

O trabalho comunitário como pena: ambiguidades de um discurso punitivo *alternativo*¹

Carmen Silvia Fullin (Nadir/USP, Faculdade de Direito de S. B. do Campo)

A Central de Penas e Medidas Alternativas de São Bernardo do Campo (CPMA), órgão ligado à Secretaria de Assuntos Penitenciários do Estado de São Paulo, é responsável por encaminhar e fiscalizar o cumprimento das penas e medidas de prestação de serviços à comunidade (PSC) na comarca. Neste texto, com base na etnografia realizada na CPMA pretendo recuperar os aspectos da história e atuação deste órgão que permitem verificar o modo como a PSC é difundida enquanto uma punição aceitável. Cumpre, portanto, a partir da seleção de determinados elementos empíricos, examinar quais sentidos de punir com PSC são difundidos entre aqueles ocupados em agenciar a aplicação dessa sanção. Como afinal são implementadas e que estratégias discursivas são elaboradas para que tal punição seja legitimada perante a "comunidade"? Que significados em torno da noção de trabalho como pena são ali difundidos?

Entre os meses de março e novembro, exceto no mês de outubro de 2008, fiz visitas semanais a essa instituição onde – em seu exíguo espaço físico – pude acompanhar suas atividades de rotina. Verifiquei que essa instituição, no exercício de suas funções, envolve-se em uma intensa e dinâmica rede de relações estabelecidas simultaneamente com: as instituições públicas e assistenciais – para as quais é destinada a mão de obra gratuita –; o Judiciário – fornecedor desta mesma mão de obra –; e a Secretaria de Administração Penitenciária (SAP) –, à qual a CPMA encontra-se administrativamente subordinada. Situada no entroncamento entre essas diferentes instituições, a CPMA tem o desafio de produzir estratégias que constantemente atualizem sua credibilidade perante essas mesmas instituições. Para aquelas que recebem os prestadores² – as quais são chamadas emblematicamente de “parceiras” – é preciso garantir a confiabilidade em uma mão de obra vulnerada pela discriminação; ao Judiciário há que demonstrar capacidade de controle do cumprimento da pena em meio aberto; e à SAP demonstrar atenção às demandas do Judiciário, demonstrar empenho na ampliação de oferta de postos de trabalho, além de responder a outras demandas administrativas de uma Secretaria que tem na CPMA um dos braços importantes de sua

¹ III Enadir - GT 01: Antropologia e Sistemas de Justiça Criminal

² "Prestador de serviços" ou simplesmente "prestador" são termos nativos, utilizados na CPMA para designar os indivíduos encaminhados pelo Judiciário para o cumprimento da PSC.

política penitenciária. Diante dessa trama institucional (Gregori, 2000) que sustenta sua existência, a equipe da CPMA, encabeçada por uma coordenadora, produz e reproduz significações a fim de tornar credível a esses diferentes segmentos a punição em meio aberto de um indivíduo envolvido com a justiça.³

Início com a radiografia desta trama institucional, demonstrada em breve retrospecto histórico. Depois, analiso um episódio de interação entre membros da CPMA e uma das instituições parceiras. Refiro-me à observação de uma visita de esclarecimento sobre a PSC, realizada pela coordenadora e uma estagiária da CPMA, a uma Unidade Básica de Saúde da prefeitura, uma parceira estratégica nos encaminhamentos de prestadores, como se verá. PSC.

Assim, transitando de um nível de observação macro focado na trama institucional na qual se desdobra a criação da CPMA a um nível de observação micro, voltado para a análise de uma situação social cotidiana (Gluckman, 1987), proponho uma reflexão sobre como essa modalidade punitiva articula-se a significados que, ao mesmo tempo, fortalecem a política prisional e evidenciam seus paradoxos.

1. A CPMA de São Bernardo do Campo: indicadores de sua trama institucional

A CPMA de São Bernardo do Campo ou "EPA" (Equipe de Penas Alternativas), como é conhecida no fórum, localiza-se dentro de um complexo arquitetônico de galpões que abriga os diversos programas sociais da Secretaria de Desenvolvimento e Cidadania da prefeitura. O fato de a CPMA ocupar uma sala oferecida pela municipalidade já indica algo da trama institucional na qual ela está envolvida. É também a prefeitura do município quem oferece, duas vezes por semana, o carro para os funcionários da CPMA deslocarem-se até o fórum, visitarem instituições parceiras nas quais a PSC é desenvolvida, bem como realizarem visitas domiciliares às famílias dos prestadores ou a suas residências, quando consideram necessário.

