

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN 2595-5667



REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANO Nº 04 – VOLUME Nº 01 – EDIÇÃO Nº 01 - JAN/JUN 2019

ISSN 2595-5667

**Rio de Janeiro,
2019.**

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

LAW JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

Conselho Editorial Internacional:

- Sr. Alexander Espinosa Rausseo, Universidad Central de Venezuela, Venezuela
Sr. Erik Francesc Obiol, Universidad Nacional de Trujillo, Trujillo, Peru, Peru
Sr. Horacio Capel, Universidad de Barcelona, Barcelona, Espanha.
Sra. Isa Filipa António, Universidade do Minho, Braga, Portugal, Portugal
Sra. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidad de Sevilla, Sevilla, Espanha.
Sr. Luis Guillermo Palacios Sanabria, Universidad Austral de Chile (UACH), Valdivia, Chile.
Sra. Mónica Vanderleia Alves de Sousa Jardim, Universidade de Coimbra, UC, Portugal.
Sr. Mustafa Avci, University of Anadolu, Turquia

Conselho Editorial Nacional:

- Sr. Adilson Abreu Dallari, Pontificia Universidade Católica, PUC/SP, Brasil.
Sr. Alexandre Santos de Aragão, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, RJ, Brasil.
Sr. Alexandre Veronese, Universidade de Brasília, UNB, Brasil.
Sr. André Saddy, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.
Sr. Carlos Ari Sundfeld, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil.
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Brasil.
Sra. Cynara Monteiro Mariano, Universidade Federal do Ceará, UFC, Brasil.
Sr. Daniel Wunder Hachem, Universidade Federal do Paraná, UFPR, Brasil.
Sr. Eduardo Manuel Val, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.
Sr. Fabio de Oliveira, Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sr. Flávio Garcia Cabral, Escola de Direito do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso do Sul., Brasil
Sr. Henrique Ribeiro Cardoso, Universidade Federal de Sergipe, UFS, Brasil.
Sr. Jacintho Silveira Dias de Arruda Câmara, Pontificia Universidade Católica, São Paulo, Brasil.
Sra. Jéssica Teles de Almeida, Universidade Estadual do Piauí, UESPI, Piri-piri, PI, Brasil., Brasil
Sr. José Carlos Buzanello, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sr. José Vicente Santos de Mendonça, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Georges Louis Hage Humbert, Unijorge, Brasil
Sra. Maria Sylvia Zanella di Pietro, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Sra. Marina Rúbia Mendonça Lôbo, Pontificia Universidade Católica de Goiás, Goiás, Brasil.
Monica Sousa, Universidade Federal do Maranhão
Sr. Mauricio Jorge Pereira da Mota, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Sra. Monica Teresa Costa Sousa, Universidade Federal do Maranhão, UFMA, Maranhão, Brasil.
Sra. Patricia Ferreira Baptista, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Sr. Paulo Ricardo Schier, Complexo de Ensino Superior do Brasil LTDA, UNIBRASIL, Brasil.
Sr. Vladimir França, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, UFRN, Brasil.
Sr. Thiago Marrara, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Sr. Wilson Levy Braga da Silva Neto, Universidade Nove de Julho, UNINOVE, Brasil.

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

LAW JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

Avaliadores:

- Sr. André Beirão, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Sr. Bruno Teixeira Marcelos, Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, Brasil.
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Brasil.
Sra. Debora Sotto, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC-SP, Brasil, Brasil
Sr. Eduardo Fortunato Bim, Universidade de São Paulo, USP, Brasil, Brasil
Sr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil.
Sr. Eric Santos de Andrade, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, RJ, Brasil.
Sr. Fabio de Oliveira, Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sr. Henrique Ribeiro Cardoso, Universidade Federal de Sergipe, UFS, Brasil.
Sra. Irene Nohana, Faculdade Presbiteriana Mackenzie, Mackenzie, Brasil.
Sr. José Carlos Buzanello, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sra. Maria Isabel Santana Pomaroli, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Sra. Monica Teresa Costa Sousa, Universidade Federal do Maranhão, UFMA, Maranhão, Brasil.
Sr. Phillip Gil França, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, PUC-RS, Brasil.
Sr. Rodrigo Chauvet, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, PUCRIO, Brasil.
Sr. Rodrigo Gava, Empresa de Pesquisa Energética, EPE, Brasil., Brasil
Sr. Wilson Levy Braga da Silva Neto, Universidade Nove de Julho, UNINOVE, Brasil.

Editor-Chefe:

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil.

Co-Editor-Chefe:

Sr. Eduardo Manuel Val, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.

Editores:

- Sra. Amanda Pinheiro Nascimento, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, RJ, Brasil.
Sra. Camila Pontes da Silva, Universidade Federal Fluminense, UFF, Niterói, RJ, Brasil.
Sr. Eric Santos de Andrade, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, RJ, Brasil.
Srta. Gabriela Rabelo Vasconcelos, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.
Sr. Jonathan Mariano, Pontifícia Universidade Católica, PUCRJ, Rio de Janeiro, Brasil.
Sra. Natalia Costa Polastri Lima, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Sr. Thiago Freire Allemão Santos, IEP-MPRJ, Rio de Janeiro Brasil

Diagramação e Layout:

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil.

SUMÁRIO

Apresentação	006
Emerson Affonso da Costa Moura	
Agentes públicos de linha de frente: a ponta criadora do Direito Administrativo	007
Public agents of front line: the creator of administrative law	033
Juliana Bonacorsi de Palma	
Fato do príncipe e teoria da imprevisão entre o Brasil e a França	057
Leonardo Antonacci Barone Santos	
Raízes da regulação no Brasil	087
Jacinto Arruda Câmara e Filipe Natal De Gaspari	
Federalismo cooperativo e medidas alternativas à prisão: cumprimento da pena de prestação de serviços na Administração Pública municipal em Caçapava do Sul, RS	113
Vinicius Nahan dos Santos	
Repartindo o pão alheio: As consequências em Royalties aos Municípios em função dos tipos de contratos de Exploração de petróleo	134
André Pano Beirão e Gabriela Nichols	
Fomento público e suas formas de manifestação: uma análise sob a perspectiva do direito econômico	162
Lucas Ramiro Vedoin	
Das funções urbanas às dimensões básicas dos sistemas urbanos	185
From urban functions to the basic dimensions of urban systems	220
Horacio Capel	
Qual a natureza exercida pelo Tribunal de Contas da União?	253
Flávio Garcia Cabral	
Os deveres das agências reguladoras	273
Georges Louis Hage Humbert e Diego Castro Barbosa	

AGENTES PÚBLICOS DE LINHA DE FRENTE: A PONTA CRIADORA DO DIREITO ADMINISTRATIVO

PUBLIC AGENTS OF FRONT LINE: THE CREATOR OF ADMINISTRATIVE LAW

JULIANA BONACORSI DE PALMA

*Doutora em Mestre pela Faculdade de Direito da USP.
Master of Laws pela Yale Law School. Professora da
FGV Direito SP, do GVLaw e da Faculdade de Direito
da USJT. Coordenadora do Grupo Público da FGV
Direito SP. Consultora em São Paulo.*

Data de submissão: 18/01/2019

Data de aprovação: 15/02/2019

RESUMO: O papel dos agentes públicos da linha de frente na concretização das políticas públicas criadas pelos de primeiro escalão é o tema tratado pela autora. A partir da noção de street-level bureaucrats pretende identificar as dificuldades que encontram tais agentes públicos na tomada de decisão e a necessidade de normas que prevejam institutos e dinâmicas administrativas que de fato levem a uma ação pública mais eficiente, impessoal e garantista permitindo proteger o agente público de linha de frente bem-intencionado para que exerça plenamente a discricionariedade que precisa na atuação casuística.

PALAVRAS-CHAVES: Agentes públicos; Burocracia; Políticas Públicas; Discricionariedade;

ABSTRACT: The role of the front-line public agents in the implementation of the public policies created by the first-tier is the subject addressed by the author. From the notion of street-level bureaucrats, it seeks to identify the difficulties encountered by such public agents in decision-making and the need for standards that provide for institutes and administrative dynamics that in fact lead to more efficient, impersonal and guaranteeing public action to protect the well-intentioned front-line public agent to fully exercise the discretion he needs in case-by-case action.

KEYWORDS: Public agents; Bureaucracy; Public policy; Discretionary;

I. INTRODUÇÃO

Este é um artigo que se enfronta na realidade da burocracia pública. Toma como ponto de partida o guichê, se estende por corredores espremidos entre pilhas de processos e vai até aquele que aguarda do outro lado do balcão – o *cidadão*. Quem o atende é o *agente público de linha de frente*. Por vezes este não estará exatamente atrás do balcão, mas em escolas, postos policiais, hospitais ou mesmo nas ruas, executando políticas públicas assistenciais e concretizando o poder de autoridade pública. Ambos são os nossos grandes personagens no texto.

