

Ethos público e burocracia de médio escalão na Assistência Social: um estudo de caso em dois municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre

Ana Paula Pereira dos Santos, Caroline Roza, Luciana Pazini Papi

Resumo Simples

O artigo analisa como os gestores de médio escalão (BMEs) da Assistência Social se posicionam em termos de valores, orientações e princípios que norteiam sua prática profissional, com foco no conceito de ethos público. Através do estudo de caso comparado entre dois municípios da região metropolitana de Porto Alegre, nos debruçamos em identificar os valores, atitudes e princípios que orientam a atuação dos BMES da AS na gestão pública municipal; a avaliar o alinhamento desses valores com os modelos de gestão neweuberiano. A compreensão do ethos público dos gestores de médio escalão permite avançar na análise sobre como se constroi a capacidade estatal no nível local, especialmente em uma política marcada por desafios estruturais e institucionais como a Assistência Social. Trata-se de identificar não apenas a atuação técnica, mas os sentidos.

Resumo Expandido

A política pública de Assistência Social (AS), ao longo dos seus 35 anos de existência, enfrenta desafios no processo de institucionalização, tais como a precariedade da infraestrutura dos equipamentos públicos, restrições orçamentárias e a instabilidade nos repasses de recursos federais. Além disso, outro entrave para a sua institucionalização é a fragilidade dos vínculos burocráticos, existindo alta rotatividade e falta de qualificação; dificultando a entrega desta política, conforme afirma Sposati (2015). Estudos como o de Bichir et al (2020) reforçam que o avanço da política pública de AS em sua capacidade de entrega à população depende diretamente da superação dessas fragilidades, especialmente no que se refere à qualificação e estabilidade dos quadros técnicos. Nesse sentido, a burocracia é compreendida como um elemento central da capacidade estatal, sendo decisiva para a formulação, implementação e aprimoramento das políticas públicas.

Estudos recentes se dedicam a analisar o papel dos diferentes níveis de burocracia na implementação de políticas públicas e suas potencialidades para fortalecer o Estado, produzir novos conhecimentos, introduzir práticas inovadoras de gestão e promover a adaptação institucional a contextos diversos (LOTTA, 2019; HUPE; HILL, 2007). Neste trabalho, parte-se da compreensão de que a burocracia de médio escalão (BME) constitui um ator fundamental na gestão de políticas públicas, justamente por ocupar uma posição estratégica dentro das organizações. Esses atores, ao mesmo tempo em que dominam as normas e os fluxos institucionais da política pública, também mantêm interlocução com diferentes níveis hierárquicos, o que lhes confere capacidade de influência sobre os rumos da gestão e, em alguns casos, sobre os próprios modelos de Estado adotados (Papi et al., 2024, no prelo).

Dessa forma, torna-se fundamental compreender quais valores e sentidos públicos orientam a ação desses atores no âmbito da política de AS. Por ser uma política pública que atua diretamente na proteção social da população é fundamental entender a orientação e vocação dos profissionais em sua atuação pública cotidiana, ou seja, o *ethos público*.

Ethos é um conceito de origem weberiana utilizado para caracterizar o conjunto de valores, disposições e orientações que moldam o comportamento típico de determinados grupos sociais ou profissionais. No contexto da administração pública, o ethos burocrático refere-se às normas, expectativas, valores e tradições que orientam a conduta dos servidores públicos (Witesman, Walters, Christensen, 2023). Espera-se, assim, que esses agentes atuem guiados por princípios que podem ser influenciados por diversos fatores, entre os quais se destacam os modelos de Estado e as formas de administração pública predominantes.

Conforme Papi et al. (no prelo), há três modelos de ethos público predominantes no setor público contemporâneo: o ethos weberiano, o gerencial (associado ao gerencialismo ou New Public Management – NPM) e o neoweberiano.

O ethos weberiano tem como principais características a hierarquia, a responsabilidade, a imparcialidade, a eficiência procedimental, a objetividade e a especialização técnica (Mazur; Oramus, 2018). Nesse modelo, a conduta burocrática é orientada para o cumprimento de normas e procedimentos oficiais, o que favorece uma atuação mais rotineira e regrada.

O ethos gerencial, vinculado ao paradigma da Nova Gestão Pública (NPM), aproxima-se de uma lógica de mercado, em que o cidadão é visto como um "cliente", e a conduta ética do servidor deve se pautar pela eficácia, pelo alcance de resultados mensuráveis, pela racionalidade no uso dos recursos públicos e pela transparência nas ações governamentais (Mazur; Oramus, 2018).

Já o ethos neoweberiano busca conciliar a valorização da burocracia profissionalizada com princípios de governança democrática e inovação. Embora também enfatize a legalidade e a estabilidade institucional, esse modelo não se apoia exclusivamente em mecanismos de mercado adaptados ao setor público (Mazur e Oramus, 2018). A profissionalização, nesse caso, ultrapassa a formação técnica ou jurídica e envolve o desenvolvimento de gestores orientados ao atendimento das necessidades sociais, comprometidos com a inclusão, a equidade, a inovação organizacional e a prestação de serviços públicos confiáveis e legitimados socialmente.

