



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas
Programa de Pós-Graduação em Administração

RENAN MARQUEZ MARTINS DE OLIVEIRA

**O BUROCRATA DE MÉDIO ESCALÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA
NACIONAL DE MUSEUS**

Goiânia – Goiás

2020



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, CIÊNCIAS CONTÁBEIS E CIÊNCIAS ECONÔMICAS

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES

E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do material bibliográfico

Dissertação Tese

2. Nome completo do autor

RENAN MARQUEZ MARTINS DE OLIVEIRA

3. Título do trabalho

O burocrata de médio escalão na implementação da Política Nacional de Museus

4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO¹

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

a) consulta ao(à) autor(a) e ao(à) orientador(a);

b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação.

O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.



Documento assinado eletronicamente por **Estela Najberg, Professor do Magistério Superior**, em 30/07/2020, às 13:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

Documento assinado eletronicamente por **RENAN MARQUEZ MARTINS DE OLIVEIRA, Discente**, em 31/07/2020, às 00:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1462900** e o código CRC **A061BB70**.

Referência: Processo nº 23070.017157/2020-06

SEI nº 1462900

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas
Programa de Pós-Graduação em Administração

RENAN MARQUEZ MARTINS DE OLIVEIRA

O BUROCRATA DE MÉDIO ESCALÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA
NACIONAL DE MUSEUS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Goiás (PPGADM/UFG), como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração. Área de concentração: Administração Pública e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.^a Dra. Estela Najberg

Goiânia – Goiás

2020

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Marquez Martins de OLiveira, Renan
O BUROCRATA DE MÉDIO ESCALÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DA
POLÍTICA NACIONAL DE MUSEUS [manuscrito] / Renan Marquez
Martins de OLiveira. - 2020.
LXXVIII, 78 f.

Orientador: Profa. Dra. Estela Najberg.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, ,
Programa de Pós-Graduação em Administração, Goiânia, 2020.
Bibliografia. Apêndice.
Inclui siglas, tabelas, lista de figuras, lista de tabelas.

1. Burocracia de Médio Escalão. 2. BME. 3. Política Nacional de
Museus. 4. Implementação de políticas públicas. I. Najberg, Estela,
orient. II. Título.

CDU 005



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, CIÊNCIAS CONTÁBEIS E CIÊNCIAS ECONÔMICAS

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata nº 8 da sessão de Defesa de Dissertação de **Renan Marquez Martins de Oliveira**, que confere o título de Mestre em **Administração**, na área de concentração em **Administração de Organizações**.

Aos trinta dias do mês de abril do ano de dois mil e vinte, a partir das 10 horas, por meio de videoconferência, realizou-se a sessão pública de Defesa de Dissertação intitulada “O burocrata de médio escalão na implementação da Política Nacional de Museus”. Os trabalhos foram instalados pela Orientadora, Professora Doutora Estela Najberg com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: Professor Doutor João Luiz Passador (USP), membro titular externo; Professora Doutora Ana Karine Pereira (PPGADM-UFG) (UNB), membro titular interno. Durante a arguição os membros da banca não fizeram sugestão de alteração do título do trabalho. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da Dissertação, tendo sido o candidato aprovado pelos seus membros. Proclamados os resultados pela Professora Doutora Estela Najberg, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora, aos trinta dias do mês de abril do ano de dois mil e vinte.

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA



Documento assinado eletronicamente por **Estela Najberg, Professor do Magistério Superior**, em 04/05/2020, às 11:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **João Luiz Passador, Usuário Externo**, em 05/05/2020, às 10:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **ANA KARINE PEREIRA, Usuário Externo**, em 29/07/2020, às 10:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1308234** e o código CRC **B70C8564**.

Referência: Processo nº 23070.017157/2020-06

SEI nº 1308234

Agradecimentos

Agradeço à minha família pelo apoio constante em todos os empreendimentos da minha vida, em especial ao meu irmão Rodrigo Marquez pelo auxílio na preparação para a participação no processo seletivo e apoio no decorrer do curso.

Agradeço à minha orientadora, professora Dra. Estela Najberg pelo apoio, incentivo, amparo, dedicação e empenho durante todo o curso.

Agradeço aos professores examinadores, convidados para serem membros da banca de qualificação e de defesa da dissertação, Ana Karine e João Luiz Passador.

Agradeço aos professores e colaboradores do PPGADM e da FACE que trabalham ativamente para o sucesso do programa.

Agradeço aos amigos do mestrado, pelo apoio e suporte no decorrer do curso.

Agradeço ao Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM) pela oportunidade de realizar a pós-graduação, em especial à Daniela e ao Henrique, da CGP.

Agradeço aos amigos do Museu das Bandeiras.

Agradeço à museóloga, Girlene Chagas Bulhões, pela amizade, por seus conselhos e pela inspiração para realização da pós-graduação.

Agradeço a participação dos entrevistados e a todos que colaboraram de alguma forma para o desenvolvimento deste trabalho.

RESUMO

A criação da política nacional de museus (PNM) foi um marco para o campo museal e sua construção envolveu a articulação de vários atores. Ela é uma política contínua e grande parte do processo de implementação ocorre dentro dos museus, dessa forma, perceber como a burocracia de médio escalão (BME) atua dentro desse ambiente pode ser uma importante contribuição para os estudos de implementação de política pública. Em consonância com esse contexto, o presente estudo buscou analisar a atuação do BME, sob o enfoque relacional, na implementação da política nacional de museus. A lente da perspectiva relacional dos estudos sobre a BME busca compreender a atuação do burocrata por meio das interações que são estabelecidas com os atores internos e externos da política pública. Foi realizada uma pesquisa qualitativa, exploratória, utilizando a estratégia de estudo de casos múltiplos, envolvendo a coleta de dados secundários (pesquisa documental) e primários (entrevistas semiestruturadas). A pesquisa documental buscou descrever o contexto da atuação dos BMEs na PNM e as entrevistas buscaram identificar e compreender como os aspectos relacionais influenciam o processo de implementação da PNM. Foram selecionados 6 BMEs ocupantes de cargos de direção em museus vinculados ao Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM), autarquia responsável pela implementação da PNM. Em relação à implementação da PNM, os resultados apontam que os BMEs desempenham funções múltiplas e que há carência de recursos (financeiros e de pessoal); Em geral, os BMEs estabelecem maior frequência de interações com os subordinados e com os atores externos à PNM, em comparação com o alto escalão e com os pares. As interações possuem lógicas próprias, mas todas influenciam o processo de implementação de alguma forma evidenciando o papel de regulador de relações do BME. Os instrumentos de gestão demonstraram capacidade para moldar e delimitar todas as interações que são realizadas influenciado a discricionariedade dos burocratas. Por fim, no cenário de carência de recursos, evidenciou que os atores externos podem contribuir para a sustentabilidade dos museus.

Palavras-Chave: Burocracia de Médio Escalão; BME; Política Nacional de Museus; Implementação de políticas públicas.

ABSTRACT

The creation of the national museum policy (PNM) was a milestone for the museum field and its construction involved the articulation of several actors. It is a continuous policy and a large part of the implementation process takes place within museums, thus, understanding how the middle-level bureaucracy (BME) acts within this environment can be an important contribution to public policy implementation studies. In this context, this study sought to analyze the performance of BME, under the relational approach, in the implementation of the national museum policy. The lens of the relational perspective of studies on BME seeks to understand the role of the bureaucrat through the interactions that are established with the internal and external actors of public policy. A qualitative, exploratory research was carried out, using the multiple case study strategy, involving the collection of secondary data (documentary research) and primary data (semi-structured interviews). The documentary research sought to describe the context of BMEs' performance in the PNM and the interviews sought to identify and understand how the relational aspects influence the process of implementing the PNM. Six BMEs occupying management positions in museums linked to the Brazilian Institute of Museums (IBRAM), the autarchy responsible for implementing the PNM, were selected. Regarding the implementation of the PNM, the results show that BMEs perform multiple functions and that there is a lack of resources (financial and personnel); In general, BMEs establish a higher frequency of interactions with subordinates and with actors outside the PNM, in comparison with senior managers and peers. The interactions have their own logic, but they all influence the implementation process in some way, evidencing the role of regulator of BME relations. The management instruments demonstrated the capacity to shape and define all the interactions that are carried out, influencing the bureaucrats' discretion. Finally, in the scenario of lack of resources, it became evident that external actors can contribute to the sustainable development of museums.

Key words: Mid-level bureaucracy; National Museum Policy; Implementation of public policies.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro1	Primeiros autores do campo de políticas públicas.	11
Quadro 2	Modelos de Análise de Políticas Públicas.	13
Figura 1	Organograma funcional - IBRAM	35
Quadro 3	Quadro teórico – Relações estabelecidas pelos Burocratas de Médio Escalão	37
Quadro 4	Seleção de museus	38
Quadro 5	Codificação dos entrevistados	38
Quadro 6	Síntese dos principais resultados constatados.	59

LISTA DE SIGLAS

BME	Burocrata/burocracia de médio escalão
BMES	Burocratas de médio escalão
BNR	Burocracia de nível de rua
CNM	Cadastro Nacional de Museus
COFEM	Conselho Federal de Museologia
DAS	Direção e Assessoramento Superior
DEMU	Departamento de Museu e Centros Culturais
DPHAN	Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
FNPM	Fundação Nacional Pró-Memória
GDAC	Gratificação de Desempenho de Atividade Cultural
IBRAM	Instituto Brasileiro de Museus
IPHAN	Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
ICOM	Conselho Internacional de Museus
INCE	Instituto Nacional do Cinema Educativo
INL	Instituto Nacional do Livro
IMN	Inspetoria de Monumentos Nacionais
MINOM	Movimento Internacional da Nova Museologia
P.A.	Plano de Ação
PNM	Política Nacional de Museus
U.G.	Unidade Gestora
SBM	Sistema Brasileiro de Museus
SEM	Sistema Estadual de Museus
SNT	Serviço Nacional de Teatro
SPHAN	Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

SÚMARIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. REFERENCIAL TEÓRICO	11
2.1 POLÍTICA PÚBLICA	11
2.2 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	15
2.3 O BUROCRATA DE MÉDIO ESCALÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	19
2.4 O BUROCRATA E OS MÚLTIPLOS ATORES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	23
2.5 A POLÍTICA NACIONAL DE MUSEUS	26
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	32
3.1 CARACTERÍSTICAS GERAIS DA PESQUISA	33
3.2 PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS	35
3.2.1 A SELEÇÃO DOS ENTREVISTADOS	37
3.3 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE DE DADOS	39
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO	40
4.1 A PARTICIPAÇÃO DOS BMES NA POLÍTICA NACIONAL DE MUSEUS.....	40
4.1.1 A Natureza do Trabalho	41
4.2 O PAPEL RELACIONAL QUE OS BMES ESTABELECEM COM OS MÚLTIPLOS ATORES DA POLÍTICA NACIONAL DE MUSEUS.....	45
4.2.1 Relacionamento Com o Alto Escalão (Sentido Vertical Ascendente)	45
4.2.2 Relacionamento Com os Pares (Sentido Lateral)	47
4.2.3 Relacionamento Com os Subordinados (Sentido Vertical Descendente)	49
.....	49
4.2.4 Relacionamento Com Os Atores Externos à PNM	54
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	62
6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	65
APÊNDICE A	70
APÊNDICE B	72

1. INTRODUÇÃO

A produção de uma política pública conta com a participação de vários atores, dentre eles, destaca-se a atuação da burocracia pública, sobretudo, na fase de implementação. Nessa etapa ocorre a materialização das propostas em ações por meio do corpo burocrático, servidores públicos, membros de carreira ou não, responsáveis por desenvolverem os trabalhos do dia a dia das políticas. (SECCHI, 2013; CAVALCANTE, LOTTA, 2015).

Conforme afirmam Oliveira (2009) e Lotta, Pires e Oliveira (2014), a maioria das pesquisas desenvolvidas sobre burocracia pública no Brasil se concentra em analisar a burocracia de alto escalão, com ênfase nas pesquisas relacionadas à burocracia federal e como essa atua no processo de produção de políticas públicas. Também tem destaque a “burocracia de nível de rua” (*street level bureauracy*), termo originado por Lipsky (1980) que compreende os burocratas que trabalham na implementação das políticas formuladas pelo alto escalão diretamente com os beneficiários da política, tais como os professores, médicos, assistentes sociais, policiais, etc.

Estabelecendo um elo entre a burocracia de alto escalão e a burocracia de nível de rua, está presente a burocracia de médio escalão (BME) (HOWLETT, 2011; PIRES, 2011; OLIVEIRA, ABRUCIO, 2011). Os burocratas de médio escalão (BMEs) são importantes atores que desempenham as funções de gestão intermediária podendo assumir os cargos de gerentes, diretores, coordenadores ou supervisores (LOTTA, PIRES E OLIVEIRA, 2014).

A simplificação relativa à posição na estrutura organizacional não reflete a complexidade e a importância da atuação do médio escalão para as políticas públicas, sobretudo para a fase de implementação. Os BMEs possuem autonomia para gerir os recursos públicos disponíveis para a implementação e esse atributo pode ser determinante para o sucesso ou fracasso da política, além disso, atualmente ocorrem relevantes transformações nessa burocracia que podem servir de oportunidade para a criação de novos significados, tais mudanças partem do paradigma da Nova Gestão Pública (*New Public Managment*) e estão relacionadas ao processo de reengenharia, *downzising*, desburocratização e gerencialismo, novos arranjos institucionais, tecnologia de controle, etc. (THOMPSON, MILLER, 2003; VIE, 2010; CAVANCANTE, LOTTA, 2015).

Lotta, Pires e Oliveira (2014) afirmam que as pesquisas podem ser compreendidas através de três perspectivas analíticas: a perspectiva estrutural, a perspectiva da ação individual e a perspectiva relacional. Os autores enfatizam que a abordagem relacional é a mais recente e decorre da resposta ao aumento da complexidade de organização e operação do Estado, o enfoque é analisar o contexto da atuação dos BMEs e as interações que estabelecem com os múltiplos atores envolvidos na política.

Estudos empíricos e teóricos demonstraram a influência da interação dos BMEs com atores internos e externos na implementação das políticas públicas, tais como algumas pesquisas relacionadas na importante obra organizada por Cavalcante e Lotta (2015) sobre a burocracia de médio escalão.

Outros estudos abordaram o tema, como a pesquisa realizada por Keiser (2010) que relata a influência do comportamento e o conhecimento das preferências dos burocratas de médio escalão influenciando o trabalho dos burocratas de nível de rua. Cavalcante, Lotta e Yamanda (2017) afirmam que características individuais dos BMEs e fatores da estrutura do governo influenciam a dimensão de relacionamento e as atividades da burocracia. Vie (2010) argumenta que a atividade dos gerentes tem tido enfoque no contato interpessoal, nas habilidades comunicacionais e em liderança em detrimento às atividades administrativas rotineiras e aos controles burocráticos.

Segundo Oliveira e Abrucio (2011), diferentes contextos produzem lógicas e ambientes organizacionais variados, impactando a atuação do BMEs. Nesse sentido, analisar o perfil e a atuação dos BMEs envolvidos na política nacional de museus (PNM) pode contribuir para a literatura a respeito dessa burocracia.

A PNM é uma política recente e ainda em processo de consolidação, com o objetivo de promover a valorização, a preservação e a fruição do patrimônio cultural brasileiro (BRASIL, 2007). Esta política partiu de uma construção democrática e participativa que envolveu a articulação de vários atores do campo da Museologia, gestores públicos, dirigentes políticos, atores sociais de outros países e da sociedade.

Considerando a lacuna existente na literatura a respeito de estudos sobre a BME (PIRES, 2011; CAVALCANTE, LOTTA, 2015), principalmente em relação à abordagem relacional (CAVALCANTE, LOTTA E YAMANDA, 2017), e a consonância que essa abordagem estabelece com a produção e implementação da PNM, esta pesquisa tem a finalidade de responder a seguinte questão: “Como a atuação do BME

e as interações que ele estabelece com os atores internos e externos influenciam a implementação de uma política pública”.

O objetivo geral do presente projeto de pesquisa é analisar a atuação do BME, sob o enfoque relacional, na implementação da PNM.”

Os objetivos específicos são:

- a) Descrever o contexto da atuação dos BMEs na PNM;
- b) Identificar e Compreender como os aspectos relacionais influenciam o processo de implementação da PMN.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo são apresentadas as principais discussões teóricas que conduziram a pesquisa.

O capítulo foi dividido em cinco seções. A primeira seção trata de uma revisão da literatura sobre políticas públicas descrevendo a sua origem, o campo de estudo, os modelos de análise e o ciclo de política pública. A segunda seção aborda a fase de implementação do ciclo de políticas públicas e descreve suas principais orientações. A terceira seção descreve a perspectiva da burocracia de médio escalão no processo de implementação de políticas públicas. A quarta seção cita alguns estudos sobre burocracia e a interação com múltiplos atores envolvidos nas políticas públicas e a quinta seção apresenta uma contextualização do processo de criação da Política Nacional de Museus e descreve os principais tópicos a respeito da gestão dos museus públicos vinculados ao Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM).

2.1 POLÍTICA PÚBLICA

O estudo de política pública, como área de conhecimento (disciplina acadêmica), surgiu nos EUA nos anos 50, com a ênfase nos estudos da atuação dos governos em detrimento aos estudos tradicionais que se baseavam em teorias que descreviam o papel do Estado. O pressuposto responsável pelo início e desenvolvimento dos estudos foi de que em democracias estáveis, a atuação do governo (fazer ou não fazer) é passível de ser estudada cientificamente e analisado por pesquisadores independentes (SOUZA, 2006).

Souza (2006) cita H. Lasweel, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton como “pais” fundadores da área do campo das políticas públicas, exemplificando a contribuição de cada um para o campo, qual seja:

Quadro 1. Primeiros autores do campo de políticas públicas.

Autores	Importância para os estudos
Laswell	Introdução do termo <i>policy analysis</i> . Alinhou estudos científicos com a produção empírica dos governos.

Simon	Introdução do conceito de <i>policy makers</i> . A racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada por problemas de informações incompletas, o fator tempo, auto-interesse. Racionalidade é aumentada pela criação de estruturas (regras e incentivos) que buscam moldar o comportamento na direção dos resultados desejados.
Lindblom	Questiona Laswell e Simon e incorpora outras variáveis à formulação e análise das políticas públicas, tais como, as relações de poder e integração entre as fases do processo decisório e estabelece que não há um início ou fim entre as fases.
Easton	Definiu política pública como um sistema que relaciona formulação, resultado e o ambiente.

Fonte: Desenvolvido pelo autor a partir de Souza (2006).

No Brasil, o estudo das políticas públicas está inserido no campo de públicas sendo o termo que agrega os autores relacionados ao ensino, pesquisa e fazeres tecno-políticos. O campo é multidisciplinar, está inserido nas ciências sociais aplicadas e nas ciências humanas e se volta para os estudos relacionados a temas, questões e problemas de interesse público. (IRES, Valdemir et al. Dossiê, 2014)

Diversos autores buscaram conceituar o que é política pública, porém não há um consenso, mas dois elementos fundamentais em comum se destacam: A intencionalidade pública e a resposta a um problema público. A Intencionalidade pública está relacionada à motivação que levou à criação da política e o problema público compreende o problema que afeta a coletividade. (SECCHI, 2013).

