

Burocracia atrás das grades: a aplicação da norma no sistema prisional¹

Ana Vigna (FFLCH-USP / FCS-Udelar)

Resumo

Segundo Sykes (1958) frequentemente consideramos as prisões como modelos burocráticos clássicos de administração, onde as competências e regras de procedimento estão claramente definidas.

No entanto, quando a instituição é examinada de perto se observam várias limitações desse suposto. Em particular, se adverte sobre a existência de uma grande defasagem entre a “lei nos livros” e a “lei na prática”, ou entre as regras formais e as informais que regulam a cotidianidade nos presídios (Sykes, 1958; Gilbert, 1997). Assim, seria impossível que houvesse regras que indicaram com precisão como proceder diante de cada situação, quando o que se administra é, nada mais e nada menos, do que a vida de pessoas convivendo confinadas em contra da sua vontade.

Adicionalmente, e apesar da impossibilidade de dispor de regras para cada situação, mesmo quando as regras existissem, frequentemente os funcionários decidem não aplica-las, ou aplica-las de modo seletivo, devido a que o apego estrito à normativa geraria mais conflito do que evitaria. Assim, a discricionariedade do exercício do poder emerge como um traço característico da vida dos presídios.

A tendência das burocracias a exceder os limites de sua tarefa tem sido observada de longa data (Weber, 1922). Mas o problema assume particular importância quando se trata de funcionários da “linha de frente”, no contato direto com a população, que devem interpretar e aplicar regras abstratas em situações concretas. Dentro deste marco, cobra relevância a ideia de “burocrata de nível de rua” (Lipsky, 1980). Apesar de sua ampla aplicação no âmbito policial, este conceito tem sido raramente utilizado no âmbito prisional.

Em definitiva, este trabalho tem três objetivos. O primeiro consiste em discutir o conceito de burocracia, e as particularidades que ele adquire no âmbito prisional. O segundo consiste em apresentar algumas reflexões a partir da análise de grupos de discussão com agentes penitenciários que trabalham em presídios uruguaios. Finalmente, se procurará refletir acerca de alguns dilemas éticos que se apresentam na pesquisa empírica e no vínculo com os “nativos”. Os resultados mostram que a discricionariedade do exercício do poder pode se

¹ IV ENADIR, GT. N° 1: Antropologia nas prisões: sobrecargas de segregações.

conformar, ao mesmo tempo, numa grande ameaça quanto num traço essencial, da tarefa dos agentes penitenciários.

1. Discussão teórica

1.a. O papel da burocracia

Para Weber, o avanço da burocracia e da autoridade racional e legal (frente aos sistemas de administração tradicional, como o patriarcal e o patrimonial), constituem sintomas claros do processo de modernização. No entanto, mesmo quando este processo – que uma vez iniciado, resulta irreversível – tenha aspectos positivos, já que a burocracia é considerada superior aos outros instrumentos administrativos do ponto de vista técnico, ela significa também uma ameaça. Em particular, mesmo quando a burocracia seja apenas um instrumento, ela tem a tendência inerente a exceder sua função, e a se constituir como uma força específica na esfera política (Beetham, 1974). Para Beetham esta situação resulta perigosa, entre outros aspectos, pelo que ele chama do “problema da responsabilidade”. Assim, à diferença do político, que é pessoalmente responsável pela toma de decisões, o funcionário não é responsável (a exceção de frente aos seus superiores) pelo rumo tomado.

Dentro deste marco, cobra relevância o conceito de “*street-level bureaucrats*” acunhado por Lipsky (1980), e que no Brasil tem sido aplicado por Oliveira (2012) e Araújo (2014). Este termo refere aos burocratas da “linha de frente”, também chamados de burocratas “do nível de rua”. Estes funcionários são os encarregados de aplicar as políticas públicas perante os cidadãos no dia a dia, constituindo-se assim, para muitos, na face visível do Estado. Um traço característico da sua atuação, é que eles carecem do tempo e da informação necessária para tomar decisões suficientemente informadas, mas mesmo assim, devem agir “no calor do momento” diante de situações ambíguas ou incertas (Oliveira, 2012).

Assim, quando se trata dos burocratas da linha de frente, o nível de discricção na maneira em que eles acabam, em última instância, executando as políticas públicas, é ainda maior que o de outros tipos de funcionários. Nesse sentido, os membros da linha de frente das organizações burocráticas têm um grande poder informal, já que eles controlam informações e recursos que são chaves para o funcionamento cotidiano das instituições, e que os superiores não conseguem controlar diretamente.

Um ponto que Oliveira (2012) sublinha, e acho que é interessante para a análise dos agentes penitenciários em tanto “burocratas da linha de frente” é que quando se trata de burocracias públicas, o caráter dos clientes é “involuntário” (o qual, no caso do sistema

criminal, resulta especialmente obvio). Nesse sentido, o autor aponta que: *“Independente de como o cidadão seja tratado, as burocracias públicas não perderão o cliente”* (Oliveira, 2012, p. 1560). Este fator pode incidir no desenvolvimento de práticas ineficientes ou injustas, assim como na conformação de culturas organizacionais contrárias aos interesses dos “clientes” ou “beneficiários”.

