Burocracia de médio escalão e o ciclo de políticas públicas: uma pesquisa de escopo na produção acadêmica

DOI: https://doi.org/10.5281/zenodo.15701873

Gislaine Thompson dos Santos[1]

Luciana Pazini Papi[2]

Resumo

Este estudo tem como objetivo analisar como a produção acadêmica tem abordado a relação entre a burocracia de médio escalão e o ciclo de políticas públicas. Trata-se de uma pesquisa de escopo da produção disponível no Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) utilizando os termos burocrata de nível médio, *bureaucracy, bureaucrats, public administration, middle level* e *mid level*. Foram incluídos artigos com acesso aberto, revisados por pares, publicados entre 1985 e 2023, com foco na burocracia de médio escalão na administração pública. O *corpus* final foi composto por 20 artigos, analisados com apoio do *software* NVivo, a partir de categorias como capacidades burocráticas, fases do ciclo de políticas públicas e aspectos relacionais. Os resultados indicam que, embora a maioria dos estudos não tenha como foco exclusivo a burocracia de médio escalão, esse ator aparece com frequência nos processos de implementação, formulação e, em menor grau, no monitoramento e na avaliação. Também observou-se uma ênfase nos aspectos político-relacionais e na capacidade discricionária desses burocratas. A literatura ainda apresenta lacunas conceituais e divergências sobre o papel desses atores na formulação de políticas. Sendo assim, o estudo destaca a importância de aprofundar a análise sobre burocratas de médio escalão para fortalecer a compreensão das capacidades estatais e qualificar a gestão pública.

Palavras-chave: Burocracia. Burocracia de médio escalão. Políticas públicas. Administração pública.

[1] Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Email: gislainethompson@gmail.com. CV Lattes: http://lattes.cnpq.br/4491885488972959. ID ORCID: https://orcid.org/0000-0003-0490-0658.
[2] Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Email: luppapi@yahoo.com.br.
CV Lattes: http://lattes.cnpq.br/4538136106328932. ID ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9112-3967.

Mid-level bureaucracy and the public policy cycle: a scoping review in academic production

Abstract

This study aims to analyze how academic literature has addressed the relationship between middle-level bureaucracy and the public policy cycle. It is a scoping review of the literature available on the Capes journal portal, using the search terms "burocrata de nível médio," "bureaucracy," "bureaucrats," "public administration," "middle level," and "mid level." The inclusion criteria comprised open-access, peer-reviewed articles published between 1985 and 2023, focusing on middle-level bureaucracy in public administration. The final corpus consisted of 20 articles, analyzed using NVivo software and categorized by bureaucratic capacities, stages of the public policy cycle, and relational aspects. The results indicate that, although most studies do not focus exclusively on middle-level bureaucracy, this actor frequently appears in the processes of implementation, formulation, and, to a lesser extent, monitoring and evaluation. The analysis revealed an emphasis on political-relational aspects and the discretionary capacity of these bureaucrats. The literature still presents conceptual gaps and divergences regarding the role of these actors in policy formulation. The study underscores the importance of further analyzing middle-level bureaucrats to strengthen the understanding of state capacities and improve public management.

Keywords: Bureaucracy. Middle-level bureaucracy. Public policy. Public administration.

Burocracia de nivel medio y el ciclo de políticas públicas: una scoping review en la producción académica

Resumen

Este estudio tiene como objetivo analizar cómo la producción académica ha abordado la relación entre la burocracia de nivel medio y el ciclo de las políticas públicas. Se trata de una revisión de alcance (scoping review) de la literatura disponible en el portal de revistas de Capes, utilizando los términos de búsqueda "burocrata de nível médio", "bureaucracy", "bureaucrats", "public administration", "middle level" y "mid level". Se incluyeron artículos de acceso abierto, revisados por pares, publicados entre 1985 y 2023, con enfoque en la burocracia de nivel medio en la administración pública. El corpus final estuvo compuesto por 20 artículos, analizados con

el apoyo del software NVivo, a partir de categorías como capacidades burocráticas, etapas del ciclo de políticas públicas y aspectos relacionales. Los resultados indican que, aunque la mayoría de los estudios no se centra exclusivamente en la burocracia de nivel medio, este actor aparece con frecuencia en los procesos de implementación, formulación y, en menor medida, en el monitoreo y la evaluación. Se observó un énfasis en los aspectos político-relacionales y en la capacidad discrecional de estos burócratas. La literatura aún presenta vacíos conceptuales y divergencias sobre el papel de estos actores en la formulación de políticas. El estudio destaca la importancia de profundizar el análisis sobre los burócratas de nivel medio para fortalecer la comprensión de las capacidades estatales y mejorar la gestión pública.

Palabras clave: Burocracia. Burocracia de nivel medio. Políticas públicas. Administración pública.

1 Introdução

Desde Max Weber, a burocracia tem sido fundamental para a racionalização do Estado, concebida garantir a eficácia da ação pública através de sua imparcialidade e precisão (Weber, 2004). Contudo, a visão de uma burocracia meramente neutra foi amplamente questionada ao longo do século XX, reconhecendo-se seu papel intrínseco em uma administração que é, simultaneamente, técnica e política (Abrucio; Loureiro, 2018). No Brasil, especialmente após a Constituição Federal de 1988, o crescente escopo das políticas públicas (PP) transformou a administração estatal e intensificou o debate sobre a atuação dos burocratas, que se tornaram atores-chave na concretização dos direitos de cidadania.

Com o desenvolvimento dos estudos em políticas públicas no país, o tema da burocracia ganhou destaque, especialmente em temáticas contemporâneas, como a relação com democracia, governança, *accountability*, políticas públicas e inovação (Bersch; Praça; Taylor, 2017; Cavalcante; Lotta; Yamada, 2018b; Evans, 1989; Sátyro, 2014; Skocpol; Finegold, 1982). Isso ocorre porque uma ampla gama de necessidades, como saúde, previdência social, transporte e meio ambiente, foram agregadas sob a responsabilidade estatal, o que exigiu que o Estado expandisse suas habilidades técnicas e políticas (Abrucio; Loureiro, 2018; Aberbach *et al*., 1981).

Dessa forma, os estudos que investigam a atuação dos burocratas sobre as políticas públicas, considerando em suas análises o ciclo de políticas públicas (*policy cicle*, também tem se expandido. De forma geral, o modelo é composto pelas etapas: *agenda setting*, tomada de decisão, formulação de políticas, implementação, avaliação e *feedback* (Frey, 2000; Secchi, 2013). Assim, no presente estudo, optou-se pela utilização do ciclo de políticas públicas ao considerar sua utilidade como uma ferramenta que possibilita delimitar o objeto de análise (Lima; D´Ascenzi, 2013).

A literatura de políticas públicas tem buscado compreender como a burocracia influencia nos processos de agenda e tomada de decisão (Freire; Viana; Palotti, 2015; Pires; Lotta; Oliveira, 2018). No estudo de Freire, Viana e Palotti (2015), ao analisar a influência da burocracia de médio escalão (BME) do governo federal brasileiro sobre o processo decisório, afirmam que independente do foco de análise, essa parcela da burocracia tem surgido na literatura como um ator importante no *policymaking.* Os autores destacam que os burocratas de médio escalão (BME possuem poder político que se expressa na possibilidade de influenciar no processo de formulação e implementação de políticas.

Nesse sentido, após a aprovação da política pública, essa passa para a fase de implementação, onde os instrumentos definidos para atingir os objetivos são colocados em ação. Lipsky (2019) ao estudar um recorte da burocracia, que definiu como burocracia de nível de rua (*street level bureaucracy*), identificou que esses burocratas, ao lidarem com as incertezas e os imprevistos durante sua atuação, utilizam-se de um alto grau de discricionariedade, atuando como *policymaking* ao modificar a política durante a implementação.

Nesse cenário, em que as políticas públicas são decompostas em diferentes etapas, encontra-se a burocracia de médio escalão, entendida como um elo entre o alto escalão e a burocracia de nível de rua. Embora sua atuação seja central nos processos de implementação, por muito tempo esses atores foram pouco considerados nos modelos analíticos tradicionais, o que contribuiu para uma lacuna significativa no entendimento de como a burocracia de médio escalão, de fato, opera e influencia as políticas públicas no Brasil.

A literatura avançou em estudos e conceituação de burocracia de alto escalão e burocracia de nível de rua, contudo apenas recentemente a literatura nacional tem se direcionado à ampliação de estudos que enfocam a burocracia de médio escalão, ainda que encontre entraves na dimensão conceitual do termo, denominado como limbo conceitual (Cavalcante; Lotta, 2015; Howlett, 2011; Lotta; Pires; Oliveira, 2014; Oliveira; Abrucio, 2018; Pires, 2011; Papi; Seidi; Santos, 2022; Pires, 2018).

Em uma revisão da literatura, Lotta, Pires e Oliveira (2014) identificaram que a conceituação mais frequente de BME é a que estabelece que são aqueles que ocupam as camadas intermediárias da organização. No entanto, apontam que apesar de geralmente ser operacionalizado com foco nas categorias intermediárias dos cargos de gerência, isso não reflete a complexidade dos níveis intermediários da administração pública.

Já Oliveira, Lotta e Nunes (2019), ao analisarem o processo de implementação do Bolsa Família nos três níveis de governo sob a ótica dos BME, afirmam que "a importância dessa burocracia intermediária está justamente em ser o elo entre o alto escalão e os implementadores das políticas – sendo ela quem conecta a ideia de tomada de decisão (formulação) com a execução" (Oliveira; Lotta; Nunes, 2019, p. 461).

