) about the characteristics of the middle-level bureaucracy of federal government. A statistical regression is used to identify the attributes of the managers that informed a more permanent practice of dialogue with non-governmental actors. Among other characteristics, labor status, policy sector, service time, professional experience and attributes as gender, race and literacy of managers have been considered.

Keyword

public servant;
professional profile;
dialogue.

¹ Doutor em Política Social pela Universidade de Brasília. E-mail: daniel.avelino@ipea.gov.br

² Graduada em Ciência Política pela Universidade de Brasília. E-mail: joana.alencar@ipea.gov.br

Introdução

A Constituição da República Federativa do Brasil estabelece no parágrafo único do seu primeiro artigo que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos seus termos. A forma de exercício direto desse poder soberano pode tomar várias formas e produzir resultados diferenciados, mas sempre é orientada pela premissa de que os agentes públicos estão a serviço dos cidadãos. Nesse contexto, a burocracia estatal de médio escalão (que ocupa cargos comissionados) exerce um papel complexo, pois ao mesmo tempo está submetida a um regime legal que determina sua atuação, à autoridade hierárquica e ao dever de promoção da cidadania ativa.

O diálogo entre a sociedade e o burocrata aparece nesse contexto como uma estratégia válida para alinhamento da atuação de ambos em favor do interesse público. Sem esse contato, o agente estatal perde importantes parâmetros para aferição do que consiste esse interesse público a ser perseguido, no caso concreto, além daquilo já expresso na legislação em termos gerais e abstratos. Tornar o diálogo parte da gestão pública é, assim, uma forma de promover a avaliação permanente e constante da atuação burocrática por atores não governamentais, a fim de identificar se e em que medida os objetivos institucionais estão sendo alcançados.

Nesse contexto, tão importante quanto estudar os arranjos e estruturas organizacionais é analisar os elementos humanos por trás desse diálogo. Um mesmo burocrata, na mesma organização e no mesmo posto que outro, pode adotar uma postura mais aberta ao diálogo e mais disposta à interação com atores não governamentais. Considerada essa variação, para compreender as interações entre Estado e sociedade é importante traçar um perfil da burocracia que dialoga.

1. Base de dados e metodologia

Em 2014, a Escola Nacional de Administração Pública divulgou os resultados da pesquisa intitulada “Pesquisa sobre burocratas de médio escalão do governo federal” (FREIRE, 2014). O levantamento de dados ocorreu entre abril e junho de 2014, por meio de questionário direcionado aos ocupantes de cargos comissionados (DAS 1 a 5 e equivalentes) do governo federal, o que totalizou uma amostra de 25.334 servidores. Houve resposta a aproximadamente 9 mil questionários, que após sistematização resultaram em 7.223 respondentes válidos (FREIRE, 2014, p.16-17).

A ENAP tornou pública a base de dados completa gerada pela pesquisa (ENAP, 2015). Além dos resultados, foram oferecidas a estrutura do questionário aplicado e as orientações sobre seus códigos e sintaxes. É neste ponto que se insere o presente trabalho. Baseado nas informações coletadas pela pesquisa da Escola Nacional de Administração Pública, os dados sobre interação com a sociedade civil são evidenciados para, assim como foi traçado o perfil da burocracia de médio escalão do governo federal (CAVALCANTE; LOTTA, 2015), também possa ser delineado o perfil da burocracia que dialoga.

Com esse objetivo, o presente trabalho recupera os resultados do survey sobre o perfil da burocracia de médio escalão do governo federal (ENAP, 2015) e promove uma análise de correlação entre os atributos dos respondentes que se manifestaram como mais habituados ao diálogo com atores não governamentais. As respostas aos questionários foram escalonadas em valores numéricos quando possível, para permitir a comparação. Os dados sobre interação com agentes não governamentais foram testados com as seguintes características principais: nível do cargo em comissão; natureza do vínculo; setor de governo; tempo no cargo; experiência profissional; tamanho da equipe; interlocutores; sexo; idade; raça ou cor; escolaridade; deficiência física.

As características quantificadas em ordens numéricas foram testadas por meio de análise de correlação estatística, destacando aquelas com coeficiente de correlação mais alto. Os atributos que não puderam ser quantificados foram comparados por contagem ponderada, para identificar aqueles mais recorrentes no conjunto dos respondentes que admitiram a prática de diálogo com a sociedade. Os resultados de ambas as formas de medição foram reunidos em um conjunto de características mais frequentes para traçar o perfil médio do burocrata que dialoga.

