

## A BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA NO CONTEXTO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO: UM ENSAIO TEÓRICO

*Matheus de Moraes Carvalho*

*Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS*  
*matheus.mcarvalho@hotmail.com*

*Edemar Rotta*

*Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS*  
*erotta@uffs.edu.br*

*Eixo 09: Multidisciplinar*

**Resumo:** O objetivo deste ensaio é explorar o contexto do sistema penitenciário, à luz dos elementos e aspectos da burocracia de nível de rua e gestão social. Apresenta como enquadramento teórico a teoria da burocracia de nível de rua (Lipsky, 1980) aplicada ao contexto do sistema penitenciário. O Ensaio teórico se estruturou na seguinte etapa: levantamento bibliográfico. E como resultados apresentam que a atuação de burocratas em nível de rua têm sido um grande diferencial para a elaboração e implementação de políticas públicas, as quais são realizadas de forma dialógica e tem a atuação de diversos atores e entidades públicas, como também sociedade civil organizada. A pesquisa analisa a burocracia em nível no contexto do sistema penitenciário assistido por meio da atuação dos atores que a implementam. Trata-se de um novo viés na atuação desse servidor e sua relação na constituição de novas agendas. O ensaio apresenta uma nova perspectiva para esses servidores que desempenham um trabalho tão estigmatizado e de tamanha relevância para a manutenção desse *continuum* social. Como também aponta uma nova perspectiva para estudos relacionados aos burocratas de nível de rua.

**Palavras-chave:** Sistema Penitenciário. Políticas Públicas. Burocracia de Nível de Rua.

### Introdução

O objetivo deste ensaio é apresentar a percepção do servidor público diante um cenário tão caótico que é o sistema penitenciário. E soluções possíveis de serem implementadas a partir de programas transversais e intersetoriais, a partir da conceituação de burocratas de nível de rua.

Os burocratas de nível de rua têm como papel transformar políticas abrangentes, como também não se pode compreender a implementação de políticas e o desempenho organizacional sem considerar as regras, pressões e situações vivenciadas pelos funcionários de linha de frente (professores, policiais, fiscais etc.) durante o cotidiano de seu trabalho (LOTTA,2019; PIRES,2016).

De modo a situar a discussão teórico-conceitual mais ampla que orienta este ensaio, foram discutidas, em primeiro lugar, as principais características da burocracia em nível de rua, com ênfase nas relações intergovernamentais desenvolvidas para a implementação de políticas sociais no contexto posterior à Constituição de 1988. Refutando macro explicações para as políticas sociais brasileiras baseadas no contexto do sistema penitenciário, e em linha com estudos da gestão social que destacam a importância da análise das relações entre os diversos níveis de governo no caso de políticas específicas.

Por fim, o presente estudo objetiva estabelecer uma relação entre o servidor público que realiza esse papel de burocrata em nível de rua e o sistema penitenciário, por se tratar de um ponto nevrálgico para a sociedade atual, em que o sistema penitenciário está incluído, e apresentar um olhar diferente sobre esse servidor penitenciário tão carregado de estigmas.

## **Desenvolvimento**

As relações federativas, no Brasil, após a Constituição Federal de 1988 (CF88), são marcadas por um panorama de complexidade, principalmente ao *mainstream* das estruturas estatais, assim como na atividade governamental e na produção de políticas públicas (PIRES, 2016; PERES, *et al.*, 2014). Em particular no campo do combate às desigualdades, desta forma, é fundamental entender qual é o papel das políticas públicas sociais (BICHIR, 2020).

Essa intensificação do processo de desvalorização social impõe à administração pública, em especial à questão penitenciária, a qual necessita de uma adoção conjunta de soluções emergenciais, atenuantes dos seus efeitos perversos, a um quadro marcado pela crescente pauperização e pelo agravamento da exclusão social (TENÓRIO, 1997). Acentuando o escrutínio de políticas públicas voltadas para o combate à desigualdade, em especial no âmbito prisional, a partir da perspectiva daqueles envolvidos diretamente com sua produção, promovidas por múltiplos atores sociais mobilizados em diferentes formas (inter)organizacionais e/ou multinível (TENÓRIO,2020).

A edificação de um estado provedor de serviços públicos universais, como proposto pela constituição, acontece concretamente pela implementação de políticas, de forma que este se torna um *locus* importante de ação, pelo Estado e como também de análise pela academia; em especial no Brasil, assim como nos demais países, os burocratas de nível de rua ocupam o maior contingente de profissionais no setor público. São milhões de professores, policiais penais, assistente sociais, profissionais de saúde e outros funcionários que realizam encontros cotidianos com os usuários. (LIPSKY,2019).