Por sua vez, Papi, Seidi e Santos (2022) realizaram uma pesquisa de escopo sobre burocracia de médio escalão e capacidade estatal na literatura nacional que resultou na análise de 12 artigos publicados até o ano de 2021. Nos resultados, identificaram que os artigos estudados buscaram

conceituar, em geral, os BME como aqueles que ocupam cargos intermediários na administração pública, novamente apontando a ambiguidade conceitual.

Perante a complexidade do conceito, os autores apontam fatores de facilitação para a identificação dessa categoria, como o fato de que ainda que possam estar em contato com o público, sua atuação não é exclusivamente de atendimento, mas também de coordenação daqueles que atuam na atividade fim. Outra característica é que o BME é o único agente que lida com as categorias extremas da burocracia: tanto o alto escalão quanto o nível de rua.

Portanto, devido os BME realizarem a conexão entre o alto escalão e os implementadores em nível de rua, eles são considerados imprescindíveis para que as políticas formuladas sejam colocadas em prática, mediante a tradução das decisões dos agentes políticos em ações (Cavalcante; Lotta, 2015; Floyd; Wooldridge, 1992). Assim como os burocratas de nível de rua, são agentes com grande potencial de discricionariedade, atuando na presença de *gap* existente entre as normas e a implementação (Curie; Procter, 2005; Freire; Viana; Palotti, 2015; Hoyler; Campos, 2019; Huising; Silbey, 2011; Oliveira, 2012; Pires, 2018).

A interface entre a burocracia de médio escalão e as diferentes fases do ciclo de políticas públicas também é permeada pelas características políticas e relacionais de atuação desses burocratas. Estudos apontam a grande capacidade relacional desses agentes, que atuam negociando e articulando decisões e relações com demais atores, como políticos, outros níveis de burocracia e a sociedade (Cavalcante; Lotta, 2015; Cooper; Baird, 2015; Huising; Silbey, 2011; Januzzi, 2011; Keiser, 2010; Pires, 2015).

No entanto, estudo de Papi, Seidi e Santos (2022), identificou uma lacuna existente no campo de estudos relacionados aos burocratas de médio escalão em nível municipal, sendo o conceito ainda passível de aprimoramento operacional, bem como o conhecimento da realidade por eles enfrentada na gestão pública.

Em relação ao conceito, os autores apontam a existência de ambiguidade, geralmente descrevendo esta parcela da burocracia por um mecanismo de exclusão: não se enquadram como burocracia de alto escalão nem como burocratas de nível de rua. Há certo consenso na literatura de que os BME são servidores do Estado que ocupam posições intermediárias na administração pública, exercendo atividades técnicas, políticas e operacionais, porém é evidente que há necessidade de aprimoramento operacional voltado às pesquisas empíricas (Papi; Seidi; Santos, 2022).

Dada essa complexa e ainda incipiente conceituação no cenário nacional, especialmente em nível municipal, o presente trabalho tem como problema de pesquisa: Analisar como a literatura define burocracia de médio escalão e identificar a sua associação com as diferentes fases ciclo de políticas públicas[3].

Para atender a esse objetivo, realizou-se uma pesquisa de escopo (*scoping review*), método recomendado quando se pretende mapear conceitos em uma área de pesquisa e as principais fontes e evidências disponíveis sobre um tema, com a finalidade de avaliar a extensão e natureza das pesquisas e/ou identificar lacunas na literatura existente (Arksey; O´Malley, 2005). Para tanto, foi realizado um mapeamento conceitual sobre burocracia de médio escalão nas produções acadêmicas incluídas no Portal de Periódicos CAPES, buscando identificar os conceitos de burocracia de médio escalão mobilizados pelos autores, tanto na escolha do referencial teórico quanto na definição empírica de suas pesquisas. Também buscou-se identificar quais as relações estabelecidas pela literatura entre a atuação dos burocratas e as diferentes fases do ciclo de políticas públicas.

Para alcançar os objetivos delineados na introdução e responder à questão de pesquisa, a presente investigação adotou uma abordagem metodológica detalhada, que será apresentada no próximo capítulo. Na sequência, são apresentados os resultados, que foram analisados com foco na identificação de consensos e dissensos na literatura sobre o tema pesquisado.

MetodologiaTrata-se de um estudo qualitativo, de caráter exploratório e descritivo, que utilizou dados da produção científica sobre a temática, publicados nas últimas décadas (1985-2023). O método de busca e organização dos dados foi o de *scoping review*, utilizado para mapear e avaliar o conteúdo de produções relevantes no campo de interesse da pesquisa. A pesquisa de escopo, como proposto por Arksey e O´Malley (2005), neste caso, busca mapear conceitos relacionados a burocracia de médio escalão, mobilizados pela literatura, e a relação com o ciclo de políticas públicas.

Considerando que conceitos se modificam ao longo do tempo, optou-se por uma pesquisa tendo como ponto de partida o estudo de Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985). A pesquisa foi realizada no mês de julho de 2023, mediante uma busca sistemática de artigos no Portal de Periódicos da Capes, utilizando como critério de pesquisa, inicialmente, o filtro *Assunto* com o descritor *middle-level bureaucracy*, quando foi observado que os resultados eram insuficientes

e que os mecanismos de busca (campo e descritor) necessitavam de ser ampliados em busca de uma pesquisa que realmente contemplasse o maior número de achados relacionados com o que se pretendia estudar: artigos que abordassem a burocracia de médio escalão, mesmo que de forma transversal.

Desse modo, todas as buscas na base de dados passaram a ser realizadas com o campo *Qualquer campo,* utilizando os descritores *middle-level bureaucracy, middle-level bureaucrats, public administration, bureaucracy* e *mid level*. As palavras-chave *Public Administration* e *Bureaucracy* foram utilizadas em associação com outras empregando o operador boleano *and*. Visando contemplar publicações em outras línguas que pudessem não estar sendo consideradas pelos descritores em inglês, também foram pesquisadas foi realizada busca com as palavras-chave *burocrata de nível médio*, *burocracia de nível médio* e *bureaucratie intermédiaire.*

Como critério de inclusão foram utilizados: artigos completos publicados após 1985, disponíveis com acesso aberto e gratuito, revisados por pares e que tratem em seu conteúdo sobre burocracia de médio escalão na administração pública. Foram excluídos os repetidos e aqueles que não se adequaram aos critérios de inclusão durante a seleção dos filtros no Portal de Periódicos e após a leitura dos resumos. Em uma segunda fase, após a leitura integral dos artigos, também foram excluídos aqueles em que não foi possível identificar respostas à pergunta de pesquisa. Inicialmente, a pesquisa resultou em 39 artigos e, após a leitura e análise, restaram 20 artigos que constituem o *corpus* deste estudo.

Um aspecto a ser ressaltado é que ainda que este estudo tenha como objetivo buscar a produção acadêmica internacional sobre o tema em análise, a busca com descritores em inglês resultou em dez estudos publicados por autores brasileiros, com produção publicada na íntegra ou com resumos em inglês, em periódicos brasileiros ou estrangeiros. Considerando a contribuição desses achados e a pertinência das publicações com a questão de pesquisa, optou-se também pela inclusão desses artigos no *corpus* deste estudo.

Os artigos selecionados foram incluídos no *software* NVivo, no qual passaram por um processo de classificação de acordo com o descritor de pesquisa utilizado. Após a primeira leitura, os documentos foram codificados em dois macros códigos relacionados à pergunta de pesquisa: conceito de burocracia e relação com políticas públicas. Os achados relacionados aos conceitos de burocracia de médio escalão foram então separados em duas categorias: conceito pela escolha empírica e conceito pelo referencial teórico utilizado. Essas categorias foram escolhidas

pela identificação ao longo da análise de que ainda que os autores não explicitassem no texto, diretamente ou pelo referencial teórico, qual o conceito que estavam utilizando para burocracia de médio escalão, estes indicavam por outros meios, como pela escolha da amostra/população em estudo ou pela descrição de atividades e funções exercidas.

A partir dessa codificação, a análise dos dados passou para uma outra etapa, em que os achados relacionados ao conceito utilizado pelos autores ou por seu referencial teórico foram novamente codificados, a partir de temas observados em seu conteúdo. Nesse sentido, foram criados novos subcódigos para os conceitos: nível organizacional, nível de burocracia e ciclo das políticas públicas.