1.b. Discricionariedade no exercício do poder e burocracia da “linha de frente”

A discrepância existente entre as “leis” e a “realidade” no âmbito das práticas do sistema de justiça criminal, já tem sido sublinhada por Debert (2012). Segundo a autora, enquanto as primeiras estão *“pautadas no ideal de igualdade entre os cidadãos”*, a segunda é *“elitista e hierárquica”* (Debert, 2012, p. 286). Segundo a autora, dentro desta discrepância a polícia ocupa um lugar particularmente visível, pelos seus níveis de exposição à mídia, e a contradição existente entre suas condições de trabalho (baixos salários e altos riscos) e as grandes tentações às que está exposta.

Nesse sentido, a situação dos agentes penitenciários não difere em demasia da dos policiais². Assim, a relevância do trabalho policial (e penitenciário) na transformação de *“atos em autos”* (Debert, 2012) ou de inserir a complexidade da ação cotidiana no relato normativo; em outras palavras, de estabelecer o vínculo entre “os fatos e as leis”, seguindo a expressão de Geertz (1998) resulta vital tanto para o desenvolvimento do processo judicial, quanto para o desenvolvimento da vida dentro dos presídios. Mas, longe de existir uma correspondência inequívoca e a priori entre estes “fatos” e estas “verdades jurídicas”, a subjetividade e capacidade interpretativa dos agentes estatais desempenha um papel central na adequação de uma linguagem à outra: *“Na prática, em analogia com a ideia de fábula, esse procedimento envolve a construção e a constituição de verdades que dependem de modelos admitidos do que seria o desempenho dos papéis sociais que se esperam dos indivíduos envolvidos num determinado crime”* (Debert, 2012, p. 287).

Esta dimensão subjetiva na avaliação dos fatos se acha estreitamente vinculada à *“esfera dos sentimentos e das percepções”* (Soares, 2012, p. 296) respeito do crime, ou, em termos gerais, dos ilegalismos e irregularidades, que os agentes do sistema de justiça criminal, ao igual que o resto dos cidadãos, possui: *“As expectativas são, portanto, muito mais do que prospecções, racionalmente calculadas. São imagens e sentimentos, valores e impulsos concentrados, que se traduzem em ações ou em reações antecipadas”* (Soares, 2012, p.

² De fato, no Uruguai, a grande maioria dos agentes penitenciários é policial, e todos eles dependem do Ministério do Interior, encarregado principalmente de combater e reprimir o crime.

296/297). Segundo Gilbert (1997) são estes sentimentos respeito do crime e do criminoso (em suas palavras, a nossa capacidade de desenvolver um “sentido trágico” da natureza humana), junto com a capacidade de resolver o dilema ético sobre o uso da coerção, as que atuam quando os trabalhadores do sistema de justiça criminal definem uma situação como “ilegal” e decidem agir de uma maneira particular. Para o autor, e no caso específico dos agentes penitenciários, são estas duas dimensões as que conformam os “estilos de trabalho discricionários” que podem ser observados no acionar diferencial dos distintos funcionários (Gilbert, 1997)³.

Assim, o exercício discricionário do poder emerge como uma característica da vida na prisão. Embora seja fácil pensar nas consequências negativas que desta discricionariedade possam resultar (autoritarismo, uso excessivo da força, discriminação, tortura, ou qualquer tipo de violação dos direitos humanos da população carcerária), muitos autores salientaram a subutilização seletiva de poder como uma das habilidades mais sutis e refinadas que os funcionários da prisão devem desenvolver (Gilbert, 1997; Bennett et al, 2008;. Liebling, 2011).

Esta preocupação pelo poder discricionário dos burocratas de nível de rua está vinculada à ideia da “gestão diferencial dos ilegalismos” elaborada por Foucault e resgatada no artigo de Fisher e Spire “*L’État face aux illégalismes*” (2009). Nesse texto, os autores enfatizam o aspecto relacional e coletivo da gestão dos ilegalismos, onde existem outros atores – além dos próprios funcionários – que têm o poder de negociar com eles os modos de aplicar a lei. Assim, o poder, para se perpetuar, deve necessariamente deixar espaços onde a lei possa ser ignorada ou até violada. Segundo estes autores, para fazer uma abordagem dos usos do direito pelos funcionários do Estado, se deve necessariamente tomar em consideração as trajetórias dos agentes, a sua posição dentro do aparato do Estado, seus esquemas de percepção, e suas práticas cotidianas. O processo de “socialização profissional” resulta chave para a incorporação de regras práticas pelas quais eles “adaptam” o direito, fazendo mais suportável o seu trabalho: “*Au sein de l’institution pénitentiaire, les surveillants de prison apprennent par exemple à accepter certaines entorses au règlement (comme laisser circuler les objets d’une cellule à l’autre, tolérer les réchauds ou faire des fouilles visuelles et non par palpation) pour mieux maintenir l’ordre en évitant d’augmenter les tensions*” (Fisher e Spire,

³ Evidentemente, não são apenas estas dimensões “subjetivas” as que atuam configurando os modos em que os agentes penitenciários redefinem e deslocam as fronteiras do seu poder. Também atuam de modo decisivo fatores que têm a ver com a “configuração institucional” dos estabelecimentos prisionais, em particular, as regras mais ou menos formalizadas, e os recursos que os agentes conseguem mobilizar para desenvolver sua tarefa (Fisher e Spire, 2009).

