



# Governança criminal na linha de frente: um estudo exploratório da discricionariedade dos policiais penais nas prisões brasileiras

*Criminal governance on the frontline: an exploratory study of the discretionary of penal police officers in brazilian prisons*

**Marcella Nery**  

marcellaneryp@gmail.com

Fundação Getúlio Vargas - FGV

**Muriel Akkerman**  

muriel.akkerman.aronis@gmail.com

Fundação Getúlio Vargas - FGV

**Amanda Lagreca**  

amandalgcardoso13@gmail.com

Fundação Getúlio Vargas - FGV

Fórum Brasileiro de Segurança Pública - FBSP

 10.52521/21-10603

## FLUXO DA SUBMISSÃO

Submissão do trabalho: 30/04/2023

Aprovação do trabalho: 25/10/2023

Publicação do trabalho: 15/12/2023

## Resumo

Este estudo investiga as interações entre a discricionariedade exercida pelos burocratas de nível de rua e os diferentes regimes de *accountability* identificadas nos sistemas prisionais. Localizados na linha de frente dos serviços públicos, esses burocratas estão inseridos em redes múltiplas de relacionamentos, em contextos de múltipla *accountability* e de governança multinível. Com base em uma pesquisa qualitativa aprofundada, este estudo exploratório concentra-se nas tensões que surgem das organizações criminosas no contexto prisional brasileiro. A partir de 10 entrevistas formais com policiais penais do estado de São Paulo, foram identificados dilemas que surgem no cotidiano de trabalho desses profissionais. Atravessados pela existência de uma governança criminal, o contexto profissional desses trabalhadores é imbricado por múltiplas responsabilidades às quais esses profissionais respondem. Este estudo contribui para a literatura existente ao explorar empiricamente como a governança criminal, entre outras formas de governança, interage com o espaço de discricionariedade dos trabalhadores da linha de frente no desempenho de suas funções.

## Palavras-chave

Burocracia de nível de rua. *Accountability*. Governança criminal.

## Abstract

Street-level Bureaucrats work in a web of multiple relationships in the context of multiple responsibilities and multi-level governance. This study investigates the interactions between frontline discretion and accountability regime frameworks in prison systems. Building on in-depth qualitative research, this exploratory study focuses on the tensions that arise from criminal organizations within the prison context in Brazil. Drawing on 10 formal interviews with prison officers from São Paulo, this study identified the dilemmas experienced by these bureaucrats driven by criminal gang interests and how these dilemmas interact with the multiple accountabilities to which these professionals respond. This study contributes to the existing literature by theorizing how criminal governance constrains the discretion of frontline workers while performing their jobs.

## Keywords

Street-level workers. *Accountability*. Criminal Governance.

## Introdução

Os burocratas de nível de rua (BNRs) são funcionários públicos que interagem com os cidadãos para implementar políticas públicas (LIPSKY, 1980). Estudos exploram duas características principais de seu dia a dia de trabalho: um alto grau de discricionariedade e relativa autonomia organizacional (LOTTA, 2012; MAYNARD-MOODY; MUSHE-NO, 2022; MØLLER, 2016). A literatura que aborda a interação desses trabalhadores com a discricionariedade apresenta os dilemas por eles enfrentados: são pressionados simultaneamente por conflitos de políticas, padrões profissionais, metas organizacionais, gestão e exigências do público com o qual interagem (HILL; HUPE, 2007).

As condições de trabalho e as identidades profissionais desses trabalhadores da linha de frente torna difícil controlá-los (LIPSKY, 1980). O exercício da discricionariedade é intrínseco à natureza do trabalho do nível da rua, estando sujeito a mecanismos de controle burocrático (MEYERS; VORSANGER, 2010; MAYNARD-MOODY, MUSHENO, 2022). Na tentativa de moldar e controlar as organizações públicas e seus policiais, as redes de *accountability* surgem como uma função indispensável à democracia (O'DONNELL, 1991) e podem ser definidas como “uma relação social na qual um ator se sente na obrigação de explicar e justificar sua conduta para algum outro significativo” (BOVENS, tradução própria, 1998, p.172).

Diferentes formas de *accountability* se materializam em várias maneiras, dependendo do contexto organizacional da linha de frente. A literatura identifica cinco formas de *accountability* – organizacional, profissional, política, legal e administrativa – e aponta a necessidade de entendê-las juntamente com o conceito de governança (MEIJER; BOVENS, 2005). Governança implica um desenho institucional e uma dimensão gerencial; portanto, refere-se à interação dos regimes de *accountability* com os processos de tomada de decisão e gestão (HILL; HUPE, 2007).

Por meio de uma revisão sistemática da literatura, Chang e Brewer (2022) apontaram para a necessidade de os estudos sobre a burocracia do nível da rua de incorporar uma perspectiva de governança, com ênfase em redes de implementação. Trata-se de uma lacuna de estudos que buscam compreender as formas de *accountability* que recaem sobre os BNRs, em conjunto com a sua atuação discricionária (CHANG; BREWER, 2022). Aspectos importantes em relação à performance desses policiais podem ser ocultados diante de regimes de *accountability* (BRODKIN, 2014), especialmente quando seus mecanismos podem estar imbricados com outras práticas não formais, como no caso da governança criminal, dimensão intrigante justamente em razão da sobreposição com a governança estatal (LESSING; MONTEIRO; MISSE, 2022).

A governança criminal, ou a “imposição de regras ou restrição de comportamen-

to por uma organização criminosa”, inclui “governança sobre membros, atores criminosos não membros e civis não criminosos” (LESSING, tradução própria, 2021, p. 3). Seus mecanismos se capilarizam estabelecendo uma relação simbiótica com o Estado (LESSING; WILLIS, 2019) em contextos em que este é de difícil acesso, ou não tem força para a aplicação da lei (LESSING, 2021). Estudos que inserem essa dimensão concentram-se em mecanismos de controle e contenção das organizações criminosas. No entanto, há uma lacuna teórica em relação à concepção dessas organizações como potenciais mecanismos de *accountability* dentro do contexto de governança multinível, no qual os burocratas estão inseridos.

Como já é sabido, não é possível compreender a governança estatal sem entender a governança criminal (LESSING, 2021). Portanto, este estudo objetiva analisar como a governança criminal é entendida dentro do sistema de *accountability* pública pelos BNRs, e como essa governança restringe a discricionariedade dos trabalhadores da linha de frente no desempenho de suas funções.

O caso empírico das prisões no Brasil, um país com altos níveis de controle das instituições pelo crime organizado (ADORNO; MUNIZ, 2022), parece contribuir para explorar a limitada compreensão da maneira como as regras formais, informais e fatores de execução interagem para influenciar o funcionamento geral da estrutura institucional (NORTH, 2009). Para tanto, foram realizadas dez entrevistas com policiais penais de São Paulo. Após a codificação dos dados, os resultados indicam que as facções exercem poder sobre os burocratas, o que afeta e restringe a discricionariedade desses profissionais e, conseqüentemente, a entrega do serviço nas prisões brasileiras.

