

A burocracia de nível de rua como garante da efetividade das normas constitucionais¹

La burocracia a nivel de calle como garante de la eficacia de las normas constitucionales

Street-level bureaucracy as a guarantor of the effectiveness of constitutional norms

La burocrazia di base come garante dell'efficacia delle norme costituzionali

Daniel Matos da Silva Viana²

Mestre, Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro, RJ, Brasil)

RESUMO: Objetivo: o artigo discute a importância da burocracia de nível de rua como um dos segmentos responsáveis por conferir eficácia às normas constitucionais. No Estado de Direito fundado pela Constituição da República de 1988, atribui-se elevada distinção ao Poder Judiciário na função de assegurar a efetividade constitucional, doutrina que antecede a própria noção de Neoconstitucionalismo. Trata-se de compreensão que abarca as potencialidades das funções desempenhadas por trabalhadores do serviço público que interagem diretamente com os cidadãos na implementação de políticas públicas, segundo os objetivos traçados pelo Direito Constitucional. **Metodologia:** a pesquisa é majoritariamente bibliográfica, quanto à revisão da doutrina brasileira e estrangeira sobre a matéria; mas também normativa, quanto à exploração dos dispositivos constitucionais que caracterizam a burocracia de nível de rua no Federalismo Brasileiro. **Resultados:** dotados de elevada discricionariedade, burocratas de nível de rua constituem um segmento *sui generis* do funcionalismo público que localiza demanda sociais, tornando tangível o interesse público que fundamenta a própria ideia de cidadania. São um pilar do Estado de Direito, capaz de destrinchar os fatores de desigualdade social que atravessam a vida cotidiana e afetam a fruição esperada de direitos fundamentais. **Conclusões:** a atuação dos burocratas de nível de rua, porquanto mais preocupada com dilemas do cotidiano, permite amoldar a aplicabilidade dos dispositivos constitucionais ao caso concreto em um sentido que, por vezes, foge à alçada daqueles prioritariamente designados para interpretar e aplicar os dispositivos da Lei Maior.

PALAVRAS-CHAVE: Direito constitucional; Burocracia; Discricionariedade; Doutrina da efetividade; Direitos fundamentais.

¹ Artigo produzido entre março e julho de 2025 e aprovado com grau máximo na disciplina Direito Constitucional Contemporâneo, ministrada pelo Prof. Dr. Luís Roberto Barroso e pela Prof. Dra. Patrícia Perrone Campos Mello, no âmbito do Mestrado em Direito Público do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGD-UERJ).

² Mestre em Direito Público (UERJ). Graduado em Direito (UFRJ). Residente jurídico (IJRJ). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7100355047120418>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-9525-6606>.

RESUMEN: **Objetivo:** el artículo analiza la importancia de la burocracia a nivel de calle como uno de los segmentos responsables de garantizar la eficacia de las normas constitucionales. En el Estado de Derecho establecido por la Constitución de la República de 1988, al Poder Judicial se le otorga una alta distinción en su función de garantizar la eficacia constitucional, una doctrina que precede a la propia noción de neoconstitucionalismo. Esta comprensión esconde el potencial de las funciones que desempeñan los funcionarios públicos quienes interactúan directamente con los ciudadanos en la implementación de las políticas públicas, de acuerdo con los objetivos establecidos por la Ley Constitucional. **Metodología:** la investigación es principalmente bibliográfica, en lo que respecta a la revisión de la doctrina brasileña y extranjera sobre el tema; pero también es normativa, en lo que respecta a la exploración de las disposiciones constitucionales que caracterizan la burocracia de base en el federalismo brasileño. **Resultados:** dotados de una considerable discreción, los burócratas a nivel de calle constituyen un segmento único de la administración pública que identifica las demandas sociales, haciendo tangible el interés público que sustenta la propia idea de ciudadanía. Son un pilar del estado de derecho, capaces de desentrañar los factores de desigualdad social que impregnan la vida cotidiana y afectan al disfrute esperado de los derechos fundamentales. **Conclusión:** las acciones de los burócratas de a pie, más preocupados por los dilemas cotidianos, les permiten moldear la aplicabilidad de las disposiciones constitucionales a casos específicos de una manera que a veces va más allá del ámbito de aquellos designados principalmente para interpretar y aplicar las disposiciones de la Constitución.

PALAVRAS CLAVE: Derecho constitucional; Burocracia; Discrecionalidad; Doctrina de la efectividad; Derechos fundamentales.

ABSTRACT: **Objective:** the article discusses the importance of street-level bureaucracy as one of the segments responsible for ensuring the effectiveness of constitutional norms. In the Rule of Law established by the 1988 Constitution of the Republic, the Judiciary is given a high distinction in its function of ensuring constitutional effectiveness, a doctrine that predates the very notion of Neoconstitutionalism. This understanding hides the potential of the roles performed by public service workers who interact directly with citizens in the implementation of public policies, according to the objectives set by Constitutional Law. **Methods:** the research is primarily bibliographic, regarding the review of Brazilian and foreign doctrine on the subject; but it is also normative, regarding the exploration of the constitutional provisions that characterize street-level bureaucracy in Brazilian Federalism. **Results:** endowed with considerable discretion, street-level bureaucrats constitute a unique segment of the civil service that identifies social demands, making tangible the public interest that underlies the very idea of citizenship. They are a pillar of the rule of law, capable of unraveling the factors of social inequality that permeate daily life and affect the expected enjoyment of fundamental rights. **Conclusion:** the actions of street-level bureaucrats, being more concerned with everyday dilemmas, allow them to mold the applicability of constitutional provisions to specific cases in a way that sometimes goes beyond the scope of those primarily designated to interpret and apply the provisions of the Constitution.

KEYWORDS: Constitutional law; Discretion; Bureaucracy; Doctrine of effectiveness; Fundamental rights.