Também na teoria de direito administrativo eles estão presentes. Como destinatário da decisão administrativa final, o cidadão já recebeu muitos nomes nos escritos de direito administrativo. Trata-se do insípido *administrado* ou *particular*. Os agentes públicos que lidam diretamente com os cidadãos também recebem designações específicas e atendem por diversos nomes: *servidores públicos*, *funcionários públicos* ou a famosa expressão *autoridade competente*, que por um lance de descuido pode se tornar na *autoridade coatora*. O encontro entre cidadão e agente público de linha de frente é o ponto alto dos estudos teóricos, mas nossos personagens são sujeitos ocultos da *relação jurídico-administrativa*, do *ato administrativo* ou da *execução material* de decisões administrativas a que o Direito confere uma séria de garantias e mecanismos de defesa de direitos frente ao Poder Público.

Em alguma medida a desumanização do contato entre cidadãos e agentes públicos se fez necessária para viabilizar construções teóricas e normatizações. Afinal, normas são, por essência, gerais e abstratas. Por sua vez, a “*ciência*” do Direito Administrativo demanda categorias suficientemente amplas para abarcar uma gama de situações concretas e, assim, orientar a aplicação uniforme de suas prescrições normativas. Porém, o risco da abstração é tornar irrelevante aquilo que se pretendia ser universalizante. Uma sofisticada construção teórica ou uma norma bem-intencionada pode cair no ostracismo se se descolar da realidade. Estudar os agentes públicos de linha de frente, tema este já bastante avançado nas ciências políticas, pareceu-me adequado para contribuir às necessárias reflexões realistas da teoria e, assim, evitar a “*tragédia dos comuns*” no Direito Administrativo: o descolamento de ideias e normas da realidade brasileira, em si plural e complexa.

O tema me parece apropriado para ser desenvolvido em uma obra coletiva em homenagem a Hely Lopes Meirelles. Isto porque o *realismo* era uma das principais marcas de sua leitura teórica do Direito Administrativo:

“O Direito – para nós – é instrumento de trabalho, e não, tertúlia acadêmica. É, simultaneamente, teoria, realidade e vivência. Daí porque colocamos ao lado da doutrina a legislação e a jurisprudência. Não compreendemos o Direito divorciado da lei e da orientação dos tribunais. (...) Procuramos não ser prolixo no óbvio e no inútil. Evitamos o superado e o inaplicável no Brasil. Não discutimos teorias obsoletas, nem polemizamos questões bizantinas. Fomos ao que ocorre cotidianamente na nossa Administração, na nossa Legislação e na nossa Justiça. Pode não ser o melhor método para o estudo de Direito Administrativo. É, porém, o mais útil e o mais consentâneo com a realidade”¹.

Realista que era, Hely Lopes Meirelles sempre reconheceu em seus escritos a figura dos agentes públicos de linha de frente, muito embora não lhes atribuísse valor jurídico². Como pretendo indicar neste texto, algumas de suas interpretações normativas ou narrativas do fenômeno burocrático tomam como referência os agentes públicos de linha de frente. Podemos afirmar que o reconhecimento deste personagem por Hely Lopes Meirelles permitiu o desenvolvimento do Direito Administrativo como hoje o conhecemos na doutrina.

Em grande medida, a sua atuação profissional explica a linha realista de observação do Direito e a atribuição de valor aos agentes públicos de linha de frente: como juiz, profissão esta considerada como *street-level bureaucracy* pela literatura norte-americana, tomou contato direto com a realidade do funcionamento burocrático do Estado na ponta municipalista. Se considerarmos a execução de decisões públicas, é nos Municípios que ocorre o contato entre cidadãos e burocracia. Não por outra razão a Administração Pública é historicamente reconhecida como uma organização de âmbito municipal³. Tiveram grande projeção suas sentenças e soluções jurídicas para problemas impasses burocráticos municipalistas⁴.

¹ *Direito Administrativo Brasileiro*, prefácio.

² Hely Lopes Meirelles também tinha a marca do *positivismo*, porquanto tomava como as grandes fontes de desenvolvimento de suas ideias a legislação e a interpretação dada pelos Tribunais. “*A exposição doutrinária e o direito comparado só são utilizados, por nós, até o limite necessário à compreensão e solução dos problemas de nossa Administração Pública. O que nos preocupa é o estudo do ordenamento jurídico-administrativo nacional*”. Prefácio. Muito embora o alerta de perfilhamento ao positivismo tenha sido feito em seu manual, como indicação aos leitores desta específica obra, a produção acadêmica de Hely Lopes Meirelles segue à risca esta orientação. Assim, na medida em que os agentes públicos de linha de frente não eram uma categoria positivada, Hely Lopes Meirelles não lhes invocou nominalmente em seus trabalhos. Porém, há diversas referências a este personagem em seus escritos ao fazer referência às repartições-fins, por exemplo, ou às possibilidades de cabimento do mandado de segurança. Esses pontos serão melhor trabalhados ao longo do texto.

³ Cf. Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, p. 30-31.

⁴ Hely Lopes Meirelles teve uma trajetória bastante diferenciada dos juristas de seu tempo, residentes em grandes metrópoles, especialmente São Paulo e Rio de Janeiro. A rica vivência municipalista nas cidades de

Posteriormente, Hely Lopes Meirelles assumiu importantes postos públicos dentro da burocracia, mas ainda conectado com essa realidade municipalista bastante pautada pela atuação dos agentes públicos de linha de frente. Na Secretaria de Estado do Interior no Governo Ademar de Barros, respondia a inúmeras consultas feitas pelos Municípios e desenvolveu a “*Prefeitura Modelo*” em Valinhos, uma Escola de capacitação dos gestores públicos municipais que deu origem ao Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM)⁵. Na Secretaria de Segurança Pública, experimentou grandes desafios envolvendo os agentes públicos de linha de frente a tal ponto que a sua saída teve como pretexto um embate desta natureza: o Comandante da Polícia Militar não seguiu sua ordem de não utilizar cães pastores em uma manifestação estudantil na Praça da República; Hely Lopes Meirelles exigiu a demissão do Comandante, mas esta foi condicionada à sua saída da Secretaria de Segurança Pública⁶.

Importante registro que importa para o presente artigo é o fato de Hely Lopes Meirelles nunca ter lecionado em uma Faculdade de Direito. O seu ambiente acadêmico era a Escola de Engenharia de São Carlos, o que lhe demandava aulas de Direito aplicadas, sem nítidas fronteiras entre os ramos do Direito. A publicação do livro *Direito de Construir*, em 1961, registra esta interdisciplinaridade exigida por uma área de acoplamento eminentemente prática do Direito Administrativo. É como dizia: “*o Direito é instrumento de trabalho*”. E, como tal, Hely Lopes Meirelles se sentia na obrigação de auxiliar as autoridades públicas, os gestores públicos de órgãos de cúpula ou da média burocracia e a burocracia de baixo escalão – não descurou dos agentes públicos de linha de frente. Em retorno, os agentes públicos adotaram suas obras como referência primeira na sua atuação. No imaginário de uma mesa de trabalho em uma repartição pública, ao lado da foto da família estará uma versão da Constituição Federal, uma versão da Constituição Estadual ou da Lei Orgânica Municipal e o livro de Hely Lopes Meirelles⁷. Não se trata de gratidão, mas de utilitarismo puro que as características de sua produção acadêmica explicam. Mesmo após o seu falecimento em 1990, seu *Direito Administrativo Brasileiro*, originalmente publicado em 1964, continua a ser editado – está na sua 42ª edição.

Ituverava e de São Carlos foram determinantes para a concepção da obra *Direito Municipal Brasileiro*, voltada a sistematizar os grandes temas desta realidade brasileira então carente de obras jurídicas de referência.

⁵ Cf. Eurico de Andrade Azevedo, *O Retrato de Hely Lopes Meirelles*, p. 125.

⁶ *Idem*, p. 126.

⁷ Atualmente também estaria a obra *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, de Marçal Justen Filho.

O ano de 2017 é simbólico para o Direito Administrativo brasileiro. Há 100 anos nascia Hely Lopes Meirelles, há 50 anos era editado o Decreto-Lei n.º 200/67 e há 25 anos a Lei de Improbidade Administrativa – Lei n.º 8.429/92 foi editada. Esses são expoentes da atuação do agente público de linha de frente, mas que já se descolaram da realidade na burocracia brasileira: o Decreto-Lei n.º 200/67 pela passagem do tempo; a Lei n.º 8.429/92 pela sua inata incompreensão da gestão pública. A proposta deste texto é apresentar esta relevante parcela dos agentes públicos brasileiros que interagem com os cidadãos e gozam de grandes margens de discricionariedade administrativa na tentativa de auxiliar reformas em curso que possam tornar a ação pública mais efetiva e garantista.

II. OS AGENTES PÚBLICOS DE LINHA DE FRENTE

II.1. OS “AGENTES PÚBLICOS DE LINHA DE FRENTE”

Não se propõe aqui uma nova classificação dos agentes públicos, categoria que tradicionalmente abrange os agentes políticos, servidores públicos, empregados públicos, militares e particulares em colaboração com o Poder Público. A proposta é apresentar uma parte dos agentes públicos que compartilham essas três características básicas: (i) interagem diretamente com os cidadãos, (ii) gozam de significativas margens de discricionariedade na sua atuação e (iii) suas decisões têm o potencial de impacto sobre os direitos dos cidadãos⁸.

