

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
BACHARELADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

GISLAINE THOMPSON DOS SANTOS

**CONSENSOS E DISSENSOS SOBRE BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO: UMA  
PESQUISA DE ESCOPO NA PRODUÇÃO ACADÊMICA INTERNACIONAL**

PORTO ALEGRE

2023

GISLAINE THOMPSON DOS SANTOS

**CONSENSOS E DISSENSOS SOBRE BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO: UMA  
PESQUISA DE ESCOPO NA PRODUÇÃO ACADÊMICA INTERNACIONAL**

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação  
apresentado como requisito parcial à obtenção  
de título de Bacharela em Políticas Públicas no  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Profa. Dra. Luciana Pazini Papi

PORTO ALEGRE

2023

### CIP - Catalogação na Publicação

Thompson dos Santos, Gislaine  
Consensos e dissensos sobre burocracia de médio  
escala: uma pesquisa de escopo na produção acadêmica  
internacional. / Gislaine Thompson dos Santos. --  
2023.  
62 f.  
Orientadora: Luciana Pazini Papi.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto  
de Filosofia e Ciências Humanas, Curso de Políticas  
Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2023.

1. burocracia. 2. burocracia de médio escala. 3.  
políticas públicas. 4. administração pública. I.  
Pazini Papi, Luciana, orient. II. Título.

Gislaine Thompson dos Santos

BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO NA PRODUÇÃO ACADÊMICA  
INTERNACIONAL: UMA PESQUISA DE ESCOPO.

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação  
apresentado como requisito parcial à obtenção  
de título de Bacharela em Políticas Públicas no  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Porto Alegre, 15 de setembro de 2023.

Resultado:

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Luciana Pazini Papi

Departamento de Ciências Administrativas e Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

---

Prof. Dr. André Marengo

Departamento de Ciência Política e Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Lígia Mori Madeira

Departamento de Ciência Política e Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Dedico este trabalho a minha família,  
meu companheiro Eduardo, por segurar a barra todo esse tempo,  
ao filho Lucas, por acreditar tanto nessa jornada que resolveu juntar-se a mim,  
e ao filho Guilherme, por toda a compreensão pelo tempo que foi roubado de si.

*Amo vocês!*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus antepassados que, ao viverem suas vidas e sobreviverem às duras batalhas que às vezes a vida nos impõe, permitiram que, hoje, eu estivesse aqui. Pelo estudo de minha genealogia passei a conhecê-los, mesmo que minimamente, e a ser muito grata por suas existências.

Aos meus avós que também não estão mais neste plano, mas, com certeza, estariam orgulhosos de ter uma neta que não fez só uma, mas duas faculdades. Posso confessar que, se dependesse de mim, faria outras tantas! Mas, como digo, precisaria de mais uma ou duas encarnações para estudar tudo que gostaria de estudar.

Minha mãe, que partiu tão cedo, quase com a idade que tenho hoje. Exemplo de minha vida, uma pessoa querida por todos e que, com seu conhecimento, ensinou tantas pessoas nas escolas por onde passou. Espero sempre fazer jus ao investimento recebido em forma de cuidado, amor, educação e valores.

Agradeço ao meu pai, que, ao voltar a estudar quando adulto, me mostrou que nunca é tarde, que sempre é possível seguir adiante e evoluir. Aquelas tantas tardes em que ele estudava e eu, ainda sem saber escrever, preenchia os cadernos de caligrafia só para poder estar ao seu lado, ainda estão em minha memória. O seu exemplo e o investimento em minha educação são pilares que permitiram gostar de estudar e conseguir entrar em uma instituição de ensino de qualidade. Obrigada, meu pai!

Agradeço aos meus irmãos, por existirem e me lembrarem que a vida é para ser vivida, mas também é saber dividir, compartilhar, tolerar e, como no nosso caso, passar várias viagens sentada no banco do meio para apartar as brigas. Como com nossos antepassados e com nossos pais, nossa trajetória conjunta enquanto irmãos trouxe-nos até aqui. E irá levar-nos adiante, com a tranquilidade do ombro amigo e familiar que só um irmão e uma irmã sabem dar.

Minha amiga Amanda e minha amiga Laura, mãe e filha, que ajudaram de muitas formas para que eu entrasse nesta graduação. Desde o apoio e fé na minha capacidade em passar no vestibular depois de tantos anos longe do conteúdo secundarista até a parceria da Laura em levar-me infiltrada no seu cursinho pré-vestibular para assistir às aulas de revisão durante o período de provas e emprestar-me seus resumos. Gente, aquelas aulas ajudaram muito a conseguir passar no vestibular! Gratidão eterna, Laura Kagami e Amanda.

Ao meu marido Eduardo Peters que, sempre, em todos os momentos, não demonstrou nenhum tipo de sentimento ou atitude que não fosse de apoio. Além de dar todo o suporte, aguentando as demandas da casa, dos filhos, dos cachorros, dos gatos e de tudo mais que

surgisse, ainda servia de colega de classe, escutando tudo que eu havia aprendido em aula e debatendo sobre o assunto. Um parceiro de vida e um porto seguro.

Ao meu filho, Lucas, meu parceiro querido que, por alguns anos, cursou sua trajetória sendo só nós dois. Minha incursão por esta graduação aconteceu ao mesmo tempo em que ele terminava o ensino médio e escolhia qual seria sua opção de faculdade. Escolheu cursar também Políticas Públicas na UFRGS. Que experiência sensacional foi essa de estudar junto com meu filho, cursar algumas disciplinas juntos, trocar ideias, debater trabalhos e conteúdo. Que possamos ainda seguir vários caminhos juntos nessa nossa profissão. Espero ansiosa pela oportunidade de te entregar o canudo na tua formatura!

Ao meu filho, Guilherme, agradeço a paciência e a empatia que demonstras com tanta tranquilidade e resolutividade ao me ver, por tantas e tantas vezes, trancada no “escritório”, no computador. Que o tempo que não pude passar contigo por estar estudando reverta de forma positiva no entendimento da importância da educação e da dedicação em buscar aquilo que se deseja. Ainda, assim como vivenciei com meu pai, desejo que me ver estudando seja um propulsor para tua relação com os livros e com a educação. E, não importa o caminho que sigamos, sempre vamos achar um tempo para assistir uma série, porque nem tudo na vida é trabalho.

Não tenho como fazer agradecimentos e não agradecer também aos meus colegas de faculdade, aos que ingressaram na mesma turma em 2018 e também aqueles outros que encontrei pelo caminho nas diferentes disciplinas que cursei e na convivência no centro acadêmico. A grande maioria deles não eram nascidos quando terminei minha primeira faculdade e nenhum deles, em nenhum momento, deixou-me perceber algum tipo de preconceito ou qualquer sentimento negativo por ser mais velha. Senti-me acolhida, respeitada e tratada como igual. Foi ótimo tê-los conhecido e espero encontrá-los ao longo de nossos caminhos enquanto bacharéis em Políticas Públicas.

Agradeço às Lucianas que encontrei nesse caminho. Primeiro, à professora Luciana Leite Lima, que ministrou a disciplina de Introdução em Políticas Públicas, que cursei ainda antes de fazer o vestibular, como aluna especial. A ideia era só cursar umas disciplinas para aprender mais sobre o tema para fazer a seleção para o mestrado. Mas não esperava encontrar uma professora tão competente naquilo que faz, o modo como dá aula resgata-nos da apatia e incentiva-nos a participar e aprender. Foi ela que despertou a vontade de cursar toda a graduação e enfrentar o vestibular. Sempre digo: com certeza, uma das melhores professoras que tive a oportunidade de conhecer.

E aí, quando eu achava que uma excelente professora Luciana já era o suficiente, a pandemia me trouxe a oportunidade de conhecer outra professora excepcional: a outra Luciana, a Pazini Papi. Acolheu-me de forma remota, durante a pandemia, em seu grupo de pesquisa; orientou-me nos caminhos da pesquisa no Núcleo de Pesquisa em Gestão Municipal (NUPEGEM), proporcionando várias oportunidades de aprendizado e crescimento. Tudo isso em um ambiente de trocas colaborativo, leve e divertido, que só sua personalidade vibrante e empática pode proporcionar.

Em um ambiente competitivo e hierárquico como a universidade pode ser, encontrei uma professora orientadora que se importa. Uma baita profissional e uma baita pessoa. Que gratidão a ter conhecido! Espero ainda produzir e aprender muito com essa educadora sensacional.

Gratidão!

## RESUMO

Este estudo trata sobre o conceito de burocracia de médio escalão e a relação dessa parcela da burocracia com o ciclo das políticas públicas. Tem por objetivo identificar como a produção acadêmica internacional tem definido o conceito de burocracia de médio escalão e a relação deste com o ciclo de políticas públicas. Trata-se de um estudo qualitativo, de caráter exploratório e descritivo, que utilizou dados da produção científica sobre a temática, publicada nas últimas décadas (1985-2023), no portal de periódicos Capes. 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, utilizando-se as palavras-chave *burocrata de nível médio*, *bureaucracy*, *bureaucrats*, *public administration*, *middle level* e *mid level*. Após a aplicação dos critérios de exclusão e separação dos estudos repetidos, a pesquisa resultou em um *corpus* de 20 artigos. A pesquisa identificou que a maioria dos estudos foram publicados na última década, com um incremento mais acentuado nos últimos anos. Os achados permitiram identificar que os estudos possuem consenso na conceituação dos burocratas de médio escalão de duas formas: como aqueles que ocupam o nível intermediário da estrutura hierárquica das organizações e aqueles que ocupam funções gerenciais; e aqueles posicionados entre os burocratas de alto escalão e os burocratas de nível de rua. Considera-se que o estudo de Hoyler e Campos (2019) acrescentou uma inovação ao conceito, incluindo uma subcategoria nos níveis intermediários, os *back offices*. Ademais, observaram-se divergências durante a operacionalização empírica dos conceitos por alguns dos estudos analisados. Na análise da relação entre esses burocratas e o ciclo de políticas públicas, pode-se identificar uma grande atenção dos artigos analisados com os aspectos relacionais dos burocratas, seguido daqueles relacionados com a capacidade discricionária, em diferentes fases do ciclo, mas principalmente na formação da agenda, na tomada de decisão e na implementação. Enquanto a participação dos burocratas de médio escalão no gerenciamento das operações de implementação das políticas públicas é praticamente um consenso entre os estudos, pode-se observar que os aspectos relacionados a formulação de políticas públicas, ainda que pouco citados, não eram consensuais. Alguns autores indicam esta etapa como responsabilidade do alto escalão, outros como função essencial do médio escalão. Outro ponto relevante foi a escassez de estudos que relacionassem esses burocratas com a etapa de monitoramento e avaliação de políticas públicas, geralmente realizada pelos níveis intermediários ou centrais das organizações e, conseqüentemente, por burocratas de médio escalão. Conclui-se que os achados deste estudo estão de acordo com pesquisas anteriores em relação à ambiguidade do conceito, contudo

evoluindo no escopo pela possibilidade de inclusão dos *back office* como unidade de análise nas camadas intermediárias das organizações. Identificaram-se algumas lacunas, como a permanência de um alargamento conceitual, os dissensos relacionados com a atuação desses burocratas na fase de formulação das políticas e a escassez de estudos relacionados com a fases de formulação, monitoramento e avaliação. Destaca-se a necessidade de ampliação e aprofundamento de estudos que tenham como foco a burocracia de médio escalão, de forma a avançar nas lacunas identificadas nesse estudo, visando a potencializar a qualificação da gestão pública mediante uma melhor compreensão desse importante componente das capacidades estatais.

**Palavras-chave:** burocracia; burocracia de médio escalão; políticas públicas; administração pública.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Caracterização da burocracia de médio escalão, conforme Oliveira e Abrucio (2018) .....	24
Figura 2 – Nuvem de palavras com as 40 palavras mais frequentes associadas ao conceito de burocracia de médio escalão.....	40

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Aspectos metodológicos de cada etapa da pesquisa, conforme framework de Arksey e O'Malley (2005). .....	25
Quadro 2 – Número de artigos conforme campo e descritor de pesquisa .....	27
Quadro 3 – Artigos por conceito empírico, referencial teórico e eixo de análise (cinza – nível de burocracia, azul – nível organizacional e rosa – ciclo da política).....	37

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Número de artigos por área de conhecimento dos periódicos de publicação (n = 20) .....	30
Gráfico 2 – Número de artigos da pesquisa por país analisado no estudo (n = 20). ....	31
Gráfico 3 – Número de artigos nacionais e internacionais, por período de publicação em faixas de tempo .....	32
Gráfico 4 – Número de artigos por subcategorias dos eixos de análise da relação com políticas públicas.....	42

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2</b>	<b>BUROCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>16</b>
2.1	BUROCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA RELAÇÃO HISTÓRICA .....	16
2.2	BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO .....	22
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA.....</b>	<b>25</b>
<b>4</b>	<b>RESULTADOS .....</b>	<b>30</b>
4.1	CONCEITOS DE BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO .....	33
4.1.1	O Conceito pela Opção Empírica.....	35
4.1.2	O Escopo do Conceito .....	36
4.2	RELAÇÃO COM O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	40
<b>5</b>	<b>CONCLUSÕES.....</b>	<b>51</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>55</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A burocracia moderna surge a partir da Revolução Francesa, com a definição de que os cargos públicos devem ser preenchidos a partir das premissas da igualdade de acesso e da capacidade técnica, pilares sustentados nos ideais liberais em consolidação (Longo, 2007).

Em 1887, Woodrow Wilson publica o texto *The Study of Administration* (Wilson, 1941), em que propõe a separação entre política e administração, como forma de combater a corrupção e ineficiência nas organizações públicas. Para o autor, os políticos, representantes eleitos da vontade da população, são responsáveis pelos princípios e prioridades que devem guiar a administração; enquanto os burocratas – corpo técnico especializado –, cabe a tradução dessas ideias em políticas públicas. Nesse modelo, há a separação completa entre os dois níveis, político e burocrático, que atuam de forma complementar para execução de suas atividades.

Contudo, é a partir de Max Weber, nas primeiras décadas do século XX, que os principais pressupostos de uma burocracia racional-legal são estabelecidos e consolidados enquanto teoria. Para Weber, toda organização que pretende atingir objetivos e ter continuidade no tempo necessita de um aparato administrativo organizado de forma racional, hierárquica, e de um corpo de funcionários especializado. Esse sistema, no modelo burocrático, deve estar pautado em regras universais pré-estabelecidas que determinarão e regerão a ação (Abrucio; Loureiro, 2018; Weber, 2004).

Na administração burocrática de Weber, os funcionários devem ser selecionados de forma meritocrática, considerando as especializações técnicas e garantida a universalidade de acesso. Após o ingresso, esse trabalhador deve submeter-se à coerção racional-legal que rege o sistema, mantendo uma conduta impessoal na execução do serviço, obedecendo à hierarquia funcional estabelecida e cumprindo as funções definidas formalmente em leis ou regulamentos (Weber, 2004).