2009, p. 16). Para o caso brasileiro, Taets-Silva tem chegado a resultados similares: “A escolha entre o que é permitido ou não, em detrimento da lei, marca a apropriação do agente prisional sobre a realidade institucional a partir do seu próprio ponto de vista.” (Taets-Silva, 2012, p. 28).

Assim, esta perspectiva tenta sublinhar o fato de que a aplicação da normativa não é unidirecional (da cima para abaixo) nem definitiva, mas relacional e de discussão contínua. Isso não implica desconhecer as grandes inequidades da distribuição do poder dentro da prisão, nem a posição de subordinação que ocupam os detentos, mas habilita a resgatar o caráter ativo deles, e a pensar na aplicação da normativa como um processo que tem espaços para a negociação.

Assim, embora os agentes penitenciários possam fazer um uso legítimo da coerção, é claro que a gestão do dia a dia da prisão não pode ser baseada no exercício contínuo dela. Nesse respeito Sykes (1958) destaca três fatores chamados de "defeitos do poder total", que fazem que o mesmo não possa ser implementado plenamente: i) o poder dos agentes não é baseado na autoridade, o que significa que a população prisional não sente necessariamente o "dever moral" de obedecer; ii) o uso da força é extremamente ineficiente para assegurar a obediência, e de nenhuma maneira pode ser considerada como uma forma de manter uma rotina diária em funcionamento; e iii) o sistema de recompensas e punições que os funcionários têm para moldar o comportamento da população prisional não funciona como tal, uma vez que nem as sanções, nem as recompensas tornam a situação dos destinatários claramente diferente da do resto do detentos.

Outros autores, como Salle e Chantraine (2009) utilizam os termos de “tolerância seletiva” e de “infra-penalidade” no tratamento dos ilegalismos dentro da prisão, se referendo à não aplicação indiscriminada das regras escritas. Segundo eles, o imperativo securitário da prisão subordina a cotidianidade dentro da instituição ao mandato de “produção da ordem”. Nesse sentido, os agentes penitenciários devem negociar com os detentos a aplicação da norma, com a finalidade de minimizar a desordem. Assim, este “equilíbrio instável” vem dado por uma dupla necessidade. Por um lado, a dos agentes, que devem desenvolver a sua tarefa, e tentam minimizar os problemas através da tolerância informal de determinados ilegalismos. Por outro lado, a dos detentos, que procuram melhorar suas condições de vida se organizando a partir das falhas do regulamento, através de um “*continuum entre clandestinidade e tolerância*”, estabelecido face a face com os agentes (Salle e Chantraine, 2009). Na perspectiva dos autores, este sistema de aplicação seletiva da normativa, e em permanente

reconfiguração, constitui uma ferramenta para assegurar a cooperação e a pacificação das relações entre detentos e agentes⁴.

Assim, além da função última que as autoridades atribuem à prisão em termos "ideais" – onde hoje em dia continuam ocupando lugares centrais as ideais de reabilitação e ressocialização - a literatura mostra que, em termos práticos, a tarefa principal dos agentes penitenciários consiste, nem mais nem menos, que em "manter a ordem" (Sykes, 1958; Gilbert, 1997; Liebling, 2011). O interessante é que essa meta é comum aos agentes e à população carcerária, uma vez que ambos os grupos devem estabelecer relações flexíveis e baseadas na cooperação, visando evitar os conflitos, no âmbito da convivência forçada.

No entanto, “a manutenção da ordem” constitui um mandato caracterizado pela sua vagueza, fluidez e imprevisibilidade, e, por tanto, resulta impossível dispor de uma guia ou regulamento que estabeleça com precisão e de modo antecipado, como executar o ofício (Monjardet, 1996), acrescentando ainda mais o poder discricional dos agentes. Assim, essa falta de objetivos claros, e a conseguinte inexistência de um manual compreensivo, se constituem como obstáculos evidentes para a avaliação do desempenho dos funcionários.

Ao mesmo tempo, este caráter “não produtivo” da atividade dos agentes penitenciários, como o chamou Taets-Silva (2012) tem a ver com as dificuldades percebidas por estes para reconhecer fontes específicas de gratificação na tarefa: *“Se o guarda e a guarda estão no presídio para garantir a vigilância, qual é o produto final de seu trabalho? Garantir que os presos não fujam, que não haja rebelião, etc. A atividade do guarda não é marcada por um produto final”* (Taets-Silva, 2012, p. 64). Nesse sentido, e devido justamente à indefinição das metas do sistema prisional e a dificuldade para medir seu sucesso, é que frequentemente os agentes priorizam a sua possibilidade de cuidar do urgente (“de apagar incêndios”) frente à consecução de resultados de longo prazo (Taets-Silva, 2012).