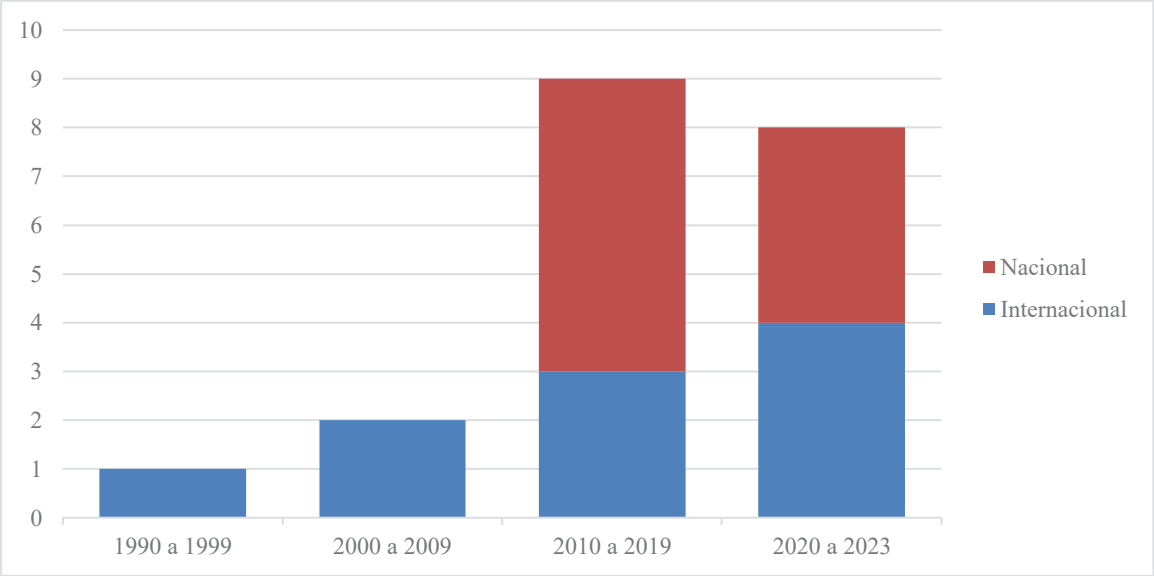
Outro critério de análise e codificação dos artigos foi identificar a relação deles com as políticas públicas nos casos apresentados. Assim, com base na análise dos trechos codificados e do encadeamento com o referencial teórico de burocracia e de políticas públicas dessa pesquisa, o material foi codificado em três eixos distintos: capacidade burocrática, dividida entre "técnico-administrativo" e "político-relacional"; atuação sobre os níveis do ciclo das políticas públicas, identificados como "tomada de decisão/agenda", "formulação", "implementação" e "monitoramento e avaliação"; e, por fim, um eixo denominado de outras relações, dividido em "discricionariedade" e "capacidades mobilizadas". Todas as informações obtidas com o material codificado foram analisadas pelo *software* NVivo.

As informações sistematizadas não foram testadas por outros pesquisadores, dada a peculiaridade dessa pesquisa em específico, por ser um trabalho de conclusão de curso, exclusivamente executado por um único pesquisador, sob o acompanhamento de um professor orientador. Além disso, os dados analisados foram organizados de forma a constituir este relatório, que foi submetido a verificação de acordo com as recomendações do Prisma-Scr para relatórios de revisões sistemáticas e de meta-análises para revisões de escopo e apresentados a seguir (Lillie; Zarin; O´Brien; Colquhoun; Levac 2018; Tricco et al., 2018). ResultadosCom base no *corpus* da pesquisa, composto por 20 artigos, verificou-se que 90% deles não tinham como objeto de estudo a burocracia de médio escalão em si, mas ao analisarem temas diversos, optaram por esta parcela da burocracia como parte ou de forma integral na amostra. Observou-se também uma predominância de periódicos na área das ciências sociais e ciências sociais aplicadas, destacando-se as publicações em periódicos ligados à administração pública.

Considerando a importante contribuição dos estudos brasileiros que foram obtidos na coleta de dados, identificada logo na etapa de leitura dos resumos, optou-se por inclui-los no escopo desta pesquisa. Nesse sentido, a coleta de artigos resultou em 14 publicações em inglês (70%) e seis publicações em português (30%). Observa-se a prevalência desses estudos brasileiros ao identificar qual o país de análise dos artigos encontrados, onde metade dos artigos tinham como foco geográfico o Brasil.

A análise do período de publicação dos artigos em estudo permite observar que a maioria dos artigos (85%) foi publicado nos últimos 13 anos, sendo nove deles publicados entre os anos de 2010 e 2019 e, de 2020 até o momento, somente mais oito artigos foram publicados. Outro aspecto relevante demonstrado no Gráfico 1, é a contribuição dos estudos brasileiros na última década, responsáveis pelo aumento abrupto de estudos, que vinham em um crescimento lento e incremental da literatura internacional.

Gráfico 1: Número de artigos nacionais e internacionais, por período de publicação em faixas de tempo



Fonte: Elaboração própria.

Por sua vez, a análise dos artigos selecionados demonstrou que 16 deles (80%) trataram de alguma forma sobre o conceito de burocracia de médio escalão, seja no referencial teórico ou na escolha dos indivíduos em estudo. Em relação à interface com políticas públicas, 19 artigos (95%) contemplaram uma análise sobre a atuação dos BME e alguma fase do ciclo das políticas públicas. Ao considerar aqueles estudos que contemplaram as duas questões de pesquisa, conceito e interface com políticas públicas, o total foi um pouco menor, resultando em 11 artigos (55%).

Outro aspecto interessante a ser considerado é o nível federativo de burocracia que os diferentes estudos analisaram, relacionava-se aos BME em nível federal, estadual/distrital ou municipal/local. Do total de estudos, oito (40%) tratavam sobre burocracia em nível municipal ou local, seis em nível federal (30%), três (15%) sobre diferentes níveis federativos de burocracia, dois (10%) sobre burocracia de entes estatais ou distritais e um (5%) em que não foi possível identificar.

Diante do panorama geral dos resultados, torna-se essencial detalhar os elementos que compõem o entendimento da burocracia de médio escalão. O próximo segmento aprofundará a discussão sobre os conceitos que a literatura emprega para definir esse ator no contexto da administração pública.

2 Conceitos de Burocracia de Médio Escalão

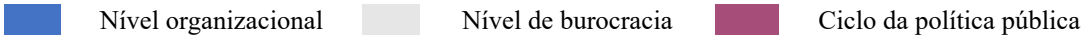
A literatura analisada trabalhou com diferentes abordagens para identificar ou discutir a questão da conceituação de burocracia de médio escalão. Em sua maioria, foi possível identificar a conceituação a partir da identificação do conceito pelo referencial teórico apresentado. Em outros, a burocracia de médio escalão não foi conceituada explicitamente a partir de um referencial teórico, por não estar presente no texto, mas a partir da escolha dos autores para o que apontaram como burocracia de médio escalão. Em geral, essa identificação se deu pela seleção da amostra/população de estudo ou pelas funções/atividades exercidas, o que foi codificado como “conceito empírico”.

A análise dos artigos na busca pela opção conceitual utilizada resultou em dois grandes grupos: o conceito pelo referencial teórico utilizado e o conceito pela escolha empírica do estudo (Quadro 1). Desse modo, os conceitos identificados foram então classificados de forma indutiva em três eixos de análise:

1. Nível de burocracia - conceitos que situam o médio escalão entre o alto e o nível de rua;
2. Nível organizacional – conceitos, que identificam o BME pela posição na estrutura hierárquica e por ocupar cargos gerenciais e de coordenação;
3. Ciclo da política pública - conceitos que afirmam que esses agentes operacionalizam a implementação ou traduzem as estratégias;

Quadro 1: Artigos por conceito empírico, referencial teórico e eixo de análise

Artigos	Escolha empírica	Referencial teórico
Hoyler; Campos (2019)		
Foley *et al* (2022)		
Bravo; Alavarse (2022)		
Costa; Nascimento; Souza (2023)		
Novato; Najberg; Lotta (2020)		
Carte (2014)		
Cavalcante; Lotta; Yamada (2018a)		
Lopez; Silva (2019)		
Stevenson (1990)		
Mota (2018)		
Camargo; Carvalho (2019)		
Robinson; Anderson; Walker (2023)		
Santos; Schommer (2023)		
Zheng; Ai; Liu (2017)		
Cavalcante, Lotta e Yamada (2018b)		
Agnihotri (2022)		



Fonte: Elaboração própria.

A análise do Quadro 1 permite identificar que o conceito amplamente utilizado nos estudos foi aquele relacionado ao eixo da estrutura organizacional: nível intermediário na estrutura hierárquica e burocratas que ocupam funções de gestão/chefia, como diretores, coordenadores, gerentes e assessores.

Destaca-se que o conceito relacionado com o nível de burocracia foi praticamente consensual, definindo que o burocrata é o elo entre o alto escalão e o nível de rua. Nesse sentido, os artigos que apresentaram conceitos relacionados com a função ou a relação ao eixo do ciclo das políticas públicas foram consistentes com um entendimento de que essa parcela da burocracia atua na gestão da implementação das políticas, traduzindo ou operacionalizando as decisões estratégicas para os níveis inferiores. Esses achados serão discutidos de forma mais aprofundada mais adiante, quando será debatida a interface entre a burocracia de médio escalão e o ciclo de políticas públicas.

É possível identificar que, ainda que trabalhem com o mesmo referencial teórico, alguns estudos apresentam entendimento conflitantes quanto a identificação empírica. Enquanto o estudo de Novato, Najberg e Lotta (2020) incluiu pró-reitores como BME, estando eles apenas um nível

abaixo do dirigente máximo da organização, o reitor, Foley *et al*. (2022) entendem que os BME são gerentes que devem possuir, no mínimo, dois níveis acima de si, similar ao que afirma Stevenson (1990), que, ao dividir as organizações em três níveis, exclui do médio escalão e adiciona ao alto todos os diretores e chefes de departamento e quaisquer agentes que atuem diretamente com eles. Nesse caso, identifica-se os chefes de divisão como burocratas de nível médio.

