

## FÓRUM

Submetido 30-01-2023. Aprovado 02-10-2023

Avaliado pelo sistema *double-anonymized peer review*. Editores convidados: Felix Lopez, Mariana Batista, André Marengo e Alexandre Gomide

Pareceristas: Estela Najberg , Universidade Federal de Goiás, Programa de Pós-Graduação em Administração, Goiânia, GO, Brasil

Os/as revisores/as não autorizaram a divulgação de sua identidade e relatório de avaliação.

Versão original | DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v29.88807>

# CONEXÕES ENTRE CAPACIDADES BUROCRÁTICAS E BUROCRACIAS DE MÉDIO ESCALÃO: UMA PESQUISA DE ESCOPO

*Connections between bureaucratic capabilities and mid-level bureaucracy: Scoping review.*

*Conexiones entre capacidad burocrática y burocracia de nivel medio: Scoping review.*

Luciana Pazini Papi<sup>\*1</sup> | [luppapi@yahoo.com.br](mailto:luppapi@yahoo.com.br) | ORCID: 0000-0002-9112-3967

Gislaine Thompson dos Santos<sup>2</sup> | [gislainethompson@gmail.com](mailto:gislainethompson@gmail.com) | ORCID: 0000-0003-0490-0658

Mutaro Seidi<sup>2</sup> | [mutaroseidi90@gmail.com](mailto:mutaroseidi90@gmail.com) | ORCID: 0000-0003-1933-5719

\*Autora correspondente

<sup>1</sup>Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Departamento de Ciências Administrativas, Porto Alegre, RS, Brasil

<sup>2</sup>Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Porto Alegre, RS, Brasil

## RESUMO

O artigo objetiva mapear os avanços feitos pela produção científica brasileira em torno do conceito das burocracias de médio escalão (BME) buscando identificar as definições e os esforços de operacionalização feitos pela literatura, assim como a relação estabelecida com o tema de capacidades burocráticas. Para tanto, realizou-se uma pesquisa de escopo da literatura nacional sobre a temática nos últimos 30 anos. Os resultados mostram que a pesquisa sobre as BME é recente, incipiente em âmbito municipal e na associação com capacidades burocráticas. De modo geral, os autores conceituam as BME como sendo os ocupantes de cargos intermediários entre o alto escalão e o nível da rua. Há um consenso em relação às funções desses burocratas, entre as técnicas, políticas e operacionais. Os achados do artigo demonstram ser necessários estudos das BME em nível municipal uma vez que se trata de um ente governamental altamente relevante na produção de políticas públicas.

**Palavras-chave:** burocracia, burocracias de médio escalão, capacidade burocrática, capacidade estatal, município.

## ABSTRACT

The article maps the advances in the concept of mid-level bureaucracies (MLB) in Brazilian scientific literature. The study seeks to identify the definitions used in the literature, efforts made to operationalize the concept, and its relationship with bureaucratic capacities. A scoping review examined the Brazilian literature on the subject in the last 30 years. The results show that research on MLB is recent, incipient at the municipal level, and associated with bureaucratic capacities. In general, scholars conceptualize MLB as individuals occupying intermediate positions between the top and the street-level bureaucracy, with broad consensus on their technical, political, and operational roles. The findings demonstrate the need for further research on MLB at the municipal level, given the importance of local administration in shaping public policies.

**Keywords:** bureaucracy, mid-level bureaucracy, bureaucratic capacity, state capacity, municipality.

## RESUMEN

El artículo tiene como objetivo mapear los avances de la producción científica brasileña en torno al concepto de burocracias de nivel medio (BME), buscando identificar las definiciones y esfuerzos de operacionalización realizados por la literatura, así como la relación establecida con el tema de las capacidades burocráticas. Se realizó un levantamiento del alcance de la literatura nacional sobre el tema en los últimos 30 años. Los resultados muestran que las investigaciones sobre BME son recientes, incipientes a nivel municipal y asociadas a capacidades burocráticas. En general, los autores conceptualizan a los BME como los ocupantes de posiciones intermedias entre el escalón alto y la primera línea. Existe un consenso respecto de las funciones de estos burócratas, entre técnicas, políticas y operativas. Los hallazgos del artículo demuestran que los estudios de la BME a nivel municipal son necesarios, ya que es una entidad gubernamental de gran relevancia en la producción de políticas públicas.

**Palabras Clave:** burocracia, burocracia de nivel medio, capacidad burocrática, capacidad estatal, municipio.

## INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, estudos nacionais sobre o Estado, seus modelos de gestão pública e desenvolvimento passaram a replicar a ideia de que burocracias profissionalizadas nas dimensões técnicas e relacionais (Gomide et al., 2018; Grin et al., 2018; Marengo & Strohschoen, 2017; Pires & Gomide, 2016) importam para a construção de um Estado eficaz e uma sociedade desenvolvida.

Seguindo os estudos clássicos de Skocpol e Finegold (1982) e Evans e Rauch (1999), os quais identificaram que o sistema de recrutamento e progressão interna, a estabilidade e os salários competitivos em relação ao setor privado são cruciais para os resultados exitosos das políticas públicas, sustentou-se o argumento de que a capacidade burocrática importa para o sucesso de políticas públicas.

Desde então têm ocorrido esforços para a ampliação dos estudos sobre capacidade estatal no Brasil, tendo a dimensão burocrática grande foco nas pesquisas, geralmente situada como variável independente para medir desempenho econômico, organizacional e seus efeitos nas políticas públicas (Pires & Gomide, 2016; Souza & Fontanelli, 2020).

Em síntese, compreendeu-se que, para construir um Estado capaz de entregar mais e melhores políticas públicas, de atingir objetivos e de avançar nos ideais republicanos de democracia, *accountability* e transparência, a construção de uma burocracia qualificada seria condição *sine qua non*.

No entanto, para isso, primeiramente foi necessário conhecer de quem se fala quando se usa o termo burocracia, para posteriormente se proporem ações de aperfeiçoamento. Apesar de muitas vezes o termo aparecer como um bloco monolítico no senso comum, as pesquisas avançaram no sentido de desmembrá-lo e especificá-lo.

