

ENSAIO

CONCEPÇÕES SOBRE BUROCRACIA: A DICOTOMIA DA TEORIA DE WEBER E DE LIPSKY

CONCEPTIONS ABOUT BUREAUCRACY: THE DICOTOMY OF WEBER'S THEORY AND LIPSKY

ABSTRACT

Este ensaio tem por objetivo discutir as diferenças teóricas sobre a concepção de burocracia de Max Weber e de Michael Lipsky. A construção argumentativa consistiu na apresentação das duas teorias, destacando, inicialmente, a concepção de ambos os autores, que, de formas diferentes, contribuíram para a criação da teoria burocrática e possuem fortes influências nos estudos da área. Destarte, após elucidar conceitos importantes da pesquisa, contextualizar e alinhar o objeto de estudo e discutir as teorias, chegou-se à conclusão de que há diversas dicotomias entre elas. O principal resultado consiste na identificação das dicotomias apresentadas em categorias, a saber: abrangência da área de estudo, metáforas, tipo de sistema, comportamento dos burocratas, hierarquia, discricionariedade, normas e análise. A construção das categorias foi feita por meio da leitura das teorias burocráticas dos dois autores e da identificação da estrutura dicotômica. O estudo busca contribuir com a produção do conhecimento no campo das Ciências Sociais Aplicadas, apresentando as contradições de duas teorias de grande relevância nos estudos sobre burocracia.

Palavras-chave: burocracia; Max Weber; Michael Lipsky; dicotomia.

**Natália Mariana Tavares de
Oliveira**

natmarianadt@ufam.edu.br

*Mestra em Administração pela
Universidade Federal de Viçosa.
Gerente de recursos humanos
do Instituto de Ciências Sociais,
Educação e Zootecnia (Icesz/
Ufam). Parintins - AM - BR.*

**Keila Cardoso Pinheiro
kcpinheiro@uea.edu.br**

*Mestra em Administração pela
Universidade Federal de Viçosa
(UFV). Parintins – AM - BR.*

RESUMO

This essay aims to discuss the theoretical differences between Max Weber's and Michael Lipsky's conceptions of bureaucracy. The argumentative construction consisted of presenting the two theories, initially highlighting the conception of both authors, who, in different ways, contributed to the creation of bureaucratic theory and have strong influences on studies in the area. Thus, after elucidating important research concepts, contextualizing and aligning the object of study,

and discussing the theories, it was concluded that there are several dichotomies between them. The main result is the identification of the dichotomies presented in categories, namely: scope of the study area, metaphors, type of system, behavior of bureaucrats, hierarchy, discretion, norms, and analysis. The construction of the categories was carried out based on the reading of the bureaucratic theories of the two authors and the identification of the dichotomous structure. The study seeks to contribute to the production of knowledge in the field of Applied Social Sciences, presenting the contradictions of two theories of great relevance in studies on bureaucracy.

Keywords: bureaucracy; Max Weber; Michael Lipsky; dichotomy.

1 INTRODUÇÃO

O termo burocracia, antes de ser teorizado por Weber e, posteriormente, por Lipsky, autores referência nos estudos burocráticos, passou por um longo processo de construção e de desconstrução. A etimologia da palavra remonta à antiguidade, referindo-se aos primeiros funcionários do Estado. Atualmente, a burocracia abrange diversos significados e subáreas das ciências sociais aplicadas, tais como direito, economia, administração e ciências políticas, neste ensaio, a burocracia será estudada dentro do campo da administração pública.

Dessa forma, o termo burocracia é polissêmico e, portanto, deve ser definido quando escolhido para ser objeto de estudo ou de discussão. Secchi (2010, p. 83) apresenta “três conotações da palavra: disfunção procedimental (conotação popular), modelo organizacional (conotação administrativa) e corpo de funcionários públicos (conotação das ciências políticas).”

O termo será entendido neste ensaio por meio da perspectiva administrativa, em que se analisará a visão dos autores sobre a burocracia, mas especificamente sobre burocracia de nível

de rua. Essa análise administrativa trará, automaticamente, a visão dos autores sobre os burocratas implementadores.