⁸ Essas são as características atribuídas aos *street-level bureaucrats* por Michael Lipsky, autor que ineditamente reconheceu este ator e criou a expressão que ganharia notoriedade mundial *Street-Level Bureaucracy* para designar o modelo de Administração Pública ao qual esses agentes estariam vinculados. Ao pesquisar sobre *polícia*, Michael Lipsky constatou em 1969 que os agentes públicos de linha de frente compartilham algumas características comuns, o que justificaria a elaboração de uma teoria geral dos *street-level bureaucrats*. Naquele ano Lipsky publica o artigo *Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy* e indica as três condições definidoras dos agentes públicos de linha de frente: (1) constante interação com os cidadãos no exercício de suas atribuições laborais; (2) significa independência, apesar de se situarem em uma estrutura burocrática, razão pela qual terminariam por gozar de significativa discricionariedade; e (3) potencial impacto sobre a vida dos cidadãos. Desde então, o autor se debruçou sobre as mais variadas áreas de serviços para colher exemplos e experiências que o permitissem avançar na produção de sua teoria geral dos *street-level bureaucrats*. Em 1980, Michael Lipsky publicou o livro *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services* em que sistematizou a suas informações em dois fundamentais argumentos: (1) as tarefas exercidas tipicamente não são executadas de acordo com os altos critérios definidos em prévia decisão pública, pois eles carecem de tempo, recursos e informações relevantes; e (2) ainda que as áreas dos serviços sejam muito diferentes entre si, elas compartilham das características acima descritas. A grande preocupação de Lipsky é com relação aos cidadãos, buscando registrar a experiência deles ao interagirem com o Poder Público. Sua conclusão principal é que os agentes públicos de linha de frente têm profundo impacto sobre a política pública, de modo que as rotinas e as estratégias que os agentes públicos de linha de frente forjam para cumprir com suas obrigações legais terminam por modular de fato as políticas públicas. Michael Lipsky não apenas significou os agentes públicos de linha de frente na mundialmente famosa expressão *street-level bureaucracy*, mas também inaugurou uma nova agenda de pesquisa. A partir da década de 1980 floresceram estudos empíricos sobre os agentes públicos de linha de frente com a finalidade de detalhar a realidade de específicas repartições públicas e, assim, travar diálogo com o autor. Hoje os principais

Trata-se dos *agentes públicos de linha de frente* ou *agentes públicos de nível de rua*. Assim, temos os agentes públicos que estão do lado de dentro do guichê de repartições públicas, agentes que decidem sobre benefícios de previdência social, agentes que percorrem as casas para promover a política de combate à dengue, professores e diretores de escolas públicas, agentes de fiscalização fiscal ou de trânsito, enfermeiros e médicos de hospitais públicos, conselheiros de Conselho Tutelar, agentes que conduzem processos para concessão de alvarás e licenças, agentes das repartições de atendimento de imigrantes, conciliadores e mediadores públicos, bem como juízes de primeira instância. Esses são apenas alguns exemplos.

O termo agentes públicos de linha de frente é uma tradução da terminologia *street-level bureaucrats*⁹. No Brasil a linha de pesquisa *Street-Level Bureaucracy* é bem explorada no campo das ciências sociais em Administração Pública¹⁰. Nesses textos, adota-se preferencialmente a tradução literal “*burocracia de nível de rua*”. Considerando o glossário de servidores públicos, parece-me que a expressão burocracia de nível de rua é vazia de significado e até mesmo confusa na medida em que não se coaduna com a gramática administrativista.

O termo “*burocracia*” tem no Brasil um sentido institucional e estático, fazendo alusão aos órgãos e entes administrativos. Nos Estados Unidos, a expressão “*bureaucracy*” seguiu fiel aos escritos de Max Weber para reconhecer na burocracia um estamento formado pelo conjunto de agentes públicos. Ao pé da letra, portanto, “*burocrata*” poderia ser a forma mais adequada de expressar o sentido atribuído ao conceito em língua inglesa. No entanto, a prática de direito administrativo e a gestão pública não fazem uso da expressão burocratas para designar as pessoas físicas que exerçam cargo, emprego ou função. Preferem outras terminologias positivadas¹¹, como funcionários públicos, servidores públicos ou agentes públicos. Ademais,

temas de pesquisa desenvolvidos na agenda *street-level bureaucracy* são: vieses burocráticos e impactos sobre direitos humanos; narrativa das ações dos agentes públicos de linha de frente na área criminal (cf., por todos, Issa Kohler-Hausmann, *Managerial Justice and Mass Misdemeanors, passim*); definição dos procedimentos na concessão de benefícios sociais e suas contradições; e características sociológicas dos julgamentos por juízes de nível de rua (primeiro escalão). Para um panorama da teoria, cf.

⁹ Cf. nota anterior.

¹⁰ Cf. Gabriela Spanghero Lotta, *Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos Burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família*, 2010; Antonio Oliveira, *Burocratas de Linha de Frente: executores e fazedores de políticas públicas*, 2012; e Ilza Valéria M. Jorge, *A Importância da Burocracia do “Nível da Rua” em Processos de Mudança Organizacional: o caso do hospital municipal infantil Menino Jesus*, 2012.

¹¹ O glossário fundamental do pessoal da burocracia é dado, primeiramente, pela Constituição Federal de 1988, que contém diversas normas sobre agentes públicos. Em seguida, a Lei n.º 8.112/90 – o Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis da União – apresenta o vocábulo que transita entre os gabinetes e em torno do qual se constroem as decisões judiciais. Interessante notar que a Lei n.º 8.112/90 traz grande número de preceitos de definição. Assim, por exemplo, os seguintes preceitos: (i) art. 24: “[r]eadaptação é a investidura do servidor em cargo de atribuições e responsabilidades compatíveis com a limitação que tenha sofrido em sua capacidade física ou mental verificada em inspeção médica”; (ii) art. 25: “[r]eversão é o retorno à atividade do servidor aposentado”; (iii) art. 36: “[r]emoção é o deslocamento do servidor, a pedido ou de ofício, no âmbito do mesmo

esses são conceitos jurídicos previstos nas normas de direito administrativo. Para ser o mais abrangente possível e alcançar inclusive pessoas que tenham uma relação mais branda com a Administração Pública, porque não exercem cargos ou empregos públicos¹², a melhor tradução parece ser “*agentes públicos*”. Desse modo, utilizarei indistintamente “*agentes públicos de linha de frente*” ou “*agentes públicos ao nível de rua*”.

De fato, os agentes públicos de linha de frente são reconhecidos pelas características de sua atuação na linha de frente da Administração Pública, ou seja, na base da pirâmide hierárquica, se considerarmos o clássico desenho oitocentista da Administração. São os agentes públicos de terceiro escalão, presentes em maior quantidade e percebendo, em regra, as menores remunerações das carreiras públicas. O mais importante é o conjunto de peculiaridades no desempenho de suas atribuições.

As “*condições de trabalho*” importam no estudo dos agentes públicos de linha de frente na medida em que esses fatores serão determinantes na definição do “*modo de executar*” as decisões públicas dos escalões superiores¹³. É exatamente no modo de execução que se verificará a análise de oportunidade e de conveniência para a tomada da decisão casuística, que demande manejo do poder discricionário. Por um lado, o modo de execução será um autêntico *procedimento informal oficial* que chamo de *procedimento de execução*. Sem qualquer positivação e com base em *usos e costumes*, o órgão termina por referendar requisitos e obrigações que devem ser observados pelo cidadão para que seu pedido seja contemplado. Por outro lado, as várias decisões dos agentes públicos de linha de frente tomadas com base nesses procedimentos de execução é que, de fato, modelarão a decisão pública de cúpula. Isso é particularmente mais sensível quando esta decisão for de política pública.

A *escassez de recursos* é apresentada como um dos principais fatores do ambiente de trabalho dos agentes públicos de linha de frente mesmo nos trabalhos que tomam como referência os países desenvolvidos. Na verdade, os agentes públicos de linha de frente sempre sofrerão com falta de recursos, ou seja, trata-se de um problema insolúvel. Mesmo quando mais

quadro, com ou sem mudança de sede”; e (iv) art. 40: “[v]encimento é a retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público, com valor fixado em lei”.

¹² São exemplos os mesários, que exercem função pública sem qualquer vínculo de trabalho com o Estado e, tipicamente, interagem com cidadãos e exercem significativas margens de discricionariedade, cujas decisões tem o potencial de impactar os direitos políticos dos cidadãos. A doutrina tradicionalmente os qualifica como “*particulares em colaboração com a Administração Pública*”.

¹³ Adotamos a metodologia de Michael Lipsky em dividir o estudo dos *street-level bureaucrats* em “*condições de trabalho*” (“*conditions of work*”) e “*padrões de prática*” (“*patterns of practice*”). Cf. *Street-Level Bureaucracy*, p. 27-151.

recursos são repassados, a tendência é que a demanda aumente até alcançar a oferta de recursos. Some-se a esse cenário o fato de que a prestação de serviços sociais geralmente é massificada e leis populistas, não raras do Brasil, podem impactar significativamente os custos dos direitos.