A mudança das instituições e sociedade ao longo do tempo trouxe para o centro do debate as contribuições e restrições dos tipos ideais propostos por Wilson e Weber. Os limites do modelo weberiano foram apontados por diferentes autores, principalmente em relação ao risco de tornar-se autorreferido e pouco sensível às necessidades públicas, pela imprevisibilidade das consequências não planejadas e pela própria questão de adequação ao momento histórico e transformações da sociedade ao longo do tempo. Weber, inclusive, faz o debate sobre os riscos do insulamento e do poder sem controle da burocracia (Abrucio; Loureiro, 2018; Bresser Pereira, 1998; Michels, 1982; Weber, 2004).

Ademais, a separação entre política e burocracia de Wilson, ainda que tenha sido difundida no imaginário popular, nunca aconteceu efetivamente. O que se observa com a complexificação do setor público é cada vez mais técnicos necessitando desenvolver habilidades políticas e políticos desenvolvendo capacidades técnicas. É o que Abrucio e Loureiro (2018) denominaram de *hibridismo de funções*, no qual a agregação de uma variada gama de necessidades sob o escopo da responsabilidade estatal, como saúde, previdência social, transporte, meio ambiente, entre outras, requisitou a ampliação das capacidades das burocracias.

Atualmente o tema da burocracia tem sido amplamente estudado, seja em continuação e aprofundamento das teorias e tipo ideais anteriormente definidos, seja em temáticas contemporâneas, como a relação com a democracia, governança, *accountability*, capacidade estatal e inovação. Estudos apontam que o corpo burocrático em si é bastante heterogêneo e, portanto, demanda análises estratificadas e que considerem essa diversidade (Cavalcante; Lotta; Yamada, 2018a; Evans, 1989; Fernandes; Palotti, 2019; Skocpol; Finegold, 1982).

Em anos recentes, aumentaram os estudos com análise por nível de burocracia, como os estudos do *street level bureaucracy* (Cavalcante; Lotta; Pires, 2018; Lima; D'ascenzi, 2017; Lipsky, 2019). Outros estudos analisam a burocracia em sua relação com a capacidade do Estado para prover políticas públicas, priorizando majoritariamente a burocracia federal (Amorim Neto; Malamud, 2015; Bersch; Praça; Taylor, 2017; Pires; Gomide, 2016; Souza, 2016, 2017).

Em nível local, estudos recentes têm tratado sobre as capacidades burocráticas dos municípios relacionadas a habilidades de planejamento, tributação e gestão fiscal (Marenco; Stroschoen; Joner, 2017; Papi; Demarco; Lima, 2019; Grin *et al.*, 2018). A capacidade burocrática também tem sido objeto de estudo em relação às políticas públicas setoriais, como a assistência social (Bichir; Junior; Pereira, 2020; Sátyro; Cunha; Campos, 2016).

Observa-se que os estudos nacionais dedicados à pesquisa da burocracia têm-se dedicado à análise da burocracia federal ou então, nos últimos anos, da interface entre burocracia de nível de rua e implementação de políticas públicas (Cavalcante; Lotta; Pires, 2018; Fernandez; Guimarães, 2020; Lima; D'ascenzi, 2017; Lotta *et al.*, 2021).

No entanto, estudo de Papi, Seidi e Santos (2022), identificaram a lacuna existente no campo de estudos em relação à uma parcela importante da burocracia, isto é, os burocratas de médio escalão em nível municipal, com base em uma pesquisa de escopo sobre a produção acadêmica nacional relacionada ao tema. No estudo, os autores buscaram identificar como a literatura nacional define o conceito de burocracia de médio escalão, as funções por ela

desempenhada e a relação existente com o tema de capacidades estatais, com foco no âmbito municipal.

Como resultado, observaram que estudos nacionais sobre o tema são recentes e escassos, com uma centralidade para a burocracia federal. Em relação ao conceito, os autores apontam que é um conceito em construção e ambíguo, geralmente descrevendo essa parcela da burocracia por um mecanismo de exclusão: não são alto escalão e não burocratas de nível de rua. Como esses dois grupos encontram-se nas extremidades da estrutura hierárquica, o que é consensual é que se trata de servidores do Estado que ocupam posições intermediárias na administração pública, exercendo atividades técnicas, políticas e operacionais (Papi; Seidi; Santos, 2022).

Sendo um conceito ainda em construção, com evidentes necessidades de aperfeiçoamento e dadas as evidências da relativa incipiência das pesquisas nacionais, este trabalho tem como problema de pesquisa entender: *como a produção acadêmica internacional tem definido o conceito de burocracia de médio escalão? E qual a associação entre essa parcela da burocracia e o ciclo de políticas públicas?*

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 de 1985 a 2023, 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.

Em um primeiro momento, este estudo apresenta uma contextualização teórica sobre o tema, versando sobre dois tópicos principais: burocracia e políticas públicas e conceitos de burocracia de médio escalão. Na sequência, são apresentados os aspectos metodológicos da pesquisa em questão, os critérios de seleção e exclusão, os descritores utilizados e demais questões de validade metodológica.

Os resultados são apresentados, inicialmente, de forma a fornecer os achados descritivos da pesquisa, como número de artigos selecionados, número de artigos excluídos, *corpus* da pesquisa, dados de publicação (ano, periódico, autores) entre outras informações. Em seguida,

são apresentados os resultados que buscam responder às questões de pesquisa, em dois subtítulos: conceitos de burocracia de médio escalão – no qual estes são apresentados em duas subdivisões, referencial teórico e conceito empírico – e a relação com o ciclo de políticas públicas.

Espera-se, com este trabalho, que os resultados forneçam elementos complementares para identificação dessa parcela importante da burocracia e possam contribuir para subsidiar recursos adicionais na operacionalização de estudos empíricos futuros.

## 2 BUROCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

Neste capítulo são apresentados os principais conceitos que norteiam os estudos teóricos e empíricos relacionados com o tema da burocracia, políticas públicas e burocracia de médio escalão.

Inicialmente, apresenta-se um resgate da relação histórica entre burocracia e políticas públicas, partindo das concepções teóricas de Weber aos temas contemporâneos de capacidades estatais, da transformação do Estado em sua relação com a provisão de políticas públicas e os diferentes eixos analíticos estabelecidos na literatura para a análise da burocracia e da burocracia de médio escalão, em específico, com as políticas públicas.

Visando a subsidiar o trabalho empírico, também são apresentados os principais preceitos teóricos relacionados ao ciclo de políticas públicas e as possíveis interfaces com o tema da burocracia.

### 2.1 BUROCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA RELAÇÃO HISTÓRICA

Inicialmente conceituada como o corpo de funcionários do Estado, a partir das obras de Wilson e, principalmente, Weber, o termo passou a ser utilizado mais amplamente, referindo-se a indivíduos que ocupam postos de trabalho, em uma estrutura organizacional racional, em função de sua especialização técnica. Na administração pública, o tipo ideal weberiano, em síntese, é:

[...] composto por um corpo funcional e estável de cargos públicos, preenchidos por funcionários selecionados por seu mérito técnico especializado, organizados por estrutura profissional permanente. Esse tipo administrativo deve ser voltado a responder ao público, seja obedecendo às regras universais que regem a administração, seja atuando conforme padrões de probidade (Abrucio; Loureiro, 2018, p. 26).

Desde as teorias sobre burocracia de Wilson (1887) e Weber (2004), a produção acadêmica tem evoluído na análise teórica e empírica sobre o tema, incluindo abordagens que o relacionam com a capacidade estatal de prover políticas públicas. A discussão sobre a importância das capacidades estatais tem-se tornado cada vez mais relevante no Brasil, acompanhando um movimento estatal de trazer o “Estado de volta” (Evans, 1993) na promoção de políticas públicas sociais, como saúde, educação e proteção social.

O tema das capacidades estatais foi inicialmente associado aos estudos sobre a relação entre Estado e desenvolvimento econômico (Evans; Rueschemeyer; Skocpol, 1985; Tilly, 1975). A partir de então, a evidência do papel protagonista do Estado na provisão de políticas públicas e sua demanda de possuir capacidade para atuar em todas as etapas do ciclo das políticas potencializou a agenda acadêmica para os estudos sobre o tema. O campo acadêmico, juntamente com órgãos de pesquisa governamentais, passou a desenvolver estudos para analisar como as capacidades estatais afetam as ações governamentais e políticas públicas.

O conceito de capacidades estatais abarca múltiplas dimensões por conta de ter incorporado concepções teóricas de diversos campos de estudo. O tema, ao ser desagregado para maior operacionalização de análise, leva à identificação de um componente importante, dentre outros: a burocracia.

No Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, que ampliou os direitos de cidadania e a gama de setores e políticas consideradas como dever do Estado, houve grandes transformações na administração pública para dar conta dessas instituições. O campo de pesquisa acompanhou as mudanças, passando a direcionar os estudos que antes eram voltados à estrutura interna estatal, agora para a interrelação entre burocracia e outros atores políticos, federalismo, participação social e produção de políticas públicas (Abrucio; Loureiro, 2018; Menicucci; Lotta, 2018). É neste contexto que:

[...] problemas e questões empíricas e teóricas que se colocam os estudos sobre burocracia e políticas públicas contemporâneos, que visam compreender, sob diferentes enfoques e matrizes teóricas, como o Estado atua, sua relação com outros atores e instituições, e o resultado dessa atuação na produção de políticas públicas (Pires; Lotta; Oliveira, 2018, p. 14).

Acompanhado da evolução dos estudos em políticas públicas no país, o tema da burocracia tem sido amplamente estudado, incluindo temáticas contemporâneas, como a relação com a democracia, governança, *accountability*, políticas públicas e inovação (Bersch; Praça; Taylor, 2017; Cavalcante; Lotta; Yamada, 2018b; Evans, 1989; Faria, 2012; Fernandes; Palotti, 2019; Marques; Souza, 2016; Menicucci; Lotta, 2018; Pires; Lotta; Oliveira, 2018; Sátyro, 2014; Skocpol; Finegold, 1982).

Ainda que diversos aspectos das teorias originais da burocracia perpetuem-se no mundo contemporâneo, alguns limites foram apontados ao longo do tempo, como a separação entre política e burocracia, quando o que se observa é uma mistura de funções que foi chamada de hibridismo de funções (Abrucio; Loureiro, 2018).

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 para além das competências técnicas dos burocratas ou políticas dos políticos. Situação que demonstra que tanto os políticos têm se especializado em áreas específicas que atuam, quanto os burocratas desenvolvem e exercem competências políticas na execução de suas atividades (Abrucio; Loureiro, 2018; Aberbach *et al.*, 1981).

Sátyro, Cunha e Campos (2016), ao estudarem a área de assistência social no Brasil contemporâneo, resgatam a importância da estrutura burocrática para que o Estado atue de forma efetiva nos processos de decisão e implementação de políticas públicas, a partir do preceito de que municípios com uma burocracia qualificada “[...] em termos da existência de um aparato burocrático com características weberianas, tenderiam a ser mais capazes de executar os recursos disponíveis para a assistência social” (Sátyro; Cunha; Campos, 2016, p. 288).

Pires e Gomide (2016), ao analisar a capacidade do governo federal em ofertar políticas públicas, acrescentam duas dimensões para análise das capacidades da burocracia em produzi-las: a relacional e a política. Nesse sentido, estudos sobre burocracia ou capacidade estatal dividem duas categorias analíticas, a dimensão técnico-administrativa e a dimensão político-relacional.

Nesse estudo, os resultados indicaram que a presença de burocracias profissionais e mecanismos de coordenação governamental estão relacionados à entrega eficiente de produtos e serviços. Além disso, a interação entre as burocracias estatais e agentes políticos, juntamente com a participação da sociedade civil, pode aumentar a capacidade de inovação, revisão e aprendizado nas políticas analisadas (Pires; Gomide, 2016; Gomide; Pereira; Machado, 2018).

Em nível local, estudos recentes têm tratado sobre a burocracia dos municípios relacionada com as habilidades de planejamento, tributação e gestão fiscal (Eger; Papi; Freitas, 2021; Grin *et al.*, 2018; Lima *et al.*, 2020; Marenco; Stroschoen; Joner, 2017; Papi; Demarco; Lima, 2019). O ente local também tem sido foco de estudos de BME em relação às políticas públicas setoriais, como o estudo de Brooke e Soares (2008) que demonstrou que a qualidade do diretor das escolas é diretamente relacionada com o bom desempenho dos alunos. Na área de assistência social, há trabalhos como os de Sátyro, Cunha e Campos (2016) e Bichir, Junior e Pereira (2020).

De forma geral, estudos que investigam a atuação dos burocratas sobre as políticas públicas consideram em suas análises o *policy cycle*, denominado em português de ciclo de políticas públicas. O ciclo de políticas públicas é um modelo que descreve o processo da política

pública desde a entrada na agenda até a avaliação (Brewer; deLeon, 1984; Lasswell, 1956; May; Wildavsky, 1978).

Este modelo concebe a política pública como um encadeamento de etapas sucessivas, que ao longo do tempo foram adaptadas para aperfeiçoamento do modelo ou adequação a diferentes contextos. 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).

Ainda que o modelo tenha sido proposto originalmente como etapas sequenciais, diversos autores salientam a limitação do modelo por não considerar a complexidade e as dinâmicas do processo político. Nesse sentido, é importante que, ao efetuar uma análise sob a lente do ciclo, o pesquisador tenha em vista os demais aspectos relacionados, como o não sequenciamento das etapas ou os demais fatores intervenientes (Raeder, 2014; Secchi, 2013). Neste 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 primeira etapa do ciclo ocorre quando um problema público identificado é colocado ou não na agenda política governamental. De forma geral, o ingresso de um problema na agenda ocorre no nível político ou alto escalão da burocracia. A próxima etapa é a formulação da política, na qual são definidas as alternativas de solução e é feita a tomada de decisão dentre as alternativas. A literatura de políticas públicas tem buscado compreender como a burocracia influencia nessa etapa, nos processos de agenda e tomada de decisão (Freire; Viana; Palotti, 2015; Pires; Lotta; Oliveira, 2018).

Estudo de Freire, Viana e Palotti (2015), ao analisar a influência da burocracia de médio escalão do governo federal brasileiro sobre o processo decisório, afirmam que, independentemente do foco de análise, essa parcela da burocracia tem surgido na literatura como um ator importante no *policymaking*. Os autores analisam que os BME possuem poder político que se expressa na possibilidade de influenciar no processo de formulação e implementação de políticas.

Outra contribuição importante deste estudo para a análise da relação entre burocracia e a tomada de decisão em política pública é o resgate sobre o que foi apontado por Aberbach, Putnan e Rodkman (1981, p. 19) sobre o contexto das burocracias modernas, em que há “uma burocratização da política e uma politização da burocracia”. Essa situação é corroborada pela identificação de que burocratas ao ocuparem cargos mais altos precisam considerar critérios políticos para sua atuação, levando em conta o sistema político ou a pressão social (Costa, 1993; Freire; Viana; Palotti, 2015; Schneider, 1994).