RIASSUNTO: **Obiettivo:** l'articolo discute l'importanza della burocrazia di base come uno dei segmenti responsabili di garantire l'efficacia delle norme costituzionali. Nello Stato di diritto sancito dalla Costituzione della Repubblica del 1988, alla magistratura viene attribuito un ruolo di primaria importanza nel garantire l'efficacia costituzionale, un principio che precede la stessa nozione di neocostituzionalismo. Questa interpretazione non coglie appieno il potenziale dei ruoli svolti dai dipendenti pubblici che interagiscono direttamente con i cittadini nell'attuazione delle politiche pubbliche, in conformità con gli obiettivi stabiliti dal diritto costituzionale. **Metodologia:** la ricerca è principalmente di natura bibliografica, in quanto si concentra sull'analisi della dottrina brasiliana e straniera in materia; ma è anche normativa, poiché esplora le disposizioni costituzionali che caratterizzano la burocrazia di base nel federalismo brasiliano. **Risultati:** dotati di notevole

*discrezionalità, i funzionari di strada costituiscono un segmento unico della pubblica amministrazione che individua le esigenze sociali, rendendo tangibile l'interesse pubblico che è alla base dell'idea stessa di cittadinanza. Sono un pilastro dello stato di diritto, capaci di smantellare i fattori di disuguaglianza sociale che permeano la vita quotidiana e incidono sul godimento atteso dei diritti fondamentali. **Conclusione:** le azioni dei burocrati di livello inferiore, più interessati ai problemi quotidiani, consentono loro di plasmare l'applicabilità delle disposizioni costituzionali a casi specifici in un modo che a volte va oltre la portata di coloro che sono principalmente incaricati di interpretare e applicare le disposizioni della Costituzione.*

PAROLE CHIAVE: *Diritto costituzionale; Burocrazia; Discrezionalità; Dottrina dell'efficacia; Diritti fondamentali.*

Introdução

A “burocrazia de nível de rua”³ é conceito desenvolvido pelo americano Michael Lipsky, na década de 1970, para compreender as dificuldades de implementação de políticas públicas à luz do arranjo institucional característico do Estado de bem-estar social. O grande trunfo de seu estudo foi desvendar que a autoridade de agentes públicos situados na parte mais baixa da máquina pública estabelece um ponto de contato com os cidadãos que os altos administradores não são capazes de construir.

No Brasil, o debate é incipiente, mas necessário em vista do amplo rol de direitos fundamentais consagrados pela Constituição da República de 1988. Mais precisamente do compromisso assumido para concretizá-los. Embora a teoria da efetividade – que dá assento ao Neoconstitucionalismo no país – admita a importância da colaboração entre os poderes, ela confere notório protagonismo ao Poder Judiciário na tarefa de extrair a força normativa dos dispositivos constitucionais. E isso pode ser um problema. Na dicção de Daniel Sarmento (2009, p. 99):

Outro traço característico do neoconstitucionalismo é o seu foco no Poder Judiciário. **O grande protagonista das teorias neoconstitucionalistas é o juiz. O Direito é analisado sobretudo a partir de uma perspectiva interna, daquele que participa dos processos que envolvem a sua interpretação e aplicação, relegando-se a um segundo plano a perspectiva externa, do observador. Esta obsessão pelo Poder Judiciário leva a uma certa desconsideração do papel desempenhado por outras instituições,** como o Poder Legislativo, na interpretação constitucional. O juiz é concebido como o guardião das promessas civilizatórias dos textos constitucionais, o que expõe o neoconstitucionalismo a várias críticas, como de que seria elitista e refratário ao autogoverno popular (grifos nossos).

Onde a desigualdade social impera, o poder-dever de outros agentes para assegurar a eficácia da Lei-Maior não pode ser relegado a segundo plano. No escopo típico do Poder Executivo, mas também não se limitando a ele, burocratas de nível de rua lançam mão de forte discricionariedade para maximizar os recursos disponíveis a fim de atender ao maior número possível de pessoas. É função precípua ao atendimento das expectativas constitucionais em especial dos grupos mais vulneráveis social, econômica e politicamente.

³ No original, *Street-level bureaucracy*.

Nesse sentido, parte-se de duas questões principais: (i) entender o exercício da burocracia de nível de rua a partir da ideia de efetividade constitucional, para além dos estudos tradicionais de burocracia estatal – mas sem deles olvidar; e (ii) compreender a importância da burocracia de nível de rua no processo de construção colaborativa do interesse público com o cidadão.

Na primeira seção do trabalho, traz-se a lume o conceito e relevância da burocracia de nível de rua, albergando-se o exercício da discricionariedade como fator que subverte o modelo de burocracia tradicional. Na segunda seção, debruça-se sobre o papel desempenhado por essa parcela do funcionalismo público na construção do interesse público. Por derradeiro, na terceira seção, apresenta-se a burocracia de nível de rua como verdadeiro *locus* de efetividade constitucional, sob a égide do constitucionalismo democrático brasileiro.

1. BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA: CONCEITO E RELEVÂNCIA

Em que pese o incentivo ao uso de mecanismos de participação popular na administração pública contemporânea, é forçoso admitir que a maior parte da sociedade civil conversa com o governo através de seus agentes mais subalternos. No contexto brasileiro, por exemplo, o cidadão médio não costuma lançar mão dos instrumentos legais democráticos mais visados pelo constituinte, tais quais a consulta pública⁴ e a ação popular⁵, mas frequentemente reivindica ações governamentais nas escolas e nos hospitais, numa espécie de “tête-à-tête” com os professores que ensinam seus filhos e com os médicos que cuidam da saúde de sua família. A luta social é feita no dia-a-dia.

Por isso, os trabalhadores do serviço público situados na fase de implementação das políticas públicas desempenham um papel essencial. Suas ações constituem, em última instância, os serviços prometidos na Constituição da República. São responsáveis por criar a imagem do Estado projetada pela alta burocracia e norteiam a ideia de democracia como intermediários entre as promessas dos dispositivos constitucionais e as expectativas do cidadão neles elevado. A tomada de decisão individual desses agentes organiza a sistemática de direitos projetada pelo governo, seja ao entregar a “mercadoria” prometida na forma de ações sociais, seja ao conferir status sociais a “criminosos” ou “insanos” (Lipsky, 2019). Esses personagens alcançáveis pelo povo no dia-a-dia integram e, não apenas isso, contornam a execução das políticas desenhadas pela alta burocracia.

Face a ascensão de uma classe administrativa preponderante na vida das pessoas, incumbida da intermediação entre cidadão e Estado, dando corpo à relação constitucional que lhes torna inseparáveis, Michael Lipsky cunhou o termo “burocracia de nível de rua” (no original, *street-level*

⁴ Art. 5º, XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

⁵ Art. 1º, Lei 4.717/1965: Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a dedação de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

bureaucracy). Como elucidado pelo autor (Lipsky, 2019, p. 37-38), a ideia por trás de sua abordagem é bastante intuitiva:

Os trabalhadores do serviço público que interagem diretamente com os cidadãos no decurso de seus trabalhos e que têm poder substancial na execução de seu trabalho são chamados de burocratas de nível de rua [...] **Os típicos burocratas de nível de rua são os professores, policiais e outros funcionários responsáveis pela aplicação da lei, os assistentes sociais, os juízes, os defensores públicos e outros oficiais dos tribunais, trabalhadores da saúde muitos outros funcionários públicos concedem acesso a programas governamentais e possibilitam a prestação de serviços dentro deles** (grifos nossos).

Em síntese, esse setor funciona na ponta da cadeia da administração pública. É o grande responsável por oferecer serviços através de pessoas reais, de modo que a maior parte dos recursos dispendidos pelo governo para assegurar o desenvolvimento da educação, da saúde e de outras políticas sociais serve justamente para remunerá-los (Lipsky, 2019, p. 41).