Este estudo exploratório começa examinando os quadros teóricos dos regimes de *accountability* e de governança criminal. Essa discussão será seguida por uma seção que descreve o contexto empírico do estudo e a sua metodologia. Em seguida, serão apresentados os resultados e as discussões preliminares sobre como o controle de facções está ligado aos mecanismos de *accountability* aos quais os BNRs estão submetidos. Por fim, serão apresentadas conclusões preliminares do estudo.

Com base em um desenho de pesquisa qualitativo com policiais penais, este estudo está interessado na seguinte pergunta de pesquisa: **como os dilemas dos burocratas da linha de frente interagem com as múltiplas formas de *accountability* e de que forma a ação criminal restringe a discricionariedade desses burocratas no desempenho de seu trabalho?** Para responder a essa pergunta, o presente estudo exploratório se concentra nas tensões produzidas pelas organizações criminosas que surgem no contexto de múltipla *accountability* e governança multinível dentro das prisões. Em que medida e de que forma os policiais penais respondem a essas tensões no limite da legalidade?

## Estrutura de regimes de accountability: contexto prisional

Os estudos sobre as organizações do nível de rua partem da “abordagem de instituições habitadas”, que concebe as instituições como “não categorias inertes de significado; ao contrário, elas são povoadas por pessoas cujas interações sociais impregnam as instituições com força e significado locais” (HALLETT; VENTRESCA, tradução própria, 2006, p. 213). Os BNRs compõem as organizações da linha de frente e têm discricionariedade para distribuir benefícios e para alocar sanções públicas (LIPSKY, 2010).

O controle democrático dos trabalhadores do nível da rua tornou-se uma preocupação constante para a administração pública (MEYERS; VORSANGER, 2010). A estrutura dos regimes de *accountability* pressupõe três fontes de *accountability* pública para os trabalhadores da linha de frente nas escalas de ações sistêmicas, organizacionais e individuais: público-administrativa, profissional e participativa (HILL; HUPE, 2007). A primeira é a *accountability* relacionada às regras legais, à união de mecanismos políticos, jurídicos e da Nova Gestão Pública. A segunda diz respeito ao cotidiano de trabalho, uma vez que os profissionais do nível de rua estão sujeitos ao controle de seus pares, praticando uma espécie de autogestão coletiva (HILL; HUPE, 2007). A última, a participativa, sugere que os contatos interindividuais também são formas de *accountability*, na medida em que é nas interações entre usuários das políticas e burocratas que se materializam outras formas de *accountability* (HILL; HUPE, 2007).

A literatura sobre *accountability* aponta para a necessidade de entender os seus aspectos juntamente com o conceito de governança (MEIJER; BOVENS, 2005). O processo político consiste em uma série de grupos de atividades praticadas por diferentes atores, que podem ser entendidas nos termos de governança. Os BNRs devem ser compreendidos como uma camada de profissionais influenciados pela governança multidimensional em uma variedade de circunstâncias, podendo afetá-los de cima para baixo, de baixo para cima e lateralmente (HILL; HUPE, 2007). Portanto, a implementação da política se apresenta como um problema complexo (HILL; HUPE, 2003) na medida em que as formas de *accountability* apresentadas no processo estão inseridas em uma governança multinível (HILL; HUPE, 2007).

A literatura que aborda a interação dos BNRs com os conflitos simultâneos por eles enfrentados pressupõe que as múltiplas formas de *accountability* aumentam os dilemas vivenciados por esses profissionais. Como as organizações são permeáveis e mutáveis, as formas de pressão a que esses profissionais estão sujeitos também se transformam (HILL; HUPE, 2007). Em consonância com o conceito de mudanças constantes e a natureza organizacional distinta, estudos revelam que os BNRs podem estar sujeitos a outras formas de *accountability*, para além daquelas já elencadas. Thomann et al. (2018)

sugerem que os mecanismos de mercado implicam um quarto tipo de *accountability* ao identificar que os usuários das políticas e partes interessadas também exigem dos BNRs mesmo em contextos de organizações híbridas.

O exemplo da *accountability* orientada para o mercado refere-se a uma área de pesquisa sobre organizações híbridas; o estudo empírico deste artigo refere-se a uma situação em que as organizações são atravessadas por outro fator: interesses de organizações criminosas. Ele estuda a interação entre a tomada de decisão discricionária e profissional em um ambiente prisional composto pelo poder e pelos interesses das facções na maneira como ocorre a implementação do serviço.

Quando se trata de instituições fechadas, como prisões e centros de detenção, as sociedades democráticas estão cercadas de desafios de *accountability* (HARDING, 2007). Nesses contextos, as relações entre a polícia e os cidadãos enfrentam uma falta de confiança de ambos os lados ou reforçam estruturas de *accountability* deficientes (CABRAL; LAZZARINI, 2015). Nos últimos anos, o sistema penitenciário tem adotado cada vez mais uma abordagem de *accountability* focada em eficiência e indicadores, principalmente por meio da implementação de técnicas da Nova Gestão Pública (RYAN; SIM, 2007).

Estudos acadêmicos (BENNETT, 2007) e os consultores de políticas (CHIN et al., 2010) defendem a eficácia dos sistemas de *accountability* público-administrativos, como medição de desempenho, na manutenção da ordem no contexto prisional. Outros afirmam que eles são inadequados por causa de suas configurações morais únicas (WILSON, 1995; GODFREY, 1996). Quando inseridos em sistemas de medição de desempenho, os trabalhadores da linha de frente podem se sentir mais controlados em termos hierárquicos (HILL; HUPE, 2007), mas, em termos empíricos, isso não é necessariamente verificado. Embora a medição de desempenho tente regular as ações dos BNRs (BEHN, 2003), os mecanismos da Nova Gestão Pública levantam questões importantes sobre a natureza da *accountability* dentro das prisões: quem está suscetível a ela e quais os critérios usados para a sua definição? (COYLE, 2007).

Os mecanismos de *accountability* geralmente entram em vigor somente após a ocorrência de uma crise e de um dano já ter sido infligido, mas são cruciais, apesar de suas limitações (JEWKES, 2007). Por exemplo, em 1992, 111 detentos foram mortos por uma operação da polícia militar em um episódio conhecido como o “Massacre do Carandiru”, que representou um marco simbólico na história do sistema penal brasileiro. Como resultado, algumas forças fora dos muros da prisão começaram a aparecer (DIAS; SALLA, 2013), assim como as forças internas. No período após o massacre, as facções de presos passaram por um processo de expansão e profissionalização.

