

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

A atuação do agente penitenciário como burocrata de nível de rua: para além da discricionariedade

Prison officer as a street-level bureaucrat: beyond discretion

Thaís Pereira Martins

Camila Caldeira Nunes Dias

VOLUME 8 • Nº 1 • ABR • 2018

POLÍTICAS PÚBLICAS E BOAS PRÁTICAS PARA O SISTEMA PENAL

Sumário

I. DOSSIÊ ESPECIAL: POLÍTICAS PÚBLICAS E BOAS PRÁTICAS PARA O SISTEMA PENAL	19
PENAL ABOLITIONISM AND REFORMISM REVISITED	21
Roger Matthews	
A FORMULAÇÃO DA AGENDA POLÍTICO-CRIMINAL COM BASE NO MODELO DE CIÊNCIA CONJUNTA DO DIREITO PENAL	37
Mário Lúcio Garcez Calil e José Eduardo Lourenço dos Santos	
TRIAL WITHOUT UNDUE DELAY: A PROMISE UNFULFILLED IN INTERNATIONAL CRIMINAL COURTS.....	55
Cynthia Cline	
CONSTITUIÇÃO, STF E A POLÍTICA PENITENCIÁRIA NO BRASIL: UMA ABORDAGEM AGNÓSTICA DA EXECUÇÃO DAS PENAS	90
Bruno Amaral Machado e Rafael Seixas Santos	
PREVENÇÃO ESPECIAL NEGATIVA DA PENA: O TERRENO FÉRTIL PARA A IMPLEMENTAÇÃO E DIFUSÃO DA LÓGICA ATUARIAL NO SUBSISTEMA JURÍDICO-PENAL.....	114
Paulo Afonso Cavichioli Carmona e Flávia Nunes de Carvalho Cavichioli Carmona	
A RELAÇÃO ENTRE CRIMINOGENESE E PRÁTICAS PENAIAS E O DEBATE SOBRE A TEORIA DA AÇÃO ENTRE SUBJETIVISTAS E OBJETIVISTAS	128
André Leonardo Copetti Santos e Douglas Cesar Lucas	
A PRIVATIZAÇÃO DE PRESÍDIOS E A IDEIA NEOLIBERAL DE CRIAÇÃO DE UM ESTADO MÍNIMO ...	163
Gina Marcilio Vidal Pompeu e Carlos Lélío Lauria Ferreira	
LA NECESIDAD DE INVESTIGAR LA PRISIÓN (DESDE AFUERA Y DESDE ADENTRO) PARA TRANSFORMARLA. SOBRE UNAS MODESTAS EXPERIENCIAS EN EL ÁMBITO DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES.....	179
Gabriel Ignacio Anitua	
AMBIENTE URBANO E SEGURANÇA PÚBLICA: CONTRIBUIÇÕES DAS CIÊNCIAS SOCIAIS PARA O ESTUDO E A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS CRIMINAIS.....	195
Sergio Francisco Carlos Sobrinho, Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira e Airton Guilherme Guilherme Berger Filho	
ECOCÍDIO: PROPOSTA DE UMA POLÍTICA CRIMINALIZADORA DE DELITOS AMBIENTAIS INTERNACIONAIS OU TIPO PENAL PROPRIAMENTE DITO?	210
Djalma Alvarez Brochado Neto e Tarin Cristino Frota Mont' Alverne	

A JUSTIÇA RESTAURATIVA COMO POLÍTICA PÚBLICA ALTERNATIVA AO ENCARCERAMENTO EM MASSA	228
Selma Pereira de Santana e Carlos Alberto Miranda Santos	
A JUSTIÇA RESTAURATIVA COMO INSTRUMENTO DE FORTALECIMENTO DA CULTURA DE PAZ: UMA NOVA PERSPECTIVA PARA A EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS NO BRASIL	244
Charlise Paula Colet Gimenez e Fabiana Marion Spengler	
THE INTERNATIONALIZATION OF CRIMINAL LAW: TRANSNATIONAL CRIMINAL LAW, BASIS FOR A REGIONAL LEGAL THEORY OF CRIMINAL LAW.....	261
Nicolás Santiago Cordini	
CRIMES NA INTERNET E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM MATÉRIA PENAL ENTRE BRASIL E ESTADOS UNIDOS.....	277
Guilherme Berti de Campos Guidi e Francisco Rezek	
O PAPEL DA INTELIGÊNCIA FINANCEIRA NA PERSECUÇÃO DOS CRIMES DE LAVAGEM DE DINHEIRO E ILÍCITOS RELACIONADOS.....	290
Antonio Henrique Graciano Suxberger e Rochelle Pastana Ribeiro Pasiani	
POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA DILACERADA: O EXEMPLO DA LEI 13491/2017 E SUAS CONSEQUÊNCIAS PENAIS E PROCESSUAIS PENAIS.....	320
Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro	
ATENDIMENTO INTEGRAL À VÍTIMA: A SEGURANÇA PÚBLICA COMO DIREITO FUNDAMENTAL	337
Waléria Demoner Rossoni e Henrique Geaquinto Herkenhoff	
DIREITOS FUNDAMENTAIS E AS RELAÇÕES ESPECIAIS DE SUJEIÇÃO.....	361
Pedro Adamy	
O NEAH E A ATENÇÃO AO AUTOR DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER EM BELÉM.....	378
Luanna Tomaz Souza, Anna Beatriz Alves Lopes e Andrey Ferreira Silva	
BOTÃO DO PÂNICO E LEI MARIA DA PENHA.....	397
Ludmila Aparecida Tavares e Carmen Hein de Campos	
O QUE PENSAM AS JUÍZAS E OS JUÍZES SOBRE A APLICAÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA: UM PRINCÍPIO DE DIÁLOGO COM A MAGISTRATURA DE SETE CAPITAIS BRASILEIRAS.....	422
Marília Montenegro Pessoa de Mello, Fernanda Cruz da Fonseca Rosenblatt e Carolina Salazar l'Armée Queiroga de Medeiros	
UMA SALA COR-DE-ROSA: A POLÍTICA PÚBLICA DE GÊNERO PREVISTA NA LEI 11.340/2006 NA CIDADE DE PIRAQUARA – PARANÁ.....	450
Priscilla Placha Sá e Jonathan Serpa Sá	

A PRÁTICA DA MISTANÁSIA NAS PRISÕES FEMININAS BRASILEIRAS ANTE À OMISSÃO DO DIREITO À SAÚDE E A NEGAÇÃO DA DIGNIDADE HUMANA.....	473
Elias Jacob de Menezes Neto e Tiago José de Souza Lima Bezerra	
REPRESENTAÇÕES SOCIAIS NO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL: PROTEÇÃO NORMATIVA E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O APENADO LGBT	495
Mariana Dionísio de Andrade, Marina Andrade Cartaxo e Daniel Camurça Correia	
CALONS: REDEFININDO AS FRONTEIRAS DOS DIREITOS HUMANOS E DO SISTEMA DE JUSTIÇA PENAL	515
Phillipe Cupertino Salloum e Silva e Marcos José de Oliveira Lima Filho	
AS AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA NO BRASIL: UMA JANELA PARA A MELHORA DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL.....	531
Carolina Costa Ferreira e Gabriel Antinolfi Divan	
A ATUAÇÃO DO AGENTE PENITENCIÁRIO COMO BUROCRATA DE NÍVEL DE RUA: PARA ALÉM DA DISCRICIONARIEDADE.....	551
Thaís Pereira Martins e Camila Caldeira Nunes Dias	
QUANDO A LUTA ANTIMANICOMIAL MIRA NO MANICÔMIO JUDICIÁRIO E PRODUZ DESENCARCERAMENTO: UMA ANÁLISE DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS PROVOCADOS PELA DEFENSORIA PÚBLICA NO CAMPO DA POLÍTICA PÚBLICA PENITENCIÁRIA E DE SAÚDE MENTAL ...	574
Patricia Carlos Magno e Luciana Boiteux	
PENAS ALTERNATIVAS PARA PEQUENOS TRAFICANTES: OS ARGUMENTOS DO TJSP NA ENGRENAGEM DO SUPERENCARCERAMENTO	605
Maíra Rocha Machado, Matheus de Barros, Olívia Landi Corrales Guaranha e Julia Adib Passos	
II. OUTROS TEMAS	630
AÇÃO POPULAR POR OMISSÃO LESIVA AO MÍNIMO EXISTENCIAL (MORALIDADE) E CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: NOVOS HORIZONTES DESVELADOS PELA JURISPRUDÊNCIA DO STJ E DO STF NO PARADIGMA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS	632
Luciano Picoli Gagno e Camilo José d'Ávila Couto	
AS PRÁTICAS DE JURIDICIDADE ALTERNATIVA NA AMÉRICA LATINA: ENTRE O REFORMISMO E O IMPULSO DESESTRUTURADOR A PARTIR DE STANLEY COHEN	649
Jackson da Silva Leal	
DISTINÇÃO INCONSISTENTE E SUPERAÇÃO DE PRECEDENTES NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	668
Patrícia Perrone Campos Mello e Paula de Andrade Baqueiro	

DEMOCRATIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO PELA DA LEGALIDADE, LEGITIMIDADE E ECONOMICIDADE	690
Rafael Antonio Baldo	
A TRANSPARÊNCIA DA POLÍTICA MONETÁRIA E A SUA LIMITAÇÃO AOS OBJETIVOS CONSTITUCIONAIS.....	707
Marcelo Quevedo Do Amaral	
GESTÃO DOS ESPAÇOS MARINHOS NO CONTEXTO DAS ENERGIAS MARINHAS RENOVÁVEIS	726
Tarin Frota Mont`Alverne e Maira Melo Cavalcante	
A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO ANTE OS RISCOS ADVINDOS DAS NOVAS TECNOLOGIAS BÉLICAS	746
Alice Rocha da Silva e Mario Abrahão Antônio	
A ESCOLHA DO ESTADO BRASILEIRO PELO DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE: O DEVER DE FINANCIAR MEDICAMENTOS DE ALTO CUSTO.....	767
Andre Studart Leitão, Thiago Patrício de Sousa e Alexandre Antonio Bruno da Silva	
POR QUE A ÁREA DO DIREITO NÃO TEM CULTURA DE PESQUISA DE CAMPO NO BRASIL?	782
Fayga Silveira Bedê e Robson Sabino de Sousa	

A atuação do agente penitenciário como burocrata de nível de rua: para além da discricionariedade*

Prison officer as a street-level bureaucrat: beyond discretion

Thaís Pereira Martins**

Camila Caldeira Nunes Dias***

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar a atuação de Agentes de Segurança Penitenciária (ASPs) no trato às pessoas presas. Com base no enfoque teórico sobre a burocracia de nível de rua, buscou-se compreender quais são os fatores que influenciam o exercício de discricionariedade por esses agentes e em que medida isto contribui para a garantia ou supressão dos direitos humanos das pessoas em situação de privação de liberdade. Para a realização deste trabalho, foram realizadas entrevistas em profundidade com seis Agentes de Segurança Penitenciária e uma profissional de saúde do sistema prisional paulista, além de observação de campo em unidades prisionais para mulheres em São Paulo. Os dados e informações coletadas permitem uma análise dos aspectos que contribuem para a tomada de decisão dos ASPs enquanto implementadores de políticas públicas no contexto prisional. A conclusão alcançada é a de que a análise da atuação desses profissionais sob a ótica da burocracia de nível de rua traz importantes esclarecimentos sobre seu modo de trabalho e isso impacta, fortemente, o cotidiano das pessoas encarceradas. Além disso, percebeu-se que a relação entre ASPs e pessoas presas tem sido bastante influenciada pelo papel e atuação do Primeiro Comando da Capital nos presídios paulistas. A análise desses burocratas como implementadores de políticas públicas ainda é um tema recente nas pesquisas brasileiras, e o artigo busca contribuir com este debate.