2. Sociedade civil

A compreensão sobre o diálogo que conta com a participação de agentes da burocracia estatal demanda uma caracterização preliminar dos interlocutores em questão: a sociedade civil. Aqui reside um sutil afastamento entre a base de dados utilizada e a presente análise.

O conceito de sociedade civil não é uma construção recente, mas remonta às produções de Hegel, Marx e Gramsci, como um contraponto à noção de sociedade política. Esta é a análise de Norberto Bobbio (1982, p.26), com o seguinte alerta:

(...) ao contrário do conceito de Estado, que tem atrás de si uma longa tradição, o conceito de sociedade civil - que deriva de Hegel e reaparece atualmente, em particular, na linguagem da teoria marxiana da sociedade - é usado, até mesmo na linguagem filosófica, de modo menos técnico e rigoroso, com significações oscilantes, que exigem uma certa cautela na comparação e algumas precisões preliminares.

O autor analisa, desde os jusnaturalistas até a produção gramsciana, as transformações do sentido da expressão “sociedade civil”, para demonstrar que significava elementos bastante distintos (BOBBIO, 1986, p.24-32). Explica que, em contraste com a visão marxista, “a sociedade civil, em Gramsci, não pertence ao momento da estrutura, mas ao da superestrutura” (p.32), compreendendo “todo o conjunto das relações ideológico-culturais” (p.33) e presente nas manifestações “da organização e da regulamentação dos diversos interesses (as corporações)” (p.36). Coerente com essa análise, em uma passagem célebre dos Cadernos do Cárcere está a síntese do que Gramsci entende como sociedade civil:

Por enquanto, podem-se fixar dois grandes “planos” superestruturais: o que pode ser chamado de “sociedade civil” (isto é, o conjunto de organismos designados vulgarmente como “privados”) e o da “sociedade política ou Estado”, planos que correspondem, respectivamente, à função de “hegemonia” que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquela de “domínio direto” ou de

comando, que se expressa no Estado e no governo “jurídico”. (GRAMSCI, 2006, p.20-21)

A literatura brasileira sobre movimentos sociais também discute o conceito de sociedade civil, que a depender da abordagem pode ser uma derivação da visão gramsciana ou estar direcionado especificamente a organizações não governamentais (ONG), fundações, entidades ou outras formas coletivas de formação de grupos de interesse, em um processo dinâmico de constante redefinição. Segundo Evelina Dagnino (2004, p.100), “o resultado tem sido uma crescente identificação entre ‘sociedade civil’ e ONG, onde o significado da expressão ‘sociedade civil’ se restringe cada vez mais a designar apenas essas organizações, quando não em mero sinônimo de ‘Terceiro Setor’”. Há, portanto, para a autora, uma insuficiência dessa noção, baseada em uma “concepção minimalista” (p.108) da política e da democracia.

Em suma, as concepções adotadas no Brasil oscilam entre esses dois extremos: a concepção gramsciana ampla das relações ideológico-culturais, discutida por Bobbio (1986), e a concepção minimalista de terceiro setor, criticada por Dagnino (2004). Com a base de dados utilizada na presente pesquisa, não poderia ser diferente. O questionário utilizado para o levantamento de dados da pesquisa previa, na parte referente à medição das interações, contém um item específico denominado de “sociedade civil”, com a seguinte redação:

Pensando na rotina de trabalho do seu atual cargo em comissão (considere o último ano), indique com que frequência você interage (negociar, emitir e receber ordens, deliberar, solicitar informações etc.) com: [...] Sociedade civil (representantes de grupos de interesse, entidades de classe, ONGs). (FREIRE, 2014, p. 75)

O significado, muito embora seja mais amplo que a concepção “minimalista” (DAGNINO, 2004, p. 108), traz um elenco restrito de atores sociais considerados e se afasta da visão gramsciana mais ampla de “conjunto de organismos designados vulgarmente como ‘privados’” (GRAMSCI, 2006, p.20). Esta constatação é reforçada pela evidência de que, na mesma questão apresentada aos respondentes, é tratada em itens específicos a interação com “Mídia”, “Cidadãos” e “Empresas privadas”, como uma classificação diferente de “sociedade civil” (FREIRE, 2014, p. 75). Essa opção metodológica, inteiramente válida para os efeitos da pesquisa, precisa ser reavaliada tendo em vista outras concepções de sociedade civil, como aquela fixada no Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014:

Art. 2º - Para os fins deste Decreto, considera-se: I - sociedade civil - o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações; (BRASIL, 2014)