A parceria com a prefeitura é também visível nos postos de trabalho disponíveis para encaminhamento dos prestadores. Dos 2305 encaminhamentos a postos de trabalho, ocorridos entre maio de 2000 e dezembro de 2008, 1450 – isto é, mais da metade – foram para diversos órgãos subordinados a diferentes secretarias municipais. O restante ocorreu junto a

³ Aproprio-me aqui da noção de trama institucional elaborada por Gregori (2000) na interpretação das relações entre as diferentes instituições que atuam na área da infância e do adolescente, em específico o segmento dos “meninos de rua”. Segundo a autora: “Para descrever essas relações, a noção de trama institucional é particularmente interessante na medida em que supõe a existência de uma rede formada por uma gama de instituições e atores, mas cuja trama, por sua vez, também revela a existência de conflitos que, na prática diária, acabam por impedir o desenvolvimento de padrões ou procedimentos que se consolidem como soluções” (Gregori, 2000, p.165). No caso em questão, mais do que as divergências serão enfatizadas as convergências de interesses que sustentam uma dada política penal.

instituições assistenciais de diversas naturezas. Isto significa que a maior parceira da CPMA, ou seja, os maiores beneficiários do trabalho gratuito dos prestadores são os órgãos públicos.⁴

É a Secretaria de Administração Penitenciária (SAP) quem oferece o material gráfico, equipamentos – computadores e impressoras – e remunera os membros que integram a equipe. Além disso, é ela quem determina os procedimentos para a execução da PSC, padronizando o atendimento ao prestador nas seguintes etapas de intervenção: entrevista inicial, entrevista de encaminhamento e entrevista de encerramento. Para cada uma das etapas há formulários timbrados pela SAP, que devem ser preenchidos compondo o prontuário do prestador. Quanto aos membros que compõe a equipe, estão duas funcionárias da SAP e seis estagiários provenientes das áreas de Direito, Psicologia e Serviço Social distribuídos em dois turnos de trabalho. A primeira funcionária, com formação em Serviço Social, teve papel importante na criação da CPMA e desde então é sua principal autoridade, atuando como coordenadora. A segunda funcionária, cuja formação é em Administração de Empresas, havia sido designada recentemente pela SAP para ocupar ali um posto exclusivamente ligado ao auxílio administrativo, sem estabelecer contato com os prestadores.

Quanto à divisão do trabalho, cada estagiário é encarregado de acompanhar o prestador do início ao fim. Isto significa que o mesmo estagiário que o recebe para a entrevista inicial é o responsável pelo monitoramento do caso, intermediando as relações entre ele e o posto de trabalho.⁵ É ele também o responsável pela confecção do relatório individual mensal – atividade que, aliás, ocupa boa parte da rotina da equipe – por meio do qual o juiz é informado sobre as horas de trabalho já cumpridas e as faltantes. Esta ligação com o juiz confere ao estagiário um poder disciplinar sobre o prestador. Esse poder, associado à cumplicidade estabelecida na entrevista inicial é acionado diante de situações de descontinuidade que, não raro, afetam uma punição em meio aberto.⁶

⁴ Tais dados estão disponíveis no último *Relatório Anual Quali-Quantitativo* – produzido pela própria CPMA – ao qual tive acesso.

⁵ A entrevista inicial vincula o atendente-estagiário ao prestador, pois considera-se este o principal momento de aproximação entre os dois. É nela que, por meio de uma longa conversa, como enfatiza a coordenadora, fica-se “sabendo quem ele é”. A cumplicidade construída na entrevista inicial – na qual detalhes da vida amorosa, familiar, da relação com drogas, da visão que se tem da justiça e da polícia são manifestadas pelo prestador – é vista como fundamental para garantir o cumprimento da pena. É o estagiário que a realizou quem fará as advertências, quando necessário, lembrando a relação de confiança estabelecida.