Não obstante a importância dos estudos pretéritos acerca do funcionamento da burocracia pública, o referido autor foi capaz de evidenciar a posição de influência de trabalhadores comuns na vida das pessoas, sob um olhar de prestação positiva da máquina pública. A burocracia cotidiana, representada pelo trabalho de médicos, policiais e professores, era enfim mecanismo de implementação ativa de políticas públicas, voltando-se à efetivação de direitos fundamentais. Em verdade, a ideia geral por trás da burocracia nível de rua é bem simples⁶: o governo como expressão política de autoridade é responsável por viabilizar os serviços e políticas públicas por meio de atuações individuais. E esses indivíduos, especialmente aqueles inseridos na fase mais localizada de implementação dos objetivos políticos traçados, são responsáveis por sua materialização através de uma estrutura burocrática que se desenvolve na prática cotidiana.

Incumbidos de executar as políticas desenhadas pelos governantes por meio de contato físico com cidadãos interessados, esses profissionais não apenas dão forma como também personificam a imagem do Estado (Cavalcanti; Lotta; Pires, 2018), moldando o bem-estar da população. Diferentemente dos ares mais rígidos e isolados das repartições públicas, zonas decisórias onde se veste terno e gravata, na vida tangível a administração pública receita medicações e ensina a ler e a escrever.

Lipsky observou que matérias essenciais à vida digna estariam permeadas por uma rede de responsabilidade formada majoritariamente por agentes da vida cotidiana, cujas ações impactavam substancialmente no fornecimento ou não de benefícios públicos através dos serviços prestados – e de sua disponibilidade sobre quem atender e como atender. Assim, “quanto mais pobres os cidadãos, maior a influência que os burocratas de nível de rua tendem a ter sobre eles” (Lipsky, 2019, p. 43). Professores, médicos, policiais e, inclusive, os profissionais de instituições essenciais

⁶ Perguntado sobre por que começou a estudar sobre a implementação da burocracia em nível de rua, o autor disse: “Eu estava lendo um livro sobre polícia, que explicava como a polícia tomava decisões rapidamente, dependendo da raça da pessoa com que eles estavam lidando, ou se o policial se sentiu ou não ameaçado, coisas como essas. E eu percebi que esse tipo de pensamento era a realidade para muitas das pessoas que trabalham no serviço público, como professores, assistentes sociais e etc. Pareceu-me que havia algo verdadeiro na ideia de que todos esses funcionários públicos trabalhavam a partir do mesmo ponto de vista”. ENAP. **Enap Entrevista: Michael Lipsky fala sobre papel das burocracias do nível da rua**. YouTube, 14 mai. 2018. 9min28seg. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=BB1pRaKDobA>. Acesso em: 13 abr. 2025.

à justiça – caso daqueles que atuam no Ministério Público⁷ e na Defensoria Pública⁸, na forma da Constituição da República de 1988 – comporiam esse segmento do funcionalismo público.

Passados mais de 50 anos desde a publicação do aludido trabalho, o Estado administrativo brasileiro foi constitucionalizado: aprofundou-se, passou por significativas transformações e desafiou a releitura de institutos tradicionais que, como a própria ideia de burocracia, não são capazes de comportar as demandas sociais que se proliferam em função de um cidadão cada vez mais politicamente ativo. Vejamos como a burocracia de nível de rua materializa-se nesse novo cenário.

1.1. SUBVERSÃO DA BUROCRACIA TRADICIONAL E IMPACTO DA DISCRICIONARIEDADE DE NÍVEL DE RUA

O aprofundamento do setor de serviços públicos exsurge como resultado direto da prevalência do Estado de bem-estar social na pós-modernidade. Tal realidade conduz à proliferação de recursos a serem gastos em razão de demandas sociais a serem atendidas. No centro dessa realidade, eleva-se o papel da burocracia de rua como agentes de controle social, distribuindo localmente os benefícios disponíveis e regulando os conflitos observados com base no comportamento dos destinatários dessas políticas (Lipsky, 2019, p. 51):

Os cidadãos que recebem benefícios públicos interagem com os agentes públicos que demandam certos comportamentos por parte deles. Eles devem antecipar as demandas desses agentes públicos e os requerentes devem adaptar suas ações e desenvolver atividade “adequadas”, tanto em relação aos serviços que recebem, como em relação aos burocratas de nível de rua.

O conceito tradicional de burocracia que pautou a formação do Estado moderno preconiza a racionalização e profissionalização da estrutura organizacional pública para atingir seus fins com base na técnica especializada. Confundindo-se com a própria ideia de administração pública forjada no seio da Revolução Francesa, a constituição dessa burocracia determina o uso orientado de capacidades políticas com vistas ao melhor desempenho da máquina pública, em respeito ao ideário de *accountability* republicana (Abrucio; Loureiro, 2018).

Com base no aprofundamento da relação entre administração e política, o modelo weberiano de burocracia determina um quadro de pessoal especializado a serviço do Estado para exercer uma dominação legal sobre os indivíduos, pautando-se por princípios de hierarquia funcional bem definidos, de mando e subordinação entre autoridades, com monopólio legítimo de uso da força.⁹ Segundo esse tipo ideal de burocracia, as atribuições dos funcionários públicos devem possuir assento legal, com definição clara da distribuição de tarefas com vistas aos objetivos

⁷ Art. 127, CRFB/1988. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis

⁸ Art. 134 CRFB/1988. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.

⁹ Confira-se: WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.

projetados. Assim, defende-se a adoção de critérios gerais de funcionamento dos serviços públicos com posições específicas entre os agentes envolvidos para sua consecução. Nessa leitura, burocratas de nível de rua seriam agentes a serviço do Estado, deferentes à lei e nada mais. Sem paixões ou julgamentos.

É extensa, todavia, a literatura contrária a esse modelo burocrático tão rígido, na medida em que a burocracia pública não se presta apenas à racionalização da atividade estatal. Em verdade, a formalização de um corpo técnico especializado deve servir à produção da melhor ação administrativa, garantindo o sentido público de impessoalidade do aparato administrativo e dos fins delineados pelo texto constitucional (Abrucio; Loureiro, 2018). Nesse contexto, o modelo de burocracia tradicional, afastado da sociedade e estéril às suas demandas específicas, que em tese deveriam ser filtradas numa estrutura verticalizada de administração – na qual o papel do agente subalterno é limitado às ordens de seu superior – não é suficiente para abranger a complexificação que denota o Estado contemporâneo. Acentuada a esfera de atuação da máquina pública, a separação cristalina entre as escolhas dos políticos e as decisões guiadas dos burocratas torna-se cinzenta, num movimento de interseção entre poderes do Estado – e, aqui, a importância da burocracia feita na rua é mais do que evidente, vez que fiscalizada ativamente pelo cidadão (Abrucio; Loureiro, 2018, p. 50):

Sua discricionariedade é maior do que a da alta burocracia, uma vez que controles sobre esta – seja pelos políticos, seja pelos gestores de políticas – são mais difíceis de efetivar. Mecanismo de controle por resultados ou por participação social, bem como formas de lealdade e motivação vinculadas à política pública em questão, são mais efetivos do que o exercido pela hierarquia, pelos procedimentos burocráticos ou pela fiscalização direta de políticos. Não por acaso, o desafio de produzir serviços públicos de qualidade – que garantam atendimento ao cidadão com eficácia, eficiência, efetividade, equidade e ética – constitui o tema central do Estado no século XXI.