A respeito do problema público, Secchi (2013) explica que ele deriva da diferença entre a mudança de status quo de realidade pública do momento para uma situação ideal desejável e possível. Os problemas públicos são dinâmicos podendo entrar ou sair da agenda, ganhar notoriedade e em seguida desinflarem, dependendo do contexto em que estão envolvidos.

Howlett, Ramesh e Perl (2013) também evidenciam a importância do contexto em que a política está inserida, mas complementam observando a importância da participação dos instrumentos e o aspecto político, salientando que as diversas tentativas de definir política pública captam a ideia de um processo técnico-político que tenta compatibilizar a atuação de atores com os meios sociais que estão inseridos.

A dimensão técnica busca relacionar o objetivo da política com os instrumentos, pois alguns instrumentos são mais eficazes do que outros para lidar com os problemas. A dimensão política está relacionada à falta de acordo dos atores envolvidos para o enfrentamento do que constitui um problema político.

Alguns modelos explicativos foram desenvolvidos para melhorar a compreensão sobre a forma que sob a qual ocorre a ação governamental em relação às políticas públicas. Souza (2006) apresenta alguns dos principais modelos:

Quadro 2. Modelos de Análise de Políticas Públicas.

Modelo	Autor	Principais Características
Tipo de Política Pública	Theodor Lowi	Determinado tipo de política pública perpassa por diferentes arenas, encontrando disputas de “apoio” ou “rejeição”. Classifica as políticas em: Políticas Distributivas, Políticas Regulatórias, Políticas Redistributivas e Políticas Constitutivas.
Incrementalismo	Lindblom, Caiden e Wildvsky, Wildavisky	Baseia-se em estudos empíricos. Políticas públicas não se iniciam do marco zero, elas partem de decisões marginais e incrementais que não consideram mudanças políticas. Decisões passadas constroem decisões futuras.
Ciclo de política pública	Indefinido	Prevê um processo dinâmico e deliberativo, formado por vários estágios.

Modelo “Garbage can ou “lata de lixo”	Cohen, March e Olsen	Entende-se que existem vários problemas e poucas soluções. As soluções procuram problemas. Possui elementos do ciclo de políticas públicas, com ênfase na fase de agenda.
Coalizão de Defesa (<i>Advocacy Coalition</i>)	Sabatier e Jenkins-Smith (1993)	Contrapõe o modelo do ciclo de política pública. Os subsistemas que compõem uma política pública são integrados por coalizões de defesa que se diferenciam por seus valores, crenças, ideias e recursos.

Fonte: Desenvolvido pelo autor a partir de Souza (2006)

O modelo de ciclo de política pública apresenta uma representação sequencial e de fases interdependentes sendo largamente adotado pela literatura. Quando a política é avaliada a partir desse modelo pode aparentar que os acontecimentos ocorrem de forma isolada e organizada, mas no dia-a-dia dos trabalhos, as fases podem se apresentar em diferentes sequencias e de forma embaraçada (MACEDO et. al, 2016)

Entre os pesquisadores, há uma variação em relação à quantidade e à classificação das etapas do ciclo de política pública (LIMA, MEDEIROS, 2012). Apesar de não haver um consenso em relação à nomenclatura das fases, nota-se, intrinsecamente, a separação em fases que remetem ao planejamento, à implementação e à avaliação das políticas públicas.

A formulação, em países democráticos, está relacionada à agenda do governo. É a tradução das intenções do governo em programas e ações que em seguida serão implementados.

A fase de implementação remete à execução concreta da política pública, incluindo a coordenação de pessoal, recursos financeiros, materiais e políticos (FARIA, 2003). Essa etapa será abordada com mais consistência no próximo subitem.

Por fim, a fase da avaliação que compreende o exame do desempenho da política verificando as modificações ocasionadas para a resolução do problema

público que a gerou (SECCHI, 2013). É a partir da avaliação que se pode medir a efetividade das ações do Estado.

As fases descrevem o percurso de transformação do problema público nas ações do governo, essa dinâmica tem ocorrido de forma cada vez mais acelerada e complexa o que vem aumentando o nível de demandas dos gestores públicos e da coordenação dos vários atores envolvidos no processo (HUPE, 2014).

Secchi (2013) classifica os atores que participam do ciclo de políticas públicas como, governamentais (servidores públicos, políticos e outros) e não governamentais (grupos de interesse, partidos políticos, imprensa, movimentos sociais, usuários das políticas, organizações sem fins lucrativos, pesquisadores, conselhos, associações de classe e outros).

Cortes e Lima (2012), baseado na sociologia política, emprega outra distinção, classificando os atores em: estatais e societais. Os atores estatais compreendem os indivíduos ocupantes de cargos de direção do governo, enquanto os agentes societais são divididos em dois grupos: os sociais e os de mercado. Os primeiros são associados ao conceito de sociedade civil e os atores de mercado estão relacionados com a noção de economia de mercado.

A importância e a participação dos atores envolvidos variam de acordo com a fase em que a política se situa dentro do ciclo (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013).

A seção a seguir aborda a fase de implementação do ciclo de políticas públicas e suas principais orientações.

2.2 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A administração pública assume uma importante atuação em todas as fases da política pública, mas na fase da implementação seu papel é destacado, sendo responsável por transformar valores e as orientações políticas em atividades que são executadas por meio do corpo burocrático (SECCHI, 2013; CAVALCANTE, LOTTA, 2015).

O corpo burocrático é composto por servidores públicos (burocratas) não eleitos por voto popular, que desempenham atividades relacionadas à condução dos assuntos públicos, podendo ser membros de carreira ou não (CAVALCANTE, LOTTA, 2015). Eles desempenham um importante papel na execução da política, alocando

recursos públicos, e agindo na tomada de decisão relacionada ao que será ofertado pelo Governo (LIMA, D'ASCEBZI, 2017; OLIVEIRA, 2012).

Os estudos teóricos iniciais a respeito da burocracia foram idealizados por Max Weber (1864-1920). Weber compreendia a burocracia como uma estrutura organizacional especial contraposta à antiga forma patrimonial de governo (Evans, Rauch, 1999), a discussão sobre burocracia se concentrava sobre a análise do tipo de legitimidade. Para Weber, os governos eram formados pela legitimidade carismática e a legitimidade tradicional e com a evolução do Estado decorrente da revolução industrial, houve o surgimento do tipo de legitimidade ligada à racionalidade-legal, considerada a base da burocracia.

Lotta (2010) explica que a burocracia, como inicialmente concebida, se constitui em um sistema baseado em leis e regras em que o burocrata é um fiel executor dos serviços propostos, não havendo espaço para o exercício da discricionariedade. Julgamentos e paixões eram responsabilidades exclusivas dos políticos. O modelo em que a cadeia de responsabilidade é hierarquizada e coloca no burocrata respondendo diretamente aos políticos, e em seguida, estes respondendo à sociedade.

Consoante a visão weberiana, os estudos pioneiros dos anos 1970 sobre a fase de implementação tinham como foco os processos de tomada de decisão que eram estruturados hierarquicamente, de cima para baixo, denominada perspectiva *top-down*. Nessa perspectiva, os burocratas eram claramente subordinados aos tomadores de decisão, pressupondo uma separação entre administradores e políticos e uma tradução automática entre decisão e ação (HILL, HAM, 1993)

A maior parte da literatura coloca Pressman e Wildvsky como os precursores das pesquisas a respeito da implementação devido à publicação de seus estudos em 1973 que envolveram o exame das falhas de implementação. Os autores observaram que mesmo a formulação e os objetivos da política, assim como a própria implementação, serem estágios do processo da política pública, alguns fatores direcionavam o processo para falhas (LOTTA, PIRES, OLIVEIRA, 2014; HUPE, 2014).

Barret (2004), através de um levantamento bibliográfico concluiu que os trabalhos relacionados à primeira fase das pesquisas sobre implementação, produzidos nos anos 70, buscavam compreender o porquê de as políticas falharem, dessa forma, demonstravam uma preocupação com a efetividade da política e da governança.

Os pressupostos axiomáticos da abordagem *top-down* compreendem que uma política é coerente quando os objetivos políticos são expressos através de expectativas bem relacionadas, (uma vez que a política cumpriu o estágio de formulação e foi decidida, o resíduo da formulação é a implementação) e as metas políticas claramente definidas ensejam que a implementação consiste unicamente em aplicar as instruções necessárias para que ocorram as ações previstas. Esses pressupostos apresentam as seguintes suposições de pesquisa: a) análise dos critérios de sucesso e falha; b) há uma natureza hierárquica na qual a camada inferior é analisada diferentemente da camada superior; c) a implementação é uma questão técnica podendo ser analisada de acordo com os objetivos formulados (HUPE, HILL, NANGIA, 2014).

Lima e D'Ascenzi (2013) caracterizam o modelo *top-down* colocando a implementação no âmbito da prática administrativa, como uma consequência do processo que lhe deu origem, com isso, o foco é direcionado para o processo de formulação, ou seja, nas normas que estruturam a política. Os trabalhos se centralizam em torno da seleção de variáveis que explicam o sucesso ou o fracasso da política pública. O sucesso está relacionado à clareza de objetivos e os implementadores possuem ação limitada. O fracasso da implementação é visto como falha dos burocratas (implementadores) (SECHI, 2013).

A separação entre as decisões políticas e as burocráticas não respondem questões importantes do processo de implementação, nesse contexto, os estudos de Aberbach et al (1981) identificaram um elevado hibridismo entre as questões políticas e a burocracia. Observou-se que os burocratas precisavam de certa autonomia política para exercer suas atividades e os políticos necessitavam de certa burocracia para poder efetivar seus planos. Foi percebida uma “burocratização da política” e uma “politização da burocracia”. Nesse contexto, os burocratas não são meros administradores da política pública, mas participam do processo de tomada de decisão juntamente com os políticos, ou seja, são *policymakers* (LOTTA, 2010).

Com a evolução das pesquisas, alguns estudos exploraram a identificação e o exame dos fatores que levavam à frustração do sucesso da política pública, como os estudos de Exworthy, Berney e Powell (2002), que identificaram três elementos essenciais: (i) a lacuna de implementação, consiste na discrepância entre o planejamento central e a execução do implementador local; (ii) a falta de estrutura concedida pelo nível central para a execução dos trabalhos de implementação; e (iii)

a influência política que dificulta a garantia de equidade na implementação. Lima e Medeiros (2012) e Soares e Pain (2011) apontaram a carência de recursos, falta de autonomia financeira e a instabilidade política como os principais dificultadores do processo de implementação das políticas públicas que analisaram.

Na tendência de buscar a melhoria dos fatores que influenciam o sucesso das políticas públicas, outros estudos foram surgindo e a partir da pesquisa de Lipsky (1980), se originou o termo “*street level bureaucracy*”, ou burocracia de nível de rua, que deu origem a perspectiva de análise de política pública denominada *bottom-up*.

A perspectiva considera que o processo de implementação é contínuo, são realizadas interações entre os atores, no decorrer das ações, e essas podem, inclusive, remeter ao processo de formulação novamente. A fase de implementação é habilitada a transformar e adaptar os objetivos concebidos na formulação. O olhar é longitudinal, observa-se todo o processo em detrimento do olhar voltado apenas aos objetivos da política (LOTTA, 2014).

Lipsky conceituou a burocracia de nível de rua como as agências em que os burocratas interagem diretamente com cidadãos no decorrer das suas atribuições com potencial de discricionariedade em relação à execução do trabalho. Dessa forma, os burocratas de nível de rua são os agentes responsáveis pela entrega do serviço público ao cidadão, interagindo diretamente com o público da política, podem ser médicos, policiais e assistentes sociais, etc. É a partir da interação entre esses profissionais perante o cidadão que ocorre a atuação do Estado (OLIVEIRA, 2012).

As decisões desses profissionais são influenciadas pelas pressões e incertezas do trabalho, destacam-se duas características do seu papel de *policymaking*: o alto grau de discricionariedade e a relativa autonomia em relação à autoridade da organização. Essa autonomia influencia o que será ofertado em relação aos aspectos da política pública impactando a quantidade e o desempenho dos serviços prestados aos cidadãos. Assim, a abordagem *bottom-up* contrapõe a visão tradicional centrada em processos hierárquicos, compreendendo a política como parte contínua e integral do processo político. (LOTTA, PIRES, OLIVEIRA, 2014)

Com a abordagem *bottom-up*, também iniciaram os estudos sobre a discricionariedade dos burocratas. Para Lipsky (1980), a discricionariedade e a autonomia são pontos centrais para as tarefas que são realizadas pelos burocratas de nível de rua, uma vez que eles atuam em sistemas muito complexos e incertos, necessitando de responsabilidades específicas. Ellis (2011) aponta que o alto nível de

expectativas e a complexidade das demandas criam ambiguidades que causam a discricionariedade. Lima e D'Ascenzi (2017) citam outras fontes que geram a discricionariedade, como a insuficiência de recursos para a execução das tarefas, a natureza da própria política pública e os resultados dos serviços realizados pelo burocrata, pois o desempenho de um excelente serviço pode gerar o aumento da exigência para realização de mais serviços.

Oliveira (2012) alega que os programas com propósitos vagos, gerais ou inconsistentes não são raros e os executores das políticas têm de ir além da decisão de aplicá-las ou não, isso inclui o julgamento sobre o significado das regras e que resultados elas almejam. Nesse contexto, Collins (2015) afirma que na dimensão política, os formuladores de políticas não conseguem resolver todos os conflitos e contradições da própria legislação, dessa forma, há uma necessidade de negociar quais serão as prioridades dentro das regras, o que torna a discricionariedade uma necessidade.

Entre as duas vertentes de maior concentração referidas acima (*top-down* e *bottom-up*), há um importante grupo que consiste nos burocratas de médio escalão, ou *middle-up-down*, que assume um papel estratégico intermediário que será discutido no próximo subitem (CAVALCANTE, LOTTA E YAMANDA, 2018).

2.3 O BUROCRATA DE MÉDIO ESCALÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A maioria das pesquisas desenvolvidas no Brasil sobre a burocracia pública se concentram no alto escalão e como essa atua no processo de produção de políticas públicas e outros trabalhos estão relacionados com a burocracia de nível de rua que implementa as políticas estruturadas pelo escalão (LOTTA, PIRES, OLIVEIRA, 2014).

Mais recentemente surgiram estudos sobre a burocracia de médio escalão, ou de nível intermediário, responsáveis pelo elo entre a alta burocracia e a burocracia de nível de rua (HOWLETT, 2011; PIRES, 2011; OLIVEIRA, ABRUCIO, 2011). Segundo Cavalcante e Lotta (2015), a BME ainda é pouco estudada, principalmente como ela atua nas políticas públicas nacionais.

Os burocratas de médio escalão são os atores que atuam no nível intermediário, muitas vezes a sua participação é ofuscada, mas sua função é primordial para traduzir as decisões do alto escalão em ações do dia-a-dia da política

pública. Por conta da posição intermediária na estrutura organizacional, Pires (2011) afirma que há um “limbo teórico” a respeito da BME que reflete em poucos estudos sobre a sua influência nas políticas públicas.

Lotta, Pires e Oliveira (2014) reconhecem que a simplificação da posição na estrutura administrativa do BME não reflete a complexidade associada aos níveis intermediários. Diversas transformações têm ocorrido nesse nível decorrentes do paradigma da Nova Gestão Pública (*new public management*), tais como processos de reengenharia, mudanças nos arranjos organizacionais, desburocratização, gerencialismo, inclusão de novas tecnologias de controle, etc (THOMPSON, MILLER 2003; VIE, 2010; CAVANCANTE, LOTTA, 2015).

Na gestão intermediária, os BMEs desempenham um papel técnico-gerencial e outro técnico-político (PIRES, 2011). Em relação ao papel técnico-gerencial está compreendida a tradução das determinações estratégicas em atividades cotidianas nas instituições, estruturando os padrões de procedimentos e gerindo os serviços que serão ofertados por meio dos burocratas implementadores. O papel técnico-político está relacionado à construção de negociações e barganhas relacionadas aos processos que estão envolvidos e sua relação com o alto escalão. A relevância do papel técnico-político é inerente a posição desses burocratas no desenho das políticas, ou seja, na cadeia de atores entre a formulação e a implementação (LOTTA, PIRES, OLIVEIRA, 2014).

Em vários estudos organizados por Cavalcante e Lotta (2015) é possível identificar que o trabalho desempenhado pelo BME possui duas direções: horizontal e vertical. Na direção horizontal o BME se relaciona com seus pares enquanto na direção vertical podem ser estabelecidas relações no sentido ascendente (alto escalão) e/ou no sentido descendente (nível de rua).

Lotta, Pires e Oliveira (2014) realizaram uma revisão sistemática da literatura identificando três principais perspectivas para o exame da atuação dos BMEs nas políticas públicas. Primeiramente os autores identificaram a perspectiva estrutural, a qual analisa o local de ocupação na estrutura organizacional; seguindo a visão da burocracia weberiana, a perspectiva estrutural não oferece recursos analíticos que proporcionem uma compreensão particular da atuação dos BMEs e não direciona subsídios para análise da dinâmica relacional das burocracias.

A segunda perspectiva analítica identificada está relacionada a ação individual que compreende que o BME direciona o foco para suas decisões e ações individuais,

a partir das recompensas e das expectativas de sanções. Dessa forma, a maximização dos seus próprios interesses e ganhos pessoais determina a sua atuação. Há ênfase sobre o papel dos incentivos e dos mecanismos de monitoramento para o cumprimento das atividades nas relações existentes entre burocratas, políticos e cidadão. A perspectiva se assemelha ao modelo *principal-agent* (Lotta, Pires e Oliveira, 2014). Niskanem (1971) em Pires, Oliveira, (2014) afirma que os burocratas como agentes, buscarão a maximização dos orçamentos e recursos (financeiros e humanos), pois se encontram em posição de assimetria de informação em relação aos dirigentes, conhecem as demandas externas e possuem o monopólio das informações sobre os custos dos serviços prestados.

Segundo Lotta, Pires e Oliveira (2014), essa perspectiva apresenta o BME com potencial de empreendedorismo em detrimento à abordagem estrutural, mas ainda faltam elementos para compreender o relacionamento desses burocratas nos ambientes de políticas públicas mais complexos.

Por fim, há a perspectiva relacional que busca analisar a atuação de burocratas em relação à rede de relações que eles estabelecem com os demais atores no cenário da política pública. Buscando observar a atuação do Estado e das políticas públicas de forma mais global, utilizam-se as ideias de governança e redes sociais, identificando como as múltiplas interações entre as burocracias, agentes privados ou sociais condicionam e alteram a estrutura e a atuação individual dos BME, impactando o funcionamento do Estado (LOTTA, PIRES, OLIVEIRA, 2014).

Essa abordagem analisa a complexa teia de relacionamentos que os burocratas estabelecem entre o conjunto de atores envolvidos no cotidiano da política, podendo envolver outros burocratas, atores políticos, sociais e econômicos (LOTTA, PIRES, OLIVEIRA, 2014).

A perspectiva relacional considera a rede social que é formada no processo de política pública. Para Marques (2006), a rede social é a estrutura dos vínculos entre indivíduos, grupos e organizações; constituídos no decorrer de um período. A rede abrange e integra vários campos da vida social, dentro e fora do Estado, pode contemplar as relações pessoais e de amizade, famílias, formações profissionais, vínculos de trabalho, afinidade política, etc. (Marques, 1999).