Outro ponto de divergência conceitual, ainda que na operacionalização empírica, é o estudo de Santos e Schommer (2023), que utilizando o referencial teórico de BME como aqueles que estão em posições intermediárias da estrutura hierárquica (Pires, 2012), afirmam que em seu estudo que "A burocracia de alto escalão é a secretaria municipal de saúde e sua equipe, que são os mais próximos da classe política da administração pública local" (Santos; Schommer, 2023). Assim, definem como médio escalão os diretores, coordenadores e supervisores das unidades implementadoras, no caso, unidades de saúde.

Por fim, um aspecto importante relacionado ao conceito de BME é que, mesmo que vários estudos apontem a inserção dessa parcela da burocracia também em outras etapas do ciclo das políticas públicas, como influência na definição da agenda, formulação de políticas públicas e implementação operacional, o que não foi apontado como parte integrante dos conceitos identificados no presente estudo. Relação com o ciclo de políticas públicas Na análise do conceito de BME sob a ótica do ciclo de políticas públicas, este eixo foi identificado no referencial teórico de seis artigos dessa pesquisa, em situações que incluíam no conceito de BME as responsabilidades e as funções exercidas nas diferentes fases do ciclo. Dessa forma, Mota (2018) utiliza-se do conceito de Lotta e Pavez (2009) de que a burocracia de alto escalão é responsável pela formulação e pelas normas gerais, o médio escalão é responsável pela determinação da operacionalização e dos processos de implementação, e o nível de rua pela implementação.

O mesmo entendimento é seguido por outros autores nos demais estudos, com pequenas variações: operacionalização das estratégias, tradução das decisões, coordenação da implementação (Cavalcante; Lotta; Yamada, 2018b *apud* Santos; Schommer, 2023; Lotta; Pavez, 2009 *apud* Bravo; Alavarse, 2022; Lotta; Pavez, 2009 *apud* Mota, 2018; Pires, 2011 *apud* Camargo; Carvalho, 2019; Pires *et al.*, 2018 *apud* Novato; Najberg; Lotta, 2020; Wooldridge *et al*., 2008 *apud* Agnihotri, 2022).

É válido destacar que, ainda que haja um consenso na utilização de um referencial teórico que identifica os BME como agentes que atuam na gestão da implementação de políticas públicas, diversos estudos indicaram a atuação desses em outras etapas do ciclo das políticas públicas: definição da agenda, tomada de decisão, formulação e implementação operacional. Hoyler e Campos (2019, p. 2), por exemplo, afirmam que "a relação dos burocratas com os documentos é atividade rotineira e de mútua constituição, por meio da qual políticas públicas são formuladas e implementadas". Ao caracterizar a amostra em estudo, Cavalcante, Lotta e Yamada (2018b) afirmam que: Uma distribuição mais equilibrada é vista entre BME diretamente **responsáveis pela formulação de políticas** (54%) e aqueles que trabalham em áreas de gestão, tais como orçamento, logística e de gestão de pessoas (Cavalcante; Lotta; Yamada, 2018b, p. 20, grifo nosso).A análise dessa situação pode seguir dois caminhos: 1) os estudos, principalmente os brasileiros, foram predominantemente realizados com a burocracia em nível federal, onde os processos e as políticas possuem características mais bem mapeadas e institucionalizadas, além de distantes da implementação; e/ou 2), as situações em que os BME estariam envolvidos com as demais etapas do ciclo são pouco frequentes e não configurariam uma caracterização conceitual.

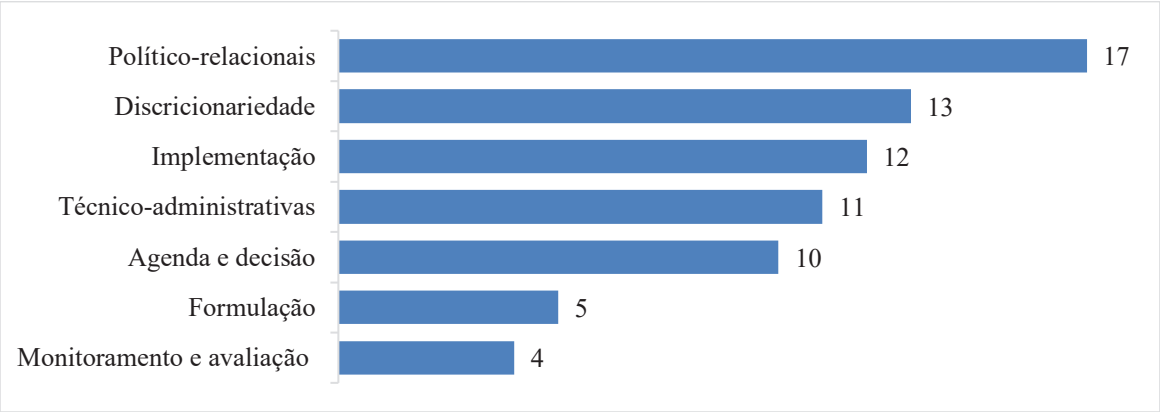
Para a análise específica da relação com o ciclo de políticas públicas, o material foi codificado em três eixos distintos:

1. Capacidade burocrática, divida entre "técnico-administrativo" e "político-relacional";
2. Atuação sobre os níveis do ciclo da política pública, identificados como "Tomada de decisão/Agenda", "Formulação", "Implementação" e "Monitoramento e Avaliação";
3. Atuação com discricionariedade

Do *corpus* desse trabalho, 19 artigos (95%) apresentaram algum tipo de relação entre a burocracia de médio escalão e as políticas públicas. Desses, em 17 artigos (85%) foram identificadas informações sobre aspectos político-relacionais, em 11 artigos (55%) sobre aspectos técnico-administrativos, em dez artigos (50%) sobre agenda e tomada de decisão, em cinco artigos (25%) sobre o processo de formulação de políticas, em 12 artigos (60%) sobre o processo de implementação de políticas, em quatro artigos (20%) sobre monitoramento e

avaliação (M&A), e em 13 estudos (65%) foi possível identificar fatores ligados à discricionariedade dos BME (Gráfico 2).

Gráfico 2: Número de artigos por subcategorias dos eixos de análise da relação com políticas públicas



Fonte: Elaboração própria.

A análise do material obtido permite identificar uma preocupação dos autores com os aspectos político-relacionais da burocracia, principalmente na relação com agentes externos, seguido dos aspectos relacionais em nível vertical entre os diferentes níveis de burocracia. Em geral, questões diretamente relacionadas com a capacidade estatal de atender as demandas contemporâneas de um Estado mais aberto à participação, passível de *accountability* e com diferentes processos de fazer cotidiano.

O destaque para funções político-relacionais exercidas pelos BME nos achados dessa pesquisa está em acordo com o que trata a literatura, que ressalta o papel importante que esses agentes estabelecem enquanto elo entre os níveis de burocracia e os diferentes tipos de relacionamentos necessários para a gestão dos processos, das informações e dos serviços na administração pública (Cavalcante; Lotta, 2015; Keiser, 2010; Pires, 2015).

Santos e Schommer (2023), ao analisarem as relações entre os níveis de burocracia e a sociedade na coprodução em saúde, consideram que esta é uma forma de qualificar os serviços prestados pela burocracia e possibilita o reforço do papel do Estado em prover serviços. Em seu estudo, destacam o quanto a influência dos BME pode facilitar ou prejudicar a implementação da coprodução e o alcance de objetivos. Por sua vez, Cavalcante, Lotta e Yamada (2018b), ao investigarem os determinantes de desempenho dos BME, ressaltam a importância do aspecto relacional e do nível de complexidade das atividades dessa parcela da burocracia, considerando o crescimento de importância desses aspectos em um contexto contemporâneo de governança

e *accountability* burocrática. Nesse sentido, identificam que "[...] parecem claras, como pesquisas anteriores já demonstraram, as habilidades do burocrata de médio escalão para interagir dentro e fora do governo e para desempenhar atividades" (Cavalcante; Lotta, Yamada, (2018b, p. 28).

A proximidade com o alto escalão, o controle estratégico do fluxo de informações e as novas configurações da administração pública são fatores que interagem entre si e que passaram a permitir que os BME tenham atribuições e influência sobre a agenda, a tomada de decisão e os processos organizacionais, espaços em que se presumia exclusividade do alto escalão (Bravo; Alavarse, 2022; Cavalcante; Lotta; Yamada, 2018a, 2018b; Hoyler; Campos, 2019; Novato; Najberg; Lotta, 2020). Ademais, os achados empíricos de Cavalcante, Lotta e Yamada (2018b) demonstraram que quanto mais elevados os cargos preenchidos por nomeação, mais os BME são relacionais e possuem maior capacidade de influenciar o processo de decisão. Inclusive, os autores afirmam que influenciar decisões é um aspecto central da atuação dos BME.

Em relação à etapa de implementação, essa foi identificada nesse estudo com o maior consenso na literatura analisada, caracterizando-se, inclusive, como uma parte constituinte do conceito de burocracia de médio escalão, como visto anteriormente. De modo geral, os artigos desse estudo identificaram nessa fase aspectos descritos no referencial teórico: competências técnico-administrativas, político-relacionais e discricionariedade. Também observa-se que os estudos dessa pesquisa não apresentaram subsídios significativos quanto à análise das competências técnico-administrativas, dado que, em grande parte, os trechos codificados para esta questão estavam principalmente relacionados com a discricionariedade dos agentes nas diferentes fases. Contudo, é possível apontar algumas contribuições importantes, sobretudo aquelas ligadas a aspectos gerenciais, condizentes com a literatura que aponta que o uso estratégico de burocracia de médio escalão tem influência positiva no desempenho organizacional para o cumprimento de metas, a eficiência operacional e o desempenho financeiro (Floyd; Wooldridge, 1992).

