



A ATUAÇÃO DOS OFICIAIS DE JUSTIÇA COMO BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA NO ESTADO DE RONDÔNIA E A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS ÀS PESSOAS COM LETRISMO A-FUNCIONAL ¹

THE BAILIFFS' WORK AS STREET-LEVEL BUREAUCRATS IN THE STATE OF RONDÔNIA AND THE IMPACT ON THE HUMAN RIGHTS' ENFORCEMENT OF THE ILLITERATE PEOPLE

Stéphanie Ayres De Jongh²

INTRODUÇÃO

Os oficiais de justiça desempenham uma função relevante no sistema jurídico brasileiro quanto à garantia do acesso à Justiça, mormente para alguns grupos sociais. Para compreensão deste desempenho, esta pesquisa visa analisar o acesso à Justiça das pessoas com letrismo a-funcional por meio da atuação dos oficiais de justiça no Estado de Rondônia. Reputa-se a Michael Lipsky a criação

¹ Resumo apresentado ao GT Territórios, Educomunicação e Mídias na América Latina/Territorios, educamunicación y medios en América Latina, no IV Congresso Internacional DHJUS – Justiça, democracia e reconstrução. Programa de Mestrado Profissional Interdisciplinar em Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça.

² Oficiala de Justiça do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia. Mestranda em Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça no PPG/DHJUS. Universidade Federal de Rondônia. E-mail:stephanieayres@tjro.jus.br. Lattes:<http://lattes.cnpq.br/1040358117750222>.



do termo Street-Level Bureaucracy (“burocracia de nível de rua”)³, no qual, inserem-se os oficiais de justiça, os quais têm que seguir normas e autoridades, sendo inclusive denominados de *longa manus* do juiz. Também estão no nível de rua, haja vista que a sua atividade é atravessada pela discricionariedade, por exemplo, no tocante ao dia e a hora em que vão entregar os mandados, desde que o façam no prazo estipulado e que não os entreguem fora dos limites estabelecidos no art. 172 do CPC; até a forma como vão fazê-lo, ou seja, o tratamento que vão dar à pessoa citada.

Os estados da federação brasileira, e, no caso específico, Rondônia, não conta com uma população inteiramente alfabetizada e com acesso aos meios digitais, como a de países como a Noruega, a Austrália ou a Suíça (UNDP, 2020). Os gestores públicos precisam atentar que falta a uma parcela considerável da população rondoniense a capacidade jurídica (Capelletti; Garth, 1988), para fazer valer os seus direitos, ou seja, falta-lhes o “conhecimento jurídico básico”. A efetivação do acesso à justiça, consoante nos aponta Capelletti e Garth (1988) não pode negligenciar essas barreiras. Deve-se evitar ainda que a legislação dê concretude ao que preconiza Kafka de que: “O que se quer é excluir o mais possível a defesa, tudo deve recair sobre o próprio acusado” (KAFKA, 1997, p.153). Em um Estado Democrático de Direito, é preciso atentar para a realidade social, sobretudo para grupos vulneráveis e minorias, como as pessoas com letrismo a-funcional. Esse avanço tecnológico e os novos projetos, como a justiça 100% digital, devem incluir e recordar que a ausência na “tradução do mandado”, por parte dos Oficiais de Justiça, numa linguagem compreensível para os

³ LIPSKY, M. Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service. 1st ed. New York: Russell Sage Foundation, 1980; LIPSKY, M. Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service. 30th anniversary expanded edition. New York: Russell Sage Foundation, 2010.



jurisdicionados com letrismo a-funcional ou que tenham dificuldade em acessar os meios tecnológicos tenderia a aprofundar a separação entre o direito e a justiça, o que poderia nos levar a uma realidade kafkiana.

A pesquisa apresenta a abordagem qualitativa; com procedimentos bibliográfico e documental.

Por meio desse trabalho de investigação, entendeu-se que a atuação dos oficiais de justiça pode se enquadrar no conceito de burocracia de nível de rua e que os oficiais de justiça cumprem um papel relevante no acesso à justiça dos jurisdicionados com letrismo a-funcional.

A escolha do tema se justifica, primeiramente, pelo fato de existirem poucos trabalhos sobre a atuação dos oficiais de justiça para a consecução dos direitos humanos das pessoas com letrismo a-funcional. Ademais, analisar a situação do estado de Rondônia pode servir de modelo para outros estados da federação, que enfrentam questões similares. Por fim, busca-se realizar uma contribuição aos estudos acerca de políticas públicas e desenvolvimento da justiça, uma vez que a função do oficial de justiça ainda é vista, aparentemente, como uma função meramente instrumental.