A escassez de recursos faz da gestão pública um desafio ainda mais complexo¹⁴. Instiga a competição entre órgãos por recursos públicos e tende a afetar significativamente o resultado final. Porque os agentes públicos são movidos pela economia de recursos, e não pela qualidade do serviço, decisões são tomadas com essa base. De modo mais grave, a escassez de recursos força a definição *cortes*, como a definição de prioridades de atendimento, agendas de fiscalização, trabalhos por amostragem etc. Não raro os agentes públicos de linha de frente devem tomar decisões trágicas.

Os agentes públicos de linha de frente executam tarefas com *objetivos conflitantes ou ambíguos*¹⁵. Na prática, há impasses reais entre atender às expectativas do cidadão, reduzir os custos no caso individual ou tornar a tarefa dentro da repartição pública praticável. Isso significaria dizer que há dificuldades em determinar o interesse público a prevalecer no caso concreto: nem as leis, nem as normas internas conferem adequada orientação quanto ao resultado prático espado do agente público de linha de frente. Aqui o cenário de incerteza pode afetar a adequada prestação do serviço.

Por fim, os agentes públicos de linha de frente trabalham com “*clientes não voluntários*”¹⁶. Em regra, os cidadãos não comparecem espontaneamente ou por interesse às repartições públicas, mas porque necessitam do serviço prestado pela Administração Pública. Não raro esses serviços são imprescindíveis à sua subsistência. Por outro lado, há cidadãos que são sujeitos passivo do exercício do poder de polícia e se vêm obrigados a interagir com os agentes públicos de linha de frente.

Todas essas condições de trabalho são também apontadas por Michael Lipsky, para quem, devido aos problemas nas condições de trabalho, os agentes públicos de linha de frente estabelecem técnicas para cumprir com as suas obrigações. Assim, fazem simplificações de demandas complexas e criam rotinas, o que pode variar de agente público para agente público e estar à mercê de vieses; também racionalizam serviços, por meio da imposição de custos ao

¹⁴ No estudo da Política Nacional de Humanização dos serviços de saúde de Porto Alegre, Luciana Leite Lima e Luciano D’Ascenzi apontam como achado de pesquisa a inadequação da política à realidade de constrangimentos e limitações nas unidades de saúde. Além de implicarem aumento na sobrecarga de trabalho, a escassez de recursos foi o principal problema apontado, com impactos direto sobre o atendimento de saúde. *O papel da burocracia de nível de rua na implementação e (re)formulação da Política Nacional de Humanização dos serviços de saúde de Porto Alegre (RS)*, p. 59.

¹⁵ Cf. James Q. Wilson, *Bureaucracy*, p. 34-44.

¹⁶ *Idem*, p. 56 e ss.

processo (pedidos de comparecimento implicando em perda de expediente de trabalho, dever de apresentação de documentos de outros órgãos etc.); imposição de filas¹⁷; preferência para aqueles cidadãos que tenham mais chances de se beneficiar do serviço (“*creaming*”); e retenção de informações¹⁸.

2.2. REPARTIÇÕES-FIM E AGENTES PÚBLICOS DE LINHA DE FRENTE

Os agentes públicos de linha de frente são os *executores das decisões de escalão superior*. Por esta razão associar esses agentes públicos à execução material. O Decreto-Lei n.º 200/67 traz importante preceito voltado à disciplina dos agentes públicos de linha de frente:

“Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais:

a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de **execução**;

(...)

§ 3º **A Administração casuística, assim entendida a decisão de casos individuais, compete, em princípio, ao nível de execução, especialmente aos serviços de natureza local, que estão em contato com os fatos e com o público**”. (Destaquei)

O Decreto-Lei n.º 200/67 estabelece a diretriz de ampla descentralização da execução das atividades administrativas, o que pode se dar pela incumbência de unidades federadas mediante convênio, por parcerias com particulares ou “*dentro dos quadros da Administração*”. Neste caso específico, faz-se referência aos agentes públicos de linha de frente, que estariam compreendidos no chamado “*nível de execução*”. Assim, o primeiro ponto relevante a se considerar é que o Decreto-Lei n.º 200/67 trabalha com a lógica binária de *direção vs. execução*. A diferenciação seria adequada para fins de *especialização de funções*. Assim, à direção incumbiriam as atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle, ao passo que

¹⁷ Como relata Eurico de Andrade Azevedo, Hely Lopes Meirelles ganhou notoriedade a motivação da sua sentença em caso envolvendo a Companhia Telefônica Brasileira julgando procedente, e de modo inédito, ação cominatória contra a concessionária, o que posteriormente viria a se tornar um *leading case*. O problema era bem nível de rua: dificuldade na obtenção de linha telefônica por cidadão na fila para aquisição da linha. Cf. *Retrato de Hely Lopes Meirelles*, p. 122.

¹⁸ Michael Lispky, *Street-Level Bureaucracy*, p. 81-125.

a execução se responsabilizaria pelas rotinas de execução e de tarefas de “*mera formalização de atos administrativos*”¹⁹.

No Decreto-Lei n.º 200/67, os agentes públicos de linha de frente são referidos como a *Administração casuística*, que está em contato com os fatos e com o público e, por esta razão, têm preferência na decisão frente à direção. Por função, os agentes públicos de linha de frente ouvem as mazelas, os pleitos e as angústias que ganham a forma de processo. Os agentes públicos de linha de frente são experts em sua área de atuação; a direção não saberia melhor. Correto afirmar que o Decreto-Lei n.º 200/67 reconheceu os agentes públicos de linha de frente e lhes atribuiu importante papel na decisão de casos individuais – a casuística. Na mesma linha, indicou ser na *Administração local* o locus de excelência da execução, o que reforça a importância dos Municípios na prestação de serviços em linha de frente²⁰.

A *média burocracia* não foi mencionada no Decreto-Lei n.º 200/67, mas podemos compreendê-la como integrante da “*estrutura central de direção*”, auxiliando o primeiro escalão nas atividades de direção daqueles que irão executar as decisões por eles tomadas. Novamente há um preceito normativo que se relaciona aos agentes públicos de linha de frente:

“Art. 10. § 4º. Compete à estrutura central de direção o estabelecimento das **normas, critérios, programas e princípios**, que os **serviços responsáveis pela execução** são obrigados a respeitar na **solução dos casos individuais** e no desempenho de suas atribuições”.

O segundo escalão burocrático corresponde ao estamento formado principalmente por comissionados, servidores que exerçam funções de confiança ou servidores com destaque no funcionalismo público que estão próximos aos órgãos de cúpula, mas não estão distantes dos agentes públicos de linha de frente. Estão no meio do caminho e, por esta razão, são capazes de traduzir a decisão do alto escalão para o abecedário da rotina burocrática. Seu trabalho é de *objetivação e revisão*. Por essência, as leis são carregadas de comandos abertos e conceitos jurídicos indeterminados, especialmente no campo das políticas públicas e da prestação de

¹⁹ Art. 10, §2º, Decreto-Lei n.º 200/67. “*Em cada órgão da Administração Federal, os serviços que compõem a estrutura central de direção devem permanecer liberados das rotinas de execução e das tarefas de mera formalização de atos administrativos, para que possam concentrar-se nas atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle*”.

²⁰ Em seu art. 10, §5º, o Decreto-Lei n.º 200/67 faz expressa referência aos convênios interfederativos para execução de programas federais pelos Municípios, modelo este fortemente explorado com relação às políticas públicas federais, a exemplo do Bolsa Família: “[r]essalvados os casos de manifesta impraticabilidade ou inconveniência, a execução de programas federais de caráter nitidamente local deverá ser delegada, no todo ou em parte, mediante convênio, aos órgãos estaduais ou municipais incumbidos de serviços correspondentes”.

serviços públicos e sociais. As decisões regulamentares do primeiro escalão ajudam na objetivação, mas ainda assim são insuficientes na definição de comandos claros para orientar o baixo escalão. O médio escalão cumpre, assim, a importante missão de participar ativamente no desenho das políticas públicas e das decisões administrativas ao trazer parâmetros de atuação mais objetivos. Tais parâmetros são entendidos expressões da legalidade, derivados da hermenêutica jurídica considerando o contexto de aplicação. Assim, os agentes públicos de médio escalão, na qualidade de autoridade hierarquicamente superior, controlam a gestão pública a partir desses comandos.

Na prática, a competência primária dos agentes públicos de linha de frente sofreu sérias derrocadas com o engrandecimento do médio escalão ao mesmo tempo em que as normativas determinadas por seus órgãos causaram significativo aumento do formalismo no contato dos cidadãos com o Poder Público. A crítica é de Hely Lopes Meirelles em 1976:

“Peca, entretanto, a nossa organização administrativa, pela excessiva concentração de atribuições nos órgãos de cúpula, agravada pela falta de racionalização do trabalho e de coordenação dos serviços, ineficientes e morosos, em decorrência de uma burocracia inútil e custosa, que alonga a tramitação de processos e retarda as decisões governamentais pela **subordinação das repartições-fins aos órgãos-meios**. Com essa inversão da ordem lógica dos serviços, as atividades técnicas ficam, geralmente, sujeitas às infundáveis exigências nas secções meramente burocráticas, que dominam e emperram a máquina administrativa”²¹.