Muito frequentemente lemos sobre educação, policiamento, trabalho social e outros serviços públicos essenciais, sem perceber ou sem ter a compreensão concreta de como as políticas públicas resultam da agregação de ações separadas feitas por muitos indivíduos, ou como e porque as ações em questão são consistentemente reproduzidas pelo comportamento dos indivíduos.

Por exemplo, muitas pessoas acreditam que os agentes da polícia, desproporcionalmente, priorizam, os afro-americanos para escrutínio e usam indevidamente a cor da pele e as características como alvos. É evidente que, na medida que o perfil racial existe, isso não surge da política oficial ou de orientações raciais, mas das formas como a polícia constrói os estereótipos raciais no exercício do poder discricionário sancionado por suas organizações (LIPSKY, 2019).

Segundo Lipsky (2019, pg.24), existem duas maneiras de se entender o termo “burocrata de nível de rua”, sendo:

[...] uma delas é equiparando-o com os serviços públicos com os quais os cidadãos geralmente interagem. Neste sentido, todos os professores, policiais e assistentes sociais em órgãos públicos são burocratas de nível de rua sem qualquer outra conceituação. Essa é a forma como o termo tem sido comumente utilizado.

A outra maneira define a burocracia de nível de rua como um certo tipo de emprego no setor público restrito a certas condições, sendo:

[...] interagem com os cidadãos no decurso do trabalho e tem discricionariedade para exercer autoridade; além disso, eles não podem fazer o trabalho de acordo com concepções ideais, considerando as limitações existentes na estrutura do trabalho (LIPSKY,2019).

Burocratas de nível de rua, muitas vezes, passam toda a sua vida profissional nesses ambientes corrompidos de trabalho, como é o caso exposto: sistema penitenciário. Eles

acreditam estar fazendo o melhor que podem em circunstâncias adversas e desenvolvem técnicas para garantir que o serviço e o processo decisório resguardem os valores impostos dentro dos limites da estrutura do trabalho. Eles desenvolvem conceitos sobre seu trabalho e seus clientes que reduzem o fosso entre suas limitações pessoais e de trabalho e o serviço ideal.

Talvez o melhor seja imaginar um *continuum* de experiências de trabalho que vão desde aquelas que são profundamente estressantes ( a exemplo de presídios) onde o processamento de clientes é severamente submetido à escassez de recursos, até aquelas que proporcionam um equilíbrio razoável entre exigências de trabalho e uma prática bem-sucedida. Sendo, portanto, promotor de desenvolvimento sócio territorial, do fortalecimento da democracia, da consolidação da cidadania e da governança, como os principais valores ideológicos e elementos estruturantes.

Nesse viés, o hiperencarceramento brasileiro foi recentemente diagnosticado no Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen; Os dados obtidos no Levantamento indicam o tamanho e a complexidade do tema: o Brasil ocupa hoje o quarto lugar quando considerada a população prisional em termos absolutos ou relativos, possui a quinta maior taxa de ocupação dos estabelecimentos prisionais e a quinta maior taxa de presos sem condenação, o que lhe confere o quarto lugar, também, no número absoluto de presos provisórios. O levantamento indica, ainda, que mantidas as taxas atuais de encarceramento, em oito anos, será atingida a marca de um milhão de pessoas presas e, em 2075, haverá uma pessoa privada de liberdade para cada grupo de dez habitantes (DEPEN, 2016).

Desse modo, a Gestão Social (GS) supõe uma sociedade mais madura no ponto de vista da construção democrática, o que não encontra respaldo no processo histórico brasileiro em curso, buscando uma sociedade mais justa e democraticamente articulada na gestão dos seus interesses, que não os do mercado (TENÓRIO,2020).

A CF 88 ficou próxima da GS na medida em que o postulado da democracia brasileira superou os ciclos eleitorais e incorporou arenas participativas como espaços de compartilhamentos de decisões públicas em interação com as diferentes instâncias legislativas e executivas e os órgãos do aparato burocrático nos diversos níveis de governo (TENÓRIO, 2021).

Essa exigência significa modificar o perfil do servidor público, priorizando suas capacidades gerenciais como também as sociais. As competências têm sido modificadas em

quase todos os serviços públicos, existindo uma ênfase nas competências. As quais processos decisórios são compartilhados entre os participantes da ação (ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social – público, privado ou de organizações não governamentais) (TENÓRIO, 2020). Essa democracia favorece a participação cidadã por meio de um modo decisório dialógico, fundamental à implementação de um procedimento dialógico, preconizando a participação de todos os concernidos, afetados em qualquer processo de tomada de decisão (TENÓRIO, 2021).

Além disso, embora muitos comportamentos de enfrentamento à pressão no nível de rua possam aumentar a distância entre a política na letra de lei e a política na prática, outros comportamentos de enfrentamento à pressão refletem compromissos aceitáveis entre os objetivos da política adotada e as necessidades dos trabalhadores de nível de rua.