Vale ressaltar que, para Weber, no que tange aos processos, a burocracia das instituições públicas se assemelha às privadas, cabendo, dessa forma, sua teoria para ambos os tipos de organizações. O autor cita algumas peculiaridades ideais do aparelho estatal, como capacidade técnica, meritocracia e estabilidade. Em contrapartida, Lipsky volta seus estudos apenas às instituições públicas.

É interessante frisar que o termo burocracia de nível de rua foi utilizado pela primeira vez por Michael Lipsky, em 1980, no livro *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*, sendo, dessa forma, um termo não utilizado nas teorias de Weber (1864 – 1920). Porém, ambos tinham em comum a análise da burocracia enquanto organização administrativa e as relações de subordinação às normas dos burocratas.

De modo geral, englobando tanto o conceito de Weber como também o de Lipsky, entende-se burocracia nesta pesquisa como um conjunto de atores e de atividades que configuram o modelo organizacional.

Na burocracia weberiana, os meios que compõem esse processo são racionais e buscam a eficiência das organizações, com base na obediência às normas. Na burocracia de nível de rua, de Lipsky, os meios configuram-se como um processo de interação entre os objetivos pré-definidos na formulação da política pública e a discricionariedade dos funcionários públicos que entregam os serviços diretamente aos usuários.

Partindo desse alinhamento do objeto de estudo, este ensaio objetiva conhecer as dicotomias teóricas desses dois autores. Coube adotar a estrutura de ensaio, pois objetiva-se, com este texto, convidar a uma reflexão sobre a temática da burocracia, considerando os pontos que serão abordados.

Ainda sobre o formato deste estudo, ressalta-se que os ensaios não carecem de uma estrutura formal como outras produções acadêmicas, enfatiza-se aqui o apelo

reflexivo e intencional de gerar conhecimento (MENEGETTI, 2011).

As categorias discutidas neste ensaio foram definidas mediante estudo da obra de ambos os teóricos, Weber e Lipsky, que abordam a temática da burocracia e da observação de uma estrutura dicotômica para o referido termo. Realizou-se uma análise comparativa das duas teorias visando identificar os pontos abordados neste estudo.

Para tanto, no primeiro momento, discutir-se-á a teoria da burocracia weberiana e a teoria da burocracia de nível de rua de Lipsky; e, por fim, far-se-á um paralelo entre ambas.

2 A BUROCRACIA WEBERIANA

O alemão Karl Emil Maximilian Weber (1864 – 1920) é um dos principais teóricos da sociologia, que ocupa uma das bases da tríade da sociologia clássica, composta, também, por Karl Marx e Émile Durkheim. É considerado sociólogo, economista e jurista com formação acadêmica na área de direito (graduação e doutorado) e fez cursos nas áreas de economia, história, política e teologia, fato que influenciou grandemente em suas obras.

Weber criou o método de estudo sociológico baseado na ação social; produziu estudos importantes para a compreensão da formação do capitalismo; realizou estudos voltados para o entendimento das relações dentro das burocracias, entre outros. Seu livro mais difundido é *A ética protestante e o espírito do capitalismo*, em que analisou a relação do protestantismo com a formação do capitalismo.

Na esfera organizacional, também produziu grandes feitos. A contribuição da obra de Max Weber à Sociologia das Organizações é essencial para a compreensão da questão da racionalidade burocrática fundada na legitimidade da dominação legal. Faria (1983) defende que, no âmbito da Sociologia das Organizações, mais especificamente na teoria das organizações, a contribuição de Max Weber é a das mais importantes. Weber mostra, em essência, que a centralização dos meios de administração é devida ao condicionamento

técnico; que a organização burocrática expressa em si mesma uma dicotomia dominante-dominado; que, tratando-se da empresa capitalista, a dominação burocrática funda-se na mecanização, racionalização e controle.