Assim, Araújo retomando a Lipsky afirma que grande parte da discricionariedade do exercício do poder dos burocratas da linha de frente tem a ver com a sua capacidade para *“...determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos benefícios ou sanções planejadas por suas organizações estatais”* (Araújo, 2014, p. 49). No entanto, esta dose de poder discricional não radica apenas em decisões individuais dos agentes, mas também em razões

⁴ Este fato já tem sido identificado também no funcionamento das prisões brasileiras por Sabiani (2012): *“Há fragmentos de um determinado tipo de conduta que devem se moldar continuamente em relação ao comportamento do convívio intramuros, oscilando entre práticas que ora correspondem às regras e leis impostas pelo Estado e pela unidade prisional e ora não correspondem, mantendo, assim, um comportamento ambíguo que transita entre a legalidade/formalidade e a ilegalidade/informalidade, como observado por Barbosa (2005). Este tipo de comportamento torna-se necessário para que a cadeia não caia”*. (Sabiani, 2012, p. 46).

estruturais, que têm a ver, entre outras coisas, com o caráter contraditório e a quantidade de demandas institucionais às quais estão submetidos os funcionários. Nesse sentido, vários autores indicam que o caráter distintivo do trabalho nas prisões é o fato de harmonizar "o bem-estar e a disciplina" ou os "cuidados e o poder" (Liebling, 2011; Taets-Silva, 2012). Assim, as tensões decorrentes do conflito entre a manutenção da autoridade, disciplina e controle, por um lado, e por outro, fornecer de apoio e cuidados aos prisioneiros, é uma característica inerente do papel dos agentes penitenciários, estabelecendo-se como um "dilema permanente" de seu papel ocupacional (Liebling, 2011).

Esta dimensão do trabalho prisional, que exige simultaneamente manter boas relações com os prisioneiros e o exercício de tarefas de custódia, não só leva a conflitos entre os próprios funcionários que denotam vários "estilos" de exercício do poder, mas também com a população carcerária, que muitas vezes não compreende esta dupla função (Crewe, 2011).

Vinculado a este "mandato duplo", resulta interessante analisar como a mesma tensão existente nas interpretações dos intentos de estreitamento das relações entre a polícia e a comunidade, pode se aplicar também ao caso dos agentes penitenciários. Assim, enquanto alguns autores interpretam estes estreitamentos como uma condição necessária para a democratização da instituição policial, outros os compreendem como um passo para o desenvolvimento da corrupção (Debert, 2012). Referido ao âmbito prisional, Crewe (2011) observa que nos últimos anos tem havido uma passagem de formas mais duras e evidentes de exercício do poder, para formas mais sutis. O autor enfatiza especialmente o poder psicológico dos agentes penitenciários sobre as expectativas e frustrações dos prisioneiros, exercido através da gestão técnica. Este "soft-power"⁵ é um componente central do "neopaternalismo" que caracteriza o novo modelo penitenciário, e precede ao poder duro, exercido através de coerção e das ordens diretas. Enquanto esta mudança pode trazer consequências claramente positivas no que diz respeito à garantia dos direitos humanos da população reclusa, o autor entende que a necessidade de estabelecer um bom relacionamento entre os prisioneiros e os agentes por razões meramente instrumentais, pode ser contraproducente no contexto dessas razões não normativas.

2. Os agentes e o trabalho penitenciário

A continuação se apresentam alguns emergentes de uma série de encontros desenvolvidos por uma equipe de pesquisadores da Universidade da República (Uruguai) com

⁵ Vinculado ao "poder da caneta" do que fala Castro e Silva (2008).

agentes penitenciários de um dos principais estabelecimentos prisionais do país⁶. Participaram destes encontros 16 operadores penitenciários⁷. Nestas reuniões, a equipe da Universidade apresentou uma série de estímulos aos participantes, com a intenção de promover o debate e a reflexão conjunta sobre diversos assuntos relativos ao rol dos agentes.

O que se apresenta a continuação tem a ver com três temas: i) as qualidades requeridas para o trabalho penitenciário; ii) a adequação da formação recebida às demandas impostas pelo rol; e iii) o vínculo entre o ideal “reabilitador” ou “ressocializador” e a tarefa concreta que eles desempenham no dia a dia. Se procurará resgatar, a partir destes assuntos, elementos que ilustrem a discussão sobre o poder discricionário e a tomada de decisões pelos burocratas da “linha de frente”, desenvolvida anteriormente.

