

CAPACIDADE BUROCRÁTICA E BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO UMA AGENDA DE PESQUISA EM NÍVEL MUNICIPAL

Autoria

Gislaine Thompson dos Santos - gislainethompson@gmail.com

Luciana Pazini Papi - luppapi@yahoo.com.br

PPGPP / UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Mutaro Seidi - mutaroseidi90@gmail.com

Resumo

Este estudo realiza uma revisão de literatura com objetivo de mapear o que a literatura nacional tem avançado em torno do conceito das burocracias de médio escalão (BME) e as funções desempenhadas na produção de políticas públicas, especificamente em âmbito municipal. Trata-se de um estudo exploratório, com dados secundários da produção científica brasileira sobre a temática nos últimos 30 anos. Os resultados mostram que a literatura sobre os BME é recente na literatura brasileira e praticamente inexistente em âmbito municipal. De forma geral, os autores conceituam os BME como sendo os funcionários ocupantes de cargos intermediários entre o alto escalão e o nível da rua. Há um consenso em relação às funções mediadoras desses burocratas, entre as técnicas, políticas e operacionais. Os achados do artigo demonstram ser necessários estudos dos BME em nível municipal uma vez que se trata de um ente governamental altamente relevante na produção de políticas públicas.

CAPACIDADE BUROCRÁTICA E BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO: UMA AGENDA DE PESQUISA EM NÍVEL MUNICIPAL

Resumo (150 palavras)

Este estudo realiza uma revisão de literatura com objetivo de mapear o que a literatura nacional tem avançado em torno do conceito das burocracias de médio escalão (BME) e as funções desempenhadas na produção de políticas públicas, especificamente em âmbito municipal. Trata-se de um estudo exploratório, com dados secundários da produção científica brasileira sobre a temática nos últimos 30 anos. Os resultados mostram que a literatura sobre os BME é recente na literatura brasileira e praticamente inexistente em âmbito municipal. De forma geral, os autores conceituam os BME como sendo os funcionários ocupantes de cargos intermediários entre o alto escalão e o nível da rua. Há um consenso em relação às funções mediadoras desses burocratas, entre as técnicas, políticas e operacionais. Os achados do artigo demonstram ser necessários estudos dos BME em nível municipal uma vez que se trata de um ente governamental altamente relevante na produção de políticas públicas.

Palavras-chave: burocracia de médio escalão; capacidade burocrática; capacidade estatal; município

Introdução

O tema das capacidades estatais tem sido objeto de estudos desde os anos 1970 em âmbito internacional. Ligado ao interesse da literatura em compreender o papel do Estado no desenvolvimento (CINGOLANI, 2013), tentou-se entender que meios ou atributos dotariam os Estados das condições de atingir seus objetivos mesmo diante de oposição (TILLY, 1975; SKOCPOL, 1979; SKOCPOL, 1985; MANN 1984; EVANS, RUESCHEMEYER E SKOCPOL, 1985; GEDDES, 1980; EVANS, 1993; LEVI, 1988). Nesse âmbito surge a concepção de que a autonomia do Estado seria fator fundamental. Autonomia essa entendida, como *a não subordinação aos interesses dos grupos sociais específicos* (SKOCPOL, 1985).

Assim, arrecadação, regras fortes, componentes políticos e administrativos, foram considerados fundamentais pela literatura, para que os Estados atingissem tais objetivos. No entanto, se destaca, de forma quase consensual, a importância dada às burocracias aos moldes weberianos - profissionalizadas, meritocráticas e insuladas (EVANS E RAUCH, 1999), para o sucesso na formulação de políticas e transformação das realidades (TILLY, 1975; SKOCPOL, 1979; MANN 1984; EVANS, RUESCHEMEYER E SKOCPOL (1985); GEDDES, 1980; EVANS, 1993; LEVI, 1988).