A mídia e as organizações internacionais foram importantes formas de pressão

por melhores condições no sistema, e os próprios presos começaram a se organizar. Além de nascerem e serem moldadas pelo Estado, ou pela falta dele, as facções não apenas se opõem ao poder estatal, mas também o complementam (LESSING, 2021). Além de manter o controle e a ordem, as organizações de base prisional desempenham um papel importante no fornecimento de bens e serviços básicos aos presos e a suas famílias (DIAS & SALLA, 2013). As facções dentro das unidades prisionais são verificadas em todo o território brasileiro (ADORNO; MUNIZ, 2022).

Entre as várias formas de *accountability* que coexistem no sistema prisional, interagindo com os policiais penais e controlando-os, as facções agem restringindo esse trabalho de alguma forma. Como exploraremos empiricamente, a compreensão da governança criminal parece essencial para discutir as respostas de governança no contexto prisional. Não pretendemos entrar na discussão sobre a dinâmica de poder das facções prisionais nas prisões (ADORNO; SALLA, 2007; DARKE, 2013; ADORNO; DIAS, 2016; WILLIS, 2009; FELTRAN, 2010), mas, assumindo que elas existam, tentamos entender como os funcionários da linha de frente sentem que respondem por elas.

Aqui, juntamente com o regime tradicional de *accountability* pública, exploramos as facções. No contexto prisional, assim como em outras organizações, os policiais penais estão inseridos em um contexto de *accountability* que é essencialmente múltiplo. Como veremos a seguir, quando expandimos a estrutura dos regimes de *accountability* para considerar outros mecanismos na implementação da política prisional, podemos captar os dilemas vivenciados pelos policiais penais e identificar as respostas de governança adequadas, como aquelas de governança criminal. Como já foi dito, não é mais possível compreender a governança estatal sem entender a governança criminal. Nosso objetivo é examinar como a governança criminal afeta a discricionariedade dos funcionários da linha de frente na execução de suas tarefas e como os BNRs a conceituam dentro do sistema de *accountability* pública.

## **Contexto: policiais penais enquanto burocratas de nível de rua**

Para entender melhor como os BNR se sentem responsáveis em seu trabalho, este artigo se concentra no sistema prisional do estado de São Paulo, Brasil. O país tem a terceira maior população carcerária do mundo, atrás apenas dos Estados Unidos e da China. A grande maioria das pessoas presas no Brasil vive em condições inseguras e insalubres. As prisões estão superlotadas, com uma taxa média de ocupação entre 1,5 e 2 vezes a sua capacidade. Em 2021, mais de 800 mil pessoas estavam sob custódia do Estado, sendo que em São Paulo, estado com o maior número de pessoas privadas de liberdade do país, cerca de 200 mil estavam presas (BRASIL, 2022).

Os policiais penais desempenham um papel crucial na linha de frente da implementação da política penitenciária. Embora as atividades e as responsabilidades desses profissionais sejam regulamentadas de maneira diversificada pelas administrações penitenciárias estaduais, há consenso de que eles desempenham funções essenciais na custódia dos detentos e na manutenção das unidades prisionais, de acordo com a Lei de Execução Penal. Essas funções frequentemente se entrelaçam, gerando dilemas em seu cotidiano de trabalho (NASCIMENTO, 2018). Como resultado, suas responsabilidades na implementação abrangem a execução das penas, a supervisão do cumprimento de penas e medidas alternativas, a segurança e a ressocialização da população carcerária.

Em relação ao número de profissionais, há 92 mil policiais penais no Brasil, dos quais 18 mil trabalham no estado de São Paulo. O financiamento público escasso combinado às altas taxas de encarceramento produzem ineficiências estruturais, complexificadas pela governança compartilhada do sistema prisional do país, que divide suas atribuições entre autoridades estaduais com diferentes capacidades de gestão e um departamento federal. A falta de transparência e de informações confiáveis também é uma característica central da governança prisional de um país.

Na segunda metade da década de 1990, o Primeiro Comando da Capital (PCC), uma organização criminosa nascida no sistema prisional no Brasil, ganhou o controle de quase todo o sistema prisional de São Paulo, permitindo aos chefes da organização supervisionar as ações ilícitas que ocorriam dentro e fora das prisões (DIAS; SALLA, 2013). Desde o início de 2010, o PCC expandiu sua presença e o controle de regiões no Paraguai e em outros países vizinhos da América Latina (MANSO; DIAS, 2018, p. 46). Com hierarquias e códigos de conduta rígidos, o PCC está capilarizado em 90% do sistema prisional paulista (MANSO; DIAS, 2018). O PCC participa da gestão das unidades prisionais (direta ou indiretamente), atuando como um tribunal regulador das interações sociais dentro do presídio, assumindo o papel de mediador e fazendo julgamentos em diversos tipos de disputas (DIAS; SALLA, 2013).

A manutenção da ordem e da disciplina dentro das unidades prisionais é uma tarefa prevista pelos policiais penais, que devem fazer cumprir a Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984), instrumento normativo de *accountability* pela política penitenciária. Contudo, conforme apresentado empiricamente neste artigo, a manutenção da ordem também é afetada por outras formas de *accountability*.

## Metodologia e métodos

A pesquisa proposta se baseia em uma metodologia qualitativa (CRESWELL, 2003) que utiliza entrevistas como técnica de coleta de dados, empregando a codifica-

ção temática (BRAUN; CLARKE, 2006). Adotamos uma abordagem abductiva (DUBOIS; GADDE, 2002), desenvolvendo um roteiro semiestruturado que foi aprimorado à medida que as entrevistas eram realizadas.

A literatura de implementação tem concentrado a análise sobre a discricionariedade de burocratas nas políticas sociais e trabalhistas (MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2003; LOTTA, 2012). Considerar os policiais penais como atores na “linha de frente” na implementação de políticas penitenciárias e compreender que a observação do ambiente de trabalho e das relações entre os policiais penais importa são cruciais para entender a prestação de serviços públicos nas prisões (NASCIMENTO, 2022; SHANNON; PAGE, 2014). Neste artigo, analisamos as ações dos policiais penais com as lentes do arcabouço teórico da literatura de burocracia de nível de rua (LIEBLING, 2000; SHANNON; PAGE, 2014).

Como pontos de partida, a pesquisa se baseia em *frameworks* conceituais focados em compreender os mecanismos ou os atores que controlam o trabalho dos policiais penais. São eles: medidores de performance (RAAPHORST, no prelo); dilemas produzidos em práticas diárias (LIPSKY, 2010); regimes de *accountability* (HILL; HUPE, 2007). Apesar de a literatura apresentar percepções sobre os mecanismos que estão inseridos na *accountability* do sistema prisional, este estudo tem como objetivo investigar, de forma abductiva (DUBOIS; GADDE, 2002), a quais formas de *accountability* os burocratas da linha de frente dessas organizações se sentem submetidos.