Nesse esforço, Gabriela Lotta, Pires e outros estudos abriram a caixa-preta dos estudos sobre a burocracia de nível de rua (BNR). Conceituados como os servidores que atuam na ponta, interagindo diretamente com os usuários na entrega dos serviços públicos, os autores partem do pressuposto de que os BNR são agentes fundamentais no processo de implementação porque tomam “decisões alocativas” que afetam o bem-estar dos cidadãos, sendo o elo entre Estado e população (Lipsky, 2019; Lotta, 2012).

Uma outra frente de estudos guiados por Oliveiri (2007), Cavalcante e Carvalho (2017) e outros dedicou-se a entender os burocratas de alto escalão (BAE) e suas funções. Esses foram definidos como atores decisores, situados no topo da hierarquia, acima do médio escalão e do nível de rua, possuindo competências políticas e técnicas.

Desde 2010 esforços têm sido feitos sobretudo por Pedro Cavalcante, Gabriela Lotta, Pires, Vanessa Oliveira, Fernando Abrúcio, Roberto Pires e outros, para desvelar o universo das burocracias de médio escalão (BME), aqueles que desempenham funções de gestão e direção intermediária e fazem o elo entre os formuladores de políticas públicas e os implementadores. Na pesquisa mediada pela ENAP em 2015, os autores revelaram que os estudos sobre perfil e atuação desses burocratas têm sido pouco privilegiados em comparação com o interesse por outros níveis de burocracias. Identificaram lacunas e ambiguidades conceituais, baixo interesse em pesquisa empírica e dificuldades em se caracterizarem perfil e funções (Cavalcante & Lotta, 2015).

Considerando esse hiato nas pesquisas e compreendendo os BME como atores fundamentais na formulação, implementação e gestão de políticas públicas, passados mais de 10 anos desses esforços iniciais, pareceu oportuno observar o que se tem desenvolvido de pesquisas sobre essa parcela da burocracia, bem como sua relação com as capacidades burocráticas.

Ainda que se saiba da relevância desses burocratas para o bom desempenho da administração pública, a revisão de literatura sobre o tema não parece ter recebido muito investimento teórico e empírico. Observa-se uma escassez de literatura sobre BME, com estudos restritos ao nível federal, e baixa associação com as capacidades burocráticas. Assim uma revisão sistemática pode colaborar para a identificação dos avanços conceituais, contribuindo para a realização de pesquisas empíricas voltadas a identificar perfil, funções e dificuldades enfrentadas por esses agentes.

Nesse sentido, este artigo tem como objetivo entender: “Como a produção acadêmica nacional tem descrito o conceito, papéis e funções desempenhadas pelos burocratas de médio escalão na produção de políticas públicas, em especial no âmbito municipal, entre os anos 1992 e 2022?” e “Como tem abordado a relação analítica entre burocracia de médio escalão e as capacidades burocráticas?”.

Para atender ao objetivo do artigo, realizou-se uma revisão da literatura nacional, por meio da estratégia de *scoping review*, buscando mapear os artigos desenvolvidos sobre burocracia, BME e capacidades burocráticas. Especificamente, optou-se por fazer uma análise qualitativa acerca do recorte municipal, pois, apesar de ser um ente protagonista na produção de serviços e políticas à população, ainda é preterido em termos de pesquisa empírica *vis-à-vis* com o Governo Federal.

Tal recorte mostra-se como um campo profícuo para novos achados. Ademais, se há certa dificuldade em definir e localizar quem é o BME na esfera federal, essa situação se multiplica ao observar a gestão local, indicando uma importante frente de pesquisa acadêmica.

Este artigo divide-se em três seções, além desta introdução. A seção subsequente discute as conexões teóricas entre capacidades burocráticas e BME, argumentando que o reforço das capacidades estatais passa pela identificação e valorização desse tipo específico de burocracia, dados os papéis técnicos e relacionais desempenhados. Na sequência, são explicitados os aspectos metodológicos da pesquisa, os critérios de seleção e análise dos dados. Por fim, são analisados os achados da pesquisa, indicando caminhos possíveis para estudos futuros.

## **CAPACIDADES BUROCRÁTICAS E BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO: CONEXÕES ANALÍTICAS**

Estudos clássicos sobre capacidades estatais afirmam que governos bem-sucedidos em seus compromissos eleitorais necessitam de distintas capacidades interdependentes e que garantam a eles implementar seus objetivos, beneficiando os seus cidadãos (Evans et al., 1985; Levi, 1988; Sikking, 1991; Skocpol, 1979, 1985; Tilly, 1975, 1996).

Compreendendo capacidades como as habilidades e instituições que o Estado possui para estabelecer objetivos e convertê-los em políticas que serão implementadas (Evans, 1992; Skocpol & Finegold, 1982), a importância do conceito deriva do fato de que a “vontade” dos atores polí-

ticos não é suficiente para que objetivos sejam alcançados (Souza & Fontanelli, 2020). Assim, há que mobilizar um conjunto de atributos e mecanismos que viabilizem sua ação e possibilitem a implementação de políticas.

Em geral, os atributos esperados de um Estado capaz de atingir seus objetivos são aqueles relacionados à capacidade: extrativa, para instituir e cobrar tributos; coercitiva, para impor a lei e a ordem; e administrativa, para formular e implementar políticas públicas.

Entre todos esses atributos, a capacidade burocrática, definida pelo grau de profissionalização e habilidades técnico-políticas das burocracias formuladoras e implementadoras, tem sido salientada pela literatura como uma condição para a construção de um Estado capaz, conforme destacam Souza e Fontanelli (2020): “A capacidade burocrática é uma das dimensões da capacidade do Estado mais referidas por pesquisadores de todas as disciplinas como crucial para o funcionamento dos governos e para a implementação de políticas públicas” (p. 48).

O ponto de partida dessa concepção encontra-se 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 et al., 2018).