Hoyler e Campos (2019), ao estudarem os efeitos de documentos sobre a atuação dos BME e dos *back-office*, resgatam o que foi apontado por Huising e Silbey (2011), de que os BME gerenciam o *gap* que existe entre as regras e a operacionalização empírica. Os autores apontam que a realização de atividades técnico-administrativas ligadas aos documentos por esta parcela da burocracia reduz esse *gap*, salvaguardando "a execução de políticas com redução do risco funcional e político ao transformar o conjunto de ações e afirmações individuais em uma

narrativa coerente e fundamentada por documentos que, uma vez formalizados, ganham força real" (Hoyler; Campos, 2019, p. 11).

Robinson, Anderson e Walker (2023), ao analisar a influência da raça na atuação dos BME que administram escolas, identificaram que esses gerentes possuem múltiplas responsabilidades, como gestão do transporte e da alimentação, política de prevenção de incêndios, formulação e implementação de políticas de disciplina estudantil, supervisão do corpo docente, alocação de recursos financeiros, humanos e tecnológicos. Eles também são responsabilizados pelo desempenho da política pública educacional, ou seja, pelo desempenho escolar.

Ainda que o referencial teórico para a burocracia implementadora de nível de rua apresente um conceito claro e definido, como estabelecido por Lipsky (2019) e, no Brasil, por Cavalcante, Lotta e Pires (2018), Lotta (2021), Lotta e Pavez (2009) e outros, o que se observa é que esses limites claramente definidos na literatura podem ser bastante permeáveis do ponto de vista empírico quando se tratam dos BME. Assim, nesse estudo, os artigos de Camargo e Carvalho (2019) e de Carte (2014) contribuem com dados empíricos para esta discussão.

Camargo e Carvalho (2019), ao investigar o processo de implementação da política de educação inclusiva em um município, avaliam as percepções dos BME que atuam na Secretaria de Educação e dos burocratas de nível de rua que atuam nas escolas. Entretanto, na estrutura municipal, alguns burocratas apresentam um hibridismo de funções, que se alternam entre médio escalão e nível de rua, como pode ser observado no trecho "Conforme apontado anteriormente, as assessoras técnicas do CMADIJ configuram-se como agentes implementadores híbridos, atuando hora no nível intermediário, hora no nível de rua" (Camargo; Carvalho, 2019, p. 625).

Em um estudo que analisa as experiências de mulheres imigrantes que vivem em uma cidade na fronteira entre o México e a Guatemala, Carte (2014) faz uma etnografia das interações cotidianas entre essas mulheres e os burocratas de nível de rua e médio escalão nas diferentes políticas, em geral políticas sociais, que as imigrantes tentam acessar. É descrito que essas interações normalmente acontecem de forma confusa e em um cotidiano de microagressões, denominadas pela autora de *everyday restriction* ou "restrições cotidianas", que se não são controladas, influenciam nos resultados das políticas, já que servem de barreira ao acesso por parte das mulheres imigrantes. No artigo, a autora relata que as restrições são realizadas por

atores estatais de nível de rua e médio escalão durante as interações nos pontos de acesso das mulheres às instituições.

Durante a implementação, também estão presentes os aspectos relacionados à capacidade burocrática político-relacional, identificada nas fases de agenda e tomada de decisão, descritos anteriormente na apresentação dos resultados específicos desse eixo. Esses aspectos estão ligados às competências necessárias para a execução das atividades gerenciais, em relações verticais, e àquelas relacionadas à necessidade de articulações intersetoriais e com agentes externos, atuantes no processo de implementação.

Outro aspecto apontado na literatura e presente nos artigos analisados é a interface da atuação do BME nos aspectos gerenciais da implementação da política, como o papel de controle hierárquico visando a implementação da política de acordo com o plano. Contudo, esse papel também pode ser exercido da forma como é apresentado por Aniteye e Mayhew (2013), que ao analisar os obstáculos para a implementação da política de aborto legal em Gana, identificaram que, para além da discricionariedade dos burocratas de nível de rua, motivadas por crenças e valores, a posição discricionária dos BME em apoiar ou não a implementação da política também influencia em sua execução.

Nesses casos, o BME pode atuar como um agente de restrição à discricionariedade dos BME ou como ele próprio, sendo um ponto de resistência à implementação efetiva de uma política pública. A discricionariedade dos burocratas foi o segundo tema mais frequente no *corpus* desta pesquisa, presente em 13 artigos (65%). Essa foi descrita em situações diversas, tanto relacionadas às competências burocráticas técnico-administrativas e político-relacionais quanto nas diferentes fases do ciclo das políticas, como trecho citado anteriormente de Aniteye e Mayhew (2013), em que os BME atuaram para impedir a implementação planejada e legal de uma política pública.

Do ponto de vista da mudança em políticas públicas ou dos estudos de *desmantling*, o BME também pode ser considerado uma peça-chave, tanto pela sua posição estratégica informacional na organização quanto pelo que afirma Guanghua (2009), ao analisar as questões sociais e organizacionais do governo na China, debatendo o envolvimento dos BME na mudança organizacional, que estes "desempenham um papel importante na organização, especialmente durante a transição. Por isso, se resistirem à mudança, a consequência pode ser séria" (Guanghua, 2009, p. 4, tradução nossa).

A discricionariedade também é apontada como uma estratégia utilizada pelos burocratas para operacionalizar o *gap* existente entre o plano e o mundo concreto da implementação. Diante de uma multiplicidade de cenários não previstos, em um contexto de interações e incertezas, os BME se colocam frente a situações em que precisam tomar decisões e fazer escolhas não previstas no plano da política pública ou nas instituições formais que regem sua atuação.

Por sua vez, o estudo de Wagenaar (2004, p. 643) faz a análise do que chama de "trabalho administrativo em prática", a partir da observação do cotidiano de trabalho de um BME que atua no escritório de imigração da Holanda. Nesse estudo, o autor afirma que, para além dos aspectos visíveis do trabalho administrativo, como decisões, relatórios e procedimentos padronizados, existem outros aspectos que considera serem realmente o cerne da atuação: conhecimento tácito, julgamentos práticos, conhecimento de fundo, sentimentos pessoais, significados compartilhados, entre outros.

Observa-se que a utilização da discricionariedade para intervir na implementação de uma política pública, transformando-a conforme critérios particulares baseados na experiência ou em crenças, é citada nos estudos, sendo operacionalizada de diferentes formas, como pela utilização de instrumentos não previstos, critérios alternativos de inclusão, entraves ao acesso dos usuários ou a própria não implementação (Agnihotri, 2022; Aniteye; Mayhew, 2013; Carte, 2014; Hoyler; Campos, 2019; Mota, 2018; Randell-Moon; Randell, 2020; Robinson; Anderson; Walker, 2023; Wagenaar, 2004).

Além disso, verificou-se que duas etapas do ciclo de políticas públicas foram parcamente debatidas nos artigos desta pesquisa: formulação e M&A. A formulação, etapa importante do ciclo de políticas públicas e diretamente relacionada aos processos de agenda e tomada de decisão, foi citada em poucos artigos, muitas vezes de forma genérica ou ligada somente à tomada de decisão (Freire; Viana; Palotti, 2015; Pires; Lotta; Oliveira, 2018). Para alguns autores, a formulação foi entendida como uma etapa de responsabilidade da burocracia de médio escalão, como pode ser observado em Oliveira, Lotta e Nunes (2019), onde afirmam que "a importância dessa burocracia intermediária está justamente em ser o elo entre o alto escalão e os implementadores das políticas – sendo ela quem conecta a ideia de tomada de decisão (formulação) com a execução" (Oliveira; Lotta; Nunes, 2019, p. 461). No entanto, alguns estudos consideram que essa é uma etapa de responsabilidade do alto escalão, cabendo aos BME o processo de operacionalização e a coordenação dos processos de implementação (Bravo; Alavarse, 2022; Costa; Nascimento; Souza, 2019; Mota, 2018). Nesse sentido, duas

situações se colocam: ao considerar que a formulação de políticas públicas é uma atividade importante no ciclo das políticas e encontra-se, em geral, sob responsabilidade do BME, seria esta uma área ainda pouco explorada na literatura acadêmica sobre o tema? Por outro lado, ao considerar que a etapa de formulação é atribuída ao alto escalão, responsável pelas decisões estratégicas e pela tomada de decisão, estaria relegado o trabalho técnico dos BME ao cumprimento de diretrizes do nível superior? Em qualquer uma das situações, o que se observa é uma escassez de estudos sobre a interface entre a formulação de políticas públicas e essa parcela específica da burocracia.