Palavras-chave: Implementação de políticas públicas. Burocracia de nível de rua. Prisões. Agente de segurança penitenciária.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the prison officers (ASPs) work towards incarcerated persons. From the theoretic approach of the street-level bureaucracy, the intent was to comprehend which factors affect these agent's discretion and to what extent it contributes to guarantee or withdraw incarcerated person's human rights. For the purpose of this work, six prison officers were interviewed, as well as a health professional that works in prisons. Also, field observations in women's prisons on the state of São Paulo were conducted. The informations gathered allowed an analysis of the aspects

* Recebido em 24/02/2018
Aprovado em 29/03/2018

** Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo (2011) e mestra em Políticas Públicas pela Universidade Federal do ABC (2016).
E-mail: thaismartins@outlook.com

*** Graduada em Ciências Sociais (USP), mestre e doutora em Sociologia (USP), professora adjunta da UFABC e docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais da UFABC. Pesquisadora do Núcleo de Estudos da Violência da USP; pesquisadora do Laboratório de Gestão de Políticas Penais (LabGepen-Unb). Associada ao Fórum Brasileiro de Segurança Pública.
E-mail: camila.dias00@gmail.com

that contribute for decision-making of prison officers as public policy implementers. The conclusion achieved is that the analysis through this point of view enlightens characteristics of the prison officers way of working and shows that they have strong impacts on the lives of incarcerated persons. Besides, it became clear that the relation between prison officers and the incarcerated population has been strongly influenced by the role and activities of Primeiro Comando da Capital (PCC) in São Paulo state prisons. The analysis of these bureaucrats as public policy implementers is still a recent theme in Brazilian research, and the paper aims to contribute with this debate.

Keywords: Public policy implementation. Street-level bureaucracy. Prisons. Prison officers.

1. INTRODUÇÃO

Onde há regras, há discricionariedade: as regras são instrumentos limitados e por isso envolvem interpretação. [...] existe um gap entre as 'regras' e a 'prática'. É neste gap que os melhores e piores aspectos do trabalho do agente prisional podem ser encontrados.¹

Diante do contexto de encarceramento em massa e de uma realidade de escassez e miséria que assolam o sistema prisional brasileiro, em clara dissonância com os Tratados Internacionais dos quais o país é signatário e com a legislação nacional, este artigo tem como objetivo analisar a atuação da burocracia que implementa políticas públicas dentro das unidades prisionais: os/as Agentes de Segurança Penitenciária (ASPs).

O artigo é decorrente de uma pesquisa dedicada à área de estudos de implementação de políticas públicas, mais especificamente ao tema da burocracia de nível de rua, tendo como ambiente as prisões de mulheres do Estado de São Paulo e a relação estabelecida com a burocracia estatal por meio dos Agentes de Segurança Penitenciária e outros profissionais que nelas trabalham ou trabalharam. A pesquisa almejou discutir de que maneira a atuação de Agentes de Segurança Penitenciária impacta o cumprimento da pena de prisão, especialmente por mulheres presas e quais os desafios postos para a atuação desses profissionais quanto à implementação da política pública que (supostamente) deveria nortear suas práticas cotidianas.

Por meio da análise da bibliografia pertinente e das informações coletadas na pesquisa de campo, buscou-se discutir a atuação de ASPs enquanto burocratas de nível de rua, conforme a teoria de Michael Lipsky, e os desafios postos no exercício desse papel pela dinâmica das prisões paulistas, com foco nas prisões de mulheres.

Foram entrevistadas/os seis Agentes de Segurança Penitenciária, que, majoritariamente, exercem tal profissão há mais de 20 anos, sendo um deles aposentado. A exceção é uma profissional que tem sete anos na carreira. Além disso, foi entrevistada uma profissional de saúde que atua em uma unidade prisional. Essas pessoas foram entrevistadas fora de seus ambientes de trabalho e foram respeitadas as suas sugestões de local. De 6 ASPs entrevistados, três eram mulheres e três eram homens. A profissional de saúde era mulher. Como a maioria dos ASPs já está na profissão há mais de 20 anos, em seus relatos, estão presentes situações vividas antes, durante e após a expansão e consolidação do grupo autodenominado Primeiro Comando da Capital (PCC) nos presídios paulistas. De acordo com o material de pesquisa, a expansão desse grupo provocou mudanças substantivas nas dinâmicas das relações estabelecidas entre funcionários e pessoas presas, como será discutido adiante.

As entrevistas em profundidade foram planejadas e realizadas com o objetivo de ouvir as experiências, vivências, o senso comum e as ações² de Agentes de Segurança Penitenciária. Buscou-se compreender as suas trajetórias

1 Tradução livre das autoras. No original: "Where there are rules, there is discretion: rules are blunt instruments and so involve interpretation. [...] a gap exists between 'rules' and 'practice'. It is in this gap that both the best and worst aspects of prison officer work can be found". LIEBLING, Alison. Distinctions and distinctiveness in the work of prison officers: legitimacy and authority revisited. *European Journal of Criminology*, v. 8, n. 6, p. 484-499, 2011.

2 MINAYO, Maria Cecília de Souza. Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v.

rias e as relações estabelecidas entre essas pessoas e outros profissionais, com mulheres e homens encarceradas/os e com a sociedade. A partir de suas narrativas e da bibliografia consultada, buscou-se tecer algumas interpretações sobre como as relações no cárcere influenciam o exercício de discricionariedade por esses profissionais.

O material das entrevistas foi analisado a partir do marco teórico adotado, isto é, a perspectiva da burocracia de nível de rua e seu exercício de discricionariedade; ao mesmo tempo, tal material trouxe novas discussões não selecionadas previamente no escopo da pesquisa. Todas as entrevistas foram gravadas em áudio, sendo garantidos o sigilo e anonimato em relação às informações fornecidas. Nesse sentido, devido às possíveis implicações que podem atingir tais profissionais caso sejam identificados de alguma forma, optou-se por mencioná-los em ordem numérica definida aleatoriamente³. Buscou-se, ainda, apresentar suas falas diretas em trechos em que elas foram ilustrativas das situações discutidas, mas vale ressaltar que tais narrativas estão presentes ao longo de todo o texto, conectadas e relacionadas com as discussões das bibliografias nacional e internacional consultadas.

2. AGENTES PRISIONAIS ENQUANTO BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA

Sykes⁴ e Liebling⁵ argumentam que as prisões são comunidades em que as relações sociais constituem um dos fatores mais importantes para o cotidiano prisional, embora não tenham sido concebidas levando esse aspecto particularmente em consideração. Nesse sentido, as relações que ocorrem entre presos e agentes prisionais são também uma dimensão importante da vida na prisão. Ao se considerar o agente prisional um burocrata de nível de rua, é possível compreender e explicar algumas características que regem essas relações.

Os burocratas de nível de rua são os funcionários estatais que atendem os cidadãos na etapa do ciclo de políticas públicas em que a política pública (solução selecionada para determinado problema) é, efetivamente, posta em prática: a implementação⁶. O estudo das burocracias de nível de rua é decorrente da linha de pesquisa sobre implementação de políticas públicas, quando se amplia a gama de atores envolvidos em comparação com outras fases do ciclo, como o da formulação da política⁷.

A etapa de implementação tem dois enfoques analíticos: *top-down* ou *bottom-up*. A primeira privilegia as decisões tomadas por lideranças políticas, gerentes e gestores de programas ou legisladores no processo de implementação, consequentemente comparando as ações planejadas com aquelas efetivamente implementadas, e os “erros” supostamente cometidos pelos burocratas de nível de rua nesse sentido. A segunda vertente dá maior atenção aos diferentes contextos e à atuação dos atores envolvidos no processo de implementação, o que, necessariamente, traz alterações e mudanças de rumo em relação à política planejada⁸. A análise da atuação da burocracia de nível de rua se encaixa, portanto, na vertente *bottom-up*.

17, n. 3, p. 621-626, 2012.

3 Foram utilizados os termos *ASP 1*; *ASP 2*; *ASP 3*; *ASP 4*; *ASP 5* e *ASP 6* para referenciar as falas de Agentes de Segurança Penitenciária e *PS1* para a profissional de saúde.

4 SYKES, Gresham M. *The society of captives: a study of a maximum security prison*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2007.

5 LIEBLING, Alison. Prison officers, policing and the use of discretion. *Theoretical Criminology*, v. 4, n. 3, p. 333-357, 2000.

6 HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. *Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

7 LOTTA, Gabriela S. O papel das burocracias de nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIZ, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012. p. 20-49; HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. *Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

8 PIRES, Roberto Rocha C. Burocracias, gerentes e suas “histórias de implementação”: narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012. p. 182-220; LOTTA, Gabriela S. O papel das burocracias de nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIZ, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012. p. 20-49.

Os burocratas de nível de rua são o elo entre o Estado e os cidadãos⁹. Como exemplos de profissionais desse tipo, pode-se citar policiais, professores, além dos próprios agentes prisionais, que, na opinião de Lipsky, configuram “o exemplo mais refinado da discricionariedade de burocratas de nível de rua”¹⁰. O autor, ao longo de seu livro, considerará as pessoas atendidas por burocratas de nível de rua seus “clientes”. Neste trabalho, com muitas ressalvas ao termo para o caso específico do sistema prisional¹¹, optou-se por utilizar outros termos, como ‘sujeitos’, ‘público-alvo’ ou ‘presas/os’.

O agente penitenciário atua como intermediador de todas as atividades ligadas aos presos, seu acesso (ou não) a bens e serviços, suas saídas ao mundo exterior, contato com suas famílias, entre outros aspectos, como demonstrado em diversas pesquisas¹². Argumenta-se que tais profissionais são responsáveis pelo tipo de experiência de aprisionamento que o preso terá em nível psicológico: “humana, indiferente ou brutal”¹³.

Embora as legislações e regulamentações vindas “de cima” — isto é, do contexto normativo nacional e das regras organizacionais — circunscrevam suas ações, os burocratas de nível de rua têm espaço para a tomada de decisões discricionárias: determinam a natureza, a qualidade e a quantidade dos benefícios e sanções impostos e por suas unidades de atendimento¹⁴. No contexto prisional, o exercício de discricionariedade pode proporcionar ao agente acumular diversas funções para a sua atuação:

Os custodiadores não somente têm o direito de emitir as ordens e regulamentos que devem guiar a vida do prisioneiro, mas também têm o direito de deter, julgar e punir qualquer indivíduo acusado de desobediência — uma mescla de funções legislativas, executivas e judiciais, o que tem sido considerado há muito tempo a marca da dominação completa.¹⁵

A complexidade do trabalho de burocratas de nível de rua, que requer interações humanas recorrentes e, às vezes, apresenta casos muito específicos, torna difícil reduzir a discricionariedade exercida por eles. Não é factível nortear o trabalho apenas e totalmente por meio de leis, instruções e orientações organizacionais. Outro motivo é a “dimensão humana das situações”:

[...] burocratas de nível de rua trabalham em situações que frequentemente requerem respostas à sua dimensão humana. Eles exercem discricionariedade porque as definições aceitas de suas tarefas demandam observação e julgamento sensíveis, que não são redutíveis a formatos programados.¹⁶

Além disso, a própria transformação de regras em ações é um “exercício interpretativo”, e situações particulares, muitas vezes, não podem ser resolvidas unicamente com base em regras generalizantes¹⁷. Os

9 LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

10 LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation, 2010. p. 13.

11 Lipsky justifica a utilização do termo, mas, para o caso do sistema carcerário, parece-me ainda mais deslocada a aplicação dessa terminologia. Em primeiro lugar, embora não seja trabalhado pelo autor nesse sentido, o termo “cliente” sugere, no senso comum, uma relação mercantil ou de prestação de serviços. Também parece estranha a ideia de que a população presa seja “beneficiária” da “política pública prisional”. LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation, 2010. p. 243.

12 SYKES, Gresham M. *The society of captives: a study of a maximum security prison*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2007; VASCONCELOS, Ana Sílvia Furtado. *A saúde sob custódia: um estudo sobre agentes de segurança penitenciária no Rio de Janeiro*. 2000. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública)—Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2000; LIEBLING, Alison. Prison officers, policing and the use of discretion. *Theoretical Criminology*, v. 4, n. 3, p. 333-357, 2000; LOURENÇO, Luiz Claudio. Batendo a tranca: impactos do encarceramento em agentes penitenciários da Região Metropolitana de Belo Horizonte. *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 3, n. 10, p. 11-31, out./dez. 2010; CALDERONI, Vivian. *O agente penitenciário aos olhos do judiciário paulista*. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito Penal)—Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

13 LIEBLING, Alison. Prison officers, policing and the use of discretion. *Theoretical Criminology*, v. 4, n. 3, p. 333-357, 2000. p. 347.

14 LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation, 2010. p. 13.

15 SYKES, Gresham M. *The society of captives: a study of a maximum security prison*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2007.

16 LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation, 2010. p. 13.

17 LIEBLING, Alison. Prison officers, policing and the use of discretion. *Theoretical Criminology*, v. 4, n. 3, p. 333-357, 2000. p. 344.

contextos normativos, também, podem se situar em dois pontos extremos: aquele em que os objetivos da política são “genéricos, ambíguos, múltiplos às vezes e inclusive contraditórios”, e aquele em que há definição normativa excessiva, fazendo com que o burocrata possa “escolher aquela norma que mais convenha em cada momento”¹⁸.