2.a. Qualidades requeridas para o trabalho penitenciário

O primeiro interesse foi saber quais são na visão dos próprios agentes penitenciários, as habilidades requeridas para o trabalho nas prisões. A primeira habilidade sublinhada por eles foi a capacidade de “*observação*”, vinculada também ao “*desenvolvimento dos sentidos*”. Ambas as qualidades foram relacionadas ao âmbito da segurança, e foram consideradas particularmente úteis em tanto competências necessárias para prevenir ou evitar situações percebidas como “arriscadas”. A ideia básica por trás destas habilidades é que, através do relacionamento cotidiano com a população privada de liberdade, os agentes conseguirão observar e perceber rapidamente as mudanças no “ambiente”, as situações fora do normal, ou os problemas entre os detentos. Nesse sentido, estas habilidades se vinculam com a ideia de “estar alerta”.

A segunda habilidade destacada pelos funcionários foi a “*capacidade de escuta*”. A partir desta habilidade, se visualiza claramente a tensão existente entre os dois mandatos principais da tarefa penitenciária: a vigilância, por um lado, e os cuidados pelo outro. Em primer lugar, a capacidade de escuta se associa a uma preocupação pelas necessidades da população reclusa. Segundo os agentes, quando os detentos se mostram deprimidos, desmotivados, ou sem vontade de continuar com a rotina, a capacidade de escuta é percebida como um elemento fundamental para conseguir aumentar a motivação e a autoestima, e retomar a participação em diversas atividades que se desenvolvem no estabelecimento. No

⁶ Esta linha de pesquisa foi desenvolvida dentro de um Espaço de Formação Integral (EFI) produto do trabalho conjunto entre a Faculdade de Agronomia, a Escola de Nutrição, a Faculdade de Ciências Sociais e o Programa Integral Metropolitano da Universidade da República, Uruguai.

⁷ Cabe sublinhar que no Uruguai se denomina “operadores penitenciários” a um novo tipo de funcionário encarregado do trabalho dentro dos estabelecimentos, que vem a substituir aos policiais que trabalham como guardas nos presídios.

entanto, rapidamente essa capacidade de escuta é associada ao âmbito da segurança, e, em particular, à prevenção de incidentes. Isso não implica que não exista um interesse genuíno na situação dos detentos, mas a reação dos agentes vai além do mesmo. Segundo uma agente: *“Muitas vezes uma questão pequena para eles é algo muito grande, e pode acabar num problema. Se você sabe escutar, às vezes eles estão nervosos e você pode evitar muitos problemas”*. Nesse sentido, a escuta se apresenta como uma ferramenta para a prevenção de conflitos. Esta tensão entre a capacidade de empatia, de estabelecer relações de confiança com a população reclusa, e, ao mesmo tempo, estar alerta e vigilante para manter sempre o controle das situações, se vincula ao seguinte grupo de habilidades destacadas pelos participantes dos encontros: discernimento, senso comum e raciocínio.

Todas estas habilidades fazem referência à heterogeneidade de situações que os funcionários devem enfrentar e resolver no dia a dia. Nesse sentido, se bem a normativa é compreendida como uma guia para orientar as ações, frequentemente não é suficientemente ampla ou exaustiva para indicar como proceder diante de cada caso. Assim, a experiência é apresentada como uma ferramenta que ajuda a conhecer com profundidade aos detentos e permite interpretar melhor cada evento: *“saber até onde posso chegar, o que devo fazer. Escutar à pessoa mas já pensando como devo agir. A experiência te ajuda a conhecer às pessoas e saber se ela quer te enganar ou não”*.

Além das situações da vida cotidiana, onde frequentemente não existe uma normativa clara sobre como proceder, também há casos onde as regras estão disponíveis, mas os agentes consideram que aplica-las de modo estrito poderia implicar mais uma ameaça que um benefício. Assim, a “subutilização seletiva do poder”, tal como foi planteada por alguns autores acima, resulta uma habilidade extremamente apreciada entre os funcionários. Em palavras de um dos agentes: *“O senso comum é fundamental, além das normativas e procedimentos para determinadas situações. Tomando em conta a segurança e a integridade da pessoa, às vezes não aplicando a normativa se evitam problemas maiores”*.

Esta “tolerância seletiva dos ilegalismos” se traduz, geralmente, em “fazer vista grossa” diante de certas faltas leves cometidas pelos detentos, e particularmente, diante de comportamentos que - mesmo estando proibidos - os funcionários consideram que, longe de constituir uma “ameaça” para a segurança do estabelecimento, servem para distender, entreter, o distrair aos detentos. Evidentemente, estas decisões reportam certo grau de risco para os próprios agentes, na medida em que se as coisas não resultam do jeito esperado, eles estarão em falta: *“Você sempre deve estar consciente que quando você não se apega à normativa, está desamparado. As coisas podem rolar bem ou mal”*.

Se bem a “capacidade de discernimento” e o “senso comum” para saber quando aplicar a normativa e quando ser flexível com ela surgiu de um modo estendido nos participantes dos encontros, alguns deles se mostraram mais reticentes respeito do assunto. Para estes, esta flexibilização pode levar à infantilização da população, ao eximir aos detentos de se responsabilizar pelos seus atos: *“Muitas vezes infantilizamos aos detentos, não os fazemos responsáveis pelo que eles fazem, seja algo leve, grave ou gravíssimo”*.