Da mesma forma, no levantamento da pesquisa também foi constatada a parca contribuição dos achados para a interface entre a burocracia de médio escalão e a sua atuação na fase de M&A de políticas públicas. O tema foi citado em quatro artigos (20%) da pesquisa sem que houvesse algum tipo de aprofundamento do debate, em geral apontando a atuação dos BME, dado sua característica intermediária e relacional, com a coleta de informações para subsidiar o monitoramento da implementação. Apesar disso, em seu estudo, Mota (2018, p. 699) cita de forma mais direta a atuação do BME analisado ao afirmar que "As atribuições do gerente do Paic são bastante amplas, pois o processo de implementação do Paic é todo coordenado, acompanhado e monitorado por esse agente, desde quando sai da Crede até a sua implementação em sala de aula". Por fim, de modo similar à discussão feita sobre os BME e a formulação de políticas públicas, questiona-se: quem faz M&A na administração pública, senão os BME? E se são estes que o fazem, fica a suspeita de que a interface com os BME não tem sido foco de análise por parte das pesquisas, já que se sabe que estudos sobre a temática se constituem um campo consolidado de pesquisa (Cardoso Junior; Cunha, 2015; Ceneviva; Farah, 2012; Jannuzzi, 2002; Lassance, 2022, 2023; Rossi; Lipsey; Freeman, 2004; Weiss, 1978).

4 Conclusão

Este estudo buscou compreender como a produção acadêmica internacional tem definido o conceito de burocracia de médio escalão e descrito a associação entre essa e o ciclo das políticas públicas. A análise dos artigos que constituíram esta pesquisa permitiu identificar que, em geral, os conceitos estavam ligados a três eixos distintos: ao nível de burocracia, ao nível organizacional e ao ciclo de políticas públicas.

O conceito mais frequente utilizado pelos autores, principalmente para operacionalização empírica, foi aquele relacionado à posição do burocrata no nível hierárquico organizacional, ou

seja, BME são aqueles que se encontram no nível intermediário da estrutura hierárquica e aqueles que ocupam funções gerenciais, como diretores e coordenadores. Já o conceito que se utiliza do nível de burocracia foi o mais consensual entre os trabalhos estudados, ao definir, por exclusão, que o BME é aquele que se situa entre o alto escalão e o nível de rua. De forma geral, este conceito vem associado ao papel do burocrata no ciclo das políticas públicas, tanto na gestão da implementação das políticas quanto na tradução das estratégias em operações. Contudo, foi possível observar que, ainda que alguns estudos trabalhem com o mesmo referencial teórico, no momento da operacionalização empírica há escolhas heterogêneas e divergentes que caracterizam de alguma forma a ambiguidade ou o alargamento conceitual do tema.

A análise da burocracia de médio escalão em sua interface com as políticas públicas, em especial com o ciclo das políticas públicas, permitiu identificar consensos e dissensos. Uma primeira questão se encontra ainda na análise do conceito de BME em sua interface com o ciclo das políticas públicas. Uma parcela dos estudos indicou que esses atuam como o elo entre o alto escalão e o nível de rua na gestão da implementação das políticas ou na formulação das operações e dos processos de implementação. Todavia, a análise da atuação desses burocratas nas diferentes fases do ciclo de políticas públicas permitiu identificar sua atuação em várias etapas, como definição da agenda, tomada de decisão e, inclusive, implementação.

Observou-se nos achados desta pesquisa uma relevante preocupação dos estudos com os aspectos político-relacionais da burocracia. Outro resultado foi a frequência de apontamentos que indicavam a discricionariedade dos BME, identificada em duas dimensões: como fator de resistência à implementação ou à mudança da política e como operacionalização do *gap* entre o plano e a implementação.

A formulação de políticas públicas por parte dos BME é outro aspecto que neste trabalho foi identificado como dissenso, ainda que citada por poucos artigos e os autores pesquisados não tenham realizado essa discussão. Enquanto alguns trabalharam com o referencial teórico que considera a formulação como uma responsabilidade do alto escalão, outros se utilizaram do entendimento de que os BME formulam políticas públicas. Nesse sentido, este estudo traz um apontamento: sendo uma fase considerada importante e crucial para o bom desempenho de uma política pública e bastante consolidada enquanto campo de estudo em geral, a análise deste tema sob a ótica da burocracia que a executa se apresenta como uma lacuna e um campo aberto de pesquisa.

O M&A também foi citado em poucos estudos e não houve aprofundamento sobre a atuação desses burocratas nesta fase. Trata-se de um campo consolidado de estudo na área de políticas públicas, porém, aparentemente, não associado sob a ótica da burocracia de médio escalão. Nesse caso, apresenta-se outra lacuna, já que as autoras, por experiência prévia, têm fortes indícios que subsidiam a hipótese de que é justamente esse nível de burocracia o responsável pela execução das atividades relacionadas com essas fases do ciclo.

Cabe apontar que, inicialmente, este trabalho possui duas limitações. A primeira, pela escolha das palavras-chave de pesquisa, sendo possível que artigos importantes sobre o tema da burocracia de médio escalão da literatura internacional não tenham sido incluídos neste estudo devido à escolha metodológica. A outra limitação está relacionada à restrição da pesquisa a apenas um portal de periódicos e a artigos de acesso livre e gratuito.

Por fim, este estudo recomenda a ampliação de estudos empíricos e exploratórios sobre a burocracia de médio escalão, com a finalidade de avançar nas lacunas apontadas neste trabalho, como a interface entre a burocracia de médio escalão e as diferentes fases do ciclo de políticas públicas, sobretudo a formulação e o M&A, além de operacionalizar outras formas de abordar a caracterização dessa parcela importante da burocracia, identificando padrões dentro da heterogeneidade que constitui a burocracia nos diferentes níveis federativos, nas fases do ciclo das políticas públicas e entre as políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ABERBACH, Joel D. *et al*. **Bureaucrats and politicians in western democracies**. Cambridge: Harvard University Press, 1981. Disponível em: https://doi.org/10.2307/j.ctvjz82fv. Acesso em: 12 jun. 2025.

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. *In*: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: intersecções analíticas. Brasília: Ipea: Enap, 2018. p. 23-57. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8560. Acesso em: 12 jun. 2025.

AGNIHOTRI, Anustubh. Transfer preferences of bureaucrats and spatial disparities in local state presence. **World Development**, Amsterdam, n. 159, 2022.

AGNIHOTRI, Austubh; DASGUPTA, Aditya; KAPUR, D. **O que os burocratas maximizam?**: uma investigação empírica do mercado de cargos públicos na Índia. [*S.l.: s.n.*],. 2022. (Documento de trabalho).

AMORIM NETO, OCTÁVIO; MALAMUD, ANDRÉS. What determines foreign policy in Latin America? Systemic versus domestic factors in Argentina, Brazil, and Mexico, 1946-2008. **Latin American Politics and Society**, Cambridge, v. 57, n. 4, p. 1-27, 2015.

AMORIN NETO, Octavio; MALAMUD, Andrés. What determines foreign policy in Latin America?: systemic versus domestic fators in Argentina, Brazil, and Mexico, 1946-2008. **Latin American Politics and Society**, Cambridge, v. 57, n. 4, p. 1-27, winter 2015. Disponível em: https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/20443/1/ICS_AMalamud_What_ARI_OF.pdf. Acesso em: 20 jun. 2023.

ANCARANI, Alessandro *et al*. Promoting work engagement in public administration: the role of middle managers´ leadership. **Public Management Review**, London, v. 23, n. 8, 2020.

ANITEYE, Patience; MAYHEW, Susannah H. Shaping legal abortion provision in Ghana: usin policy theory to understand provider-related obstacles to policy implementation. **Health Research Policy and Systems**, New York, v. 11, n. 23, 2013.

ARKSEY, Hillary; O'MALLEY, Lisa. Scoping studies: towards a methodological framework. **International Journal of Social Research Methodology**, London, v. 8, n. 1, p. 19-32, 2005.

BACHARACH, Samuel B.; LAWLER, Edward J. **Power and politics in organizations**, San Francisco: Jossey-Bass, 1980.

BERSCH, Katherine; PRAÇA, Sérgio; TAYLOR, Matthew M. State capacity, bureaucratic politicization, and corruption in the Brazilian state. **Governance**, Hoboken, v. 30, n. 1, p. 105-124, 2017. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/items/4cfc0d0d-780e-4323-bb04-13927d259209. Acesso em: 12 jun. 2025.

BICHIR, Renata; SIMONI JUNIOR, Sergio; 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**, São Paulo, v. 35, n. 102, 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/c87HNnL8R5YNM95RpBVP7tN/. Acesso em: 12 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Tabela de áreas de conhecimento/avaliação**. Brasília, DF, 2022. Disponível em:

https://www.gov.br/capes/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/avaliacao/instrumentos/documentos-de-apoio/tabela-de-areas-de-conhecimento-avaliacao. Acesso em: 10 jul. 2023.

BRAVO, Maria Helena de Aguiar; ALAVARSE, Ocimar Munhoz. Burocracia de médio escalão e avaliação educacional: relações entre iniciativas do estado do Ceará e do governo federal. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 17, n. 3, p. 2158-2176, 2022. Número especial. Disponível em: https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/16694. Acesso em: 12 jun. 2025.

BREWER, Garry; DELEON, P. **The foundations of policy analysis**. Monterey: Dorsey Press, 1983.

BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco (org.). **Pesquisa em eficácia escolar**: origens e trajetórias. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008.

CAMARGO, Flávia Pedrosa de; CARVALHO, Cynthia Paes de. O direito à educação de alunos com deficiência: a gestão da política de educação inclusiva em escolas municipais segundo os agentes implementadores. **Revista Brasileira de Educação Especial**, Corumbá, v. 25, n. 4, 2019. Número especial. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbee/a/XRCWL7VZfdx9LvWK4CVQKnN. Acesso em: 12 jun. 2025.