Nesse sentido, uma profissional de saúde relatou que há situações que o controle por ASPs passa a ser exercido nos mínimos detalhes, por exemplo: “Tem alguém que vai com verde musgo e a pessoa acha que é cáqui, ou vai com aquele amarelo bem estampadinho e aquilo já entra na categoria amarelo e não pode. [...] Muito nesse achismo, ou da ordem da moral: ‘eu acho que é muito curta a sua roupa, você trabalha com preso’”¹⁹.

Trazendo essa discussão para o grupo específico dos agentes penitenciários, é preciso atentar para a complexidade do trabalho exercido e para a importância das relações estabelecidas no contexto prisional na tomada de decisão.

Uma Agente de Segurança Penitenciária entrevistada afirma que “todas as regras têm exceções” e afirma: “tudo você vai adequar do seu jeito, pra fazer da forma que você acha melhor, que pra você fica mais fácil. Na cadeia não é diferente”²⁰. Ainda segundo ela, cada unidade prisional pode apresentar contextos normativos diferentes, o que permite exercício de discricionariedade em mais aspectos. Por exemplo, “o que pode e não pode” varia entre unidades prisionais:

[...] por exemplo: não pode entrar prestobarba azul pela visita [porque a grade é azul e pode ser camuflado], mas na compra que a unidade faz do pecúlio, entra o prestobarba azul! Sabe? Tem umas coisas que eu não consigo entender. Aí o suco, não pode entrar vermelho porque elas podem simular que é sangue. Gente, você passou o pano ali, parou de sair ‘sangue’, não tá saindo sangue. Tem umas coisas que eu acho assim, totalmente desnecessário. Fruta: pela empresa entra fruta, pela visita tem que ser cortada.²¹

Dessa forma, embora as regras impactem a ação dos ASPs, as próprias regras mudam ou são confusas; além disso, suas ações, opiniões e, principalmente, as relações estabelecidas no contexto em que estão inseridos também influenciam suas decisões.

As condições de trabalho a que as burocracias de nível de rua estão sujeitas são, geralmente, similares: a) os recursos são inadequados frente às tarefas esperadas desses trabalhadores; b) a demanda por serviços tende a aumentar e alcançar a oferta, não importa o quanto a última aumente também; c) os objetivos de trabalho de suas agências tendem a ser ambíguos, vagos ou conflitantes; d) a mensuração da performance frente a esses objetivos é complexa, senão impossível; e e) o público-alvo geralmente é involuntário, o que significa dizer que eles têm pouco poder de troca frente aos burocratas²².

Em relação ao último item, é preciso fazer a ressalva de que, embora se trate de uma relação bastante desigual no contexto das prisões, isso não quer dizer que o público-alvo é completamente “indefeso” em relação aos burocratas, já que os últimos precisam que os primeiros concordem com suas decisões. Como será discutido mais adiante, a literatura clássica prisional afirma que guardas fazem acomodações com presos para obter concordância nas regras mais gerais das unidades prisionais e essa relação que caracteriza a dinâmica prisional.

Portanto, vários aspectos influenciam a discricionariedade dos burocratas de nível de rua. Podem ser fatores institucionais e organizacionais — tais como a complexidade das ações, a organização administrativa,

18 SUBIRATS, Joan. El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Políticas Públicas*: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. v. 2. p. 120.

19 PS1.

20 ASP 4.

21 ASP 4.

22 LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation, 2010; LIMA, Luciana Leite; D’ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.

a quantidade de normas e regras, e o acesso a recursos; bem como fatores individuais e relacionais — como os valores e as trajetórias individuais dos profissionais, os treinamentos a que tiveram acesso, as unidades em que atuam ou atuaram, a contextualização das regras definidas para seus escopos de trabalho, e as relações estabelecidas com outros burocratas, a elite política, beneficiários, comunidades e outras instituições²³. No caso das prisões, além destes, há ainda outros elementos que são decisivos, dentre eles o caráter impositivo da restrição de liberdade e, portanto, do “cliente” desse serviço e o papel central que as facções prisionais desempenham no cotidiano dos estabelecimentos.

3. MODOS E MANEIRAS DE EXERCÍCIO DE DISCRICIONARIEDADE

Os sujeitos chegam aos burocratas de nível de rua com questões individuais, diferentes experiências de vida e personalidades. Os burocratas, por sua vez, “transformam” esses indivíduos, alocando-os em grupos específicos que desencadeiam categorias de ações que devem tomar para alcançar um nível “ótimo” de processamento de seu trabalho. Lipsky se refere a essa transformação como a “construção social” do público-alvo²⁴, e aponta quatro maneiras pelas quais os burocratas de nível de rua exercem controle sobre esse público e realizam tal construção social. Nesse sentido, propomos analisar a atuação de Agentes de Segurança Penitenciária seguindo o modelo proposto por Lipsky, buscando elencar as formas de controle exercidas mais regularmente por essas pessoas enquanto burocratas de nível de rua atuando em instituições prisionais.

3.1. Distribuição de benefícios e sanções

Regras e regulamentos não norteiam totalmente a atuação dos burocratas de nível de rua, o que demanda exercício de discricionariedade para classificar o comportamento ou os antecedentes dos sujeitos e, dessa forma, determinar sua elegibilidade a determinado benefício ou sanção²⁵.

Há vários exemplos que podem ilustrar essa situação. Lourenço aponta como a concessão de um benefício — aqui considerado “dar um jeitinho” — está ligada à classificação dos sujeitos feita pela maioria dos agentes pesquisados:

Se o agente não pode fazer o que acha melhor ou mais funcional pelas regras, ele, de alguma maneira, tem como fazer isso nas ‘entrelinhas’ da lei. Cerca de mais de 2/3 do grupo, 64,4%, declararam que tanto já havia concedido quanto demandado um “jeitinho” para alguém.²⁶

Em outro trabalho, há o relato de uma ASP sobre um episódio em que uma presa é enviada ao castigo e passa a fazer cortes na própria pele. É possível perceber o exercício da discricionariedade pela burocrata de nível de rua no sentido de conceder um benefício, podendo ser atribuído, neste caso, à “dimensão humana” da situação²⁷.

A concessão de benefícios também pode ser uma estratégia utilizada pelos agentes penitenciários para zelar por sua segurança numa eventual crise, por exemplo:

23 LOTTI, Gabriela S. O papel das burocracias de nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIZ, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012. p. 20-49.

24 LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation, 2010. p. 59.

25 LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation, 2010. p. 60.

26 LOURENÇO, Luiz Claudio. Batendo a tranca: impactos do encarceramento em agentes penitenciários da Região Metropolitana de Belo Horizonte. *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 3, n. 10, p. 11-31, out./dez. 2010. p. 19.

27 TAETS, Adriana R. F. *Abrindo e fechando celas: narrativas, experiências e identidades de agentes de segurança penitenciária femininas*. 2012. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social)—Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 129.

O risco de indisposição entre sentenciados e trabalhadores ocorre também em pequenas práticas cotidianas, onde o ASP é solicitado a conseguir medicamentos, atendimento pela equipe interdisciplinar, inclusão de novos nomes em seu rol de visitantes ou informações sobre a progressão da sentença. Mesmo não fazendo parte do trabalho prescrito (Dejours, 1994), os trabalhadores podem executar essas funções como forma de estabelecer empatia junto aos detentos e obter ganhos secundários nessa relação, tal como proteção física, caso venha a se tornar refém numa rebelião”.²⁸

O estudo de Vasconcelos traz outro aspecto dessa dinâmica: a atuação de internos como “informantes”²⁹: “o guarda dispõe [...] de um grupo de presos informantes, que a troco de pequenas regalias lhes “entregam”, com antecedência, planos de fugas, ameaças de morte, entrada de drogas e armas na cadeia”³⁰.

Um agente penitenciário descreve seu trabalho como sendo pautado pela igualdade de condições: “A gente costuma dizer que usamos a 3ª Lei de Newton, ‘a cada ação corresponde uma reação’. O preso é uma mercadoria de trabalho. A gente costuma dar um bom tratamento e recebemos um bom tratamento, mas tem camarada que não adianta”³¹.

O contraponto a essa igualdade de condições é feito por uma mulher presa em outra pesquisa: “Elas não trata a gente de igual pra igual, com respeito, com educação, tá entendendo? Elas só exigem isso da gente. Então, às vezes a gente respeita elas, [mas] não é que a gente respeita elas, a gente tem medo ‘da caneta delas’”³².

Agentes penitenciários aparentam, ao transformar as demandas individuais em “categorias de ação”, fazer escolhas sobre o merecimento (pelo prisioneiro) de um tratamento ‘profissional’ (a que eles têm direito) ou de um tratamento ‘civil e profissional’, isto é, aquele a que o prisioneiro tem direito e “algo a mais”: esforço, consideração ou tempo³³.

Nesse sentido, as sanções que agentes penitenciários podem desencadear na forma dos comunicados de eventos ou anotações no caderno de ocorrências são motivo de preocupação entre as pessoas encarceradas, já que isso pode trazer consequências para o cumprimento de suas penas e obtenção de benefícios. A sanção disciplinar “é o argumento que modula as relações de poder entre as mulheres presas e as funcionárias do presídio”, conforme narra uma mulher encarcerada:

Tudo delas [das funcionárias] é na caneta. Então elas [...] dependendo do que você é, falam a meu respeito no final de seu dia de trabalho...[ai] vai pra um caderno...[e] no final do mês elas faz uma análise entre vocês [elas] e manda pro juiz [...] então você ferra com a minha vida. Então nós temos medo desse detalhe. [...] [se a presa] dá uma de gostosa, fica nervosa com ela [a funcionária], ela me ferra. Ela não vai me agredir fisicamente, mas ela tem o Poder da Caneta.³⁴

Dias afirma que a aplicação de sanções disciplinares é resultado das tensões inerentes às relações entre presos/as e agentes e ao ambiente prisional: “Trata-se de diálogos corriqueiros, situações banais que, na prisão, assumem dimensões maiores, carregadas de significados que só têm sentido quando referidos à estrutura das relações de poder vigentes”. Ao transcrever alguns trechos de comunicados de evento por “desacato”,

28 RUMIN, Cassiano Ricardo. Sofrimento na vigilância prisional: o trabalho e a atenção em saúde mental. *Psicologia, Ciência e Profissão*, Brasília, v. 26, n. 4, p. 570-581, dez. 2006. p. 578.

29 Ou “alcaguetes”, que são “mal vistos” pelos demais presos. VASCONCELOS, Ana Sílvia Furtado. *A saúde sob custódia: um estudo sobre agentes de segurança penitenciária no Rio de Janeiro*. 2000. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública)—Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2000.

30 VASCONCELOS, Ana Sílvia Furtado. *A saúde sob custódia: um estudo sobre agentes de segurança penitenciária no Rio de Janeiro*. 2000. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública)— Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2000. p. 49.

31 VASCONCELOS, Ana Sílvia Furtado. *A saúde sob custódia: um estudo sobre agentes de segurança penitenciária no Rio de Janeiro*. 2000. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública)— Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2000. p. 51.

32 ESPINOZA, Olga. *A mulher encarcerada em face do poder punitivo*. São Paulo: IBCCrim, 2004. p. 148.

33 LIEBLING, Alison. Prison officers, policing and the use of discretion. *Theoretical Criminology*, v. 4, n. 3, p. 333-357, 2000. p. 349.

34 ESPINOZA, Olga. *A mulher encarcerada em face do poder punitivo*. São Paulo: IBCCrim, 2004. p. 147.

a autora traz situações que relatam que os presos não atenderam às ordens dos agentes (para voltar às celas, pararem, responderem à contagem), fizeram ofensas aos ASPs (“sem futuro”, “pilantra”, “arrombado”, entre outras), ou proferiram palavras de baixo calão³⁵.

A aplicação de mecanismos formais de punição, tal como são os comunicados de eventos, nesse sentido, pode ser considerada uma distribuição de sanções porque, segundo Dias, ela está relacionada com o contexto das relações entre agentes e presas/os em cada unidade prisional: “uma ‘boa’ relação permite o uso mais frequente de advertências verbais, avisos ou conversas, em detrimento de sanções formais previstas no regulamento institucional”³⁶. Por outro lado, quando o contexto tem “problemas estruturais ou conjunturais”, a utilização desses instrumentos é mais frequente.

Um agente de segurança penitenciária entrevistado, durante um “bate-boca” com um dos presos de sua unidade, relatou ter optado por não “enquadrar” o preso como “[tendo cometido um] desacato” porque julgou que foi “um momento de discussão” e preferiu “argumentar e deixar por ali”³⁷. Essa situação pode, portanto, ser decorrente de um contexto em que as situações de discussões corriqueiras são resolvidas por meio de outros mecanismos que não as sanções formais.