Hely Lopes Meirelles propõe uma descentralização efetiva, de modo que os agentes públicos de linha de frente gozem de margens de autonomia frente aos superiores hierárquicos – os “*órgãos-meios*” (médio escalão) – e que o controle interno também seja racionalizado. Afinal, é esta a atribuição das repartições-fim: prestar as atividades-fim da Administração Pública. Subverter a ordem lógica dos serviços é colocar em risco as garantias individuais, pois solapadas pela ineficiência administrativa.

É interessante notar a feliz expressão adotada por Hely Lopes Meirelles para se referir aos órgãos que irão materializar a vontade administrativa por meio da prestação de serviços públicos em sentido amplo à sociedade. Nessas repartições se esgota a Administração Pública; a partir deste ponto, começa o domínio do mundo privado. É pela atuação dos agentes públicos

²¹ Cf. Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro*, p. 39-40.

de linha de frente nas repartições-fim ou nas ruas que há o encontro entre a vontade administrativa e os direitos dos particulares. Se há uma trincheira de guerra entre Administração Pública e particulares, a repartição-fim é o fronte e o mandado de segurança é a arma. *Os agentes públicos de linha de frente são a ponta do Direito Administrativo.*

II.III. PORCAS E PARAFUSOS, ATOS ADMINISTRATIVOS E ATOS MATERIAIS

Classificações no Direito são comuns. O modo de construção teórica do Direito Administrativo tradicionalmente se move pela busca da definição conceitual de seus institutos. Se tomado como uma ciência, o Direito Administrativo deve ser capaz de comportar conceitos jurídicos estáveis e definidos, que não se confundam entre si. Isso porque a determinação do conjunto de regras que incidirá em uma determinada situação concreta dependerá do instituto jurídico que está em cena. Assim, se um determinado contrato for considerado administrativo, haverá a incidência da Lei n.º 8.666/93; porém, se este for um contrato privado, então serão aplicadas as normas civilistas refratárias das prerrogativas públicas.

Na teoria do direito administrativo, uma das principais tarefas do jurista é determinar a *natureza jurídica*. O método adotado é o dedutivo. Valendo-se de seu raciocínio lógico, o jurista distingue os institutos de direito administrativo entre si a partir da leitura abstrata das normas jurídicas. Para cada situação inédita, o jurista realiza nova hermenêutica: resgata os critérios de classificação e delibera em qual caixa conceitual ela se encontra. Por muito tempo a doutrina cumpriu com a missão que lhe fora relegada de ser fonte de normatividade a partir da sistematização do Direito Administrativo²².

Tomemos o exemplo do *ato de execução material*. O ato material não é considerado pela doutrina como ato administrativo. Na verdade, não é considerado nem como ato jurídico por serem atos puramente materiais da Administração Pública. Eles seriam tão somente *atos administrativos*, amparados no domínio da técnica e que procedem à “*materialização da vontade administrativa*”²³. Os atos materiais não implicariam qualquer atividade decisória, o que estaria reservado, originalmente, ao Poder Legislativo (vontade legislativa) e, em um segundo momento, à *autoridade competente administrativa* assim reconhecida pela lei (vontade administrativa).

²² Para uma análise crítica deste “*método de trabalho*” do Direito Administrativo, cf. Carlos Ari Sundfeld, *Conversando sobre Direito Administrativo*, p. 25 e ss.

²³ Hely Lopes Meirelles, p. 155. Segundo o autor, “[f]ato administrativo é toda realização material da Administração, em cumprimento de alguma decisão administrativa, tal como a construção de uma ponte, o calçamento de uma rua, a abertura de uma estrada etc.”. *Direito Administrativo Brasileiro*, p. 39-40.

O exercício da discricionariedade administrativa ficaria restrita às autoridades públicas a quem a lei atribuiu competência decisória para fins de execução legal. Tais autoridades se encontrariam, fundamentalmente, no alto escalão da burocracia pública brasileira. Há quem na Administração Pública ministre aulas, opere pacientes em hospital, varras as ruas, colete dados em domicílio para recenciamento, dirija veículos públicos, cadastre os beneficiários do programa Bolsa Família, realize a biometria em cartórios eleitorais etc. Esses agentes, para a doutrina de direito administrativo, realizariam meros atos materiais.

Os atos materiais não se confundiriam com os atos administrativos, portanto. O que leva doutrinadores a endossarem essa classificação? Quais são os critérios para apartar os atos concretos dos atos administrativos, o centro do universo da teoria do Direito Administrativo? É vão a tentativa de vasculhar as normas jurídicas para encontrar algum critério. Fato é que o legislador nunca se preocupou em diferenciar atos materiais de atos administrativos; preferiu ocupar-se em estabelecer direitos, deveres, competências e procedimentos.

Os chamados atos materiais apenas podem ser compreendidos se aceitarmos o fato de que *presunções* são muitas vezes tomadas como lentes de observação da realidade por doutrinadores. Arriscaria dizer que mais vezes as *presunções* participaram da construção teórica do Direito Administrativo que critérios jurídicos positivados. Neste caso, tem-se a *presunção* de que o *baixo escalão da burocracia pública é um mero executor material das decisões tomadas pelo alto escalão*, por sua vez submisso à vontade do legislador.

Administrar é aplicar a lei de ofício. A Administração Pública é mero braço mecânico do Legislador. Esses são jargões famosos no Direito Público que exprimem a *presunção* de submissão mansa e pacífica da Administração Pública ao império da lei formal. *Apenas a lei inova na ordem jurídica.* Essas máximas colocam todo o Poder Público, e não apenas sua linha de frente, à mercê da vontade legislativa. Porém, em se tratando dos escalões públicos mais inferiores, que tipicamente exercem atos materiais, a alegoria de braço mecânico é ainda mais forte: esses agentes seriam verdadeiros apertadores de porcas e parafusos²⁴.

Os agentes públicos de linha de frente executam decisões tomadas em escalões superiores com interação pública e gozando de grandes margens de discricionariedade. É absolutamente indiferente se a formalização de seu exercício se faz por meio de atos administrativos, acordos, contratos ou atos de execução material. Ponto importante é reconhecer que esta atuação deve sedar no âmbito processual para viabilizar o controle.

²⁴ Porém, mesmo porcas e parafusos podem ser ferramentas, ou seja, mesmo aquelas decisões mais regradas podem admitir o emprego de diferentes institutos jurídicos de direito administrativo. Cf. Leonardo Coelho Ribeiro, *Direito Administrativo como “Caixa de Ferramentas”*, p. 56 e ss.

III. CONDIÇÕES DE TRABALHO E PRÁTICAS DE EXECUÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS DE LINHA DE FRENTE ENSEJADAS PELO DIREITO ADMINISTRATIVO

A vasta literatura sobre agentes públicos de linha de frente nas ciências políticas compartilha uma preocupação em comum: identificar suas características e verificar em que medida elas impactam o serviço final prestado. Insere-se em uma agenda de pesquisa mais ampla, voltada a analisar as interações entre Governo e cidadãos. A pesquisa empírica aqui é inevitável. Técnicas de observação participativa e entrevistas são as mais requisitadas neste tipo de trabalho. Ao final, as pesquisas revelam a realidade do funcionamento burocrático. Como realidade que é, sua capacidade de generalização é limitada. Assim, os traços característicos dos agentes públicos de linha de frente que passo a descrever não são universais e nem definitivos. São simplesmente os mais presentes nas diversas pesquisas empíricas sobre os agentes públicos de linha de frente.

Além dessas características gerais, convém elucidar outros fatores que refletem sobre os serviços prestados e que são em grande medida determinados pelas normas de direito administrativo ou por dogmas doutrinários compartilhados por significativa parcela da comunidade jurídica.

III.I. ROTATIVIDADE E CONCURSOS PÚBLICOS

Os cargos concursados geralmente exercidos pelos agentes públicos de linha de frente no Brasil padecem de alta rotatividade. Ressalvados os cargos atípicos, como os juízes e defensores públicos, os agentes públicos de linha de frente são aprovados em concurso público de nível médio. Nesses tipos de cargos, a rotatividade é marcadamente alta, conforme demonstra a pesquisa *Processos Seletivos para Contratação de Servidores Públicos*²⁵, o que impacta significativamente o processo de execução. Ocorre que a falta de agentes públicos de linha de frente compromete todo o sistema de prestação de serviços, deixando áreas inteiramente desfalcadas. Por outro lado, as autoridades públicas devem iniciar todo o processo político e orçamentário para abrir novo concurso público, além de ter que se submeter ao risco

²⁵ Fernando de Castro Fontainha et. ali., 2014.

de contratar agentes públicos sem concurso com base na situação de emergência ou terceirizar, ambas soluções atualmente resistidas pelo Tribunal de Contas da União.

Outro problema decorrente da rotatividade dos agentes públicos de linha de frente corresponde à dificuldade em se criar memória institucional. Isso significa que a aprendizagem institucional é altamente limitada, limitando-se também a qualidade do serviço prestado.