CARDOSO JUNIOR, José Celso; CUNHA, Alexandre dos Santos (org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015. (Pensamento Estratégico, Planejamento Governamental & Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo, livro 1). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3521/1/Planejamento%20e%20avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf. Acesso em: 12 jun. 2025.

CARTE, Lindsey. Everyday restriction: central american women and the state in the Mexico-Guatemala border city of Tapachula. **International Migration Review**, Thousand Oaks, v. 48, n. 1, 2014.

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

CAVALCANTE, Pedro Luiz; LOTTA, Gabriela S. (org.). **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e atuação. Brasília, DF: Enap, 2015. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2063/2/Burocratas%20de%20m%C3%A9dio%20escal%C3%A3o.pdf. Acesso em: 12 jun. 2025.

CAVALCANTE, Pedro Luiz; LOTTA, Gabriela S.; YAMADA, Erika M. Kasai. Exploring mid-level bureaucracy: a tentative typology. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 26, p. 187-222, 2018a. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/hxXN8CqDkvLwsL6MLcNrj5Q/. Acesso em: 12 jun. 2025.

CAVALCANTE, Sérgio; LOTTA, Gabriela S.; PIRES, Roberto Rocha C. Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua. *In*: PIRES, Roberto Rocha C; LOTTA, Gabriela S.; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: intersecções analíticas. Brasília: Ipea: Enap, 2018. p. 227-246.

CENEVIVA, Ricardo; FARAH, Marta Ferreira Santos. Avaliação, informação e responsabilização no setor público. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 993-1016. 2012.

CHUNYAN, Zheng; JIAHUI, Ai; SIDA, Liu. The elastic ceiling: gender and professional career in chinese courts. **Law & Society Review**, Cambridge, v. 51, n. 1, 2017.

CINGOLANI, Luciana. **The state of state capacity**: a review of concepts, evidence and measures. Maastricht: Graduate School of Governance, 2013. (Working paper, n. 53).

COOPER, Rae; BAIRD, Marian. Bringing the "right to request" flexible working arrangements to life: from policies to practices. **Employee Relations**, Leeds, v. 37 n. 5, p. 568-581, 2015. Disponível em: https://doi.org/10.1108/ER-07-2014-0085. Acesso em: 12 jun. 2025.

COSTA NETO, Rejane Peres; NASCIMENTO, Anelise Monteiro do Nascimento; SOUZA, Marina Pereira de Castro e. Educação infantil e pandemia da covid-19: ações dos burocratas de médio escalão da Baixada Fluminense, **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 28, 2023. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbedu/a/nHhdqZBrbp4NbHJnxgGwyTv/. Acesso em: 12 jun. 2025.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Sistema de governo e administração pública no Brasil. *In*: ANDRADE, Regis de Castro; JACCOUD, L. (org.). **Estrutura e organização do poder executivo**. Brasília: Enap/Cedec, 1993.

CURIE, Graeme; PROCTER, Stephen J. The antecedentes of middle managers´strategic contribution: the case of a professional bureaucracy. **Journal of Management Studies**, Hoboken, v. 42, n. 7, p.1325-1356, 2005. Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/toc/14676486/2005/42/7. Acesso em: 12 jun. 2025.

EGER, Talita Jabs; PAPI, Luciana Pazini; FREITAS, Vinícius. A construção do planejamento setorial no âmbito local: um estudo sobre o caso da saúde em Canoas/RS (2009-2018). *In*: LIMA, Luciana Leite; PAPI, Luciana Pazini. **Planejamento e políticas públicas**: intencionalidades, processos e resultados. Porto Alegre: Jacarta, 2021. p. 257-278.

EVANS, Peter B. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**: revista de cultura e política, São Paulo, n. 28-29, p. 107-157, 1993. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ln/a/kyMbGKjkLCTpzmMjCpL8Vmv/?lang=pt. Acesso em: 3 mar. 2022.

EVANS, Peter B. Predatory, developmental, and other apparatuses: a comparative political economy perspective on the third world state. **Sociological Forum**, New York, v. 4, n. 4, p. 561-587, 1989.

EVANS, Peter B.; RAUCH, James. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of "weberian" state structures on economic growth. **American Sociological Review**, Thousand Oaks, v. 64, n. 5, p. 748-765, 1999. Disponível em: https://journals.sagepub.com/toc/asra/64/5. Acesso em: 12 jun. 2025.

EVANS, Peter B.; RAUCH, James. Burocracia y crecimiento: un analisis transnacional de los efectos de las estructuras del Estado "weberiano" en el crecimiento economico. *In*: O´DONNELL, Guillermo *et al*. **Capacidades estatales**: diez textos fundamentales. Buenos Aires: CAF, 2015. p. 241-275. Disponível em: https://scioteca.caf.com/handle/123456789/715. Acesso em: 12 jun. 2025.

EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

FARIA, Carlos Alberto Pimenta de. **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012.

FERNANDES, Ciro Campos Christo; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Profissionalizando a burocracia e construindo capacidades: avanços desiguais na administração pública brasileira? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 4, p. 687-710, 2019. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/79917. Acesso em: 28 abr. 2023.

FERNANDEZ, Michelle Vieira; GUIMARÃES, Natália Cordeiro. Caminhos metodológicos para análise da burocracia de nível de rua. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 32, p. 283-322, 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/CCSM5zx4N8ffqvjqBQMdXMB/. Acesso em: 12 jun. 2025.

FLOYD, Steven W.; WOOLDRIDGE, Bill. Middle management involvement in strategy and its association with strategic type: a research note. **Strategic Management Journal**, Hoboken, v. 13, n. 1, p. 153-167, 1992. Número especial.

FOLEY, Meraiah *et al*. Best person or best mix? How public sector managers understand the merit principle. **Australian Journal Public Administration**, Hoboken, v. 81, n. 3, 2022.

FREIRE, Alessandro O. Gouveia; VIANA, Rafael Rocha; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Influência sobre o processo decisório: o que explica o protagonismo da burocracia federal de médio escalão? *In*: CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela S. **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e atuação. Brasília: Enap, 2015. p. 91-114.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, 2000. Disponível em: www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89. Acesso em: 28 abr. 2023.

FUSTER, Danilo André. Burocracia e políticas públicas: uma análise da distribuição e ocupação dos cargos e funções em comissão da Prefeitura de São Paulo. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 9., 2016, Brasília. **Anais** [...]. Brasília: Consad, 2016. Disponível em: https://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/BC-Gest%C3%A3o-de-Pessoas-07.pdf. Acesso em: 25 jun. 2023.

GOMIDE, Alexandre; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. *In*: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela S.; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: intersecções analíticas. Brasília: Ipea: Enap, 2018. p. 85-104.

GRIN, Eduardo José *et al*. Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 23, n. 76, p. 312-336, set./dez. 2018. Disponível em: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v23n76.75417. Acesso em: 12 jun. 2025.

GUANGHUA, Luo. E-government, people and social change: a case study in China. **The Eletronic Journal on Information Systems in Developing Countries**, Hoboken, v. 38, n. 3, p. 1-23, 2009.

HAGE, Jerald. **Communication and organizational control**: cybernetics in health and welfare settings. New York: Wiley, 1974.

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

HOYLER, Tela; CAMPOS, Pedro. A vida política dos documentos: notas sobre burocratas, políticas e papéis. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 27, n. 69, 2019.

HUISING, Ruthanne; SILBEY, Susan S. Governing the gap: forging safe Science through relational regulation. **Regulation & Governance**, Hoboken, v. 5, n. 1, p. 14-42, mar. 2011.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, n. 36, 2011. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/issue/view/30. Acesso em: 23 maio 2023.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública,** Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 51-72, jan./fev. 2002.

KEISER, Lael R. Understanding street-level bureaucrats' decision making: determining eligibility in the Social Security Disability Program. **Public Administration Review**, Hoboken, v. 70, n. 2, p. 247-257, Mar./Apr. 2010.

LASSANCE, Antonio. **Análise "ex ante" de políticas públicas**: fundamentos teórico-conceituais e orientações metodológicas para a sua aplicação prática. Brasília: Ipea, 2022. (Textos para discussão, n. 2817). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11399/1/td_analise_ex_ante_guia_metodologica_publicacao_preliminar.pdf. Acesso em: 12 jun. 2025.

LASSANCE, Antonio. **Sistemas e ciclos de monitoramento e avaliação**: recomendações da análise *ex ante* de políticas públicas de programas governamentais. Brasília: Ipea, 2023. (Textos para discussão, n. 2858). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11816/1/TD_2858_Web.pdf. Acesso em: 27 ago. 2023.

LASSWELL, Harold D. **The decision process**: seven categories of functional analysis. College Park, MD: University of Maryland Press, 1956.

LEVAC, Danielle; COLQUHOUN, Heather; O'BRIEN, Kelly K. Scoping studies: advancing the methodology. **Implementation Science**, New York, v. 5, n. 1, p. 1-9, 2010.

LEVI, Margaret. **Of rule and revenue**. Berkeley: Los Angeles: University of California Press, 1988.

LIMA, Luciana Leite *et al*. Plano plurianual como proxy para medir capacidades estatais: um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre. **Urbe**: revista brasileira de gestão urbana, Curitiba, n. 12, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.1590/2175-3369.012.e20190147. Acesso em: 12 jun. 2025.