⁶ Gravidez, conflitos familiares, crises conjugais, desemprego, depressão, acidentes que afetam as capacidades físicas, entre outros inúmeros “imponderáveis da vida cotidiana” – como diria Malinowski – aos quais estão sujeitos os prestadores, devem ser administrados pela CPMA a fim de viabilizar o cumprimento da PSC. Por isso, boa parte da sua rotina é marcada pela solução de questões deste tipo que exigem, como dizem, “jogo de cintura” para saber em qual situação o caso deve ser devolvido ao juiz – para providências judiciais pouco favoráveis ao prestador – e em qual delas deve haver apenas uma advertência, remanejamento de posto de trabalho ou mesmo encaminhamento para atendimento psicossocial na rede pública de saúde.

A feitura dos relatórios remetidos ao juiz mobiliza muito tempo e dedicação dos estagiários, afinal, trata-se do documento que atesta e legitima a eficiência da equipe em fiscalizar e prestar contas a respeito do que lhe é delegado, isto é, o controle da pena. Daí todo o cuidado e exigência da coordenadora em checá-los, corrigindo e devolvendo aos estagiários para que sejam reconferidos e bem redigidos, pois registram a qualidade do trabalho a um destinatário para o qual o domínio da linguagem escrita é critério importante de avaliação de competência.

Porém, como me disse um dos estagiários em uma das primeiras visitas à CPMA, “nossa função não é só fiscalizar o cumprimento da pena, isso qualquer um faz”. Nesse aspecto, sobressai-se um cunho missionário que perpassa as ações e as falas dos membros da equipe. Observando um dia da rotina de atividades da equipe, verifica-se como, de fato, não se trata somente de encaminhar e fiscalizar o trabalho do prestador, mas de reunir todos os esforços na *missão* de demonstrar para juízes, promotores, instituições parceiras, enfim, para a “comunidade” o sucesso de uma outra forma de punir que não o cárcere.

2. A configuração de um modelo de gestão penal

Para melhor compreender a trama institucional na qual está encravada a CPMA e os compromissos que assume em difundir determinadas significações associadas a PSC, é importante retomar aspectos da história de sua invenção. Esta história é indissociável do aprofundamento da crise do sistema penitenciário paulista, evidenciada nos anos 1990. É como parte de políticas emergenciais desenvolvidas para este setor que a criação da CPMA deve ser compreendida, pois é nesse contexto que a punição em meio aberto pelo trabalho comunitário compulsório ganha sentidos específicos.

A criação da CPMA em São Bernardo do Campo relaciona-se à adoção de um modelo de gestão da PSC implantado no Estado de São Paulo, começando pela capital. Nesta, acordos entre o poder Judiciário e órgãos ligados ao Executivo estadual sinalizaram os primórdios de uma engenharia institucional que mais tarde seria expandida para o interior do Estado, a partir de São Bernardo.

Na capital, o que se convencionou chamar de “parceria” entre o Poder Judiciário e os órgãos do Executivo estadual e municipal teve início em maio e junho 1989, quando, Vara de Execuções Criminais da cidade de São Paulo credenciou a Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE) – ligada à Secretaria de Educação do Estado – e a Secretaria Municipal da Família e do Bem Estar Social (Fabes) para receber, encaminhar e fiscalizar os sentenciados

ao trabalho comunitário. Essa parceria consistia no fornecimento de mão de obra gratuita pelo Judiciário para tais secretarias que, acolhendo ou mesmo dando outra destinação pública a essa mão de obra, responsabilizavam-se pelo seu acompanhamento e fiscalização, prestando contas aos juízes.

Com a entrada em vigor da Lei dos Juizados Especiais Criminais, em 1995, as parcerias passaram a incluir encaminhamentos de apenados com medidas alternativas de PSC provenientes da transação penal. Assim, o serviço também foi disponibilizado aos juízes e promotores das varas criminais comuns interessados em aplicar esse tipo de sanção.