Desenvolver o ethos neoweberiano implica fomentar uma cultura organizacional que incorpore valores modernos — como a accountability e a gestão por resultados — sem abrir mão de fundamentos clássicos, como o respeito ao devido processo legal.

Parte-se do pressuposto de que a política de Assistência Social possui raízes históricas e institucionais próprias, que influenciam a trajetória e a atuação desses gestores. No entanto, entende-se também que os modelos de gestão pública — weberiano, gerencial (NPM) e neoweberiano (NWS) — exercem influência simbólica e normativa sobre sua prática profissional.

Os gestores da política de Assistência Social (AS) compreendem os coordenadores da proteção social básica e especial; os gestores responsáveis pelas unidades do CRAS e CREAS, bem como os gestores dos setores de vigilância socioassistencial, entre outros. Conforme dispõe a NOB-SUAS.

Nesse sentido, propõe-se um estudo de caso comparado com foco no ethos público da BME da AS em dois municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre: Sapucaia do Sul e Cachoeirinha. Ambos são municípios de grande porte (Sapucaia do Sul com 132.107 habitantes e Cachoeirinha com 136.258 habitantes), com contextos de vulnerabilidade social semelhantes. Serão analisadas as seguintes dimensões: Conformação burocrática, que abrange a escolaridade e formação, forma de nomeação, tempo de serviço, mecanismos de incentivo à carreira, e exclusividade na função; a dimensão das habilidades técnicas, que abrange a experiência e tempo de atuação em gestão, qualificação em gestão, e o uso de ferramentas de planejamento e monitoramento; e a dimensão das habilidades político-relacionais, que aborda a comunicação com diferentes níveis hierárquicos, a capacidade de liderança e articulação interinstitucional, e a interação com sociedade civil, ONGs e parceiros locais.

Como objetivo geral da pesquisa, pretende-se analisar como os BMEs da Assistência Social se posicionam em termos de valores, orientações e princípios que orientam sua prática profissional, com foco no conceito de ethos público. Como objetivos específicos pretende-se avaliar o alinhamento dos valores analisados com os modelos de gestão weberiano, gerencialista (NPM) e neoweberiano (NWS); e discutir os achados sobre o ethos público dos gestores de médio escalão da política de Assistência Social em dois municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre.

Referências

BICHIR, Renata Mirandola; SIMONI JÚNIOR, Sérgio; PEREIRA, Guilherme. Sistemas Nacionais de Políticas Públicas e seus efeitos na implementação: o caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 35, n. 102, p. 01-23, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/3510207/2020>.

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

HUPE, P.; HILL, M. Street-level bureaucracy and public accountability. *Public Administration*, v. 85, n. 2, p. 279–299, 2007.

LOTTA, G. S. Burocracia de nível de rua: um panorama da produção acadêmica no Brasil e no mundo. *Revista de Administração Pública*, v. 53, n. 1, p. 154-177, 2019.

Lotta, G. S., & Cavalcante, P. L. (2015). Burocratas de médio escalão: perfil, trajetória e atuação. ENAP.

MAZUR, S.; ORAMUS, M. The neo-Weberian state and paradigms of public management. *In: MAZUR, S.; KOPYCIŃSKINT, P.. Public Policy and the Neo-Weberian State*, New York: Routledge, 2018.

PAPI, L. P. (2024). O neoweberianismo para além da Europa: uma operacionalização para pesquisas e aplicação no Brasil. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Disponível em: <http://repositorio.ena.gov.br/handle/1/8086>. Acesso em 18 de maio de 2025.

PAPI, Luciana Pazini; SANTOS, Gislaïne Thompson dos; SEIDI, Mutaro. Conexões entre capacidades burocráticas e burocracia de nível médio: uma pesquisa de escopo. Brasília: Enap, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ena.gov.br/handle/1/6757>. Acesso em: 28 de maio de 2025.

PAPI, L. P; PADILHA, P. Z.; SANTOS, G. T. dos. Conexões entre o Modelo de Estado Neoweberiano e a Burocracia de Médio Escalão: caminhos para a Pesquisa Empírica. S.I. No prelo.

SPOSATI, Aldaiza (2015). Política Social: desafios para a Assistência Social no Brasil. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 121, p. 648–669.

WITESMAN, Eva M.; WALTERS, Lawrence; CHRISTENSEN, Robert K. Creating a public service topology: Mapping public service motivation, public service ethos, and public service values. *Public Administration*, v. 102, n. 2, p. 540-579, maio 2023. Disponível em: onlinelibrary.wiley.com. Acesso em: 28 maio de 2025.