Seguindo essa tradição, os estudos contemporâneos avançam na ideia de que uma burocracia profissionalizada e qualificada influencia os distintos resultados de políticas públicas. 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), examinando o efeito que certas características estruturais teriam no crescimento econômico dos países, 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 e sua influência nas políticas públicas (Neto & Malamud, 2015; Bersch et al., 2017; Pires & Gomide, 2016; Souza, 2016, 2017).

Por exemplo, Souza (2017), analisando o processo de modernização federal, associou a variável profissionalização da burocracia com sucesso governamental no controle das regras e do âmbito fiscal, assegurando a eficácia das políticas públicas. Pires e Gomide (2016), estudando arranjos institucionais de implementação de políticas sociais, de infraestrutura e de desenvolvimento industrial, encontraram relação positiva entre altas capacidades técnico-administrativas com mecanismos de coordenação efetivos e melhores desempenho em termos de entrega de resultados.

Em nível municipal, há igualmente uma tendência de crescimento desses estudos, em que pese ainda serem incipientes (Batista, 2015; Grin et al., 2018; Lima et al., 2020; Marengo et al., 2017; Papi et al., 2019; Sátyro et al., 2016).

No que tange aos estudos sobre capacidades burocráticas e seus impactos na gestão pública local, [Marengo et al. \(2017\)](#) mostraram como a maior profissionalização da burocracia governamental municipal pode influenciar a habilidade de tributar dos municípios brasileiros. De modo similar, [Grin et al. \(2018\)](#) analisaram a capacidade burocrática das localidades em relação à qualificação de sua gestão fiscal.

[Sátyro et al. \(2016\)](#) 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 modo semelhante, [Bichir et al. \(2020\)](#) reforçam o argumento que capacidades estatais, em especial burocráticas, importam na implementação local da assistência social. [Papi et al. \(2019\)](#) têm discutido como as capacidades burocráticas são fundamentais para a institucionalização do planejamento local e da assistência social.

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 de que tipo de burocracias estamos falando.

Na atualidade, têm proliferado estudos nacionais acerca do papel das BNR no processo de implementação ([Cavalcante, Lotta & Pires, 2018](#); [Fernandez & Guimarães, 2020](#); [Lima & D'Ascenzi, 2017](#); [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 das políticas e serviços aos cidadãos, pelo gerenciamento de boa parte dos orçamentos, e possuem influência sobre as políticas no momento da implementação ([Cavalcante, Lotta & Pires, 2018](#)).

Entretanto, pouca atenção tem se dado a outro nível de burocracia que possui grande importância no processo de gestão, planejamento e implementação de políticas – a BME.

Considerados profissionais que ocupam os cargos de gerência e/ou desempenham as funções intermediárias entre o alto escalão e o nível de rua, tais atores são fundamentais para a coordenação de equipes, organização de processos, inovações e consolidação de práticas (institucionalização) que dão vida às políticas públicas. Para tanto, os BMEs precisam portar (ou desenvolver) habilidades técnicas que vão desde o domínio de recursos informacionais, conhecimento sobre processos de trabalho e a própria política pública até habilidades políticas que envolvem liderança, competências de gestão de equipes e capacidades relacionais com distintos níveis hierárquicos e atores societários.

Dado o lugar de mediação (entre as ideias e ação) ocupado pelos BMEs na gestão pública, considera-se que estes são elo fundamental das capacidades burocráticas. Ou seja, pressupõe-se que quanto mais qualificados forem os BMEs, mais objetivos serão alcançados pela gestão pública, assim como mais transparência e responsividade serão tangíveis.

Todavia, em que pese essa centralidade dos BMEs para o desempenho de políticas públicas, existe um grande hiato de conhecimento a respeito do perfil e atuação desses atores na Federação brasileira, levando a literatura nacional a supor que se trata de um “elo perdido” nos

estudos sobre burocracias. Conforme salienta Pires (2018), por muito tempo, os debates clássicos a respeito da teoria organizacional viram os burocratas de nível intermediário como um objeto de estudo menos relevante, como se eles estivessem em um “limbo conceitual”. Lotta et al. (2014), em estudo sobre os BMEs em nível federal, corroboram essa percepção, ao identificar a necessidade de maiores estudos sobre esses atores importantes para a formulação e implementação de políticas públicas.

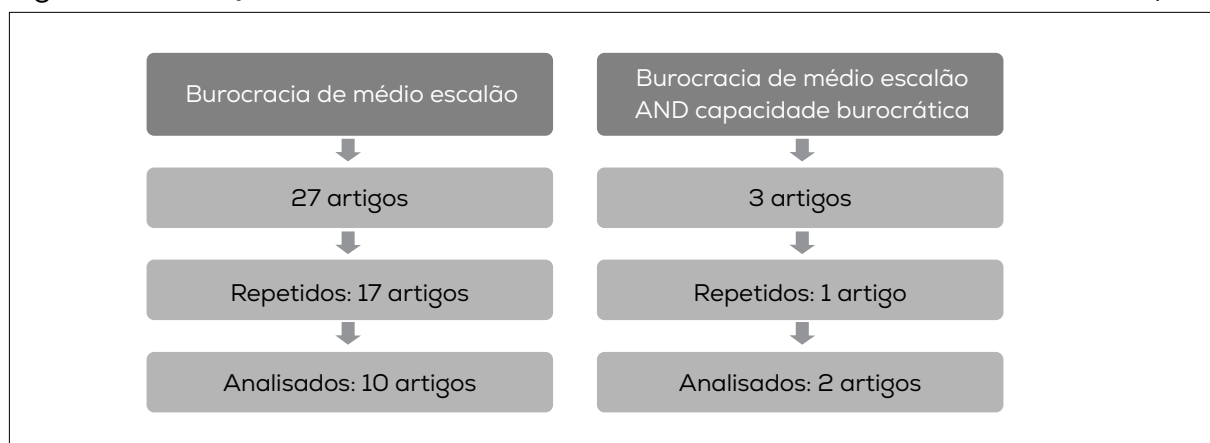
Identificando essas lacunas e a baixa conexão temática e conceitual entre capacidades burocráticas e BMEs, optou-se pela revisão da literatura nos últimos 30 anos, permitindo-nos avançar em torno de uma agenda de pesquisa futura.