Dentro dos estudos da Sociologia das Organizações, foram discutidas as relações de poder nas associações/organizações. Cabe ressaltar que, para Weber, o poder é “efetivo apenas à medida que implica dominação, a qual, por seu turno, resulta em obediência tanto como automatismo (disciplina) quanto como resistência” (FARIA, 1983, p. 25). Como resultado das relações de poder, foram identificadas três formas de dominação legítima: dominação legal; dominação tradicional e dominação carismática (WEBER, 2000).

Nas burocracias, tem-se a dominação legal, que acontece por meio de leis ou normas impessoais e racionais, regulamentadas por procedimentos formais e escritos. Na dominação legal, há uma relação de hierarquia e de obediência. A obediência não é do subordinado ao chefe, e sim às regras, as quais devem ser seguidas por ambos. As relações de obediência e de hierarquia são, portanto, oriundas das regras.

Na teoria burocrática weberiana, as associações têm as seguintes características: tarefas orientadas por normas escritas; sistematização da divisão do trabalho; cargos estabelecidos de forma hierarquizada; regras e normas técnicas fixadas para o desempenho de cada cargo; seleção de pessoal feita por meio do sistema de mérito; separação entre propriedade e administração; necessidade de recursos livres de controles externos para garantir a liberdade da organização; profissionalização dos participantes; previsibilidade dos seus membros (TENÓRIO, 2017).

Partindo da concepção apresentada sobre burocracia, Weber compreende o burocrata de baixo nível hierárquico como um agente dominado legitimamente, que deve obediência às regras e à hierarquia, para a obtenção da racionalidade do processo administrativo e, conseqüentemente, da eficiência. O sociólogo acrescenta que “é

simplesmente ridículo que teóricos creiam que o trabalho não manual no escritório privado é diferente, um mínimo que seja, do trabalho numa repartição pública. Ambos são basicamente idênticos.” (WEBER, 1973, p. 22).

A partir desse olhar voltado às organizações, em especial, às públicas, Weber introduziu uma nova forma de estudo das organizações, indo para além da organização enquanto chão de fábrica. Outra contribuição foi a separação do privado e do público e a busca pela racionalidade no processo administrativo. Para Daft (2014), ao estabelecer uma hierarquia de autoridade e regras e procedimentos específicos, a burocracia de Weber proporcionou uma maneira eficaz de levar a ordem a grandes grupos de pessoas e de minimizar abusos de poder.

Por outro lado, novas concepções teóricas sobre burocracia afirmam que a racionalização do processo possui um lado negativo, pois o excesso de racionalidade e de normas pode afetar o desempenho das organizações. Além disso, esse modelo teórico weberiano não contempla o cenário externo e possui postura altamente mecanicista e técnica.

Com relação às contribuições de Weber aos estudos burocráticos, Abrúcio e Loureiro (2018) dizem que os clássicos, dentro de suas condições ideológicas e temporais, nos ajudam a pensar nos dilemas contemporâneos; porém, há novos dilemas enfrentados na burocracia atual. Pode-se citar como exemplo o livro *Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo no serviço público*, de Lipsky, que apresenta a burocracia sob uma nova perspectiva.

3 A TEORIA BUROCRÁTICA DE LIPSKY

O americano Michael Lipsky, nascido em 13 de abril de 1940, foi professor de ciências políticas na Massachusetts Institute of Technology e foi diretor na Fundação Ford. Atualmente é sênior da Demos, uma instituição de políticas públicas com sede em Nova York. Suas obras mais conhecidas são: *Protesto na*

política da cidade: greves de aluguel, habitação e os pobres urbanos (1970); *Sem fins lucrativos para contratar: o Estado de bem-estar social na era da contratação* (1993); e *Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo no serviço público* (1980), a qual teve sua 30ª edição expandida de aniversário em 2010.

Foi nessa última obra, conhecida internacionalmente, em que se utilizou pela primeira vez o termo burocracia de nível de rua. Nesse livro, o autor desenvolveu uma teoria burocrática muito utilizada atualmente. A obra retrata o cotidiano das repartições públicas que entregam os serviços diretamente aos usuários e os dilemas enfrentados pelos burocratas implementadores das políticas públicas. O livro apresenta duas afirmações distintas.

A primeira foi que o exercício da discricionariedade era uma dimensão crítica de grande parte dos funcionários públicos que interagem com os cidadãos regularmente no curso de seus trabalhos.