Após a aprovação da política pública, esta passa para a fase de implementação, na qual os instrumentos definidos para atingir os objetivos são colocados em ação. Buscando identificar quais atores importam e suas influências sobre os resultados das políticas públicas, diversos autores têm realizado estudos sobre o processo de implementação, com diversas abordagens, como *top down* ou *bottom-up* (Cavalcante; Lotta, 2015; Howlett, 2011; Huising; Silbey, 2011; Lima; D'Ascenzi, 2013; Lipsky, 2019).

Lipsky (2019) ao estudar um recorte da burocracia, que definiu como *street level bureaucracy* ou burocracia de nível de rua, identifica a discricionariedade desses agentes que atuam no contato com o público durante a entrega da política pública. Para o autor, esses burocratas, ao lidarem com as incertezas e imprevistos durante sua atuação, utilizam-se de um alto grau de discricionariedade, atuando como *policy making* ao modificar a política durante a implementação.

De acordo com Lima e D'Ascenzi (2013, p. 105), a implementação é “processo de apropriação de uma ideia que, nesse sentido, é consequência da interação entre a intenção (expressa no plano) e os elementos dos contextos locais de ação”. Esse processo é influenciado por muitas variáveis, como capacidade estatal, multiplicidade de atores, discricionariedade dos implementadores, cenário político, reação da população à política e fatores externos. Isso pode levar a falhas de implementação que influenciarão no desempenho da política.

Nos últimos anos, o campo acadêmico tem ampliado o olhar para esta fase do ciclo de forma a identificar a influência das diferentes variáveis sobre o processo de implementação e de mudança nas políticas públicas. De acordo com Lotta e Pavez (2009, p. 6), “[...] ao longo deste processo de formulação e implementação, a política pública vai passando por uma cadeia de atores que transformam, adaptam, interpretam e criam novas regras que vão transformando as políticas centralmente definidas”.

Para Lima e D'Ascenzi (2013, p. 105), a implementação está sujeita às ideias e visões dos implementadores, dado que:

Isso se dá porque a interpretação da estrutura normativa de uma política pública é influenciada pelas concepções de mundo dos atores que irão executá-la e de suas condições materiais. Desse amálgama nasce a ação, a política pública de fato.

De acordo com Oliveira (2012), a utilização da discricionariedade pelos burocratas é inevitável e necessária, já que as instituições (normativas, políticas, entre outras) não conseguem prever as diferentes variáveis que influenciam o caso concreto. Conforme Freire,

Viana e Palotti (2015, p. 94), ao analisar a discricionariedade dos burocratas é necessário “[...] compreender que, ainda que as normas e os procedimentos institucionais possam moldar a sua ação, esses atores ainda possuem autonomia para interpretá-los e aplicá-los no processo de 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. Ator central nos processos de implementação, por algum tempo constituiu-se como uma parcela pouco considerada nos modelos de análise. Somente em anos recentes a literatura, em especial a literatura nacional, dedicou-se a analisar a atuação desses burocratas e sua relação com a provisão de políticas públicas (Howlett, 2011; Papi; Seidi; Santos, 2022; Pires, 2011; Oliveira; Abrucio, 2011).

Os BME, por realizarem a conexão entre o alto escalão e os implementadores em nível de rua, são imprescindíveis para que as políticas formuladas sejam colocadas em prática, mediante à 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).

Enquanto há um certo consenso sobre a importância da burocracia para a formulação e implementação de políticas públicas, observa-se que estudos dedicados a esse objetivo têm-se dedicado à análise da burocracia federal ou então, nos últimos anos, à interface entre burocracia de nível de rua e implementação de políticas públicas, enquanto estudos sobre burocracia de médio escalão ainda são incipientes (Cavalcante; Lotta; Pires, 2018; Fernandez; Guimarães, 2020; Lima; D’ascenzi, 2017; Lipsky, 2019; Lotta *et al.*, 2021, Papi; Seidi; Santos, 2022).

## 2.2 BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO

Enquanto estudos sobre burocracia e sobre diferentes níveis hierárquicos de organizações são amplamente difundidos, aqueles que versam sobre a burocracia de médio escalão ou de nível intermediário na administração pública são um fenômeno relativamente recente (Cavalcante; Lotta, 2015; Howlett, 2011; Lotta; Pires; Oliveira, 2014; Oliveira; Abrucio, 2018; Pires, 2011; Papi; Seidi; Santos, 2022; Pires, 2018).

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 por Pires (2018). De acordo com o autor,

os atores que ocupam o médio escalão da burocracia, assim como os tipos de conhecimento e trabalho que eles produzem, foram deixados sem uma identidade conceitual clara e sem um lugar definido nos estudos sobre organizações governamentais e produção de políticas (Pires, 2018, p. 187).

Em relação ao conceito, estudos apontam uma ambiguidade conceitual e a dificuldade em sua definição. Lotta, Pires e Oliveira (2014), em uma revisão da literatura nacional e internacional, consideram 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. Um exemplo são os limites fluidos entre os níveis nas novas configurações organizacionais, como aquelas que contemplam apoio matricial, processos por projetos e outras estruturas contemporâneas (Lotta; Pires; Oliveira, 2014).

Ainda que haja um certo consenso quanto ao conceito de BME, como estar no meio da estrutura hierárquica e ter um chefe e subordinados, Cavalcante, Lotta e Yamada afirmam que:

[...] cada contexto envolve realidades muito diferentes que determinam quem são os BME e o que eles na verdade fazem. Isso acontece porque, como as configurações organizacionais são bastante distintas umas das outras, nem sempre é claro o que é uma posição ‘intermediária’, conceito que varia consideravelmente de acordo com o contexto (Cavalcante; Lotta; Yamada, 2018b, p. 16).

Para entender melhor essa parcela da burocracia, os autores analisaram a BME do serviço público federal e criaram uma tipologia, que resultou em cinco grupos hierárquicos distintos. Ao considerar sua heterogeneidade, a tipologia foi elaborada a partir de quatro dimensões: perfil, trajetória profissional, vínculo com o trabalho e atuação. Nos resultados, identificaram cinco grupos: três grupos com uma elite interna, com maior influência, relacionamentos e atividades, distribuídos de forma hierarquizada; e dois grupos de base, distantes da elite, com menor qualificação e recursos.

De Oliveira, Lotta e Nunes (2019), ao analisarem o processo de implementação do Bolsa Família nos três níveis de governo sob a ótica dos burocratas de médio escalão, afirma 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” (De Oliveira; Lotta; Nunes, 2019, p. 461).

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

Em estudo que analisa a burocracia de médio escalão e diretores de escola, com foco em um novo olhar sobre o conceito, Oliveira e Abrucio (2018) identificam que a BME se encontra entre a elite política e a burocracia de nível de rua. Neste estudo, os autores visam a superar o entendimento de burocracia weberiano e gerencialista, a partir do entendimento de que a posição do corpo burocrático na estrutura decisória e de gestão constitui um fator relevante em cada situação. Especificamente, lançam o olhar para o aspecto relacional dos BME estudados, no caso os diretores de escolas.

No estudo em questão, os autores resgatam a popularidade dos estudos sobre burocracia, concentrados principalmente nos dois extremos da categoria: aqueles do alto escalão de governo e aqueles ligados à burocracia de nível de rua, conceituados por Lipsky (2019) em oposição aos estudos sobre a BME. Buscando conceituar a BME, estabelecem a diferenciação entre estes e os outros dois níveis da burocracia em relação à posição na hierarquia, autonomia do cargo em relação às diretrizes de atuação, ao vínculo com a organização e a autonomia na gestão de recursos públicos. Para tanto, elaboraram um quadro que se encontra reproduzido na Figura 1.

Figura 1 – Caracterização da burocracia de médio escalão, conforme Oliveira e Abrucio (2018)

**Caracterização da burocracia de médio escalão, em comparação com os demais níveis/  
categorias da burocracia pública**

Variáveis e presença ou ausência nos distintos níveis da burocracia pública	Alto escalão	Burocracia de médio escalão	Burocracia do nível da rua
Define diretrizes gerais do equipamento público	Sim	Não	Não
Coordena diversos equipamentos públicos ou programas concomitantemente	Sim	Não	Não
Sugere diretrizes gerais do equipamento público	Sim	Sim	Não
Indicado – em vez de concursado – para o cargo	Sim	Sim ou não (varia conforme a pasta/área/Unidade da Federação – UF)	Não <sup>1</sup>
Lida diretamente com recursos públicos	Sim	Sim	Não
Serve a apenas um equipamento público ou programa de política pública	Não	Sim	Sim
Encontra-se em contato direto com o público-alvo	Não	Sim ou não (varia conforme a atuação: se em serviço público ou na gestão de programas)	Sim
Relaciona-se diretamente com as categorias das extremidades da hierarquia burocrática	Não	Sim	Não

Nota: embora funcionários públicos concursados assumam, por vezes, funções distintas daquelas para as quais concorreram, assumindo momentaneamente cargos nomeados.

Fonte: Oliveira e Abrucio (2018).

De acordo com os autores, é possível identificar que os BME alternam sua atuação, podendo em alguns momentos comportar-se como alto escalão e em outras como nível de rua. Para os autores:

Se em determinadas questões se parece mais com o alto escalão – por exemplo, no que tange à autonomia para gerir recursos públicos –, em outros se assemelha àquela do nível da rua, especialmente em função do contato direto com o público-alvo da política pública que comanda (Oliveira; Abrucio, 2018, p. 213).

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.

### 3 METODOLOGIA

Trata-se de um estudo qualitativo, de caráter exploratório e descritivo, que utilizou dados da produção científica sobre a temática, publicada nas últimas décadas (1985-2023). O método de busca e organização dos dados será 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), busca mapear conceitos relacionados a uma área de pesquisa, neste caso a burocracia de médio escalão, bem como identificar lacunas na pesquisa sobre o tema.

Este método consiste em uma estrutura metodológica de seis etapas: identificação da questão de pesquisa, procura por estudos relevantes, seleção dos estudos, análise dos dados, relato dos resultados e validação dos resultados (Arksey; O'Malley, 2005; Levac; Colquhoun; O'Brien, 2010). Os principais aspectos metodológicos desta pesquisa, de acordo com o *framework* de Arksey e O'Malley, estão descritos no Quadro 1 e pormenorizados a seguir.

Quadro 1 – Aspectos metodológicos de cada etapa da pesquisa, conforme framework de Arksey e O'Malley (2005).

(continua)

<b>Etapa</b>	<b>Descrição</b>
1. Identificação da questão de pesquisa	Como a produção acadêmica internacional tem definido o conceito de burocracia de médio escalão? E como tem estabelecido a relação entre burocracia de médio escalão e o ciclo de políticas públicas?
2. Identificação dos estudos relevantes	Onde: Portal de Periódicos CAPES Período: 1985 até coleta dos dados Palavras-chave: <i>middle managers AND bureaucracy</i> <i>middle-level bureaucracy</i> <i>middle-level bureaucrats</i> <i>public administration AND middle-level bureaucracy AND mid level</i> <i>bureaucracy AND middle level</i> <i>burocrata de nível médio</i> <i>burocracia de nivel médio</i> <i>bureaucratie intermédiaire</i> Idioma: qualquer idioma
3. Seleção dos estudos	Acesso aberto e gratuito Revisado por pares Publicado após 1985 Tratar sobre burocracia de médio escalão da administração pública Responder a alguma das perguntas de pesquisa

Quadro 1 – Aspectos metodológicos de cada etapa da pesquisa, conforme framework de Arksey e O’Malley (2005).

<b>Etapa</b>	<b>Descrição</b>
4. Coleta de dados	Informações gerais dos artigos em planilha Excel Codificação dos dados em software NVivo
5. Compilação, resumo e relato dos resultados	Gráficos com visão geral dos achados Quadro com sistematização dos resultados conforme objetivos – análise temática. Relatório descritivo e analítico – TCC Conferência da metodologia mediante lista de verificação PRISMA-ScR
6. Apresentação dos resultados	Trabalho de Conclusão de Curso – TCC

(conclusão)

Fonte: adaptado de Arksey e O’Malley (2005).

Considerando que conceitos se modificam ao longo do tempo, optou-se por uma pesquisa de longo prazo, tendo como ponto de partida o estudo de Evans; Rueschemeyer; Skocpol (1985). Metodologicamente, as questões de pesquisa neste estudo são: *Como a produção acadêmica internacional tem definido o conceito de burocracia de médio escalão? E como tem estabelecido a relação entre burocracia de médio escalão e o ciclo de políticas públicas?*

A pesquisa foi realizada no mês de julho de 2023, mediante uma busca sistemática de artigos no Portal de Periódicos 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 pesquisa (campo e descritor) necessitavam ser ampliados em busca de uma pesquisa que realmente contemplasse o maior número de achados relacionados com o que se pretendia estudar: artigos que tratassem sobre burocracia de médio escalão, mesmo que de forma transversal.

Nesse sentido, 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-chaves *Public Administration* e *Bureaucracy* foram utilizadas em associação com outras utilizando o operador booleano “AND”. Visando a contemplar publicações em outras línguas que pudessem não estar contempladas nos descritores em inglês, também foi realizada busca com as palavras-chave *burocrata de nível médio*, *burocracia de nível médio* e *bureaucratie intermédiaire*.

Foi utilizado como critério de inclusão: 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 pesquisa e, posteriormente, após a leitura dos resumos. Em uma segunda fase, após a leitura integral do artigo, foram excluídos aqueles em que não foi possível identificar respostas a 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 (Quadro 2).

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 10 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 pela inclusão desses artigos no *corpus* deste estudo.

Quadro 2 – Número de artigos conforme campo e descritor de pesquisa

<b>Campo</b>	<b>Descritor 1</b>	<b>Boleano</b>	<b>Descritor 2</b>	<b>Resultado inicial</b>	<b>Resultado após filtro e resumo</b>	<b>Resultado após leitura do artigo</b>
<b>Assunto</b>	<i>Middle-level bureaucracy</i>	-	-	0	0	0
<b>Qualquer campo</b>	<i>Middle-level bureaucracy</i>	-	-	2	2	0
<b>Qualquer campo</b>	<i>Middle-level bureaucrats</i>	-	-	7	4	0
<b>Qualquer campo</b>	Burocrata de nível médio	-	-	2	1	1
<b>Qualquer campo</b>	<i>Public Administration</i>	<i>And</i>	<i>Middle Level</i>	75	11	0
<b>Qualquer campo</b>	<i>Bureaucracy</i>	<i>And</i>	<i>Middle Level</i>	48	17	8
<b>Qualquer campo</b>	<i>Bureaucracy</i>	<i>And</i>	<i>Mid Level</i>	46	23	11
<b>Total</b>				178	57	20
<b>Total de artigos após exclusões</b>						<b>20</b>

Fonte: elaborado pela autora.

Os artigos selecionados foram incluídos no software Nvivo, no qual passaram por um processo de classificação de acordo com o descritor de pesquisa utilizado e, posteriormente, codificados. Inicialmente, após a primeira leitura, os documentos foram codificados em dois

macrocódigos 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 BME, este era indicado por outros meios: ou pela escolha da amostra/população em estudo, ou pela descrição de atividades e funções exercidas.

A partir desta 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 conceito: nível organizacional, nível de burocracia e ciclo da política.