As redes são fortemente influenciadas pela trajetória percorrida, ou seja, os eventos que antecederam a sua formação. Outra importante característica é a permeabilidade, que ela consiste no resultado da teia de relações construída ao longo

da vida dos indivíduos, está relacionada aos diferentes tipos de elos que se espalham por todas as dimensões do social. A sua formação se reflete nas localidades onde ocorre o encontro do Estado com os outros atores (Marques, 1999)

Marques (2006) compreende que a ação pública pode ser observada por meio dos resultados dessas interações, considerando os constrangimentos das instituições e das redes de relações pessoais e institucionais presentes. Os estudos a respeito das redes sociais buscam identificar os padrões de relacionamento entre atores envolvidos em uma ação social, em um determinado período, observando os vínculos e a natureza das relações entre indivíduos, grupos e organizações (Marques 1999, 2006).

A visão relacional também se aproxima dos pressupostos da *Stewardship Theory* (DAVIS, SCHOORMAN e DONALDSON, 1991), que se contrapõe a teoria da agência (*principal-agent*).

Eisenhardt (1989) descreve que a relação de agência ocorre quando o principal delega trabalho para o agente. O problema de agência surge quando o principal e o agente possuem interesses e objetivos distintos e a relação ao risco também é diferente. A relação entre Principal e Agente deriva de pressupostos humanos (interesse próprio, a racionalidade limitada e a aversão ao risco) e pressupostos organizacionais (objetivos conflitantes, eficiência e assimetria de informação).

A relação principal-agente pressupõe que o comportamento egoísta e oportunista do agente precisa ser monitorado para que não haja exploração do principal e o ponto de controle está relacionado à assimetria de informação existente na relação (EISENHARDT, 1989).

Nem todas as relações que os burocratas estabelecem com outros atores ou com outros burocratas são moldadas pela distinção de interesse. No estudo de Evans (2011), na relação entre coordenadores profissionais e burocratas de nível de rua assistentes sociais, os coordenadores apresentaram comportamentos mais semelhantes aos burocratas de nível de rua, responsáveis pela implementação da política pública, do que o comportamento de supervisores fiscalizadores.

A *Stewardship Theory* possui origem na psicologia e na sociologia, e pressupõe que não há divergência de interesse na relação dos atores. A relação se baseia na confiança entre principal e *steward*. Mesmo em ambiente densamente político, pode-se supor que os envolvidos desejarão realizar um empreendimento bem-sucedido. Os *stewards* percebem mais utilidade no comportamento cooperativo do que em

comportamentos egoístas e individualistas, dessa forma, o oportunismo e o auto interesse são limitados por meio de um comportamento pró-organizacional (DAVIS; SCHOORMAN; DONALDSON, 1997).

Essa perspectiva se diferencia da Teoria da Agência pelos seguintes fatores: 1) fatores psicológicos: a) modelo de homem (mais complexo e humanista); b) a motivação baseada em recompensas intrínsecas (oportunidade de crescimento, conquista, afiliação e autorrealização – um aumento da motivação interna leva ao alto desempenho e à satisfação com o trabalho); c) uso do poder (o poder do indivíduo não é afetado pela posição hierárquica); 2) fatores situacionais: a) Filosofia de gestão (desafios e responsabilidades geram autocontrole – confiança é um aspecto crítico); b) cultura (ênfase no coletivismo); c) distância do Poder (ênfase na igualdade) (DAVIS; SCHOORMAN; DONALDSON, 1997).

Nessa perspectiva, pode haver cooperação entre o burocrata de médio escalão com os outros integrantes da burocracia ou com outros atores. Mayer, Davis e Schoorman (1995) definiram confiança como uma disposição para ser vulnerável dentro do contexto de um relacionamento, tendo maior possibilidade de realização dentro de uma relação baseada no respeito e na especialização (poder pessoal)

Ferreira (2016), afirma que a confiança e a cooperação são fundamentais para o processo de implementação, caso ocorresse a utilização apenas de pressupostos econômicos nas relações, a implementação seria um processo de permanente tensão entre burocratas e organizações públicas.

2.4 O BUROCRATA E OS MÚLTIPLOS ATORES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Algumas pesquisas sobre a atuação dos burocratas se basearam na análise da abordagem relacional ou visualizaram essa perspectiva no decorrer do estudo.

A pesquisa de Vie (2010) examinou se houveram modificações no trabalho do médio escalão que o tornaram mais pós-burocrático, ou seja, menos preocupado com o trabalho administrativo. O estudo conclui que as relações humanas têm pautado as ações do médio escalão. Os gestores têm despendido uma parte maior do tempo disponível em atividades de conversas internas do que em ações administrativas.

As redes sociais estabelecidas pelos BMEs têm tido um enfoque nas pesquisas sobre a natureza do trabalho desses profissionais, como no estudo de Alexander et al. (2011) que buscou identificar com quem estes atores buscavam conselhos e

informações sobre as estratégias organizacionais, incluindo as prioridades e os objetivos principais. O estudo explica que as redes interpessoais servem como meio para ajudar a identificar problemas, aprender soluções, realizar consultas especializadas; em consequência aumentam a confiança e o fluxo de informação entre os atores possibilitando a criação de aprendizagem social (Martins, 2000) e expandindo o conhecimento da organização (Agranoff, 2006). Esperava-se que BMEs buscassem os profissionais do alto escalão como fonte de informação, porém, os autores perceberam um alto grau de homofilia entre os BMEs, eles costumavam buscar informações estratégicas e conselhos com outros BMEs, no mesmo nível hierárquico.

As redes formadas no nível organizacional também impactam o trabalho dos BMEs. O estudo de Zbucnea e Bira (2020) envolveu gerentes de nível médio e superior em museus na Romênia identificando que os *stakeholders* com os quais um museu lida são extremamente diversos. A pesquisa concluiu que estabelecimento e gerenciamento dessa rede de interações, associado ao desenvolvimento sustentável do museu, contribuiu para a criação de valor, transferência de conhecimento, solução de problemas, captação recursos, elaboração das atividades dos museus.

A relação que os BMEs estabelecem com os burocratas de linha de frente pode ser impactada por meio das características do perfil dos profissionais envolvidos. A pesquisa de Keiser (2010) sobre a previdência social americana concluiu que as atitudes em relação aos diferentes objetivos burocráticos e a rapidez com que os burocratas de linha de frente tomam decisões são influenciados pelo conhecimento da preferência de outros atores, e isso explica algumas variações na fase implementação. Dessa forma, os gestores (burocratas de médio escalão) podem reduzir inconsistências da implementação por meio do compartilhamento de informações, inclusive influenciando a priorização dos objetivos que os burocratas de linha de frente realizarão com maior aderência, influenciando a implementação da política pública.

Os BMEs assumem um papel estratégico na disseminação de informações nas organizações. As conclusões do estudo etnográfico realizado por Huising e Silbey (2011) apontam que os BMEs desempenham um papel na interação com os subordinados objetivando de garantir a implementação das regras desenhadas pelos níveis superiores, ou seja, regulam relações entre as instâncias superiores e inferiores, incluindo as relações com outras agências. São exercidos diferentes tipos

de governança na regulação das relações que contribuem para a adaptação das regras gerais às realidades locais.

Nesse sentido, Currie e Procter (2005) perceberam que os BMEs coletam informações, sintetizam e as repassam aos gerentes executivos, que as utilizam para a tomada de decisão organizacional. O estudo constata que a experiência dos BMEs é dinâmica e que existe o conflito e ambiguidade de papéis que limitam a atuação mais estratégica dos BMEs.

As características da política pública também moldam a atuação do BME, como descrito em Cavalcante, Camões e Knop (2015). Os autores perceberam que nas políticas sociais os BMEs demonstraram uma maior proximidade com o público da política e com as atividades internas, e menor proximidade com a organização.

Abers (2015) estudou o possível ativismo na burocracia a partir do programa Bolsa Verde. O trabalho desenvolvido, para alguns BMEs no governo era uma continuidade do ativismo anterior na sociedade civil, e para outros, o compromisso com o trabalho estava relacionado à formação acadêmica.

Oliveira e Lotta (2015) analisaram a implementação do Programa Bolsa Família em dois momentos, o início do processo de implementação e a manutenção do programa junto com as suas demandas “incrementais”. O estudo buscou compreender o papel do BME na política, na hierarquia burocrática, no relacionamento interno e externo, e a capacidade gerencial e relacional adquirida ao longo do processo. Os autores constataram que a BME é influenciada pelo campo de atuação, também demonstraram que o grau de autonomia do BME é influenciado pelo momento em que a política pública se encontra. Na fase inicial os BMEs dispunham de uma elevada autonomia que proporcionava inovação à política em questão, e na fase de manutenção do programa, a autonomia era mais restrita e visava a continuidade do que já havia sido conquistado.

Alguns estudos buscaram identificar a natureza do trabalho dos BMEs, como em Holey e Campos (2019) que verificou o efeito dos documentos nas interações que os BMEs estabelecem com os outros burocratas. Os resultados da pesquisa demonstraram que os burocratas intermediários buscam mitigar os riscos das suas ações, utilizando a voz passiva e formando coalizões entre burocratas a fim de produzir “verdades” por meio dos documentos. Esse tipo de comportamento influencia o processo de tomada de decisão de políticas públicas podendo explicar parte da tendência inercial das burocracias.

Nesse mesmo contexto, o estudo de Vakkuri (2010) examina os gestores públicos da Finlândia, como usuários de ferramentas/instrumentos de gestão. Os usuários das ferramentas são moldados por outras instituições, grupos, indivíduos e pares. As práticas sociais moldam os instrumentos, estes agem como mecanismos de persuasão política justificando a ação gerencial para induzir mudanças nas organizações. O estudo conclui que os gerentes podem usar os instrumentos como métodos para diminuir a ambiguidade e aumentar a racionalidade, mas isso nem sempre ocorre, dessa forma, é fundamental a participação do gerente para influenciar o processo de uso dos instrumentos e diminuir as práticas ambíguas.

A próxima seção tem a finalidade de descrever o contexto da Política Nacional de Museus, apontando os principais acontecimentos e a sua influência para o campo museológico.

2.5 A POLÍTICA NACIONAL DE MUSEUS

As políticas culturais brasileiras remetem ao período colonial, mas apenas na década de 1930 elas incorporam um nível mais elevado de institucionalização. No Governo de Getúlio Vargas, com a tendência das ideias relativas ao fortalecimento e modernização do Estado, foram criadas instituições e desenvolvidas importantes ações na área cultural, tais como, a Inspeção de Monumentos Nacionais (IMN) em 1934, responsável pela preservação do patrimônio monumental brasileiro, e o Curso de Museus (1932), responsável pela institucionalização da museologia e dos estudos de museus no Brasil. Outros órgãos culturais setoriais também foram criados, dentre eles, o Serviço Nacional de Teatro (SNT), o Instituto Nacional do Livro (INL), Instituto Nacional do Cinema Educativo (INCE), todos vinculados ao ministério da Educação e Saúde na gestão de Gustavo Capanema (FERRARI, 2016)

O governo Vargas foi marcado pela intervenção do Estado nas áreas sociais, como na saúde, na educação e também na cultura. Ferrari (2016) cita Rubin (2012) ao explicar que a visão que prevaleceu na época foi a da cultura como um instrumento para a construção de uma nação, com a predominância do nacionalismo, da “brasilidade” e da harmonia entre as classes sociais.

No final da Segunda Grande Guerra, em 1946, foi criado o Conselho Internacional de Museus (ICOM), organização não governamental ligada à Unesco, que contou com a participação direta do museólogo brasileiro Mário Barata, egresso do Curso de Museus. Essa participação colaborou para a criação da representação

nacional do ICOM e conseqüentemente para a intensificação do intercâmbio cultural e científico do campo da museologia nacional com outros países (BRASIL, 2007).

Em 1976 ocorreu o 1º Encontro Nacional de Dirigentes de Museus, em Recife (PE), resultando em um documento denominado “Subsídios para a Implantação de uma Política Museológica Brasileira”, que serviu de orientação para o desenvolvimento de projetos, além disso, foi criada a Fundação Nacional Pró-Memória (FNPM), que desenvolveu em 1983 o Programa Nacional de Museus, com o objetivo de devolver projetos especiais de revitalização dos museus brasileiros (BRASIL, 2007). A IMN foi extinta em 1937, em razão da ampliação das atividades de preservação do patrimônio, com a criação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – SPHAN (Lei nº 378 de 13 de janeiro de 1937). Ao longo do tempo o SPHAN foi aumentando sua atuação e abrangência, por meio da criação de unidades nos Estados subnacionais. O enfoque estava nas práticas de preservação. Nesse período, também ocorreram a incorporação da gestão direta de alguns museus públicos e o desenvolvimento de práticas museológicas que se concentraram em modelos estéticos do passado (SILVA, 2015)

Em 1946 o SPHAN passou a ser chamado de Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (DPHAN), e em 1979, foi denominado, Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), também houve o agrupamento do FNPM com o instituto. A principal competência do instituto é o desenvolvimento dos trabalhos de orientação e fiscalização do patrimônio cultural material e imaterial, como os saberes e fazeres da população, as paisagens, as festas e danças folclóricas. No contexto administrativo, por muito tempo o IPHAN, e os órgãos que o procederam, foram responsáveis pelas ações governamentais do campo da museologia, que eram integradas à política patrimonial (SILVA, 2015)

A Mesa Redonda de Santiago do Chile, em 1972 e a reunião internacional de Quebec, em 1984, trouxeram importantes transformações teóricas e práticas para o campo museal e, serviram de base para a Nova Museologia, vertente que extrapola o olhar para além dos museus, centrando em temas como o desenvolvimento, educação, meio-ambiente, etc. O Movimento Internacional da Nova Museologia (MINOM) se baseou em experiências museais desenvolvidas no México, na França, na Suíça, em Portugal, no Canadá, dentre outros países, e leva em consideração práticas da museologia popular e comunitária e os desafios de refletir e agir sobre o

patrimônio, considerando os museus como agentes de mediação. (BRASIL, 2007; MONTEIRO, 2016; MOUTINHO, 1993; TOLENTINO, 2016).

A formalização da política se fundamentou a partir de dois documentos, a “Carta de Rio Grande” e “Imaginação Museal a Serviço da Cultura”, durante o 8º Fórum Estadual de Museus, realizado pelo Sistema Estadual de Museus (SEM/RS), em maio de 2002, na cidade de Rio Grande-RS, cujo tema foi: “Museus e Globalização: Qual a função social do museu?”. Em Assembleia foi aprovado um documento denominado “Carta de Rio Grande”, assinado pelos participantes e que visava amparar as instituições museológicas na busca por políticas públicas que preservassem as instituições que guardam a memória da sociedade. O documento era composto por políticas públicas de inclusão social e democrática para a construção da memória nacional e preservação do patrimônio cultural. Ainda em 2002, o Conselho Federal de Museologia (COFEM) elaborou o documento “Imaginação Museal a Serviço da Cultura” que juntamente com a “Carta de Rio Grande” fundamentaram a criação da Política Nacional de Museus (BRASIL, 2007).

Em 2003, durante o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o Ministério da Cultura, sob a gestão do Ministro Gilberto Gil, realizou importantes transformações para o campo museal. Houve a criação da Coordenação de Museus e Artes Plásticas que integrou a comunidade museológica e promoveu a participação da construção de uma política pública para o setor (BRASIL, 2007). A política pública iniciou-se com o lançamento do documento intitulado “Política Nacional de Museus – Memória e Cidadania” que previu os seus princípios orientadores, os eixos programáticos e o seu objetivo que consiste em:

“Promover a valorização, a preservação e a fruição do patrimônio cultural brasileiro, considerado como um dos dispositivos de inclusão social e cidadania, por meio do desenvolvimento e da revitalização das instituições museológicas existentes e pelo fomento à criação de novos processos de produção e institucionalização de memórias constitutivas da diversidade social, étnica e cultural do país” (MinC, 2003, p. 8)

Os eixos programáticos elencados no referido documento são: 1) Gestão e Configuração do Campo Museológico; 2) Democratização e Acesso aos Bens Culturais; 3) Formação e Capacitação de recursos Humanos; 5) Modernização de Infraestrutura Museológicas; 6) Financiamento e Fomento para Museus; 7) Aquisição e Gerenciamento de Acervos Culturais (MinC, 2003, p. 10-12).

A Política Nacional de Museus partiu de uma construção democrática e participativa que envolveu a articulação de vários atores do campo da Museologia, gestores públicos, dirigentes políticos, atores sociais de outros países e da sociedade. Essa é a característica que deveria sustentar o trabalho de implementação da PNM até os dias atuais, por meio de encontros, redes de museus, sistemas estaduais de museus, fóruns e outros meios de debate e participação (MONTEIRO, 2016).

A criação do Sistema Brasileiro de Museus (SBM) (Decreto nº 5.264/2004), dentro do processo de formulação, foi um importante instrumento para continuar o incentivo à participação de vários atores na construção da política. Ele visa à institucionalização do trabalho em rede e contribuiu consolidando e ampliando a rede de parcerias institucionais, promovendo a capacitação de servidores e a divulgação das ações regionais para o nível nacional. (FERRARI, 2016)

O Departamento de Museu e Centros Culturais (DEMU) foi criado dentro da estrutura administrativa do IPHAN, pelo Decreto nº 4.811/2003, e nesse momento, os museus que estavam subordinados às superintendências regionais tiveram a gestão transferida para a administração central do instituto. O DEMU promoveu fóruns junto à comunidade museológica e o fortalecimento da PNM (BRASIL, 2007).

Após a criação da PNM aconteceram vários eventos relevantes, como, o aumento significativo de graduações e pós-graduações em museologia no país; A criação do fórum nacional de museus (2004); A criação do sistema brasileiro de museu (Decreto nº 5.264, de 5 de novembro de 2004); A regulamentação dos museus a partir do estatuto de Museus (Lei nº 11.904, de 14 de janeiro de 2009); A criação do Instituto Brasileiro de Museus – IBRAM - (Lei nº 11.96 de 20 de janeiro de 2009); A formulação do Plano Nacional de Cultura e do Plano Setorial Nacional de Museus (BRASIL, 2007).

O Plano Nacional Setorial de Museus (PNSM) que contempla o planejamento de longo prazo voltado para o setor museológico, suas diretrizes atuais contemplam o decênio de 2010-2020 estabelecendo as diretrizes prioritárias, os indicadores de monitoramento, as fontes de informação e a metodologia de mensuração para as ações do campo nesse período. A implementação e o monitoramento das ações são realizados pelo Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM) e o plano passa por revisões periódicas de acordo com o Decreto nº 8.124, de 17 de outubro de 2013.

Um importante marco da PNM, foi a criação do Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM), em 2009 (Lei 11.906 de 20 de janeiro de 2009), como uma autarquia do Ministério da Cultura. O instituto herdou e ampliou a competência da gestão

governamental para o campo museológico do DEMU (vinculado ao IPHAN). Dentro de suas competências elencam-se principalmente a gestão direta de trinta museus que eram geridos pelo IPHAN e a promoção da implementação de políticas públicas para todo o setor museológico, visando à organização, gestão e desenvolvimento das instituições e seus acervos. Esses trinta museus possuem distinções próprias, tais como, missão organizacional, orçamento, quantitativo e capacitação de pessoal, estrutura física, facilidade ou dificuldade de acesso ao público, entre outras, e estão distribuídos da seguinte forma: 23 na Região Sudeste, 2 na Região Sul, 2 na Região Nordeste, 3 na Região Centro-Oeste (BRASIL, 2007).