Finalmente, a “*paciência*” e a “*tolerância*” foram sublinhadas como qualidades chave para o trato interpessoal. Assim, a tarefa é considerada como altamente demandante devido a vários motivos. Em primeiro lugar, pelos altos níveis de ansiedade que a própria situação de privação de liberdade gera na população reclusa. Isto faz que os internos estejam constantemente planteando necessidades que sentem como imediatas, apesar de que frequentemente não conseguem transmiti-las com clareza: *“Você sai da sua oficina e te chamam o tempo todo. Um cara pergunta pela saída transitória e acaba te falando dos filhos. Muitas vezes os detentos não sabem bem o que querem te perguntar, qual é a dúvida que precisam evacuar”*. Em segundo lugar, devido à amplitude e heterogeneidade de situações que devem resolver. Assim, o trabalho penitenciário – em tanto eixo da prisão como “instituição total” – implica lidar não com um aspecto ou âmbito da vida das pessoas, mas com a vida na sua globalidade. Nesse sentido, implica atender a uma grande diversidade de demandas, com distintos graus de complexidade: *“O agente tem que fazer um filtro entre o urgente, o importante e as bobagens”*. Finalmente, devido às próprias limitações do sistema penitenciário, e, em particular, a sua dificuldade de articulação com outros atores – por exemplo, com o sistema de justiça -, o que faz que os procedimentos não sejam claros e as coordenações tomem mais tempo do esperado: *“Muitas vezes você acaba resolvendo o mesmo problema vinte vezes, porque o aparato não funciona, porque há corrupção, pelos tempos burocráticos, etc.”*. Nesse sentido, a atenção das urgências frente à capacidade de refletir sobre as metas de longo prazo, aparece também aqui como um traço da atuação destes agentes.

2.b. Adequação da formação para a tarefa

O segundo assunto tratado foi a adequação da formação recebida pelos agentes em relação às habilidades que eles consideraram necessárias para o desenvolvimento da tarefa. Aqui resultou unânime a opinião de que a “verdadeira” aprendizagem foi feita através da prática, a partir do método de “ensaio e erro”. Em palavras de um dos participantes: *“A nossa escola foi ingressar e ter colegas com experiência que nos ensinaram como tínhamos que*

fazer as coisas. O colega polícia que nos recebeu e tinha a mente aberta foi quem nos ensinou”⁸.

A ideia de que para dominar o trabalho prisional é necessária - mais do que o treinamento teórico - experiência de trabalho dentro da prisão, está amplamente disseminada ao interior do sistema. Assim, os novos agentes são socializados por seus colegas com mais experiência nos processos, valores e atitudes hegemônicas no funcionamento da "organização informal", além do que "legalmente" está estipulado pela "organização formal" (Gilbert, 1997; Taets-Silva, 2012).

Assim, esta aparente "incapacidade" para codificar e transmitir o saber penitenciário teoricamente, pode ser interpretada como uma forma de manter o poder específico que têm os agentes penitenciários, e que é reforçada através do afastamento e fechamento respeito aos atores externos ao grupo. Mas, tal como afirma Taets-Silva, essa capacidade pode ser percebida ao mesmo tempo como uma ameaça à interna da própria instituição: *“Se esse saber vem da prática, quem trabalha há mais tempo tem mais poder. Com isso, as guardas mais velhas tornam-se uma ameaça para a administração penitenciária, que precisa se curvar ao conhecimento prático de tais mulheres e à sua capacidade de controle do cotidiano prisional, já que os próprios administradores não possuem esse conhecimento”* (Taets-Silva, 2012, p. 168). Este parágrafo da conta de uma contradição inerente ao papel dos burocratas de nível de rua: a instituição precisa deles para que as políticas se apliquem efetivamente, mas ao deixá-los agir, a organização perde o controle sobre eles.

2.c. As funções do encarceramento

O órgão encarregado de administrar e gerenciar o sistema penitenciário no Uruguai se denomina Instituto Nacional de Reabilitação (INR). No entanto, o conceito de reabilitação tem sido fortemente questionado não só desde a academia, mas também desde os próprios funcionários que trabalham à interna do sistema. Assim, ainda se discute fortemente seu significado, a possibilidade de que seja implementada, e os indicadores necessários para medi-la.

Questionados respeito a este conceito, surgiu nos participantes dos encontros uma forte crítica em relação à ideia mesma de reabilitação, no entendimento de que a maioria dos detentos nunca foi “habilitada” pela sociedade, e por tanto, não poderia ser “reabilitada”

⁸ Os agentes que participaram destes encontros formam parte da primeira geração de “operadores penitenciários” (civis) que ingressaram à função quando a mesma era ocupada integralmente por policiais. Nesse sentido, eles sublinham a diferença de seu ingresso no sistema respeito às gerações futuras, as quais puderam aprender com eles, e não simplesmente com os policiais.