A referida pesquisa empírica aponta para um comportamento oportunista dos “concurseiros”, que prestam sucessivos concursos públicos, mesmo quando empossados, na expectativa de conseguir um vencimento mais rentável. Para demonstrar esse panorama, a pesquisa mencionada narra o caso da contratação de agente administrativo pelo Ministério da Saúde²⁶, com 600 vagas iniciais e 2.400 vagas em cadastro de reserva. Após três anos, nenhum servidor das 600 vagas iniciais ainda permanecia no Ministério e menos de 500 das 2.400 pessoas acionadas em cadastro de reserva compareceram para tomar posse²⁷. Agrava o caso o dado de que este concurso foi o primeiro em 25 anos para satisfazer termo de conciliação firmado com o Ministério Público do Trabalho para substituir 900 temporários.

III.II. JOGO DA REVOGAÇÃO

Os agentes públicos de linha de frente executam decisões tomadas pelo alto escalão, sendo muitas delas decisões de políticas públicas. A vagueza, ambiguidade e imprecisão dos objetivos tornam difícil o planejamento e a mensuração dos resultados que devem ser esperados com as atividades públicas. O cenário fica ainda mais complexo considerando o *jogo da revogação* presente na vida das políticas públicas no Brasil. Ocorre que as políticas públicas não são identificadas como políticas de Estado, mas sim como as políticas do partido que estava no Poder quando de sua criação. Assim, quando o partido rival assume o Poder, revoga-se a medida anterior com base no “*interesse público*”.

O jogo da revogação pode ensejar ainda mais incertezas sobre o modo de atuação dos agentes públicos de linha de frente. O recente caso da gincana regulatória envolvendo os extintores de incêndio exemplifica o ponto. Em 2004, o CONTRAN editou a Resolução n.º 157 para determinar novo padrão de extintor de incêndio (com carga de pó ABC). A Resolução CONTRAN n.º 157/2004 foi questionada em juízo pela Comissão de Defesa do Consumidor

²⁶ *Idem*, p. 73-74.

²⁷ A pesquisa aponta a discrepância salarial entre as instituições públicas como outro fator para a alta rotatividade: para exercer as mesmas atribuições de agente administrativo, a remuneração inicial no Ministério da Saúde é de R\$ 2,9 mil, enquanto ela é o dobro no Tribunal de Contas da União.

da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro e foi liminarmente suspensa. Apenas em 2009 a liminar foi cassada pelo TRF 2ª Região e, na sequência, o CONTRAN estabeleceu a data de 1º de janeiro de 2015 como prazo final para que os motoristas adequassem seus equipamentos à normativa. Em razão do aumento exponencial da demanda pelo extinto de incêndio do tipo ABC e da insuficiente oferta, a pedido do Ministro das Cidades, o prazo foi adiado três vezes. Até que no dia 17 de setembro passado, o CONTRAN editou a Resolução n.º 556, tornando facultativo o uso de extintor de Inocência, de qualquer especificação técnica, em automóveis.

Muito embora a alternância de políticas públicas faça parte da vida burocrática, ela causa descontinuidade na prestação dos serviços que podem abalar a relação de confiança dos cidadãos e desestimular agentes públicos de linha de frente, em sua grande maioria bem-intencionados²⁸. Com políticas sabidamente de curto prazo que os agentes públicos de linha de frente devem implementar, não raro o agente público se empenha mais ou menos no exercício de suas competências a depender do partido a que a política pública seja atribuída ou o tempo do mandato. Geralmente, o empenho pela política pública se reduz em momento próximo ao término do mandato.

III.III. ELEMENTOS DE CONTROLE SOBRE OS AGENTES PÚBLICOS DE LINHA DE FRENTE

A *legalidade* é um dever inescusável que vincula autoridades públicas, burocratas de médio escalão, agentes públicos de linha de frente e qualquer pessoa que atue em nome da Administração Pública. As ações e omissões dos agentes públicos de linha de frente encontram-se, portanto, subordinadas ao controle, o que variará significativamente a depender das competências exercidas por eles. Por vezes a invalidação judicial pode alcançar as próprias decisões dos agentes públicos de linha de frente, como se verifica em grandes assuntos assistenciais como os benefícios trabalhistas e previdenciários. Porém, considerando o panorama dos agentes públicos de linha de frente de baixo escalão, prevalece uma técnica de controle bastante particularizada, diferenciando-se daquela percebida nos escalões superiores e que tem movimentado os debates atuais sobre o tema do controle.

²⁸ É o exemplo de políticas assistenciais. No Município de São Paulo, por exemplo, cite-se a controvérsia em torno da extinção do Programa Braços Abertos e o destino da chamada Cracolândia (setor do centro de São Paulo ocupado por pessoas em condição de rua viciadas em drogas).

Estão os agentes públicos de linha de frente submetidos prioritariamente aos *processos administrativos disciplinares*²⁹. Ao contrário do alto e médio escalão, os agentes públicos de linha de frente não recebem as grandes instituições de controle da Administração Pública, nominalmente, Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas. Eles temem a própria Administração Pública, cujo controle interno realizado pela autoridade superior, pela comissão de sindicância ou pela corregedoria pode ser determinante para o destino do agente público de linha de frente na burocracia³⁰.

O controle dos agentes públicos de linha de frente se concentra na apuração de infrações disciplinares mais graves, geralmente envolvendo casos de corrupção. A posição de encontro direto do agente com o cidadão pode ser uma grande facilitador para prática ilícitas, como a compra de suas decisões (propina). Igualmente, por lidarem com casuísmos de massa e estarem em posição de profundo conhecimento da lógica de funcionamento da área de atuação, podem criar esquemas de corrupção de notável sofisticação. Assim, também temem a Polícia, que pode abrir investigações e dismantelar eventuais esquemas de corrupção. Repita-se o que já se afirmou: a grande maioria dos agentes públicos de linha de frente são bem-intencionados. Porém, esses aspectos precisam ser elucidados para melhor compreender os padrões de comportamento dos agentes públicos de linha de frente.

O controle pouco se concentra sobre a qualidade do serviço prestado, assim como sobre os vieses que enfraquecem a impessoalidade que têm por função observar. Na verdade, o controle interno legitima os cortes na prestação dos serviços porque sensibilizado pelos fatores reais na gestão pública que levam os agentes públicos de linha de frente a tomarem decisões trágicas ou flexibilizarem valores fundamentais do Direito Administrativo. Nessa linha, as normas constitucionais inseridas com a Emenda Constitucional n.º 19/98 para promover a eficiência do funcionamento da máquina administrativa pela sistemática da avaliação periódica ainda não foram devidamente regulamentadas e implementadas³¹.

²⁹ Até hoje há registro de casos em que o agente público de linha de frente sofre represálias por meio de sua transferência compulsória, para “*bem do serviço público*”, exemplo clássico ilustrado nas doutrinas de direito administrativo.

³⁰ Odete Medauar aponta para o aprimoramento do contato entre cidadãos e agentes públicos por meio do controle interno: “[r]essalte-se, ainda, que o controle interno aparece como instrumento indispensável à aplicação de políticas gerais uniformes, à emissão de decisões coerentes no âmbito da Administração; e como instrumento de aproximação entre indivíduos e Administração Pública”. *Controle da Administração Pública*, p. 56.

³¹ Cf. art. 37, §3º; art. 41, §1º, III; art. 41, §4º; art. 132, parágrafo único; e art. 173, §1º, V. Todos esses preceitos dispõem sobre o procedimento de avaliação periódica dos agentes públicos e forma inseridos pela Emenda Constitucional n.º 19/98.

Mais recentemente os agentes públicos de linha de frente passaram a rezear o controle social e a mídia. Ocorre que esses personagens estão expostos e suas ações são tomadas na esfera pública por excelência, e não dentro de um gabinete longe dos olhos da sociedade. Mecanismos de controle social como ombudsman e ouvidorias geram o dever de averiguação interna das ações desses agentes. Caso pratiquem alguma irregularidade captadas pelas lentes da mídia, a própria vida pessoal do agente público de linha de frente pode ser seriamente afetada.

III.IV. A ROTINA DE MODELOS

Os agentes públicos de linha de frente gozam, por definição, grandes margens de discricionariedade. Porém, esses agentes que trabalham com processos administrativos não se sentem à vontade para exercê-la. Na verdade, clamam por mais regras para minimizar os riscos de controle inerentes ao exercício da discricionariedade administrativa. Aqui verificamos o reflexo do problema presente nos escalões burocráticos mais elevados, em que a decisão pública a ser implementada será tomada, sobre a dinâmica de atuação dos agentes públicos de linha de frente.

Um modo de reduzir a discricionariedade largamente adotado pelos agentes públicos de linha de frente é a adoção de *modelos*. Por um lado, os modelos conferem maior previsibilidade e racionalidade na atuação administrativa. Para o preenchimento de modelos e formulários, há necessária simplificação das situações complexas levadas a conhecimento do Poder Público pelos cidadãos. A rotina de modelos é a rotina dos agentes públicos de linha de frente no âmbito das repartições públicas. A Lei Federal de Processo Administrativo expressamente determinou o dever de elaboração de modelos ou formulários padronizados para “*assuntos que importem pretensões equivalentes*”³², ou seja, demandas de massa próprias dos agentes públicos de linha de frente.