## ASPECTOS METODOLÓGICOS

Trata-se de um estudo qualitativo, de caráter exploratório e descritivo, que utilizou dados da 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. Esse 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 et al., 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 de Médio Escalão” (BME) e “Capacidade Burocrática”. A busca foi realizada inicialmente com os descritores isolados e, posteriormente, com a associação de ambos, utilizando o operador booleano AND. 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 Figura 1 demonstra o levantamento dos dados.

Figura 1 – Descrição do Processo de Busca Sistemática de Literatura no Portal da Capes



Fonte: Autoria própria.



A busca inicial resultou em 30 (27 de BME e 3 BME AND capacidade burocrática) artigos mediante a operacionalização dos critérios de busca. Posteriormente, foram excluídas as publicações repetidas, resultando ao final em 12 artigos, que constituíram o *corpus* da pesquisa.

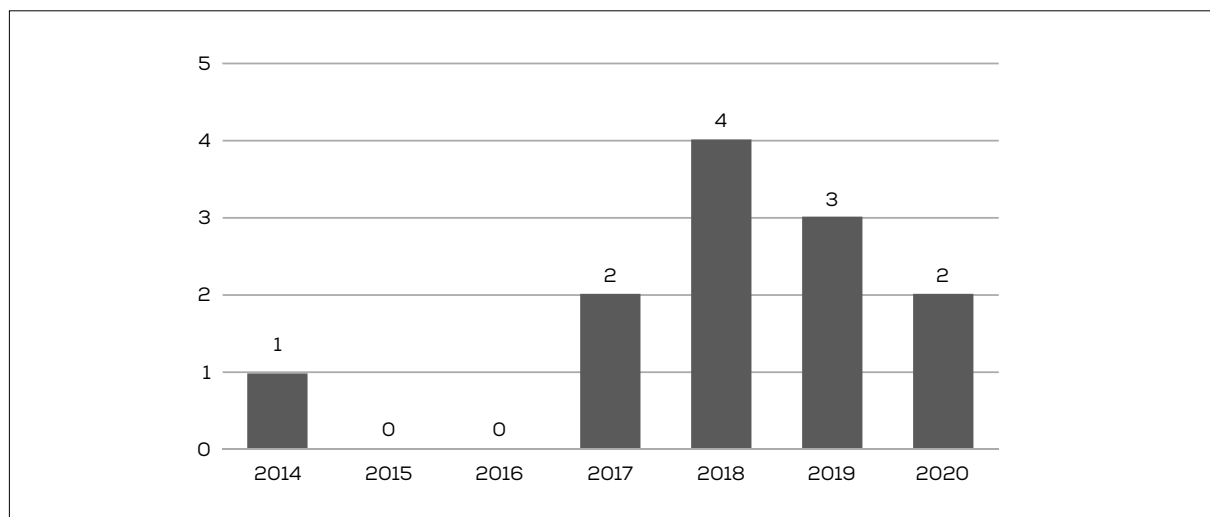
## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Um levantamento prévio realizado pelos autores 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 realizada com a palavra-chave capacidades burocráticas, o número de estudos reduz-se para cerca de 50 artigos.

No levantamento deste estudo, obtiveram-se 10 trabalhos publicados que retornaram com a palavra-chave burocracia de médio escalão (BME), enquanto a associação entre os descritores de burocracia de médio escalão (BME) e capacidades burocráticas resultou em somente dois artigos. Esses artigos foram então analisados e, entre eles, identificaram-se dois que tratavam sobre burocracia em nível municipal.

Os 12 artigos da pesquisa foram publicados entre os anos de 2014 e 2020, concentrando o período entre 2018 e 2020 75% (9) das publicações. Esse período marca a trajetória do campo de públicas no Brasil que têm explorado e avançado nos estudos das capacidades estatais e do papel das burocracias na década recente (Figura 2).

Figura 2 – Número de Artigos da Pesquisa, por Ano de Publicação



Fonte: Autoria própria.

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

Do total de artigos, sete (58,33%) trataram o tema sob a ótica do serviço público federal, tendo apenas dois (16,67%) feito 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 focalizando uma política setorial em todos os níveis da Federação, conforme Tabela 1.

Tabela 1 – Caracterização dos Artigos Selecionados, por Palavra-chave, Autoria e Data

TÍTULO	AUTORES	ANO
<b>BME</b>		
O burocrata de médio escalão na implementação de políticas públicas	Novato et al.	2020
Nomeações políticas nos governos municipais e performance burocrática: Avaliando o desempenho	Cardoso e Marengo	2020
Filiações partidárias e nomeações para cargos da burocracia federal (1999-2018)	Lopez e Silva	2019
Profissionalizando a burocracia e construindo capacidades: Avanços desiguais na administração pública brasileira?	Fernandes e Palotti	2019
Exploring mid-level bureaucracy: A tentative typology	Cavalcante et al.	2018
Agency problems in the public sector: The role of mediators between central administration of city hall and executive bodies	Oliveira e Fontes	2017
A profissionalização da burocracia federal brasileira: Avanços e dilemas	Cavalcante e Carvalho	2017
Burocratas de Médio Escalão: Novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas	Lotta et al.	2014
Does one size fit all? An analysis of portfolio allocation in the Brazilian multiparty presidential system	Palotti e Cavalcante	2018
Por uma agenda brasileira de estudos sobre implementação de políticas públicas	Lotta et al.	2018
<b>BME e Capacidade Burocrática</b>		
Capacidades estatais para políticas de infraestrutura no Brasil contemporâneo	Gomide e Pereira	2018
Desafios da implementação de uma política intersetorial e federativa: As burocracias de médio escalão do Programa Bolsa Família	Oliveira et al.	2019

Fonte: Autoria própria.