O grande mérito da obra de Lipsky reside, pois, em extrapolar a tomada de decisão que marca a estrutura administrativa tradicional, segundo a qual aos agentes inseridos na base da máquina pública caberia tão somente a deferência à lei estipulada pelo parlamento. De fato, uma percepção rígida da organização do Estado, como se numa orientação vertical descendente formada por (i) legisladores demarcadores, (ii) administradores reprodutores e (iii) cidadãos espectadores não é capaz de comportar a proliferação de anseios sociais suscitados e incentivados na realidade hodiernamente experimentada.

Em um país desigual como o Brasil, burocratas de nível de rua precisam ser legítimos atores políticos. Dotados de elevada discricionariedade, estabelecem seus próprios julgamentos morais e sociais sobre as situações cotidianas inerentes às funções públicas que desempenham. Em uma leitura mais subversiva, poder-se-ia dizer até que esses funcionários são os verdadeiros administradores públicos, na medida em que, ao fim e ao cabo, são eles que tomam decisões práticas em contato direto com a sociedade civil, isto é, estabelecendo critérios de cidadania com base nas demandas sociais que lhes aproximam.

Cada vez mais interlocutores sociais e menos subservientes, os agentes inseridos na ponta da cadeia dos serviços públicos promovem uma verdadeira politização da burocracia ao desenvolverem capacidades políticas de articular demandas e negociar consensos, para além da competência técnica aos quais eram limitados (Abrucio; Loureiro, 2018). Quer dizer, se antes a

atuação desse segmento da burocracia era adstrita à expertise profissional, hoje eles estão fortemente envolvidos na tomada de decisão política, de que lhes é esperada num Estado democrático de direito ramificado.

Dessa forma, a discricionariedade de que lançam mão em uma burocracia aberta a pressões individuais no plano horizontal de cidadania, ou seja, no intercâmbio social com o cidadão, permite-lhes conjurar uma espécie de ideal normativo, em vez de mera evidência empírica, tamanha sua influência na implementação cotidiana das políticas públicas (Lotta, 2012). Decerto, o exercício da *Street-level bureaucracy* supera em muito a abordagem padrão de agente público, pois na vida real é preciso utilizar outros recursos disponíveis além da lei ou da estrutura hierárquica.

Da discussão acerca da discricionariedade imanente à prestação de serviços públicos pelos burocratas de nível de rua, também é possível extrair que a ação individual dos implementadores dita o comportamento da agência pela qual eles respondem e representam (Lotta, 2012). Aqui, vislumbra-se uma espécie de “individualização” das instituições públicas, haja vista que, para verificar a ação geral efetiva da administração pública em determinada localidade, é necessário determinar o grau de aceitação e eficiência da ação individual dos implementadores, bem como sua interação pessoal com o cliente apresentado. Nessa conjuntura, o exercício da função pública no Brasil deve reconhecer a possibilidade de projetos falharem ou demandarem ajustes de rota, de maneira que o experimentalismo fortalecido pela discricionariedade do burocrata de nível de rua precisa amadurecer e ser incentivado a fim de afastar fatores relacionados à autonomia burocrática centralizada (Pereira, 2022). Assim, é imperativo que esses agentes tenham atuação política focada na concretização de direitos fundamentais e protegida de influências externas que lhe retirem esse elemento de liberdade interpretativa de direitos. Um regime político orientado a defender a margem de discricionariedade do burocrata que vive mais perto do cidadão é, na verdade, um regime político que dá voz à confluência de diferentes perspectivas de cidadania.

Com vistas ao fomento de um panorama prospectivo de políticas públicas, os burocratas de nível de rua também são aqueles que melhor podem realizar a seleção de ferramentas necessárias para cumprir as finalidades da gestão pública (Ribeiro, 2016). Tendo em vista sua proximidade com o “cliente-alvo”, eles são capazes de apurar a compatibilidade entre meio e fim, investigando a essência de instrumentos a serem empregados e estabelecendo antecedentes de diagnóstico em função do incrementalismo e minimalismo institucionais. Isso, por óbvio, não significa dizer que a atuação dos burocratas de nível de rua deve prescindir de critérios de responsabilidade próprios.

Em observância ao elevado grau de discricionariedade que possuem, é preciso admitir que a expressão política desses agentes para fazerem escolhas autônomas deve respeitar os critérios jurídico e gerencial que compõem uma baliza tridimensional de direito administrativo (Jordão, 2019). Juridicamente, devem refletir o ideal de transparência pública em consonância com as normas que limitam a ação governamental e proveem espaço para a liberdade individual, o que compreende a ação positiva desses atores para repararem danos que forem causados ao cidadão. Gerencialmente, no limite dessa cadeia de produção administrativa, são agentes a serviço dos cidadãos, incumbindo-lhes a maximização dos benefícios ofertados. E, mesmo politicamente, tomam decisões afastadas da arena que lhes parece mais formal, própria do Poder Legislativo. Seu nível de liberdade decisional, portanto, não pode demover a garantia de que os direitos esperados sejam providos de maneira eficiente.

2. O PAPEL DA BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA NA CONSTRUÇÃO COLABORATIVA DE INTERESSE PÚBLICO

No ordenamento jurídico pátrio, a Constituição Federal impera como lei máxima. É fonte normativa do Estado Democrático de Direito que assegura os valores norteadores de uma convivência plural, comprometida com a promoção de direitos sociais. Por certo, a exegese constitucional formada a partir dos objetivos fundamentais nela consagrados perfila a aplicação do direito como instrumento para construir uma sociedade livre e justa, preocupada com o bem-estar geral e com a redução de desigualdades sociais.