No caso de unidades prisionais de mulheres, porém, os depoimentos de dois Agentes de Segurança Penitenciária apontam para uma maior utilização de comunicados de evento para aplicar sanções. Para eles, isso acontece porque há mais agressões verbais às ASPs devido às mulheres presas, em sua opinião, terem o aspecto “emocional” mais afluído, ou serem mais “temperamentais”³⁸.

Já uma Agente de Segurança Penitenciária que atua em unidade de mulheres afirmou nunca ter aplicado comunicado de evento por desacato ao sofrer alguma agressão verbal: “quando eu tive que fazer, foi porque ela me negou ‘tranca’. Eu nunca tive problema de falar ‘essa vaca dessa presa me xingou, me cuspiu, me jogou qualquer coisa’”³⁹. Essa profissional relatou que leva em consideração a conduta corriqueira da mulher encarcerada nos casos de agressões direcionadas a ela e, quando se trata de um comportamento atípico — um comportamento agressivo de uma presa que no dia-a-dia não apresenta essa conduta —, ela acaba relevando.

Vale ressaltar, também, o papel determinante dos agentes prisionais nas ações de saúde dentro dos presídios, principalmente ao avaliar sua elegibilidade de acesso aos serviços de saúde: “Muitas vezes são os agentes de segurança penitenciária que julgam a necessidade de atendimento a partir do pedido do preso e atuam facilitando ou dificultando este acesso”⁴⁰.

Nesse sentido, o relato de um agente penitenciário ilustra essa situação. Cansado de aguardar o atendimento médico de um preso soropositivo e cadeirante, levou-o a pé, pela calçada da avenida onde ficava a unidade prisional, até um hospital. Em suas palavras: “Agora ele pode morrer. Não vai morrer comigo lá não. Primeiro porque é um ser humano. Segundo, é malandro. Conheço há mais de 20 anos. Isso não se faz com o cara”⁴¹.

Outra ASP, que já auxiliou diversos partos na unidade em que trabalha — na enfermaria, na cela e na ambulância — afirmou que sempre busca “dar um jeitinho” para atendimentos de saúde: “encaixar pra

35 DIAS, Camila Caldeira Nunes. Disciplina, controle social e punição: o entrecruzamento das redes de poder no espaço prisional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 29, n. 85, jun. 2014. p. 120.

36 DIAS, Camila Caldeira Nunes. Disciplina, controle social e punição: o entrecruzamento das redes de poder no espaço prisional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 29, n. 85, jun. 2014. p. 124.

37 ASP 1.

38 Fazendo uma comparação entre homens e mulheres presos/as, um ASP afirmou: “[Nas unidades femininas tem] muita agressão verbal, da pessoa estar ‘transtornada’, que é mais natural ver entre as mulheres do que os homens. Às vezes ele agride, tal, xinga, mas tá mais tranquilo, enquanto a mulher tá mais doída, revoltada, indignada, parece que surtada” (ASP 5). Esta percepção de ASPs quanto às mulheres encarceradas é mais aprofundada na dissertação de mestrado de que deriva este artigo.

39 ASP 4.

40 DIUANA, Vilma et al. Saúde em prisões: representações e práticas dos agentes de segurança penitenciária no Rio de Janeiro, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 8, p. 1887-1896, jan./ago. 2008. p. 1888.

41 ASP 2.

passar com médico, com dentista, mandar um remédio direto na mão dela, porque ela tá com uma coisa específica”⁴².

Já a profissional de saúde trouxe relatos de pessoas que chegam para atendimentos “para morrer”, isto é, já vêm sofrendo com questões de saúde há tempos e não foram levadas para atendimentos de saúde justamente por conta de crenças de que as pessoas presas “estão sempre mentindo”. Em suas palavras,

Tem uma lógica de que essas pessoas não têm direito de serem tratadas, de serem cuidadas [...] uma coisa de ir torturando, de ir deixando a pessoa sem medicação. Tem pessoas com 2 anos de tumor, se queixando, sem ser levado para lugar algum. [...] Às vezes a gente pensa as sanções mais [no caso da] sindicância, mas tem essa coisa do dia a dia, de você não permitir que o cara tenha acesso a uma consulta. Às vezes é tão mais grave, porque você tira a possibilidade que o cara seja diagnosticado, cuidado. [...] Essas formas de punir, como elas são as mais variadas, e sutis, e elaboradas. A gente não tem nem noção. [...] São sutis penalizações nesse dia a dia que são tão mais graves...quer dizer, uma bebê que é contaminada [devido à mãe ser soropositiva e não levarem prontuário] ou um feto que não é cuidado, que se tivesse tido acesso [ao pré-natal] não entraria em sofrimento.⁴³

Uma agente penitenciária afirmou que existe certa satisfação dos profissionais quanto a esse poder de distribuição de benefícios e sanções:

[...] é uma das coisas que nos vicia: apagar incêndio, tudo é muito urgente, você tá sempre numa adrenalina. [...] E aí a população fica muito dependente disso, fica dependente de que você resolva as coisas, de que você saiba disso. E eu acho que isso também, que isso vicia, porque você tem o poder, você tem o controle, você tem o conhecimento de administrar, de resolver, você é a bambambã, você é a que resolve! [...]. Eu posso, eu deixo você, eu deixo fulano te visitar. Tudo isso é um poder, não? Eu acho que o agente penitenciário gosta desse poder, não só por ele ser agente penitenciário, eu acho que qualquer um gosta de mandar⁴⁴.

Essa questão também foi ressaltada pela profissional de saúde entrevistada, que teceu críticas sobre algumas atitudes de Agentes de Segurança Penitenciária:

Vai tendo alguma coisa ali que vai pervertendo as relações, um sadismo...o maior problema é exatamente esse, desses pequenos poderes...desse poder de quem tá na ponta. ‘Eu só abro e fecho tranca, mas de repente eu me pego ali num poder, né...de mandar a mão pra trás’⁴⁵.

Dessa forma, pode-se perceber que a distribuição de benefícios e sanções pelos Agentes de Segurança Penitenciária é influenciada por diversos fatores, desde a maneira que enxergam as pessoas presas e como se relacionam com suas histórias, o tipo de tratamento que recebem das/os encarceradas/os, até estratégias pessoais de proteção de si mesmos e exercício de poder. Vê-se que o exercício de discricionariedade, nesses casos, é relatado em grande parte da literatura pesquisada e nas falas de profissionais entrevistados e impacta, diretamente, a violação ou a garantia de direitos das pessoas presas.

3.2. Determinação de contextos de interação

Burocratas de nível de rua estruturam como se dará a interação com o público de maneira que o comportamento deste seja o mais favorável possível para o exercício do trabalho daqueles⁴⁶. Eles determinam quando ocorrerão as interações com o público, com que frequência, em que circunstâncias e com quais recursos cada um contará, a fim de limitar o espectro de possibilidades de reação do público.

42 ASP 4.

43 PS1.

44 TAETS, Adriana R. F. *Abrindo e fechando celas: narrativas, experiências e identidades de agentes de segurança penitenciária femininas*. 2012. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social)—Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 107.

45 PS1.

46 LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation, 2010. p. 61.

No caso de Agentes de Segurança Penitenciária, percebe-se a adoção de posturas apáticas, rígidas, que induzam certos comportamentos esperados das pessoas presas, como exemplificado a seguir:

Outro procedimento defensivo consiste em fazer uso de atitudes agressivas, nas falas e nos gestos, particularmente no relacionamento com os presos. Não podemos esquecer que, trabalhando desarmados, os guardas fazem uso do próprio corpo, por meio de gestos determinados, revelando uma postura rígida, sem interferências afetivas ou emocionais. Precisam falar mais alto e mostrarem-se fortes para serem respeitados, são arredios, desconfiados e não verbalizam, a não ser entre eles, os acontecimentos diários. A desconfiança não tem motivação pessoal; tudo na unidade prisional encontra sua lógica em função das circunstâncias⁴⁷.

Além disso, os burocratas de nível de rua desenvolvem rotinas de trabalho para processar as demandas do público-alvo. Cada “agência” impõe maneiras padronizadas para maximização dos seus recursos⁴⁸. Nesse caso, cada unidade prisional pode ser considerada uma “agência” nesse sentido, pois as estratégias utilizadas também variam. Os relatos de dois Agentes de Segurança Penitenciária de prisões distintas ilustram como as variações de contexto e o perfil da população encarcerada podem influenciar a atuação profissional em cada unidade:

Aqui em Bangu IV lidamos com pessoas à margem da sociedade, condenados a 50, 60 anos de cadeia. O pessoal que está aqui são aqueles que fizeram uma rebelião na penitenciária Milton Dias, e que estavam matando 2, 3 ao dia. Embora as celas sejam mais seguras e com menos presos, o guarda não pode dar um vacilo. [...] A diferença de outras unidades pra cá é absurda. A Penitenciária Milton Dias, por exemplo, não tem a mínima condição, totalmente insalubre, abarrotada de presos, uma coisa anti-humana. O sistema de Bangu IV é bem melhor. São duas realidades distintas. O próprio preso sente isso. É mais segurança pra ele. Existe fuga, se eu falar que não existe seria hipocrisia de minha parte. O que segura o preso não é muro alto nem cadeado, o que segura o preso é a eterna vigilância. Eu digo que não existe cadeia de segurança máxima, existe cadeia de vigilância máxima⁴⁹.

Importante observar também que o contexto de interação é influenciado pelos posicionamentos e direcionamentos dados pelas diretorias gerais dos presídios, denotando a importância que a burocracia de médio escalão⁵⁰ tem na configuração das relações com os internos:

Não só em situações de crise [...], mas também em períodos normais, o tratamento dispensado aos presos pelos ASPs de uma unidade prisional vai ser determinado, na maioria das vezes, pela filosofia de trabalho imposta pela Direção.⁵¹

Nesse sentido, corrobora-se a concepção de Fisher, de que cada unidade prisional é um “feudo” e as direções têm certo grau de autonomia em relação à gestão central:

Políticas públicas mais amplas tendem a impactar de forma diferenciada cada uma das unidades, a depender das afinidades e do gosto pessoal de seus administradores locais. As redes informais de poder

47 VASCONCELOS, Ana Sílvia Furtado. *A saúde sob custódia: um estudo sobre agentes de segurança penitenciária no Rio de Janeiro*. 2000. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública)– Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2000. p. 49.

48 LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation, 2010. p. 61.

49 VASCONCELOS, Ana Sílvia Furtado. *A saúde sob custódia: um estudo sobre agentes de segurança penitenciária no Rio de Janeiro*. 2000. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública)– Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2000. p. 53.

50 A burocracia de médio escalão é composta por gerentes, supervisores, dirigentes e diretores, isto é, profissionais que não se encontram na “rua” e nem no “topo” da implementação da política pública. Eles não participam ativa e efetivamente da formulação da política pública e tampouco da sua implementação diretamente, lidando com o público. Ainda assim, eles ocupam “funções importantes na transformação de objetivos sociais e políticos em programas e projetos a serem executados pelo governo”. PIRES, Roberto Rocha C. Burocracias, gerentes e suas “histórias de implementação”: narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012. p. 182-220. p. 186.

51 VASCONCELOS, Ana Sílvia Furtado. *A saúde sob custódia: um estudo sobre agentes de segurança penitenciária no Rio de Janeiro*. 2000. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública)– Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2000. p. 34.

que atravessam o sistema carcerário brasileiro impedem que as propostas de unificação, moralização ou humanização dessas instituições logrem êxito, formando verdadeiros enclaves de resistência a quaisquer mudanças visando a maior transparência no setor⁵².

A profissional de saúde entrevistada relatou que a unidade em que atua tem variações de acordo com a equipe de ASPs de cada plantão: “cada plantão é uma lei”. Em sua opinião:

É um lugar onde cada um faz a sua lei. Cada plantão é uma lei. [...] Sei lá, teve fases, agora tá mais tranquilo, mas assim, você chegava e trazia um iogurte. Num plantão podia. No outro, ‘tem que abrir pra gente mexer dentro pra ver’ Como que vai abrir? Você não tem máquina de raio x, não pode passar? Ou a ponto de abrir um bolo e esfaquear o bolo...e daí num plantão tudo bem...e aí num plantão você chega e não tem ninguém pra te revistar...e no outro você não só tem que ser revistada como tem que tirar, se tiver com um absorvente no bolso...eu já tive que dar pra pessoa apalpar meu absorvente. É mesmo necessário? [...] meio terra de ninguém, todo mundo pode dar um pitaco, todo mundo pode mandar...⁵³.