A respeito dos esforços que a literatura nacional tem feito para avançar na definição e operacionalização do conceito das BME, identificando seus papéis e funções desempenhadas na produção de políticas públicas, alguns autores destacaram-se. [Lotta et al. \(2014\)](#), 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 à dificuldade de sua definição.



A forma mais frequente de conceituar o 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 BNR (Cavalcante et al., 2018; Lotta et al., 2014).

Alternativamente, tais atores da gestão pública são definidos como cargos médios, as funções dos diretores, supervisores, coordenadores e gerentes nas burocracias (Lotta et al., 2014). Contudo, há uma parcela de burocratas que se situam na camada intermediária ou de baixo nível, que não possuem cargo comissionado (CC) e não atendem ao critério de BNR, pois não atuam diretamente com o público ou entregam política pública (Hoyle & Campos, 2016 apud Cavalcante et al., 2018).

De modo geral, há um consenso entre os autores de que se trata de burocratas situados em camadas intermediárias da estrutura organizacional e/ou entre os burocratas de alto escalão e aqueles do nível de rua. Assim, analisando o escopo do conceito, entendemos que ele tem sido entendido principalmente por sua característica ambígua e por seu alargamento. Os principais achados encontram-se sintetizados na Tabela 2.

Tabela 2 – Síntese do Escopo do Conceito de Burocracia de Médio Escalão na Literatura Pesquisada

Conceito	<b>Ambiguidade</b> relacionada ao conceito e dificuldade de definição (Lotta et al., 2014)
	Funcionários que ocupam as <b>camadas intermediárias na função pública. Todos que estão entre o alto escalão e os burocratas de nível de rua</b> (Cavalcante et al., 2018; Lotta et al., 2014)
	Aqueles que ocupam as <b>funções de diretores, supervisores, coordenadores ou gerentes nas burocracias</b> (Lotta et al., 2014)
	<b>Burocratas que se situam na camada intermediária, que não possuem CC</b> e não atendem ao critério de burocracia de nível de rua, pois não atendem ao público ou entregam política pública (Hoyle & Campos, 2016 apud Cavalcante et al., 2018)

Fonte: Autoria própria.

Quanto às funções e/ou papéis dos BME, é quase consentâneo que esses desempenham atividades técnicas, políticas e operacionais. A atividade técnica relaciona-se com a utilização das habilidades de gestão dos burocratas em prol da organização; já a função política trata das discussões e negociações das políticas com os gestores de topo – alto escalão. E, por fim, a questão operacional relaciona-se aos procedimentos de conversão das decisões em ações concretas (Cavalcante et al., 2018; Novato et al., 2020).

Cavalcante et al. (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 (Cavalcante & Carvalho, 2017; Fernandes & Palotti, 2019).

Cavalcante e Carvalho (2017) afirmam, porém, 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. Isso é corroborado por Cavalcante et al. (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.

A pesquisa pelo descritor de capacidade burocrática associado com o de BME resultou em dois artigos que integraram este estudo. Cabe salientar que, apesar de resultar de uma associação entre BME e capacidades burocráticas, o artigo de Gomide e Pereira (2018) faz a discussão sobre a interface das capacidades com a burocracia em geral, mas se utiliza de uma amostra para a coleta de dados de uma parcela da burocracia que se constitui como BME: burocratas responsáveis pelas áreas de planejamento e regulação dos projetos de infraestrutura.

O artigo desses autores discutiu as capacidades estatais do Executivo Federal para produzir políticas públicas de infraestrutura eficientes e que recebessem o apoio dos grupos beneficiários. A hipótese do estudo é que a capacidade burocrática é essencial para a qualidade dos projetos, tendo impacto direto na eficiência, e que a capacidade relacional está positivamente relacionada com o apoio político.

Os achados demonstraram que a burocracia da área pesquisada é profissionalizada e com qualificação técnico-acadêmica adequada, o que são variáveis importantes da capacidade burocrática. Entretanto, uma parcela significativa dos respondentes não possuía vínculo efetivo com o serviço público, o que é considerado um ponto de fragilidade. Ademais, também identificaram uma capacidade relacional deficiente, com relacionamento precário com o público beneficiário da política pública, uma baixa interação com os entes subnacionais e com os órgãos de controle.

Na direção da conexão entre a capacidade burocrática e BME, os autores assumem que as capacidades técnico-burocráticas são uma das características indispensáveis para os BME, principalmente nas áreas da infraestrutura, pois lhes permite desenvolver um bom planejamento e seleção de projetos exequíveis com resultados econômicos e exitosos.

Outro estudo que resultou da associação entre as duas palavras-chave foi o de Oliveira et al. (2019), que trata de modo consistente sobre os desafios da implementação da política pública do Bolsa Família pela percepção dos BME dos três entes federados. Para tanto, os autores ressaltam o papel fundamental das capacidades burocráticas dos BME (ainda que não as denomine especificamente dessa forma), principalmente das capacidades político-relacionais ligadas aos aspectos intersetoriais e interfederativos da política analisada.

Entre as capacidades identificadas na burocracia federal para o sucesso da coordenação da intersetorialidade, os autores indicam aqueles elencados por Silva (2013):

- “1) a construção de capacidades técnicas, através da formação de órgãos e de suas burocracias;
- 2) o empoderamento e a autonomia para experimentação, o que gera condições para que as equipes se engajem fortemente e inovem;

- 3) a estratégia de utilização das redes informais e das experiências progressas dos burocratas como instrumentos de incremento e de maior materialização da coordenação;
- 4) o processo de legitimação técnica e política, tanto pelas relações interpessoais quanto pelos resultados apresentados pelas burocracias;
- 5) o processo de fortalecimento institucional e formalização de padrões, em que as contribuições pontuais se unificam e ganham permanência no tempo, moldando e dando estabilidade às instituições” (p. 344 apud Oliveira et al., 2019, p. 465).