O ponto de partida dessa concepção reside em Max Weber, para quem a existência de burocracias profissionais no aparelho administrativo do Estado, garantiria a impessoalidade e a especialização das funções requeridas pelo Estado moderno (GOMIDE, PEREIRA e MACHADO, 2018). A literatura contemporânea não deixou de valorizar esse elemento e situá-lo como uma das chaves do sucesso dos Estados na atualidade. Skocpol e Finegold (1982), em estudo comparativo sobre duas organizações estatais americanas, mostraram como as diferenças nas qualidades das burocracias seriam a variável definidora da capacidade de ação e institucionalização das ações; Evans (1989), nos estudos acerca da administração pública, demonstra como a existência dos chamados “bolsões de eficiência” ou insulamento das burocracias nacionais do processo político levaria ao sucesso governamental;

Evans e Rauch (2015) examinaram o efeito que certas características estruturais, (considerados fundamentais por Weber), teriam no crescimento econômico dos países. Nesse

estudo, argumentaram que recrutamento meritocrático, carreiras profissionais bem remuneradas e com recompensas previsíveis em longo prazo, estimulariam os ocupantes desses cargos a permanecerem longos períodos na Administração Pública e a buscarem permanente qualificação, advogando no cotidiano por recursos de investimento e manutenção das estruturas públicas.

Em nível nacional, nos anos recentes, houve um aumento dos estudos e publicações sobre capacidade burocrática. Analisando diferentes dimensões do tema, as pesquisas têm focado na análise da burocracia federal (SOUZA, 2016; AMORIM NETO E MALAMUD, 2015; PIRES E GOMIDE, 2016; SOUZA, 2017; BERSCH, PRAÇA E TAYLOR, 2017). Em nível municipal, os estudos sobre o tema têm aumentado na última década, em que pese ainda serem incipientes (BATISTA, 2015; SÁTYRO, CUNHA E CAMPOS, 2016; MARENCO, STROHSCHOEN E JONER, 2017; GRIN ET AL, 2018; PAPI ET AL, 2019; LIMA ET AL 2020). Souza (2016) examinou a profissionalização, a qualificação e a forma de recrutamento dos quadros burocráticos de agências governamentais no Brasil e na Argentina, com o objetivo de investigar a capacidade de implementação de políticas. Em 2017, analisando o processo de modernização federal, a autora associou a variável profissionalização da burocracia com sucesso governamental no controle das regras e do âmbito fiscal, assegurando a eficácia das políticas públicas. No que tange aos estudos sobre capacidades burocráticas e seus impactos na gestão pública local, Marengo, Strohschoen e Joner (2017) mostraram como a maior profissionalização da burocracia governamental municipal, pode influenciar a habilidade de tributar dos municípios brasileiros. De modo similar, Grin et al. (2018) testaram a hipótese de que quanto mais as localidades dispusessem de capacidades burocráticas, mais qualificada seria a sua gestão fiscal. Sátiro, Cunha e Campos, em 2016, evidenciaram como uma burocracia estável em âmbito municipal contribui na execução dos recursos disponíveis e influenciam sobremaneira a implementação das políticas públicas de assistência social. De forma semelhante Bichir, Júnior e Pereira (2020) reforçam o argumento que capacidades estatais, em especial burocráticas, importam na implementação local da assistência social. Papi, Lima e Demarco têm discutido como as capacidades burocráticas são fundamentais para a institucionalização do planejamento local.

Assim, é perceptível o esforço da literatura nacional para avançar nos estudos que miram a relação entre o desempenho do aparato burocrático e o fortalecimento das habilidades do Estado para implementar políticas e qualificar processos de gestão (como arrecadação, gestão fiscal e o planejamento). De maneira geral, há certo consenso de que burocracias importam para o bom desempenho público, porém, há que se questionar que tipo de burocracias estamos falando.