Assim, há alguns indícios de que o contexto de interação determinado pelos agentes penitenciários pode depender do perfil das pessoas presas, da rotina de trabalho estabelecida e, também, dos direcionamentos dados pela administração de cada unidade prisional. É preciso considerar, ainda, que as prisões são ambientes marcados pela violência, privação de direitos e pela existência de coletivos de presos, como o Primeiro Comando da Capital (PCC), o que torna muito mais complexa a relação entre agentes e presos, e também tem impactos no contexto de interação conforme veremos adiante.

3.3. Determinação do comportamento dos sujeitos

Na atividade de ASPs juntamente às mulheres presas, o controle sobre a sexualidade é um dos aspectos centrais dessa relação. Ela aparece de várias formas, por exemplo, no ato de ler as cartas da população encarcerada aos seus familiares. Nesse caso, o exercício da discricionariedade está ligado à definição da sexualidade aceitável e não aceitável, como descrito a seguir:

[...] Uma carta descrevendo um ato sexual com penetração vaginal era considerada decente, por isso, passava pela censura da guarda responsável. A descrição de sexo oral era barrada, já que era avaliado como algo indecente. O controle, desta forma, não se dá apenas sobre as ações das presas, mas também em nível mais subjetivo, em que se procura controlar o imaginário e as sensações das detentas⁵⁴.

O controle da sexualidade da mulher presa também pode ser verificado nos prontuários das décadas de 1940 e 1950 da Penitenciária Feminina da Capital, então administrada pelas Irmãs do Bom Pastor, analisados por Padovani. Nesses documentos, a autora afirma que as “faltas contra a moral”, tão presentes nas sanções disciplinares pesquisadas, se referiam às “amizades com grau exacerbado” ou ao “lesbianismo”⁵⁵. Em outro período da administração da PFC (a partir de 1985), Padovani relata que as agentes começam a utilizar o termo “desrespeito” em suas sanções disciplinares, mas, ainda, o controle estava relacionado com a sexualidade das presas, como se vê no trecho: “Parte de infração do dia 02 de abril de 1986: Despediu-se de sua companheira dando beijos na própria mão e jogando beijos. Afrontando a guarda com sinais inconvenientes.”⁵⁶.

52 FISCHER, 1989 apud DIAS, Camila Caldeira Nunes. *PCC: hegemonia nas prisões e monopólio da violência*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 190.

53 PS1.

54 TAETS, Adriana R. F. *Abrindo e fechando celas: narrativas, experiências e identidades de agentes de segurança penitenciária femininas*. 2012. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social)—Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 104.

55 PADOVANI, Natalia Corazza. *“Perpétuas espirais”: falas do poder e do prazer sexual em trinta anos (1979 – 2009) na história da Penitenciária Feminina da Capital*. 2010. Dissertação (Mestrado em Sociologia)—Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010. p. 61.

56 PADOVANI, Natalia Corazza. *“Perpétuas espirais”: falas do poder e do prazer sexual em trinta anos (1979 – 2009) na história da Penitenciária Feminina da Capital*. 2010. Dissertação (Mestrado em Sociologia)—Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010. p. 68.

A “docilidade” e o “dever ser” feminino das mulheres encarceradas também podem ser um aspecto da expectativa que as agentes têm do comportamento do público-alvo⁵⁷. Nesse sentido, o trabalho prisional é considerado importante tanto para as mulheres presas — devido às possibilidades de distração e remição da pena — quanto para funcionárias e autoridades, porque ele “estimula a docilidade e possibilita o exercício de maior controle sobre as presas”⁵⁸. Dessa forma, pode-se considerar o trabalho na prisão e a sua gestão pelas agentes uma dimensão da determinação do comportamento dos sujeitos apresentada por Lipsky.

Uma profissional de saúde questionou a necessidade de Agentes de Segurança Penitenciária reforçarem os comportamentos esperados dos presos ao circular nos corredores das unidades “com as mãos para trás” e “cabeça para baixo”⁵⁹, ou as normas de vestimenta das unidades, principalmente nos casos dos atendimentos de saúde que ela realizava. Em sua opinião, nesses casos, há uma “desumanização” no contato com pessoas em situações delicadas de saúde: “é a lógica da disciplina o tempo todo”. Conforme seus relatos,

[...] esses dias mesmo, estava com um paciente com uma sequela cognitiva super grave, provavelmente por um quadro neurológico [...] e ele muito desorganizado, voltando e ele teria que entrar à direita para a unidade. Tinha um ASP e eu atrás dele, eu dizendo ‘fulano, à direita, vira pra cá’, tentando com a mão, e ele indo reto. O ASP saiu e não teve dúvida, deu um empurrão nele pela lateral. [...] Uma paciente agora, recém-diagnosticada com câncer de mama gravíssimo, tá com a mama super inchada, pele necrosada, aquele momento de muita dor, de aceitar diagnóstico, de se ver desfigurada...e tá tão pesada a mama dela e ela precisa de um top. E a segurança não deixou entrar um top, porque a regra é sutiã, top não pode⁶⁰.

O ensino do comportamento das pessoas presas por ASPs era visto como “entreve” ao trabalho dessa profissional, já que se tratava de uma situação híbrida de atendimento de saúde dentro de uma unidade prisional e, para ela, deveria haver uma divisão das autoridades. Ela relatou casos em que Agentes de Segurança Penitenciária determinavam as condições para os seus atendimentos: “ó, [a/o presa/o] atrasou, você não vai mais atender”; “já deu o horário [do fim da consulta]” ou, no caso de pacientes que faltavam a um atendimento, ouvia “ela não vai mais vir pro seu atendimento”⁶¹. Para essa profissional, que também é uma burocrata de nível de rua, isso feria sua autonomia de trabalho, pois ela deveria decidir se a pessoa seria atendida ou não.

Vê-se, na literatura pesquisada e nos depoimentos coletados, que o ensino do comportamento das pessoas presas perpassa as atividades cotidianas (como a forma de circular pelos espaços prisionais e os atendimentos de saúde) e está intimamente relacionado com o estabelecimento de uma disciplina total. No caso das mulheres presas, é interessante notar que esse ensino do comportamento traz aspectos do “dever ser feminino”, de estímulo à docilidade e de controle de sua sexualidade.

3.4. Benefícios e sanções psicológicas decorrentes da interação entre burocratas e sujeitos

Na interação com o público-alvo, os burocratas de nível de rua produzem benefícios e sanções psicológicas que afetarão esse público. Essa dimensão psicológica tem dois aspectos: o primeiro está relacionado aos sentimentos e sensações desencadeados pela interação com os burocratas em si. O segundo tem a ver com as consequências da interação com a burocracia de nível de rua no plano social geral, ou seja, com o “rótulo” adquirido pelo sujeito por ter passado por essa burocracia.

Em relação ao primeiro aspecto, o autor apresenta sensações como a raiva de burocratas por um tratamento desumanizador (metódico, generalista) em hospitais e agências de serviço social, a revolta de grupos específicos

57 ESPINOZA, Olga. *A mulher encarcerada em face do poder punitivo*. São Paulo: IBCCrim, 2004.

58 ESPINOZA, Olga. *A mulher encarcerada em face do poder punitivo*. São Paulo: IBCCrim, 2004. p. 152.

59 No Regimento Interno Padrão das Unidades Prisionais do Estado de São Paulo, esses comportamentos esperados estariam relacionados com os incisos IX e XII do artigo 47, que apresenta as faltas de natureza leve, respectivamente: “estar indevidamente trajado” e “mostrar displicência no cumprimento do sinal convencional de recolhimento ou formação”.

60 PS1.

61 PS1.

que são mais abordados — e de forma mais violenta — pela polícia, e a influência e impactos que professores exercem sobre seus alunos quanto à sua performance, por exemplo. Lipsky sustenta que, à medida em que a frequência dessas interações aumenta, maiores são as implicações psicológicas⁶². Já em relação ao segundo aspecto, o estigma decorrente de ter interagido com determinadas burocracias de nível de rua é a sanção psicológica mais evidente. No caso do sistema prisional, uma pessoa que cumpre ou cumpriu pena de prisão, por exemplo, terá sempre os rótulos de “criminoso”, “bandido”, “presa”, “ex-presa”, “egressa”, entre outros⁶³.

A maneira que burocrata de nível de rua e/ou seus colegas de outras burocracias são tratados pelos cidadãos, bem como o modo como eles enxergam os sujeitos, são aspectos que irão determinar sua atuação frente a esses sujeitos. Dessa forma, o conhecimento prévio ou acumulado que o burocrata tem sobre determinados grupos de cidadãos ou sobre um sujeito específico influenciará a sua tomada de decisão⁶⁴. Pesquisas denotam que a variação de comportamentos dos grupos de burocratas é sentida pelos detentos, e que os ASPs têm expectativas quanto ao comportamento dos presos, como se vê nas respectivas falas:

Tem dia que a cadeia é nossa. A turma é mais legal, podemos circular mais livremente pela cadeia, temos mais liberdade e tem outras turmas que o regime é duro, ficamos trancados o dia todo⁶⁵.

O preso da facção ‘X’ é mais agradecido à pessoa, já o de facção ‘Y’ acha que o Estado tem obrigação de atender. Com a facção ‘Y’ a gente não faz mais que a obrigação. Eu digo pra eles: ‘Tenho que zelar por vocês, mas não vamos abusar também’⁶⁶.

Percebe-se, também, a tentativa de burocratas de nível de rua de provocar desencadeamentos psicológicos como a empatia ou compreensão do público-alvo, mostrando seu ponto de vista e o de sua agência⁶⁷. Isso pode ser constatado na frase “Tenho que zelar por vocês, mas não vamos abusar também” na citação anterior, ou nos discursos “não fui eu quem decidi isso, não fui eu quem escolhi, se é assim, é assim, se não pode, não pode”⁶⁸.

No caso das sanções, aplicadas quando o público não atende às expectativas de comportamento do burocrata de nível de rua, elas podem variar de acordo com a agência e possuem consequências variadas. O emprego da violência física ou o uso dos instrumentos formais de punição — a “canetada” — dependerá de elementos diversos e do tipo de interação estabelecida entre o burocrata e o preso⁶⁹. Um Agente de Segurança Penitenciária pode insinuar o uso de agressão, física e verbal, para desencadear a sensação de cautela dos presos, reprimir as atitudes indesejadas e prevenir comportamentos semelhantes no futuro:

Se demonstrar fraqueza, o interno infelizmente vai ter outra postura em relação a você [...] se aquele interno levantou a voz, xingou e desrespeitou o guarda e nada foi feito, outros vão seguir o exemplo e no final das contas você vai estar em perigo realmente⁷⁰.

62 LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation, 2010. p. 66.

63 LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation, 2010. p. 69.

64 LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation, 2010. p. 68.

65 VASCONCELOS, Ana Sílvia Furtado. *A saúde sob custódia: um estudo sobre agentes de segurança penitenciária no Rio de Janeiro*. 2000. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública)— Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2000. P. 33.

66 DIUANA, Vilma et al. Saúde em prisões: representações e práticas dos agentes de segurança penitenciária no Rio de Janeiro, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 8, p. 1887-1896, jan./ago. 2008. p. 1892.

67 LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation, 2010. p. 64.

68 TAETS, Adriana R. F. *Abrindo e fechando celas: narrativas, experiências e identidades de agentes de segurança penitenciária femininas*. 2012. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social)—Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 169.

69 VASCONCELOS, Ana Sílvia Furtado. *A saúde sob custódia: um estudo sobre agentes de segurança penitenciária no Rio de Janeiro*. 2000. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) — Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2000. p. 34.

70 ASP – galeria. VASCONCELOS, Ana Sílvia Furtado. *A saúde sob custódia: um estudo sobre agentes de segurança penitenciária*

A maneira pela qual um ASP enxerga o preso, no entanto, pode mudar, trazendo consequências para sua prática. Por exemplo, uma profissional, após o encarceramento de seu irmão, se viu obrigada a se submeter às revistas íntimas durante as visitas que fazia a ele. Isso a fez repensar sua prática, ao mesmo tempo em que obteve benefícios decorrentes de sua interação com seu familiar preso que lhe auxiliaram em sua atuação profissional⁷¹.