V. AGENTES PÚBLICOS DE LINHA DE FRENTE: A PONTA CRIADORA DO DIREITO ADMINISTRATIVO

Podemos olhar o Direito Administrativo de modo diferente, ampliando o espectro de análise para além das autoridades públicas de primeiro escalão. Claro que a definição legal da

³² Cf. art. 7º da Lei n.º 9.784/99.

autoridade competente para modelar a decisão administrativa é de fundamental importância. Não há que se negar esse pressuposto e nem diminuir o seu papel. No entanto, é ilusória a imagem de uma decisão administrativa pronta, completa e acabada saindo do gabinete do Ministro, Secretário ou da autoridade pública competente. Decisão alguma gerará efeitos imediatos logo após ser assinada.

A decisão administrativa tem um longo caminho a percorrer até de fato surtir efeitos sobre a esfera de direitos dos particulares. Dentro da burocracia, a decisão precisa ser operativa. A ela se acoplam outras decisões administrativas: regulamentos, práticas, orientações internas, modelos e costumes se embaraçam ao conteúdo decisório para torná-lo *executável*. Em geral, essas são decisões típicas do *médio escalão da burocracia*³³.

A discricionariedade que nasce das margens de liberdade conferidas pelo legislador dificilmente – para não dizer *nunca* – será esgotada dentro da Administração Pública. Isso significa que os agentes públicos de linha de frente *manejam significativa parcela de discricionariedade administrativa*. A partir do complexo conjunto de normas, costumes, processos e referências internas, eles avaliam as alternativas legítimas e escolhem por último. Há subjetivismo, viés e predileções políticas nesta escolha, como é próprio em qualquer decisão humana. Eles limitam direitos, concedem benefícios, proíbem atividades, decidem quem receberá repasses públicos e chancelam práticas privadas a partir de grandes espaços de decisão.

No Cartório Eleitoral, duas servidoras conversam entre si. Estão diante da mãe de um menino que nitidamente possui transtorno mental grave. É desolador a condição do garoto, que depende da mãe para absolutamente tudo. Não fala, não reage. Ele completou dezoito anos e a mãe compareceu à repartição pública para retirar o primeiro título de eleitor do jovem. A Constituição Federal determina a obrigatoriedade do alistamento eleitoral e do voto aos maiores de dezoito anos, sendo facultativos aos analfabetos, maiores de setenta anos e aos jovens cuja idade esteja compreendida na faixa dos dezesseis aos dezoito anos³⁴. A incapacidade civil configura caso de perda ou de suspensão de direitos políticos³⁵.

- Veja, mas ele consegue escrever o nome.

- Sim, mas ele assina porque a mãe falou para ele assinar.

- Não sei... será que ele consegue escolher em quem votar? Ele consegue votar na cabine?

³³ O estudo mais completo sobre a burocracia de médio escalão foi desenvolvido pela ENAP: Pedro Cavalcante e Gabriela Lotta (org.), *Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação*, 2015.

³⁴ Cf. art. 14 da Constituição Federal.

³⁵ Cf. art. 15, inc. II, da Constituição Federal.

- A mãe dele está aqui, deve saber melhor como fazer com ele.
Senhora, você vai acompanhar o seu filho na votação?

A história verídica se passou em 2013 e, àquele tempo, não havia qualquer súmula, norma interna ou orientação sobre como reconhecer uma incapacidade civil absoluta³⁶. A Corregedoria Geral Eleitoral (mídia burocracia da Justiça Eleitoral) editou o Provimento n.º 6/2009 para dispor sobre as instruções para utilização de códigos da atualização do eleitor – ASE, anotados no cadastro individual do eleitor por gerarem efeitos jurídicos concretos. A ASE 337 cuida da suspensão de direitos políticos e traz como “data de ocorrência” da incapacidade civil absoluta a sentença, que inexistia no caso concreto, e ainda admite a declaração da incapacidade civil absoluta, o que não foi feito. As servidoras discutiam se iam recomendar a inserção, pelo juiz da zona eleitoral, do código ASE 337 motivo/forma 1 – incapacidade civil absoluta no sistema. Em uma pergunta: *seria reconhecido ao jovem seu direito político?*³⁷

Outro exemplo é recolhido de coluna escrita sobre o tema:

“Um professor de geografia da rede paulista de ensino, que leciona na 1ª série do Ensino Médio, deve cobrir no 1º bimestre “as projeções cartográficas” segundo a Proposta Curricular do Estado de São Paulo. Para preparar esta aula, espera-se que o professor ‘interprete’ o tópico a fim de delimitar o conteúdo a ser transmitido aos alunos. Deverá ensinar escala geográfica? Deverá ensinar mapa topográfico? Definido o conteúdo, o professor estipula o tempo que destinará ao assunto, considerando que, ainda no 1º bimestre, ele precisa cobrir outros três tópicos. Quantas aulas irá destinar à cartografia? As aulas serão meramente introdutórias ou caberá algum grau de aprofundamento, considerando que esta é uma turma situada no Município de São Sebastião, litoral de São Paulo, e a cartografia faz parte do trabalho

³⁶ A Resolução n.º 21.538/2003 do TSE considera a “*decisão judicial, certidão do juízo ou outro documento*” documentos comprobatórios de requalificação ou reestabelecimento de direitos políticos para interditos (art. 53). Por sua vez, a Resolução n.º 23.274/2010, resultante de uma consulta de juiz eleitoral de Tabatinga, Amazonas, declarou a não recepção do art. 5º, inc. II, do Código Eleitoral, pelo qual não podem se alistar eleitores “*os que não saibam exprimir-se na língua nacional*”.

³⁷ Em 2016 o TSE firmou orientação no sentido de que o código “*SAE 337 motivo/forma 1 – incapacidade civil absoluta*” não pode mais ser indicado tendo em vista a alteração do Código Civil pelo Estatuto da Pessoa Portadora de Deficiência (Lei n.º 13.146/2015): o art. 2º do Código Civil reconhece apenas como absolutamente incapazes os menores de dezesseis anos. Como consta no voto condutor da Min. Relatora Maria Thereza de Assis Moura, “[t]endo entrado em vigor a Lei n.º 13.146, de 2015, esta Justiça especializada, na via administrativa, deve se abster de promover anotações de suspensão de direitos políticos por incapacidade civil absoluta, ainda que decretada anteriormente à entrada em vigor da referida lei, nos históricos dos respectivos eleitores no cadastro, de forma a se adequar aos novos parâmetros fixados”. Acórdão 114-71.2016.600.0000, julgado por unanimidade de votos pelo TSE em 7 de abril de 2016.

rotineiro de significativa parcela da comunidade que atua na área de turismo? O professor ainda precisa definir como o conteúdo será apresentado. Poderá optar por aulas expositivas ou dialogadas, como o método socrático ou aprendizado por meio de problemas. Neste caso, o aluno será o grande protagonista na sala de aula, o que contribui para o desenvolvimento de diversas habilidades de manifestação oral e aplicação concreta de conceitos abstratos. Essas habilidades não são trabalhadas em aulas expositivas. Pode-se, ainda, cogitar a realização de exercícios práticos, em que o aluno deva colorir uma carta de acordo com a escala, ou fazer uso de novas tecnologias, ensinando como manusear um programa de computador sobre cartografia. Ou o conteúdo terá papel secundário, pois a proposta pedagógica desse professor é exatamente desenvolver as competências de leitura e de escrita³⁸.

Os agentes públicos de linha de frente são a ponta da Administração Pública, pois suas ações impactam diretamente a esfera de direitos e o plexo de obrigações dos administrados. Porém, são *a ponta criadora do Direito Administrativo*, pois a execução da decisão originalmente tomada pelo alto escalão participa ativamente de sua definição. O sucesso ou fracasso de um programa de governo ou de uma política pública depende significativamente do modo como é implementado, razão pela qual a atividade administrativa não pode ser tomada como uma via de mão única, mas como um ciclo que abrande os agentes públicos de linha de frente. As características da execução podem ser decisivas à formulação ou revisão de uma política pública. Talvez seja impactante a realidade de que os agentes públicos de linha de frente decidem e são os grandes formuladores das políticas públicas no Brasil.

Esta é uma dinâmica que o Direito Administrativo não pode desconsiderar se ainda tiver por objetivo promover aqueles valores públicos que o alçaram a ramo autônomo do Direito Público, notadamente a garantia de direitos dos particulares perante a Administração Pública. Dizer que as manifestações dos agentes públicos da rua são destituídas de caráter prescritivo e se configuram como meras ações concretas é incorrer em uma falácia ilusionista de como o Direito Administrativo de fato funciona. Torna míope o debate e afasta o Direito Administrativo da liderança nas reflexões sobre a burocracia política³⁹.

³⁸ Juliana Bonacorsi de Palma, *Agentes Públicos de Linha de frente: a ponta criadora do Direito Administrativo*, n.º 113.