A promulgação do Estatuto de Museus (Lei 11.904, de 14 de janeiro de 2019) estabeleceu orientações gerais e rotinas de tarefa para as instituições museais brasileiras, como por exemplo, a obrigatoriedade da elaboração dos planos museológicos.

Fruto dos trabalhos do SBM, o Cadastro Nacional de Museus (CNM) compreende uma plataforma unificada com amplitude nacional dos museus com objetivo de realizar o censo museológico mapeando as diferentes instituições existentes no país e servindo como base de dados para as ações da PNM. Atualmente o Cadastro Nacional de Museus possui mais de 3.800 instituições cadastradas.

O conceito de museus adotado pelo IBRAM e aplicado ao Cadastro Nacional de Museus (CNM) é o exposto no Estatuto de Museus:

“Consideram-se museus, para os efeitos desta Lei, as instituições sem fins lucrativos que conservam, investigam, comunicam, interpretam e expõem, para fins de preservação, estudo, pesquisa, educação, contemplação e turismo, conjuntos e coleções de valor histórico, artístico, científico, técnico ou de qualquer outra natureza cultural, abertas ao público, a serviço da sociedade e de seu desenvolvimento. Parágrafo único. Enquadrar-se-ão nesta Lei as instituições e os processos museológicos voltados para o trabalho com o patrimônio cultural e o território visando ao desenvolvimento cultural e socioeconômico e à participação das comunidades”. (BRASIL, 2011).

A subseção a seguir, apresenta os principais instrumentos que foram desenvolvidos a partir dos dispositivos criados pela PNM para a organização e gestão dos museus vinculados ao IBRAM.

2.5.1 A Gestão dos Museus

Os instrumentos criados a partir do lançamento da PNM, norteiam o planejamento dos trabalhos e alguns especificam ações que devem ser desempenhadas pelos diretores em cada unidade museológica, como o Estatuto de museus, que especificou uma série de medidas que os museus devem adotar, dentre elas, ressaltam-se a elaboração do plano museológico, a necessidade da criação de regimentos internos para a gestão dos museus públicos, a criação de plano anual prévio com a finalidade de garantir o funcionamento dos museus públicos.

O plano museológico foi um grande marco em termos de gestão para os museus, ele tem um caráter global e integrador, e sua não realização constitui infração administrativa. Ele visa a identificar a vocação da instituição museológica, o funcionamento de cada área e a atuação na sociedade, além disso serve como ferramenta de planejamento. A periodicidade do plano é de 3 a 5 anos e é estimulada a participação dos servidores, funcionários, do público, da comunidade, de consultores e outros atores que sejam necessários. O decreto de regulamentação estipula que o texto deve abordar, obrigatoriamente, os seguintes tópicos: Institucional; de Gestão de Pessoas; de Acervos; de Exposições; Educativo e Cultural; de Pesquisa; Arquitetônico-urbanístico; de Segurança; de Financiamento e Fomento; de Comunicação; de acessibilidade a todas as pessoas.

O Estatuto de Museus também determina que os museus públicos estabeleçam o regimento interno que contempla a organização e regulamenta o funcionamento do museu e elaborem o Plano Anual de Atividades (trabalho) que deverá conter as ações a serem desenvolvidas e as metas a serem atingidas durante o ano. Este último, como o nome descreve, possui periodicidade anual, os demais possuem periodicidade maior, estando sujeitos a revisões a depender da necessidade.

A Política Nacional de Educação Museal foi criada mais recentemente, a partir de discussões no 7º Fórum Nacional de Museus (Porto Alegre/RS, 2017), e reúne um conjunto de princípios e diretrizes que norteiam as práticas de educação em instituições museológicas. Com base no texto é possível extrair atividades de responsabilidade dos entrevistados, sendo que uma das principais é a determinação para construir e atualizar sistematicamente o Programa Educativo e Cultural, denominado Política Educacional, em consonância ao Plano Museológico, levando em consideração as características institucionais e dos seus diferentes públicos, explicitando os conceitos e referenciais teóricos e metodológicos que embasam o desenvolvimento das ações educativas. No IBRAM, a Divisão de educação (DEDUC)

que atua dentro da Coordenação de Espaços Museais e Arquitetura (CEMA), possui a atribuição de propor e implementar o Programa Educativo e Cultural.

O plano museológico, o regimento interno dos museus e os planos anuais de ações formam os principais instrumentos de gestão elaborados pelos próprios museus e utilizados pela direção para condução dos trabalhos.

Os dirigentes de museu ocupam um cargo de direção e assessoramento superior (DAS), que possui como característica a livre nomeação e demissão do ocupante, pela presidência do IBRAM. O nível da DAS atribuída ao cargo de direção do museu é definido pela estrutura organizacional da autarquia e tem impacto na remuneração do dirigente.

Os museus são caracterizados por três categorias (categoria I, II e III), as principais diferenças entre as categorias estão relacionadas ao nível da DAS percebida pelos ocupantes do cargo de direção e ao *status* de unidade gestora (UG). Os ocupantes do cargo de direção de museus da categoria I, tendem a ter um DAS superior aos demais possuindo uma remuneração maior, assim como, os ocupantes de cargos da categoria II tendem a ter um DAS inferior aos da categoria I, mas superior aos da categoria III. A outra distinção está relacionada à capacidade de receber e administrar dotações orçamentárias, os museus de categoria I possuem *status* de unidade gestora (UG), ou seja, recebem suas próprias dotações orçamentárias, dessa forma, podem planejar e realizar os processos de compra ou contratação de serviço internamente. Os museus classificados como categoria II e III, elaboram e juntam os documentos necessários para a aquisição de bens ou contratação de serviço, em seguida, os remetem para a UG da sede administrativa do IBRAM (Brasília-DF) ou para as representações regional do Rio de Janeiro e de Minas Gerais, criadas com a finalidade de auxiliar na administração dos museus vinculados ao IBRAM que se localizam em cada uma dessas regiões. Ou seja, os museus de categoria II e III dependem de dotações orçamentárias de uma UG situada em outro local.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente capítulo está estruturado em três partes. A primeira delas trata das características gerais da pesquisa e apresenta a abordagem escolhida para o estudo, estratégia de pesquisa e o horizonte temporal. Em seguida, a segunda parte trata dos

procedimentos de coleta de dados primários e secundários utilizados, incluindo a apresentação dos entrevistados e os critérios de seleção. E a terceira aborda os procedimentos de análise e tratamento dos dados.

3.1 CARACTERÍSTICAS GERAIS DA PESQUISA

O presente estudo analisou o processo de implementação da política nacional de museu sob a perspectiva do burocrata de nível médio, sob o enfoque relacional. No caso em questão, os BMEs estudados são representados pelos diretores das unidades museológicas. Para tanto, escolheu-se uma abordagem de pesquisa de natureza qualitativa e finalidade exploratória. A pesquisa qualitativa ocorre em cenário natural, permite um nível de detalhe sobre a pessoa ou sobre o local, e está relacionada às experiências reais dos participantes. (CRESWELL, 2007)

Godoy (1995) afirma que os fenômenos estudados na pesquisa qualitativa devem ser analisados a partir do contexto em que ocorrem e as suas análises devem observar uma “perspectiva integrada” entre o objeto estudado e o pesquisador. O pesquisador deve observar e perceber o fenômeno considerando os vários pontos de vistas relevantes para compreender a dinâmica do fenômeno.

Cooper e Schindler (2003) afirmam que a pesquisa exploratória proporciona o aumento do entendimento do problema e permite refinar a questão de pesquisa. Nesse sentido, Gil (2002) explica que esse tipo de pesquisa proporciona maior familiaridade e interação com o fenômeno pesquisado.

O estudo de caso múltiplo foi a estratégia de pesquisa utilizada. A seleção dessa estratégia buscou ampliar o entendimento a respeito da burocracia de médio escalão aprofundando a análise desse fenômeno social, examinando situações da vida real que ainda não estão claramente delimitadas (GIL, 2002). O estudo de caso permite aprofundar a análise das relações que essa classe de profissionais estabelece com o ambiente, é uma estratégia adotada quando se tem pouco controle sobre os eventos pesquisados (YIN, 2001).

O horizonte temporal do presente estudo é de corte transversal, ou seja, é um recorte momentâneo, registrando uma “fotografia” do fenômeno que foi analisado no ano de 2020.

A escolha pela perspectiva da burocracia de médio escalão decorre da lacuna existente na literatura a respeito de estudos sobre a BME (PIRES, 2011;

CAVALCANTE, LOTTA, 2015), principalmente em relação à abordagem relacional dessa perspectiva teórica (CAVALCANTE, LOTTA E YAMANDA, 2017). Salienta-se ainda a necessidade de compreender os diferentes contextos em que os BMEs influenciam o processo de implementação das políticas públicas (LOTTA, PIRES E OLIVEIRA, 2014).

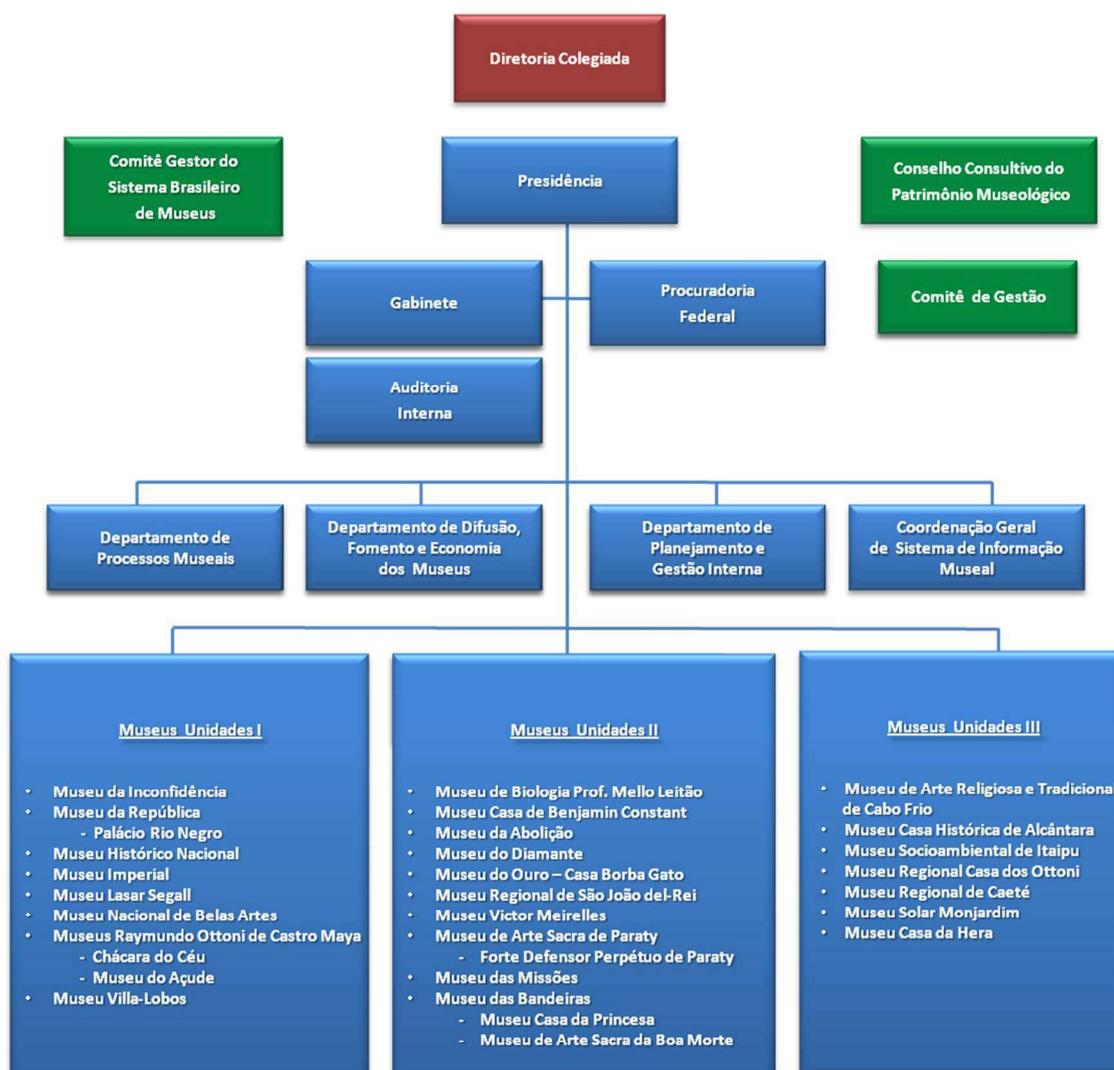
No presente trabalho, a abordagem relacional teve como objetivo analisar o contexto da atuação dos diretores das unidades museológicas e as interações que estabelecem com os múltiplos atores envolvidos na PNM.

A escolha por essa política está relacionada com a experiência que o pesquisador possui com o campo, por executar atividades laborais em um dos museus do IBRAM. Em segundo lugar, trata-se de uma política pública que partiu de uma ampla discussão que envolveu vários atores em diferentes regiões do país; sua implementação é contínua e ainda existem poucos estudos sobre esse processo.

O IBRAM é a autarquia responsável pela implementação da Política Nacional de Museus para todas as instituições museológicas do país. Há aproximadamente 3.800 instituições inseridas no Cadastro Nacional de Museu (ferramenta responsável pelo cadastramento de todas as instituições museais do país), dessas instituições, 30 unidades são geridas diretamente pelo IBRAM e as demais fazem parte de outros tipos de administração (podendo ser geridas por outras instituições públicas de diferentes níveis, associações ou instituições privadas).

O recorte do estudo teve como critério selecionar os museus que estão sob gestão direta do IBRAM, estes museus possuem características diversas e estão localizados em diferentes regiões do país. Os museus sob gestão direta são classificados em três categorias: Unidade I, Unidade II e Unidade III. Essa classificação provém da Lei nº 11.906 de 20 de janeiro de 2009 que instituiu a criação da autarquia não especificando distinção regimental às diferentes categorias de museus, entretanto há diferenças operacionais relacionadas ao volume orçamentário, quantidade de pessoal, procedimentos de compras e contratação de serviço. O organograma do órgão apresenta essa classificação (Figura 1):

Figura 1. Organograma funcional - IBRAM



Fonte: <http://www.museus.gov.br/acessoainformacao/o-ibram/estrutura/>, acessado em junho/2019.

A pesquisa considerou como unidade de análise o burocrata de médio escalão, ou seja, o diretor da unidade museológica. Cada caso do estudo de caso correspondeu a um profissional.

3.2 PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS

Saunders et al (2009) afirmam que a coleta de dados consiste em um conjunto de técnicas que o pesquisador utiliza em suas pesquisas. A figura 2 sintetiza o procedimento de coleta de dados.

A coleta de dados se concentrou em dados primários (entrevistas semiestruturadas) e secundários (pesquisa documental). Os meios de investigação foram divididos em duas fases

Na primeira fase foi realizada a análise documental relacionada à Política Nacional de Museus e sua implementação por meio do levantamento de informações normativas relacionadas à PNM, documentos institucionais do IBRAM e dos museus, livros, teses e dissertações a respeito da PNM, relatórios de gestão do IBRAM, e outros documentos.

Após o levantamento das informações, o material foi classificado em temas que permitiram realizar a descrição do contexto de atuação do BME na política nacional de museus e da estrutura em que ocorrem as interações estabelecidas por esse ator com os demais atores envolvidos no processo de implementação, contemplando assim, o primeiro objetivo específico da pesquisa e uma parte do segundo.

A pesquisa documental apresenta algumas vantagens, tais como a rica fonte de informação, a estabilidade dos dados, o custo de obtenção de informação e a independência do contato direto do pesquisador com as pessoas envolvidas na pesquisa (GIL, 2002). Segundo Yin (2001), os documentos são úteis mesmo que não sejam precisos e possam apresentar parcialidades. Para os estudos de caso, a utilização dos documentos corrobora e aumenta a evidência de outras fontes. Para Stake (1995), a documentação é uma complementaridade às demais fontes de evidência.

Na segunda fase, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os burocratas de médio escalão selecionados, seguindo o roteiro de entrevista constante no apêndice A. Esta entrevista teve o objetivo de identificar como ocorrem as interações dos BMEs e como os aspectos relacionais influenciam o processo de implementação da PNM nos museus, contemplando assim, o segundo objetivo proposto.

Para Marconi e Lakatos (2010) as entrevistas constituem uma técnica de coleta de dados que permite compreender determinadas situações ou fenômenos vividos pelos entrevistados e a percepção dos entrevistados sobre os fenômenos ajudando no diagnóstico e no tratamento do problema social. Yin (2010) considera a entrevista como a mais importante fonte de informação para o estudo de caso.

Godoi (2010) afirma que a entrevista semiestruturada é adequada quando o assunto pesquisado é complexo e pouco explorado. Essas entrevistas envolvem

poucas perguntas e geralmente são abertas com o objetivo de extrair visões ou opiniões dos entrevistados (CRESWELL, 2007).

A análise das principais relações encontradas na literatura sobre as interações que os BMEs estabelecem para a implementação de uma política pública contribuiu para a construção do quadro teórico que inspirou a elaboração do roteiro de entrevistas.

Quadro 3. Quadro teórico – Relações estabelecidas pelos Burocratas de Médio Escalão

Categoria	Descrição	Como o assunto é abordado pela literatura?
Contexto	O ambiente e participação do BME na política	Diferentes contextos produzem diferentes lógicas e impactam a atuação do BME (OLIVEIRA; ABRU 2011).
Direção Horizontal	Relacionamento com pares	Os BMEs buscam informação e conselhos com pares (CAVALCANTE; LOTTA, 2015; ALEXANDRE <i>et al.</i> ; 2011)
Direção Vertical Sentido Ascendente	Relacionamento com alto escalão	Ao exercer o técnico-político, o BME estabelece negociações com o alto escalão e influencia o processo decisório. (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2011; HUINSING; SILBEY, 2011).
Direção Vertical Sentido Descendente	Relacionamento com burocratas subordinados	Ao exercer o técnico-gerencial o BME elabora planejamento e a coordenação das ações do dia-a-dia da instituição. (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2011; KAISER, 2010; HUINSING; SILBEY, 2011).
Atores externos	Relacionamento com outras agências e atores	Relacionamento com outras agências e com outros atores envolvidos na política pública. (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014; SECCHI 2013; HUINSING; SILBEY, 2011).

Fonte: Desenvolvido pelo autor.

3.2.1 A Seleção dos Entrevistados

Foram selecionados 6 burocratas de médio escalão em 6 museus diferentes (do total de 30 museus que compõem a estrutura do IBRAM), dois casos para cada categoria de museu, ou seja, dois casos para a categoria de museu I, dois casos para a categoria de museu II e dois casos para a categoria de museu III.