Os artigos também foram analisados e codificados em sua relação com a capacidade de prover políticas públicas nos casos apresentados. Considerando que a literatura sobre a interface burocracia e políticas públicas, ainda que não para este recorte específico da burocracia, difere da questão conceitual por estar amplamente pesquisada, a análise foi pautada somente nos resultados encontrados e apontados pelas pesquisas em estudo, excluídos aqueles derivados do referencial teórico.

A partir da análise dos trechos codificados e do encadeamento com o referencial teórico de burocracia e políticas públicas desta pesquisa, o material foi codificado inicialmente em um macrocódigo, denominado “Relação com PP”, e posteriormente codificado em três eixos distintos sub codificados: da capacidade burocrática, dividida entre “técnico-administrativo” e “político-relacional”; da atuação sobre os níveis do ciclo da política pública, identificados como “Tomada de decisão/Agenda”, “Formulação”, “Implementação” e “Monitoramento e Avaliação”; e, por fim, um eixo denominado de outras relações, dividido em “discrecionalidade” e “capacidades mobilizadas”.

Todas as informações obtidas com o material codificado foram analisadas pelo software Nvivo. Informações mais gerais sobre os artigos selecionados e sobre se respondiam às perguntas de pesquisa foram também incluídas em uma planilha de Excel com os seguintes dados: situação (incluído/não incluído na pesquisa), descritor 1, descritor 2, uso de operador booleano, ano de publicação, país de análise, idioma do artigo, periódico de publicação, área temática do periódico (conforme Capes 2022), título do artigo, autores, método utilizado pelo artigo, nível federativo de análise, nível de burocracia analisada, se responde pergunta sobre

conceito (sim/não), descrição do conceito, se empírico ou pelo referencial teórico, se responde pergunta sobre relação com o ciclo de PP.

As informações sistematizadas não foram testadas por outros pesquisadores, dada a peculiaridade desta pesquisa em específico, por ser um trabalho de conclusão de curso, exclusivamente executado por um único pesquisador, sob o acompanhamento de um professor orientador.

Os dados analisados foram organizados de forma a constituir este relatório, que foi submetido à verificação de acordo com as recomendações do PRISMA-Scr para relatórios de revisões sistemáticas e meta-análises para revisões de escopo (Lillie; Zarin; O'Brien; Colquhoun; Levac, 2018).

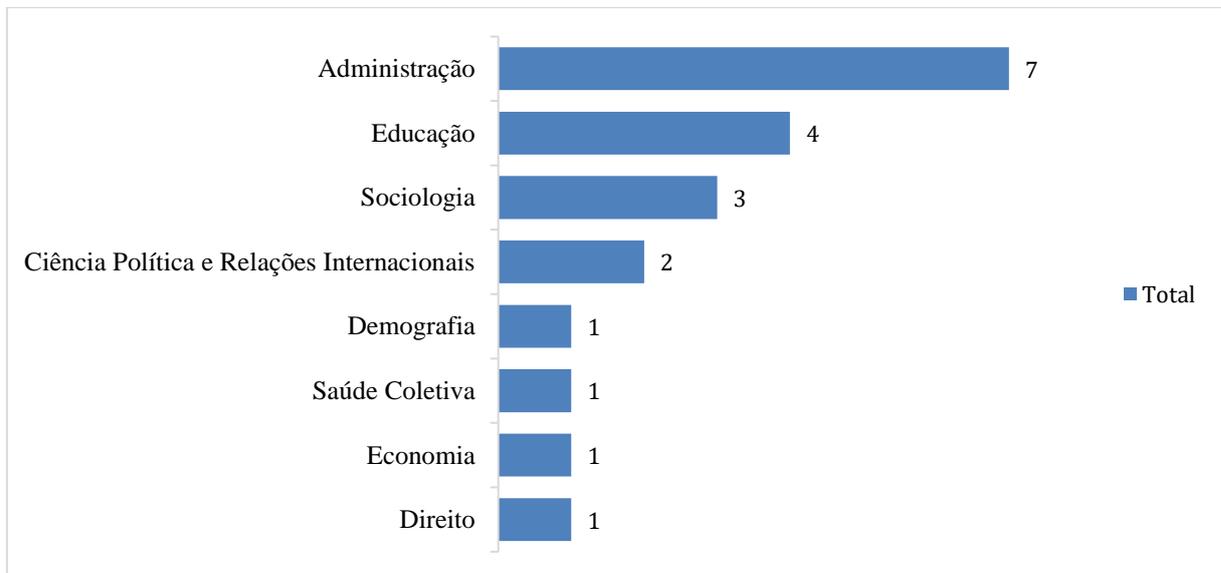
## 4 RESULTADOS

Após a aplicação dos critérios de exclusão, este estudo passou a contar com um *corpus* de 20 artigos que, de alguma forma, apresentavam subsídios para responder às questões de pesquisa deste estudo: conceito de burocracia de médio escalão e/ou relação entre burocracia de médio escalão e políticas públicas. Em grande parte (90%), os artigos encontrados não têm 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.

Os artigos tratavam sobre os seguintes temas: inter-relação entre atuação do burocrata e os documentos oficiais; política de educação; governo digital, burocracia e política partidária, capacidade relacional da burocracia, capacidade estatal e resistência burocrática, tipologia de burocracia de médio escalão, gênero no serviço público, burocracia na produção audiovisual, burocracia e migração, política de inclusão, burocracia representativa, discricionariedade, aborto, burocracia e participação política e implementação de políticas públicas.

Os achados da pesquisa foram classificados considerando a área de conhecimento do periódico de publicação, de acordo com a Capes (2022). Observa-se uma predominância de periódicos na área das ciências sociais e ciências sociais aplicadas, destacando-se as publicações em periódicos ligados à Administração Pública (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Número de artigos por área de conhecimento dos periódicos de publicação (n = 20)

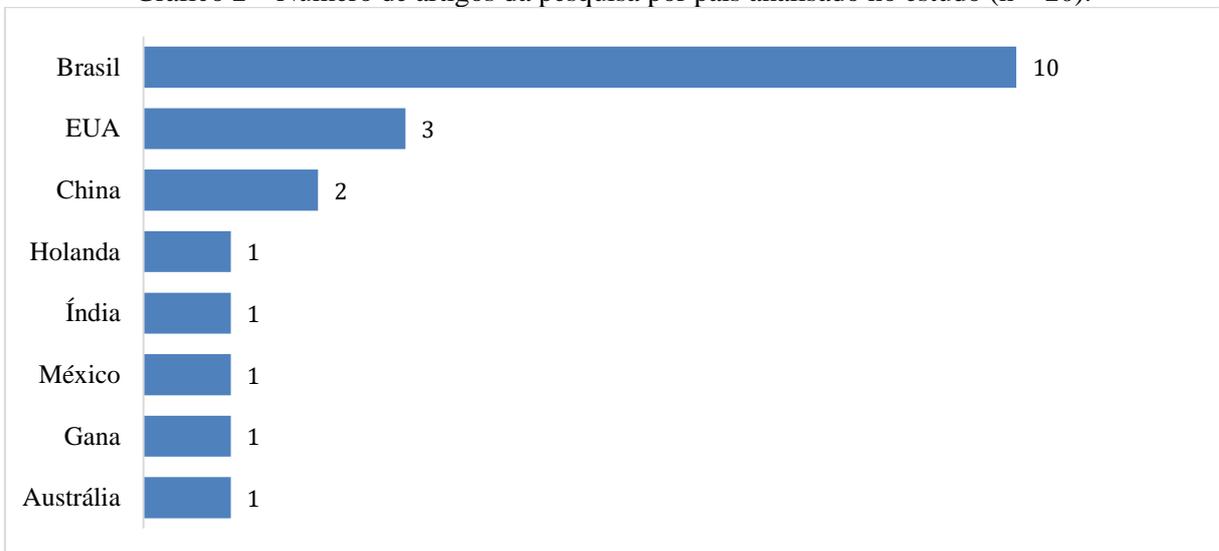


Fonte: elaborado pela autora.

O objetivo inicial deste estudo foi buscar o que a literatura internacional estava produzindo sobre burocracia de médio escalão em resposta às questões de pesquisa. Já durante a etapa de coleta de dados, observou-se que, ainda que se estivesse utilizando palavras-chave em inglês, a pesquisa retornava nos resultados também artigos brasileiros, publicados em periódicos nacionais, pois estes possuíam resumos em inglês ou também estavam disponíveis nesse idioma.

Considerando a importante contribuição dos estudos brasileiros, identificada logo na etapa de leitura dos resumos, optou-se por incluí-los no escopo desta pesquisa. Nesse sentido, a coleta de artigos resultou em 14 publicações em inglês (70%) e 6 publicações em português (30%). Observa-se a prevalência desses estudos brasileiros ao identificar qual o país de análise dos artigos encontrados; a metade dos artigos tinham como foco geográfico o Brasil (Gráfico 2).

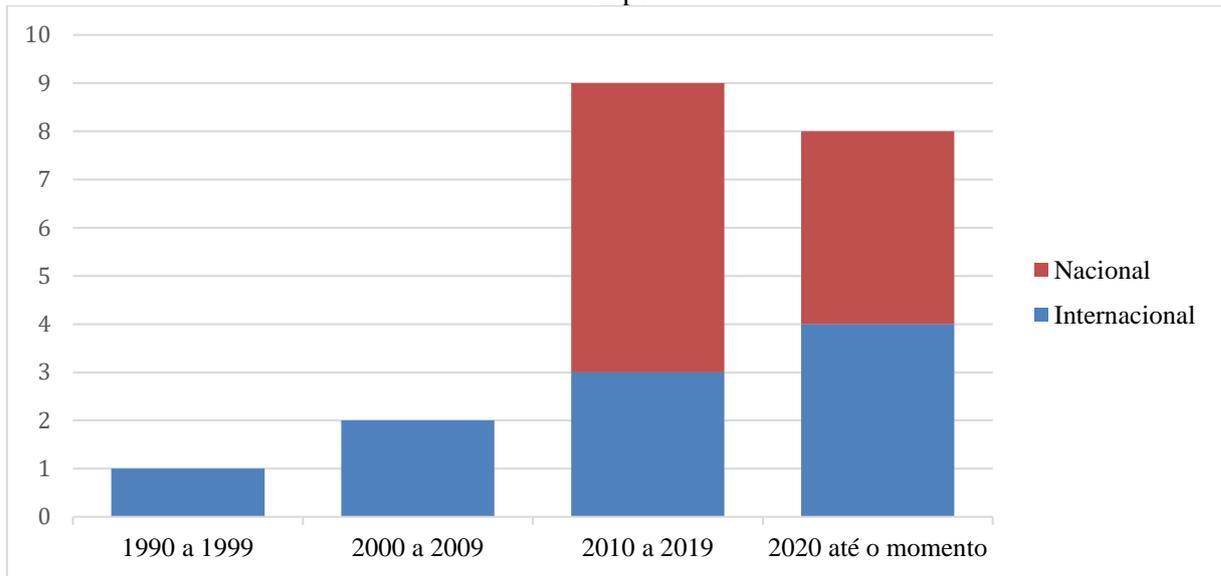
Gráfico 2 – Número de artigos da pesquisa por país analisado no estudo (n = 20).



Fonte: elaborado pela autora.

A análise do período de publicação dos artigos em estudo permite observar que a grande maioria dos artigos (85%) foi publicado nos últimos 13 anos, sendo 9 deles entre os anos de 2010 e 2019 e, somente de 2020 até o momento, mais 8 artigos. Outro aspecto relevante demonstrado no Gráfico 3 é a contribuição dos estudos brasileiros na última década, responsáveis pelo aumento abrupto destes, que vinham em um crescimento lento e incremental da literatura internacional.

Gráfico 3 – Número de artigos nacionais e internacionais, por período de publicação em faixas de tempo



Fonte: elabora pela autora.

Os achados parecem corroborar o que foi encontrado por Papi, Seidi e Santos (2022) em uma pesquisa de escopo sobre burocracia de médio escalão na literatura nacional em 2021, em que identificaram no estudo uma concentração de 75% das publicações entre os anos de 2018 e 2020. Observa-se que a última década no Brasil tem demonstrado um avanço nos estudos de capacidades estatais, bem como dos aspectos relacionados à burocracia e seus diferentes níveis.

A análise dos artigos selecionados demonstrou que 16 (80%) deles trataram de alguma forma sobre o conceito de BME, seja no referencial teórico ou na escolha dos indivíduos em estudo. Em relação à interface com políticas públicas, 19 (95%) artigos contemplaram uma análise sobre a atuação dos burocratas de médio escalão e alguma fase do ciclo das políticas. Ao considerar-se 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, se a relação era com os BMEs em nível federal, estadual/distrital ou municipal/local. Do total de estudos, 8 (40%) tratavam sobre burocracia em nível municipal ou local, 6 em nível federal (30%), 3 (15%) artigos com diferentes níveis federativos de burocracia, 2 (10%) sobre burocracia de entes estatais ou distritais e 1 (5%) em que não foi possível identificar.

#### 4.1 CONCEITOS DE BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO

A literatura analisada trabalhou com diferentes abordagens para identificar ou abordar 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 BME não foi conceituada 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, isso foi apresentado ou pela escolha da amostra/população de estudo, ou pelas funções/atividades exercidas, o que foi codificado como “conceito empírico”.

Em mais da metade dos artigos (n = 11) foi possível identificar o conceito de BME pelo referencial teórico utilizado pelos autores. Foram 17 referências, sendo os estudos de Pires os mais citados (Lotta; Pires; Oliveira, 2014, 2015; Pires, 2011, 2012, 2018), seguido de Lotta (Cavalcante; Lotta, 2015; Cavalcante; Lotta; Yamada, 2018a, 2018b; Lotta; Pavez, 2009; Lotta; Pires; Oliveira, 2014, 2015).

Outros autores foram utilizados como referencial teórico, em geral com uma referência para cada obra (Ancarani; Arcidiacono; Di Mauro; Giammanco, 2020; Bacharach; Lawler, 1980; Floyd; Wooldridge, 1992; Fuster, 2016; Hage, 1974; Hoyler; Campos, 2016; Oliveira; Abrucio, 2018; Parsons, 1960; Thomas; Linstead, 2002; Wooldridge *et al.*, 2008).

A partir da análise dos conceitos utilizados, foi possível identificar três eixos de norteavam a conceituação de burocracia de médio escalão: o *nível organizacional*, em que estes burocratas estavam situados dentro da estrutura hierárquica, geralmente relacionado à estrutura de cargos ou ao exercício de funções gerenciais; o *nível de burocracia*, situando os BME como todos aqueles situados entre os burocratas de alto e escalão e os burocratas de nível de rua; e a posição no *ciclo da política*, identificando-os com sua relação aos momentos do ciclo da política pública – em geral, formulação ou implementação.