Como os policiais penais trabalham em instituições fechadas ao acesso público, foram usadas redes pessoais das pesquisadoras para alcançá-los, além de contatos estabelecidos com base no site do sindicato estadual. Por meio de entrevistas semiestruturadas, o estudo buscou analisar as atitudes e as experiências contextualizadas destes burocratas (MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2003). As perguntas foram agrupadas em três temas: tarefas diárias e identidade profissional, desempenho no trabalho e o impacto dos sistemas de medição de desempenho nas atividades. Antes de cada entrevista, o consentimento verbal foi obtido e registrado. A maioria das entrevistas foi realizada on-line fora do horário de trabalho. Dez entrevistas com homens e mulheres foram realizadas entre fevereiro e março de 2022. No entanto, para manter a confidencialidade das citações usadas neste artigo, considerando o número limitado de entrevistados, optamos por nos referir a todos os participantes com pronomes masculinos.

## ***Análise de dados***

A análise temática de dados foi realizada com objetivo de identificar padrões ou temas por meio de um processo de codificação. Esse processo é iterativo e envolve a movimentação constante entre códigos, temas e transcrições para garantir que os temas

sejam internamente consistentes e externamente diversos (BRAUN; CLARKE, 2006).

As entrevistas foram gravadas e importadas como arquivos de áudio para o ATLAS.ti, um software de análise de dados qualitativos. Todas as entrevistas foram transcritas literalmente. Seguindo as etapas do processo de codificação descrito por Braun e Clarke (2006), descrevemos a seguir o método usado no processo. A primeira etapa foi transcrever e traduzir as entrevistas de forma indutiva, aproximando-se do significado do que foi dito. Na segunda etapa, buscaram-se padrões por meio da leitura de todas as transcrições, o que proporcionou familiaridade com os dados coletados. Os trechos foram, então, agrupados em temas potencialmente mais amplos e abrangentes, que é um momento de codificação aberta. Nessa etapa, os códigos foram revisados, reorganizados e descritos, e surgiram novos códigos e subcódigos, já em contato com possíveis referências teóricas. Por fim, os temas foram nomeados, sistematizados e conectados à estrutura teórica.

## Resultados

Há muita literatura acadêmica sobre as várias formas de *accountability* e seu impacto sobre os BNRs (THOMANN et al. 2017; MUTEREKO, 2013; HILL; HUPE, 2007). Os resultados ilustram as diferentes maneiras pelas quais a tomada de decisão no nível de rua é afetada por organizações criminosas. Os trechos a seguir podem contribuir para uma teoria geral sobre o papel das organizações criminais na tomada de decisões em nível de rua.

### *Dialogar com os presos, uma nova habilidade, um dicionário próprio*

Em algumas situações, os policiais penais desenvolvem habilidades não previstas para entender a dinâmica dos presos e garantir não só a execução do serviço, mas também a integridade física individual. Na prática, um dos entrevistados diferencia a atuação de policiais penais de outras categorias policiais justificando a diferença pela capacidade de argumentação necessária ao trabalho cotidiano: “o que nos diferencia dos outros policiais, nossa *expertise* é justamente verbalizar e dialogar com alguém que cometeu um crime” (E9). Em geral, o conhecimento da dinâmica prisional é considerado uma forma de se manter vivo dentro do sistema: “no ambiente de segurança pública em geral, uma pessoa que não tem conhecimento nenhum não vai durar muito tempo, daqui a pouco vai aparecer na TV, (haverá casos de) tortura, morte (E9)”.

De forma similar, a organização criminal reconhece que essa é uma condição necessária para a manutenção da ordem dentro da prisão, já que as habilidades de ne-

gociação são esperadas de todos os membros do grupo (Biondi, 2010). O trecho a seguir destaca a importância das habilidades de comunicação para entender o que está sendo comunicado entre os presos:

Um bom policial penal ele tem que ser uma pessoa que saiba verbalizar. No primeiro momento, antes de verbalizar ele tem que saber ouvir, discernir para poder verbalizar porque eu já vi muitos problemas em meio a uma unidade prisional devido à verbalização e se tem uma coisa que acontece com o policial com o passar dos anos, se ele não cuidar da sua pessoa, se ele não cuidar da sua integridade (...) o meio que você convive causa transformação na sua forma de se portar e na sua forma de falar. É algo que por vezes acontece no meu ambiente de trabalho. Então o policial penal ele tem que estar atento a isso na maneira de falar, da maneira de verbalizar principalmente com o reeducando, com o sentenciado. Porque é necessário entender o dialeto que eles falam entre si, porque eles têm um dialeto, esse dialeto é um dialeto de gírias e é necessário ter conhecimento dessas gírias. Se não, você não consegue entender o que eles estão transmitindo um para o outro, mas você não pode colocar isso em prática no seu dia a dia. Então o policial penal (...) ele tem que exercer da melhor forma possível o elo de comunicação, né? E se tem uma coisa que causa problema no meio ambiente de trabalho é a comunicação tanto com os sentenciados, como com os colegas de trabalho. (E7)

As observações acerca da gramática adotada pelos presos para se comunicar confirmam a necessidade de os policiais penais desenvolverem novas habilidades para entender o contexto específico em que estão envolvidos. Além da vigilância, os burocratas definem seu trabalho como “um trabalho de diálogo o dia todo” (E9) e consideram essa dinâmica “a pior parte do nosso serviço” (E9), pois é necessário “dialogar com pessoas que já tiveram problemas com a lei” (E9). No entanto, a comunicação se torna imperativa, pois, no contexto prisional, “nossa palavra vale a vida, assim como a palavra do preso” (E9).

### ***Alteração de procedimentos administrativos***

A progressão de regime é um direito garantido aos presos que cumprem suas penas. Para conceder o benefício, o juiz analisa se o preso cumpre os requisitos da lei e, uma vez cumpridos, o benefício será concedido. Os requisitos estão previstos no artigo 112 da Lei de Execução Penal, que determina que pelo menos um sexto da pena seja cumprido no regime anterior e que o preso demonstre bom comportamento.

Embora a progressão de regime esteja prevista em lei, a decisão que decorre dos atos processuais em questão resulta da forma como os policiais penais da área administrativa e os presos faccionados interagem entre si e como os burocratas respondem aos mecanismos de pressão da facção. Assim, no exercício da discricionariedade, “os técnicos que fazem os laudos criminais são pressionados (...) pelos presos faccionados para

progredir de regime” (E9). Portanto, os policiais penais beiram a ilegalidade como uma forma de reagir à coerção imposta por organizações criminosas, conforme ilustrado na história abaixo:

Existem pessoas que chegaram ontem e já foram atendidas. E nem estão no lapso, elas ainda vão entrar no lapso temporal. Ainda não era possível avaliar a conduta e já se iniciou o processo de benefício (de progressão de pena) do preso. Aí você já calcula o que acontecia ali dentro. E aí começou um problema muito sério (quando eu fiquei sabendo disso), veio o diretor disciplinar conversar comigo e ele começou a me perseguir. (E10)

O entrevistado relata uma situação em que foi transferido para o departamento de progressão de pena e, por não se submeter à lógica operante, teve sua relação com o chefe alterada a ponto de ter de trabalhar com “muito sufoco” (E10) até que, após seu período de férias, “voltei e não estava mais naquele setor” (E10). Assim, o alinhamento entre os pares, bem como entre os burocratas e seus superiores, é justificado por essas práticas informais em resposta à pressão das organizações criminais.