através de prisão. Em segundo lugar, os agentes sublinharam o fato de que as diretivas respeito ao tipo de vínculo que se deve estabelecer entre os funcionários e os detentos varia fortemente em função das autoridades e os diferentes estabelecimentos. Nesse sentido, a possibilidade de estabelecer uma relação de empatia e confiança com os detentos é remarcada como uma condição necessária para que o processo “reabilitador” ou “ressocializador” possa ser iniciado. Assim, uma agente se pergunta: *“Como vou poder reabilitar se não posso rir com ele, se não tenho diálogo, sem poder me aproximar, sem ter a chance de conhecer a vida dessas pessoas?”*

Em relação aos indicadores para “medir” a reabilitação, não houve consenso. Enquanto alguns opinavam que se deveria medir através da diminuição da reincidência, outros entendem que ela deveria impactar na diminuição da violência intra-carcerária. Assim, ficou clara a heterogeneidade não apenas nos modos de medir se os objetivos estão sendo alcançados, mas também respeito a quais são, ou deveriam ser, tais objetivos. Devido justamente a estas limitações na definição institucional das funções do encarceramento, é que a maioria dos agentes acaba, como for dito anteriormente, privilegiando os pequenos logros cotidianos, frente às metas de longo prazo. Assim, quando foram consultados respeito às satisfações que eles obtêm do seu trabalho, a maioria coincidiu em que um bom dia na prisão é sinônimo de um dia tranquilo, quando não se têm grandes problemas, e se deixa o cárcere “ordenado” para o turno que entra de plantão. Assim, a “produção da ordem” aparece claramente como o objetivo cotidiano da tarefa dos funcionários, dando lugar aos processos de negociação e cooperação com os detentos, que já foram mencionados.

3. Reflexões finais: o vínculo com os “nativos” e os dilemas éticos no trabalho de campo

Para finalizar o artigo, gostaria de fazer uma breve reflexão respeito de alguns dilemas éticos que me surgem do trabalho com os agentes penitenciários.

Os dados apresentados anteriormente fazem parte de uma primeira aproximação exploratória que teve com funcionários carcerários. Os participantes destes encontros formam parte da primeira geração de “operadores penitenciários”, e contam com características bem particulares: são os primeiros civis em trabalhar neste rol; têm um nível educativo superior a media; e estão fortemente comprometidos com a reforma penitenciária que se está levando adiante no Uruguai.

No entanto, em termos gerais, os agentes penitenciários constituem um grupo que goza de pouca estima social. Seu trabalho está frequentemente associado na opinião pública aos

abusos do poder, à corrupção, e inclusive, à tortura. Nesse sentido, tanto os movimentos de direitos humanos quanto a academia, têm tido fortes dificuldades em abordá-los desde uma perspectiva empática, ou tentando compreender os seus valores e modos de ver o mundo.

Se bem estas dificuldades para estabelecer um vínculo de empatia com o outro se tornam mais evidentes quando os “nativos” não gozam, a priori, da “identificação com o ponto de vista” do pesquisador, esta limitação tem sido sublinhada como um traço inevitável da nossa abordagem do trabalho de campo, independentemente do grupo que se deseje pesquisar.

Assim, no seu texto “Ser afetado” (2005) Favret-Saada questiona fortemente as noções de “entendimento”, “empatia” e mesmo de “observação participante”, tão utilizadas nas ciências sociais. Em particular, a autora questiona as duas acepções do termo “empatia”. A primeira delas porque implica a distância: *“é justamente porque não se está no lugar do outro que se tenta representar ou imaginar o que seria estar lá, e quais “sensações, percepções e pensamentos” ter-se-ia então”* (Favret-Saada, 2005, p. 159). A segunda delas, se bem implica a “comunhão afetiva”, não explicita de que modo tal comunhão levaria a conhecer os afetos do outro: *“Afirmo, ao contrário, que ocupar tal lugar (...) não me informa nada sobre os afetos do outro; ocupar tal lugar afeta-me, quer dizer, mobiliza ou modifica meu próprio estoque de imagens, sem contudo instruir-me sobre aquele dos meus parceiros”* (Favret-Saada, 2005, p. 159). Assim, para a autora, é precisamente o fato de aceitar ser afetada pelas práticas dos nativos que habilita a estabelecer uma comunicação com eles. Nesse sentido, a autora resgata como elementos constitutivos da sua etnografia, precisamente àqueles que provêm da comunicação “involuntária e não intencional” com os nativos.

A perspectiva de Tello (2013) se diferencia da de Favret-Saada no sentido que a primeira reconhece a necessidade de procurar um equilíbrio entre o “distanciamento” e o “compromisso” com os nativos, retomando o binômio ético de Elías. De um jeito similar ao planteado por Tello (2013), considero que a habilidade de gerar “rapport” com os entrevistados resulta fundamental em termos instrumentais ou práticos, com a finalidade de “obter” informações “relevantes” para nossa pesquisa. Mas, ao igual que Tello, também eu, na minha pesquisa com agentes penitenciários, enfrentei e continuarei enfrentando, uma série de dilemas éticos que a autora refere principalmente a quando os coletivos que estamos pesquisando estão vinculados à violência, já seja exercendo-a, sofrendo-a, ou ambas.