Na atualidade, têm proliferado estudos nacionais acerca do papel das burocracias de nível de rua no processo de implementação (CAVALCANTI, LOTTA E PIRES, 2018; LIMA, E D'ASCENZI, L., 2017; FERNANDEZ E GUIMARÃES, 2020; LOTTA et al, 2021). Esses estudos revelam como é importante o papel do trabalhador da linha de frente, pois além de serem os mais numerosos, são eles os responsáveis pela entrega direta de políticas e serviços públicos aos cidadãos; pelo gerenciamento de boa parte dos orçamentos, tendo grande influência sobre o rumo das políticas no momento da execução (CAVALCANTE, LOTTA E PIRES, 2018).

Entretanto, a despeito do crescimento de campo de estudos, que é inegavelmente relevante para entender os fatores que interferem na implementação de políticas públicas, pouca atenção tem se dado a outro nível de burocracia que possui grande importância no processo de gestão, planejamento e implementação - a burocracia de médio escalão. Conforme salienta Pires (2018), apesar de não se tratar de um objeto novo de estudo, raramente tem eles sido analisados como um grupo de funcionários ou segmento transversal das estruturas de governo. Esse vazio analítico já foi diagnosticado pela literatura recente, o que tem prejudicado uma

caracterização mais detalhada dos papéis e funções desempenhadas por esses atores (CAVALCANTE E LOTTA, 2015; LOTTA, PIRES E OLIVEIRA, 2014, OLIVEIRA E ABRÚCIO, 2018).

Esse artigo se insere no escopo dessa preocupação: mapear e entender o que a literatura nacional tem avançado em torno do conceito das burocracias de médio escalão, seus papéis e funções desempenhadas na produção de políticas públicas, em específico em âmbito municipal e a relação existente com o tema de capacidades estatais. Para tanto, iniciamos com a revisão da literatura nacional, por meio da estratégia de *scoping review*, buscando mapear a quantidade de artigos desenvolvidos sobre burocracia, burocracia de médio escalão e capacidades estatais. Especificamente, optamos por fazer uma análise qualitativa acerca do recorte municipal, pois apesar de ser um ente protagônico na produção de serviços e políticas à população, ainda é preterido em termos de pesquisa empírica vis-à-vis ao governo federal. Assim, mostra-se como um campo profícuo para novos achados. Ademais, se há certa dificuldade em definir e localizar quem é o burocrata de médio escalão na esfera federal, essa situação se multiplica ao observar a gestão local abrindo lacunas de pesquisa que se pretende avançar posteriormente no grupo de pesquisa NUPEGEM.

Método

Trata-se de um estudo qualitativo, de caráter exploratório e descritivo, que utilizou dados secundários: a produção científica brasileira sobre a temática publicada nos últimos 30 anos (1992-2022). O método de busca e organização dos dados utilizado foi o *scoping review*, utilizado para mapear e avaliar o conteúdo de produções relevantes no campo de interesse da pesquisa. 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 E O'MALLEY, 2005; LEVAC, COLQUHOUN E O'BRIEN, 2010).

A pesquisa foi realizada no mês de fevereiro de 2022, mediante uma busca sistemática de artigos no Portal de Periódicos Capes, com os seguintes descritores: “Burocracia”, “Burocracia de Médio Escalão” (BME) e “Capacidade Burocrática”. Os descritores Burocracia e Capacidade Burocrática foram utilizados para subsidiar o entendimento da situação atual de estudos sobre o tema, em termos quantitativos. Para atender aos objetivos do estudo, a análise dos resumos e, posteriormente, dos artigos de forma integral concentrou-se naqueles com o descritor BME e na associação burocracia de médio escalão AND capacidade burocrática, onde buscamos em específico localizar os estudos que se referem a esse tema em âmbito municipal. Foi utilizado como critério de inclusão: artigos publicados após 1992, em periódicos brasileiros e revisados por pares. Foram excluídos os artigos que não se adequaram aos critérios de inclusão e os artigos repetidos.