Neste sentido, argumentamos que a pesquisa sobre a burocracia no nível da rua deve, portanto, ampliar seu escopo para incluir a influência do crime organizado na tomada de decisões da linha de frente, os efeitos interativos entre os burocratas e os presos faccionados e os vários tipos de interações entre eles. Este estudo contribui para a literatura ao mostrar que, mesmo quando se espera a adesão a regras e procedimentos, a dinâmica da facção dentro do sistema prisional afeta significativamente a discricionariedade da linha de frente. Uma possível explicação é que, apesar dos regulamentos, os policiais penais têm de lidar com ameaças à integridade física, conflitos de valores pessoais e situações de escassez financeira, bem como com relacionamentos interorganizacionais e diferentes níveis de interação e pressão subjetiva entre os burocratas.

Esses exemplos sobre alteração dos procedimentos administrativos levantam questões importantes para pesquisadores sobre a burocracia de nível de rua e *accountability*. A interação entre pares influencia a tomada de decisão relacionada às questões atravessadas pelos interesses da facção. Os BNRs são responsabilizados de várias maneiras nas escalas de relacionamentos interpessoais, interações organizacionais e dinâmicas sistêmicas (HILL; HUPE, 2007). Além de se reportarem a superiores políticos e administrativos, os burocratas são frequentemente controlados por seus colegas (HILL; HUPE, 2007).

## ***Escassez e suborno***

Os policiais penais do estado de São Paulo têm salários inferiores à remuneração

média de seus pares de outros estados brasileiros. Trabalhando em turnos de 12 horas de trabalho por 36 horas de descanso (Secretaria de Administração Penitenciária, Resolução 91, 24/04/12), muitos desses burocratas “acabam suprindo suas necessidades básicas por meio de (empréstimos) no banco” (E4) porque “o salário que você recebe é suficiente para você cuidar das suas despesas com alimentação e fornecimento de energia e água, mas se você precisa ir ao dentista, você começa a ter problemas” (E10).

Quando perguntado sobre as características que fazem um bom policial penal, um dos burocratas descreveu: “tem que ser assíduo, tem que ser honesto (...) logo no início da minha carreira, um preso me ofereceu dinheiro para entrar na penitenciária com um celular (...) isso coloca em risco outros colegas, a honestidade é o principal (que caracteriza um bom policial penal)” (E3). Em outro caso, um policial penal sugere que a dinâmica de escassez que os burocratas vivenciam aumenta não apenas o sentimento de desvalorização profissional, mas também abre margem para tentativas de suborno por parte das organizações criminosas dentro do sistema.

Você imagina, o cara (preso) quando ele quer um celular, ele te oferece R\$10.000 para você entrar com celular (na penitenciária). E o cara (policial) passando necessidade vendo a família dele morrendo de fome em casa, é complicado. Os honestos fazem bicos e se desdobram (E4).

Nesse exemplo, o policial penal relata um valor moral esperado pelos demais burocratas para garantir não só a qualidade do trabalho de implementação, mas a segurança do grupo, pois “facilitar alguma coisa para o preso coloca em risco os outros colegas” (E3), interferindo, assim, nos vínculos entre os pares dentro do sistema, afinal “como é que você vai trabalhar com uma pessoa que você não confia? Como você vai dividir o armário, o carro? Você pode se meter em encrenca” (E3).

## ***Tensão entre pares***

Embora os policiais penais se vejam como profissionais que têm um certo grau de liberdade para ajustar seus estilos de execução à situação e tomar decisões, os exemplos abaixo mostram que o trabalho, principalmente em pares, é atravessado por mecanismos de vigilância sobre as discricionariedades dos colegas de trabalho. Esses burocratas por vezes se preocupam com as inconsistências na tomada de decisão de seus colegas que podem colocá-los em risco, fomentadas pela ideia de que as organizações criminais estão cientes de como o trabalho é implementado e reagem a isso de acordo com seus interesses. O trecho de entrevista a seguir mostra como um policial penal experiencia como o medo de retaliação das organizações criminais afeta a discricionariedade.

Eu já vi uma mulher quase dar à luz, imagine uma mulher de nove meses e as policiais pedindo para ela fazer força (para verificar se havia porte de ilícitos nas partes íntimas). Eu estava junto e precisei chamar ela (a policial) de lado, porque a pessoa (revistada) não podia ouvir. Eu disse a ela: olha, está errado, você vai fazer a mulher dar a luz aqui, pare de forçar essa situação. Ela respondeu: mas elas aproveitam que estão grávidas para introduzir os ilícitos (nas partes íntimas). E eu disse assim: se o Estado não quisesse que essas situações acontecessem nos presídios, eles paramentavam os presídios de forma que fosse tecnicamente possível. Se nos aeroportos já tem os scanners, aqui também poderia ter. A sua preocupação não pode ser a preocupação do Estado, você está forçando, você está criando problemas para você, você vai criar um problema. (...) O que acontecia de conflito eu fazia o procedimento certo. E aí tinha algumas (policiais) que eram mais inteligentes um pouquinho e perguntavam: mas onde está escrito isso? Aí eu trazia para ela e mostrava e elas se sentiam mais seguras diante do documento legal que eu levava com as resoluções do procedimento operacional de como era a orientação para a revista (E10)

O relato acima explica como o conhecimento sobre as normativas pode influenciar a visão do burocrata sobre uma situação e revela que a decisão sobre a aplicação das normas pode ter consequências para a saúde mental dos burocratas.

E muitos policiais penais morreram ali mesmo, naquela prisão. Uma policial penal cometeu suicídio porque era perseguida pela facção. E ela foi uma das pessoas que forçou a situação (para ser mais restritiva durante a sessão de encerramento). Não tem necessidade, tem o protocolo, faz o protocolo e tá bom (...) por isso que a gente trabalhava em dupla (E10).