Tratando do nível municipal, os autores destacam a clara identificação da desigualdade entre a administração pública federal e as municipais, principalmente em relação à capacidade relacional de articulação intersetorial e federativa. Destacam, inclusive, que nesse nível federativo “a articulação acaba dependendo muito mais da capacidade relacional da burocracia especificamente do que de uma estrutura de atores que viabilize essas articulações” (Oliveira et al., 2019, p. 466), chamando atenção para aspectos e habilidades mais individuais dos burocratas do que institucionais.

Por fim, os autores apontam algumas competências (neste estudo entendidas como capacidades burocráticas) necessárias à BME para implementar com sucesso a política pública do Bolsa Família: competências de articulação – vertical e horizontal; politização – articulação com atores políticos; alta qualificação; criatividade – competência necessária para inovação; e capacidade de gerar institucionalização – entender processo legislativo, legislação, desenho de processos. Salientam, igualmente, a importância das gestões locais no desenvolvimento de competências para promoção de processos participativos e integração intersetorial.

Conforme se observou ao longo do trabalho, existem pouquíssimos estudos que olham para os BMEs, bem como para sua relação com as capacidades burocráticas. Somado a isso, há uma grande centralidade desses estudos para o nível federal.

De acordo com o resultado da pesquisa, apenas dois artigos tratam sobre a BME em nível municipal, que passamos a analisar. Cumpre sublinhar que, embora o estudo de Cardoso e Marengo (2020) não mencione o termo BME, mas sim CCs, entende-se no presente artigo que tais cargos correspondem aos BMES pelas competências que possuem e pelas funções de chefia e gerência que desempenham (Oliveira & Lotta, 2015; Oliveira et al., 2019; Santos et al., 2023).

O artigo de Oliveira et al. (2019) analisa o processo de implementação do Programa Bolsa Família (PBF) nos três níveis de governo, sob a ótica da BME. Os autores apontam que as desigualdades locais e das distintas capacidades burocráticas dos níveis de governo têm influência sobre a implementação de políticas públicas, em especial, do PBF. Para eles, “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 et al., 2019, p. 461).

O estudo de Cardoso e Marengo (2020) trata sobre a politização das estruturas burocráticas nos municípios brasileiros. Os autores analisam o desempenho dos municípios brasileiros considerando a ocupação de CCs em sua estrutura e a qualidade desses ocupantes, medida

por sua instrução. Entende-se por CCs as estruturas funcionais que podem ser ocupadas por pessoas que não possuem vínculo administrativo com o órgão. Nesses cargos estão incluídos os secretários municipais, o que consideramos alto escalão, mas também os cargos de direção, chefia e assessoramento, entendidos por nós como BME. Portanto, o estudo trata sobre uma parcela dos BME, os cargos de livre nomeação. Um achado importante observado pelos autores a respeito desses burocratas foi a relação positiva entre capacitação dos ocupantes, medida pela escolaridade e o PIB *per capita* dos municípios.

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 sobre caracterização de perfil, uma análise mais acurada sobre a atuação técnica e relacional desses atores – que possuem potencialidade de reforçar as capacidades burocráticas municipais –, evidenciando uma lacuna maior do que a encontrada em nível nacional e, portanto, um profícuo campo de pesquisa.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou mapear e entender o quanto a literatura nacional tem avançado em torno do conceito das BME, os papéis e funções desempenhadas na produção de políticas públicas, especialmente em âmbito municipal, e a relação existente com o tema de capacidades burocráticas. Por meio da revisão de literatura, constatou-se que as publicações sobre os BME são muito recentes na literatura brasileira, uma vez que as primeiras datam de 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 os profissionais que ocupam os cargos intermediários na administração pública. Em relação às suas funções, percebeu-se que os autores foram unânimes em admitir que os BME desempenham atividades táticas, isto é, aquelas relacionadas com competências de gestão para a organização, envolvendo funções de tradução das decisões em ações, funções técnicas de gerenciamento de pessoas e equipes, até as políticas, ligadas a negociações com os principais atores das políticas públicas.

Por fim, verificou-se escassez de estudos sobre os BME e sua relação com as capacidades burocráticas, em que pese ser este um ator fundamental para a garantia dos atingimentos dos objetivos do Estado, promotor de maior transparência e responsividade nas políticas públicas. Essa raridade de pesquisas foi identificada sobretudo em nível municipal, demonstrando-se um campo profícuo para pesquisas que desejem refletir sobre as características e papéis dos BMEs na Federação brasileira.

Considerando que a literatura sobre capacidades burocráticas entende a profissionalização e a qualificação dos quadros burocráticos como determinantes para o fortalecimento das potencialidades do Estado em atingir seus objetivos, e a BME como aquele ator que atua mediando a operação de políticas e a política, incentivam-se mais pesquisas empíricas sobre os BME nas três esferas federativas e, sobretudo, na municipal, para que seja possível avançar na qualifica-

ção do conceito e melhor definição do seu papel no reforço das capacidades estatais municipais, sobretudo a de corte burocrático.

Cumpre registrar que o presente texto apresenta limitações pelo fato de incluir apenas artigos científicos revisados por pares e por utilizar apenas o portal de periódicos da Capes como canal de busca. Essa escolha deveu-se ao fato de ser o portal de periódicos Capes um dos maiores acervos do País, reunindo as revistas indexadas no Scientific Electronic Library Online (SciELO). Dessa maneira, certificamo-nos de que os principais periódicos nacionais estariam contemplados.