A seleção dos profissionais baseou-se no número de visitantes recebidos nas instituições museológicas no ano de 2018 (<http://dados.cultura.gov.br/>, acessado em 10/06/2019), obedecendo ao seguinte critério: primeiramente foi selecionado o museu

mais visitado da categoria de museu a ser estudada, em seguida foi selecionado o museu com a menor visitação da mesma categoria, totalizando dois museus por categoria. Os museus selecionados para o estudo foram:

Quadro 4 – Seleção de museus

Museus	Cidade	UF	Classificação	Visitas
Museu Imperial	Petrópolis	RJ	I	400.570
Museu Villa-Lobos	Rio de Janeiro	RJ	I	9.820
Museu das Bandeiras, Museu de Arte Sacra da Boa Morte e Museu Casa da Princesa	Goiás	GO	II	37.937
Museu da Abolição	Recife	PE	II	8.809
Museu de Arte Religiosa e Tradicional	Cabo Frio	RJ	III	12.867
Museu Regional Casa dos Ottoni	Serro	MG	III	7.431

Fonte: Desenvolvido pelo autor.

Durante a realização das entrevistas, houve a necessidade de substituir um dos entrevistados em virtude da dificuldade de disponibilidade de tempo para realizar o agendamento da entrevista. O diretor selecionado demonstrou interesse em colaborar com o estudo, porém sua participação foi inviabilizada sob a justificativa do excesso de atividades acumuladas no período de realização das entrevistas. Dessa forma, o BME responsável por gerir a unidade museológica Museu Casa da Hera (Vassouras-RJ) foi substituído pela diretora do Museu de Arte Religiosa e Tradicional (Cabo Frio-RJ), o segundo em visitação da categoria III. Optou-se por esse critério, pois ambos os museus possuíam características similares, estão localizados em cidades interioranas do mesmo estado e possuíam um número aproximado de visitantes.

Os entrevistados foram codificados com o objetivo de preservar a sua anonimidade, de acordo com o quadro:

Quadro 5 – Codificação dos entrevistados

Categoria de Museu	Codificação
Museus de Categoria I	B1 e B2
Museus de Categoria II	B3 e B4
Museus de Categoria III	B5 e B6

Fonte: Desenvolvido pelo autor.

3.3 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE DE DADOS

A análise dos dados consiste na preparação e análise do material empírico coletado com o objetivo de extrair significados dos textos e imagem (CRESWELL, 2007). O procedimento aqui adotado foi a análise de conteúdo (BARDIN, 2010) que consiste na utilização de categorias geradas a partir de modelos teóricos e que são comparadas com o material empírico; Vale dizer que pode haver adaptações para melhorar a representação dos modelos, o objetivo geral é condensar o material de análise. (FLICK, 2009).

As entrevistas semiestruturadas resultaram em aproximadamente 4 horas de gravação. Esse material empírico foi transcrito com o auxílio do software *Logus Academy*, resultando em aproximadamente 90 páginas de material empírico.

Em seguida foi realizada a leitura flutuante do resultado da transcrição, com o objetivo de obter o primeiro contato com as ideias e opiniões dos entrevistados e realizar a preparação do material para as próximas fases. Bardin (2010) denomina essa etapa como parte da pré-análise, primeira fase da análise de conteúdo. Segundo a autora, a pré-análise consiste, basicamente, na sistematização das ideias iniciais estabelecendo indicadores para realizar a interpretação das informações e a formulação das hipóteses e objetivos.

A análise de conteúdo (BARDIN, 2010) é estruturada em três fases, a saber: pré-análise; exploração do material; tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

Na presente pesquisa, após a leitura flutuante foi realizada exploração do material, examinando e identificando palavras-chaves que pudessem ser atribuídas aos temas discutidos nas categorias elaboradas e descritas no quadro teórico (quadro 3). Em seguida, o material foi recortado em unidades de registro (palavras, frases, parágrafos) com o mesmo conteúdo semântico com o objetivo de realizar o agrupamento dessas unidades em categorias de acordo com os temas predeterminados do quadro teórico, possibilitando a realização da comparação e da quantificação da narrativa dos entrevistados.

Por fim, foi possível elaborar e desenvolver inferências e a interpretação do material empírico respaldado no referencial teórico. O relato e a discussão dos resultados são apresentados no próximo capítulo.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O presente capítulo, organizado em duas seções, apresenta e discute os resultados da pesquisa. A primeira objetiva caracterizar a natureza do trabalho que os BMEs desempenham e a participação que exercem nesta política pública. A segunda, sob o ponto de vista do BME, aborda as múltiplas interações que são estabelecidas com os atores internos e externos da PNM, identificando os atores, a estrutura em que ocorrem os relacionamentos, o grau de autonomia envolvida e a influência dessas interações para a implementação da PNM nos museus.

4.1 A PARTICIPAÇÃO DOS BMEs NA POLÍTICA NACIONAL DE MUSEUS

Antes de abordar o contexto e a natureza do trabalho dos BMEs, faz-se abaixo uma breve apresentação do perfil profissional dos entrevistados.

Os entrevistados apresentam formações profissionais em graduação em história, ou museologia ou administração. Quase todos mencionaram possuir nível de formação acima da graduação, como cursos de especializações e mestrado. Dois entrevistados ocupam o cargo de Direção dos respectivos museus há mais de 10 anos, e os demais são diretores há menos de 3 anos.

As experiências funcionais anteriores, de todos, estes estão relacionadas com atividades do setor museológico. Essa experiência inclui trabalhos variados, como, a ocupação em cargo de coordenação na sede administrativa do IBRAM (Brasília-DF), direção de outros museus fora da estrutura do IBRAM, projetos educativos, trabalhos com acervo, projetos culturais, assessoria técnica, atividades administrativas em museu, pesquisador, setor de museologia em museu, etc.

Um dos entrevistados não ocupou cargo de supervisão, direção ou coordenação anterior à atual direção de museu, nos demais casos, o tempo de permanência ocupado nesse tipo de cargo não é inferior a 5 anos. Destaca-se a fala de B6 que relata que a experiência de trabalho como supervisor e coordenador contribuiu para os trabalhos na condução da equipe do Museu que administra.

O nível de profissionalização dessa burocracia é elevado, confirmado pelas experiências anteriores e pelo alto nível de formação dedicado à área de atuação. Assim como nos estudos de Evans e Rauch (1999), a seleção desses burocratas ocorre por meio de critérios meritocráticos. Os últimos recrutamentos permitiram a

participação de candidatos internos e externos à autarquia, seguindo os critérios estabelecidos no estatuto de museus: Formação na área, conhecimento da área de atuação dos museus, experiência de gestão e conhecimento das políticas públicas do setor museológico (artigos nº 34 do Decreto nº 8.124/2013 que regulamenta dispositivos da Lei nº 11.904/09 – Estatuto de Museus, e da Lei nº 11.906/09 – Lei de criação do IBRAM).

4.1.1 A Natureza do Trabalho

Quanto ao tipo de trabalhos que desenvolvem, os entrevistados citaram: resposta de e-mails, elaboração de projetos finalísticos, projetos básicos para aquisições, elaboração de documentos, tramitação de documentos, atender telefones, reuniões, estabelecer contatos, propostas, parcerias, despacho em processos, programações, acompanhamento de processos no SEI (sistema de gestão utilizado pelo IBRAM para criação e acompanhamento de processos e comunicação interna), atendimento ao público, serviços técnicos (atividades museológicas e de educação), etc.

Em relação às atividades que mais comprometem o dia a dia do trabalho, todos foram unânimes em citar serviços administrativos, incluindo os seguintes tipos: resposta a e-mails, realização de ligações, a elaboração de projetos básicos para a aquisição ou contratação de serviços, elaborar ofícios, vistoria dos espaços. Nessa questão, dois entrevistados (B1 e B5) explicitaram que algumas das atividades que mais consomem o tempo diário de trabalho são relacionadas ao atendimento das demandas do próprio IBRAM.

Diferentemente do que foi abordado em Holey e Campos (2019), os BMEs que atuam na PNM desempenham atividades analíticas, própria dos BMEs, mas também exercem atividades administrativas que são atribuídas aos burocratas de *backoffice*.

Os relatos em relação à natureza do trabalho desempenhado por esses profissionais também contrariaram a alegação do estudo de Vie (2010), pois esses profissionais ainda têm despendido a maior parte do tempo de trabalho realizando serviços administrativos.

Os entrevistados foram questionados sobre a realização da atividade de atendimento ao público, e apenas um dos entrevistados relatou não realizar esse tipo

de atividade, justificando que há mediadores para realizar esse trabalho. Destacam-se as respostas dos entrevistados B6, B1 e B2.

O entrevistado B6 afirmou que não é função própria da direção, mas caso haja disponibilidade e necessidade realiza o atendimento. O entrevistado B2 justificou essa atividade afirmando que em unidade pequena, o diretor “faz tudo”, reforçando a variedade e complexidade das atividades desenvolvidas por essa burocracia. Por fim, B1 justificou que atende visitantes para perceber a reação do público em relação às informações que estão sendo transmitidas pelo museu, além disso relatou promover oficinas para guias turísticos.

A proximidade com o público tem convergência com os estudos de Cavalcante, Camões e Knop (2015) que identificaram que os BMEs que atuavam em políticas sociais demonstravam uma maior proximidade com os usuários da política pública. A atividade de atendimento ao público também aproxima as atividades dessa burocracia às características do trabalho realizado por burocratas de nível de rua (LIPSKY, 1980).

Além de realizarem o atendimento ao público, os entrevistados também alegaram que costumam exceder o horário pré-estabelecido de trabalho intencionalmente e voluntariamente, sem perfazerem benefícios extras referentes a essas atividades, evidenciando um comportamento pró-organizacional, pressuposto da *stewardship theory* (DAVIS; SCHOORMAN; DONALDSON, 1997).

Foi possível perceber que os BMEs que atuam na PNM exercem múltiplas funções e que nem sempre fica clara a distinção das tarefas que são realizadas, o que corrobora com o estudo de Currie e Procter (2005).

Quando questionado sobre sua participação na implementação da PNM, os entrevistados demonstraram conhecimento sobre a política e constataram que a utilizam para a execução dos trabalhos no museu; destacam-se as explanações dos entrevistados B1, B5 e B3.

O entrevistado B1 ressaltou a importância das unidades museológicas para essa implementação por executarem as atividades finalísticas diretamente com a sociedade, servindo como “comissão de frente”, também enfatizou a relação que os museus estabelecem no nível local, regional e nacional. Marques (1999) compreende que a rede social é a estrutura dos vínculos entre indivíduos, grupos e organizações constituídos no decorrer de um período e as interações entre os atores no ambiente institucional exercem influência nas políticas públicas.

O entrevistado B5 comentou que o seu trabalho busca a representatividade por meio da aproximação com a comunidade, a promoção do patrimônio cultural e a diversidade cultural, pontos consoantes às diretrizes da PNM, assim como, B3 que afirmou balizar o seu trabalho seguindo os eixos programáticos da PNM, com ênfase na democratização do acesso.

Os entrevistados foram questionados sobre os principais fatores que contribuem para o sucesso ou para o fracasso da implementação da PNM nos museus; como obstáculo, a maioria mencionou a carência de recursos financeiros e de pessoal.

A carência de pessoal foi citada por todos, com exceção de B6; destacam-se as alegações dos entrevistados B1, B3 e B5. B1 afirmou que o número atual de servidores representa cerca de 30% do que havia nos anos 90 e explica que hoje existe uma pressão por resultados bem maior. Os entrevistados B3 e B5 comentaram sobre as recentes requisições para aposentadoria de alguns servidores e a iminência de novas aposentadorias nas unidades, e B3 ainda foi enfático em afirmar que, caso não haja novos servidores no quadro, haverá problemas “de gestão” e a “situação” ficará complicada.

Quanto à carência de recursos financeiros, com exceção de B1, todos a evidenciaram; destaca-se a resposta do entrevistado B5 para quem uma dotação orçamentária mínima e certa ajudaria a melhorar o planejamento das atividades; ainda segundo este entrevistado, a autarquia está tentando melhor esse processo. O museu gerido por B5 não possui o *status* de UG, e essa dotação refere-se à disponibilização do recurso financeiro pela UG.

A carência de recursos financeiros e de pessoal contradiz o texto do Estatuto de Museus que prevê que os museus tenham disponibilidade de funcionários qualificados e em número suficiente para o cumprimento das suas finalidades e que o plano anual prévio deve garantir o funcionamento e o cumprimento das finalidades do museu.

O orçamento do IBRAM do ano de 2016 contemplou o valor aproximado de R\$ 134.000.000,00 (centro e trinta e quatro milhões) e em 2019 R\$ 138.500.000,00 (centro e trinta e oito milhões e quinhentos mil) representando uma evolução aproximada de 3,45%. No mesmo período, o Índice de Preços para o Consumidor Amplo (IPCA) totalizou 10,13% (sem correção), percebe-se que a evolução do orçamento da autarquia não tem acompanhado um importante índice de referência de

inflação do país, o que pode demonstrar uma possível carência de recursos nos museus. Lima e Medeiros (2012) relataram que a falta de recursos financeiros gerou falta de entusiasmo e desânimo.

Em relação à carência do quadro de pessoal, o último concurso público para o IBRAM foi realizado em 2009 e distribuiu os servidores públicos aprovados nas unidades museológicas e na sede do instituto. O tempo decorrido sem a realização de concurso público pode ensejar o motivo da carência de pessoal relatada pelos entrevistados. Na pesquisa de Soares e Pain (2011) envolvendo um programa de saúde, observou-se que a insuficiência de pessoal constrangeu a quantidade de serviço ofertada à população.

Outras três questões também foram levantadas pelos entrevistados, a alternância de pessoas nos cargos do alto escalão, a carência de diálogo com os atores envolvidos na PNM e a elevada distância do município que o museu está localizado em relação a um grande centro urbano.

Os entrevistados B5 e B3 comentaram sobre a elevada alternância de pessoas ocupando os cargos do alto escalão, este pode ser um possível dificultador para continuidade da PNM. A alternância no alto escalão dessa burocracia é evidente, desde 2009 mais de 6 presidentes dirigiram a autarquia e, nesse mesmo período, mais de 12 pessoas, entre ministros de estado e secretários, dirigiram a pasta atribuída à Cultura. A instabilidade política é um dos fatores que prejudicam a continuidade de uma política pública, conforme Lima e Medeiros (2012)

B4 citou a carência e a conseqüente necessidade de diálogo entre os atores que participam da PNM (incluindo atores estatais, não estatais, e o público da política), relatou que antigamente esse diálogo ocorria de forma estimulada e mais frequente, mas salientou que a PNM e a criação do IBRAM trouxeram melhorias para o campo.

Por fim, B6 alegou que a distância do museu para um grande centro afeta a unidade em relação à possibilidade de aperfeiçoamento da equipe (treinamento), e também dificulta a contratação de serviços, as aquisições de material, a realização de ações educativas, etc. Dentre os entrevistados o museu que B6 dirige é o mais distante de alguma capital, e a sua fala pode evidenciar a dificuldade que museus públicos distantes de centros urbanos podem apresentar para o trabalho de implementação da PNM.

Durante a realização das entrevistas, o plano museológico, o regimento interno e o plano de ação anual; com frequência foram citados por todos os entrevistados.

Também houve menção a uma série de atividades educacionais realizadas ou planejadas pelos entrevistados, mas não houve citação sobre a política nacional de educação museal e nem referência ao plano educacional, o que pode indicar que as atividades têm sido realizadas sem a utilização do instrumento para esse fim.

Quando se estuda a atuação dos BMEs na PNM, não se pode deixar de considerar a relação que estes burocratas estabelecem com demais atores internos e externos a esta política, o que será abordado na próxima seção.

4.2 O PAPEL RELACIONAL QUE OS BMEs ESTABELECEM COM OS MULTIPLOS ATORES DA POLÍTICA NACIONAL DE MUSEUS

A perspectiva relacional da BME considera que ação pública é compreendida por meio das interações que os burocratas do nível intermediário estabelecem com os múltiplos atores que participam da política pública. Objetivando analisar as interações realizadas pelos BMEs que atuam na PNM, a seção foi estruturada em quatro subseções: (1) relacionamento com o alto escalão, (2) relacionamento com os pares, (3) relacionamento com os subordinados, e (4) relacionamento com os atores externos à PNM.

Cada parte buscou caracterizar a participação dos atores envolvidos, a estrutura em que ocorrem as interações, o grau de autonomia envolvida e a influência dessas interações para a implementação da PNM nos museus.

4.2.1 Relacionamento Com o Alto Escalão (Sentido Vertical Ascendente)

Os entrevistados são subordinados diretamente à Presidência do IBRAM, porém existem outros órgãos colegiados, descritos no regimento interno do instituto, que participam do processo de tomada de decisão e influenciam o planejamento das ações da autarquia e, conseqüentemente, o funcionamento das unidades museológicas, como a Diretoria – DIR, que possui como uma de suas atribuições, deliberar sobre o plano museológico dos museus do IBRAM e sobre a proposta orçamentária, incluindo o plano anual e plurianual de ação do IBRAM.

Na maior parte dos casos, os entrevistados mantêm uma baixa frequência de interações com a chefia, apesar de todos concordarem que os canais para o estabelecimento dessa relação são acessíveis. A resposta de B1 se diferenciou das

demais, o entrevistado alega que estabelece uma frequência de comunicação alta com a presidência, inclusive comentou sobre uma recente reunião realizada para planejar uma ação externa.

A justificativa comum dos entrevistados para a baixa frequência de interação com o alto escalão foi mesmo pela falta de necessidade, pois a iniciativa de estabelecer esse contato está relacionada à existência de demandas que ultrapassem a capacidade de solução dos entrevistados. A interação se dá, sobretudo, a partir de documentos formais tramitados pela plataforma do SEI, mas também são realizadas visitas da presidência aos museus, telefonemas e encontros.

Com relação ao grau de autonomia para a execução do trabalho, os entrevistados alegaram que não há uma ingerência do alto escalão para a realização das atividades e relatam a liberdade que têm para definir as atividades que serão realizadas nos museus. Percebe-se que há uma elevada discricionariedade para desempenhar as tarefas, contudo, alguns alegam que essa autonomia é limitada por alguns fatores, como o orçamento financeiro das unidades, as limitações decorrentes das atividades que já foram planejadas e aprovadas no plano museológico e no plano anual (P.A), e a legislação à qual os museus estão submetidos, por se tratar de uma entidade estatal.

Em consonância com os estudos de Cavalcante e Lotta (2015), a autonomia dessa burocracia está limitada pelos fatores institucionais (a disponibilidade de recursos orçamentários e de pessoal) e por decisões políticas do alto escalão que no caso da PNM incluem a deliberação sobre a aprovação do plano museológico, o regimento interno e o plano anual de atividades

Para a aprovação dos instrumentos de gestão, os BMEs necessitam estabelecer negociações com o alto escalão evidenciando a sua função técnico-política citada por Pires (2011) e Lotta, Pires e Oliveira (2014). A autonomia para elaborar os planos da unidade permite que os planos sejam mais conectados à realidade em que cada museu está inserido, característica esta que demonstra um aspecto da vertente de implementação de política pública *botton-up* (LOTTA, 2014).

Quando questionados sobre a participação no processo de decisão da chefia, os entrevistados alegam que ela se concentra na elaboração conjunta de minutas de documentos de caráter geral. Houve relatos de que o sistema SEI facilitou essa participação e um dos entrevistados a exemplificou em ocasião em que os diretores se envolveram para a modificação de uma instrução normativa de caráter geral que

versa sobre o empréstimo de acervo. Esse tipo de influência também foi mostrado na pesquisa realizada por Currie e Procter (2005) em hospitais públicos em que os BMEs colocam suas ideias aos executivos e, em alguns casos, são os responsáveis por modificarem ou elaborarem as estratégias da organização.