Tais iniciativas, ainda que pontuais, já indicavam a postura do Judiciário paulista em descentralizar competências, transferindo o gerenciamento desse tipo de punição a instituições públicas ligadas ao Executivo estadual e municipal. Com isso, distintamente de uma forma de gestão na qual funcionários pertencentes aos quadros do Judiciário agenciam as atividades de monitoramento e fiscalização da pena, foi sendo estabelecido no Estado, desde cedo, um modelo de gestão bipartido entre, de início, o Judiciário e o Executivo estadual.⁷

O estabelecimento do modelo bipartido no contexto paulista reforçado também pela criação da Secretaria de Assuntos Penitenciários (SAP), cuja história relaciona-se ao protagonismo da questão carcerária no Estado a partir dos anos 1990, a começar pelo Massacre do Carandiru, em outubro de 1992. Como é conhecido, essa década foi marcada por diversas rebeliões em presídios paulistas e teve como um de seus desdobramentos a criação desta Secretaria – primeira do gênero no país –, que se constitui como um aparato administrativo e político voltado exclusivamente para a gestão de políticas ligadas à execução penal.⁸

O convênio celebrado entre a Vara de Execuções Criminais da capital e a SAP para que esta fosse reconhecida como órgão público “apto a receber, encaminhar e acompanhar condenados à pena de prestação de serviços à comunidade, além de fiscalizar o cumprimento de tal medida”⁹ sinalizou o início do monopólio da SAP sobre a gestão da PSC, indicando o

⁷A existência de dois modelos de gestão no país foi observada no *Levantamento nacional sobre a execução de penas alternativas*, realizado entre dezembro de 2004 e janeiro de 2006, pelo Ilanud pelo Ministério da Justiça. Essa pesquisa, a mais exaustiva sobre o assunto até o momento, examinou comarcas de nove capitais – Belém, Belo Horizonte, Campo Grande, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo – e o Distrito Federal. Os pesquisadores detectaram a existência do que denominaram “modelo bipartido” apenas no caso paulistano e potiguar.

⁸ Para mais detalhes sobre esse contexto, ver Teixeira (2006) e Salla (2007).

⁹ O acordo aconteceu por intermédio da Portaria nº 08/97 de 23/9/1997, proveniente da Corregedoria dos Presídios do Estado de São Paulo que autorizou a Divisão do Serviço Social da extinta Coordenadoria dos Estabelecimentos Carcerários (Coespe) – órgão da SAP – desenvolver tais atividades.

interesse da Secretaria em fomentar políticas para o setor, em um contexto de acirramento das tensões no sistema carcerário.

Não por coincidência, poucos meses após o jornal *Folha de S. Paulo* noticiar – em outubro de 1997 – o recorde de motins em presídios em relação ao ano anterior, foi inaugurado pela SAP, o Programa Integrado de Prestação de Serviços à Comunidade: Pena Alternativa à Prisão. O programa consistiu no primeiro grande projeto da SAP relacionado à PSC, ainda que as construções de presídios fosse sua prioridade.¹⁰ Distintamente das experiências iniciais da Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE) e da Secretaria Municipal da Família e do Bem Estar Social (Fabes), nas quais o monitoramento e controle dava-se sob a coordenação de advogados, o Programa da SAP, aproximando-se do modelo gaúcho por envolver assistentes sociais, indicava uma perspectiva significativamente distinta de intervenção.

3. Uma conjuntura favorável ao expansionismo

Ao longo de 1999 o Programa Integrado de Prestação de Serviços à Comunidade: Pena Alternativa à Prisão foi transformado no primeiro Centro de Penas e Medidas Alternativas de São Paulo. Ao lado do crescente monopólio da SAP sobre as iniciativas de monitoramento e fiscalização da PSC, a criação de um “centro de penas” indica uma estratégia de racionalização das atividades em torno de um núcleo de produção e padronização de saberes e práticas de gestão. Como parte dessa estratégia afirma-se um estilo de atendimento não apenas limitado ao controle do cumprimento das penas e medidas, mas mais comprometido com uma política de “reintegração social” dos encaminhados.¹¹

A ideia de um centro de atendimento composto por uma “equipe técnica” interdisciplinar – envolvendo Serviço Social, Psicologia e Direito –, remunerada e treinada pela SAP para ser referência simultânea para o Judiciário, os prestadores e as instituições públicas e privadas sem fins lucrativos dispostas a recebê-los, vinha sendo implementada há pouco mais de um ano na capital, quando chegou à São Bernardo do Campo, em maio de 2000.