Em virtude dessa definição mais ampla, estabelecida em norma federal vigente, algumas outras categorias consideradas em apartado no questionário precisaram ser reunidas durante a análise para formar um “conceito amplo” de sociedade civil. Considerando a dicotomia gramsciana entre “sociedade civil” e “sociedade política ou Estado” (BOBBIO, 1986, p.32-36), foi necessário agrupar sob essa categoria ampliada tudo o que pudesse ser caracterizado como interlocutor não estatal. Isso inclui especificamente da questão 11 os itens 9 (organismos internacionais), 11 (mídia), 13 (cidadãos), 14 (empresas privadas), além de algumas respostas similares no item 15

(outros). Assim, para os resultados deste trabalho, o item 12 (sociedade civil) foi analisado como “conceito restrito” de sociedade civil, que em conjunto com os demais itens mencionados forma a sociedade civil em “sentido amplo”.

3. Resultados: Quem na burocracia governamental dialoga com a sociedade civil?

O universo e a amostra da pesquisa são representativos da burocracia estatal de médio escalão, ou seja, os que exercem cargos em comissão de gestão intermediária, como era o foco do survey (FREIRE, 2014, p. 15-16). Os resultados trazem informações importantes sobre como esse segmento intermediário age em relação aos interlocutores não governamentais. Como foi utilizado um conceito mais amplo de sociedade civil, que envolve não apenas organizações e movimentos sociais, mas também cidadãos, mídia e empresas (inclusive fornecedores), os números podem parecer sobredimensionados para quem adota um conceito mais restrito.

Inicialmente, a análise procurou identificar as características mais comuns nos servidores que praticam o diálogo, a fim de traçar o seu perfil. Nas tabelas a seguir o diálogo com a sociedade civil foi medido de duas formas diferentes. A primeira procurou identificar uma medida de frequência simples, ou seja, a quantidade de servidores que declararam dialogar com os diferentes atores, independentemente da habitualidade com que ocorre esse diálogo. Assim, em uma contagem simples, foi identificado o número de respondentes, em cada categoria, que informaram interagir “raramente”, “algumas vezes”, “frequentemente” ou “sempre” com a sociedade civil (em sentido restrito ou em sentido amplo).

Em segundo lugar, a **habitualidade de diálogo** com a sociedade civil foi medida atribuindo os valores de 1 a 4 pontos para as respostas de “raramente” a “sempre”, respectivamente, e o valor zero para as respostas “nunca” e “não se aplica”. O resultado foi obtido por meio da média simples dos valores das respostas, para cada categoria, gerando uma medida de habitualidade de diálogo que varia de zero a quatro pontos. É importante mencionar que, diferente da contagem anterior, para obtenção da medida de habitualidade do diálogo foram levados em consideração todos os respondentes da categoria em questão, o que inclui aqueles que informaram as alternativas “não se aplica” ou “nunca” (às quais foram atribuídas o valor numérico zero). Assim, quanto maior o número de servidores que não declararam praticar o diálogo, em uma dada categoria, menor tende a ser a medida de habitualidade naquele caso.

Em cada uma das tabelas, os valores mais altos de número de servidores e de habitualidade foram destacados em fundo cinza.

Tabela 1 - Habitualidade e número de servidores que dialogam com a sociedade civil por nível e tipo do cargo em comissão - Brasil, 2014

Nível e tipo do cargo em comissão	Respondentes	Diálogo com a sociedade civil			
		Em sentido restrito		Em sentido amplo ¹	
		Servidores	Habitualidade ²	Servidores	Habitualidade ²
Nível 1	1932	992	1,00	1652	0,92
Nível 2	1679	881	1,05	1439	0,89
Nível 3	1542	956	1,30	1386	1,02
Nível 4	1416	1057	1,58	1338	1,19
Nível 5	513	415	1,73	497	1,31
DAS 101	5326	3288	1,27	4792	1,04
DAS 102	1756	1013	1,18	1520	0,95
Total	7082	4301	1,25	6312	1,02

Fonte: elaboração própria com base em dados de ENAP, 2015.

1 - incluindo organismos internacionais, mídia, cidadãos, empresas privadas e outras organizações similares;
2 - habitualidade é a média do valor das respostas para aquele segmento, que varia de zero (nunca interage) a 4 (sempre interage).