Alguns entrevistados alegaram a existência de decisões que são recebidas no formato “de cima para baixo” e que devem ser acatadas sem a realização de uma consulta à unidade, mas justificaram que essas decisões também são repassadas à Presidência, por instâncias superiores, no mesmo formato. Essas decisões caracterizam o *modelo top-down* de implementação de políticas públicas que preza por um ideal normativo em que a política é elaborada no topo e executada pelos agentes (LOTTA, 2014; LIMA, D’ASCENZI, 2013).

4.2.2 Relacionamento Com os Pares (Sentido Lateral)

Cada museu possui autonomia em relação a outros diretores, não há nenhum tipo de hierarquia entre os museus e as decisões praticadas em cada unidade são independentes.

Os entrevistados foram questionados se estabelecem interações com outros diretores de museus, todos foram unânimes em afirmar que essa interação ocorria, porém houve diferentes relatos em relação à frequência e sobre a percepção da efetividade que a comunicação tem para o desenvolvimento das atividades relacionadas à PNM.

A comunicação entre os diretores ocorre predominantemente por meio de um grupo de conversa do aplicativo *WhatsApp* que inclui os diretores das 30 unidades museológicas, e também por meio de telefonemas, e com menos frequência, por meio de reuniões presenciais.

A finalidade dessa interação se concentra na exposição e na troca de informações para sanar dúvidas relacionadas às demandas cotidianas (incluindo dúvidas a respeito dos processos internos do próprio instituto); para a realização de parcerias de trabalho; para a busca de unificação de respostas destinadas aos atores externos (imprensa, sociedade civil e outras instituições); e para a divulgação das atividades e eventos que estão em planejamento ou que foram realizados pelas unidades.

Os relatos apresentados corroboram com estudos de Alexander *et al* (2010) ao afirmarem que os burocratas buscam outros burocratas do mesmo nível hierárquico para aconselhamentos e consultas.

A busca de solução para serviços administrativos foi apontada por todos os entrevistados. Destaca-se a fala de B5 que buscou demonstrar a importância da rede social para solução de demandas, por meio da expressão “as pessoas conhecem pessoas”. Ainda afirmou que as reuniões frequentes permitem que os participantes fiquem mais à vontade para expressar suas demandas. Conforme descrito por Alexander *et. al* (2011).

B1 foi o único a fazer menção a atores externos à política pública, segundo o entrevistado, essa interação busca uma unificação de informações prestadas à imprensa, sociedade civil e às outras instituições.

Quanto à frequência do relacionamento com os pares, B1 e B3 foram enfáticos ao afirmarem que ela é elevada, enquanto B6 relatou haver uma interatividade média, e B5, B2 e B4, relataram uma frequência baixa de interações. Os dois dirigentes de museu que possuem maior número de visitação demonstraram maior grau de interação com os pares.

Quando questionados se essa interação contribui para a execução dos trabalhos, todos mencionaram os benefícios que a interação proporciona. Os entrevistados B1 e B6 apontaram que ela é fundamental para encontrar soluções mais adequadas às demandas de trabalho e que o debate em grupo preconiza um resultado mais favorável para as unidades. B1 ainda enalteceu a experiência e vivência dos outros integrantes para a solução dos problemas. Reforçando a importância destas interações, Martin (2000) descreve que o aconselhamento por meio da rede interna pode permitir a inovação pra a solução de problemas.

O entrevistado B4 comentou que a realização de conversas telefônicas informais tem sido mais efetiva do que a utilização do grupo de *WhatsApp*, para o desenvolvimento de atividades propositivas aos museus, outro entrevistado comentou que o grupo de *WhatsApp* é bastante usado para a divulgação das atividades. Alguns entrevistados comentaram sobre a presença do presidente (alto escalão) no grupo do *WhatsApp*, não houve menção negativa sobre isso, mas este pode ser um fator que contribua para que o nível da comunicação se torne formal.

Os entrevistados B1, B2 e B6 comentaram que conhecem alguns diretores há bastante tempo e demonstraram haver uma frequência de comunicação maior com os diretores com os quais possuem vínculo de “amizade”.

A comunicação entre os pares já proporcionou o desenvolvimento de algumas parcerias de trabalho que foram citadas pelos entrevistados B3 e B6. A exposição permanente de outro museu, inspirou B3 a efetuar uma modificação na disposição de algumas peças expositivas na unidade museológica que dirige. E B6 também relatou ter realizado exposições temporárias em conjunto com o diretor de outra unidade localizada em um município vizinho. Esses relatos estão em consonância com que Agranoff (2006) afirmou, sobre a capacidade de a rede interna provocar modificações nos trabalhos realizados pelos BMEs que podem influenciar a política pública no longo prazo.

Os BMEs podem disputar recursos providos pelo alto escalão que incluem materiais, equipamentos, orçamento, cursos de capacitação para a equipe, assessoramento técnico, etc. A interação lateral também pode exercer uma competitividade institucional, pois os meios formais de comunicação, também são utilizados para divulgar as atividades que estão sendo desenvolvidas nas unidades, mas não houve relatos a respeito. Percebe-se que a relação é baseada no trabalho cooperativo, ou seja, eles buscam benefícios mútuos quando discutem soluções ou realizam parcerias.

4.2.3 Relacionamento Com os Subordinados (Sentido Vertical Descendente)

Os colaboradores dos museus ocupam cargos que são regidos de acordo com o tipo de vínculo que estabelecem com a administração pública, dessa forma, podem ser classificados, predominantemente, por funcionários terceirizados, estagiários e servidores públicos.

Os funcionários terceirizados são contratados por empresas prestadoras de serviço que foram selecionadas por meio de processos licitatórios para prestarem serviços especializados nos museus, ou seja, eles são subordinados diretos das empresas contratadas. São os contratos administrativos assinados, resultantes desse processo licitatório, que preveem as tarefas que serão desempenhadas por esses profissionais. A elaboração desses contratos costuma partir da equipe de servidores públicos requisitante, que se prende às normas legais para elaborar e adaptar o texto

à necessidade local. Os serviços especializados incluem, a vigilância armada das unidades, a limpeza diária, jardinagem das áreas externas, serviços de apoio administrativo, recepção de visitantes, mediação de público, etc.

Esses contratos são fiscalizados por um servidor designado pela direção como fiscal de contrato, responsável por estabelecer a comunicação com a empresa e a sua fiscalização em relação à execução dos serviços, na ausência dessa designação o diretor é o responsável por esse acompanhamento.

Os estagiários são os colaboradores estudantes que trabalham sob o regime de estágio de nível médio (estudantes do ensino médio) ou estágio de nível superior (estudantes de universidades), nesse caso, cursam graduações relacionadas às atividades desempenhadas pelos museus.

Por fim, os servidores públicos, que são classificados segundo o critério pelo qual ingressaram no cargo público, caso tenha ocorrido por meio de concurso público, são servidores de carreira, caso não, são ocupantes de cargos de confiança podendo exercer atividades exclusivamente administrativas. Secchi (2013) e Cavalcante e Lotta (2015) destacam a atuação desses profissionais para a implementação de políticas públicas.

A análise do estudo do presente estudo se concentrou na análise da atuação do BME com o corpo burocrático, pois apesar da importância que os colaboradores pertencentes aos outros tipos de vínculo possuem para o funcionamento dos museus, eles assumem um papel secundário no processo de decisão da implementação da política. As relações da burocracia com os funcionários terceirizados e com os estagiários podem ser explicadas por meio dos arranjos híbridos citados por Bonelli et al, (2019).

Os servidores públicos de carreira são a maioria e ingressam por meio de um processo meritocrático, um dos elementos da burocracia weberiana, e são regidos sob o Plano Especial de Cargos da Cultura (Lei nº 11.233, de 22 de dezembro de 2005), que estabelece a forma de progressão interna e promoção na carreira e gratificação de desempenho, outros elementos considerado nos estudos de Evans e Rauch, (1999). Com base no último edital de concurso público publicado pelo IBRAM no ano de 2010, eles podem ocupar os cargos de técnico em assuntos culturais (têm como pré-requisito, graduação em museologia, arquivologia, história, biblioteconomia etc.), técnico em assuntos educacionais (que incluem servidores formados em qualquer

área de ciências humanas e sociais), Analista I (graduações em administração, contabilidade, economia, etc.) e o cargo de assistente técnico I (nível médio).

Os cargos em comissão, analista I e assistente técnico só podem executar ações meramente administrativas: conforme os estudos de Hoyler e Campos (2019), são considerados burocratas de *backoffice*. Os demais cargos podem ou não, estabelecer uma interação com o usuário-cliente da política pública, caso estabeleçam, são considerados burocratas de nível de rua (LIPSKY, 1980). Essa atribuição depende da disponibilidade de pessoal e do funcionamento de cada unidade museológica.

Quanto ao tamanho da equipe de colaboradores subordinados aos entrevistados, todas possuem menos de 35 colaboradores (incluindo servidores públicos, funcionários terceirizados e estagiários), exceto a unidade que B1 dirige, esta possui aproximadamente 180 colaboradores, sendo 35 servidores públicos e 145 pessoas entre funcionários terceirizados e estagiários. Geralmente a equipe de servidores dos entrevistados não ultrapassa 10 pessoas por cada museu, a menor equipe possui apenas 4 servidores em exercício, além do cargo de direção.

Como abordado na subseção 4.11, os entrevistados comentaram sobre a carência de pessoal. B1 enfatizou, afirmando que o atual quadro de pessoal representa aproximadamente 30% do número de servidores que havia nos anos 1990, e concluiu que os museus ampliaram a sua representatividade, as suas áreas de atuação e os serviços que são oferecidos à população enquanto o contingente de funcionários diminuiu.

Em relação ao funcionamento, a estrutura dos museus é definida por meio do regimento interno, mas geralmente as equipes de trabalho são divididas em dois setores: O setor técnico e o administrativo. O setor técnico contempla os cargos de técnico em assuntos educacionais e técnico em assuntos culturais e desenvolve atividades ligadas à área finalística dos museus, tais como o serviço de educação, museologia, arquivologia, biblioteconomia, etc. O setor administrativo, contempla os cargos de confiança, de Analista I e assistente técnico I, e como o nome descreve, concentra as atividades relacionadas aos serviços administrativos, como, compras e contratações de serviço, elaboração de documentos de expediente, recursos humanos, fiscalização de contratos administrativos, etc.

A distribuição dos cargos nos museus costuma ser igualitária, mas foi constatada uma grande variedade na formação dos servidores subordinados. Houve

relatos sobre a carência de alguns tipos específicos de formação, como por exemplo, ocupantes do cargo de técnico em assuntos culturais com formação em museologia, alguns museus não possuíam pessoas ocupando o cargo de técnico em assuntos educacionais, situação que pode comprometer o desenvolvimento de ações educativas. A variada formação encontrada dentre os subordinados e a carência de servidores com formações específicas podem ser consequência do tempo transcorrido do último concurso público.

Somente em um dos museus estudados (B1) foi possível identificar a existência de profissionais que exercem o cargo de confiança de coordenador do setor técnico e coordenador do setor administrativo. Nos demais museus, a relação se baseia na horizontalidade, mesmo quando algum museu possui o cargo de confiança, este não representa um nível hierárquico, e todos se reportam diretamente à direção. O entrevistador identificou que há uma sinergia entre os setores descritos, conforme a explanação do entrevistado B4: “um setor não acontece sem o outro”.

A redução gradativa do quadro de pessoal assomada à achatada estrutura organizacional evidencia que essa burocracia também foi atingida por princípios do movimento da nova gestão pública (*new public management*) como o aumento da eficiência a partir da redução de gastos com a implementação, como descrito nos estudos de Thompson e Miller (2003), Vie (2010) e Cavalcante e Lotta (2015).

Os entrevistados foram unânimes em afirmar que a frequência de relacionamento com os subordinados é elevada, demonstram facilitar o estabelecimento dessa comunicação a partir de conversas informais diárias, reuniões individuais ou coletivas periódicas, e pela disponibilização de acesso para o estabelecimento da comunicação dos subordinados à chefia. O entrevistado B1 diferenciou-se dos demais ao alegar que a frequência de interação é maior com os coordenadores de cada um dos dois setores do museu que dirige.

Em relação ao processo de distribuição das atividades, a maior parte dos entrevistados cita algum documento normativo que especifica quais são as atribuições dos subordinados, como o regimento interno e o edital de concurso público aos quais o servidor está submetido. Evidencia-se que esses documentos influenciam a discricionariedade dos subordinados.

Os instrumentos citados não contemplam todas as atividades que são exercidas pelos profissionais, como discutido no trabalho de Vakkuri (2010) a respeito dos instrumentos de gestão. Nesse ponto, os BMEs utilizam como critério para a

distribuição de atividades, a natureza do trabalho que está sendo demandado, pois existem atividades que se enquadram exclusivamente dentro do cargo de algum profissional, ou ainda, realizam negociações com os burocratas subordinados objetivando definir quem e como a atividade será realizada, conforme ilustrado pelo entrevistado B4: “[..] vai ocorrer a discussão sobre quais as atividades que cada um já está desempenhando e como que iremos ajustar, pelas competências e habilidades, a execução dessa demanda, diante de sua urgência e relevância”.

Alguns entrevistados comentaram sobre a participação dos subordinados na elaboração do plano museológico, do regimento interno e da propositura de ações para o P.A.; em específico, o estatuto de museus incentiva a participação de vários atores para a elaboração do plano museológico, mas não obriga que os diretores tenham essa atitude. A participação da equipe na elaboração dos documentos que balizam o trabalho dos museus demonstra uma gestão participativa. Além disso, ficou evidente o estabelecimento do diálogo e da negociação entre o BME e a equipe para a elaboração desses documentos.

Durante as negociações para a definição das atividades e elaboração dos planos, os BMEs que atuam na PNM exercem uma influência em relação à priorização dos objetivos que deverão ser alcançados pelos outros burocratas, conforme o estudo de Keiser (2010). E o resultado das negociações enseja a tradução das diretrizes estratégicas da política em ações cotidianas, evidenciando a função técnico-gerencial dessa burocracia (PIRES, 2011; LOTTA, PIRES, OLIVEIRA, 2014).

Quanto ao convencimento da equipe para o desempenho das atividades, todos enfatizaram a participação no processo de decisão. Alguns entrevistados questionaram o conceito da palavra “convencimento” e expressaram argumentos “em defesa” dos subordinados, como demonstrado nas explanações de B3, B4 e B6, que alegaram não haver um convencimento, e sim, um processo natural estabelecido por meio do diálogo e da responsabilidade da equipe. B4 ainda explicou que os servidores fazem mais do que lhes é atribuído originalmente, exemplificando que, caso necessário, eles realizam trabalho aos finais de semana, em eventos noturnos, etc., e ao concluir utilizou a seguinte expressão: “há a necessidade a gente vai lá e faz”. Nesse ponto, o entrevistado colocou-se no mesmo grau de poder dos subordinados.

Quando questionados a respeito do modo com que exerciam o monitoramento das atividades propostas, apenas dois entrevistados alegaram utilizar alguma ferramenta para controle, sendo que apenas um deles citou o uso de algum

instrumento de gestão, todos enfatizaram a confiança na competência e no trabalho da equipe.

A ideia de confiança dos entrevistados coincide com o conceito de confiança desenvolvido por Mayer, Davis e Schoorman (1995). Os autores a definiram como uma disposição para ser vulnerável a outra parte dentro do contexto relacional, assumindo riscos e visando a uma maior possibilidade de realização futura.

As metas anuais, que são definidas pelos BMEs para os servidores subordinados, e utilizadas como critério de avaliação para o pagamento da gratificação de desempenho dos servidores (GDAC), não foram citadas como instrumentos para a distribuição do trabalho e nem para o monitoramento das atividades, evidenciando que elas provavelmente exercem pouca influência na atuação dos implementadores subordinados aos BMEs.

A relação estabelecida entre os BMEs e os burocratas subordinados busca diminuir a assimetria informacional por meio da gestão participativa (EISENHART, 1989) e a interação é baseada na confiança, constructo da *Stewardship Theory* (FERREIRA, 2016).

4.2.4 Relacionamento Com Os Atores Externos à PNM

Os entrevistados foram unânimes em afirmar que estabelecem interações em um nível elevado de frequência com atores externos à PNM. Quando questionados sobre quais são as organizações/grupos/indivíduos com os quais estabelecem relação, as respostas foram variadas e incluíram os seguintes atores: a imprensa, movimentos sociais, universidades, grupos de pesquisadores, escolas municipais, poder público municipal (prefeitura, secretaria de educação, turismo e cultura), secretaria de museus estaduais (responsável pela gestão de museus estaduais no ente federativo em que o entrevistado se localiza), associações de amigos do museu, associações locais, diretores de outros museus (públicos ou não), professores (escolas públicas e privadas), mestres de capoeira, conselhos municipais de turismo e cultura, câmara legislativa, guias turísticos, embaixadas de outros países.

A resposta do entrevistado B1 se diferenciou dos demais, em relação à quantidade de atores e a em relação à dimensão espacial em que os atores citados exercem influência. A relevância do acervo foi a justificativa apresentada para essa condição. Foram apontadas várias situações que envolveram atores que exercem

influência nacional e internacional, nesse último caso, o contato envolve, primeiramente, as representações consulares brasileiras que recebem demandas e convidam o museu a participar do trabalho em conjunto. Os demais entrevistados apresentaram quantidades e atores semelhantes.

Os entrevistados foram questionados sobre quais eram os atores que exerciam maior influência no trabalho de implementação da PNM e como esses atores participavam do processo de implementação, as respostas foram variadas.

Na percepção do entrevistado B1, a imprensa é o ator que exerce maior influência no museu que dirige, ele explicou que os veículos de comunicação requisitam diariamente informações a respeito dos eventos planejados e executados pelo museu, e informou que essa relação influencia o número de visitantes do museu que dirige.

O entrevistado B4 apontou os movimentos sociais locais, universidades e professores da rede pública de ensino, e relatou uma situação casual que envolveu a participação de um dos atores, em que o museu se reportou a um movimento religioso local para sanar dúvidas a respeito de um a peça do acervo, enquanto esse grupo buscou o museu para o desenvolvimento de atividades no espaço físico. O entrevistado B3 apontou algumas associações locais e relatou um trabalho de planejamento com uma delas que resultou em um cronograma anual de ações em conjunto, e concluiu alegando que a parceria com essa associação atrai novos grupos para os projetos, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Ministério Público.

O entrevistado B6 fez referência ao poder público local e à associação amigos de museu¹ como os atores que exercem grande influência para o desenvolvimento do trabalho. Essas participações têm o propósito de desenvolver oficinas, atividades educativas e outras atividades, sendo que o poder público municipal auxilia por meio do apoio logístico e de infraestrutura e a associação amigos do museu apresentam projetos e executam exposições. As escolas municipais foram citadas por B5, por haver uma parceria do museu com a secretaria de educação municipal para a formação e aperfeiçoamento de professores.