Importante salientar que os três eixos não são autoexcludentes, podendo um mesmo autor conceituar BME utilizando componentes de um ou mais eixos codificados. Novato, Najberg e Lotta (2020) utilizam o conceito de Pires, Lotta e Oliviera (2018) ao afirmarem que “Os BMEs são atores que ocupam cargos intermediários na implementação das políticas, responsáveis pela gestão de equipes e pela interface entre o alto escalão e o nível de rua” (Novato, Najberg e Lotta, 2020, p. 417). Neste conceito, observamos as expressões: “cargos intermediários” e “responsáveis pela gestão de equipes”, que remetem à estrutura hierárquica organizacional; “implementação das políticas”, associada ao ciclo das políticas; e “interface

entre o alto escalão e o nível de rua”, que identifica um nível específico entre os níveis de burocracia.

Os conceitos associados ao nível organizacional foram identificados no referencial teórico de 8 artigos, sendo 4 deles de forma isolada, sem associação com os demais eixos. De forma geral, o referencial utilizado pelos autores conceitua que a BME é constituída por aqueles burocratas situados nos níveis intermediários da organização, ocupantes de cargos ou funções de chefia/gestão (Ancarani *et al.*, 2020 *apud* Santos e Schommer, 2023; Cavalcante; Lotta, 2015 *apud* Bravo; Alavarse, 2022; Cavalcante; Lotta, 2015 *apud* Cavalcante; Lotta; Yamada, 2018b; Floyd; Wooldridge, 1994 *apud* Robinson; Anderson; Walker, 2023; Parsons, 1960 *apud* Stevenson, 1990; Pires, 2011 *apud* Camargo; Carvalho, 2019; Pires *et al.*, 2018 *apud* Costa; Nascimento; Souza, 2023; Pires *et al.*, 2018 *apud* Novato; Najberg; Lotta, 2020).

Stevenson (1990), ao analisar o sistema de interações dos burocratas entre os diferentes níveis da organização, resgata a classificação de Parsons (1960) de distinção entre os níveis superior, médio e inferior de uma administração, para os diferentes níveis de burocracia. Para o autor, o alto escalão é constituído pelos diretores, chefes de departamento e todos aqueles funcionários que a eles se reportem; o médio escalão é constituído pelos chefes de divisão; e o nível inferior é constituído por todos os outros funcionários.

Cavalcante, Lotta e Yamada (2018a), na discussão do referencial teórico, incluem outra parcela da burocracia que eventualmente não é considerada: aqueles burocratas situados no nível intermediário da hierarquia organizacional e que não ocupam cargos de gestão. Nesse sentido, referem que a BME é constituída por indivíduos que ocupam posições intermediárias na estrutura organizacional e, ao apontar a insuficiência de estudos dedicados a essa parcela da burocracia, destacam a existência de burocratas sem cargos comissionados e que atuam nos bastidores, sem contato com os cidadãos (Cavalcante; Lotta; Yamada, 2018a; Hoyler; Campos, 2016).

A análise do conceito pelo eixo do nível de burocracia resultou em 8 artigos, sempre em associação com outros eixos, à exceção do artigo de Hoyler e Campos (2016) que apesar de utilizar como referencial unicamente o conceito de Lotta, Pires e Oliveira (2015) – de que a BME é o elo entre os outros dois níveis de burocracia, o alto e o nível de rua – para operacionalizar seu estudo apresenta a discussão sobre os burocratas que estão nesta posição e adequados ao conceito, mas que constituem o que consideram uma outra camada, já que não ocupam cargos de chefia. A essa camada da burocracia situada entre o médio escalão e o nível de rua, denominaram de *back-office*.

Nos demais estudos, o conceito de burocracia de médio escalão do referencial teórico

constitui-se o mesmo utilizado por Lotta, Pires e Oliveira (2015) de que se trata de uma camada intermediária que serve de elo entre o alto escalão e a burocracia de nível de rua, geralmente em associação com o nível organizacional ou o ciclo da política (Cavalcante; Lotta, 2015 *apud* Bravo; Alavarse, 2022; Cavalcante; Lotta, 2015 *apud* Cavalcante; Lotta; Yamada, 2018b; Oliveira; Abrucio, 2018 *apud* Costa; Nascimento; Souza, 2023; Cavalcante; Lotta; Yamada, 2018b *apud* Santos; Schommer, 2023; Pires, 2011 *apud* Camargo; Carvalho, 2019; Pires *et al.*, 2018 *apud* Novato; Najberg; Lotta, 2020; Wooldridge *et al.*, 2008 *apud* Agnihotri, 2022).

O conceito sob a ótica do ciclo de políticas públicas será analisado adiante, em tópico específico, unindo os achados relacionados ao conceito e a relação com políticas públicas, dada a proximidade intrínseca dos temas e dos achados.

#### **4.1.1 O Conceito pela Opção Empírica**

Os artigos que não apresentaram referencial teórico de conceituação da BME foram analisados de forma a identificar pela escolha metodológica qual foi o conceito empírico utilizado. Destes, foi possível identificar o conceito em 4 estudos (Carte, 2014; Foley; Cooper; Colley, 2022; Lopez; Silva, 2019; Zheng; Ai; Liu, 2017).

Por escolha metodológica, o conceito empírico utilizado pelos estudos com referencial teórico também foi analisado, de forma a identificar as escolhas metodológicas conceituais dos artigos desta pesquisa de forma unificada. Nesse sentido, outros 11 artigos foram identificados e analisados (Agnihotri, 2022; Camargo; Carvalho, 2019; Cavalcante; Lotta; Yamada, 2018a, 2018b; Costa; Nascimento; Souza, 2023; Holey; Campus, 2019; Mota, 2018; Novato; Najberg; Lotta, 2020; Robinson; Anderson; Walker, 2023; Santos; Schommer, 2023; Stevenson, 1990).

Dos 15 artigos em que foi identificada a conceituação empírica, em 14 (93,3%) os autores optaram por definições ligadas ao eixo de nível organizacional como gerentes e gestores intermediários, burocratas responsáveis por estruturas organizacionais e ocupantes de funções comissionadas (Agnihotri, 2022; Camargo; Carvalho, 2019; Cavalcante; Lotta; Yamada, 2018a, 2018b; Costa; Nascimento; Souza, 2023; Foley; Cooper; Colley, 2022; Holey; Campus, 2019; Lopez; Silva, 2019; Mota, 2018; Novato; Najberg; Lotta, 2020; Robinson; Anderson; Walker, 2023; Santos; Schommer, 2023; Stevenson, 1990; Zheng; Ai; Liu, 2017).

De forma diversa do encontrado nos conceitos do referencial teórico, na escolha empírica dos autores os conceitos atribuídos a mais de um eixo foram pouco prevalentes, sendo identificados em 4 dos artigos. No estudo de Novato, Najberg e Lotta (2020), em uma pesquisa realizada com BME de uma universidade pública federal, os autores consideraram que:

os BMEs consistiram nos pró-reitores, diretores de unidades acadêmicas e gestores com função gratificada. Estes são atores que ocupam uma posição intermediária entre os burocratas de alto escalão (reitor e vice-reitor) e os burocratas de rua (professores e técnicos administrativos que interagem diretamente com a comunidade ou organizam a operação dos serviços fornecidos) (Novato; Najberg; Lotta, 2020, p. 417).

Nesse caso, o conceito empírico contemplou dois eixos analíticos, o eixo do nível organizacional – “pró-reitores, diretores de unidades acadêmicas e gestores com função gratificada” – e do nível de burocracia – “atores que ocupam uma posição intermediária entre os burocratas de alto escalão [...] e os burocratas de rua” (Novato; Najberg; Lotta, 2020, p. 417). Importante salientar a interpretação dos conceitos utilizados pelos autores que, neste estudo, incluem a segunda linha hierárquica, os pró-reitores, como BME e excluem os técnico-administrativos, que operacionalizam os serviços, colocando-os como nível de rua.

Outro estudo que utilizou um conceito empírico diverso do referencial teórico, foi o de Hoyler e Campos (2019), os únicos a nomear uma parcela da burocracia já identificada, mas muito pouco estudada: os *back-office*. Uma importante contribuição na busca da conceituação da burocracia com potencial para proporcionar subsídios teóricos para futuras pesquisas empíricas.

#### **4.1.2 O Escopo do Conceito**

A análise dos artigos na busca pela opção conceitual utilizada resultou em dois grandes grupos: o conceito pelo referencial teórico utilizado e o conceito pelo pela utilização empírica do estudo. Os conceitos identificados foram então classificados em três eixos de análise: aqueles ligados ao nível de burocracia, como aqueles que situam o médio escalão entre o alto e o nível de rua; conceitos ligados ao nível organizacional, que identificam o BME pela posição na estrutura hierárquica e por ocupar cargos gerenciais e de coordenação; e, por fim, conceitos ligados ao ciclo da política ou função exercida na estrutura, como o conceito que afirma que são agentes que operacionalizam a implementação ou traduzem as estratégias (Quadro 3).

Quadro 3 – Artigos por conceito empírico, referencial teórico e eixo de análise (cinza – nível de burocracia, azul – nível organizacional e rosa – ciclo da política)

(continua)

Artigo	Conceito Empírico	Conceito Referencial Teórico	Autor do Referencial
A vida política dos documentos: notas sobre burocratas, políticas e papéis. (Hoyler; Campus, 2019)	Chefias de equipe e <i>back-office</i>	Elo entre BAE E BNR	Lotta; Pires; Oliveira (2015)
<i>Best person or best mix: how public sector managers understand the merit principle.</i> (Foley; Cooper; Colley, 2022)	Gerentes com no mínimo dois níveis acima na estrutura		
Burocracia de Médio Escalão e avaliação educacional, relações entre iniciativas do estado do Ceará e do Governo Federal (Bravo; Alavarse, 2022)		Elo entre BAE E BNR	Cavalcante; Lotta (2015); Pires (2012); Fuster (2016); Lotta; Pavez (2010)
		Posições intermediárias da estrutura hierárquica	
		Formulação das operações e dos processos de implementação	
Educação infantil e pandemia da Covid 19: ações dos burocratas de médio escalão na Baixada Fluminense (Costa; Nascimento; Souza, 2023)	Responsáveis pelas estruturas organizacionais (creches e escolas)	Elo entre BAE E BNR	Oliveira; Abrucio (2018); Pires (2018); Lotta; Pires; Oliveira, (2015)
	Gerentes, diretores, coordenadores e supervisores		
<i>El burócrata de nivel medio em la implementación de políticas públicas</i> (Novato; Najberg; Lotta, 2020)	Pró-reitores, diretores de unidades acadêmicas e gestores com FG	Cargos intermediários de implementação	Pires <i>et al.</i> (2018)
		Gestão de equipes	
		Elo entre BAE E BNR	
<i>Everyday Restriction Central american women and the state in the Mexico-Guatemala border city of Tapachula</i> (Carte, 2014)	Assistentes sociais, enfermeiros, agentes de imigração e educadores – implementação de políticas.		
<i>Exploring mid level bureaucracy, a tentative typology</i> (Cavalcante; Lotta; Yamada, 2018a)	DAS 1 a 5	Elo entre BAE e BNR	Pires (2015); Cavalcante; Lotta (2015)
Filiações partidárias e nomeações para cargos da burocracia federal (Lopez; Silva, 2019)	Cargos de direção e assessoramento superior – DAS 1 a 4		

Quadro 3 – Artigos por conceito empírico, referencial teórico e eixo de análise (cinza – nível de burocracia, azul – nível organizacional e rosa – ciclo da política)

(conclusão)

<i>Formal structure and networks of interaction within organizations</i> (Stevenson, 1990)	Chefes de divisão	Nível médio da administração	Parsons (1960); Bacharach; Lawler (1980)
Implementação de políticas públicas educacionais na perspectiva dos agentes burocráticos (Mota, 2018)	Diretores, Coordenadores Escolares e Gerentes Municipais que atuam no nível da Secretaria Municipal	Formulação das operações e processos de implementação	Lotta; Pavez (2009)
		Coordenação da implementação	
O direito à educação de alunos com deficiência, a gestão da política de educação inclusiva em escolas municipais segundo os agentes implementadores. (Camargo; Carvalho, 2019)	No âmbito da Secretaria Municipal de Educação	Elo entre alto escalão e nível de rua	Pires (2011)
	Agentes implementadores	Operacionalizar estratégias do alto escalão	
	Diretores e Coordenadores de Escolas	Gerentes, Dirigentes, Supervisores e agentes	
<i>Race in the Middle_ Exploring the Impacts of Managerial Differences on Organizational Performance</i> (Robinson; Anderson; Walker, 2023)	Diretores Escolares	Managers	Floyd; Wooldridge (1994)
<i>Relationships between Levels of Bureaucracy and their Effects on the Co-production of Public Health Services</i> (Santos; Schommer, 2023)	Diretores, Coordenadores, Gerentes e Assessores de unidades de saúde.	Posições intermediárias da estrutura hierárquica	Pires (2012); Ancarani; Arcidiacono; Di Mauro; Giammanco (2020); Cavalcante; Lotta e Yamada (2018)
		Elo entre BAE e BNR	
		Conectam a fase de desenho e a implementação	
<i>The Elastic Ceiling_ Gender and Professional Career in Chinese Courts</i> (Zheng; Ai; Liu, 2017)	Chefes de divisão e vice-chefes	-	-
<i>The mid-level bureaucrats' performance determinants of their activities and work relationships</i> (Cavalcante, Lotta e Yamada, 2018b)	DAS 1 ao 5	Posição intermediária na estrutura hierárquica	Cavalcante; Lotta (2015)
<i>Transfer preferences of bureaucrats and spatial disparities in local presence</i> (Agnihotri, 2022)	Gerentes das jurisdições locais da burocracia fundiária	Elo entre BAE e BNR	Wooldridge <i>et al.</i> (2008)
		Tradução de decisões dos BAE para o BNR	

Fonte: elaborado pela autora.

A análise do quadro 3 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.

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 relação ao eixo do ciclo das políticas, 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 BME e o ciclo de políticas públicas.

É possível identificar que, ainda que trabalhem com o mesmo referencial teórico, alguns estudos apresentam entendimentos conflitantes quanto à 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, Cooper e Colley (2022) entendem que os BME são gerentes que devem possuir no mínimo dois níveis acima de si, similar a 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. Identificando, nesse caso, 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), definindo como médio escalão os diretores, coordenadores e supervisores das unidades implementadoras, no caso, unidades de saúde.

A análise da frequência de termos associados ao conceito de BME no *corpus* da pesquisa (entre aqueles codificados para conceito), agrupados por palavras derivadas e excluídos os termos “burocracia”, “políticas” e “públicas”, permitiu identificar que ainda que o conceito mais frequente utilizado pelos autores tenha sido aquele relacionado ao nível organizacional, as duas palavras mais frequentes foram “alto” e “rua”, que se referem aos níveis de burocracia de alto escalão e nível de rua. Seguidas de “Pires”, autor bastante citado no referencial teórico e



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).

Um aspecto importante relacionado ao conceito de BME é que ainda que haja um consenso na utilização de um referencial teórico que identifica esses burocratas como agentes que atuam na gestão da implementação de políticas públicas, diversos estudos indicaram a atuação destes em outras etapas do ciclo das políticas: 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).