³⁹ *Idem, ibidem.*

V. REFLEXÕES FINAIS

Há especial atenção da doutrina administrativista à construção de *políticas públicas* que irão afetar a vida de inúmeros cidadãos, com especial atenção para custos envolvidos e efetividade dos programas. É o que se depreende, por exemplo, com relação aos debates sobre a definição de critérios gerais e abstratos de concessão de benefícios públicos na reforma da previdência ou no desenho da política de diretrizes e bases da educação. Isso não significa que a ponta da política pública não seja objeto de estudo científico. Porém, é inconteste que a dimensão macro da construção de políticas públicas tem ganhado protagonismo na agenda de estudo dos administrativistas.

Os debates teóricos de direito administrativo também tomam como paradigma de análise a *contratualização*, destacando-se macro temas conexos ao desenvolvimento econômico e social por meio de parcerias entre o Poder Público e particulares. Discute-se a modelagem contratual do empreendimento público para melhor prestação de um serviço público para uma coletividade. Os casos mais relevantes sobre contratações públicas analisados pelo Tribunal de Contas da União versam sobre cláusulas contratuais específicas. As grandes leis de licitações e contratos administrativos e os recentes planos editados pelo Governo para alavancar as parcerias público-privadas são tomados como referencial para as discussões teóricas e, desse modo, reproduzem a abstração e a generalidade inerente às normas para o plano teórico.

Esses são dois exemplos de como a teoria do Direito Administrativo tem se apoiado em parâmetros macro para a construção de suas ideias a partir de uma leitura da Administração Pública centrada no *primeiro escalão*. Estão compreendidos no primeiro escalão da burocracia pública os chefes do Poder Executivo e seus Ministros e Secretários (art. 76 da Constituição Federal), bem como as autoridades públicas nomeadas segundo critério de confiança e que terminam por participar ativamente da construção de políticas públicas ou da tomada de decisões que afetem significativamente a implementação dessas políticas públicas. Neste caso, estão compreendidos os dirigentes das Agências Reguladoras e seus assessores diretos que, não raro, fazem as suas vezes e participam com significativo grau de influência no desenho de políticas públicas, regulamentos, licitações e contratos e demais decisões com efeitos gerais.

Debatemos licitações e contratos administrativos, regulação, políticas públicas e controle à exaustão. É a pauta de hoje do Direito Administrativo brasileiro. Esse registro não deve ser tomado como uma crítica à agenda teórica, pelo contrário. Tem-se aqui apenas o registro da ordem de preocupações que nos motivam a dialogar sobre o Direito Administrativo,

um verdadeiro produto de seu tempo. A nossa perspectiva de análise da Administração Pública é *de cima para baixo*, do primeiro escalão para a base da pirâmide burocrática. E, a partir deste ponto de vista, derivamos ideias sobre a organização e o funcionamento da máquina burocrática do Estado que, em conjunto, formam a teoria do Direito Administrativo.

Argumento que os estudos sobre a tomada de decisão do primeiro escalão não podem se restringir ao próprio primeiro escalão, mas devem abranger também os executores dessas decisões, que são os agentes públicos de linha de frente. Ao considerar este ator, o desenho de políticas públicas e as modelagens contratuais para prestação de serviços públicos se tornarão mais efetivas. Para o Direito Administrativo, pesquisas sobre os agentes públicos de linha de frente são de fundamental importância para sensibilizar os controladores e os pensadores jurídicos sobre as dificuldades reais dos gestores em exercer a função pública. Os agentes públicos devem seguir estritamente a legalidade, mas nem sempre a legalidade estará revelada. Há zonas cinzentas ou completamente desregradadas, mas que demandam a atuação do gestor. Por outro lado, certas características da realidade da gestão pública podem impactar sensivelmente no tipo ideal de atuação administrativa⁴⁰. Igualmente importante é conhecer as características dos agentes públicos de linha de frente para orientar necessárias reformas administrativas.

A promessa constitucional distributiva apenas pode ser de fato alcançada com o endereçamento de soluções para problemas concretos. O Direito Administrativo tem muito a contribuir nesse sentido por possuir como missão histórica a garantia dos direitos dos cidadãos frente ao exercício de prerrogativas públicas pela Administração. Porém, sem uma perspectiva realista, qualquer iniciativa de reforma pode estar fadada ao fracasso. Considero que a estrutura normativa precisa ser substancialmente modificada. No lugar de uma descrição idealizada de como o funcionamento burocrático deve ser, as normas devem prever institutos e dinâmicas administrativas que de fato levem a uma ação pública mais eficiente, impessoal e garantista. No lugar de um reducionismo simplificador, as normas devem proteger o agente público de

⁴⁰ Veja o exemplo da formação jurídica do agente público. Idealmente, este deve conhecer em minúcias a *sua legalidade administrativa*, ou seja, o conjunto de normas que modelam o seu modo de agir e alcançar o interesse público. Porém, nem sempre o agente público de linha de frente terá tal preparo, o que pode comprometer a legitimidade da função administrativa prestada. É o alerta de Hely Lopes Meirelles: “[m]ais uma vez insistimos nessa distinção, para que o administrador público, **nem sempre familiarizado com os conceitos jurídicos**, não converta a discricionariedade em arbítrio, como, também, não se arreceie de usar plenamente de seu poder discricionário, quando estiver autorizado e o interesse público o exigir” (destaquei). *Os Poderes do Administrador Público*, p. 2. O artigo foi escrito por Hely Lopes Meirelles na condição de juiz; um agente público de linha de frente que lida diariamente com mandados de segurança e outras medidas judiciais contra atos de outros agentes públicos de linha de frente. Explica-se a visão mais realista e humanizada do funcionamento da burocracia brasileira presente na obra de Hely Lopes Meirelles.

linha de frente bem-intencionado para que exerça plenamente a discricionariedade que precisa na atuação casuística⁴¹. Esta é a mensagem mais clara que podemos extrair do estudo dos agentes públicos de linha de frente.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Digo Freitas da. *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 4ª ed. Coimbra: Almedina, 2015.

AZEVEDO, Eurico de Andrade. *Retrato de Hely Lopes Meirelles* in *Revista de Direito Administrativo*, vol. 204. Rio de Janeiro: Renovar, abr./jun. 1996.

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela (org.). *Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: ENAP, 2015.

FONTAINHA, Fernando de Castro; GERALDO, Pedro Heitor Barros; VERONESE, Alexandre; FIGUEIREDO, Beatriz Helena; e WALDBURGER, Joana. *Processos Seletivos para a Contratação de Servidores Públicos. Brasil, o país dos concursos?* Rio de Janeiro: FGV, 2014.

JORGE, Ilza Varéria M. *A Importância da Burocracia do “Nível da Rua” em Processos de Mudança Organizacional: o caso do hospital municipal infantil Menino Jesus*. Dissertação de Mestrado apresentada do Mestrado Profissional de Gestão e Política Públicas da FGV em 2012.

KOHLER-HAUSMANN, Issa. *Managerial Justice and Mass Misdemeanors*. 66 Stan. L. Rev. 611 (2014).

LIMA, Luciana Leite; D’ASCENZI, Luciano. *O papel da burocracia de nível de rua na implementação e (re)formulação da Política Nacional de Humanização dos serviços de saúde*

⁴¹ É nessa linha o Projeto de Lei do Senado nº 349/2015 para alterar a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e conferir segurança jurídica no mundo público. Segundo o art. 21 da proposta: “[a] interpretação das normas sobre gestão pública considerará os obstáculos e dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. Parágrafo único. Na decisão sobre a regularidade de comportamento ou sobre a validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão levadas em conta as circunstâncias práticas que tiverem imposto, limitado ou condicionado a ação dos agentes”.

de Porto Alegre (RS) in *Revista de Administração Pública*, vol. 51. Rio de Janeiro: FGV, jan./fev. 2017.

LIPSKY, Michael. *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, updated edition. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

_____. *Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy*. Paper presented at University of Wisconsin, 1969. Available at: http://www.historyofsocialwork.org/1969_Lipsky/1969,%20Lipsky,%20toward%20a%20theory%20of%20street%20level%20bureaucracy%20OCR%20C.pdf.

LOTTA, Gabriela Spanghero. *Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos Burocratas de Nível de Rua do Programa Saúde da Família*. Tese de doutorado defendida no Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP em 2010.

MEDAUAR, Odete. *O Direito Administrativo em Evolução*, 3ª ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017.

_____. *Controle da Administração Pública*, 3ª ed. São Paulo: RT, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 2ª ed. São Paulo: RT, 1966.

OLVIEIRA, Antonio. *Burocratas da Linha de Frente: executores e fazedores das políticas públicas* in *Revista de Administração Pública*, vol. 46. Rio de Janeiro: FGV, nov./dez. 2012.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. *Agentes Públicos de Linha de Frente: a ponta criadora do Direito Administrativo* in *Revista Colunistas Direito do Estado*, n.º 113, 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/juliana-palma/agentes-publicos-de-linha-de-frente-a-ponta-criadora-do-direito-administrativo>.

RIBEIRO, Leonardo Coelho. *Direito Administrativo como “Caixa de Ferramentas”*. São Paulo: Saraiva, 2016.

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

WILSON, James Q. *Bureaucracy. What Government Agencies do and why they do it*. United States: Basic Books, 2000.