Além disso, os trabalhos normalmente não podiam ser realizados de acordo com os mais elevados padrões de tomada de decisão nas diversas áreas porque os trabalhadores de nível de rua não dispunham de tempo, informações ou outros recursos necessários para responder, de forma adequada, a cada caso.

Em vez disso, os burocratas de nível de rua administram suas tarefas difíceis desenvolvendo rotinas de práticas e psicologicamente simplificando sua clientela e o ambiente, de maneira a influenciar fortemente os resultados de seus esforços. O processamento em massa dos usuários é a norma e tem importantes implicações para a qualidade do tratamento e dos serviços (LIPSKY, 2019, p. 15-16).

A segunda afirmação foi que um trabalho tão diverso e aparentemente não relacionado, como o dos conselheiros, juizes, policiais, assistentes sociais, em algum grau, é estruturalmente semelhante, de modo que se poderia comparar essas configurações de trabalho umas com as outras. “Descrever a linha de frente da prestação de serviços públicos em termos de um pequeno número de características analíticas

comuns tornou possível uma nova forma de ver esses papéis públicos muito familiares e como eles eram parecidos e diferentes uns dos outros” (LIPSKY, 2019, p. 16).

Com relação à primeira afirmação, o autor trabalhou o conceito de discricionariedade, discutido e citado na introdução deste ensaio, e discorreu sobre os mecanismos de *coping*, que são as formas de enfrentamento desenvolvidas pelos burocratas de nível de rua para lidar com as contingências do serviço público: os quais envolvem processamento de alta demanda, serviços em condições não ideais e julgamentos subjetivos.

Na segunda afirmação, o autor fala sobre o desenvolvimento do conceito de burocratas de nível de rua que contempla todos os profissionais implementadores de políticas públicas, a saber: os burocratas de nível de rua são funcionários públicos que interagem com os cidadãos no decurso do trabalho e têm discricionariedade para exercer autoridade; “além disso, eles não podem fazer o trabalho de acordo com concepções ideais, considerando as limitações existentes na estrutura de trabalho” (LIPSKY, 2019, p. 24).

O burocrata é um importante ator no âmbito das políticas públicas, pois é por meio dele que será feita a interação com o estado. Tendo em vista que esses burocratas representam o Estado, uma de suas funções é transformar sujeitos portadores de demandas em usuários/clientes identificáveis e alocáveis em alguns padrões e categorias sociais (LIPSKY, 2019; CAVALCANTI; LOTTA; PIRES, 2018).

Por fim, o autor esclarece que o fato de se ter discricionariedade não significa que os trabalhadores de nível de rua não devem seguir regulamentos, regras e diretivas dos superiores. Pelo contrário, as principais dimensões da política pública (níveis de benefícios, categorias de elegibilidade, natureza das normas, regulamentos e serviços) são moldadas por elites políticas e por gestores administrativos e políticos, os quais estabelecem as principais dimensões da política pública no nível de rua e contribuem para o grau de padronização que há em políticas públicas locais e de diferentes lugares (LIPSKY, 2019).

O que diferencia, em grande parte, a teoria de Lipsky, em relação ao seguimento das regras de Weber, é a flexibilidade, a crença em um sistema organizacional aberto e a observação de um sistema público com características diferentes do sistema privado.

4 DISCUSSÃO SOBRE AS DICOTOMIAS DAS TEORIAS DE WEBER DE LIPSKY

Ambos os teóricos, Weber e Lipsky, trouxeram grandes contribuições para os estudos das burocracias públicas. Porém, devido, principalmente, ao contexto em que estavam inseridos, há diferenças consideráveis entre suas teorias. Para elucidar melhor as dicotomias encontradas, fez-se o quadro abaixo com os paralelos encontrados seguido com a discuss