Os mesmos autores, em outro trecho do artigo, identificam que:

A evidência empírica sugere que BME tendem a ser mais conectados e atuar em mais atividades enquanto ocupam cargos mais elevados preenchidos por nomeação, possuem um nível de escolaridade maior e capacidade de **influenciar os processos de decisão**, além de trabalhar diretamente com a **formulação de políticas**, especialmente políticas sociais (Cavalcante, Lotta; Yamada, 2018b, p. 28, grifo nosso).

A análise dessa situação pode seguir dois caminhos distintos não excludentes entre si: os estudos, principalmente os brasileiros, foram predominantemente realizados com a burocracia em nível federal, na qual os processos e políticas possuem uma característica mais bem mapeada e institucionalizada, além de distantes da implementação; e/ou as situações em que os BME estariam envolvidos com as demais etapas do ciclo são pouco frequentes e não configurariam uma caracterização conceitual. A discussão a seguir visa a contribuir com o escopo dessa interface entre burocracia de médio escalão e o ciclo de políticas públicas.

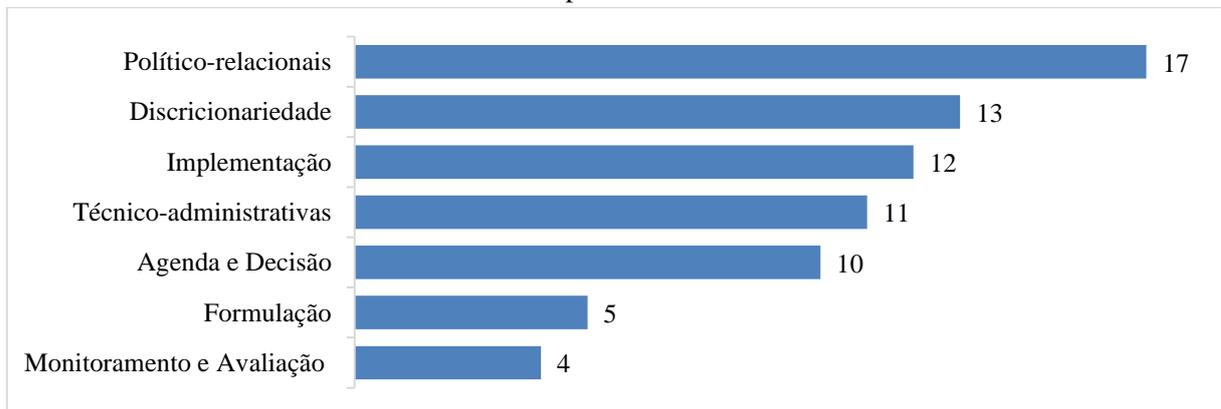
Os estudos dessa pesquisa foram analisados e codificados em sua relação com a capacidade de prover políticas públicas nos casos apresentados, mediante a identificação de trechos que tratassem sobre a relação entre BME e ciclo da política pública. Considerando que

a literatura sobre a interface burocracia e políticas públicas difere do que foi encontrado na análise do conceito de BME, por ser amplamente pesquisada, a análise deste capítulo está pautada somente nos resultados encontrados e apontados pelas pesquisas em estudo, excluídos aqueles derivados do referencial teórico dos artigos.

A partir da análise dos trechos codificados, o material foi codificado inicialmente em um macro código, denominado “Relação com PP”. Posteriormente, foi codificado em três eixos distintos subcodificados: da *capacidade burocrática*, dividida entre “técnico-administrativo” e “político-relacional”; da atuação sobre os níveis do *ciclo da política pública*, identificados como “Tomada de Decisão/Agenda”, “Formulação”, “Implementação” e “Monitoramento e Avaliação”; e, por fim, um eixo denominado de “Discrecionarietàade”.

Do *corpus* deste trabalho, 19 artigos (95%) apresentaram algum tipo de relação entre a burocracia de médio escalão e as políticas públicas. Destes, em 17 artigos (85%) foram identificadas informações sobre aspectos político-relacionais; em 11 (55%), aspectos técnico-administrativos; em 10 (50%), agenda e tomada de decisão; em 5 (25%), processo de formulação de políticas, em 12 (60%), processo de implementação de políticas, em 4 (20%), monitoramento e avaliação e em 13 artigos (65%) foi possível identificar fatores ligados à discrecionarietàade do BME (Gráfico 4).

Gráfico 4 – Número de artigos por subcategorias dos eixos de análise da relação com políticas públicas



Fonte: elaborado pela autora.

A análise do material obtido permite identificar uma grande 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 às

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 desta pesquisa estão em acordo com o que trata a literatura sobre o tema, que destaca 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, informações e 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 burocratas de médio escalão pode facilitar ou prejudicar implementação da coprodução e o alcance de objetivos, pois “o foco político dos burocratas de alto e médio escalão e o conflito com atores externos (oposição política) levam os burocratas de nível de rua que inicialmente tentaram desenvolver espaços de diálogo com a comunidade a desistir” (Santos; Schommer, 2023, p. 9).

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 que 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). Em relação às novas formas de atuação do poder público, salientam que:

Hoje em dia esses aspectos tornam-se ainda mais estratégicos, considerando que, sob a “Era de governança”, os BME sejam solicitados não só a melhorar suas respectivas atuações dentro da organização pública, mas também para desenvolver habilidades que lidem com as novas tendências de redes, parcerias, colaborações e participação social (Cavalcante; Lotta; Yamada, 2018b, p. 28).

Estes e outros autores indicam que a localização dos BME e a característica relacional no eixo vertical (superiores e subordinados) e horizontal (pares) os permite manter um controle do fluxo de informações importantes, interagindo com a dinâmica setorial do nível de rua e com os processos decisórios do alto escalão (Cavalcante; Lotta; Yamada, 2018b; Mota, 2018; Pires, 2015; Stevenson, 1990; Robinson; Anderson; Walker, 2023).

A proximidade com o alto escalão, o controle estratégico do fluxo de informações e as novas configurações da administração pública são fatores que interagem e passaram a permitir que os BME tenham atribuições e influência sobre a agenda, a tomada de decisão e nos processos organizacionais, espaços que se presumiam exclusivos do alto escalão (Bravo; Alavarse, 2022; Cavalcante; Lotta; Yamada, 2018a, 2018b; Hoyler; Campos, 2019; Novato; Najberg; Lotta, 2020).

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. Os autores, inclusive, afirmam que influenciar decisões é um aspecto central da atuação dos burocratas de médio escalão.

Em relação à etapa de implementação, esta é a que 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 forma geral, os artigos deste estudo identificaram nessa fase aspectos descritos no referencial teórico: competências técnico-administrativas, político-relacionais e discricionariedade.

Observa-se que os estudos desta pesquisa não apresentaram subsídios significativos quanto à análise das competências técnico-administrativas, dado que em grande parte, os trechos codificados para essa questão estavam principalmente relacionados com a discricionariedade dos agentes nas diferentes fases. Contudo, é possível apontar algumas contribuições importantes, principalmente aquelas ligadas a aspectos gerenciais, condizentes com a literatura, que aponta que o uso estratégico de BME tem influência positiva no desempenho organizacional para o cumprimento de metas, eficiência operacional e desempenho financeiro (Floyd; Wooldridge, 1992).

Hoyler e Campos (2019), ao estudarem os efeitos de documentos sobre a atuação dos burocratas de médio escalão e os *back-office*, um tema inovador e com resultados relevantes, afirmam que enquanto no alto escalão predominam as preocupações com os aspectos políticos de sustentação de uma política e no nível de rua com as questões relacionadas com as interações com o público beneficiário da política, no médio escalão há uma interação com os documentos produzidos no fazer cotidiano, como uma atividade que permite a formulação e implementação de políticas públicas.

Ao resgatar o que foi apontado por Huising e Silbey (2011), de que os burocratas de médio escalão 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 essa parcela da burocracia reduzem 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 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. Também são responsabilizados pelo desempenho da política pública educacional, ou seja, pelo desempenho escolar.

Ainda sobre a política de educação, Costa, Nascimento e Souza (2023) mapearam as ações de alguns municípios para a educação infantil durante a pandemia de Covid-19, pela ótica de burocratas de médio escalão responsáveis pela gestão municipal da educação infantil. Neste estudo, os autores identificaram que:

As coordenadoras de educação infantil assumem um papel importante dentro da burocracia das políticas públicas, pois gerenciam os diretores das instituições de forma direta, criam mecanismos para gerenciar os professores de forma indireta e, além de possuírem grande conhecimento das redes e da realidade das escolas, são definidoras de prioridades e incentivos para a execução das políticas, sendo responsáveis pela realização de treinamentos e melhoria da comunicação entre os funcionários das instituições [...] contribuem para a implementação das políticas ao se certificarem de que seus subordinados se comprometem e se identificam com os objetivos da organização e da política em que estão envolvidos (Costa; Nascimento; Souza 2023, p. 6).

Entende-se que os papéis de gestor dos BME estejam bem definidos na literatura, contudo o aspecto que se identifica é que estes também aparecem, em alguns momentos, como implementadores em contato com o público-alvo da política, características que definem outro nível de burocracia, o nível de rua (Camargo; Carvalho, 2019).

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. Neste estudo, os artigos de Camargo e Carvalho (2019) e de Carte (2014) contribuem com dados empíricos para a 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 os de nível de rua que atuam nas escolas. Contudo, 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**. Sua atuação no nível de rua ocorre principalmente no atendimento das famílias dos alunos com deficiência e parece estar também relacionada à ausência de profissionais no centro para desempenhar funções específicas [...] (Camargo; Carvalho, 2019, p. 625, grifo nosso).

Em um estudo que analisa as experiências de mulheres imigrantes que vivem em uma cidade na fronteira entre o México e Guatemala, Carte (2014) faz uma etnografia das interações cotidianas entre essas mulheres e os burocratas de nível de rua e de médio escalão das diferentes políticas, em geral políticas sociais, que as imigrantes tentam acessar. Descreve que essas interações, em geral, acontecem de forma confusa e com um cotidiano de microagressões, denominadas pela autora de *everyday restriction* ou “restrições cotidianas”, que se não 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. Como no trecho em que afirma que:

Fui pessoalmente ao INM para verificar essa informação e conversei com um agente de nível médio que estava de plantão na época. Ele relatou que, desde que o novo delegado assumiu o cargo, essa não era mais uma opção e que ele não previa novas campanhas no futuro, mesmo que tenham se tornado uma ocorrência anual sob delegados anteriores. Isso destaca a discricionariedade que os funcionários individuais podem ter na implementação de políticas (Carte, 2014, p. 134, tradução nossa).

Durante a implementação também estão presentes os aspectos relacionados à capacidade burocrática político-relacional identificada nas fases de agenda e tomada de decisão e descritos anteriormente na apresentação dos resultados específicos desse eixo. Estão ligados tanto às competências necessárias para a execução das atividades gerenciais, em relações

verticais, quanto àquelas relacionadas à necessidade de articulações intersetoriais e com agentes externos, atuantes no processo de implementação.

Por fim, 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 à implementação da política de acordo com o plano. Contudo, esse papel também pode ser exercido como 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, motivados por crenças e valores, também a posição discricionária do BME em apoiar ou não a implementação da política influencia em sua execução.

Nesses casos, o BME pode atuar como um agente de restrição à discricionariedade do burocrata de nível de rua ou como ele próprio um ponto de resistência à implementação efetiva de uma política pública. Aniteye e Mayhew apontam que:

A teoria original de Lipsky coloca grande ênfase em como os provedores têm um grau significativo de poder para decidir como uma política deve ser implementada na prática, tornando-se assim de fato formuladores de políticas. Mostramos que, de fato, esse "poder" pessoal dos provedores de linha de frente é (muitas vezes altamente) limitado pelas hierarquias organizacionais, incluindo as ações dos gerentes de nível médio. Por exemplo, vários médicos que queriam oferecer serviços de aborto seguro disseram que foram impedidos de fazê-lo abertamente por seus superiores. Isso explica em parte as práticas clandestinas dos médicos descritas acima. O único médico em nossa amostra que prestou serviços abertamente tinha um bom entendimento da situação legal e teve muitos problemas para documentar o que foi feito em caso de litígio, uma vez que o apoio de seus superiores não estava garantido (Aniteye; Mayhew, 2013, p. 11, tradução nossa).

A discricionariedade dos burocratas foi o segundo tema mais frequente no *corpus* desta pesquisa, presente em 13 artigos (65%). A discricionariedade 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 o BMEs 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 Guanghai (2009), ao analisar as questões sociais e organizacionais do e-governo na China, debatendo o envolvimento dos BME na mudança organizacional e afirma 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 burocratas de médio escalão colocam-se 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.

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, 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.

Nesse sentido, ao deparar-se com situações não previstas, os BME mobilizam recursos discricionários para sua solução, conforme destacado:

Confrontados com a complexidade e os detalhes avassaladores das situações cotidianas de trabalho, os administradores precisam transformar as descrições parciais de tais situações, conforme exemplificadas em regras e procedimentos formais, em práticas concretas, atividades práticas com resultados aceitáveis e previsíveis (Wagenaar, 2004, p. 651, tradução nossa).

Em uma análise do programa de televisão norte-americano *Parks and Recreation*, Randell-Moon e Randell (2020), destacam que o programa parece seguir um conceito implícito de um padrão norte-americano de burocracia descentralizada e com um considerável grau de autonomia gerencial. Nesse sentido, avaliam diferentes episódios em que uma personagem da série identificada como uma *middle manager*, ou seja, uma burocrata de médio escalão, utiliza-se de diferentes estratégias criativas e bricolagem para negociar e resolver demandas coletivas que chegam à administração pública (no caso, o departamento de praças e parques).

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).

Por fim, observou-se que duas etapas do ciclo de políticas públicas foram parcamente debatidas nos artigos desta pesquisa: a formulação e o monitoramento e avaliação. A formulação, etapa importante do ciclo de políticas públicas e diretamente relacionada com os processos de agenda e tomada de decisão, foi citada em poucos artigos, muitas vezes de forma genérica ou ligada à tomada de decisão (Freire; Viana; Palotti, 2015; Pires; Lotta; Oliveira, 2018).

Para alguns autores, a formulação foi entendida como uma etapa sob responsabilidade da burocracia de médio escalão, como pode ser observado em De Oliveira, Lotta e Nunes (2019), os quais 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.” (De Oliveira; Lotta; Nunes, 2019, p. 461). Contudo, alguns estudos consideram que essa é uma etapa sobre responsabilidade do alto escalão, cabendo aos BMEs o processo de operacionalização e coordenação dos processos de implementação (Bravo; Alavarse, 2022; Costa; Nascimento; Souza, 2019; Mota, 2018).

Nesse sentido, duas situações colocam-se: 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.

No mesmo sentido, nesta pesquisa, observou-se a parca contribuição dos achados para a interface entre a BME e sua atuação na fase de monitoramento e avaliação (M&A) de políticas públicas. O tema foi citado em 4 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 monitoramento da implementação.

Mota (2018, p. 699) cita de forma mais direta a atuação do BME analisado em seu estudo, 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”.