Em uma perspectiva neoconstitucionalista, Luís Roberto Barroso assevera que um dos resultados da preponderância constitucional que marca a contemporaneidade é a crescente difusão de seu arcabouço principiológico na produção das normas, deflagrando um processo de constitucionalização do direito (Barroso, 2019). Como resultado, isso conduziu à releitura dos mais diversos domínios dessa fonte de saber, da qual, vale dizer, não escapou o direito administrativo. Entrelaçados, esses dois ramos do direito público caminham juntos e, se um passa, o outro não pode ficar (Baptista; Capecchi, 2016).¹⁰ O espriar do caráter axiológico incorporado à Constituição, que se reflete não apenas na produção normativa, mas também nos debates parlamentares e nas reivindicações da comunidade, configura um movimento de “ubiquidade constitucional” (Sarmiento, 2007, p. 113-125), que pode ser observado especialmente naqueles países com tradição de *civil law*. No Brasil, o processo de fortalecimento dos ideais preconizados em uma carta política dirigente, isto é, que fundamenta um plano de direção para atingimento do progresso social, mais além da prestação negativa de direitos que marca o Estado Liberal, suscita um necessário debate acerca da coordenação de agentes públicos. É preciso mais do que nunca enfrentar a dissonância entre as promessas generosas firmadas na Constituição e a aparentemente inderrogável desigualdade social que permeia a sociedade civil brasileira.

Com efeito, a referida compreensão aponta para a ressignificação de paradigmas tradicionais associados ao deslinde da administração pública. À luz do texto constitucional, deve-se reconhecer que a atuação dos burocratas de nível rua como verdadeiros *policy-makers* reorienta as matrizes clássicas do estudo e prática do direito administrativo, na medida em que tais agentes são parte integrante do caráter decisório da administração pública para a formação e implementação de políticas públicas. Trata-se de vertente política do Estado que corresponde à peça sem a qual é impossível montar o quebra-cabeça a que chamamos de democracia.

Admite-se que o giro democrático-constitucional (Binenbojm, 2020) que desaguou no direito administrativo brasileiro condiciona a estrutura do Estado administrativo à promoção de

¹⁰ Em 1924, Otto Mayer sustentou que “o direito constitucional passa, e o direito administrativo fica”. A frase foi proferida no primeiro quarto do século XX como defesa do estudo e da prática dessa última fonte de direito como um ramo autônomo e autossuficiente, dotado da estabilidade que faltava à primeira. No entanto, a ascensão do constitucionalismo a partir da Segunda Grande Guerra possibilitou um estudo da Constituição com caráter mais constante e irradiador, fortalecido também pelo fim dos grandes conflitos mundiais com a dissolução da União Soviética em 1991. No escopo do presente trabalho, entende-se que a prestação de serviços públicos pelos burocratas de nível de rua indica a necessidade de interseção desses ramos do direito público, porquanto um depende do outro. Nessa linha, como apregoam os citados autores, hoje “se o direito administrativo fica, o direito constitucional não passa”.

direitos fundamentais e, por consequência, ao fortalecimento da própria ideia de democracia.¹¹ Nesse novo processo de legitimidade da máquina pública, as potencialidades decorrentes de sua juridicização – que, aqui, entendemos serem indissociáveis da própria natureza da burocracia de nível de rua – correspondem principalmente (i) à incrementação do grau de responsividade de administradores públicos às demandas sociais com maior grau de participação da comunidade e (ii) ao respeito e proteção aos direitos fundamentais dos particulares através de mecanismos que assegurem o devido processo legal e de políticas públicas a eles vinculados (Binenbojm, 2020).

Nessa vereda, o Estado administrativo subverte a ideia clássica de “administração máquina”, pautada pelo desenvolvimento linear de decisão pública – políticas e serviços estabelecidos pela demanda popular interpretada pelo parlamento; desenvolvimento de processos de agências executivas segundo a agenda de políticos de alto nível –, com vistas à criação de uma rede colaborativa de produção administrativa (Cassese, 2012). Em uma conjuntura mais orgânica¹², o cidadão precisa ser um protagonista, sendo seu palco montado pela burocracia que se discute. Daí se dizer que a burocracia de nível de rua ganha ainda mais importância, uma vez que aqueles na linha de frente são os principais responsáveis por estruturar essa ponte administrativa.

A função pública desempenhada por esses atores emergentes, que canaliza a produção de políticas públicas, aproxima o instituto de interesse público de uma noção mais abrangente de “interesse social”, voltada precipuamente aos anseios da sociedade civil, em detrimento do fortalecimento da “supremacia” da vontade unilateral dos altos gestores da máquina pública (Medauar, 2017, p. 231). Na realidade brasileira, os reflexos desse fenômeno podem ser observados em diversos níveis: na possibilidade de restrição de atos processuais pelos juízes, na promoção da política fundiária nacional¹³ e, em especial, na já mencionada fundação do Ministério Público como instituição essencial à democracia, abrangendo o trabalho de seus promotores e demais servidores públicos, em uma relação mais prestacional com os cidadãos.

Não obstante a inviabilidade de se esgotar o conceito de interesse público que norteia o direito administrativo e, por conseguinte, os serviços públicos desempenhados pela *street-level bureaucracy*, é possível associá-lo a uma noção ampla de bem geral da coletividade – ou, melhor dizendo, da percepção geral das exigências da comunidade. Como mediadores entre valores sociais insculpidos na Constituição da República de 1988 e a consecução de seus projetos materializadores a partir do desempenho da função pública, os burocratas de nível de rua definem, em conjunto

¹¹ Segundo Gustavo Binenbojm, a promulgação da Constituição democrática de 1988 é força motriz das mencionadas transformações no direito administrativo pátrio: “O Estado democrático de direito então inaugurado passa a afirmar a centralidade do sistema de direitos fundamentais e da democracia, que se apresentam, simultaneamente, com seus elementos estruturantes e fundamentos de legitimidade. A constitucionalização do direito administrativo designa, assim, não apenas a previsão dos grandes princípios e de algumas regras da disciplina no Texto Constitucional, mas sobretudo a impregnação da dogmática administrativista pelos vetores axiológicos da Lei Maior, propiciando uma releitura de seus institutos, categorias operativas e formas de organizações. BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação e regulação**: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 38.

¹² Nessa toada, o autor destaca: “essa abordagem requer prestar mais atenção às regras de mudança e a uma diferente concepção de direito administrativo, que não deve ser vista como um conjunto estático de regras e mecanismos, mas como um sistema dinâmico, capaz de interagir com seu ambiente”. *Ibidem*, p. 608.

¹³ Art. 184, CRFB/1988. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei

com a sociedade civil, por dela estarem mais próximos, um novo conceito de interesse público, heterogêneo e multifacetado (Medauar, 2017, p. 234):

O surgimento de inúmeras entidades descentralizadas levou a um panorama de pluralismo dentro da própria organização e atividade administrativa, com uma pulverização de interesses públicos, mesclando-se mais amplos aos mais restritos. Além do mais, formaram-se, de modo crescente, grupos, associações, sindicatos de ordens profissionais, cada qual buscando interferir na tomada de decisões para que seus interesses passassem a integrar o interesse público.