¹ Associação amigos de museu: constitui em uma associação sem fins lucrativos, criada com objetivo de fomentar as atividades do museu que está vinculada. O IBRAM estabelece os critérios de criação e delibera sobre o seu reconhecimento. Uma das características é a possibilidade de participação em projetos de captação de recursos e de intermediar as doações aos museus.

A partir das respostas dos entrevistados foi possível extrair algumas constatações:

Todas as relações estabelecidas com os atores externos envolvem interesses não conflitantes e os envolvidos trabalham de forma cooperada visando um resultado positivo mútuo. Os entrevistados relataram que os atores externos costumam participar do processo de decisão e da co-criação de atividades (ZBUCHEA, BIRA, 2020)

Não houve menção a atores de mercado (CORTES; LIMA, 2012), demonstrando que esses atores exercem pouca influência no processo. Uma hipótese explicativa para essa situação pode ser a dificuldade legal que os museus possuem, para o recebimento direto de recursos financeiros proveniente dos doadores/patrocinadores.

Foram evidenciadas conexões intersetoriais que demonstram a interseção que PNM pode estabelecer com outras políticas públicas, sobretudo no nível local e com a área de educação, cultura e turismo. Lotta, Pires e Oliveira (2015) e Oliveira e Lotta (2015) demonstraram que os BMEs exercem um papel fundamental na realização da articulação intersetorial.

E, por fim, as respostas mostraram uma elevada presença de associações e movimentos sociais. Abers (2015) demonstrou que esses atores têm cada vez mais relevância na implementação de políticas públicas

Lotta, Pires e Oliveira (2014), Huising e Silbey (2011), Alexander et. al (2010) e Oliveira e Lotta (2015) citam os BMEs como reguladores de relacionamento entre os outros burocratas da rede interna, nos diferentes níveis, e também, com outras agências, buscando consensos, centralizando informações, governando o gap do entre as regras e a possibilidade de aplicação, direcionando e influenciando a implementação da política pública. Em consonância, os entrevistados demonstram regular as relações entre os atores da rede interna e externa à PNM, pois a partir da interação com vários atores, direcionam a PNM para as possibilidades reais de aplicação dos objetivos, mesmo em um contexto com carência de recursos.

Além das constatações citadas, todos os entrevistados mencionaram que a forma com que os atores descritos participam se concentra na execução de alguma atividade operacional ou envolve a utilização do espaço dos museus, com exceção de B1 que citou a imprensa e o papel que ela exerce na divulgação das atividades. Uma possível justificativa é a maior proximidade que B1 relatou sobre a maior frequência

de interação com os coordenadores de área do que com a equipe que operacionaliza as ações do museu.

Em relação a quem exerce a iniciativa para estabelecer a interação, os entrevistados foram unânimes em afirmar que ela ocorre de forma indefinida, muitos fizeram uma analogia para caracterizar essa relação afirmando que ela ocorre como uma “via de mão dupla”.

Os entrevistados B4 e B6 afirmaram que há uma tendência de a conexão ser iniciada pelo museu, e em contraposição, B1 relatou que ela é concentrada na direção “do ator externo para o museu” e concluiu explicando que a iniciativa tem início no museu, somente quando o plano de ação, os projetos ou as ações determinam a realização de contatos. Nesse sentido, percebe-se que os instrumentos de gestão podem afetar a discricionariedade da burocracia em relação à iniciativa para o estabelecimento do relacionamento e definir com que ator será estabelecida a conexão. O entrevistado B4 ressaltou a importância da abertura da instituição para a promoção da participação dos atores externos, por meio do comentário “acho que essa relação é construída a partir da abertura do museu para o diálogo”.

As interações acontecem a partir dos meios convencionais, como, email, telefonemas, aplicativo *Whatsaap*, reuniões, e o contato pessoal. Neste último caso, B1 explicou que a interação também ocorre fora do horário de trabalho e de forma informal, conforme sua fala: “No nosso caso em particular, no âmbito municipal, isso é no corpo a corpo, eu saio na rua e vou almoçar. [...] encontro as pessoas na rua, e acabo fazendo reuniões no meio da rua [...]”

Alguns atores estabelecem relações duradouras com os entrevistados, propondo e participando ativamente de várias atividades, e nesse sentido, o entrevistado B1 relatou a realização anual de um curso de formação de guias locais que está na décima edição. Outras atividades desenvolvidas em conjunto com os atores externos ocorrem de forma pontual, como o suporte técnico a pessoas,

Quanto aos fatores que facilitam o estabelecimento dessas interações, as respostas se concentraram no prestígio que os museus acumularam ao longo do tempo de trabalho, no compromisso dos colaboradores em desenvolverem essas parcerias e na compreensão que os atores sociais possuem sobre o grande potencial de visibilização apresentado pelos museus.

Em relação aos fatores que prejudicam essa interação, a maioria das respostas focou na falta de estrutura (recursos) (LIMA, MEDEIROS, 2012) e no excesso de

trabalho administrativo. Dois entrevistados apontaram para o fato de que o museu que dirigem serem categorizados como federal proporcionou dificuldades para estabelecer interação, um alegou que os atores externos possuem dificuldade para compreender que algumas regras de funcionamento não permitem flexibilização, e o outro alegou que os atores externos tinham a percepção de que um museu federal não dependeria de parcerias para realizar o trabalho.

No que concerne à contribuição dos atores externos no processo de implementação da PNM nos museus, todos foram unânimes em afirmar que essa participação é fundamental. Destacam-se os comentários do entrevistado B6 que abordou a necessidade de realização das ações educativas e de modernização no museu, mesmo havendo carência de recursos financeiros, dessa forma, os parceiros ajudam a executar o plano de ação, e salientou que essa ajuda não está necessariamente relacionada aos gastos financeiros. O entrevistado informou que possui três ações programadas que dependem da disponibilidade e liberação de recursos financeiros da sede do IBRAM, mas mesmo que os recursos não sejam disponibilizados, haverá como executá-las por meio dos parceiros do museu, concluindo: “[...] os parceiros que motivam e que são fundamentais para a execução dos nossos trabalhos”.

Os relatos evidenciam que os atores externos influenciam o processo de implementação da PNM quando participam de decisões sobre a realização de atividades que são executadas em conjunto com o museu. Os entrevistados demonstraram buscá-los para viabilizar as ações que contemplam os instrumentos de gestão ou para outras atividades. Neste sentido, percebe-se que os atores externos podem auxiliar o desenvolvimento sustentável dos museus (ZUBCHEA, BIRA, 2020)

Nessa questão, o entrevistado B4 explicou que a parceria com os atores externos deve funcionar dentro de um ambiente mínimo de equidade de ações, sendo assim, o museu precisa estar estruturado e preparado, incluindo o espaço, a equipe e outros elementos. E concluiu afirmando que também é preciso delimitar o que se espera da parceria, com objetivos claros e uma equipe bem informada para não ser apenas um “instrumento de demanda”.

Zubchea e Bira (2020), também apontaram a necessidade de existir o controle das atividades e do funcionamento com o objetivo de diminuir os riscos envolvidos nas interações estabelecidas entre os museus e os atores externos.

O Quadro 06 sintetiza os resultados encontrados à luz da literatura referenciada.

Quadro 6 - Síntese dos principais resultados constatados.

Principais resultados	Autores
Contexto	
1. Os BMEs que atuam na PNM têm despendido a maior parte de tempo de trabalho realizando serviços administrativos.	1. Essa constatação se difere do estudo de Vie (2010). O autor preconiza que tem havido uma tendência de os gerentes dedicarem grande parte tempo do tempo na realização de atividades que envolvem contato interpessoal, como reuniões.
2. A natureza do trabalho desempenhado pelos BMEs que atuam na PNM tem elevada variação.	2. Os estudos de Currie e Protector (2005), Cavalcante e Lotta (2015) também evidenciaram que os BMEs desempenham funções múltiplas.
3. Os BMEs mencionam alguns desafios encontrados na PNM: carência de recursos financeiros e de pessoal, sobre excessiva alternância de pessoas que ocupam cargos no alto escalão e a falta de autonomia para gerir recursos (nos museus categoria II e III); e comentaram a respeito dos possíveis reflexos dessas situações para o trabalho de implementação da política pública em questão.	3. Os estudos de Lima e Medeiros (2012) e de Soares e Pain (2011), também citaram as mesmas situações. No primeiro a falta de recursos e alternância política geraram pessimismo e preocupação com a continuidade da política. No segundo, a ausência de autonomia para gerir os recursos financeiros e a insuficiência de profissionais foram apontados como fatores que atravancaram a implementação de uma política pública.
4. Os BMEs alegaram desempenhar atividades além do que é originalmente proposto e ultrapassam o horário predeterminado de trabalho. Demonstram um comportamento pró-organização na relação com o trabalho. Os objetivos organizacionais transcendem os objetivos individuais, e a recompensa do trabalho "adicional" está relacionada a fatores intrínsecos (não pecuniários).	4. Davis, Schoorman e Donaldson (1997) descreveram o comportamento pró-organização relacionado a uma atitude de <i>Steward</i> .
Relacionamento com o Alto Escalão	
5. Os BMEs influenciam o processo de tomada de decisão do alto escalão quando participam da elaboração ou da modificação das diretrizes de caráter geral.	5. A constatação corrobora com a pesquisa realizada por Currie e Procter (2005), em que os BMEs convenceram os superiores, influenciando modificações ou elaborando as estratégias das organizações.

<p>6. A atuação dessa burocracia é limitada pelos fatores institucionais (a disponibilidade de recursos orçamentários e de pessoal) e por decisões políticas do alto escalão; no caso da PNM, inclui a deliberação sobre a aprovação dos instrumentos de gestão.</p>	<p>6 Cavalcante e Lotta (2015) também citaram que os fatores institucionais e políticos exercem limitações à autonomia dos BMEs.</p>
<p>7. O controle exercido na distribuição de recursos (equipamentos, recursos financeiros, etc.) e a deliberação sobre a aprovação dos instrumentos de gestão que regem os museus evidenciaram a função técnico-política dessa burocracia.</p> <p>Essa condição influencia o processo de implementação da PNM nos museus.</p>	<p>7. Pires (2011) e Lotta, Pires e Oliveira (2014) descreveram a função técnico-política como o trabalho de negociar com o alto escalão sobre a alocação de recursos e outras questões.</p>
<p>Relacionamento com os pares</p>	
<p>8. Essa burocracia busca o aconselhamento e realiza consultas entre os seus pares, com o objetivo de esclarecer dúvidas cotidianas, realizar parcerias de trabalho, unificar respostas a atores externos e para divulgação das atividades e dos eventos planejados.</p>	<p>8. Essa constatação está de acordo com os estudos de Alexander et. al. (2010), que demonstraram a influência que os pares exercem como fonte de informações estratégicas e aconselhamentos.</p>
<p>Relacionamento com os subordinados</p>	
<p>9. O corpo burocrático subordinado aos BMEs é composto por profissionais que exercem atividades de burocratas de <i>backoffice</i> e burocratas de nível de rua.</p>	<p>9. Essa constatação também é encontrada nos estudos de Holey e Campos (2019).</p>
<p>10. Os instrumentos de gestão não abrangem todas as atividades que são desempenhadas pela equipe.</p>	<p>10. Essa evidência é confirmada no estudo de Vakkuri (2010). O autor mostrou que os instrumentos de gestão visam ao aumento da racionalidade das tarefas, mas sua eficácia é limitada, sendo necessário observar a forma com que os implementadores intervêm no processo de prestação de serviços públicos.</p>

<p>11. A distribuição das atividades aos subordinados e a elaboração conjunta dos instrumentos de gestão evidenciaram a função técnico-gerencial dessa burocracia.</p> <p>Nesses processos, cada nível de burocracia influencia o outro nível, impactando a implementação da PNM.</p>	<p>11. A função técnico-gerencial foi descrita em Cavalcante e Lotta (2015) e contempla a tradução das diretrizes gerais da política pública em ações cotidianas.</p> <p>Os estudos de Lotta (2012) e Kaiser (2010) demonstraram que as ações de implementação dos burocratas de nível de rua são influenciadas por outros atores, como os superiores hierárquicos.</p>
<p>12. O monitoramento das atividades e a interação dos BMEs com os burocratas subordinados são baseados na confiança em relação à competência da equipe e com o trabalho que ela desempenha.</p>	<p>12. Ferreira (2016) descreve a confiança como um constructo da <i>stewardship theory</i> (FERREIRA, 2016). Essa relação também foi encontrada nos estudos de Evans (2011).</p>
Relacionamento com os atores externos	
<p>13. Os BMEs desempenham um papel importante na articulação intersetorial que a PNM pode estabelecer com outras políticas.</p>	<p>13. Oliveira e Lotta (2015) também demonstraram essa articulação</p>
<p>14. Em relação aos atores que influenciam o processo de implementação nos museus, foi constatada a elevada presença de associações e de movimentos sociais.</p>	<p>14. A evidência da participação dos movimentos sociais corrobora com o trabalho de Abers (2015) que enfatiza a importância desses atores no processo de implementação de políticas públicas.</p>
<p>15. Os BMEs interagem com os atores externos para o desenvolvimento de atividades, divulgação das atividades, esclarecimento de dúvidas, etc.</p>	<p>15. Como explicado em Lotta, Pires e Oliveira (2014) e Huising e Silbey (2011), Alexander et al. (2011), Oliveira e Lotta (2015), os BMEs são responsáveis por regular relações com outras agências e com os atores internos da política pública</p>
<p>16. Os atores externos participam do processo de decisão e da co-criação de atividades dos museus. Eles também exercem influência no desenvolvimento sustentável dos museus. A carência de recursos financeiros, a falta de autonomia para utilizar os recursos e a insuficiência de pessoal, limitam, mas não impedem a realização das atividades.</p>	<p>16. Em consonância com os estudos de Zubchea e Bira (2020). Os BMEs buscam a sustentabilidade das instituições.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou preencher a lacuna de estudos sobre a participação da burocracia de médio escalão no processo de implementação de políticas públicas. O objetivo geral foi analisar a atuação do BME sob o enfoque relacional, na implementação da PNM.

O lançamento da PNM em 2003 e a criação do IBRAM no ano de 2009, autarquia responsável por sua implementação, representaram importantes marcos para o setor museal do país. A construção da PNM envolveu a articulação de vários atores do campo da museologia, gestores públicos, dirigentes políticos, atores sociais de outros países e da sociedade. Em consonância com esse contexto, a pesquisa utilizou a lente da perspectiva relacional dos estudos sobre a BME, que busca compreender a atuação dessa burocracia por meio das interações que esse ator estabelece com os atores internos e externos da política em questão.

A seleção dos profissionais que atuam como BMEs da PNM ocorre por um processo meritocrático; os BMEs entrevistados possuem elevado nível de profissionalização. Com relação ao contexto da atuação dos BMEs (primeiro objetivo específico) a natureza do trabalho que desempenham envolve múltiplas funções; e a maior parte do tempo de trabalho é despendido com atividades administrativas; o BME estabelece uma atitude pró-organizacional na prática laboral. Em relação à PNM, possuem um conhecimento geral e reconhecem a participação que exercem no processo de implementação nos museus. Foi constada a carência de recursos financeiros, de pessoal, e uma elevada alternância de cargos no alto escalão, situações estas que contrastam com as diretrizes do estatuto de museus, e podem dificultar os trabalhos de implementação.

O segundo objetivo buscou identificar o papel relacional que os BMEs estabelecem com os atores internos e externos da PNM. Para alcançar esse objetivo, as interações estabelecidas foram analisadas separadamente. A interação com o alto escalão geralmente tem baixa frequência e costuma ocorrer pelos meios formais de comunicação; há elevada autonomia para desempenhar as tarefas, mas essa autonomia é limitada pelos fatores políticos e institucionais.

Embora os BMEs interajam com os pares, houve indefinição em relação à frequência das interações e sobre a percepção da sua efetividade para o desenvolvimento de trabalhos conjuntos. Os motivos apontados para estas interações

envolvem o esclarecimento de dúvidas cotidianas, realização de parcerias de trabalho, unificação de informações que são repassadas aos atores externos e divulgação das atividades. O autor sugere que esse tipo de interação seja incentivada, pois há indícios de que ela possa intensificar a proposição de soluções inovadoras aos desafios encontrados na gestão dos museus.

Em relação aos subordinados, foi constada elevada frequência de interações, a comunicação ocorre de forma informal e, geralmente não há nível hierárquico entre os subordinados, todos se reportam diretamente aos BMEs.

Já a frequência de interação e a quantidade de atores externos que se relacionam com os BMEs são elevadas e a maioria exerce influência no nível local.

Na busca da compreensão de como os aspectos relacionais influenciam o processo de implementação da PNM, evidenciou-se o papel do BME em regular as relações entre os atores internos e externos e o fluxo de informações que transitam pela rede. Em relação ao alto escalão, os BMEs negociam recursos e a aprovação dos instrumentos de gestão que delimitam o trabalho interno dos museus e ainda influenciam o trabalho do alto escalão quando participam da formulação de decisões de caráter geral. Os pares demonstraram exercer pouca influência no processo de implementação, embora os BMEs interajam com eles, conforme relatado na busca de algumas soluções inovadoras, como parcerias de trabalho e inspirações para modificações nas exposições.

Os subordinados foram os atores que mais demonstraram influência sobre a tomada de decisão dos BMEs. Eles participam ativamente da elaboração dos instrumentos de gestão e do processo de distribuição das atividades, influenciando a definição dos planos e o trabalho que é desempenhado na unidade, possuem um elevado nível de autonomia, e o monitoramento das atividades é baseado na confiança, percebeu-se uma relação entre Principal – *Steward*.

Uma das atividades da PNM é a realização de atividades, educativas e museais, para a sociedade. Nesse contexto, em que há carência de recursos, há a possibilidade de os BMEs buscarem a sustentabilidade dos museus por meio do estabelecimento de relações com os atores externos, os quais, por sua vez, participam e influenciam o processo de tomada de decisão das atividades buscando um ganho de prestígio. Foi constatada a forte presença de atores estatais nessa relação, evidenciando a possível interseção que a PNM desenvolve com outras políticas públicas. Outra sugestão do autor refere-se ao estímulo à criação da associação

amigos de museu, ou nos casos em que ela já exista, a intensificação dos trabalhos em conjunto com objetivo de contribuir para a sustentabilidade dos museus.

A interação que o BME estabelece individualmente com os atores internos ou externos à política possui uma dinâmica própria, às vezes, sua influência pode passar despercebida no contexto da política, ainda que o conjunto dessas interações tenha o potencial de moldar a forma com que a PNM é implementada nos museus.

Apesar de o processo de implementação da PNM apresentar desafios gerais, cada museu pode enfrentar especificidades no espaço em que atua. Nesse cenário, o autor percebeu que os instrumentos de gestão têm a capacidade de moldar e delimitar as interações que os BMEs estabelecem, afetando a discricionariedade de atuação dessa burocracia, bem como, auxiliar na tradução das diretrizes gerais da PNM às realidades locais. Elaborá-los de forma restritiva pode torná-los não aplicável, por outro lado elaborá-los muito abertos pode torná-los ambíguos e ineficientes, cabe ao BMEs buscar esse equilíbrio.

O presente estudo limitou-se à atuação dos BMEs nos museus vinculados ao IBRAM, mas os museus podem possuir diferentes formatos e outras lógicas podem ser encontradas. Além disso, houve limitações metodológicas, a rede de interações que os BMEs realizam é complexa e dinâmica, o estudo não buscou esgotar essa teia de interações, mas demonstrar como os principais atores do processo influenciam a política pública.