A iniciativa para a instalação de uma CPMA em São Bernardo do Campo veio do Judiciário local, mais especificamente, do então juiz da vara de Execuções Criminais da

¹⁰ Como demonstra Salla (2007, p.81), na primeira gestão do governo Mario Covas, entre 1995 e 1999, “a tendência ao crescimento da base física do sistema continuou de forma vigorosa. O quadro de prisões em São Paulo, no final de 1999, apresentava 64 unidades na SAP, ou seja, 21 a mais do que no ano anterior”.

¹¹ Considere-se também como parte deste contexto de favorecimento da criação de uma “central”, a entrada em vigor, em novembro de 1998, da Lei 9.714, isto é, da chamada Lei das Penas Alternativas, ampliando as possibilidades jurídicas de substituição da prisão por penas restritivas de direito, entre elas a PSC.

comarca. O contexto que o motivou, apoiado por outras autoridades do município, remete mais uma vez a um dos terrenos semânticos sobre o qual caminha a PSC: uma modalidade punitiva compreendida como *alternativa* possível para o gerenciamento da questão carcerária.

Em janeiro de 2000, o juiz Luis Geraldo Lanfredi, acompanhado de representantes da prefeitura, da polícia civil e da Câmara Municipal, apresentaram-se ao gabinete do secretário de Administração Penitenciária, Nagashi Furukawa, buscando apoio para solucionar o problema de déficit de vagas e da grave insalubridade da Cadeia Pública de São Bernardo.¹² Uma das soluções negociadas consistiu em levar a experiência da Central de Penas para a cidade, de modo a estimular os juízes criminais da comarca a aplicarem outra modalidade de sanção que evitasse o cárcere. Nessa concepção, uma vez instalado o serviço oferecido pelo Executivo estadual, ainda que paliativamente, o escoamento de sentenciados rumo à prisão da cidade poderia ser suavizado.¹³ Meses depois, iniciou-se o projeto de expansão de Centrais de Penas rumo ao interior paulista, conferindo à São Bernardo o mérito de ser “parâmetro para a implantação em outras cidades do Estado” (CPMA de SBC, 2006, p.1).

Naquele momento, iniciativas ligadas à expansão de políticas associadas à PSC vinham tendo grande prestígio também no governo federal. Em setembro de 2000, ano em que a Central de São Bernardo iniciou suas atividades, o Ministério da Justiça, seguindo orientação do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, inaugurou o Programa Nacional de Apoio às Penas Alternativas. Desde então, seu objetivo tem sido o de “realizar as ações necessárias ao incremento da aplicação das penas alternativas no Brasil, através de assessoria, informação e capacitação para instalação de equipamentos públicos em todo território nacional”.¹⁴ Para estimular, padronizar e debater as ações governamentais na área, no mesmo ato, foi instalada a Central Nacional de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas (Cenapa) e formada a Comissão Nacional de Apoio às Penas e Medidas

¹² O relato deste episódio encontra-se registrado no depoimento do então secretário de Administração Penitenciária, Nagashi Furukawa, no 1º Encontro de Secretarias do Município e Entidades Parceiras no Programa de Prestação de Serviços à Comunidade de São Bernardo do Campo, ocorrido no dia 3 de outubro de 2003. Esse evento foi registrado em vídeo cuja cópia em VHS tive acesso na CPMA de São Bernardo do Campo.

¹³ Em 15 de fevereiro de 2001, cerca de um ano depois, o jornal *O Estado de S. Paulo* noticiaria que naquele dia a Cadeia Pública de São Bernardo do Campo havia sido interditada pelo Tribunal de Justiça, exigindo a remoção de 449 presos. O pedido de interdição partira de juízes da comarca, apoiados pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) local e pelo então deputado estadual Wagner Lino. Além da superlotação (300% de presos acima do máximo permitido), falta de segurança e total insalubridade, os laudos técnicos sugeriam a remoção dos presos diante da vulnerabilidade das estruturas do prédio, causadas, entre outros, pela deterioração da rede elétrica e por túneis abertos para fugas. O mesmo juiz que “encomendara” a vinda do Programa de Penas Alternativas coordenaria a remoção e a distribuição dos presos. (Cadeia..., 2001). Note-se que três dias depois, em 18 de fevereiro, ocorria a rebelião simultânea em 29 presídios do Estado, dados que ilustram o “clima” político no qual se fortaleceu o debate sobre a PSC.