Tabela 2 - Habitualidade e número de servidores que dialogam com a sociedade civil por tipo do vínculo funcional - Brasil, 2014

Tipo do vínculo	Respondentes	Diálogo com a sociedade civil			
		Em sentido restrito		Em sentido amplo ¹	
		Servidores	Habitualidade ²	Servidores	Habitualidade ²
Efetivo	5195	3145	1,18	4647	1,00
Sem vínculo	1395	851	1,44	1239	1,07
Aposentado federal	178	99	1,22	149	0,94
Outros Poderes e Esferas	154	114	1,73	139	1,16
Outros	44	18	0,73	34	0,78
Empregado público	116	74	1,22	104	0,98
Total	7082	4301	1,25	6312	1,02

Fonte: elaboração própria com base em dados de ENAP, 2014.

1 - incluindo organismos internacionais, mídia, cidadãos, empresas privadas e outras organizações similares;
2 - habitualidade é a média do valor das respostas para aquele segmento, que varia de zero (nunca interage) a 4 (sempre interage).

Tabela 3 - Habitualidade e número de servidores que dialogam com a sociedade civil por setor de governo - Brasil, 2014

Setor de governo	Respondentes	Diálogo com a sociedade civil			
		Em sentido restrito		Em sentido amplo ¹	
		Servidores	Habitualidade ²	Servidores	Habitualidade ²
Social	2033	1357	1,48	1843	1,07
Infraestrutura	1363	861	1,23	1255	1,10
Econômica	1599	876	1,10	1431	1,06
Órgãos Centrais	2087	1207	1,15	1783	0,88
Total	7082	4301	1,25	6312	1,02

Fonte: elaboração própria com base em dados de ENAP, 2015.

1 - incluindo organismos internacionais, mídia, cidadãos, empresas privadas e outras organizações similares;
2 - habitualidade é a média do valor das respostas para aquele segmento, que varia de zero (nunca interage) a 4 (sempre interage).

Tabela 4 - Habitualidade e número de servidores que dialogam com a sociedade civil por tempo no cargo em comissão atual - Brasil, 2014

Tempo no cargo atual (anos)	Respondentes	Diálogo com a sociedade civil			
		Em sentido restrito		Em sentido amplo ¹	
		Servidores	Habitualidade ²	Servidores	Habitualidade ²
0 a 2	3851	2330	1,25	3463	1,01
3 a 5	1818	1174	1,33	1624	1,06
6 a 8	591	336	1,10	524	0,98
9 a 11	414	237	1,23	357	1,02
12 a 14	179	105	1,21	156	0,98
15 a 17	96	51	1,02	79	0,90
18 a 20	69	34	0,94	57	0,90
21 a 23	28	20	1,43	23	1,20
24 a 26	18	7	0,89	14	0,76
27 a 29	7	3	1,14	5	0,95
30 ou +	11	4	0,55	10	0,94
Total	7082	4301	1,25	6312	1,02

Fonte: elaboração própria com base em dados de ENAP, 2015.

1 - incluindo organismos internacionais, mídia, cidadãos, empresas privadas e outras organizações similares;

2 - habitualidade é a média do valor das respostas para aquele segmento, que varia de zero (nunca interage) a 4 (sempre interage).

Tabela 5 - Habitualidade e número de servidores que dialogam com a sociedade civil por tempo de experiência no Poder Público federal, estadual ou distrital e municipal - Brasil, 2014

Tempo de experiência (anos)	Respondentes	Diálogo com a sociedade civil			
		Em sentido restrito		Em sentido amplo ¹	
		Servidores	Habitualidade ²	Servidores	Habitualidade ²
Poder Público federal					
0 a 2	966	561	1,26	839	0,98
3 a 5	921	564	1,40	833	1,05
6 a 8	912	570	1,27	827	1,03
9 a 11	836	543	1,30	767	1,08
12 a 14	554	353	1,25	503	1,07
15 a 17	386	224	1,20	341	0,98
18 a 20	499	286	1,13	443	0,96
21 a 23	224	135	1,15	200	1,02
24 a 26	254	158	1,22	225	1,02
27 a 29	454	258	1,11	401	0,96
30 ou +	1076	649	1,19	933	1,00
Poder Público estadual ou distrital					
0 a 2	6173	3671	1,21	5484	1,00
3 a 5	441	298	1,40	405	1,10
6 a 8	191	133	1,52	168	1,09
9 a 11	103	69	1,43	94	1,17
12 a 14	52	39	1,69	47	1,20
15 a 17	23	16	1,61	22	1,15
18 a 20	41	29	1,63	39	1,16
21 a 23	13	12	2,15	13	1,46
24 a 26	14	12	2,43	14	1,43
27 a 29	7	4	1,29	5	0,93
30 ou +	24	18	1,71	21	1,20