Sugerem-se futuros estudos sobre a atuação dos BMEs em museus que possuem outros formatos de gestão; aprofundar o estudo da rede de atores externos que participam do processo de implementação da PNM; ou ainda, analisar como os instrumentos de gestão influenciam o processo de tomada de decisão na implementação da PNM.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERBACH Joel Putnam; J., PUTNAM, Robert D.; ROCKMAN, Bert A. **Bureaucrats and politicians in Western Democracies**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1981.

ABERS, Rebecca Neaera. Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde. In: CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (Orgs.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP. 2015. p. 143-175.

ALEXANDER, Damon; LEWIS, Jenny M.; CONSIDINE, Mark. How politicians and bureaucrats network: a comparison across governments. *Public Administration*, v. 89, p. 1274–1292, 2011.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 4. ed. Lisboa: Edições70, 2010

BARRETT, Susan M. Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies. *Public Administration*. 82 (2), 2004.

CAVALCANTE, Pedro Luiz; LOTTA, Gabriela Spanghero. **Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação**. 1. ed. Brasília: ENAP, v. 1. 308p, 2015.

CAVALCANTE, Pedro Luiz; CAMÕES, Marizaura Reis; KNOP, Márcia. Burocracia de médio escalão nos setores governamentais: semelhanças e diferenças. In: **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Org. Pedro Luiz Costa Cavalcante e Gabriela Spanguero Lotta. Brasília: ENAP, 2015

CAVALCANTE, Pedro Luiz; LOTTA, Gabriela Spanghero; YAMADA, Erika Mayumi Kasai. O desempenho dos burocratas de médio escalão: determinantes do relacionamento e das suas atividades. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 14-34, mar. 2018

COLLINS, Stephanie Baker. The space in the rules: Bureaucratic discretion in the administration of Ontario Works. *Social Policy and Society*, v. 15, n. 2, p. 221-235, 2016.

COOPER, Donald R.; SCHINDLER, Pamela S. **Métodos de pesquisa em Administração**. 7 ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.

CORTES, Soraya Vargas; LIMA, Luciana Leite. A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas. **Lua Nova**, São Paulo, n. 87, p. 32-62, 2012.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativos quantitativos e misto**. tradução Luciana de Oliveira Rocha – 2. Ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CURRIE, Graemer.; PROCTER, Stephen. The antecedents of middle managers' strategic contribution: the case of a professional. *Journal of Management Studies*, v. 42, nº 7, p. 99–117, November 2005

DAVIS, James; SCHOORMAN, David; SCHOORMAN, David, & DONALDSON, Lex. Stewardship Theory or Agency Theory: CEO Governance and Shareholder Returns. **Australian Journal of Management**, 16(1), p. 49–64, 1991.

DOCUMENTAL, SUBSÍDIOS PARA COMPREENDER A PRODUÇÃO. DO SPHAN AO IBRAM. **Revista Eletrônica Ventilando Acervos**, v. 3, n. 1, p. 60-75, 2015.

EISENHARDT, Kathleen M. Agency theory: na assessment and review. **Academy of Management Review**, v. 14, n. 1, p. 57-74, 1989.

EISENHARDT, Kathleen M. Building Theories from Case Study Research. **The Academy of Management Review**, v. 14, n. 4, p. 532-550, 1989.

ELLIS, Kathryn. “Street-level Bureaucracy” Revisted: The Changing Face of Frontline Discretion in Adult Social Care in England. **Social, Policy & Administration**. Vol. 45, n. 3, p. 221-244, 2011.

EVANS, Tony. Professionals, managers and discretion: Critiquing street-level bureaucracy. **British Journal of Social Work**, v. 41, cap 2, 2011, p. 368–386, 2011.

EVANS, Peter; RAUCH James. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “weberian” state structures on economic growth. **American Sociological Review**, v. 64, p. 748–65, 1999.

EXWORTHY, Mark; BERNEY, Lee; POWELL, Martin. How great expectations in Westminster may be dashed locally: the local implementation of national policy on health inequalities. **Policy & Politics**, v. 30, n. 1, p. 79-96, 2002.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Ver. Bras. Ci. Soc. [online]**. Vol.18, n.51, pp.21-30. 2003.

FERRARI, Melodí. Políticas culturais em museus: Panoramas e perspectivas do cenário brasileiro. **Mosaico**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 11, p. 174 - 187, nov. 2016.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa (3a ed., J. E. Costa, Trad.)**. São Paulo: Artmed. 2009.

FERREIRA, Vicente da Rocha Soares. Fatores influenciadores do comportamento de decisão e ação dos implementadores do serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF). 2016. ii, 250 f., il. **Tese** (Doutorado em Administração) — Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4^a. ed. São Paulo: Atlas S/A, 2002.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, mai/jun, 1995

HAM, Christopher. & HILL, Michel. **The Policy Process in the Modern Capitalist State**. London: Harvester, 1993.

HOYLER, Telma; CAMPOS, Pedro. A vida política dos documentos: notas sobre burocratas, políticas e papéis. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 27, n. 69, e006, 2019

HOWLETT, Michael. Public managers as the missing variable in policy studies: an empirical investigation using canadian data. **Review of Policy Research**. v. 28, Issue 3, p. 247–263, 2011.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HUISING, Ruthanne; SILBEY, Susan. S. Governing the gap: forging safe science through relational regulation. **Regulation & Governance**, v. 5, p. 14–42, 2011.

HUPE, Peter. What happens on the ground: Persistent issues in implementation research. **Public Policy and Administration**. v. 29, cap. 2, p. 164 – 182. feb 25, 2014.

HUPE, Peter.; HILL, Michael.; NANGIA, Monika. Studying implementation beyond deficit analysis: The top-down view reconsidered. **Public Policy and Administration**, v. 29, cap. 2, p. 145 – 163, 2014.

IRES, Valdemir et al. Dossiê - Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. **Administração Pública e Gestão Social**, [S.l.], p. 110-126, jul. 2014.

KEISER, Lael. Understanding street-level bureaucrats' decision making: determining eligibility in the Social Security Disability Program. **Public Administration Review**, v.70, nº 2, p. 247–257, 2010.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. Fundamentos da metodologia científica. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba. v. 21, n. 48, p. 101-110, 2013.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. O papel da burocracia de nível de rua na implementação e (re)formulação da Política Nacional de Humanização dos serviços de saúde de Porto Alegre (RS). **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 46-63, 2017.

LIMA, Maria Lucia de Oliveira Feliciano; MEDEIROS, Janann Joslin. Empreendedores de políticas públicas na implementação de programas governamentais. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro, v.46, n.5, p.1251-1270, 2012.

LIPSKY, Michael. Street-Level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public services. **Russel Sage Foundation**, New York, 1980.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no programa saúde da família. 2010. 295 f. **Tese** (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 65, p. 188-208, 2014.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto Rocha Coelho; OLIVEIRA, Vanessa Elias. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.65, n.4, p.463–492, 2014.

LOTTA, Gabriela Spanghero ; PAVEZ, Thais Regina. Gabriela Spanghero Agentes de implementação: mediação, dinâmicas e estruturas relacionais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 15, n. 56, art. 7, p. 109-125, 2010.

LOTTA, Gabriela Spanghero ; O papel das burocracias de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. P. S. (Org.). Implementação de políticas públicas: teoria e prática. Belo Horizonte: **Editora PUC Minas**. p. 221-259, 2012.

MACEDO, Alex dos Santos et. Al. O papel dos atores na formulação e implementação de políticas públicas: dinâmicas, conflitos e interesses no Programa Mais Médicos. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. spe, p. 593-618, 2016.

MARQUES, Eduardo Cesar. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir de políticas urbanas. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo , v. 21, n. 60, p. 15-41, Feb. 2006

MARQUES, Eduardo Cesar. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 14, n. 41, p. 45-67, Oct. 1999

MAYER, Roger, DAVIS, James; SCHOORMAN, David. (1995). **An Integrative Model of Organizational Trust. The Academy of Management Review**, 20(3), 709-734. Retrieved April 23, 2020

MONTEIRO, Simone Flores. Política pública para museus no Brasil: O lugar do sistema brasileiro de museus na política nacional de museus. 2016. 226 f., **Tese** (Doutorado em Museologia) — Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, Lisboa, 2016.

MOUTINHO, Mário C. (1993). Sobre o conceito de museologia social. **Cadernos de Sociomuseologia**, Lisboa, v. 1, p.7-9, 1993.

OLIVEIRA, Antonio. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, p. 1551-1573, Dez, 2012.

OLIVEIRA, Vanessa Elias; ABRUCIO, Fernando Luiz. Entre a política e a burocracia: a importância dos burocratas de nível médio para a produção de políticas públicas em saúde e educação. In: **ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS**, 35., 2011.

OLIVEIRA, Vanessa Elias. Instituições, burocracia e produção de políticas públicas: o caso da política estadual de saúde. In: **ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS**, 33., Caxambu, MG, 2009.

Oliveira, Vanessa; Lotta, Gabriela. “Implementando uma inovação: a burocracia de médio escalão do Programa Bolsa Família”. In: Cavalcante, Pedro; Lotta, Gabriela (Org.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: Enap, 2015.

PIRES, Roberto. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea. 2011.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SOARES, Catharina Leite Matos; PAIM, Jairnilson Silva. Aspectos críticos para a implementação da política de saúde bucal no Município de Salvador, Bahia, Brasil. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 5, p. 966-974, May 2011

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, 2006.

STAKE, Robert. E. **The art of case study research**. Thousand Oaks: SAGE Publications, 1995.

THOMPSON, Fred. Miller, Hugh. T. New Public Management and Bureaucracy Versus Business Values and Bureaucracy. **Review of Public Personnel Administration**, 23(4), 328–363, 2013.

TOLENTINO, Atila. Museologia Social: apontamentos históricos e conceituais. *Cadernos de Sociomuseologia*, Lisboa, v. 52, p. 21-44, 2016.

VAKKURI, Jarmo. Struggling with ambiguity: public managers as user of NPM-Oriented Management Instruments. **Public Administration**, v. 88, n° 4, p. 999–1024, December 2010

VIE, Ola. Edvin. Have post-bureaucratic changes occurred in managerial work? **European Management Journal**, n° 28, p. 182–194, 2010.

YIN, Robert K. **Pesquisa Estudo de Caso - Desenho e Métodos**. 2 ed.. Porto Alegre: Bookman, 1994.

ZBUCHEA, Alessandra; BIRA, Monica. (2020). Does Stakeholder Management Contribute to a Museum’s Sustainable Development?. *Management Dynamic in the Knowledge Economy*. 8(1), 95-107. D

APÊNDICE A

Roteiro de entrevista

Caracterização do entrevistado

Nome:

Cargo:

- A. Qual a sua área de formação?
- B. Há quanto tempo você exerce a função de direção no museu?
- C. Você possuía alguma experiência de trabalho em alguma função de coordenação, direção ou supervisão?

Parte 1: Contexto

- A. Que tipo de atividade você realiza diariamente? (Reuniões, telefonemas, serviços administrativos, visitas, etc)
- B. Dessas atividades, qual delas ocupam a maior parte do seu tempo de trabalho?
- C. Como você define a sua participação na política nacional de museus?
- D. Você considera que o ambiente e a cultura local que você está inserido possui alguma especificidade em relação aos outros locais para a implementação da política nacional de museus? Se sim, Quais?
- E. Quais são os principais fatores que contribuem ou prejudicam o processo de implementação da política nacional de museus?

Parte 2: Direção horizontal

- A. Você se comunica com os outros diretores? Se sim, com qual a frequência? Qual costumam ser a finalidade e a periodicidade dessa comunicação?
- B. Você considera que essa comunicação auxilia o desenvolvimento do seu trabalho?

Parte 3: Direção vertical ascendente

- A. Como ocorre seu relacionamento com a chefia? Qual a periodicidade e frequência? Como você classifica o seu nível de autonomia para desenvolver as suas tarefas?

- B. Você participa do processo de tomada de decisão realizado pelo alto escalão (Presidência)? Se sim, como ocorre a sua participação?

Parte 4: Direção vertical descendente

- A. Com que frequência e como ocorre a interação com os funcionários responsáveis por executar as tarefas finais do museu?
- B. Como ocorre o processo de planejamento e distribuição das atividades? E o monitoramento dessas atividades?
- C. Há divergência de opinião em relação às tarefas que serão desempenhadas? Como ocorre o processo de convencimento do grupo para o cumprimento das tarefas?

Parte 5: Atores Externos

- A. Como ocorre a participação dos atores externos no processo de implementação da política nacional de museus e como eles interagem com o trabalho que você desempenha? Qual a frequência de interação?
- B. Como você classifica o grau de interação que é estabelecido com os atores citados.
- C. Qual a periodicidade que você estabelece interações com esses atores?
- D. Qual(ais) ator(es) exercem maior influência ou são fundamentais para a execução dos trabalhos da política nacional de museus? Como ocorre a influência e a participação deles?

APÊNDICE B

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – TCLE

O Sr./Sra. está sendo convidado(a) a participar, como voluntário(a), da pesquisa intitulada “A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE MUSEUS NA PERSPECTIVA DO BUROCRATA DE MÉDIO ESCALÃO”. Meu nome é Estela Najberg, sou a pesquisadora responsável e Renan Marquez M. de Oliveira é meu pesquisador assistente, a minha área de atuação é Políticas Públicas. Após receber os esclarecimentos e as informações a seguir, caso o (a) Sr./Sra. aceite fazer parte do estudo, assine ao final deste documento, que está impresso em duas vias, sendo que uma delas ficará comigo. Esclareço que em caso de recusa na participação você não será penalizado(a) de forma alguma. Ao aceitar participar, as dúvidas sobre a pesquisa poderão ser esclarecidas pelo pesquisador, via e-mail renanmarquez@gmail.com e, inclusive, sob forma de ligação a cobrar, através do(s) seguinte(s) contato(s) telefônico(s): (62) 98117-7583. Ao persistirem as dúvidas sobre os seus direitos como participante desta pesquisa, o Sr./Sra. também poderá fazer contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Goiás, pelo telefone (62)3521-1215. O Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Goiás (CEP-UFG) é independente, com função pública, de caráter consultivo, educativo e deliberativo, criado para proteger o bem-estar dos/das participantes da pesquisa, em sua integridade e dignidade, visando contribuir no desenvolvimento da pesquisa dentro de padrões éticos vigentes.

Informo que caso haja alguma despesa decorrentes da cooperação com a pesquisa você terá direito ao ressarcimento (se for o caso), e a pleitear indenização em caso de danos, conforme previsto em Lei. Se você não quiser que seu nome seja divulgado, está garantido o sigilo que assegure a privacidade e o anonimato. As informações desta pesquisa serão confidenciais e serão divulgadas apenas em eventos ou publicações científicas.

Durante todo o período da pesquisa e na divulgação dos resultados, sua privacidade será respeitada, ou seja, seu nome ou qualquer outro dado ou elemento que possa, de alguma forma, identificar-lhe, será mantido em sigilo. Todo material ficará sob minha guarda por um período mínimo de cinco anos. Para condução da entrevista é necessário o seu consentimento para utilização de um gravador (se for o caso de utilizar).

1. Informações Importantes sobre a Pesquisa

Título: A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE MUSEUS NA PERSPECTIVA DO BUROCRATA DE MÉDIO ESCALÃO

Justificativa:

Esta pesquisa busca compreender como ocorre atuação dos Burocratas de Médio Escalão (BME) na Política Nacional de Museus. Os estudos sobre a burocracia pública concentram-se no alto escalão, conjunto de atividades e atores que participam ativamente da formulação das políticas públicas, e no nível de rua, conjunto de atividades e atores envolvidos na entrega do serviço público diretamente ao usuário da política, evidenciando uma lacuna de estudos relacionados a pesquisa sobre a burocracia de médio escalão.

Os burocratas de médio escalão desempenham as complexas funções de gestão intermediária nas organizações (LOTTA, PIRES E OLIVEIRA, 2014), são responsáveis pela alocação de recursos públicos (tempo, pessoal, etc) e estabelecem interações com atores internos e externos da política pública. Essa pesquisa terá oportunidade de analisar a Política Nacional de Museus, sob a ótica do burocrata de médio escalão das relações que são estabelecidas com os múltiplos atores que participam do processo de implementação. A PNM, partiu de uma construção democrática e participativa que envolveu a articulação de vários atores do campo da Museologia, gestores públicos, dirigentes políticos e atores sociais nacionais e internacionais.

Objetivos:

Analisar a implementação da política nacional de museus (PNM) na perspectiva dos burocratas de médio escalão, sob o enfoque relacional. Os objetivos específicos são: Descrever o contexto da atuação dos BMEs na PNM; identificar o papel relacional que os BMEs estabelecem com os atores internos e externos da PNM; compreender como os aspectos relacionais influenciam o processo de implementação da PMN.

Referência:

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

1.2 Tempo Necessário

O tempo aproximado necessário para realização da entrevista é de 30 minutos.

1.3 Riscos e Benefícios

O presente estudo contempla riscos de desconforto emocional e/ou riscos psicossociais (ex.: constrangimento, intimidação, angústia, insatisfação, irritação, mal-estar, etc.). O/a participante poderá recusar responder questões que lhe causem desconforto emocional ou constrangimento podendo se recusar a participar ou retirar o seu consentimento, em qualquer fase da pesquisa, sem penalização alguma. A sua participação contribuirá para os estudos relacionados a implementação de políticas públicas, mais especificadamente, sobre atuação dos burocratas de médio escalão.

2. Por favor, faça uma rubrica entre os parênteses da opção que valida sua decisão:

() Permito a divulgação da minha imagem/voz/opinião nos resultados publicados da pesquisa;

() Não permito a publicação da minha imagem/voz/opinião nos resultados publicados da pesquisa.

2.1 Em relação a utilização dos dados em pesquisas futuras:

() Permito a utilizar esses dados para pesquisas futuras.

() Não Permito a utilizar esses dados para pesquisas futuras.

2.2 Em relação a garantia do sigilo que assegure a privacidade e o anonimato dos/as participante/s:

() Permito a minha identificação através de uso de meu nome nos resultados publicados da pesquisa;

() Não permito a minha identificação através de uso de meu nome nos resultados publicados da pesquisa.

2.1 Consentimento da Participação na Pesquisa:

Eu,,
inscrito(a) sob o RG/ CPF....., abaixo assinado, concordo em participar do estudo intitulado A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE MUSEUS NA PERSPECTIVA DO BUROCRATA DE MÉDIO ESCALÃO”. Informo ter mais de 18 anos de idade e destaco que minha participação nesta pesquisa é de caráter voluntário. Fui devidamente informado (a) e esclarecido(a) pelo pesquisador RENAN MARQUEZ MARTINS DE OLIVEIRA sobre a pesquisa, os procedimentos e métodos nela envolvidos, assim como os possíveis riscos e benefícios decorrentes de minha participação no estudo. Foi-me garantido que posso retirar meu consentimento a qualquer momento, sem que isto leve a qualquer penalidade. Declaro, portanto, que concordo com a minha participação no projeto de pesquisa acima descrito.

Goiânia, de de

Assinatura por extenso do(a) participante

Assinatura do pesquisador