Quadro 1 - Dicotomias – teoria burocrática de Weber e Lipsky

| DICOTOMIAS | | |
|-------------------------------|---|---|
| Categorias | Burocracia de Weber | Burocracia de Lipsky |
| Abrangência da área de Estudo | Administração pública e Privada | Administração pública |
| Metáforas | Metáfora da máquina | Metáfora do organismo |
| Tipo de sistema | Sistema fechado | Sistema aberto |
| Comportamento dos burocratas | Previsível e impessoal | Imprevisível e pessoal |
| Hierarquia | Forte hierarquia | Hierarquia flexível |
| Discricionariedade | O comportamento discricionário deve ser Eliminado | Não tem como eliminar o Comportamento discricionário |
| Normas | O burocrata deve seguir fielmente as normas | O burocrata segue as normas, dentro das condições possíveis |
| Análise | Perspectiva de análise top-Down | Perspectiva de análise botton- up |

Fonte: elaborado pelas autoras (2022).

Nota-se que há muitas divergências entre as teorias supracitadas. A primeira categoria destacada refere-se à abrangência da área de estudo, fazendo-se necessário compreender a burocracia no sentido público x privado, em que Weber considera similar a estrutura burocrática das organizações públicas às privadas; sendo que Lipsky trabalha a concepção de instituições públicas separada da privada, visto que para ele as instituições públicas são peculiares em suas condições de trabalho e entrega de serviços.

A categoria metáforas representa a concepção de burocracia de Weber que pode ser comparada à metáfora da máquina de Morgan (1996, 2005), em que as organizações são vistas como sistemas que buscam por meio racionalização, padronização e eficiência, sem considerar as subjetividades dos sujeitos, as interações e o cenário externo. Para Morgan (2005, p. 65), o imaginário mecânico é muito claro. “As máquinas são racionalmente concebidas para trabalhar perseguindo fins específicos; a metáfora da máquina na teoria das organizações expressa esses fins como metas, e a relação meios-fins como racionalidade intencional.”

A teoria de Lipsky, por sua vez, pode ser comparada à metáfora do organismo, Morgan (1996, 2005). Para Morgan (2005, p. 65), “um organismo é tipicamente visto como uma combinação de elementos, diferenciados, mas integrados, que procuram sobreviver no contexto de um ambiente mais amplo.” São fortes e claras as ligações entre a metáfora do organismo e boa parte da teoria das organizações contemporânea.

Ao considerar os tipos de sistema, encontram-se definições antagônicas; enquanto, na teoria weberiana, o sistema é fechado, para Lipsky, o sistema é aberto. A principal ênfase da abordagem dos sistemas abertos, por exemplo, é o estreito relacionamento interativo entre a organização e o ambiente, e o fato de que a vida ou a sobrevivência da organização depende de um relacionamento apropriado (MORGAN, 2005).

As categorias comportamento dos burocratas, hierarquia, discricionariedade serão discutidas em conjunto, pois complementam-se mutuamente.

Para Weber a busca pela eficiência requer que seja seguida uma forte hierarquia, com atendimento fiel às normas, afastando qualquer comportamento discricionário, e mantendo, dessa forma, o caráter racional e impessoal da burocracia. Uma análise de política pública sob a ótica weberiana adota uma perspectiva top-down, ou seja, o que foi planejado pela cúpula da administração tem que ser seguido.

Para Lotta (2010), o modelo top-down reflete nas estruturas tradicionais de governança, enfatizando a separação entre a política e a administração e enfocando o controle e a hierarquia. O papel dos estudos de implementação, portanto, era o de identificar as causas dos problemas na implementação e sugerir formas de obter acordo entre as ações implementadas e os objetivos da política – como aumento da coordenação, das formas comunicacionais, controle dos agentes etc.

No sentido sociológico organizacional, utilizado por Lotta (2018), Lipsky (2019), Vinzant e Crothers (1996), Matland (1995) e Maynard-Moody e Musheno (2003), a discricionariedade é concebida como liberdade de ação para lidar com as adversidades do dia a dia, mesmo que essa liberdade vá de encontro às regras.