Como elenca Lipsky (2019), que idealmente e por formação, os burocratas de nível de rua deveriam responder às necessidades individuais ou características específicas de cada pessoa que servem ou enfrentam. Na melhor das hipóteses, burocratas de nível de rua inventam modos de processamento em massa que, mais ou menos, lhe permitam lidar com o público de forma, justa, apropriada e ponderada. Na pior das hipóteses, eles se rendem ao favoritismo, estereotipagem, conveniência e estereotipagem, conveniência e rotinização, tudo o que serve a seus próprios interesses ou aos da organização.

Por fim, o tema debatido tem sido evocado nos últimos anos para acentuar a importância das questões sociais para os sistemas-governo, sobretudo na implementação de políticas públicas, em especial no âmbito de sistema penitenciário. Acentuando a presença do Estado na atenção focalizada, através de políticas sociais, e, por meio deste, a atuação desse servidor que é representante do estado, em especial, em nível de rua, tem sua capacidade de entendimento e adequação, frente aos problemas enfrentados diariamente.

## **Conclusão ou Considerações Finais**

Procurando aprofundar o entendimento dessa relação e entendendo que os desafios, contudo, não são nada triviais. As metas atuais implicam grandes alterações nos legados de política da área de sistema penitenciário. Imprimir à área um protagonismo com a construção de um programa de gestão prisional, ao menos de maneira sistemática – implica alterações profundas não somente do ponto de vista das normatizações e capacidades de gestão no nível estadual, mas também profundas alterações no nível regional e municipal. Cabe ressaltar a

estreita relação entre o apoio político crescente conferido ao programa e o seu amadurecimento institucional, processos interrelacionados e com efeitos de retroalimentação

À guisa de conclusão, o estudo desse processo de implementação, que por si só constitui desafio para o sucesso de políticas públicas, como é o caso do programa de gestão prisional, que demandou capacidades, recursos, arranjos institucionais, política para adaptação, transformação e proposição de agendas com repercussão não apenas local, esse tema tem especial relevância – considerando, inclusive, que sua experiência local e regional, certamente será a base de construção de laboratórios de práticas e repositórios de aprendizagem para a construção de futuros sistemas nacionais.

## Referências

ADORNO, S. **Sistema penitenciário no Brasil: problemas e desafios**. Revista USP. V.65, n.65, p 65 – 79. mar. 1991.

BICHIR, R. **Para além da “fracassomania”**: os estudos brasileiros sobre implementação de políticas públicas. In: MELLO, J. et al. (Orgs.) Implementação de políticas e atuação de gestores públicos – experiências recentes das políticas das desigualdades. Brasília: Ipea, 2020, p.21-41.

BICHIR, R. **Governança Multinível**. Boletim de análise político-institucional | N. 19 | DEZEMBRO-2018.

DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional. **Modelo de Gestão para política criminal**. Brasília: Ministério da Justiça, Departamento Penitenciário Nacional, 2016.

BRASIL. Presidência da República. Gabinete da Presidência. **Mapa do encarceramento: os jovens do Brasil / Secretaria Geral da Presidência da República e Secretaria Nacional de Juventude**. – Brasília: Presidência da República, 2015.

LIPSKY, M. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Michael Lipsky; tradutor, Arthur Eduardo Moura da Cunha – Brasília: Enap, 2019. 430p.

LOTTA, G. **A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas**. In: LOTTA, G. Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil - Brasília: Enap, 2019.

PERES, U.D. et al. **Segurança Pública: reflexões sobre o financiamento de suas políticas públicas no contexto federativo brasileiro**. Rev. bras. segur. pública | São Paulo v. 8, n. 1, 132-153 Fev/Mar 2014.

PIRES, R.R.C.; GOMIDES, A. **Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas**. Boletim de análise político-institucional | n. 19 | dezembro 2018

PIRES, R. R. C. **Arranjos Institucionais para Implementação de Políticas e Ações Governamentais em Direitos Humanos**. In: DELGADO, A. et al. (Orgs.) Gestão de políticas públicas de direitos humanos. Brasília: Enap, 2016, p.189-210.

TENÓRIO, F.G.; TEIXEIRA, M.A.C. **O conceito de gestão social e a democracia regressiva no Brasil após 2016**. Administração Pública e Gestão Social, vol. 13, núm. 2, 2021.

TENÓRIO, F.G.; ARAÚJO, E.T. **Mais uma vez o conceito de gestão social.** Cad. EBAPE. BR, v. 18, nº 4, Rio de Janeiro, out./dez. 2020.

TENÓRIO, F.G.; ROZENBERG, E.J. **Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação.** RAP RIO DE JANEIRO 31(4): 101-25. JUL./AGO. 1997.