Como outros entrevistados, esse policial penal reconhece que as decisões cotidianas são influenciadas involuntariamente pelo relacionamento com a organização criminosa. Outro policial explica como os colegas estão atentos ao comportamento dos demais profissionais da penitenciária em relação às organizações criminosas e interferem nas decisões alheias para buscar proteção não apenas para si mesmos, mas para todo o grupo. Esse burocrata relata uma conversa em que o preso pede ao policial penal que resolva o problema de vazamento de água dentro da cela:

Será que o senhor não pode resolver o problema? Está vazando água na cela. Se o policial não tiver jogo de cintura, (...) ou ele vai morrer lá dentro, porque uma hora (os presos) vão acabar pegando raiva daquele funcionário porque nem todos vão agir dessa forma, e aí eles vão acabar matando ele ou ele vai acabar sofrendo pressão dos outros (pares): “pô, você está pegando duro com os caras, vai ficar difícil.” (E4)

Esses exemplos mostram claramente como os policiais vivenciam não apenas o relacionamento com os cidadãos e os detentos, mas também com seus colegas de trabalho, ou seja, os sentimentos de amizade e autoproteção podem afetar a maneira

como os policiais fazem seu trabalho e tomam decisões para si e com os demais. Nesse último relato, é notável que os presos identificam os burocratas que estão mais ou menos dispostos a atender suas demandas, explica um dos policiais: “quando você é justo, você acaba chamando a atenção, porque o preso sabe que em determinadas situações é necessário chamar o (nome do policial) porque ele tem palavra” (E9). Os presos costumam dizer: “eu não confio naquele, chama o (nome do policial) para resolver a situação” (E9), em consonância com a forma como os burocratas decidem usar sua discricionariedade, o trecho mostra como alguns dos policiais penais são “referências que vão resolver a situação” (E9).

Thomann *et al.* (2017) indicam que o comportamento ideal esperado de burocratas de nível de rua pode ser derivado de estruturas institucionalizadas, condições organizacionais e características pessoais. Os achados aqui descritos sugerem que as definições e as características que definem um bom ou mau policial penal são influenciadas pelas expectativas das organizações criminais sobre o desempenho destes burocratas.

## ***Respeito imposto***

As organizações criminais afetam a forma como os burocratas sentem as consequências de suas decisões sobre sua integridade física e a de seus pares. Em particular, a presença do crime organizado molda a forma como a discricionariedade é controlada. Um policial penal descreve como as habilidades emocionais são essenciais para entender os limites do relacionamento entre os presos faccionados e os burocratas.

O cara que é da facção, ele sabe que a única forma de conseguir as coisas é tratando o servidor bem. Inclusive pra tentar te corromper também, né? Ele usa a educação dele e tudo mais. Eu costumo dizer que o respeito da cadeia é um respeito imposto, porque ambos os lados, nós e eles, sabemos que se não respeitar vai ter problema e pode até morrer. Por isso que nós somos considerados, segundo a Organização Internacional do Trabalho, a segunda profissão mais perigosa do mundo. O nosso trabalho é mental, né? (E9)

A experiência de medo descrita por esse burocrata afeta a forma como a decisão é tomada em diferentes casos. Nesse exemplo, o policial se sente obrigado a respeitar os presos faccionados por causa do medo de retaliação, com base nas diversas experiências de outros colegas, de ameaças e acometimento de doenças mentais no caso de desavenças com a facção.

Este estudo mostra como a dinâmica da facção influencia a tomada de decisão da linha de frente em casos específicos. Os resultados evidenciam a importância da interação com a facção, mediada pela negociação e pela barganha informal (VALENSIA; KING, 2014), e, portanto, como ambos os lados defendem seus interesses e poder na de-

terminação da decisão final. Os resultados preliminares fornecem evidências empíricas para a estrutura do regime de *accountability* estendida (THOMANN et al. 2017), demonstrando que os BNRs respondem às organizações criminosas com o objetivo de manter sua integridade física, de seus colegas e, em última análise, a ordem das penitenciárias.

Além da tradicional entrega de políticas públicas feita pela burocracia, alguns estudos adotam o crescimento de múltiplas partes interessadas, redes interorganizacionais e governança colaborativa, destacando o papel das entidades não governamentais, organizações voluntárias e coprodução na prestação de serviços públicos (OSBORNE, 2010; PESTOFF, 2006, 2009). As descobertas preliminares do presente estudo fortalecem a literatura ao destacar os múltiplos arranjos envolvidos no processo de implementação em cenários complexos.

## Considerações finais

Diferentemente de outros BNRs, os dilemas de implementação dos policiais penais são marcados por medo, ameaça, constrangimento e negociações com facções. Para analisar o crime como um novo vetor de *accountability*, reconhece-se que parte da implementação dos serviços no sistema prisional é organizada pelo crime organizado. É preciso entender como as interações dentro das organizações de nível de rua contribuem para os aportes teóricos e subsidiam as investigações empíricas que utilizam parâmetros analíticos sobre o funcionamento das organizações públicas.

Com base em entrevistas em profundidade, este estudo analisou como os interesses das facções, presentes nas interações entre funcionários e cidadãos, podem afetar a tomada de decisões na política penitenciária. Nosso estudo indica que os mecanismos de ameaça e controle das facções desempenham um papel determinante na discricionariedade da linha de frente de várias maneiras. A negociação com os presos, o uso de processos administrativos para dissipar a pressão percebida, o exercício da vigilância entre pares para a proteção da integridade física e as decisões finais dependem não apenas das expectativas normativas ou vocacionais, mas também das habilidades comunicativas e do conhecimento dos limites aceitáveis entre a natureza do trabalho de um policial penal e os interesses das facções.

Compreender a relação entre governança criminal e *accountability* pode ajudar a identificar possíveis fontes de responsabilidade ao tomar decisões políticas em qualquer nível, desde a burocracia de nível de rua até níveis mais altos, como legislaturas ou administradores de alto escalão. Às vezes isso é visto como problemático, quando, por exemplo, a pressão da facção leva a uma ação contrária à ideia dos próprios burocratas sobre qual é a decisão apropriada. Ou até mesmo quando a decisão tomada prejudica

a subjetividade moral dos burocratas, afetando sua saúde mental e integridade física.

Os resultados preliminares levantam questões importantes para pesquisadores sobre a burocracia de nível de rua e *accountability*. Primeiro, até que ponto a interação entre pares influencia a tomada de decisão dos colegas com relação aos dilemas trazidos pelos interesses da facção? Os achados sobre proteção, aconselhamento e vigilância de colegas exigem uma reflexão teórica sobre como o trabalho em pares é atravessado pelas expectativas das organizações criminais sobre o desempenho dos burocratas.

Segundo, como um sistema de governança múltipla pode ser composto de interesses criminais se eles só são conhecidos por meio do contato individualizado entre policiais penais e presos? Nossas descobertas indicam que esses tipos de escolha são vivenciados de forma subjetiva entre os policiais penais, ou seja, o relacionamento com a organização criminosa depende de características e motivações individuais, bem como de interações interpessoais.