Isso significa dizer que a burocracia de nível de rua não se resume ao papel de materializadora dos interesses projetados pela administração pública em sentido vertical. O mencionado rompimento com a estrutura de burocracia weberiana, também incentivado pela ideia de cidadania arraigada no texto constitucional, reverbera a instrução de profissionais na linha de frente do Estado que podem e devem dialogar com as pessoas que reivindicam por direitos e acesso digno às políticas públicas para redefinir o interesse público e destacar a quem ele realmente interessa (Lipsky, 2019, p. 49):

Sua obrigação geral e vaga para com o ‘interesse público’ permite ter esperança de que esse trabalhador adote uma orientação favorável ao cliente. Assim, em um mundo de organizações grandes e impessoais que, aparentemente, detêm as chaves para importantes benefícios, sanções e oportunidades, a ambiguidade nas definições do trabalho sustenta a esperança de encontrar ‘amigos na corte’.

Como se vê, burocratas de nível de rua cuidam de pessoas reais, que lhes apresentam problemas palpáveis, com a expectativa de solução imediata que não se faz pela positividade de direitos ou pela mera formulação de políticas públicas. Suas ações pontuais fogem à generalidade comum às decisões administrativas ordinárias. Ao categorizarem demandas sociais, acabam por transformar o “administrado” em aluno, paciente e filho. Em contraposição à retórica legal de impessoalidade¹⁴, esse agente técnico que realiza concretamente as opções abstratas dispostas no texto legal deve fazer com que o alcance do interesse público jamais se afaste do interesse pessoal visível, em especial daqueles que mais precisam de seu trabalho.

Todos aqueles que compõem a burocracia de nível de rua têm o condão de projetar a sociedade civil para dentro da administração pública, determinando o acesso do público a direitos e benefícios governamentais. O policial deve ser capaz de esclarecer ao particular por que, como e para que ele está sendo autuado, ouvindo queixas e, caso necessário, revendo suas atitudes. Da mesma maneira, o professor deve conduzir uma aula mais adequada à realidade social e econômica de seus alunos, ainda que isso eventualmente supere as noções gerais de aprendizagem, estabelecidas de forma mais rígida no currículo escolar.

A burocracia de nível de rua é, assim, elemento inolvidável do Estado democrático de direito. No exercício diário de suas profissões aparentemente mundanas, esses profissionais

¹⁴ Sobre o que acreditamos ser o papel primordial do burocrata de nível de rua como canalizador do interesse pessoal: “Há uma tendência muito relevante na teoria política de mostrar como a luta política é contaminada pelos interesses pessoais. Os grupos que se digladiam na política lutariam por interesses privados e, como reflexo disso, os agentes públicos estariam postos dentro da máquina do Estado para realizar esses interesses. Nessa visão, não existiria propriamente interesse público como algo distinto ou separado do interesse individual; o interesse público corresponderia aos interesses individuais prevaletentes em certo momento histórico.” SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito administrativo para céticos**. São Paulo: Malheiros, 2ª ed., 2014, p. 41.

congregam esforços para ressignificar a ficção jurídica correspondente à máquina pública no contato aproximado com o cidadão. Não há que se questionar sua proeminência porque, ao fim e ao cabo, pessoas lidam com pessoas.

3. BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA COMO *LOCUS* DA EFETIVIDADE CONSTITUCIONAL

Dos grandes méritos da Constituição da República de 1988, a criação de um espaço destinado à promoção da imperatividade das normas constitucionais foi o maior deles. Concretizar direitos e pavimentar caminhos para que programas sociais sejam atingidos são funções precípuas da Lei Maior, segundo uma lógica de poder-dever que manifesta seu caráter instrumental. Se o direito incide sobre as relações sociais e nelas se materializa, não haveria de ser diferente com o Direito Constitucional (Barroso, 1994).

Revisitando os fundamentos da doutrina de efetividade, em uma tentativa de reforço ao caráter normativo da Constituição, Luís Roberto Barroso identifica que as regras constitucionais programáticas “explicitam fins, sem indicação dos meios previstos para alcançá-los” (BARROSO, 1994, p. 35)¹⁵, mas não nega o caráter vinculante que lhes é inerente. Elas funcionam como diretrizes para contornar a atuação dos poderes em função do interesse social. Por isso, reconhecer a natureza não menos normativa dessa categoria importa não somente a admissão do papel preponderante que detém o Poder Judiciário como seu intérprete maior, o que é proficuamente investigado pelo autor, mas também preconiza a confluência de diversos atores políticos para garantir sua efetividade. No plano fático, cabe à burocracia de nível de rua ser a grande responsável por lhe conferir materialidade, o que faz com certa dose de discricionariedade.

Cumprir observar a inegável relação de assimetria informacional entre os implementadores de políticas públicas e prestadores de serviços públicos e os juízes de segunda instância¹⁶ e de Tribunais Superiores que decidem sobre suas controvérsias. No caso concreto, as rotinas e simplificações das quais lançam mão os burocratas de nível de rua por vezes divergirão dos traçados antevistos por aqueles que detêm a prerrogativa de interpretar o dispositivo constitucional (Ribeiro; Adeodato, 2024), fator que denota a maleabilidade funcional do sistema tripartite de poderes. Por isso, o constitucionalismo democrático não pode se contentar em sustentar objetivos, ou mesmo promessas pautadas em noções de efetividade, quando eles não destituem, por si só, os espólios da amálgama de relações sociais que interpenetram a trajetória constitucional brasileira. Como lembram Pires e Flauzina (2022), por exemplo, as revoluções liberais que influenciaram a Constituição de 1824 foram contemporâneas à escravização de pessoas pretas, razão pela qual seu

¹⁵ Ainda segundo o constitucionalista: “A eficácia dos atos jurídicos constitui-se na sua aptidão para a produção de efeitos, para a irradiação das consequências que lhe são próprias [...] tratando-se de uma norma, a eficácia jurídica designa a qualidade de produzir, em maior ou menor grau, efeitos jurídicos, ao regular, desde logo, as situações, relações e comportamentos nela indicados”. BARROSO, Luís Roberto. A efetividade das normas constitucionais revisitada. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 197, p. 35, 1994. DOI: 10.12660/rda.v197.1994.46330. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/artide/view/46330>. Acesso em: 2 jul. 2025.