Até aqui buscou-se discutir aspectos da “construção social” do público-alvo apresentada por Lipsky a partir da atuação de Agentes de Segurança Penitenciária. Foi possível fazer algumas analogias a fim de compreender melhor como se dá o exercício de discricionariedade por esses profissionais. É necessário atentar, todavia, para as possibilidades e impossibilidades de compreensão dessas experiências concretas unicamente sob a ótica da discricionariedade. Ela pode ser circunscrita por outras dinâmicas da organização social dentro da prisão, isto é, nem toda decisão tomada que não está prescrita em uma regra, nesse contexto, pode ser considerada unicamente uma ação discricionária do agente penitenciário — há outros agentes e forças nesta relação. Portanto, para completar essa análise, é necessário discutir os limites da compreensão da atuação do burocrata de nível de rua dentro da prisão sob a ótica de discricionariedade.

4. ATUAÇÃO DO BUROCRATA DE NÍVEL DE RUA NAS PRISÕES BRASILEIRAS: PARA ALÉM DA DISCRICIONARIEDADE

“A gente faz de conta que manda e eles fazem de conta que obedecem”.⁷²

O crescimento vertiginoso da população cumprindo pena de prisão no Brasil, desde a década de 1990 — de cerca de 170 mil pessoas naquele ano para mais de 720 mil em 2016⁷³ —, seguiu uma política global de encarceramento massivo. As políticas penitenciárias voltadas para esse cenário, no entanto, restringiram-se ao investimento para construção de novas unidades e, com isso, criação de mais vagas, sem que tenha havido igualmente investimentos em atividades laborais, educativas, de assistência social e/ou de saúde à população presa⁷⁴. As péssimas condições de salubridade, os serviços precários e a baixíssima oferta de trabalho e emprego que permearam esse universo desde então configuraram um novo padrão de relações sociais estabelecidos nesse ambiente⁷⁵. O número de Agentes de Segurança Penitenciária designados para atuar nas prisões é muito baixo frente ao número de presos e presas em tais locais⁷⁶.

As administrações prisionais têm perdido cada vez mais seu poder na manutenção da ordem dentro das prisões devido ao encarceramento massivo e à persistência das condições subumanas do cárcere, contribuindo para o exercício de certas “funções” — antes realizadas por servidores das prisões — pelos presos, principalmente por meio dos grupos organizados⁷⁷. Essa perda pode ser considerada fruto da “gestão parti-

no Rio de Janeiro. 2000. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública)—Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2000. p. 50.

71 TAETS, Adriana R. F. *Abrindo e fechando celas: narrativas, experiências e identidades de agentes de segurança penitenciária femininas*. 2012. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social)—Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 98.

72 ASP 2, sobre o domínio do PCC nas prisões paulistas.

73 Dados do Infopen 2016/Ministério da Justiça.

74 DIAS, Camila Caldeira Nunes. *PCC: hegemonia nas prisões e monopólio da violência*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 105.

75 SALLA, Fernando A. A pesquisa na prisão: labirintos. In: LOURENÇO, Luiz Cláudio; ROCHA, Gerder Luiz (Org). *Prisões e punição no Brasil contemporâneo*. Salvador: EDUFBA, 2013. p. 11-26. p. 22.

76 DIAS, Camila Caldeira Nunes. *PCC: hegemonia nas prisões e monopólio da violência*. São Paulo: Saraiva, 2013; SALLA, Fernando A. A pesquisa na prisão: labirintos. In: LOURENÇO, Luiz Cláudio; ROCHA, Gerder Luiz (Org). *Prisões e punição no Brasil contemporâneo*. Salvador: EDUFBA, 2013. p. 11-26; DARKE, Sacha. Inmate Governance in Brazilian Prisons. *The Howard Journal of Criminal Justice*, v. 52, n. 3, p. 272-284, 2013.

77 SALLA, Fernando A. A pesquisa na prisão: labirintos. In: LOURENÇO, Luiz Cláudio; ROCHA, Gerder Luiz (Org). *Prisões e*

lhada” da manutenção da disciplina com os presos e da “gestão por facção consolidada”⁷⁸. Tendo em vista o cenário de escassez material em que as prisões estão inseridas, os servidores prisionais e os presos tendem a fazer adaptações, fazendo com que os presos passem a participar na manutenção do dia a dia da instituição que os mantém encarcerados⁷⁹.

O baixo contingente de funcionários fez com que, nos cárceres brasileiros, os presos ingressassem em atividades profissionais de manutenção do presídio como “equipes de apoio” ou “faxinas”. Isso porque os agentes prisionais não dão conta de todo o trabalho, especialmente nas alas, em que os presos se organizam entre si para a manutenção da ordem e provisão de bens e serviços. Nas palavras de Darke, “sob condições de falta crônica de pessoal, talvez seja inevitável que a responsabilidade sobre muito do que acontece nas prisões brasileiras passe para os presos”⁸⁰.

Há, também, nesses espaços, o papel do “representante” dos presos, responsável pelo bem-estar (colchões, divisão de alimentos, remédios e itens de higiene, contribuição para a caixinha, entre outros) dos colegas de confinamento. Um aspecto muito importante dessa configuração em que a gestão da unidade prisional é, pode-se dizer, compartilhada, é que os agentes penitenciários contam com a atuação dos presos para a manutenção da ordem. A premissa de tais arranjos é a acomodação, e não o conflito entre agentes e presos ou entre os próprios presos⁸¹.

No que diz respeito às normas e regulamentos institucionais que organizam o funcionamento da prisão, o agente prisional muitas vezes opta por não fazer com que todas as regras sejam cumpridas, para que obtenha ganhos em áreas onde o cumprimento das regras não é o mais importante, mas, sim, a estabilidade institucional⁸². A prisão é um ambiente em que funcionários e presos se relacionam numa dinâmica em que o principal objetivo é a manutenção da “ordem” possível num contexto de escassez material e sofrimento humano: “o conflito não é interesse de ninguém”⁸³.

Embora evitar o conflito seja o principal objetivo de presos e agentes, não se pode desconsiderar que esses grupos se encontram em posições opostas dentro de uma *instituição total*⁸⁴. Cabe ao internado, nos termos de Goffman, ser instruído quanto às “regras da casa” e o sistema de privilégios e castigos a elas relacionado⁸⁵.

No Brasil, o papel exercido pelas facções prisionais é um aspecto muito importante dessas relações, pois passam a exercer um controle social sobre a população presa e surgem como instâncias máximas de resolução de conflitos no universo dos encarcerados⁸⁶. O surgimento do PCC, um dos mais conhecidos coletivos de presos, que formou redes de poder que vão para além dos muros das prisões, também está relacionado com a ausência do Estado enquanto garantidor de direitos e instância de mediadora de conflitos dentro dos presídios. A função do Estado dentro das prisões se reduziu a alguns procedimentos burocráticos e a

punição no Brasil contemporâneo. Salvador: EDUFBA, 2013. p. 11-26. p. 22.

78 CALDEIRA, 2005 apud SILVA, Anderson Moraes Castro e. *Nos braços da lei: o uso da violência negociada no interior das prisões*. Rio de Janeiro: e+ a, 2008. p. 98.

79 DARKE, Sacha. Inmate Governance in Brazilian Prisons. *The Howard Journal of Criminal Justice*, v. 52, n. 3, p. 272-284, 2013. p. 5.

80 DARKE, Sacha. Inmate Governance in Brazilian Prisons. *The Howard Journal of Criminal Justice*, v. 52, n. 3, p. 272-284, 2013. p. 6.

81 DARKE, Sacha. Inmate Governance in Brazilian Prisons. *The Howard Journal of Criminal Justice*, v. 52, n. 3, p. 272-284, 2013. p. 9.

82 SYKES, Gresham M. *The society of captives: a study of a maximum security prison*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2007; SILVA, Anderson Moraes Castro e. *Nos braços da lei: o uso da violência negociada no interior das prisões*. Rio de Janeiro: e+ a, 2008; DIAS, Camila Caldeira Nunes. Disciplina, controle social e punição: O entrecruzamento das redes de poder no espaço prisional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 29, n. 85, jun. 2014.

83 DARKE, Sacha. Inmate Governance in Brazilian Prisons. *The Howard Journal of Criminal Justice*, v. 52, n. 3, p. 272-284, 2013. p. 13.

84 Termo apresentado por Erving Goffman inicialmente em 1961, definido como “um local de residência e trabalho onde um grande número de indivíduos com situação semelhante, separados da sociedade mais ampla por considerável período de tempo, levam uma vida fechada e formalmente administrada.” GOFFMAN, Erving. *Manicômios, prisões e conventos*. 8. ed. São Paulo: Perspectiva, 2015. p. 11.

85 GOFFMAN, Erving. *Manicômios, prisões e conventos*. 8. ed. São Paulo: Perspectiva, 2015. p. 50.

86 DIAS, Camila Caldeira Nunes. *PCC: hegemonia nas prisões e monopólio da violência*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 19.

violência era uma ferramenta largamente utilizada por presos que detinham algum tipo de poder em meio aos seus pares.

Para Dias, o Estado apenas se fazia presente por meio do uso da violência e das atividades corruptas da direção e de funcionários, o que não lhe deu a legitimidade necessária para exercer autoridade frente à população prisional, contribuindo, assim, para a organização atual dentro dos presídios em que o PCC acaba tendo o monopólio da violência da manutenção da ordem. A partir do momento em que o PCC conquista sua hegemonia — por meio da disseminação do medo, com eventos extremamente violentos de aniquilação de seus inimigos, de rebeliões simultâneas e ataques extramuros, entre outras estratégias — a violência, a mediação de conflitos e as punições de transgressores no convívio prisional se tornam sua prerrogativa, e isso “lhe confere um lugar privilegiado para o diálogo, acordo ou acomodação com o poder público, como quer que se denomine esta relação”⁸⁷.

A aplicação (ou não) de sindicâncias nos presídios paulistas também tem como pano de fundo as regras estabelecidas pelo PCC enquanto instância reguladora de relações sociais e mediadora de conflitos entre a população prisional. Isso se reflete na análise de sindicâncias de 2000 a 2008, em que, de um lado, verificou-se redução das apreensões de armas brancas e crack — itens proibidos pelo PCC — e, de outro, houve aumento das apreensões de celulares e chips telefônicos — equipamento central na articulação política do PCC⁸⁸. A sindicância (ou castigo disciplinar) se tornou uma ferramenta de barganha política no ambiente prisional: ela dá possibilidades para negociações diversas. Por meio da ameaça de aplicação da punição, é possível negociar o uso da mercadoria “corrupção” ou da violência física⁸⁹.

Castro e Silva atenta, ainda, para o fato de coexistirem dois tipos de normas no contexto da prisão: o ‘código da cela’⁹⁰; e ‘código oficial’. Segundo ele, o trânsito entre essas duas normas era condição de convivência tanto para agentes como para internos⁹¹. Assim, para o autor, os agentes prisionais pautavam suas ações de manutenção da ordem, disciplina e relação com os presos a partir dessa mescla normativa, legitimada pela ineficácia das regras formais e pela “funcionalidade do ato desviante”, de tal forma que ter um bom desempenho profissional significa saber agir “à margem da lei”⁹².

Da mesma forma, o “proceder”⁹³, conjunto de normas de conduta, respeito e atitudes que qualificam os presos — “ter ou não ter proceder” — sobre diversos aspectos da vida prisional⁹⁴ também parece ser utilizado como ferramenta das relações entre presos e agentes nas negociações entre esses grupos. Nesse

87 DIAS, Camila Caldeira Nunes. *PCC: hegemonia nas prisões e monopólio da violência*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 173.

88 DIAS, Camila Caldeira Nunes. Disciplina, controle social e punição: O entrecruzamento das redes de poder no espaço prisional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 29, n. 85, jun. 2014. p. 117.

89 SILVA, Anderson Moraes Castro e. *Nos braços da lei: o uso da violência negociada no interior das prisões*. Rio de Janeiro: e+ a, 2008. p. 92.

90 Segundo o autor, trata-se de “código de ética que é partilhado pelos indivíduos que vivem ou trabalham nas unidades prisionais, englobando suas crenças sobre o ‘certo’ e o ‘errado’, bem como seus valores morais. Com base nessa ética, teria sido forjada a normatização extraoficial que, juntamente com a norma formal, regula as condutas intramuros.” SILVA, Anderson Moraes Castro e. *Nos braços da lei: o uso da violência negociada no interior das prisões*. Rio de Janeiro: e+ a, 2008. p. 106.

91 SILVA, Anderson Moraes Castro e. *Nos braços da lei: o uso da violência negociada no interior das prisões*. Rio de Janeiro: e+ a, 2008. p. 99.

92 SILVA, Anderson Moraes Castro e. *Nos braços da lei: o uso da violência negociada no interior das prisões*. Rio de Janeiro: e+ a, 2008. p. 104.