A busca inicial resultou em 4.218 artigos com o descritor *burocracia*, 50 artigos com o descritor *capacidade burocrática*, 27 artigos para o descritor *burocracia de médio escalão* e 3 artigos contemplavam simultaneamente os dois últimos descritores. Após o levantamento de dados quantitativos da produção acadêmica no Brasil que trata sobre o tema burocracia e capacidade burocrática, estes artigos foram separados e a análise concentrou-se nos resultados referente aos descritores “BME” e “BME e capacidade burocrática”. Foram excluídas 18 publicações repetidas, resultando ao final em 12 artigos, sendo 10 com o descritor BME e dois artigos que resultaram da busca pelos dois descritores. Dentre os 12 artigos, dois tratavam sobre burocracia em nível municipal.

Resultados e Discussão

O levantamento de dados da pesquisa mostrou que há grande produção acadêmica nos últimos 30 anos no Brasil sobre o tema *burocracia*, resultando em 4.218 artigos. Ou seja, trata-

se de um assunto pesquisado no campo das ciências sociais, com certa tradição. Contudo, quando a busca é restringida para o estudo das *capacidades burocráticas*, o número de estudos encontrados reduz para cerca de cinquenta artigos, sendo apenas dois deles em associação com o descritor da *burocracia de médio escalão*. Este descritor, isoladamente, resultou em dez artigos para o período. Estes artigos foram então analisados e, a partir deles, obteve-se dois que tratam sobre burocracia em nível municipal.

Os doze artigos da pesquisa foram publicados entre os anos de 2014 e 2020, sendo que o período entre 2018 e 2020 concentrou 75% (9) das publicações. Esse período marca o avanço no Brasil do campo de públicas que têm explorado e avançado nos estudos das capacidades estatais e do papel das burocracias na década recente.

Os artigos foram publicados, em sua maioria na Revista de Administração Pública - Revista de Administração Pública (58,33%), seguido da Revista do Serviço Público (25%), e nas Revista Brasileira de Ciência Política e Revista Opinião Pública, com uma publicação cada.

Do total de artigos, sete (58,33%) trataram o tema sob a ótica do serviço público federal, sendo que apenas dois (16,67%) fizeram a análise em nível municipal. Os demais artigos realizaram revisão bibliográfica ou pesquisa de estado da arte do tema no geral e um outro analisou o assunto focalizado em uma política setorial em todos os níveis da federação, conforme Quadro 1.

Quadro 1 - Caracterização dos artigos selecionados, por data, periódico.

Descritor	Título	Autores	Periódico	Ano
BME	O burocrata de médio escalão na implementação de políticas públicas	Novato, Najberg e Lotta	Revista de Administração Pública	2020
BME	Nomeações políticas nos governos municipais e performance burocrática: avaliando o desempenho	Cardoso e Marengo	Revista de Administração Pública	2020
BME e Capacidade Burocrática	Desafios da implementação de uma política intersetorial e federativa: as burocracias de médio escalão do Programa Bolsa Família	Oliveira, Lotta e Freitas	Revista do Serviço Público	2019
BME	Filiações partidárias e nomeações para cargos da burocracia federal (1999-2018)	Lopes e Silva	Revista de Administração Pública	2019
BME	Profissionalizando a burocracia e construindo capacidades: avanços desiguais na administração pública brasileira?	Fernandes e Palotti	Revista de Administração Pública	2019
BME	Exploring mid-level bureaucracy: a tentative typology	Cavalcante, Lotta e Yamada	Revista Brasileira de Ciência	2018

			Política	
BME e Capacidade Burocrática	Capacidades estatais para políticas de infraestrutura no Brasil contemporâneo	Gomide e Pereira	Revista de Administração Pública	2018
BME	Does one size fit all? An analysis of portfolio allocation in the Brazilian multiparty presidential system	Palotti e Cavalcante	Revista Opinião Pública	2018
BME	Por uma agenda brasileira de estudos sobre implementação de políticas públicas	Lotta et al.	Revista do Serviço Público	2018
BME	Agency problems in the public sector: the role of mediators between central administration of city hall and executive bodies	Oliveira e Fontes Filho	Revista de Administração Pública	2017
BME	A profissionalização da burocracia federal brasileira: avanços e dilemas	Cavalcante e Carvalho	Revista de Administração Pública	2017
BME	Burocratas de Médio Escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas	Lotta, Pires e Oliveira	Revista do Serviço Público	2014

Fonte: autoria própria.