¹⁶ Embora os agentes públicos que integram a burocracia de rua não sejam apresentados de maneira exaustiva por Michael Lipsky, os juízes de primeira instância, no exercício da apuração das razões de fato que circunscrevem o litígio, também fazem parte desse segmento na opinião do autor.

texto serviu de verdadeiro instrumento para compatibilizar a humanidade com o terror racial.¹⁷ E os efeitos deletérios dessa conciliação forçada são sentidos por muitos a despeito da força normativa extraída do texto constitucional vigente.¹⁸

Embora a tradição contra a qual a efetividade constitucional se opõe não seja perfeitamente escrutinada, como aponta parte da doutrina que lhe tece críticas¹⁹, não se pode contestar que, a despeito do razoável funcionamento de sua estrutura organizacional, nos textos constitucionais anteriores não se assumiu um compromisso tão declarado com a promoção de direitos fundamentais. Especialmente no caso das minorias de direitos, a escassez de estudos sobre o tema no Brasil – acerca do papel dos burocratas de nível de rua como implementadores de políticas públicas, promotores de direitos constitucionais – desloca o foco da controvérsia para o governo em vez das entidades ou dos setores que afetam direta ou indiretamente sua efetivação (Lotta, 2012). A visão preponderante do governo como abstração política – e, por conseguinte, dos direitos constitucionais positivados de maneira homogeneizante, como se aplicáveis a todos indistintamente – acaba por engolfar a ação situada dos burocratas de nível de rua, deixando de compreender a importância da atitude individual dos referidos atores sociais para a vida do cidadão. De todo modo, no contexto do Neoconstitucionalismo, compete à Administração Pública:

[...] efetivar os comandos gerais contidos na ordem jurídica e, para isso, cabe-lhe implementar ações e programas dos mais diferentes tipos, garantir a prestação de determinados serviços, etc. Esse conjunto de atividades pode ser identificado como 'políticas públicas'. É fácil perceber que apenas por meio das políticas públicas o Estado poderá, de forma sistemática e abrangente, realizar os fins previstos na Constituição (e muitas vezes detalhados pelo legislador), sobretudo no que diz respeito aos direitos fundamentais que dependam de ações para sua promoção (Barcellos, 2005, p. 90).

Nesse sentido, desconsiderar a existência desse segmento *sui generis* de funcionários públicos como pilar fundamental da própria ideia de Estado democrático de direito aprofunda fatores de desigualdade social que atravessam o a vida cotidiana e maculam a o povo brasileiro, afetando a fruição esperada de direitos fundamentais. A igualdade constitucionalmente consagrada não se presta a ser um conceito estanque²⁰, parado no tempo, mas deve ser uma construção suscetível

¹⁷ O constitucionalismo brasileiro historicamente “veda o acesso das pessoas negras e indígenas aos seus direitos básicos e sua humanidade, e na sua faceta complacente, é instrumentalizado como promessa de um futuro igualitário que nunca chega.” PIRES, Thula Rafaela de Oliveira; FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro. Constitucionalismo da Inimizade. *Revista Direito e Práxis*, [S. l.], v. 13, n. 4, p. 2834, 2022. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/artide/view/70994>. Acesso em: 2 jul. 2025.

¹⁸ Art. 3º, CRFB/1988. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

¹⁹ “A primeira tese histórica do constitucionalismo da efetividade sustenta a existência, anterior a 1988, de uma tradição contra a qual ele teria buscado se contrapor. Nem sempre, porém, fica claro o que se quer expressar com a palavra ‘tradição’. Se ela se referir a uma tradição de textos constitucionais, significando que cada um influencia o subsequente, a assertiva não procede: a despeito de inovações, o texto da Carta de 1988 se aproxima suficientemente daquele de sua antecessora, a de 1967-69, para se pôr em dúvida a tese da tábua rasa. Caso a referência seja a uma ‘tradição’ brasileira de pensamento constitucional, a afirmativa também não parece acertada.” LYNCH, Christian Edward Cyril; DE MENDONÇA, José Vicente Santos. Por uma história constitucional brasileira: uma crítica pontual à doutrina da efetividade. *Revista Direito e Práxis*, [S. l.], v. 8, n. 2, p. 994, 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/artide/view/25654>. Acesso em: 5 jul. 2025.

²⁰ Confira-se: SARMENTO, Daniel. Igualdade constitucional: uma leitura. In: CRUZ, Adriana; SARMENTO, Daniel; RIOS, Roger Raupp (coord.). *Desigualdade: o flagelo do Brasil*. Ribeirão Preto, SP: Migalhas, 2022.

àquelas reivindicações sociais de pessoas comuns, que alcançam mais facilmente os burocratas de nível de rua, também pessoas comuns, mas a serviço da administração pública.

A *street-level bureaucracy* impacta diretamente a vida das pessoas comuns, na medida em que tais funcionários públicos tomam decisões individuais de cunho político, determinando o atingimento da expectativa de direito pelo cidadão. Mais do que simples projeção dos compromissos governamentais, eles projetam as ruas para dentro da administração pública e da própria Constituição, ouvindo seus dilemas e propondo soluções imediatas. Para além de meros executores das políticas públicas desenhadas, a burocracia de nível de rua conduz o bem-estar da população. São agentes ativos para promoção da igualdade material constitucionalmente almejada, reduzindo as mazelas sociais observáveis em seu trabalho localizado através da elegibilidade de benefícios sociais disponíveis e supervisão da efetividade do tratamento dispendido. Burocratas de nível de rua precisam ser reconhecidos como figuras influentes no que diz respeito às nuances políticas dos serviços públicos, na medida em que introduzem aos cidadãos as reais expectativas de sua implementação, determinam sua elegibilidade para usufruir dos benefícios sociais disponíveis e supervisionam a efetividade do tratamento oriundo desses programas. Em certa medida, trata-se de compreensão que se coaduna com o “caminho participativo” descrito por Barroso (1994, p. 46-48), e teoricamente fundado na atuação proeminente do Poder Judiciário, como meio de assegurar a efetividade das normas constitucionais.

Conclusões

O presente trabalho teve como objetivo investigar a relação entre o conceito e relevância da burocracia de nível de rua no contato direto com o cidadão que, face a complexificação do Estado administrativo na prestação de serviços, tende a ser cada vez mais invisibilizado pelos funcionários públicos da alta burocracia, num movimento paradoxal.

A relevância da burocracia de nível de rua deve-se, primordialmente, à alta discricionariedade que detêm esses profissionais para lidarem com as controvérsias que lhes comunicam. Suas atribuições são flexíveis, moldáveis às necessidades visíveis, demandando uma atuação política focada na concretização de direitos fundamentais sob o viés prospectivo, que permita ao agente público acertar e errar dentro de sua margem de trabalho.

Contudo, essa atuação política encontra arrimo na própria finalidade da gestão pública: deve ser orientada por transparência, garantindo liberdade de escolha ao cidadão, sem se afastar do ideal de maximização da oferta de direito aos que mais precisam. Em um Estado administrativo sob forte influência de valores constitucionais, a burocracia de nível de rua canaliza os benefícios oriundos da implementação de políticas públicas, desenvolvendo um ideal normativo na vida cotidiana que rompe com o desenvolvimento linear de produção administrativa. Assim é que ressignificam a prática do direito administrativo de baixo para cima, através de uma burocracia descentralizada e aberta a diferentes perspectivas de cidadania.