93 MARQUES, Adalton Jose. *Crime, proceder, convívio-seguro: um experimento antropológico a partir de relações entre ladrões*. 2009. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social)— Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

94 Segundo Marques, “Ao atribuírem ou não o ‘proceder’ a um sujeito, as considerações dos prisioneiros referem-se à sua disposição quanto a um ‘respeito’ específico (o modo de se pedir licença para ficar em uma determinada cela, o modo de se despedir no dia da concessão de liberdade, o modo de se portar durante os dias de visita, o modo de utilização do banheiro, a higiene da cela, a higiene pessoal, a escolha de vestimentas etc.), quanto à uma ‘conduta’ específica (na vida pregressa à prisão, nos esportes, em relação à religião, no cumprimento de acordos estabelecidos etc.) e, enfim, quanto à uma ‘atitude’ específica (para resolução de litígios e para negociações com a administração prisional)”. MARQUES, Adalton Jose. *Crime, proceder, convívio-seguro: um experimento antropológico a partir de relações entre ladrões*. 2009. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social)—Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

sentido, um ASP entrevistado relata colegas que reclamam das mulheres presas por não agirem dessa forma: “a presa não tem proceder, não tem palavra”⁹⁵.

Assim como o sujeito civil sofre um processo de *mortificação do eu* e passa a ser socializado na “ética da cadeia” por meio de uma “exposição contaminadora”⁹⁶, Castro e Silva afirma que o agente custodiador também se desenvolve num “sujeito policial”⁹⁷. Sua atuação está baseada no uso da violência para resolução de conflitos e imposição da força. O autor afirma que a ideia do monopólio estatal da violência traz a legitimidade do uso da força física pelo agente ao passo que o conceito de “masculinidade” (“ser sujeito homem”) e o uso da violência no mundo do crime possibilitam a legitimação desse recurso pelos presos: “Tal como fazem os condenados no interior do coletivo, os guardas passam a recorrer à noção de ‘parada de homem’ para resolver as infrações prisionais”⁹⁸.

Essa “simbiose” entre agentes custodiadores e presos “permite o funcionamento da unidade prisional a partir da desnormalização institucional e do uso sistêmico do recurso à violência entre os ‘sujeitos homens’”⁹⁹. Isso porque os guardas detêm o ‘poder da caneta’¹⁰⁰, já que podem impugnar benefícios de progressão de regime e liberdade condicional, por exemplo, e os presos têm o ‘poder local’, visto que o Estado depende de sua colaboração para manter a unidade prisional funcionando.

Em relação a “manter a unidade prisional funcionando”, cabe retomar o caso paulista, em que se estima que mais 90% das unidades prisionais estão sob domínio do PCC¹⁰¹. A estrutura de gestão e controle dos presos, feita pelo chamado “setor” e composto pela “frente de cadeia”¹⁰², diz respeito a todos os aspectos da vida nesses ambientes¹⁰³: entrega da alimentação (“boieiros”); limpeza das áreas comuns (“faxinas”)¹⁰⁴; organização dos eventos e festas da unidade, bem como dos eventos esportivos (“setor cultural/esporte”); organização das visitas íntimas e cadastro de todos os ingressantes na unidade (“setor de imobiliária”); e comunicação de informações e “salves” vindos dos grupos hierarquicamente superiores do PCC.

Além disso, cabe aos “pilotos” e “disciplinas” a prestação de contas referente aos pagamentos pelas drogas distribuídas pelo PCC e a gestão das dívidas de drogas e suas diferentes formas de cobrança¹⁰⁵. Em relação a isso, entre outras maneiras, uma estratégia utilizada diz respeito, justamente, aos comunicados de evento aplicados pelos ASPs: quando um devedor não consegue quitar sua dívida em dinheiro, uma das práticas utilizadas é obrigá-lo a assumir a culpa por faltas cometidas por outros presos, como a posse de

95 ASP 1.

96 GOFFMAN, Erving. *Manicômios, prisões e conventos*. 8. ed. São Paulo: Perspectiva, 2015.

97 SILVA, Anderson Moraes Castro e. *Nos braços da lei: o uso da violência negociada no interior das prisões*. Rio de Janeiro: e+a, 2008. p. 107.

98 SILVA, Anderson Moraes Castro e. *Nos braços da lei: o uso da violência negociada no interior das prisões*. Rio de Janeiro: e+a, 2008. p. 112.

99 SILVA, Anderson Moraes Castro e. *Nos braços da lei: o uso da violência negociada no interior das prisões*. Rio de Janeiro: e+a, 2008. p. 113.

100 ASPs entrevistadas/os nesta pesquisa também mencionaram o medo do “poder da caneta”.

101 DIAS, Camila Caldeira Nunes. *PCC: hegemonia nas prisões e monopólio da violência*. São Paulo: Saraiva, 2013.

102 DIAS, Camila Caldeira Nunes. A regulação dos conflitos pelo PCC no interior das prisões paulistas: redução da violência física, interdependência e controle social. In: LOURENÇO, Luiz Cláudio; ROCHA, Gerder Luiz Rocha (Org). *Prisões e punição no Brasil contemporâneo*. Salvador: EDUFBA, 2013.

103 DIAS, Camila Caldeira Nunes. A regulação dos conflitos pelo PCC no interior das prisões paulistas: redução da violência física, interdependência e controle social. In: LOURENÇO, Luiz Cláudio; ROCHA, Gerder Luiz Rocha (Org). *Prisões e punição no Brasil contemporâneo*. Salvador: EDUFBA, 2013. p. 87.

104 Em relação a essas duas funções, Biondi afirma que não necessariamente são ocupadas por “irmãos”, mas, devido a alguns privilégios decorrentes de seu exercício, tal como o maior tempo fora da cela, é o que acontece geralmente. BIONDI, 2010 apud DIAS, Camila Caldeira Nunes. A regulação dos conflitos pelo PCC no interior das prisões paulistas: redução da violência física, interdependência e controle social. In: LOURENÇO, Luiz Cláudio; ROCHA, Gerder Luiz Rocha (Org). *Prisões e punição no Brasil contemporâneo*. Salvador: EDUFBA, 2013.

105 DIAS, Camila Caldeira Nunes. A regulação dos conflitos pelo PCC no interior das prisões paulistas: redução da violência física, interdependência e controle social. In: LOURENÇO, Luiz Cláudio; ROCHA, Gerder Luiz Rocha (Org). *Prisões e punição no Brasil contemporâneo*. Salvador: EDUFBA, 2013. p. 93.

drogas ou de celulares e chips: Segundo Dias, esta é uma dinâmica amplamente conhecida e reconhecida pelos agentes penitenciários:

De acordo com os funcionários responsáveis pelo setor [de sindicância], há um mecanismo de praxe durante as revistas nas celas (em que esses objetos são localizados) que revela a convivência e a participação direta da administração prisional na dinâmica perversa acima mencionada: ao localizarem os objetos cujo porte é proibido (principalmente celulares, drogas e bebidas), os agentes saem da cela e retornam após cinco minutos para que um nome lhes seja dado como sendo o transgressor da norma disciplinar¹⁰⁶.

Sendo assim, a maneira como as sindicâncias são investigadas nesse contexto é pautada em deliberações dos próprios presos, que discutem e apresentam um “culpado” à equipe dirigente, sem garantia de direito de contraditório e ampla defesa. Além da situação acima descrita, por exemplo, um novato pode ser pressionado a assumir a culpa, ou um preso é pressionado a assumir pelo colega que cometeu a falta, pois uma sanção implicaria ao último a perda de um benefício iminente, tal qual a progressão de regime, por exemplo¹⁰⁷. Assim, com o objetivo máximo de manutenção da ordem, os agentes penitenciários fazem “vista grossa” de tais acordos:

Acaba por se produzir uma dinâmica em que a punição se torna objeto comercializável, parte da economia ilegal da prisão. Neste sentido, as micropenalidades que atravessam o universo prisional reforçam as hierarquias e as relações de poder e de dominação existentes e produzem uma distorção que bloqueia o sentido formal da punição. (...). Permitindo a permanência destes procedimentos e o funcionamento desta engrenagem, a administração prisional compra a paz com o sistema, evitando empreender batalhas contra ele¹⁰⁸.

Um Agente de Segurança Penitenciária entrevistado afirmou que ASPs foram “perdendo espaço” nas unidades prisionais com a expansão do PCC. Exemplificou relatando uma situação em que deveria chamar presos para atendimento e, quando tentou entrar no raio, foi impedido. Seu chefe, então, lhe informou: “agora são eles que chamam”. Para ele, “foi um conflito que eu tive que eu falei ‘não vou ficar aqui’. [...] Estou fora dos raios desde 2005. Este foi um conflito de perder espaço na cadeia. O preso foi te empurrando pra fora”¹⁰⁹.

Nas unidades prisionais destinadas a mulheres, a presença do PCC também tem sido percebida pelos/as profissionais entrevistados/as, embora o domínio tenha sido mais tardio do que no caso das unidades masculinas. Para um deles, é na Penitenciária Feminina de Sant’Ana que a organização é mais atuante, mas ele ponderou que não há unidades femininas “de oposição” e “difícilmente tem mulher de outra facção”¹¹⁰. Uma ASP descreveu que os procedimentos são os mesmos das prisões masculinas. As “irmãs” ou “cunhadas”, como são chamadas as mulheres “batizadas no Comando”, também tomam decisões quanto às dívidas de drogas na unidade, “sumariam” e “verificam a caminhada”¹¹¹ das demais mulheres presas¹¹².

Outra profissional também narrou como “um tremendo incômodo” a mudança de “autoridade” nas unidades femininas, isto é, o fato de algumas resoluções de conflito passarem a ser motivo de deliberação do PCC, e não mais de ASPs. A estrutura hierárquica do PCC nas unidades femininas também foi descrita por ela como uma “perda”. Em suas palavras,

106 DIAS, Camila Caldeira Nunes. A regulação dos conflitos pelo PCC no interior das prisões paulistas: redução da violência física, interdependência e controle social. In: LOURENÇO, Luiz Cláudio; ROCHA, Gerder Luiz Rocha (Org). *Prisões e punição no Brasil contemporâneo*. Salvador: EDUFBA, 2013. p. 95.

107 DIAS, Camila Caldeira Nunes. Disciplina, controle social e punição: O entrecruzamento das redes de poder no espaço prisional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 29, n. 85, jun. 2014. p. 118.

108 DIAS, Camila Caldeira Nunes. Disciplina, controle social e punição: O entrecruzamento das redes de poder no espaço prisional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 29, n. 85, jun. 2014. p. 119.

109 ASP 1.

110 ASP 5.

111 Esses dois termos, na definição de uma ASP, significam uma “acareação”, “averiguação dos fatos”.

112 ASP 4.

Elas falavam ‘a gente vai entrar em contato com a torre’. Quem é torre? É o masculino. Então, além da gente perder as relações, a gente também perdeu nas relações de gênero: não eram as mulheres que resolviam os problemas das mulheres. Eram os homens que resolviam os problemas das mulheres. [...] Aquilo causou uma certa indignação, tô aqui pra ficar olhando essas mulheres andando pra lá e pra cá, não tô resolvendo nada, não resolvo nada mais. Vê como a agente penitenciária vai perdendo esse espaço de resolver as coisas dentro do presídio¹¹³.

A existência de diretores de segurança nas unidades prisionais de mulheres, na opinião dessa profissional, também tem reforçado e fortalecido o papel do PCC nessas unidades. Para ela, os profissionais das unidades masculinas já estão mais acostumados com o papel exercido pela organização em seus locais de trabalho e trazem essa lógica para as prisões femininas: “Se uma presa comete uma falta como receber bebida alcoólica, o diretor de segurança não vai falar do RIP¹¹⁴. Ele vai falar: ‘a facção sabe? isso daí já foi sumariado?’ Veja, ele vai cobrar da presa uma postura de obediência a um sistema de facção do masculino¹¹⁵”. Isso pode ser percebido na fala anteriormente citada por outro ASP entrevistado, de colegas que criticaram o fato de as presas não terem “proceder”.

A profissional de saúde entrevistada também informou que tem percebido que as relações estão sendo pautadas a partir de uma organização interna dos presos e acredita que isso tenha relação com o PCC — em suas palavras, “alguns têm mais direitos que outros, alguns fazem coisas que outros não podem fazer... é tolerado de uns, não é tolerado de outros¹¹⁶”. Essa nova dinâmica das relações tem sido incorporada, inclusive, por colegas da área de saúde, ao buscarem negociar diretamente com “disciplinas” a necessidade de redução do fumo em algumas áreas, por exemplo.