A respeito dos esforços que a literatura nacional tem feito para avançar na operacionalização do conceito das burocracias de médio escalão, identificando seus papéis e funções desempenhadas na produção de políticas públicas, encontramos alguns autores que se destacam. Lotta, Pires e Oliveira (2014) em uma revisão da literatura nacional e internacional, descreveram as definições e indefinições relacionadas ao conceito de BME. Neste estudo, os autores sinalizam a ambiguidade relacionada ao conceito e a dificuldade de sua definição. A forma mais frequente de conceituar os burocratas de médio escalão (BME), é como “funcionários que ocupam as camadas intermediárias na função pública”. Ou seja, são todos os profissionais que desempenham as funções intermediárias entre os gestores de topo – alto escalão – e os implementadores de políticas – os burocratas de nível de rua (LOTTA, PIRES E OLIVEIRA, 2014; CAVALCANTE, LOTTA E YAMADA, 2018). Alternativamente, são definidos como cargos médios, as funções dos diretores, supervisores, coordenadores e gerentes nas burocracias (LOTTA; PIRES E OLIVEIRA, 2014). Contudo, há uma parcela de burocratas que se situam na camada intermediária ou de baixo nível, que não possuem cargo comissionado e não atendem ao critério de burocracia de nível de rua, pois não atendem ao público ou entregam política pública (HOYLER E CAMPOS, 2016 *apud* CAVALCANTE, LOTTA E YAMADA, 2018).

Quanto às funções e/ou papéis dos BME, é quase consentâneo que esses desempenham atividades técnicas, políticas e operacionais. A atividade técnica se relaciona com a utilização das habilidades de gestão dos burocratas em prol da organização; já a função política trata-se das discussões e negociações das políticas com os gestores de topo – alto escalão. E por fim, a

questão operacional se relaciona aos procedimentos de conversão das decisões em ações concretas (CAVALCANTE, LOTTA E YAMADA, 2018; NOVATO, NAJBERG E LOTTA, 2020).

Cavalcante, Lotta e Yamada (2018), ao estudarem os BME do serviço público federal, buscaram criar uma tipologia, resultando em cinco grupos hierárquicos distintos. Considerando a heterogeneidade que os constitui (incluindo a amplitude do conceito e das funções), a tipologia foi construída a partir de quatro dimensões: perfil, trajetória profissional, vínculo com o trabalho e atuação. A tipologia demonstrou que apesar da heterogeneidade, os BME estudados possuem alta escolaridade e alta experiência no setor público e em gestão, o que é corroborado pelos resultados de outros autores da pesquisa (FERNANDES E PALOTTI, 2019; CAVALCANTE E CARVALHO, 2017). Contudo, Cavalcante e Carvalho (2017) afirmam que a permanência de desigualdades históricas na administração pública federal perpetua a existência de uma parcela da burocracia que é mais valorizada e uma maioria menos elitizada e profissionalizada. Corroborado por Cavalcante, Lotta e Yamada (2018), que em sua tipologia identificaram a existência de uma elite interna, com maior influência, relacionamentos e atividades, composta por três grupos hierarquizados; e dois grupos de base, distantes da elite, em sua maioria com menor qualificação e recursos.

Contudo, tem se verificado pouquíssimos estudos que olham para esses atores, e somado a isso, há uma grande centralidade desses estudos para o nível Federal. Dentre o resultado da pesquisa, apenas dois artigos tratam sobre a BME em nível municipal.

O artigo de Oliveira, Lotta e Nunes (2019) analisa o processo de implementação do Programa Bolsa Família (PBF) nos três níveis de governo, sob a ótica da burocracia de médio escalão, aponta que as desigualdades locais e das distintas capacidades burocráticas dos níveis de governo, tem influência sobre a implementação de políticas públicas, em especial, do Programa Bolsa Família. Para os autores, “a importância dessa burocracia intermediária está justamente em ser o elo entre o alto escalão e os implementadores das políticas – sendo ela quem conecta a ideia de tomada de decisão (formulação) com a execução.” (OLIVEIRA, LOTTA E NUNES, 2019, p.461).