## REFERÊNCIAS

- Arksey, H., & O'Malley, L. (2005). Scoping studies: Towards a methodological framework. *International Journal of Social Research Methodology*, 8(1), 19-32. <https://doi.org/10.1080/1364557032000119616>
- Batista, M. (2015). Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: Uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros. *Revista do Serviço Público*, 66(3), 345-370. <https://doi.org/10.21874/rsp.v66i3.571>
- Bersch, K., Praça, S., & Taylor, M. M. (2017). State capacity, bureaucratic politicization, and corruption in the Brazilian state. *Governance*, 30(1), 105-124.
- Bichir, R., Simoni, S., Junior, & Pereira, G. (2020). Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação: O caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 35(102). e3510207. <https://doi.org/10.1590/3510207/2020>
- Cardoso, A. L. R., & Marengo, A. (2020). Nomeações políticas nos governos municipais e performance burocrática: Avaliando o desempenho. *Revista de Administração Pública*, 54, 360-380. <https://doi.org/10.1590/0034-761220190020>
- Cavalcante, P., & Carvalho, P. (2017). Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): Avanços e dilemas. *Revista de Administração Pública*, 51(1), 1-26. <https://doi.org/10.1590/0034-7612144002>
- Cavalcante, P., & Lotta, G. (Orgs.). (2015). *Burocracia de médio escalão: Perfil, trajetória e atuação*. Enap.
- Cavalcante, P. L., Lotta, G. S., & Yamada, E. M. K. (2018). El desempeño de los burócratas de nivel medio: Determinantes de su relación y de sus actividades. *Cadernos EBAPE*, 16(1), 14-34. <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395167309>
- Cavalcante, S., Lotta, G. S., & Pires, R. R. C. (2018). Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua. *Burocracia e políticas públicas no Brasil: Interseções analíticas*, 227-246. [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/180705\\_livro\\_burocracia\\_e\\_politicas\\_publicas\\_no\\_brasil\\_cap09.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/180705_livro_burocracia_e_politicas_publicas_no_brasil_cap09.pdf)

- Cingolani, L. (2013). *The state of state capacity: A review of concepts, evidence and measures* (Working Paper n. 31).
- Evans, P. (1993). O Estado como problema e solução. *Lua Nova*, (28-29), 107-157. <https://www.scielo.br/j/ln/a/kyMbGKjkLCTpzmMjCpL8Vmv/?lang=pt>
- Evans, P., & Rauch, J. (1999). Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of “weberian” state structures on economic growth. *American Sociological Review*, 6(5), 748-765. <http://dx.doi.org/10.2307/2657374>
- Evans, P., & Rauch, J. (2015). Burocracia y crecimiento: Un analisis transnacional de los efectos de las estructuras del Estado “weberiano” en el crecimiento economico. In M. Cárdenas et al., *Capacidades estatales: Diez textos fundamentales*.
- Evans, P., Rueschemeyer, D., & Skocpol, T. (1985). *Bringing the state back in*. Cambridge University Press.
- Evans, P. B. (1989). Predatory, developmental, and other apparatuses: A comparative political economy perspective on the third world state. In *Sociological forum* (pp. 561-587). Kluwer Academic Publishers-Plenum Publishers.
- Evans, P. B. (1992). The state as problem and solution: Predation, embedded autonomy, and structural change. In S. Haggard, & R. Kaufman (Eds.), *The politics of economic adjustment: International constraints, distributive conflicts and the state*. Princeton University Press.
- Fernandes, C. C. C., & Palotti, P. L. de M. (2019). Profissionalizando a burocracia e construindo capacidades: Avanços desiguais na administração pública brasileira? *Revista de Administração Pública*, 53(4), 687-710. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220180072>
- Fernandez, M. V., & Guimarães, N. C. (2020). Caminhos teórico-metodológicos para a análise da burocracia de nível de rua. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 283-322. <https://doi.org/10.1590/0103-335220203208>
- Gomide, A., Pereira, A. K., & Machado, R. (2018). Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In *Burocracia e políticas públicas no Brasil: Interseções analíticas* (pp. 85-104). IPEA.
- Gomide, A. de Á., & Pereira, A. K. (2018). Capacidades estatais para políticas de infraestrutura no Brasil contemporâneo. *Revista de Administração Pública*, 52, 935-955. <https://doi.org/10.1590/0034-761220170006>
- Grin, E. J., Nascimento, A. B., Abrucio, L. F., & Fernandes, A. S. A. (2018). Sobre desconexões e hiatos: Uma análise de capacidades. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 23(76), 312-336. <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v23n76.75417>
- Hoyler, T., & Campos, P. (2016). *Os dilemas do burocrata dos bastidores e a informalidade do Estado*.
- Levac, D., Colquhoun, H., & O'Brien, K. K. (2010). Scoping studies: Advancing the methodology. *Implementation Science*, 5(1), 1-9.
- Levi, M. (1988). *Of rule and revenue*. University of California Press.



- Lima, L. L., & D'Ascenzi, L. (2017). 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*, 51(1), 46-63. <https://doi.org/10.1590/0034-7612145223>
- Lima, L. L., Lui, L., Ruiz, K. P. B., Dias, G. V. R. S., Papi, L. P., & Demarco, D. J. (2020). Plano Plurianual como proxy para medir capacidades estatais: Um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre. *URBE – Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 12, 1-16. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.012.e20190147>
- Lipsky, M. (2019). *Burocracia em nível de rua: Dilemas do indivíduo nos serviços públicos*. Enap.
- Lopez, F., & Silva, T. M. da. (2019). Filiações partidárias e nomeações para cargos da burocracia federal (1999-2018). *Revista de Administração Pública*, 53, 711-731. <https://doi.org/10.1590/0034-761220180387>
- Lotta, G. S. (2012). O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: Entre o controle e a discricionariedade. In *Implementação de políticas públicas: Teoria e prática* (pp. 20-49). Editora PUC Minas.
- Lotta, G. S., Magri, G. M., Nunes, A. C., Benedito, B. S., Aliberti, C., Ribeiro, E. C., ... Silva, F. L. (2021). O impacto da pandemia de Covid-19 na atuação da burocracia de nível de rua no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*. <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.35.243776>
- Lotta, G. S., Nunes, A. C., Cavalcante, S., Ferreira, D. D., & Bonat, J. (2018). Por uma agenda brasileira de estudos sobre implementação de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, 69(4), 779-810. <https://doi.org/10.21874/rsp.v69i4.2917>
- Lotta, G. S., Pires, R. R. C., & Oliveira, V. E. (2014). Burocratas de médio escalão: Novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. *Revista do Setor Público*, 65(4), 463-492. <https://doi.org/10.21874/rsp.v65i4.562>
- Mann, M. (1984). The autonomous power of the state: Its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology/Archives Européennes de Sociologie*, 25(2), 185-213. <https://www.cambridge.org/core/journals/european-journal-of-sociology-archives-europeennes-de-sociologie/article/abs/autonomous-power-of-the-state-its-origins-mechanisms-and-results/338F971178F06BCD3ABC9C573E67B2D8>
- Marenco, A., Strohschoen, M. T. B., & Joner, W. (2017). Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. *Revista de Sociologia e Política*, 25(64), 3-21. <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987317256401>
- Neto, O. A., & Malamud, A. (2015). What determines foreign policy in Latin America? Systemic versus domestic factors in Argentina, Brazil, and Mexico, 1946–2008. *Latin American Politics and Society*, 57(4), 1-27. [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)
- Novato, V. de O. L., Najberg, E., & Lotta, G. S. (2020). O burocrata de médio escalão na implementação de políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, 54, 416-432. <https://doi.org/10.1590/0034-761220190228>