Com base em uma ampla análise sobre discricionariedade, Lotta (2018) chegou à conclusão de que a discricionariedade pode ser entendida de duas maneiras, a saber: a discricionariedade enquanto espaço para ação – nesse sentido, a discricionariedade é entendida como uma liberdade do indivíduo limitada pelos contextos da atuação burocrática, ou seja, como um elemento contratual. É estudada por meio da análise da estrutura das regras, dos parâmetros organizacionais e da atuação dos superiores; e a discricionariedade enquanto ação relacionada à variação de comportamentos dos burocratas, explicada pelos elementos que influenciam a forma como os burocratas

interpretam as regras e implementam políticas públicas. Ela pode ser entendida por aspectos do indivíduo, como julgamentos, valores políticos, papel social, entre outros. Na sua tese de doutorado (LOTTA, 2010), a autora utiliza o segundo sentido de discricionariedade.

Autores como Lipsky (2019), Matland (1995) e Maynard-Moody e Musheno (2003) estudam a discricionariedade enquanto espaço para ação, oriunda, principalmente, de situações conflituosas. É interessante aprofundar sobre o entendimento de Lipsky quanto a esse conceito, visto que a teoria criada por ele é objeto de discussão deste ensaio. Para o autor, “discricionariedade é um conceito relativo. Quanto maior o grau de discricionariedade, mais evidente torna-se essa análise para compreender o caráter de comportamento dos trabalhadores.” (LIPSKY, 2019, p. 58).

O teórico diz que a discricionariedade é necessária devido, principalmente, a três motivos: primeiro, é necessária para atuar em casos específicos, visto que os burocratas de rua, muitas vezes, trabalham em situações muito complicadas que não podem ser reduzidas a formatos programáticos; segundo, algumas situações exigem que os funcionários públicos façam julgamentos sobre as pessoas, pois os burocratas de rua trabalham em situações que, muitas vezes, exigem respostas às dimensões humanas de situações; e, terceiro, porque promove a autoestima dos trabalhadores e incentiva os clientes a acreditarem que os trabalhadores têm a chave para seu bem-estar (LIPSKY, 2019).

Quando se fala em atendimento às normas, é comum lembrar o que se pode ou não fazer dentro de uma organização pública, o que é, no direito positivo, definido com poder vinculado e poder discricionário. Nessa perspectiva, o poder vinculado é compreendido como a fixação, na lei, de um comportamento único exigível do agente público para o enfrentamento de um evento ocorrido na realidade ontológica. Nesse caso, não compete ao agente nem ter dúvidas se deve ou não agir de determinada maneira: uma vez ocorrido o evento, deve ser concretamente

realizada determinada providência a cargo do agente público, tal como estabelecida pela lei aplicável. No poder discricionário, a lei prevê a possibilidade de o agente, diante de um evento ou fato concreto, poder eleger uma entre outras opções de que disponha para melhor aplicar ao caso concreto a prescrição da lei (PESTANA, 2010).

Quanto às normas, Para Lipsky, não tem como o burocrata de nível de rua seguir fielmente a hierarquia e as normas, pois as organizações são entendidas como sistemas abertos, sujeitos a contingências. Dessa forma, os burocratas alteram as políticas públicas e atrelam a elas um caráter pessoal. A perspectiva em que ela deve ser analisada é a *botton-up*, ou seja, a política pública recebe forte influência dos níveis hierárquicos baixos, mais especificamente dos implementadores.

Quanto ao modelo *botton-up*, Lotta (2010) diz que, nessa visão, observa-se o processo de criação de política como um *continuum*, no qual há modificações em todo o processo de traduzir as intenções em ações. Tem-se como pressuposto que o processo de implementação transforma e adapta as políticas originais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este ensaio cumpriu com seu objetivo de conhecer as diferenças das teorias burocráticas de Max Weber e de Lipsky. Para isso, buscou-se esclarecer conceitos, mostrar o contexto dos autores e fazer uma análise de suas teorias, para, por fim, explicitar as dicotomias encontradas. Destarte, chegou-se à conclusão de que as teorias objeto de discussão deste ensaio são distintas, oriundas de contextos diferentes, mas que colaboraram grandemente para a construção da teoria da administração pública.