O estudo de Cardoso e Marengo (2020) trata sobre a politização das estruturas burocráticas nos municípios brasileiros. Neste estudo, os autores analisam o desempenho dos municípios brasileiros considerando a ocupação de *cargos comissionados* (CCs) em sua estrutura e a qualidade desses ocupantes, medida por sua instrução. Entende-se por cargos comissionados as estruturas funcionais que podem ser ocupadas por pessoas que não possuem vínculo administrativo com o órgão. Nestes cargos estão incluídos os secretários municipais, o que consideraríamos alto escalão, mas também os cargos de direção, chefia e assessoramento, entendidos como BME. Portanto, o estudo trata sobre uma parcela dos BME, os cargos de livre nomeação. Um achado importante observado pelos autores é que a quantidade de comissionados nos municípios diminui à medida que aumenta o porte do município. Quanto à influência das variáveis quantidade de cargos e qualificação dos ocupantes, os resultados foram ambíguos, pois alguns testes indicaram a capacitação e a quantidade de servidores como fatores de melhor desempenho municipal, enquanto outros indicam o inverso; o que demonstra a complexidade dos fatores envolvidos relacionados ao tema.

Ainda que os estudos que contemplam a BME em nível municipal contribuam com importantes reflexões sobre essa parcela da burocracia, o que se observa é a insuficiência de estudos sobre o tema em nível local que contemplem a questão de pesquisa deste estudo, evidenciando uma lacuna ainda maior do que a encontrada em nível nacional e, portanto, um profícuo campo de pesquisa.

Considerações Finais

O presente estudo buscou, em primeiro lugar, mapear e entender o que a literatura nacional tem avançado em torno do conceito das burocracias de médio escalão, seus papéis e funções desempenhadas na produção de políticas públicas, especialmente em âmbito municipal, e a relação existente com o tema de capacidades estatais. Por meio da revisão de literatura, constatou-se que os estudos e as discussões sobre os burocratas de médio escalão são muito recentes na literatura brasileira, uma vez que os estudos mais antigos foram publicados em 2014.

De igual modo, identificou-se uma centralidade dos estudos – dos BME – para o nível Federal e pouquíssimos estudos para o nível municipal. Os artigos selecionados nesta revisão de literatura buscaram conceituar os BME como sendo os profissionais que ocupam os cargos intermediários na administração pública. E em relação às suas funções, percebeu-se que os autores foram unânimes em admitir que os BME desempenham atividades operacionais, isto é, aquelas relacionadas com a disponibilização das competências de gestão dos burocratas para a organização, a função política, ligada a negociações com os principais atores das políticas e as funções operacionais que são os processos da tradução das decisões em ações.

Por fim, verificou-se escassez de estudos sobre os BME e principalmente na sua relação com as capacidades burocráticas no nível municipal. À vista disso, incentiva-se mais estudos que versam sobre os BME na esfera municipal e assim como na sua relação com as capacidades burocráticas.

REFERÊNCIAS

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

BATISTA, Mariana. Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 3, p. 345-370, 2015.

BERSCH, K.; PRAÇA, S.; TAYLOR, M. M. State capacity, bureaucratic politicization, and corruption in the Brazilian state. **Governance**, v. 30, n. 1, p. 105-124, 2017.

BICHIR, Renata; SIMONI JUNIOR, Sergio; PEREIRA, Guilherme. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação: o caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, 2020.

CARDOSO, A. L. R.; MARENCO, A.. Nomeações políticas nos governos municipais e performance burocrática: avaliando o desempenho. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 360-380, 2020.

CAVALCANTE, P.; CARVALHO, P.. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 1-26, 2017.

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (Org.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. 2015.