- Oliveira, C. B. de., & Fontes, J. R., Filho. (2017). Problemas de agência no setor público: O papel dos intermediadores da relação entre poder central e unidades executoras. *Revista de Administração Pública*, 51(4), 596-615. <https://doi.org/10.1590/0034-7612171397>
- Oliveira, V. E., & Lotta, G. S. (2015). Implementando uma inovação: a burocracia de médio escalão do Programa Bolsa Família. In P. Cavalcante, & G. Lotta (Orgs.), *Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação* (pp.115-141). Enap.
- Oliveira, V. E., Lotta, G. S., & Nunes, M. (2019). Desafios da implementação de uma política intersetorial e federativa: As burocracias de médio escalão do Programa Bolsa Família. *Revista do Serviço Público*, 70(3), 458-485. <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i3.3296>
- Olivieri, C. (2007). Política, burocracia e redes sociais: As nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, 147-168. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782007000200011>
- Palotti, P. L. de M., & Cavalcante, P. L. C. (2018). Does one size fit all? An analysis of portfolio allocation in the Brazilian multiparty presidential system. *Opinião Pública*, 24, 427-455. <https://doi.org/10.1590/1807-01912018242427>
- Papi, L., Demarco, D. J., & Lima, L. L. (2019). Capacidades estatais e planejamento governamental: Uma análise no Rio Grande do Sul. In *Anais do VI Encontro Brasileiro de Administração Pública*, Salvador, BA.
- Pires, R. (2018). O trabalho na burocracia de médio escalão e a sua influência nas políticas públicas. In R. Pires, G. Lotta, & V. Oliveira (Orgs.), *Burocracia e políticas públicas no Brasil: Interseções analíticas* (pp. 185-206). Ipea; Enap.
- Pires, R. R. C., & Gomide, A. de Á. (2016). Governança e capacidades estatais: Uma análise comparativa de programas. *Revista de Sociologia e Política*, 24(58), 121-143. <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987316245806>
- Sátyro, N. G. D., Cunha, E. S. M., & Campos, J. (2016). Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: Notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. *Opinião Pública*, 22, 286-317. <https://doi.org/10.1590/1807-01912016222286>
- Santos, G. T., Papi, L. P., & Seidi, M. (2023). Burocracia de médio escalão: perfil e funções desempenhadas em nível municipal. In *Anais do Encontro Brasileiro de Administração Pública – XEBAP*, Brasília, DF.
- Sikking, K. S. (1991). *Ideas and institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina*. Cornell University Press.
- Silva, L. A. (2013). Mecanismos da construção federal da intersetorialidade no Programa Bolsa Família: o papel das burocracias. *Revista do Serviço Público*, 64(3), 309-326. <https://doi.org/10.21874/rsp.v64i3.127>
- Skocpol, T. (1979). *States and social revolutions: A comparative analysis of France, Russia and China*. Cambridge University Press.

- Skocpol, T. (1985). Bring the state back in: Strategies of analysis in current research. In P. Evans, D. Rueschemeyer, & T. Skocpol (Orgs.), *Bringing the state back in*. Cambridge University Press.
- Skocpol, T., & Finegold, K. (1982). State capacity and economic intervention in the early New Deal. *Political Science Quarterly*, 97(2), 255-278. <https://doi.org/10.2307/2149478>
- Souza, C. (2016). Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: Quando a política faz a diferença. In A. A. Gomide, & R. R. Boschi (Orgs.), *Capacidades estatais em países emergentes: O Brasil em perspectiva comparada*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Souza, C. (2017). Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. *Revista de Administração Pública*, 51(1), 27-45. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612150933>
- Souza, C., & Fontanelli, F. (2020). Capacidade estatal e burocrática: Sobre conceitos, dimensões e medidas. In J. Mello, V. M. Ribeiro, G. Lotta, A. V. Bonamino, & C. P. de Carvalho (Orgs.), *Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: Experiências recentes das políticas de redução de desigualdades* (pp. 45-71). Ipea.
- Tilly, C. (1975). *The formation of national states in Western Europe*. Princeton University Press.
- Tilly, C. (1996). *Coerção, capital e Estados europeus 1990-1992*. Edusp.

## CONFLITOS DE INTERESSE

Os/as autores/as não têm conflitos de interesse a declarar.

## CONTRIBUIÇÃO DOS/DAS AUTORES/AS

Luciana Pazini Papi: Conceituação – formulação das ideias, objetivos abrangentes e específicos da pesquisa; Investigação - condução do processo de pesquisa e investigação, Metodologia – desenvolvimento do desenho metodológico; Administração de projetos - responsabilidade pela gestão e coordenação do planejamento e execução da investigação; Supervisão - responsabilidade pela supervisão e liderança pelo planejamento e execução da atividade de pesquisa; Preparação, criação do trabalho publicado; Redação – rascunho original; Redação – revisão e edição.

Gislaïne Thompson dos Santos: Conceituação, curadoria de dados, análise formal; Investigação; Metodologia; Visualização; Redação – rascunho original; Redação – revisão e edição.

Mutaro Seidi: Análise formal, Redação – rascunho original; Redação – revisão e edição.