No meu caso particular, a aproximação aos funcionários penitenciários se deu depois de alguns anos de pesquisar em estabelecimentos carcerários, estando desde sempre centrada a minha atenção na situação dos detentos. Até o momento em que comecei esta aproximação,

os agentes representavam, para mim, apenas um “meio” – que às vezes atuava facilitando e outras obstaculizando- a minha “chegada” aos detentos. Ao mesmo tempo, os funcionários constituíam também uma referência constante (geralmente fortemente questionada) no discurso da população carcerária. Assim, e mesmo que hoje me pareça óbvio que os agentes são – de modo análogo com os detentos – “produtos” assim como “produtores” da realidade carcerária, acho que o tempo que me tomou assumi-lo, da conta dos meus próprios prejuízos e dos dilemas que se me apresentavam – mesmo antes de começar o trabalho de campo – diante da eventualidade de “compreender” a quem se encontra numa posição de dominação dentro de uma relação de poder.

Diante desta situação, e unindo o sublinhado por Tello e por Favret-Saada, tal vez o mais adequado do ponto de vista ético, seja não pretender me pôr “no lugar de” – coisa que, por certo, não conseguirei jamais -, mas assumir do modo mais transparente possível o modo em que me afeta o contato com o “outro” e as consequências que traz escrever e publicar sobre certos coletivos. Neste sentido, acho que se bem os agentes penitenciários constituem um grupo pouco explorado pela literatura acadêmica, é necessário aprofundar nosso conhecimento acerca deles, já que conformam uma peça chave para compreender o modo em que as políticas penitenciárias são efetivamente aplicadas no dia a dia.

Bibliografia

- Araújo Filho, T.** (2014) “Burocratas do Nível de Rua: uma análise interacionista sobre a atuação dos burocratas na linha de frente do Estado”, em Áskesis v.3, nº1, pp. 45-57.
- Beetham, D.** (1974) Max weber and the Theory of Modern Politics. John Wiley & Sons.
- Bennett, J., B. Crewe e A. Wahidin** (2008) Understanding prison staff. Willan Publishing.
- Castro e Silva, A.** (2008) Nos Braços da Lei. O uso da violência negociada no interior das prisões. Rio de Janeiro, e+a.
- Crewe, B.** (2011) “Soft power in prison: Implications for staff-prisoner relationships, liberty and legitimacy”, em, European Journal of Criminology. Vol. 8, Nº 6.
- Debert, G.** (2012) “Polícia e delegacias”, em Antonio Carlos de Souza Lima (Coord.) Antropologia & direito. Temas antropológicos para estudos jurídicos. Nova Letra.
- Favret-Saada, J.** (2005) “Ser afetado”. In Cadernos de Campo, Nº13, pg. 155-161.
- Fischer, N. e Spire, A.** (2009) “L’État face aux illégalismes”, em Politix 2009/3 (nº 87), pg. 7-20.
- Geertz, C.** (1998) “O saber local: fatos e leis em uma perspectiva comparativa”, em O saber local: novos ensaios em antropologia interpretativa. Rio de Janeiro.

- Gilbert, M.** (1997) “The illusion of structure: a critique of the classical model of organization and the discretionary power of correctional officers”, em Criminal Justice Review, Vol. 22, Nº 1, pp. 49-64.
- Liebling, A.** (2011) “Distinctions and distinctiveness in the work of prison officers: Legitimacy and authority revisited”, em European Journal of Criminology. Vol. 8, Nº 6.
- Lipsky, M.** (1980) Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services.
- Monjardet, D.** (1996/2010) Lo que hace la policía. Sociología de la fuerza pública. Bs. As. Prometeo Libros.
- Oliveira, A.** (2012) “Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas”, em Revista de Administração Pública. 46(6): 1551-73.
- Sabaini, R.** (2012) Uma cidade entre presídios: ser agente penitenciário em Itirapina-SP. Dissertação de Mestrado. FFLCH, PPGAS.
- Salle, G. e Chantraine, G.** (2009) “Le droit emprisonné? Sociologie des usages sociaux du droit en prison”, em Politix 3 (nº 87), pp. 93-117.
- Soares, L. E.** (2012) “Segurança pública: uma abordagem antropológica (repleta de valores e opiniões)”, em Antonio Carlos de Souza Lima (Coord.) Antropologia & direito. Temas antropológicos para estudos jurídicos. Nova Letra.
- Sykes, G.** (1958) The society of captives: a study of a maximum security prison.
- Taets-Silva, A.** (2012) Abrindo e fechando celas: narrativas, experiências e identidades de agentes de segurança penitenciária femininas. Dissertação de Mestrado. FFLCH, PPGAS.
- Tello, M.** (2013) “Ética y antropología de la violencia”, em Sarti, C. e Duarte, L. (Orgs.) Antropologia e ética: desafios para a regulamentação. Brasília-DF:ABA.
- Weber, M.** (1922/2004) Economia e Sociedade. Fundamentos da sociologia compreensiva. Vol II. UNB Editora. Imprensa Oficial, São Paulo.