Weber, por exemplo, foi o primeiro teórico dentro da teoria das organizações a escrever sobre outras formas de organização, além das fábricas; fez a separação de administração e bem (privado ou público); e buscou a racionalização do processo administrativo,

o que, se bem utilizada, contribui para o processo de governança pública.

De outro lado, Lipsky contribuiu com a nova visão de organizações públicas como sistemas abertos, em que os burocratas, por meio de comportamentos discricionários, são fazedores e modificadores de políticas públicas.

No campo de estudo das políticas públicas, compreender essas teorias e o que as diverge possibilita um aprofundamento nas pesquisas sobre as ações daqueles que estão lidando diretamente com a implementação da política.

A discussão teórica sobre burocracia, partindo dos dois principais autores da área, contribui para a consolidação do conhecimento no campo da administração, com ênfase na esfera pública, pois possibilita uma releitura da atualidade, considerando os desafios contemporâneos. Em uma época globalizada, fazer uma análise considerando as categorias aqui discutidas requer um esforço no sentido de compreender a pluralidade das relações.

Este ensaio não teve como pretensão esgotar a discussão sobre o tema, o principal intuito foi apresentar as diferenças das teorias burocráticas de Weber e Lipsky. Fica como sugestão para estudos futuros na área, pois cada categoria apresentada possui muitos desdobramentos que poderão endossar a discussão sobre a temática em outras pesquisas.

REFERÊNCIAS

- ABRÚCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. (org.). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: Interseções Analíticas**. Brasília, DF: IPEA/ENAP, 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3247>. Acesso em: 21 jun. 2022.
- CAVALCANTI, Sérgio; LOTTA, Gabriela S.; PIRES, Roberto Rocha C. Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua. *In*: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA/ENAP, 2018. cap. 9, p. 227-246.
- DAFT, Richard L. **Organizações: teorias e projetos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.
- FARIA, J. H. de. Weber e a sociologia das organizações. **Revista de Administração**, [S.l.], v. 18, n. 2, p. 23-29, 2020. DOI: 10.1016/rausp.v18i2.166934. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rausp/article/view/166934>. Acesso em: 21 jun. 2022.
- LIPSKY, Michael. **Burocracia de Nível de Rua: dilemas dos indivíduos no serviço público**. Brasília: ENAP, 2019. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4158>. Acesso em: 15 jun. 2022.
- LOTTA, Gabriela Spanghero. **Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas do nível de rua no Programa Saúde da Família**. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-20102010-120342/publico/2010_GabrielaSpangheroLotta.pdf. Acesso em: 19 jun. 2022.
- LOTTA, G.; SANTIAGO, A. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estado de burocracia. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, [S.l.], n. 83, p. 21-42, 2017. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/426>. Acesso em: 22 jun. 2022.
- MATLAND, R. E. Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 5, n. 2, p. 145-174, 1995.
- MAYNARD-MOODY, Steven; MUSHENO, Michael. **Cops, teachers, counselors: narra-**

tives of street-level judgment. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.

MENEGHETTI, F. K.O que é um *Ensaio-Teórico*?. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, n. 2, p. 320-332, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1415-65552011000200010>. Acesso em: 20 maio 2022.

MORGAN, Gareth. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 1996.

MORGAN, G. Paradigmas, metáforas e resolução de quebra-cabeças na teoria das organizações. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, [S.l.], v. 45, n. 1, p. 58-71, 2005. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/37103>. Acesso em: 22 jun. 2022.

PESTANA, Márcio. **Direito administrativo brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

TENÓRIO, F. G. Weber e a burocracia. **Revista do Serviço Público**, [S.l.], v. 38, n. 4, p. 79-90, 2017. DOI: 10.21874/rsp.v38i4.2328. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/2328>. Acesso em: 22 jun. 2023.

VINZANT, J.; CROTHERS, L. Street-level leadership: Rethinking the role of public servants in contemporary governance. **The American review of public administration**, v. 26, n. 4, 457-476, 1996. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/027507409602600405>. Acesso em: 1 jun. 2022.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia e outros escritos**. São Paulo: Abril Cultural, 1973. v. 37.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. 4. ed. Brasília, DF: UnB, 2000. v. 1.