1. OS OFICIAIS DE JUSTIÇA COMO BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA

A burocracia moderna, segundo Max Weber⁴ (2018, p. 9), está balizada por três princípios, a saber: existem deveres oficiais para os agentes públicos, que devem cumpri-los; há autoridades designadas para dar ordens e agentes públicos que devem obedecê-las; há um sistema de normas que baliza essas condutas.

⁴ Cf. WEBER, Max. O que é a burocracia. Traduzido pelo Conselho Federal de Administração. Disponível em: < https://cfa.org.br/wp-content/uploads/2018/02/40livro_burocracia_diagramacao.pdf> Acesso em: 14 fev 2021.



Tais princípios estão investidos em uma figura denominada pelo sociólogo alemão de “autoridade burocrática”. Mesmo havendo uma estrutura hierárquica superior na administração pública, vale considerar a perspectiva de que existe igualmente discricionariedade para os agentes cuja posição é considerada inferior nessa escala hierárquica.

Michael Lipsky (2019) aprofunda a questão da autoridade burocrática. O autor teoriza sobre os chamados burocratas de nível de rua⁵. Os burocratas de nível de rua são, na definição dada por Lipsky (2019, p. 37): “Os trabalhadores do serviço público que interagem diretamente com os cidadãos no decurso dos seus trabalhos e que têm poder substancial na execução de seu trabalho”. Trata-se ainda de uma ocupação que permite o estabelecimento de relações *tête-à-tête* entre os agentes públicos e os cidadãos, em que aqueles lhes é conferido o condão de prestar serviços, dar suporte ou fazer julgamentos de forma personalizada.

Lipsky (2019) menciona que é por meio dos burocratas de nível de rua que muitos dos cidadãos entram em contato com o poder público pela primeira vez. Os burocratas de nível de rua são, segundo Costa Silva (2016, p.41), uma “ponte entre o Estado e a sociedade, pois são quem de fato entregam os serviços ao público-alvo”. A referida mestra investigou a percepção de alguns atores responsáveis pela implementação do Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica, na Modalidade de Jovens e Adultos (PROEJA) acerca da relevância da discricionariedade dos responsáveis pela execução do programa, de modo que o resultado principal no trabalho foi o

⁵ A criação do termo burocratas de nível de rua reputa-se, consoante Lipsky (2019, p. 38), à American Political Science Association. Posteriormente, ele e Willis Hawley escreveram a respeito.



de que a discricionariedade é um elemento relevante, consoante a percepção dos burocratas de nível de rua.

Sob o mesmo ponto de vista, o trabalho de Cordeiro Guimarães (2018) pesquisou o papel exercido pelas educadoras sociais na execução da política de abrigo para mulheres ameaçadas de morte em Pernambuco. A discricionariedade também foi designada como um fator de êxito para a implementação da referida política, assim como o tratamento humanizado conduzido por parte das educadoras sociais, o que, segundo a mestra, afasta a impessoalidade como um requisito de êxito para a implementação de serviços públicos.

O trabalho de Océlia Mota, Andrade Biar e Elizabete Ramos (2019), por sua vez, analisou a perspectiva dos implementadores do Programa de Alfabetização na Idade Certa no Estado do Ceará (PAIC), de modo a investigar qual o grau de discricionariedade dos agentes na implementação do PAIC. As pesquisadoras concluíram, com base na análise conduzida, que na implementação do referido projeto houve dois graus de discricionariedade, que foram traduzidos pelas categorias burocratas de médio escalão e burocratas de nível de rua. Os resultados revelaram um maior grau de discricionariedade pelos burocratas de médio escalão, que, além de demonstrarem maior autonomia na implementação do referido programa, priorizaram o discurso do mérito e do sucesso.

Caruso Theodoro Ribeiro (2017), por sua vez, averiguou como a atuação de juízes impactou na implementação do Programa Audiências de Custódia em São Paulo. A pesquisadora concluiu que a atuação de juízes influenciou no sucesso da audiência de custódia. À diferença das demais pesquisas mencionadas, Caruso Theodoro Ribeiro (2017) demonstra como a discricionariedade também pode ter um impacto negativo na implementação de políticas públicas, à medida que, por exemplo, a “manutenção indiscriminada do uso das algemas”, dentre outras



práticas, foram utilizadas como medidas por juízes, em afronta a direitos básicos dos acusados.