Terceiro, a quais formas de *accountability* os BNRs se sentem submetidos? Nossa pergunta aqui tem o objetivo de explorar como os diferentes tipos de *accountability* que competem entre si na tomada de decisões. Hupe e Hill (2007) afirmaram que existem formas de *accountability* e que, em determinados contextos, elas podem ser consideradas mais ou menos apropriadas. Portanto, reconhecer a *accountability* múltipla não significa que os debates sobre quem deve estar no controle devam ser evitados. Essa ênfase implica que as discussões sobre os aspectos mais importantes da *accountability* podem ser fortalecidas por meio de uma melhor compreensão das questões relevantes e das circunstâncias em que elas estão inseridas (HILL; HUPE, 2007).

Embora a literatura traga mais insights sobre quem está *accounting* no sistema prisional, tentamos explorar indutivamente para quem os burocratas da linha de frente dessas organizações sentem que estão *accounting*. Reconhecer a agência dos policiais penais no processo de interação com os presos faccionados chama a atenção para o modo como a governança colaborativa afeta a discricionariedade dos burocratas dentro das prisões.

No campo da burocracia de nível de rua, poderiam ser realizados estudos para entender em profundidade o relacionamento entre os policiais penais e os presos com base na interação das redes. Trabalhos já realizados sobre suas práticas cotidianas de trabalho, a ocupação e a circulação dos espaços e as interações pessoais indicam que os policiais acabam se tornando reféns do ambiente prisional, pois a maioria das pessoas com quem convivem faz parte desse mundo (RIBEIRO et al. 2019). O estudo da burocracia em nível de rua, conectado à análise de redes, pode ser uma oportunidade para trabalhos futuros. Outros estudos podem ser realizados observando como os processos de *accountability* e governança são estabelecidos em locais com instituições democrá-

ticas mais fracas, com organizações que não têm poder coercitivo efetivo (NORTH, 1991). Assim, outras forças, além daquelas que atuam dentro da legalidade, veem caminhos férteis para se estabelecer, como verificamos no caso da governança criminal nos presídios analisados.

Conforme discutido, o processo de expansão do crime organizado no sistema prisional surge como uma força de controle interno à qual os funcionários da linha de frente devem prestar contas. Nossas descobertas preliminares revelaram que esses burocratas agem invocando mecanismos morais, administrativos, de cooperação entre pares e de proteção individual para responder às pressões que sentem. Também são necessárias mais pesquisas para aprofundar a influência que as emoções provocadas pelo medo constante da morte exercem sobre os relacionamentos desses burocratas com os presos e a maneira como eles ofertam as políticas prisionais.

## Referências

- ADORNO, Sérgio; DIAS, Camila Nunes. Cronologia dos "Ataques de 2006" e a nova configuração de poder nas prisões na última década. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, n. 2, 2016. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/698>. Acesso em: 29 abr. 2023.
- ADORNO, Luis; MUNIZ, Tiago. As 53 facções criminosas no Brasil. In **Anuário Brasileiro de Segurança Pública** - Especial Eleições 2022. Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2022.
- BEHN, Robert D. Why measure performance? Different purposes require different measures. **Public administration review**, v. 63, n. 5, p. 586-606, 2003.
- BENNETT, Jamie. Measuring order and control in the Prison Service. In: **Handbook on prisons**. Routledge, 2012. p. 548-572.
- BRASIL. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2022.
- RYAN, Mick; SIM, Joe. Campaigning for and campaigning against prisons: Excavating and reaffirming the case for prison abolition. In: **Handbook on prisons**. Routledge, 2016. p. 712-733.
- BIONDI, Karina. **Junto e misturado: uma etnografia do PCC**. Editora Terceiro Nome, 2018.
- BOVENS, Marcus Alphons Petrus et al. **The quest for responsibility: Accountability and citizenship in complex organisations**. Cambridge university press, 1998.
- BRAUN, Virginia; CLARKE, Victoria. **Successful Qualitative Research: A Practical Guide for Beginners**. London: Sage. 2013.
- CABRAL, Sandro; LAZZARINI, Sérgio G. The "guarding the guardians" problem: An analysis of the organizational performance of an internal affairs division. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 25, n. 3, p. 797-829, 2015.
- CHANG, Ahrum; BREWER, Gene A. Street-Level bureaucracy in public administration: A systematic literature review. **Public management review**, p. 1-21, 2022.
- CHIN, Vivienne et al. **Handbook for Prison Leaders: A Basic Training Tool and Curriculum for Prison Managers Based on International Standards and Norms (Criminal Justice Handbook Series)**. EBSCO eBooks.
- CRESWELL, J. **Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches**. Sage Publications, Thousand Oaks: 2003.
- COYLE, Andrew. Governing, leadership and change. In: **Handbook on Prisons**. Routledge, 2012. p. 526-547.

- DARKE, Sacha. Inmate Governance in Brazilian Prisons. **The Howard Journal of Criminal Justice**, v. 52, n. 3, p. 272-284, 2013.
- DIAS, Camila Nunes; SALLA, Fernando. Organized crime in Brazilian prisons: the example of the PCC. **International Journal of Criminology and Sociology**, v. 2, p. 397, 2013.
- DUBOIS, Anna; GADDE, Lars-Erik. Systematic combining: an abductive approach to case research. **Journal of business research**, v. 55, n. 7, p. 553-560, 2002.
- FELTRAN, Gabriel de Santis. Crime e castigo na cidade: os repertórios da justiça e a questão do homicídio nas periferias de São Paulo. **Caderno crh**, v. 23, p. 59-73, 2010.
- FIGUEIRÓ, R. A.; DIMENSTEIN, M. Controle a céu aberto: medo e processos de subjetivação no cotidiano de agentes penitenciários. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v.38, n. esp.2, p. 131-143, 2018.
- GODFREY, D. The morale of prison governors: some reflections. **Prison Service Journal**, p. 12-15, 1996.
- KUNZE, Nádia Cuiabano. GOFFMAN, Erving. Manicômios, Prisões e Conventos. Tradução de Dante Moreira Leite. 7ª edição. São Paulo: Editora Perspectiva, 2001. **Revista HISTEDBR On-Line**, v. 9, n. 33, p. 278-283, 2009.
- HARDING, Richard. Inspecting prisons. In: **Handbook on prisons**. Routledge, 2012. p. 573-595.
- HALLETT, Tim; VENTRESCA, Marc J. Inhabited institutions: Social interactions and organizational forms in Gouldner's Patterns of Industrial Bureaucracy. **Theory and society**, v. 35, p. 213-236, 2006.
- HILL, Michael; HUPE, Peter. **Implementing public policy: Governance in theory and in practice**. Sage, 2002.
- HILL, Michael; HUPE, Peter. The multi-layer problem in implementation research. **Public management review**, v. 5, n. 4, p. 471-490, 2003.
- HUPE, Peter; HILL, Michael. Street-Level bureaucracy and public accountability. **Public administration**, v. 85, n. 2, p. 279-299, 2007.
- JEWKES, Yvonne. Part 4: Staffing, Management and Accountability. In: **Handbook on Prisons**. Routledge, 2012. p. 497-500.
- KING, Roy D.; VALENSIA, Bruna. Power, control, and symbiosis in Brazilian prisons. **South Atlantic Quarterly**, v. 113, n. 3, p. 503-528, 2014.
- LESSING, Benjamin. Conceptualizing criminal governance. **Perspectives on politics**, v. 19, n. 3, p. 854-873, 2021.
- LESSING, Benjamin. Criminal Governance in Latin America in Comparative Perspective: Introduction to the Special Edition. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 15, p. 1-10, 2022.
- LESSING, Benjamin; WILLIS, Graham Denyer. Legitimacy in criminal governance: Managing a drug empire from behind bars. **American Political Science Review**, v. 113, n. 2, p. 584-606, 2019.
- LIEBLING, Alison. Prison officers, policing and the use of discretion. **Theoretical criminology**, v. 4, n. 3, p. 333-357, 2000.
- LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service**. Russell Sage Foundation, 2010.
- LOTTA, Gabriela Spanghero. Saberes locais, mediação e cidadania: o caso dos agentes comunitários de saúde. **Saúde e Sociedade**, v. 21, p. 210-222, 2012.
- MANSO, Bruno Paes; DIAS, Camila Nunes. **A guerra: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil**. Editora Todavia SA, 2018.
- MAYNARD-MOODY, Steven Williams; MUSHENO, Michael Craig. **Cops, teachers, counselors: Stories from the front lines of public service**. University of Michigan Press, 2022.
- MEHIGAN, James; ROWE, Abigail. Problematizing prison privatization: an overview of the debate. **Handbook on prisons**, p. 386-406, 2012.
- MEIJER, Albert. Public accountability in the information age. **International Federation for Information**