De forma similar a discussão feita sobre os BME e a formulação de políticas públicas, questiona-se: quem faz monitoramento e avaliação na administração pública, senão os BME? E se são estes que o fazem, fica a suspeita de que a interface entre BME e M&A não tem sido foco de análise por parte das pesquisas, já que se sabe que estudos sobre M&A constituem-se um campo consolidado de pesquisa (Cardoso Junior; Cunha, 2015; Ceneviva; Farah, 2012; Jannuzzi, 2002; Lassance, 2022, 2023; Rossi; Lipsey; Freeman, 2004; Weiss, 1978).

## 5 CONCLUSÕES

Este estudo buscou entender como a produção acadêmica internacional tem definido o conceito de burocracia de médio escalão e descrito a associação entre esta e o ciclo das políticas públicas. Os dados foram coletados a partir da busca por palavras-chave (em inglês, espanhol e francês) no Portal de Periódicos Capes, que resultou tanto em artigos internacionais quanto nacionais. Dado o número de artigos brasileiros (50%) e sua relevante contribuição identificada na leitura dos resumos, optou-se por incluí-los no *corpus* da pesquisa.

Para análise conceitual dos artigos, os achados foram avaliados em busca dos conceitos empíricos e do referencial teórico utilizado pelos autores. Para a análise da interface com as políticas públicas, o conteúdo dos artigos foi analisado em duas dimensões: pelas capacidades burocráticas, técnico-administrativas e político-relacionais e pela atuação nas diferentes fases do ciclo. Complementando essas dimensões, este estudo abordou os achados sobre a discricionariedade dos burocratas de médio escalão na relação com as 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 (alto/médio/nível de rua), ao nível organizacional (posição na estrutura hierárquica e ocupação de cargos gerenciais) e ao ciclo de políticas públicas (operacionalização da implementação, etc.).

O conceito mais frequente utilizado pelos autores, principalmente para operacionalização empírica, foi aquele relacionado à posição do burocrata no nível hierárquico organizacional, ou seja, burocratas de médio escalão 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 burocrata de médio escalão é aquele que se situa entre o alto escalão e o nível de rua. De forma geral, esse 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. Como exemplificado no corpo deste trabalho, enquanto um artigo (Novato; Najberg; Lotta, 2020) incluiu gestores que estão apenas um nível abaixo do dirigente máximo da organização, outro (Foley; Cooper; Colley, 2022) considera que os BME são gerentes que

devem possuir no mínimo dois níveis acima de si. Enquanto Stevenson (1990), exclui do médio escalão todos os diretores e chefes de departamento e quaisquer agentes que atuem diretamente com eles, considerando-os como alto escalão.

Considera-se que neste estudo os achados condizem com os resultados encontrados por Papi, Seidi e Santos (2022) ao analisarem a literatura nacional sobre BME. De forma geral, o conceito de BME estabelece-se como aqueles burocratas situados na camada intermediária de uma organização que atua como elo entre o alto escalão e os burocratas de nível de rua.

Diante da heterogeneidade que caracteriza a burocracia, das diversas tentativas de caracterização ou tipologia dessa parcela importante da burocracia, permanecem algumas perguntas sem respostas.

Se os burocratas de médio escalão são todos aqueles que estão nos níveis intermediários da burocracia, por que os estudos empíricos, de forma geral, contemplam apenas aqueles que exercem funções de gerenciamento e gestão? Se o BME é o único agente que lida com as categorias extremas da burocracia, tanto o alto escalão quanto o nível de rua, como se caracteriza a burocracia intermediária em organizações que possuem múltiplos níveis hierárquicos, que separam o nível meio dos dois extremos?

Se os burocratas de médio escalão são os gerentes, diretores e coordenadores intermediários, quem são aqueles que atuam nos níveis intermediários e não possuem cargos gerenciais e coordenação, mas também não atuam na atividade-fim em contato com o público?

Destaca-se, contudo, a contribuição trazida por Hoyler e Campos (2019) para esta última questão, que ao operacionalizar o estudo empírico, dividem a burocracia em quatro categorias: alto escalão, médio escalão, *back office* e nível de rua. Nesse estudo, os autores dividem o que para os demais constitui o nível de médio escalão, criando uma subcategoria, que separa aqueles que atuam em funções gerenciais (nomeados como médio escalão) daqueles que atuam nos níveis intermediários, mas sem ocupar funções, os *back office*.

A análise da BME em sua interface com as políticas públicas, em especial com o ciclo das políticas, também permitiu identificar consensos e dissensos. Uma primeira questão encontra-se ainda na análise do conceito de BME em sua interface com o ciclo das políticas públicas. De forma geral, os autores apontaram que estes atuam como elo entre o alto escalão e o nível de rua, na gestão da implementação das políticas ou na formulação das operações e processos de implementação.

Contudo, a análise da atuação desses burocratas nas diferentes fases do ciclo de políticas públicas permitiu identificar sua atuação em várias etapas, como a definição da agenda, a

tomada de decisão e, inclusive, na implementação final. Aspectos que não aparecem associados ao conceito.

Observou-se nos achados desta pesquisa uma relevante preocupação dos estudos com os aspectos político-relacionais da burocracia, principalmente os relacionais, por tratar-se de uma parcela que atua como elo intermediário na estrutura e pelos relacionamentos que se fazem necessários para operacionalizar os processos e informações das organizações. Esses achados foram identificados também nas diferentes fases do ciclo de políticas públicas.

Outro resultado relevante foi a frequência de apontamentos que indicavam a discricionariedade dos burocratas de médio escalão, atuando tanto em aspectos relacionados às competências burocráticas quanto nas diferentes fases do ciclo das políticas. Essa discricionariedade foi identificada em duas dimensões: como fator de resistência à implementação ou 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 citado por poucos artigos e que 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 (Mota, 2018; Lotta; Pavez, 2019; Bravo; Alvarse, 2022; Costa; Nascimento; Souza, 2019), outros utilizaram-se do entendimento de que os BME formulam políticas públicas (Cavalcante; Lotta; Yamada, 2018b; Hoyler; Campos, 2019).

Experiência prévia da autora desta pesquisa, incluindo experiências pessoais como burocrata de médio escalão, indicam a participação ativa dos BME no processo de proposição e formulação de políticas públicas, principalmente aquelas em âmbito local ou que necessitam de adaptações à realidade municipal ou organizacional. Nesse sentido, este estudo não apresentou contribuições para avançar no tema, mas traz mais um questionamento: 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 apresenta-se como uma lacuna e um campo aberto de pesquisa.

Na análise da atuação do BME nas fases do ciclo das políticas públicas, destacou-se uma que não apresentou consensos nem dissensos: o monitoramento e avaliação. Citada em poucos estudos, não houve aprofundamento sobre a atuação desses burocratas nessa fase. Assim como a formulação de políticas públicas, observa-se que se trata 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 esta pesquisadora,

por experiências prévias, tem 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 que indicam a necessidade de adequação e comparação em estudos futuros. A primeira limitação identificada é pela escolha das palavras-chave de pesquisa, selecionadas de forma a direcionar a coleta de dados para resultados que tratassem efetivamente sobre *middle level managers* da administração pública. Nesse sentido, essa palavra-chave em específico, por resultar em mais de 500 artigos, só foi pesquisada com o operador booleano AND e a palavra *bureaucracy*.

É possível que artigos importantes sobre o tema da burocracia de médio escalão da literatura internacional não tenham sido incluídos neste estudo devido a escolha metodológica acima referida, o que resultou na alteração de rumo deste trabalho, que passou a incluir os resultados dos artigos brasileiros. 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 que 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 BME e as diferentes fases do ciclo de políticas públicas, em especial a formulação e o monitoramento e avaliação. Recomenda-se, também, operacionalizar outras formas de abordar a caracterização dessa parcela importante da burocracia, identificando padrões dentro da heterogeneidade que a constitui nos diferentes níveis federativos, nas fases do ciclo da política e entre as políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

- ABERBACH, J. D.; PUTNAM, R. D.; ROCKMAN, B. A.; ANTON, T. J.; ELDERSVELD, S. J.; INGLEHART, R. **Bureaucrats and Politicians in Western Democracies**. Cambridge: Harvard University Press, 1981.
- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; DE OLIVEIRA, V. E. (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: Intersecções analíticas**. Brasília: IPEA; ENAP. 2018. p. 23-57.
- AGNIHOTRI, A. Transfer preferences of bureaucrats and spatial disparities in local state presence. **World Development**, [s. l.], n. 159, p. 1-18, 2022.
- AMORIN NETO, O.; MALAMUD, A. What determines foreign policy in Latin America? Systemic versus domestic factors in Argentina, Brazil, and Mexico, 1946-2008. **Latin American Politics and Society**, [s. l.], p. 1-27, 2015. Disponível em: [https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/20443/1/ICS\\_AMalamud\\_What\\_ARI\\_OF.pdf](https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/20443/1/ICS_AMalamud_What_ARI_OF.pdf). Acesso em: 20 jun. 2023.
- ANCARANI, A; ARCIDIACONO, F.; DI MAURO, C.; GIAMMANCO, M. D. Promoting work engagement in public administration: the role of middle managers' leadership. **Public Management Review**, Reino Unido, v. 8, n. 23, 2020.
- ANITEYE, P.; MAYHEW, S. H. Shaping legal abortion provision in Ghana: using policy theory to understand provider-related obstacles to policy implementation. **Health Research Policy and Systems**, [s. l.], p. 1-14, 2013. Disponível em: <https://health-policy-systems.biomedcentral.com/articles/10.1186/1478-4505-11-23>. Acesso em: 9 out. 2023.
- ARKSEY, H.; O'MALLEY, L. Scoping studies: towards a methodological framework. **International Journal of Social Research Methodology**, [s. l.], v. 8, n. 1, p. 19-32, 2005. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/1364557032000119616?needAccess=true>. Acesso em: 9 out. 2023.
- BACHARACH, S. B.; LAWLER, E. J. **Power and Politics in Organizations**. San Francisco: Jossey-Bass, 1980.
- BERSCH, K.; PRAÇA, S.; TAYLOR, M. M. State capacity, bureaucratic politicization, and corruption in the Brazilian state. **Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions**, [s. l.], v. 30, n. 1, p. 105-124, Jan. 2017. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/23721/000396409100013.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 9 out. 2023.
- BICHIR, R.; SIMONI JUNIOR, S.; PEREIRA, G. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação: o caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [s. l.], v. 35, 2020.

BRAVO, M. H. A.; ALAVARSE, O. M. 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**, São Paulo, v. 17, n. 3, p. 2158-2176, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcso/a/c87HNnL8R5YNM95RpBVP7tN/>. Acesso em: 9 out. 2023.

BRESSER PEREIRA, L. C. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, [s. l.], v. 49, n. 1, p. p. 5-42, 2014. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/360>. Acesso em: 28 maio 2023.

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

BROOKE, N.; SOARES, J. F. (org). **Pesquisa em eficácia escolar: origens e trajetórias**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008.

CAMARGO, F. P.; CARVALHO, C. P. 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**, Bauru, v. 25, n. 4, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbee/a/XRCWL7VZfdx9LvWK4CVQKnN/?lang=pt>. Acesso em: 9 out. 2023.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. Tabela de áreas de conhecimento/avaliação, **Gov. br**, Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/avaliacao/instrumentos/documentos-de-apoio-1>. Acesso em: 10 jul. 2023.

CARDOSO JUNIOR, J. C.; CUNHA, A. S. (org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015.

CARTE, L. Everyday restriction: central american women and the state in the Mexico-Guatemala border city of Tapachula. **International Migration Review**, [s. l.], v. 48, n. 1, 2014. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/24542839>. Acesso em: 9 out. 2023.

CAVALCANTE, S.; LOTTA, G. S. (org.). **Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: Enap, 2015.

CAVALCANTE, S.; LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C. Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; DE OLIVEIRA, V. E. (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: Intersecções analíticas**. Brasília: IPEA; ENAP. 2018. p. 227-246.

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G.; YAMADA, E. Exploring mid-level bureaucracy, a tentative typology. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, DF, n. 26, p. 187-222, 2018a.

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G.; YAMADA, E. O desempenho dos burocratas de médio escalão: determinantes do relacionamento e das suas atividades. **Cadernos EBAPE**, [s. l.], v. 1, n.16, p. 14-34. 2018b. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/49175/o->

desempenho-dos-burocratas-de-medio-escala--determinantes-do-relacionamento-e-das-suas-atividades. Acesso em: 9 out. 2023.

CENEVIVA, R.; FARAH, M. F. S. Avaliação, informação e responsabilização no setor público. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 46, p. 993-1016. 2012. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/7121>. Acesso em: 9 out. 2023.

CINGOLANI, L. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. UNU-Merit **Working paper Series**, [s. l.], n. 53, p. 1-52, 2013. Disponível em: <https://cris.maastrichtuniversity.nl/ws/portalfiles/portal/978997/guid-25cb727f-2280-41f0-a1da-ecf3ac48230f-ASSET1.0.pdf>. Acesso em: 9 out. 2023.

COOPER, R.; BAIRD, M. "Bringing the "right to request" flexible working arrangements to life: from policies to practices". **Employee Relations**, [s. l.], v. 37, n. 5, p. 568-581, 2015.

COSTA, V. M. F. Sistema de governo e administração pública no Brasil. In: ANDRADE, R. C.; JACCOUD, L. **Estrutura e organização do poder executivo**. Brasília: ENAP; CEDEC, 1993.

COSTA, R. P. N.; NASCIMENTO, A. M. N.; SOUZA, M. P. C. 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: 9 out. 2023.

CURIE, G.; PROCTER, S. J. The antecedentes of middle managers' strategic contribution: the case of a professional bureaucracy. **Journal of Management Studies**, [s. l.], v. 42, n. 7, p.1325-1356, 2005. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1467-6486.2005.00546.x>. Acesso em: 9 out. 2023.

DE OLIVEIRA, V. E.; LOTTA, G. S.; NUNES, M. Desafios da implementação de uma política intersectorial 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.

EGER, T. J.; PAPI, L. P.; FREITAS, V. A construção do planejamento setorial no âmbito local: um estudo sobre o caso da saúde em Canoas/RS (2009-2018). In: LIMA, L. L.; PAPI, L. P. **Planejamento e políticas públicas: Intencionalidades, processos e resultados**. Porto Alegre: Jacarta, 2021. p. 257-278.

EVANS, P. B. Predatory, developmental, and other apparatuses: a comparative political economy perspective on the third world state. **Sociological Forum**, [s. l.], v. 4, n. 4, p. 561-587, 1989. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/684425>. Acesso em: 10 out. 2023.

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

EVANS, P.; RAUCH, J. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth. **American Sociological Review**, [s. l.],

v. 64, n. 5, p. 748-765, 1999. Disponível em:

<https://www.jstor.org/stable/2657374?origin=crossref>. Acesso em: 9 out. 2023.

EVANS, P.; RAUCH, J. Burocracia y crecimiento: un analisis transnacional de los efectos de las estructuras del Estado “weberiano” en el crecimiento economico. *In: O’DONNELL, G. et al. Capacidades estatales: diez textos fundamentales*. Caracas: CAF, 2015.

EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the State Back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

FARIA, C. A. P. **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

FERNANDES, C. C. C.; PALOTTI, P. L. de M. 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, M. V.; GUIMARÃES, N. C. Caminhos teórico-metodológicos para a 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/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 9 out. 2023.