Os Oficiais de Justiça (“*bailiffs*”) não têm as mesmas atribuições nos Estados Unidos da América (EUA) e no Brasil (Anuniação, 2015), todavia poderiam estar incluídos na categoria “oficiais dos tribunais” apresentada por Lipsky (2019, p. 37). No Brasil, os Oficiais de Justiça assumem uma importante dimensão da cidadania (LIPSKY, 2019, p. 39), à medida que atuam no papel de *longa manus* do juiz.

2. Letrismo “a-funcional”: conceito e importância

Letrismo “a-funcional” é um termo cunhado por Jean Biarnés e que indica a oposição do referido autor a termos como iletrismo, analfabeto e analfabetismo funcional. No caso do iletrismo especificamente, esta é uma palavra de origem francesa, que a grosso modo se refere a uma situação em que determinadas pessoas estariam supostamente “fora das letras”, ou seja, não conseguiriam estabelecer com as letras qualquer tipo de relação. Biarnés (1998) é quem discorda dessa percepção, pois mesmo quando distantes dos processos de escolarização formal os sujeitos estabelecem ao longo de suas vidas, ainda que em níveis diferenciados, relações diversas com as letras.

Elas fazem parte do cotidiano das pessoas, estão presentes na oralidade, imersas nas imagens, acompanham os indivíduos em suas tarefas domésticas, dão sentidos às suas ações, nomeiam lugares e objetos, em suma, não se pode falar dessa forma em alguém que seja de fato iletrado, isto é, que se encontre totalmente fora ou totalmente dentro das letras.

Assim como o termo analfabetismo, que indica total desconhecimento da leitura e escrita da língua de seu país, o termo iletrado é vazio quando em contato



com a realidade objetiva, porque não existe em contexto de sociedade brasileira nenhuma pessoa que não se relacione em algum nível com as letras. Ademais, ambos os termos denotam preconceito ao se referir de forma estigmatizada a pessoas que não dominam a leitura e a escrita, colocando-as em uma condição de inferioridade e atribuindo às mesmas o peso do fracasso por não terem conseguido “aprender” a ler e a escrever (SILVA, 2004).

Ao invés de investir-se esforços na aprendizagem plena do sujeito, de maneira que ele possa se reconhecer e se identificar nesse processo, busca-se por impor um padrão normativo de alfabetização alheio ao próprio indivíduo, visando meramente preencher lacunas, corrigir supostas falhas de competências de que seriam portadores certos indivíduos em suas capacidades de lidar com as letras (BIARNÉS, 1998).

Porém, tais concepções a que se referem os termos “analfabetismo”, “analfabetismo funcional” e “iletrismo” são construídas socioculturalmente, a partir de uma visão ditada de “cima para baixo”, por aqueles que durante muito tempo dominaram majoritariamente a leitura e a escrita hegemônicas, representantes das classes dominantes. Dentro dessa perspectiva, o domínio das letras serve como instrumento de dominação para manter intactas as estruturas de poder sob as quais se sustentam a sociedade de classe (HILÁRIO; GARCIA, 2018).

O conceito de letrismo “a-funcional”, por outro lado, permite dar ênfase às possibilidades apresentadas pelos sujeitos em suas relações com as letras, isto é, reconstruir os sentidos que esses atribuem a elas. Considera a premissa de que todos os indivíduos são letrados, porque constroem queira ou não relações com a letra, e a partir de tais relações também se constroem enquanto sujeitos, portanto, questão fundamental não é a existência ou não dessa relação, já que ela existe, mas a sua ou as suas funcionalidade(s). Nas palavras de Biarnés (1998, n.p.):

Para substituir os conceitos de iletrismo ou de analfabetismo funcional, propomos falar de "letrismo a-funcional". Essa mudança de conceito é



importante, pois, enquanto o iletrismo e o analfabetismo funcional "estigmatizam"⁷ a pessoa, fazendo dela a única portadora de uma anormalidade, de falhas, o conceito de "letrismo a-funcional" nos induz a considerar o problema como parte de um amplo sistema de significações diversas que "o sujeito, em relação com o seu meio", atribui à sua própria relação com a letra. Uma dessas significações levou-o a construir uma a-funcionalidade da letra em suas relações com o outro.