A competência política que lhes foi alcançada permite desenvolver, no diálogo do dia-a-dia com o cidadão comum, um conceito mais abrangente de interesse público, que foge ao abstracionismo especificando os dilemas sociais mais imediatos. A uma só vez, ajudam a incrementar o grau de responsividade da administração pública às demandas sociais que passam a

ser observadas e fomentam a efetivação de direitos fundamentais com um olhar focalizado. O aparato estatal passa a contar, assim, com um novo processo de legitimidade, que supera a simples deferência legal.

Para arrematar, burocratas de nível de rua concretizam direitos, superando a retórica de impessoalidade. Fornecem conteúdo à ideia frequentemente esvaziada de Estado democrático de direito, conferindo um tratamento humano à sociedade civil que a máquina pública e mesmo o Poder Judiciário, distantes da realidade dos mais necessitados, por vezes são incapazes de implementar.

Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea: Enap, 2018.
- BAPTISTA, Patrícia; CAPECCHI, Daniel. Se o direito administrativo fica, o direito constitucional não passa: perspectivas do direito público contemporâneo sobre uma velha questão / If administrative law remains, constitutional law does not pass: prospects of contemporary public law on... **Revista de Direito da Cidade**, [S. l.], v. 8, n. 4, p. 1938–1960, 2016. DOI: 10.12957/rdc.2016.25461. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/25461>. Acesso em: 13 abr. 2025.
- BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, Direitos fundamentais e controle das políticas públicas. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 240, p. 83–105, 2005. DOI: 10.12660/rda.v240.2005.43620. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/43620>. Acesso em: 5 jul. 2025.
- BARROSO, Luís Roberto. A efetividade das normas constitucionais revisitada. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 197, p. 30–60, 1994. DOI: 10.12660/rda.v197.1994.46330. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46330>. Acesso em: 2 jul. 2025.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos constitucionais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2019.
- BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação e regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 01 jul. 2025.
- CASSESE, Sabino. New paths for administrative law: A manifesto. **International Journal of Constitutional Law**, vol. 10, nº 3, p. 603–608, jul. 2012. Disponível em: <https://academic.oup.com/icon/article/10/3/603/673508>. Acesso em: 2 jul. 2025.

CAVALCANTI, Sérgio; LOTTI, Gabriela; PIRES, Roberto Rocha C. Contribuições dos Estudos Sobre Burocracia de Nível de Rua. In: PIRES, Roberto; LOTTI, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elías de (orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea: Enap, 2018.

ENAP. **Enap Entrevista**: Michael Lipsky fala sobre papel das burocracias do nível da rua. YouTube, 14 mai, 2018. 9min28seg. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=BB1pRaKDobA>. Acesso em: 13 abr. 2025.

JORDÃO, Eduardo. The Three Dimensions of Administrative Law. A&C - **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 19, n. 75, p. 21–38, 2019. DOI: 10.21056/aec.v20i75.1092. Disponível em: <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1092>. Acesso em: 11 jun. 2025.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Brasília: ENAP, 2019.

LOTTI, Gabriela S. O papel das burocracias do nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, Carlos Aurélio P. (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012.

LYNCH, Christian Edward Cyril; DE MENDONÇA, José Vicente Santos. Por uma história constitucional brasileira: uma crítica pontual à doutrina da efetividade. **Revista Direito e Práxis**, [S. l.], v. 8, n. 2, p. 974-1007, 2017. DOI: 10.12957/dep.2017.25654. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/25654>. Acesso em: 5 jul. 2025.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2017.

RIBEIRO, Ivan César; ADEODATO, Benedito Fonseca e Souza. Burocracia e Políticas Públicas: Para Além da Burocracia de Nível de Rua. **Revista de Direito da Administração Pública**, [S. l.], v. 1, n. 3, 2024. Disponível em: <https://centrodeestudosdedireito.com.br/revistas/index.php/redap/article/view/87>. Acesso em: 5 set. 2025.

RIBEIRO, Leonardo Coelho. O direito administrativo como caixa de ferramentas e suas estratégias. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 272, p. 209–249, 2016. DOI: 10.12660/rda.v272.2016.64303. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/64303>. Acesso em: 11 set. 2025.

PEREIRA, Anna Carolina Migueis. **Servidores públicos no Brasil: lições do institucionalismo para a compreensão e a transformação do regime jurídico da função pública**. 2022. 319 f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

PIRES, Thula Rafaela de Oliveira; FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro. Constitucionalismo da Inimizade. **Revista Direito e Práxis**, [S. l.], v. 13, n. 4, p. 2815–2840, 2022. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/70994>. Acesso em: 2 jul. 2025.

SARMENTO, Daniel. O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, v. 3 n. 9, p. 95-131, jan./mar. 2009. Disponível em: https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/criminal/artigos/neoconstitucionalismo_-_daniel_sarmiento.pdf. Acesso em: 2 set. 2025.

SARMENTO, Daniel. Igualdade constitucional: uma leitura. In: CRUZ, Adriana; SARMENTO, Daniel; RIOS, Roger Raupp (coord.). **Desigualdade: o flagelo do Brasil**. Ribeirão Preto, SP: Migalhas, 2022.

SARMENTO, Daniel. Ubiquidade constitucional: os dois lados da moeda. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de & SARMENTO, Daniel (Coord.). **A constitucionalização do direito – fundamentos teóricos e aplicações específicas**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito administrativo para céticos**. São Paulo: Malheiros, 2ª ed., 2014.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.

Informação deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas bibliográfica (ABNT):

VIANA, Daniel Matos da Silva. A burocracia de nível de rua como garante da efetividade das normas constitucionais. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, vol. 26, jan./dez. 2026, e026005. São Paulo: ESDC, 2026. ISSN: 1983-2303 (eletrônica). DOI: <https://doi.org/10.62530/e026005>.

Recebido em 31/03/2026

Aprovado em 30/04/2026



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt-br>

Com essa licença os artigos são de acesso aberto que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio desde que o artigo original seja devidamente citado

Créditos de autoria

O autor é o único responsável pelo artigo e desempenhou todos os papéis da classificação CRediT (Contributor Roles Taxonomy).

Declaração sobre conflito de interesses

Não há conflitos de interesse na realização e comunicação das pesquisas.

Informações sobre financiamento

Esta pesquisa não foi realizada com financiamento.

Declaração de disponibilidade de dados

Não foram gerados ou analisados novos dados no presente trabalho.

Declaração sobre o uso de Inteligência Artificial

Não foi utilizada ferramenta de IA no desenvolvimento deste trabalho.

Editores Responsáveis pela Avaliação e Editoração

Marcelo Lamy e Carol de Oliveira Abud.