[Continua]

[Continuação da Tabela 5]

Poder Público municipal					
0 a 2	6681	4024	1,23	5953	1,01
3 a 5	199	141	1,55	183	1,12
6 a 8	72	44	1,38	64	1,07
9 a 11	56	35	1,39	47	0,98
12 a 14	23	19	2,04	21	1,25
15 a 17	14	13	2,14	13	1,49
18 a 20	11	6	1,27	10	1,06
21 a 23	11	10	2,45	11	1,80
24 a 26	7	3	1,14	4	0,76
27 a 29	3	2	1,67	2	0,72
30 ou +	5	4	2,00	4	1,13
Total	7082	4301	1,25	6312	1,02

Fonte: elaboração própria com base em dados de ENAP, 2015.

1 - incluindo organismos internacionais, mídia, cidadãos, empresas privadas e outras organizações similares;
2 - habitualidade é a média do valor das respostas para aquele segmento, que varia de zero (nunca interage) a 4 (sempre interage).

Tabela 6 - Habitualidade e número de servidores que dialogam com a sociedade civil por tempo de experiência em empresas privadas e entidades sem fins lucrativos - Brasil, 2014

Tempo de experiência (anos)	Respondentes	Diálogo com a sociedade civil			
		Em sentido restrito		Em sentido amplo ¹	
		Servidores	Habitualidade ²	Servidores	Habitualidade ²
Empresas privadas					
0 a 2	3901	2382	1,25	3457	1,01
3 a 5	1386	852	1,27	1243	1,04
6 a 8	643	393	1,26	582	0,99
9 a 11	436	243	1,12	384	0,98
12 a 14	257	148	1,15	228	1,03
15 a 17	180	114	1,32	163	1,11
18 a 20	123	73	1,26	110	1,03
21 a 23	55	25	0,80	50	0,84
24 a 26	49	33	1,47	47	1,13
27 a 29	15	13	1,53	15	1,13
30 ou +	37	25	1,51	33	1,13
Entidades sem fins lucrativos					
0 a 2	6596	3945	1,20	5862	1,00
3 a 5	269	186	1,67	245	1,19
6 a 8	102	81	2,04	97	1,37
9 a 11	51	37	1,90	47	1,15
12 a 14	22	17	2,00	21	1,27
15 a 17	18	16	2,06	17	1,33
18 a 20	14	11	2,14	13	1,33
21 a 23	2	1	2,00	2	1,17
24 a 26	3	3	2,67	3	1,50
27 a 29	2	2	3,00	2	1,58
30 ou +	3	2	1,33	3	0,94
Total	7082	4301	1,25	6312	1,02

Fonte: elaboração própria com base em dados de ENAP, 2015.

1 - incluindo organismos internacionais, mídia, cidadãos, empresas privadas e outras organizações similares;
2 - habitualidade é a média do valor das respostas para aquele segmento, que varia de zero (nunca interage) a 4 (sempre interage).

Tabela 7 - Habitualidade e número de servidores que dialogam com a sociedade civil por tamanho da equipe gerenciada - Brasil, 2014

Tamanho da equipe	Respondentes	Diálogo com a sociedade civil			
		Em sentido restrito		Em sentido amplo ¹	
		Servidores	Habitualidade ²	Servidores	Habitualidade ²
Nenhuma	1705	939	1,15	1435	0,87
1 a 9	2436	1338	1,11	2118	0,92
10 a 19	1187	736	1,28	1079	1,05
20 a 29	522	353	1,41	497	1,22
30 a 39	314	217	1,47	291	1,21
40 a 49	161	115	1,47	157	1,24
50 a 59	143	110	1,56	135	1,31
60 a 69	92	75	1,62	90	1,33
70 a 79	70	48	1,24	70	1,21
80 a 89	64	44	1,34	63	1,21
90 ou +	333	280	1,72	323	1,40
Total	7027	4255	1,25	6258	1,02

Fonte: elaboração própria com base em dados de ENAP, 2015.

1 - incluindo organismos internacionais, mídia, cidadãos, empresas privadas e outras organizações similares;
2 - habitualidade é a média do valor das respostas para aquele segmento, que varia de zero (nunca interage) a 4 (sempre interage).