Tais funcionalidades são externas, porque essa "a-funcionalidade" envolve a comunicação que estabelecemos com o outro, e também são internas, já que situadas na economia psíquica do sujeito (BIARNÉS, 1998). Aprender a ler e escrever é sempre um processo sociocultural subjetivado. Quer dizer, se associa fortemente as experiências vivenciadas pelos indivíduos em sua relação com o seu meio social, embora individuais, essas vivências são marcadas pelas relações que constroem em grupo. Aprendemos vivendo em sociedade, cada indivíduo estrutura a sua forma de pensar e de aprender de modo diferente, porque também cada um de nós partimos de realidades sociais distintas, que interferem na nossa construção enquanto ser.

3. O DIREITO HUMANO DE ACESSO À JUSTIÇA

Nesta seção traz a revisão da literatura acerca do direito humano de acesso à justiça apresentada por Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988). Os autores furtam-se a dar uma definição precisa acerca do que seria o acesso à justiça, todavia indicam que o direito ao acesso à justiça implica um sistema que fornece acesso igualitário aos litigantes, bem como que seja um sistema capaz de produzir resultados que sejam individual e socialmente justos (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.8). Observa-se que segundo os autores existe tanto uma obrigação que é prévia ao acesso ao sistema, ou seja, uma obrigação *ex ante*, no sentido de ser possível a quem quer que deseje acessar o sistema judicial, que possa fazê-lo de maneira equânime, como também existe uma obrigação de fim, *ex post*. É dizer,



para que seja possível falar na garantia do direito humano de acesso à justiça, faz-se imperioso que os seus resultados conduzam à justiça social.

O acesso à justiça é um direito humano básico, cuja consecução se faz imprescindível num Estado Democrático de Direito. Tanto o ordenamento jurídico brasileiro, como também tratados ratificados pela República Federativa do Brasil, a exemplo da Convenção Americana de Direitos Humanos, conferem proteção jurídica a tal direito (AYRES DE JONGH, 2020).

Capelletti e Garth (1988) apontam que nos estados liberais, nos séculos XVIII e XIX, a justiça só atendia quem podia pagar por ela. A igualdade, desta feita, não era garantida no seu sentido material, mas tão somente em sua nuance formalística. Posteriormente, segundo os doutrinadores, ordenamentos jurídicos domésticos de distintos países ao redor do mundo atentaram para a necessidade de que o Estado atuasse positivamente com vistas a garantir os direitos de seus cidadãos. Observou-se, que não bastava maquiar as diferenças entre os litigantes, de modo a criar a falsa impressão de que havia paridade de armas. Como fornecer então essa equidade processualística entre as partes? Como empecilhos para a garantia na equidade do acesso à justiça entre as partes os autores analisam as custas judiciais, as vantagens das partes, os problemas que os interesses difusos evocam e os impedimentos ao acesso à justiça, que têm efeitos distintos a depender da capacidade dos litigantes.

Primeiramente, honorários advocatícios e custas judiciais podem funcionar como uma barreira para o acesso à justiça. Desde Douglass North, “as instituições importam”, pois “limitam ou condicionam as decisões individuais” (DE MADRIAGA, DEL HOYO, 2015, p. 247).

Para North (1990), a compreensão da história das instituições, com base na teoria dos custos de transação, é essencial para entendermos o desenvolvimento das economias ao longo do tempo. As instituições surgem como uma forma de



solucionar problemas de coordenação social. Sobre os custos de transação, conforme aponta Ronald Coase (1960, p.15), “A moderna economia institucional deve estudar o homem como ele é, agindo dentro dos limites impostos por instituições reais”⁶.

Além disso, como diz Cappelletti e Garth (1988), deve-se reconhecer que nem todos os cidadãos podem pagar por serviços advocatícios, de modo que transferir esses custos de transação para os cidadãos rondonienses é ignorar a realidade de que a defensoria pública rondoniense, assim como de outros Estados brasileiros, encontra-se deficitária.

É certo que diversas razões implicam restrições no exercício do direito ao acesso à justiça e proteção judicial, elas devem, não obstante, serem apreendidas no campo político, social, econômico e jurídico, como também educacional e psicológico. Nesta esteira, desinformação, níveis de escolarização e desconhecimento constituem entraves concretos para o acesso de pessoas com letrismo “a-funcional” ao ordenamento jurídico brasileiro, acarretando uma série de prejuízos aos indivíduos no que diz respeito a luta pelos seus próprios direitos e pela justiça social propriamente dita (SARDINHA, 2016).

REFERÊNCIAS

⁶ “Para que alguém realize uma transação, é necessário descobrir quem é a outra parte com a qual essa pessoa deseja negociar, informar às pessoas sobre sua disposição para negociar, bem como sobre as condições sob as quais deseja fazê-lo, conduzir as negociações em direção à barganha, formular o contrato, empreender meios de inspeção para se assegurar que os termos do contrato estão sendo cumpridos, e assim por diante. Tais operações são, geralmente, extremamente custosas. Custosas o suficiente para evitar ocorrência de transações que seriam levadas a cabo em um mundo em que o sistema de preços funcionasse sem custos”.