CAVALCANTE, S.; LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C. Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**, p. 227-246, 2018.

CAVALCANTE, P. L.; LOTTA, G. S.; YAMADA, E. M. K.. El desempeño de los burócratas de nivel medio: determinantes de su relación y de sus actividades. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 16, n. 1, p. 14-34, 2018.

CINGOLANI, L. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. **Working paper**, n. 31. Maastricht: Graduate School of Governance, 2013. 58 p.

EVANS, Peter B. Predatory, developmental, and other apparatuses: a comparative political economy perspective on the third world state. In: **Sociological forum**. Kluwer Academic Publishers-Plenum Publishers, 1989. p. 561-587.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, n. 28-29, p. 107-157, 1993. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ln/a/kyMbGKjkLCTpzmMjCpL8Vmv/?lang=pt>>. Acesso em: 03 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**, v. 64, n. 5, p. 748-765, 1999. <http://dx.doi.org/10.2307/2657374>

EVANS, P.; RAUCH, J. Burocracia y crecimiento: un analisis transnacional de los efectos de las estructuras del Estado “weberiano” en el crecimiento economico. In: CÁRDENAS, M. et al. **Capacidades estatales**. Diez textos fundamentales. 2015.

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

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**, v. 53, n. 4, p. 687-710, 2019.

FERNANDEZ, M. V.; GUIMARÃES, N. C.. Caminhos teórico-metodológicos para a análise da burocracia de nível de rua. **Revista Brasileira de Ciência Política**, p. 283-322, 2020.

GOMIDE, A. de Á.; PEREIRA, A. K.. Capacidades estatais para políticas de infraestrutura no Brasil contemporâneo. **Revista de administração pública**, v. 52, p. 935-955, 2018.

GOMIDE, A; PEREIRA, A K; MACHADO, R. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA, p. 85-104, 2018.

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. <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v23n76.75417>

HOYLER, T; CAMPOS, P. **Os dilemas do burocrata dos bastidores e a informalidade do Estado**. 2016.

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

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

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**, v. 51, n. 1, p. 46-63, 2017.

LOPEZ, F.; SILVA, T. M. da. Filiações partidárias e nomeações para cargos da burocracia federal (1999-2018). **Revista de Administração Pública**, v. 53, p. 711-731, 2019.

LOTTA, G. S. et al. O impacto da pandemia de Covid-19 na atuação da burocracia de nível de rua no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, 2021.

LOTTA, G. S. et al. Por uma agenda brasileira de estudos sobre implementação de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 69, n. 4, p. 779-810, 2018.

LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C.; OLIVEIRA, V. E.. **Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas**. 2014.

MANN, M. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. **European Journal of Sociology/Archives européennes de sociologie**, 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**, v. 25, n. 64, p. 3-21, 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987317256401>

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**, v. 57, n. 4, p. 1-27, 2015.

NOVATO, V. de O. L.; NAJBERG, E.; LOTTA, G. S.. O burocrata de médio escalão na implementação de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 416-432, 2020.

OLIVEIRA, C. B. de; FONTES FILHO, J. R.. Problemas de agência no setor público: o papel dos intermediadores da relação entre poder central e unidades executoras. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 4, p. 596-615, 2017.

OLIVEIRA, V. E.; LOTTA, G. S.; FREITAS, M. N.. Desafios da implementação de uma política intersetorial e federativa: as burocracias de médio escalão do Programa Bolsa Família. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 3, p. 458-485, 2019.

PALOTTI, P. L. de M.; CAVALCANTE, P. L. C.. Does one size fit all? An analysis of portfolio allocation in the Brazilian multiparty presidential system. **Opinião Pública**, v. 24, p. 427-455, 2018.

PIRES, R.. O trabalho na burocracia de médio escalão e a sua influência nas políticas públicas. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**, p. 185-206. Brasília: Ipea; Enap, 2018.

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

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**, v. 22, p. 286-317, 2016.

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

SOUZA, C. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 27-45, 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612150933>

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

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

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

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