Tabela 8 - Habitualidade e número de servidores que dialogam com a sociedade civil segundo o sexo, raça ou cor e situação de deficiência - Brasil, 2014

Característica	Respondentes	Diálogo com a sociedade civil			
		Em sentido restrito		Em sentido amplo ¹	
		Servidores	Habitualidade ²	Servidores	Habitualidade ²
Sexo					
Masculino	4272	2610	1,22	3845	1,02
Feminino	2810	1691	1,28	2467	1,01
Raça ou cor					
Branca	4763	2916	1,24	4271	1,04
Parda	1845	1091	1,23	1621	0,96
Preta	289	175	1,43	255	0,99
Amarela	163	105	1,32	144	1,08
Indígena	22	14	1,59	21	1,11
Deficiência física					
Não	6937	4211	1,24	6190	1,02
Sim	145	90	1,41	122	1,09
Total	7082	4301	1,25	6312	1,02

Fonte: elaboração própria com base em dados de ENAP, 2015.

1 - incluindo organismos internacionais, mídia, cidadãos, empresas privadas e outras organizações similares;
2 - habitualidade é a média do valor das respostas para aquele segmento, que varia de zero (nunca interage) a 4 (sempre interage).

Tabela 9 - Habitualidade e número de servidores que dialogam com a sociedade civil por idade - Brasil, 2014

Idade (anos)	Respondentes	Diálogo com a sociedade civil			
		Em sentido restrito		Em sentido amplo ¹	
		Servidores	Habitualidade ²	Servidores	Habitualidade ²
4	2	1,25	4		0,96
99	69	1,71	89		1,06
542	324	1,37	496		1,03
1136	699	1,26	1023		1,02
1038	623	1,18	939		1,00
915	567	1,27	827		1,06
1024	612	1,19	911		1,01
1061	617	1,15	919		0,95
767	474	1,27	676		1,05
342	217	1,38	297		1,08
154	97	1,31	131		1,02
7082	4301	1,25	6312		1,02

Fonte: elaboração própria com base em dados de ENAP, 2015.

1 - incluindo organismos internacionais, mídia, cidadãos, empresas privadas e outras organizações similares; 2 - habitualidade é a média do valor das respostas para aquele segmento, que varia de zero (nunca interage) a 4 (sempre interage).

Tabela 10 - Habitualidade e número de servidores que dialogam com a sociedade civil por nível de escolaridade - Brasil, 2014

Nível de escolaridade (completo)	Respondentes	Diálogo com a sociedade civil			
		Em sentido restrito		Em sentido amplo ¹	
		Servidores	Habitualidade ²	Servidores	Habitualidade ²
Fundamental	11	6	1,64	9	0,95
Médio/Técnico	415	180	0,96	324	0,79
Graduação	2275	1250	1,11	1976	0,92
Especialização (<i>lato sensu</i>)	2794	1700	1,20	2497	0,99
Mestrado	1141	835	1,57	1074	1,22
Doutorado/Pós-doutorado	446	330	1,65	432	1,36
Total	7082	4301	1,25	6312	1,02

Fonte: elaboração própria com base em dados de ENAP, 2015.


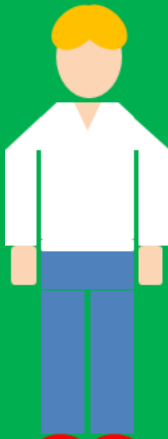
1 - incluindo organismos internacionais, mídia, cidadãos, empresas privadas e outras organizações similares; 2 - habitualidade é a média do valor das respostas para aquele segmento, que varia de zero (nunca interage) a 4 (sempre interage).

Em síntese, em números absolutos, o perfil mais comum de burocrata que dialoga com a sociedade (em sentido amplo) é de um homem branco com cerca de 44 anos de idade³ e pós-graduação *lato sensu*, sem deficiência, com vínculo efetivo em carreiras do Poder Executivo Federal, nomeado para cargo em comissão de direção (DAS 101) de nível 1 há cerca de 3 anos e meio, atuando em órgãos do setor social do governo.

Não há muita diferença no perfil comum de servidor que dialoga com a sociedade em sentido estrito. Esses perfis, no entanto, estão marcados pelos traços característicos da burocracia brasileira, assim como por eventuais sobrerrepresentações na amostra da pesquisa. Para tentar minimizar o efeito desses vieses, foi elaborado um segundo conjunto, de natureza relativa, considerando a habitualidade de diálogo em cada um dos estratos possíveis.

³ Para as medidas numéricas, como idade, tempo no cargo, tempo de experiência e tamanho da equipe, foi feita uma média das informações prestadas pelos respondentes, ponderada pela habitualidade no caso dos dois últimos perfis.