Portanto, as dinâmicas descritas até aqui dão vários indícios de que o exercício de discricionariedade na atuação dos agentes prisionais é cerceado pelo contexto social e pela forma que são estabelecidas as relações de poder entre captadores e cativos no contexto prisional brasileiro — como a existência das facções prisionais, a perda do controle estatal, e o uso da violência negociada.

Em relação ao exercício da violência na prisão, há três modalidades de uso da força pelos ASPs: *legal*, *extraoficial* e *negociada*¹¹⁷. A violência legal é aquela amparada em normas e regulamentos — que deve ser aplicada apenas em casos de legítima defesa ou ameaça à segurança —, enquanto a extraoficial é aplicada sem amparo legal e como instrumento disciplinador (as “surras exemplares” são exemplo desse tipo de uso da força física). Essa modalidade de violência, também, é largamente utilizada para fins econômicos, isto é, permite a “criação e venda da mercadoria ‘corrupção’”. Já a violência negociada é, como o nome diz, antecedida de uma negociação entre agente e preso. Ela está inserida no “código da cela” e há uma noção prévia de quais são as situações em que ela se aplica, por exemplo: tentativas de fuga, venda ou uso de drogas, ofensas à honra dos “sujeitos homens”, entre outras. Por estar no “código” e por haver uma conversa prévia (“desenrola”) entre os envolvidos, essa violência é considerada legítima¹¹⁸.

Nesse contexto, o uso da força física é, muitas vezes, preferido pelos presos, pois os instrumentos disciplinares podem ter efeitos mais nocivos à sua vida penal, como suspensão de benefícios de progressão de regime¹¹⁹. Assim como, para os agentes, a parte disciplinar é uma forma de castigar o preso muito maior

113 ASP 6.

114 SÃO PAULO (Estado). *Resolução SAP nº 144, de 29 de junho de 2010*. Disponível em: <<http://sindespe.org.br/portal/wp-content/uploads/2016/05/regimento-interno.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2018.

115 ASP 6.

116 PS1.

117 SILVA, Anderson Moraes Castro e. *Nos braços da lei: o uso da violência negociada no interior das prisões*. Rio de Janeiro: e+a, 2008. p. 114.

118 SILVA, Anderson Moraes Castro e. *Nos braços da lei: o uso da violência negociada no interior das prisões*. Rio de Janeiro: e+a, 2008. p. 119.

119 DIAS, Camila Caldeira Nunes. *Disciplina, controle social e punição: O entrecruzamento das redes de poder no espaço prisional*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 29, n. 85, jun. 2014.

do que a violência física¹²⁰. Dessa forma, vê-se que as interações ocorrem com vistas a manter a ordem e a segurança, mas a partir de uma mescla organizacional entre o que é regulamentar (parte disciplinar) e o que é “informal” (código da cela). Os agentes novatos são orientados a agir dessa forma e o guarda que não faz parte dessa organização (isto é, que não faz uso da violência negociada e opta sempre pelos mecanismos formais de punição) não pertence ao grupo — ainda não se tornou, efetivamente, um guarda¹²¹.

A prática de violência negociada ocorria nos casos em que a punição formal seria uma parte disciplinar ou mesmo a tipificação de mais um crime do código penal ao registro do apenado. Segundo o autor verificou em sua pesquisa, “nenhuma das partes tinha a menor intenção em seguir os trâmites legais”¹²², isto é, buscavam-se mecanismos de acomodação. Um ASP entrevistado também relatou tal negociação e chama isso de “inteligência da segurança”:

E aí na conversa o cara ajoelha, negocia a violência: ‘o senhor pode me quebrar de pau aqui, pode me arrebentar, eu tô errado. Só não me põe no castigo senão vai me atrasar, eu tô com a colônia ganha’. Daí o agente tenta arrancar alguma coisinha dele e arruma um ‘aliado que te deve’¹²³.

Em resumo, o agente prisional, representante último da instituição frente ao preso — burocrata de nível de rua —, por não prover todos os direitos garantidos pela legislação ao preso, também não tem legitimidade para cobrar dele todos os seus deveres. Adaptar a norma é, então, uma “forma inteligente de resolução de conflitos”, adequada à realidade daquele contexto. Porém, é preciso fazer a ressalva de que não se trata de uma atitude “altruísta” do agente custodiador. Ele também obtém vantagens em negociar o uso da força física em vez do mecanismo punitivo formal: “A solução local, além de livrar o agente estatal das malhas da burocracia e de possíveis constrangimentos nas instituições de ordem, permitiria que os acontecimentos do cárcere não interferissem em suas atividades na segurança privada (o dito ‘bico’)”¹²⁴.

Aqui, é possível retomar a ideia de Lipsky de que o burocrata de nível de rua tende a inserir as atitudes e demandas individuais apresentadas pelos sujeitos ao inseri-las em “categorias de ação” possíveis¹²⁵. Ou seja, caso o agente penitenciário verifique que é possível fazer acomodações, tais como o uso da violência negociada, frente à indisciplina do preso, ele o fará.

O uso das negociações de punição formal ou violência, por sua vez, parece estar atrelado às situações em que as condutas extraoficiais estão mais consolidadas. Quando se trata de indivíduos que fogem a essa regra geral — por exemplo, presos que os agentes consideram “criminosos acidentais”, que não estão inseridos no mundo do crime — opta-se por aplicar o mecanismo formal de punição: “com este a parte disciplinar funciona”¹²⁶. Essa mesma situação acontece com o dependente endividado para com o PCC; ao assumir as faltas de outros presos para quitar sua dívida, “livra” de sanções o preso efetivamente responsável pela comercialização de drogas ilícitas dentro da prisão que, por sua vez, mantém todos os benefícios decorrentes de seu “bom comportamento”¹²⁷.

120 SILVA, Anderson Moraes Castro e. *Nos braços da lei: o uso da violência negociada no interior das prisões*. Rio de Janeiro: e+a, 2008. p. 122.

121 SILVA, Anderson Moraes Castro e. *Nos braços da lei: o uso da violência negociada no interior das prisões*. Rio de Janeiro: e+a, 2008. p. 124.

122 SILVA, Anderson Moraes Castro e. *Nos braços da lei: o uso da violência negociada no interior das prisões*. Rio de Janeiro: e+a, 2008. p. 130.

123 ASP 2.

124 SILVA, Anderson Moraes Castro e. *Nos braços da lei: o uso da violência negociada no interior das prisões*. Rio de Janeiro: e+a, 2008. p. 136.

125 LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation, 2010. p. 60.

126 SILVA, Anderson Moraes Castro e. *Nos braços da lei: o uso da violência negociada no interior das prisões*. Rio de Janeiro: e+a, 2008. p. 93.

127 DIAS, Camila Caldeira Nunes. A regulação dos conflitos pelo PCC no interior das prisões paulistas: redução da violência física, interdependência e controle social. In: LOURENÇO, Luiz Cláudio; ROCHA, Gerder Luiz Rocha (Orgs). *Prisões e punição no Brasil contemporâneo*. Salvador: EDUFBA, 2013. p. 95.

Assim, perversamente, a punição parece mais danosa para ele, pois aquele considerado “criminoso habitual”, o “bandido”, por ter suas faltas resolvidas de outras maneiras, informais, mantém seu registro “limpo” de falta e pode deixar a prisão antes mesmo do “criminoso acidental”.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Agentes de Segurança Penitenciária exercem discricionariedade e suas decisões impactam, de forma significativa, o cumprimento de pena por pessoas em situação de prisão. Porém, no contexto que permeia sua tomada de decisão há relações assimétricas de poder entre as populações presas e entre elas e os profissionais que ali atuam. As prisões paulistas possuem dinâmicas sociais perpassadas pelo monopólio do PCC na organização da vida cotidiana e na mediação dos conflitos existentes, inclusive com membros da equipe de administração prisional. Portanto, constitui-se um ambiente em que o exercício de poder por ASPs é circunscrito pelo exercício de poder pelas pessoas presas e pelas “regras informais” ali estabelecidas.

A instituição prisional reproduz as assimetrias e as relações de força que organizam o cotidiano prisional. Aliás, mais do que reproduzir, a instituição dinamiza e valida as regras próprias ao mundo do crime e confere a elas um aspecto formal, absorvendo-as como parte do sistema de prêmios e punições que constituem o marco normativo e regulamentar do funcionamento da prisão. Nesse sentido, há que se considerar que os limites postos para a implementação de políticas públicas no espaço prisional vão além de eventuais dificuldades técnicas, de gestão ou de implementação propriamente ditos: eles são constitutivos da instituição prisional em si mesma.

REFERÊNCIAS

- CALDERONI, Vivian. *O agente penitenciário aos olhos do judiciário paulista*. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito Penal)—Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.
- DARKE, Sacha. Inmate Governance in Brazilian Prisons. *The Howard Journal of Criminal Justice*, v. 52, n. 3, p. 272-284, 2013.
- DIAS, Camila Caldeira Nunes. A regulação dos conflitos pelo PCC no interior das prisões paulistas: redução da violência física, interdependência e controle social. In: LOURENÇO, Luiz Cláudio; ROCHA, Gerder Luiz Rocha (Org). *Prisões e punição no Brasil contemporâneo*. Salvador: EDUFBA, 2013.
- DIAS, Camila Caldeira Nunes. Disciplina, controle social e punição: O entrecruzamento das redes de poder no espaço prisional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 29, n. 85, jun. 2014.
- DIAS, Camila Caldeira Nunes. *PCC: hegemonia nas prisões e monopólio da violência*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- DIUANA, Vilma et al. Saúde em prisões: representações e práticas dos agentes de segurança penitenciária no Rio de Janeiro, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 8, p. 1887-1896, jan./ago. 2008.
- ESPINOZA, Olga. *A mulher encarcerada em face do poder punitivo*. São Paulo: IBCCrim, 2004.
- GOFFMAN, Erving. *Manicômios, prisões e conventos*. 8. ed. São Paulo: Perspectiva, 2015.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. *Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- LIEBLING, Alison. Distinctions and distinctiveness in the work of prison officers: legitimacy and authority

- revisited. *European Journal of Criminology*, v. 8, n. 6, p. 484-499, 2011.
- LIEBLING, Alison. Prison officers, policing and the use of discretion. *Theoretical Criminology*, v. 4, n. 3, p. 333-357, 2000.
- LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.
- LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation, 2010.
- LOTTA, Gabriela S. O papel das burocracias de nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIZ, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012. p. 20-49.
- LOURENÇO, Luiz Claudio. Batendo a tranca: impactos do encarceramento em agentes penitenciários da Região Metropolitana de Belo Horizonte. *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 3, n. 10, p. 11-31, out./dez. 2010.
- MARQUES, Adalton Jose. *Crime, proceder, convívio-seguro: um experimento antropológico a partir de relações entre ladrões*. 2009. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social)—Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 3, p. 621-626, 2012.
- PADOVANI, Natalia Corazza. *“Perpétuas espirais”*: falas do poder e do prazer sexual em trinta anos (1979 – 2009) na história da Penitenciária Feminina da Capital. 2010. Dissertação (Mestrado em Sociologia)—Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.
- PIRES, Roberto Rocha C. Burocracias, gerentes e suas “histórias de implementação”: narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012. p. 182-220.
- RUMIN, Cassiano Ricardo. Sofrimento na vigilância prisional: o trabalho e a atenção em saúde mental. *Psicologia, Ciência e Profissão*, Brasília, v. 26, n. 4, p. 570-581, dez. 2006.
- SALLA, Fernando A. A pesquisa na prisão: labirintos. In: LOURENÇO, Luiz Cláudio; ROCHA, Gerder Luiz (Org.). *Prisões e punição no Brasil contemporâneo*. Salvador: EDUFBA, 2013. p. 11-26.
- SÃO PAULO (Estado). *Resolução SAP nº 144, de 29 de junho de 2010*. Disponível em: <<http://sindespe.org.br/portal/wp-content/uploads/2016/05/regimento-interno.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2018.
- SILVA, Anderson Moraes Castro e. *Nos braços da lei: o uso da violência negociada no interior das prisões*. Rio de Janeiro: e+ a, 2008.
- SUBIRATS, Joan. El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Políticas Públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. v. 2.
- SYKES, Gresham M. *The society of captives: a study of a maximum security prison*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2007.
- TAETS, Adriana R. F. *Abrindo e fechando celas: narrativas, experiências e identidades de agentes de segurança penitenciária femininas*. 2012. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social)—Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2012.
- VASCONCELOS, Ana Sílvia Furtado. *A saúde sob custódia: um estudo sobre agentes de segurança penitenciária no Rio de Janeiro*. 2000. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública)—Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2000.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.