FOLEY, M.; COOPER, R.; COLLEY, L.; WILLIAMSON, S. Best person or best mix? How public sector managers understand the merit principle. **Australian Journal Public Administration**, [s. l.], v. 81, p. 401-418, 2022. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1467-8500.12532>. Acesso em: 9 out. 2023.

FLOYD, S. W.; WOOLDRIDGE, B. Middle management involvement in strategy and its association with strategic type: a research note. **Strategic Management Journal**, [s. l.], v. 13, p. 153-167, 1992. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2486358>. Acesso em: 9 out. 2023.

FREIRE, A. O. G.; VIANA, R. R.; PALOTTI, P. L. M. Influência sobre o processo decisório: o que explica o protagonismo da burocracia federal de médio escalão?. *In: CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. S. Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: Enap, 2015.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, [s. l.], n. 21, 2022. Disponível em: [www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89](http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89). Acesso em: 28 abr. 2023.

FUSTER, D. A. 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, 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, A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; DE OLIVEIRA, V. E. (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: Intersecções analíticas. Brasília: IPEA; ENAP. 2018. p. 85-104.

GRIN, E. J. *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: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/75417/74676>. Acesso em 9 out. 2023.

GUANGHUA, L. E-government, people and social change: a case study in China. **The Electronic Journal on Information Systems in Developing Countries**, [s. l.], v. 38, n. 3, 2009.

HAGE, J. **Communication and Organizational Control**: Cybernetics in Health and Welfare Settings. New York: John Wiley & Sons, 1974.

HOWLETT, M. Public managers as the missing variable in policy studies: an empirical investigation using Canadian data. **Review of Policy Research**, Estados Unidos da América, v. 28, n. 3, p. 247-263, 2011. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/227377079\\_Public\\_Managers\\_as\\_the\\_Missing\\_Variable\\_in\\_Policy\\_Studies\\_An\\_Empirical\\_Investigation\\_Using\\_Canadian\\_Data](https://www.researchgate.net/publication/227377079_Public_Managers_as_the_Missing_Variable_in_Policy_Studies_An_Empirical_Investigation_Using_Canadian_Data). Acesso em: 9 out. 2023.

HOYLER, T.; CAMPOS, P. A vida política dos documentos: notas sobre burocratas, políticas e papéis. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 27, n. 69, p. e006, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/YtWnq4xQjqykCmvXXjHcPZy/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 9 out. 2023.

HUISING, R.; SILBEY, S. S. Governing the gap: forging safe Science through relational regulation. **Regulation & Governance**, [s. l.], v. 5, n. 1, p. 14-42, mar. 2011. Disponível em: [https://anthropology.mit.edu/sites/default/files/documents/silbey\\_governing\\_gap.pdf](https://anthropology.mit.edu/sites/default/files/documents/silbey_governing_gap.pdf). Acesso em: 9 out. 2023.

JANNUZZI, P. M. 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. <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6427>. Acesso em: 9 out. 2023.

JANUZZI, P. M. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. **Planejamento e políticas públicas**, [s. l.], n. 36, 2011. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/228/212>. Acesso em: 23 maio 2023.

KEISER, L. R. Understanding street-level bureaucrats' decision making: determining eligibility in the Social Security Disability Program. **Public Administration Review**, United States of America, v. 70, n. 2, p. 247-257, Mar./Apr. 2010. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/journal/15406210>. Acesso em: 9 out. 2023.

LASSANCE, A. **Análise “ex ante” de políticas públicas**: fundamentos teórico-conceituais e orientações metodológicas para a sua aplicação prática. Brasília, DF: IPEA, 2022. Disponível

em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11399/2/TD\\_2817\\_Analise\\_ExAnte.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11399/2/TD_2817_Analise_ExAnte.pdf). Acesso em: 9 out. 2023.

LASSANCE, A. **Sistemas e ciclos de monitoramento e avaliação**: recomendações da análise *ex ante* de políticas públicas de programas governamentais. Brasília, DF: IPEA, 2023. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11816/1/TD\\_2858\\_Web.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11816/1/TD_2858_Web.pdf). Acesso em: 27 ago. 2023.

LASSWELL, H. D. **The Decision Process**: Seven Categories of Functional Analysis. Maryland: University of Maryland Press, 1956.

LEVAC, D.; COLQUHOUN, H.; O'BRIEN, K. K. Scoping studies: advancing the methodology. **Implementation Science**, Ontario, v. 5, n. 1, p. 1-9, 2010. Disponível em: <https://implementationscience.biomedcentral.com/articles/10.1186/1748-5908-5-69>. Acesso em: 9 out. 2023.

LEVI, M. **Of Rule and Revenue**. Los Angeles: University of California Press, 1988.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, Brasil, 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, L. L.; D'ASCENZI, L. 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, jan./fev. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/P6PyYQxQhpwpZNbSvXKkkkL/>. Acesso em: 9 out. 2023.

LIMA, L. L. *et al.* Plano Plurianual como proxy para medir capacidades estatais: um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, n. 12, p. e20190147, 2020. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.012.e20190147>

LIPSKY, M. **Burocracia em nível de rua**: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Brasília: Enap, 2019.

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

LOPEZ, F.; SILVA, T. M. Filiações partidárias e nomeações para cargos da burocracia federal (1999-2018). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 4, jul./ago. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/wXMhMYyLpWpMqySX7qNj8Sj/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 9 out. 2023.

LOTTA, G. 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, DF, n. 35, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/KrdfpSLymvsqWZkJhC6MPXp/>. Acesso em: 9 out. 2023.

LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C.; OLIVEIRA, V. E. 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. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/562>. Acesso em: 9 out. 2023.

LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C.; OLIVEIRA, V. E. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. *In*: CAVALCANTE, S.; LOTTA, G. S. (org.). **Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília, DF: Enap, 2015.

LOTTA, G. S.; PAVEZ, T. Agentes de Implementação: mediação, dinâmicas e estruturas relacionais. *In*: ENCONTRO DA ABCPC, 6., 2009, Campinas, SP. **Anais [...]**. Campinas, SP: ABCP, 2009.

MANN, M. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. **European Journal of Sociology/Archives européennes de sociologie**, [s. l.], v. 25, n. 2, p. 185-213, 1984.

MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B.; JONER, W. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 25, n. 64, p. 3-21, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/j4KRBjwzRzmHGNWfs8CSh8w/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 9 out. 2023.

MARQUES, E.; SOUZA, C. Políticas públicas no Brasil: avanços recentes e agenda para o futuro. *In*: AVRITZER, L.; MILANI, C.; BRAGA, M. do S. (org.). **A ciência política no Brasil (1960-2015)**. São Paulo: FGV, 2016. p. 321-345.

MAY, J. V.; Wildavksy, A. (org.) *The Policy Cycle*. Beverly Hills: Sage Publications, 1978.

MENICUCCI, T.; LOTTA, G. A trajetória das políticas sociais nos 30 anos desde a Constituição de 1988. *In*: Hollanda, C. B.; VEIGA, L. F.; DO AMARAL, O. E. **A Constituição de 88 Trinta Anos Depois**. Curitiba: Ed. UFPR, 2018.

MICHELS, R. **Sociologia dos partidos políticos**. Brasília: UnB, 1992.

MOTA, M. O. Implementação de políticas públicas educacionais na perspectiva dos agentes burocráticos. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 29, n. 72, p. 684-709, 2018. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/eae/article/view/5656>. Acesso em: 9 out. 2023.

NETO, O. A.; MALAMUD, A. What determines foreign policy in Latin America? Systemic versus domestic factors in Argentina, Brazil, and Mexico, 1946–2008. **Latin American Politics and Society**, [s. l.], v. 57, n. 4, p. 1-27, 2015. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/latin-american-politics-and-society/article/abs/what-determines-foreign-policy-in-latin-america-systemic-versus-domestic-factors-in-argentina-brazil-and-mexico-19462008/53850E4625C0433776DF2ED4BA641DCA>. Acesso em: 9 out. 2023.

NOVATO, V. O. L.; NAJBERG, E.; LOTTA, G. S. O burocrata de médio escalão na implementação de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.

54, n. 3, May/June 2020. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rap/a/h7h7TSdQ8pYpMxhnJ9gxbkt/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 9 out. 2023.

OLIVEIRA, A. Burocratas de linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas.

**Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 46, p. 1551-1573, 2012.

Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rap/a/VRzz7XgfmWcbGHPy6K7CdXP/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 9 out. 2023.

OLIVEIRA, V. E.; ABRUCIO, F. L. 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., Caxambu. Anais [...]. Caxambu: ANPOCS, 2011.

OLIVEIRA, V. E.; ABRUCIO, F. L. Burocracia de médio escalão e diretores de escola: um novo olhar sobre o conceito. *In: PIRES, R.; LOTTA, G.; DE OLIVEIRA, V. E. (org.).*

**Burocracia e políticas públicas no Brasil: Intersecções analíticas**. Brasília: IPEA; ENAP. 2018. p. 207-226.

PAPI, L.; DEMARCO, D.J.; LIMA, L.L. 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. Disponível em:

<https://ebap.online/ebap/index.php/ebap/viebp/schedConf/presentations>. Acesso em: 9 out. 2023.

PAPI, L.; SEIDI, M.; SANTOS, G.T. 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: 6 jan. 2023.

PARSONS, T. **Structure and Process in Modern Societies**. New York: Free Press, 1960.

PIRES, R. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

PIRES, R. Burocracias, gerentes e suas “histórias de implementação”: narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. *In: FARIA, C. A. P. (org.).* **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012. p. 182-220.

PIRES, R. Por dentro do PAC: dos arranjos formais às interações e práticas dos seus operadores. *In: CAVALCANTE, S.; LOTTA, G. S. (org.).* **Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: Enap, 2015. p. 177- 222.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. de Á. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas. **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987316245806>

PIRES, R. R. C. O trabalho na burocracia de médio escalão e sua influência nas políticas públicas. *In: PIRES, R.; LOTTA, G.; DE OLIVEIRA, V. E. (org.).* **Burocracia e políticas públicas no Brasil: Intersecções analíticas**. Brasília: IPEA; ENAP. 2018. p. 185-286.

PIRES, R.; LOTTA, G.; DE OLIVEIRA, V. E. (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: Intersecções analíticas. Brasília: IPEA; ENAP. 2018. p. 13-20.

RAEDER, S. T. O. Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, [s. l.], v. 7, n. 13, p. 121-146, 2015. Disponível em: <https://revista.uemg.br/index.php/revistappp/article/view/856>. Acesso em: 28 abr. 2023.

RANDELL-MOON, H.; RANDELL, A. J. Bureaucracy as politics in action in Parks and Recreation. **New Formations: a journal of culture/theory/politics**, [s. l.], n. 100, p. 161-178, 2020. Disponível em: <https://www.ingentaconnect.com/content/lwish/nf/2020/00000100/f0020100/art00011;jsessionid=668s2802q7149.x-ic-live-03>. Acesso em: 9 out. 2023.

ROBINSON, E. M.; ANDERSON, M. W.; WALKER, S. A. Race in the middle: exploring the impacts of managerial differences on organizational performance. **Administration & Society**, [s. l.], v. 55, n. 3, 2023. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/00953997221131774>. Acesso em: 9 out. 2023.

ROSSI, P.; LIPSEY, M. W.; FREEMAN, H. **Evaluation**: a systematic approach. Thousand Oaks: Sage Publications, 2004.

SANTOS, G. F. Z.; SCHOMMER, P. C. Relationships between levels of bureaucracy and their effects on co-production of Public Health Services. **Administração Pública e Gestão Social**, [s. l.], v. 15, n. 2, 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/14440>. Acesso em: 9 out. 2023.

SÁTYRO, N. A construção institucional da desigualdade no Brasil. **Teoria & Sociedade**, Belo Horizonte, v. 22, p. 10-36, 2014. Disponível em: <https://bib44.fafich.ufmg.br/index.php/rts/article/view/136/101>. Acesso em: 9 out. 2023.

SÁTYRO, N. G. D.; CUNHA, E. S. M.; CAMPOS, J. 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, n. 2, p. 286-317, maio/ago. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/rmJy43xWsLLQp7jGr7V9RBH/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 9 out. 2023.

SCHNEIDER, B. R. **Burocracia pública e política industrial no Brasil**. São Paulo: Editora Sumaré, 1994.

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

SKOCPOL, T. Bring the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (org.). **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 3-38.

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

SKOCPOL, T; FINEGOLD, K. State capacity and economic intervention in the early New Deal. **Political science quarterly**, Oxford, v. 97, n. 2, p. 255-278, 1982.

SOUZA, C. Capacidade Burocrática no Brasil e na Argentina: Quando a Política faz a Diferença. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (org.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

SOUZA, C. 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, Jan./Feb. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/snRV7pQj5XjNwPwgSc3HMWH/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 9 out. 2023.

SOUZA, L. M. Avaliação de políticas públicas como pesquisa social; questões científicas, políticas e ideológicas. **Holos**, [s. l.], v. 5, n. 34, p. 195-2015, 2018.

STEVENSON, W. B. Formal Structure and Networks of Interaction within organizations. **Social Science Research**, [s. l.], n. 19, p. 113-131, 1990. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0049089X9090017D>. Acesso em: 9 out. 2023.

THOMAS, R.; LINSTEAD, A. Losing the Plot? Middle managers and identity. **Organization**, [s. l.], v. 1, n. 9, p. 71-93, 2002. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/135050840291004>. Acesso em: 9 out. 2023.

TILLY, C. **The Formation of National States in Western Europe**. Princeton: Princeton University Press, 1975.

TRICCO, A. C. *et al.* PRISMA Extension for Scoping Reviews (PRISMA ScR): Checklist and Explanation. **Ann Intern Med**, Philadelphia, v. 169, p. 467-473, 2018. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/30178033/>. Acesso em: 9 out. 2023.

WAGENAAR, H. “Knowing” the rules: administrative work as practice. **Public Administration Review**, United States of America, v. 64, n. 6, p. 646-66, 2004. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1540-6210.2004.00412.x>. Acesso em: 9 out. 2023.

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

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

WILSON, W. The study of administration. **Political Science Quarterly**, [s. l.], v. 2, n. 2, p. 197-222, June 1887. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2139277>. Acesso em: 9 out. 2023.

WOOLDRIDGE *et al.* The middle management perspective on strategy process: Contributions, synthesis, and future research. **Journal of management**, [s. l.], v. 34, n. 6, p. 1190-1221, 2008. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/36397742\\_The\\_Middle\\_Management\\_Perspective\\_on\\_Strategy\\_Process\\_Contributions\\_Synthesis\\_and\\_Future\\_Research](https://www.researchgate.net/publication/36397742_The_Middle_Management_Perspective_on_Strategy_Process_Contributions_Synthesis_and_Future_Research). Acesso em: 9 out. 2023.

ZHENG, C.; AI, J.; LIU, S. The elastic ceiling: gender and professional career in Chinese Courts. **Law & Society Review**, [s. l.], v. 51, n. 1, 2017. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/45093980>. Acesso em: 9 out. 2023.