Quadro 1 - Perfil mais comum da burocracia que dialoga

Com sociedade em sentido estrito: representantes de grupos de interesse, entidades de classe, ONGs	Com sociedade em sentido amplo: representantes de grupos de interesse, entidades de classe, ONGs, organismos internacionais, mídia, cidadãos, empresas privadas e outros
 <ul style="list-style-type: none"> • Das 101.4 • Efetivo • Setor de governo: social • Homem branco • Sem deficiência • Pós-graduado • 3,5 anos no cargo • 44 anos de idade • Chefia 36 pessoas • Experiência/anos: <ul style="list-style-type: none"> • 14,3 federal • 1,3 estadual • 0,6 municipal • 4,0 privada • 0,7 não lucrativo 	 <ul style="list-style-type: none"> • Das 101.1 • Efetivo • Setor de governo: social • Homem branco • Sem deficiência • Pós-graduado • 3,5 anos no cargo • 44 anos de idade • Chefia 29 pessoas • Experiência/anos: <ul style="list-style-type: none"> • 14,3 federal • 1,2 estadual • 0,5 municipal • 4,0 privada • 0,5 não lucrativo

Fonte: elaboração própria (com base em dados de ENAP, 2015).

Com a sociedade civil em sentido estrito, o perfil mais associado ao diálogo habitual é de uma mulher indígena com doutorado, com deficiência, requisitada de outros poderes ou entes da federação, nomeada para cargo em comissão de direção de nível 5, atuando em órgãos do setor social do governo. Com relação aos atores não governamentais em geral (sociedade civil em sentido amplo), o perfil mais associado a diálogo habitual é de um homem indígena com doutorado, com deficiência, requisitado de outros poderes ou entes, nomeado para cargo em comissão de direção de nível 5, atuando em órgãos do setor de infraestrutura.

Quadro 2 - Perfil da burocracia que dialoga com mais habitualidade

Com sociedade em sentido estrito: representantes de grupos de interesse, entidades de classe, ONGs	Com sociedade em sentido amplo: representantes de grupos de interesse, entidades de classe, ONGs, organismos internacionais, mídia, cidadãos, empresas privadas e outros
 <ul style="list-style-type: none"> • Das 101.5 • Requisitada • Setor social • Mulher índia • Com deficiência • Doutorado • 3,5 anos no cargo • 44 anos de idade • Chefia 37 pessoas • Experiência/anos: <ul style="list-style-type: none"> • 13,9 federal • 1,4 estadual • 0,6 municipal • 4,0 privada • 0,8 não lucrativo 	 <ul style="list-style-type: none"> • Das 101.5 • Requisitado • Infraestrutura • Homem índio • Com deficiência • Doutorado • 3,6 anos no cargo • 44 anos de idade • Chefia 37 pessoas • Experiência/anos: <ul style="list-style-type: none"> • 14,3 federal • 1,3 estadual • 0,5 municipal • 4,1 privada • 0,7 não lucrativo

Fonte: elaboração própria (com base em dados de ENAP, 2015).

Em todos os casos, os perfis aqui traçados são tipos ideais, que não correspondem necessariamente à população pesquisada. É significativo perceber que, nos dois primeiros casos, o perfil de servidor mais comum nas atividades de diálogo corresponde, em linhas gerais, ao perfil geral do servidor público federal. Nos dois últimos casos, é relevante notar que os servidores que mais se dedicam às atividades de diálogo são aqueles que revelam características de grupos sociais mais vulneráveis.

Em sequência procurou-se verificar a existência de relação entre características dos burocratas e a habitualidade na qual ele indica acontecer uma interação com a sociedade.

A Tabela 11 busca evidenciar os coeficientes de correlação entre essas medidas, com base em análises de regressão linear múltipla entre as variáveis. As variáveis dependentes foram a habitualidade do diálogo com a sociedade civil, em sentido estrito e em sentido amplo, e as variáveis independentes foram as características dos respondentes. Todas as variáveis que puderam ser expressas de forma numérica (inclusive as dependentes) foram uniformizadas em escalas contínuas de 0 (valor mínimo observado) a 1 (valor máximo observado).