LIMA, Luciana Leite; D´ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 48, p.101-110, dez. 2013. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/38765. Acesso em: 28 abr. 2023.

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). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 46-63, 2017.

LIPSKY, Michael. **Burocracia em nível de rua**: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4158/1/Burocracia%20de%20n%c3%advel%20de%20rua_Michael%20Lipsky.pdf. Acesso em: 12 jun. 2025.

LONGO, Francisco. **Mérito e flexibilidade**: a gestão de pessoas no setor público. São Paulo: Fundap, 2007.

LOPEZ, Félix; SILVA, Thiago Moreira da. Filiações partidárias e nomeações para cargos da burocracia federal (1999-2018). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 4, p. 711-731, jul./ago. 2019.

LOTTA, Gabriela S. *et al*. The impact of the Covid-19 pandemic on the performance of street level bureaucrats in Brazil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 35, 2021.

LOTTA, Gabriela S.; PAVEZ, Thais Regina. Agentes de implementação: mediação, dinâmicas e estruturas relacionais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 15, n. 56, jan./jun. 2010. Trabalho apresentado no Congresso da Associação de Estudos Latino Americanos – LASA, 2009.

LOTTA, Gabriela S.; PIRES, Roberto Rocha Coelho; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. 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 S.; Roberto Rocha Coelho; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. *In*: CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela S. (org.). **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e atuação. Brasília: Enap, 2015. p. 23-55.

MANN, Michael. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. **European Journal of Sociology**, Cambridge, v. 25, n. 2, p. 185-213, 1984.

MARENCO, André; STROHSCHOEN, Maria Tereza Blanco; JONER, William. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 25, n. 64, p. 3-21, 2017. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/1678-987317256401. Acesso em: 12 jun. 2025.

MARQUES, Eduardo; SOUZA, Celina. Políticas públicas no Brasil: avanços recentes e agenda para o futuro. *In*: AVRITZER, Leonardo; MILANI, Carlos; BRAGA, Maria do Socorro (org.). **A ciência política no Brasil (1960-2015)**. São Paulo: FGV, 2016. p. 321-345.

MAY, Judith V.; Wildavksy, Aaron B. (org.) **The policy cycle**. Beverly Hills, CA: Sage Publications, 1978.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves; LOTTA, Gabriela S. A trajetória das políticas sociais nos 30 anos desde a Constituição de 1988. *In*: HOLANDA, Cristina Buarque de; VEIGA, Luciana Fernandes; AMARAL, Oswaldo E. do (org.). **A Constituição de 88 trinta anos depois**. Curitiba, Editora UFPR, 2018.

MICHELS, Robert. **Sociologia dos partidos políticos**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982 (Coleção Pensamento Político, v. 53).

MOTA, Maria Océlia. Implementação de políticas públicas educacionais na perspectiva dos agentes burocráticos. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 29, n. 72, p. 684-709, 2018.

NOVATO, Valéria de Oliveira Lemos; NAJBERG, Estela; LOTTA, Gabriela S. O burocrata de médio escalão na implementação de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 53, 2020.

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

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; ABRUCIO, Fernando Luiz. Burocracia de médio escalão e diretores de escola: um novo olhar sobre o conceito. *In*: PIRES, Roberto Rocha Coelho;

LOTTA, Gabriela S.; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: intersecções analíticas. Brasília: Ipea: Enap, 2018.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; 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 ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 35., 2011, Caxambu. **Anais** […]. São Paulo: ANPOCS, 2011.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; LOTTA, Gabriela S.; NUNES, Matheus Freitas. Desafios da implementação de uma política intersetorial e federativa: as burocracias de médio escalão do Programa Bolsa Família. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 70, n. 3, p. 458-485, 2019. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3296. Acesso em: 28 mar. 2023.

PAPI, Luciana Pazini; DEMARCO, Diogo Joel; LIMA, Luciana Leite. Capacidades estatais e planejamento governamental: uma análise no Rio Grande do Sul. *In*: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 6., 2019, Salvador. **Anais** […]. Salvador: UFBA, 2019.

PAPI, Luciana Pazini; SEIDI, Mutaro; SANTOS, Gislaine Thompson. Burocracia de médio escalão e capacidade burocrática: uma pesquisa de escopo. *In*: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 9., 2022, São Paulo. **Anais** […]. São Paulo: SBAP, 2022. Disponível em: https://sbap.org.br/ebap/index.php/home/issue/view/22. Acesso em: 16 jun. 2025.

PARSONS, Talcott. **Structure and process in modern societies**. New York: Free Press, 1960.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 1, p. 5-42, 2014. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/360. Acesso em: 28 maio 2023.

PIRES, Roberto Rocha Coelho (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. (Diálogos para o desenvolvimento, v. 7).

PIRES, Roberto Rocha Coelho. Burocracias, gerentes e suas "histórias de implementação": narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. *In*: FARIA, Carlos Alberto Pimenta de (org.). **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012. p. 182-220.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. O trabalho na burocracia de médio escalão e sua influência nas políticas públicas. *In*: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: intersecções analíticas. Brasília: Ipea: Enap, 2018.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. Por dentro do PAC: dos arranjos formais às interações e práticas dos seus operadores. *In*: CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela S. (org.). **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e atuação. Brasília: Enap, 2015. p. 177- 222.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/1678-987316245806. Acesso em: 12 jun. 2025.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; LOTTA, Gabriela S.; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: intersecções analíticas. Brasília: Ipea: Enap, 2018.

RAEDER, Savio Túlio Oselieri. Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v. 7, n. 13, p. 121-146, 2014. Disponível em: https://revista.uemg.br/index.php/revistappp/article/view/856. Acesso em: 28 abr. 2023.

RANDELL-MOON, Holly; RANDELL, Arthur J. Bureaucracy as politics in action in Parks and Recreation. **New Formations**, [*s.l.*], v. 100-101, p. 161-178, 2020.

ROBINSON, Erin Melton; ANDERSON, Meredith Walker; WALKER, Sadé A. Race in the middle: exploring the impacts of managerial diferences on organizational performance. **Adminstration & Society**, London, v. 55, n. 3, 2023.

ROSSI, Peter H.; LIPSEY, Mark W.; FREEMAN, Howard E. Evaluation: a systematic approach. Thousand Oaks: Sage Publications, 2004.

SANTOS, Grazielli Faria Zimmer; SCHOMMER, Paulo Chies. Relationships between levels of bureaucracy and their effects on co-production of Public Health Services. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 15, n. 2, 2023.

SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte. A construção institucional da desigualdade no Brasil. **Teoria & Sociedade**, Belo Horizonte, v. 22, n. 1, p. 10-36, 2014.

SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte; CUNHA, Eleonora S. Martins; CAMPOS, Járvis. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. **Opinião Pública**, Campinas, v. 22, p. 286-317, 2016.

SCHNEIDER, Ben Ross. **Burocracia pública e política industrial no Brasil**. São Paulo: Sumaré, 1994.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, categorias de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SKOCPOL, Theda. Bring the state back in: strategies of analysis in current research. *In*: EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (org.). **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SKOCPOL, Theda. **States and social revolutions**: A comparative analysis of France, Russia and China. Cambridge University Press, 1979.

SKOCPOL, Theda; FINEGOLD, Kenneth. State capacity and economic intervention in the early New Deal. **Political Science Quarterly**, New York, v. 97, n. 2, p. 255-278, 1982.

SOUZA, Celina. Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. *In*: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (ed.). **Capacidades estatais em países emergentes**: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 51-104.

SOUZA, Celina. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 27-45, 2017. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612150933. Acesso em: 16 jun. 2025.

SOUZA, Linconl Moraes. Avaliação de políticas públicas como pesquisa social; questões científicas, políticas e ideológicas. **Holos**, Natal, v. 5, n. 34, p.195-2015, 2018. Disponível

em: https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/issue/view/149. Acesso em: 16 jun. 2025.

STEVENSON, William B. Formal Structure and Networks of Interaction within organizations. **Social Science Research**, Amsterdam, v. 19, n. 2, p. 113-131, 1990.

THOMAS, Robyn; LINSTEAD, Alison. Losing the plot?: middle managers and identity. **Organization**, Thousand Oaks, v. 1, n. 9, p. 71-93, 2002.

TILLY, Charles. **The formation of national states in western Europe**. Princeton: Princeton University Press, 1975.

TRICCO, Andrea C. *et al*. Prisma extension for scoping reviews (PRISMAScR): checklist and explanation. **Annals of Internal Medicine**, [*s.l.*], v. 169, n. 7, p. 467-473, 2018.

WAGENAAR, Hendrik. "Knowing" the rules: administrative work as practice. **Public Administration Review**, Hoboken, v. 64, n. 6, p. 643-656, 2004.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. São Paulo: Editora UnB, 2004.

WEISS, Carlos H. **Investigación evaluativa**: métodos para determinar la eficiência de los programas de acción. México: Editorial Trillas, 1978.

WILSON, Woodrow. The study of administration. **Political Science Quarterly**, New York, v. 56, n. 4, p. 481-506, 1941. Disponível em: https://www.psqonline.org/volume.cfm?IDIssue=234. Acesso em: 16 jun. 2025.

WOOLDRIDGE, Bill; SCHMID, Torsten; FLOYD, Steven. The middle management perspective on strategy process: contributions, synthesis, and future research. **Journal of Management**, London, v. 34, n. 6, p. 1190-1221, 2008.