**Processing**, p. 16 – 28, 2003.

MEYERS, Marcia K.; VORSANGER, S. Burocratas de nível de rua e implementação de políticas públicas. In: PETERS, G & PIERRE, J. (orgs.) **Administração pública**: coletânea. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010.

MEYERS, Blake C. et al. Receptor-like genes in the major resistance locus of lettuce are subject to divergent selection. **The Plant Cell**, v. 10, n. 11, p. 1833-1846, 1998.

MØLLER, Marie Østergaard; HILL, Michael. Performance Measurement and Professional Decision making: A Resolvable Conflict? **Human Service Organizations: Management, Leadership & Governance**, v. 45, n. 5, p. 392-409, 2021.

MØLLER, Marie Østergaard. "She isn't someone i associate with pension"—A vignette study of professional reasoning. **Professions and Professionalism**, v. 6, n. 1, 2016.

MUTEREKO, Sybert. Analyzing accountability in street-level bureaucracy: managing the implementation of national curriculum statements in the Gungundlovu **District of South Africa**. 2013.

NASCIMENTO, Francisco Elionardo de Melo. De carcereiro a policial penal: Entre nomenclaturas, imagem social e atribuições. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 15, p. 883-910, 2022.

NASCIMENTO, F. E. de M. Fazendo Família e Etnografia Entre Irmãos de Farda. **Mediações - Revista de Ciências Sociais**, Londrina, v. 27, n. 3, p. 1-19, 2022. DOI: 10.5433/2176-6665.2022v27n3e46391.

NASCIMENTO, Francisco Elionardo de Melo. Pesquisa e trabalho no cárcere: desafios da pesquisa e do trabalho dos agentes penitenciários na prisão. **Vivência: Revista de Antropologia**, Lagoa Nova, v. 1, n. 51, p. 193-214, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/vivencia/article/view/17181/11321>. Acesso em: 9 nov. 2022. DOI: <https://doi.org/10.21680/2238-6009.2018v1n51ID17181>

NORTH, Douglass Cecil; WALLIS, John Joseph; WEINGAST, Barry R. **Violence and social orders: A conceptual framework for interpreting recorded human history**. Cambridge University Press, 2009.

NORTH, Douglass Cecil; Institutions. **Journal of economic perspectives**, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.

NUNES, W. Sistema Penitenciário Federal: o regime prisional de líderes de organizações criminosas. **REVISTA BRASILEIRA DE EXECUÇÃO PENAL - RBEP**, [S. l.], v. 1, n. 2, p. 101-134, 2020. DOI: 10.1234/rbep.v1i2.163. Disponível em: <https://rbepdepen.depen.gov.br/index.php/RBEP/article/view/dossie4>. Acesso em: 21 ago. 2023.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa. **Novos estudos**, v. 31, n. 92, p. 25-40, 1991.

OSBORNE, Stephen P. Delivering public services: time for a new theory? 2010.

PESTOFF, Victor. Citizens and co-production of welfare services: Childcare in eight European countries. **Public management review**, v. 8, n. 4, p. 503-519, 2006.

PESTOFF, Victor. Towards a paradigm of democratic participation: Citizen participation and co-production of personal social services in Sweden. **Annals of Public and Cooperative economics**, v. 80, n. 2, p. 197-224, 2009.

RHODES, Rod AW. **Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability**. Open University, 1997.

RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes et al. Agentes penitenciários aprisionados em suas redes? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 34, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/gWsPV89TYM-VQgmYnsFfpCLj/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 9 nov. 2022.

RYAN, Mick; SIM, Joe. Campaigning for and campaigning against prisons: Excavating and reaffirming the case for prison abolition. In: **Handbook on prisons**. Routledge, 2016. p. 712-733.

SHANNON, Sarah KS; PAGE, Joshua. Bureaucrats on the cell block: Prison officers' perceptions of work environment and attitudes toward prisoners. **Social Service Review**, v. 88, n. 4, p. 630-657, 2014.

THOMANN, Eva; HUPE, Peter; SAGER, Fritz. Serving many masters: Public accountability in private policy implementation. **Governance**, v. 31, n. 2, p. 299-319, 2018.

WILLIS, Graham Denyer. Deadly symbiosis? The PCC, the state, and the institutionalization of violence in

São Paulo, Brazil. **Youth violence in Latin America**: Gangs and juvenile justice in perspective, p. 167-181, 2009.

## Sobre as autoras

**Marcella Nery** - Mestrado em Administração Pública e Governo (FGV EAESP), São Paulo, SP, Brasil. <https://orcid.org/0009-0003-8139-3685> **marcellaneryp@gmail.com**

**Muriel Akkerman** - Mestrado em Administração Pública e Governo (FGV EAESP), São Paulo, SP, Brasil. <https://orcid.org/0000-0002-7782-4409> **muriel.akkerman.aronis@gmail.com**

**Amanda Lagreca** - Mestranda em Administração Pública e Governo (FGV EAESP), São Paulo, SP, Brasil e pesquisadora do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). <https://orcid.org/0009-0008-9915-4080> **amandalgcardoso13@gmail.com**