Tabela 11 - Análise de regressão linear múltipla entre habitualidade do diálogo com a sociedade civil e características do respondente - Brasil, 2014

	Habitualidade do diálogo com a sociedade civil			
	Em sentido estrito		Em sentido amplo	
R ²	0,0861		0,0731	
F	41,5768		34,8142	
	Coefficientes	Erro padrão	Coefficientes	Erro padrão
Interseção	0,2324 **	0,0305	0,1703 **	0,0171
Tipo do cargo em comissão: direção ²	0,0103	0,0085	0,0157 **	0,0048
Nível do Cargo em Comissão	0,1483 **	0,0122	0,0616 **	0,0068
Vínculo: efetivo ²	-0,0404 **	0,0088	-0,0138 **	0,0050
Setor de governo: social ²	0,0751 **	0,0082	0,0200 **	0,0046
Tempo no cargo	0,0263	0,0348	0,0584 **	0,0195
Experiência - federal	0,0061	0,0333	0,0267	0,0187
Experiência - estadual	0,2188 **	0,0416	0,0961 **	0,0234
Experiência - municipal	0,0753	0,0554	0,0220	0,0311
Experiência - privada	0,0036	0,0356	0,0408 **	0,0200
Experiência - não lucrativa	0,5176 **	0,0634	0,2001 **	0,0356
Tamanho da equipe	0,7430 **	0,1640	0,6128 **	0,0921
Sexo: masculino ²	-0,0066	0,0076	0,0020	0,0043
Idade	-0,1368 **	0,0478	-0,1117 **	0,0268
Raça: branca ²	-0,0157 *	0,0078	0,0077	0,0044
Escolaridade	0,1803 **	0,0200	0,1458 **	0,0112
Deficiência: sem ²	-0,0434	0,0255	-0,0229	0,0143

Fonte: elaboração própria com base em dados de ENAP, 2015.

* - valor significativo a $\alpha < 0,05$; ** - valor significativo a $\alpha < 0,01$;

1 - incluindo organismos internacionais, mídia, cidadãos, empresas privadas e outras organizações similares;
2 - variável binária com valor 1 para os respondentes que apresentam aquela característica e 0 para os demais.

As variáveis não numéricas (identificadas na tabela) foram representadas por valores binários 0 ou 1, conforme o respondente, respectivamente, não apresentasse ou apresentasse uma característica padrão (a mais frequente) selecionada dentre as alternativas possíveis. Ambos os modelos (diálogo com a sociedade em sentido estrito e em sentido amplo) apresentaram coeficientes de determinação inferiores a 10% e análise de variância compatível com significância de 95% (ver valores de R^2 e F na tabela 11).

Os modelos de regressão sugeridos são limitados para explicar a habitualidade do diálogo apenas segundo essas características. Ainda assim, os dados não contradizem os perfis médios traçados anteriormente e mais algumas observações preliminares podem ser acrescentadas, a sugerir alguns caminhos para aprofundamento das pesquisas:

- a) algumas características se mantiveram significativas em ambos os modelos (nível do cargo; vínculo; setor; experiência estadual e no setor não lucrativo; tamanho da equipe; idade; e escolaridade), o que sugere que podem constituir bons indicadores de perfil de burocratas habituados ao diálogo;
- b) dentre essas características mais significativas, o tamanho da equipe e o tempo de experiência prévia no setor não lucrativo aparecem com coeficientes mais altos, sugerindo serem essas as situações mais associadas à prática de um diálogo mais constante. Nos coeficientes negativos, chama a atenção a variável de idade, indicando que os mais jovens tendem a dialogar mais, o que forma um curioso contraste com os coeficientes associados à escolaridade e experiência, que apresentam valores positivos.

Essas são alguns dos resultados iniciais obtidos da análise dos dados sob a perspectiva do diálogo entre burocracia de médio escalão e a sociedade. Novas pesquisas podem explorar com mais profundidade essas observações.

Referências

BOBBIO, Norberto. *O conceito de sociedade civil*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. *Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências*. Diário Oficial da União, seção 1, ano CLI, nº 98, Brasília-DF, segunda-feira, 26 de maio de 2014, p. 6. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm >. Acesso em: 14, jul., 2015.

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela (orgs). *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: ENAP, 2015.

DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?*. In: MATO, Daniel (coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 2004, p. 95-110.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *Perfil da burocracia*. Base de dados em Excel. Brasília: ENAP, 2015. Disponível em: < http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=2156 >. Acesso em: 14, jul., 2015.

FREIRE, Alessandro de Oliveira Gouveia et al. *Perfil da burocracia de médio escalão do Poder Executivo Federal: resultados do survey*. Brasília: ENAP, 2014.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*. vol. 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.



Recebido em março de 2017

Aceito para publicação em maio de 2017