ANUNCIÇÃO, Júnia Oliveira de. **A Justiça bate à porta**: o papel do oficial de justiça na efetividade da prestação jurisdicional. Dissertação (Mestrado Profissional). Universidade Federal do Tocantins. Campus Universitário de Palmas. Curso de Pós-Graduação (Mestrado) em Prestação Jurisdicional em Direitos Humanos. Palmas, TO, 2015.

BIARNÉS, Jean. O ser e as letras: da voz à letra, um caminho que construímos todos. **Rev. Fac. Educ.**, Cáceres – MT, v. 24, n. 2, jul., 1998. Disponível: <https://www.scielo.br/j/rfe/a/Csdc7fCwHS3Y37LhDvBwNPP/?lang=pt>. Acesso em: 30 ago. 2021.

CAPPELLETTI, Mauro, GARTH, Bryant (1988). **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Ed. Sérgio Antonio Fabris.

CAVALCANTI, Sérgio; LOTTA, Gabriela S.; ROCHA C. PIRES, Roberto (2018). **Contribuições dos estudos sobre burocracias de nível de rua**. Disponível em: < <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8606/1/Contribui%C3%A7%C3%B5es%20os%20estudos.pdf>> Acesso em: 18 jan. 2020.

CARUSO THEODORO RIBEIRO, Natália. **Implementação de políticas públicas e burocracia de nível de rua**: Programa Audiência de Custódia. 2017. 147 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) — Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

CFA. **O que é a burocracia**. Brasília: CFA. Disponível em: < https://cfa.org.br/wp-content/uploads/2018/02/40livro_burocracia_diagramacao.pdf> Acesso em: 14 fev. 2021.

COASE, R. **The problem of Social Cost**. Chicago. Journal of Law and Economics, 1960, p.15.

COSTA SILVA, Eliene. **Burocratas de Nível de Rua e a Implementação do PROEJA: uma perspectiva de baixo para cima**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, 2016.

GUIMARÃES, Natália Cordeiro. **Profissionais no olho do furacão**: o papel das educadoras sociais na implementação da política de abrigamento para mulheres ameaçadas de morte em Pernambuco. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, 2018.

HILÁRIO, Rosangela Aparecida; GARCIA, Diego Felipe Muniz. Analfabetismo e formação de Professores em Rondônia: Uma reflexão sobre o atual cenário. **R. Est. Pesq. Educ.**, Juiz de Fora, v. 20, n. 1, jan./jun. 2018. Disponível: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/revistainstrumento/article/view/19106>. Acesso em: 13 set. 2021.



IBGE. **Censo Demográfico**, 2010. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ro/pesquisa/23/22469>> Acesso em: 12 fev. 2021.

KAFKA, Franz. **O processo**. Tradução e posfácio Modesto Carone. São Paulo: Companhia das Letras, 1997

LIPSKY, Michael (2010). **Burocracia de nível de rua**: dilemas do indivíduo nos serviços públicos/Michael Lipsky; tradutor, Arthur Eduarodo Moura da Cunha – Brasília: Enap, 2019.

NORTH, Douglass C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. New York: Cambridge University Press, 2003.

SARDINHA, Cristiano de Lima Vaz. O acesso à justiça pelo prisma da luta pelo direito, e as restrições que assolam o exercício desse direito. **Revista Cidadania e Acesso à Justiça**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 1048 – 1065, Jan./Jun. 2016. Disponível: <https://indexlaw.org/index.php/acessoajustica/article/view/473>. Acesso em: 29 ago. 2021.

SILVA, Nilce da. “Alfabetização” e “Letramento”: Construção de novos significados. **Revista ACOALFaplp**: Acolhendo a Alfabetização nos Países de Língua portuguesa, São Paulo, ano 1, n. 1, 2006. Disponível em: <<http://www.acoalfaplp.net>>. Publicado em: setembro de 2006.

SILVA, Nilce. Da inadequação do termo “analfabetismo” e da necessidade de novos conceitos para a compreensão do aprendizado da leitura e da escrita em língua portuguesa. **Revista Millenium**, n. 29, p. 157-161, jun. 2004. Disponível em: <https://repositorio.ipv.pt/handle/10400.19/590>. Acesso em: 30 ago. 2021.