¹⁴ Brasil, 2008.

Alternativas (Conapa), órgão consultivo integrante da Coordenação-Geral do Programa de Fomento às Penas e Medidas Alternativas, com representatividade nacional – entre juízes, promotores, advogados, psicólogos, defensores públicos e gestores. A partir disso, uma diversidade de eventos, entre ciclos de capacitação regional, encontros nacionais e material de apoio e divulgação – tal como manual de monitoramento, pesquisa nacional sobre o impacto destas ações governamentais – contaram com a organização, patrocínio e difusão do Ministério da Justiça.

No começo de 2001 teve lugar um movimento inédito na história das prisões brasileiras: a mega-rebelião de detentos envolvendo 29 presídios paulistas, tendo como principal foco de articulação a Casa de Detenção de São Paulo. A magnitude do evento colocou em evidência a capacidade de mobilização da principal organização de presos do Estado, o Primeiro Comando da Capital (PCC), e promoveu entre outros efeitos políticos a extinção da Coordenadoria de Estabelecimentos Penitenciários do Estado (Coespe), órgão ao qual estavam subordinadas as Centrais criadas até aquele momento. Entre os rearranjos administrativos decorrentes desta extinção, houve a criação, dentro da Coordenadoria de Saúde do Sistema Penitenciário, do Departamento de Reabilitação Social que passou a abrigar o CPMA da capital e os projetos de expansão de Centrais para o interior do Estado.

No mesmo ano, a imprensa de São Bernardo saudava o primeiro ano de atuação da Central de São Bernardo com uma grande cobertura jornalística sobre suas atividades. Mais exatamente em maio de 2001, uma reportagem de página inteira foi publicada no jornal de maior circulação na região, o *Diário do Grande ABC*, com o anúncio “Projeto de Pena Alternativa faz um ano em São Bernardo: programa atende 160 condenados e ajuda 26 entidades beneficentes” (2001, p.4). A matéria apresentava com otimismo o denominado Programa de Penas Alternativas da Secretaria de Assuntos Penitenciários, enfatizando, sobretudo, o aproveitamento da mão de obra pelas entidades, a satisfação dos prestadores – medida pelo depoimento de um deles, contratado pela entidade – e a assiduidade ao trabalho de 79% dos 160 “condenados” atendidos até então, segundo afirmava a coordenadora responsável.

Mas a experiência de São Bernardo demonstrava também as potencialidades de um modelo gestor no qual, além da participação do Judiciário e do próprio Executivo estadual, teria nas prefeituras uma importante aliada para alavancar a expansão das centrais. A destinação de mão de obra gratuita aos órgãos públicos municipais dispostos a recebê-la emergia como uma contrapartida a ser oferecida em troca da concessão gratuita pelas prefeituras de um espaço para a instalação das centrais. Paralelamente à redução de custos

para a SAP, essa concessão de espaço físico conferia apoio político local às iniciativas da Central relacionadas à ampliação de vagas para postos de trabalho em setores da própria prefeitura e junto a instituições assistenciais. O modelo bipartido incorporando a participação do Executivo municipal apresentava-se como um estilo de parceria promissor, assentando-se em uma estratégia de troca que aliviava custos da SAP, permitindo a expansão do serviço para o interior paulista.

A elaboração dessa engenharia institucional envolvendo Judiciário, Executivo estadual e Executivo municipal para a instalação de CPMA's em outras localidades do Estado ganhou status legislativo com o decreto estadual nº 47.392 de 03 de dezembro de 2002. Esse decreto passou a autorizar a celebração de acordos entre a SAP e municípios paulistas, dando respaldo jurídico e político aos projetos de expansão. Com isso, o governo legitimava um modelo de implantação que já sustentara, até aquele momento, a montagem de seis centrais no interior paulista.¹⁵

Em menos de um ano, em julho de 2003, o Departamento de Reabilitação Social tornou-se Departamento de Reintegração Social Penitenciário, diretamente ligado ao Gabinete do secretário (Cf. CPMA de SBC, 2006). Tal incremento administrativo refletiu na política de expansão das CPMA's, cujo número total, entre 2003 e 2006, chegou a 18 unidades.

O sinal do prestígio obtido pelo modelo expansionista de montagem de centrais pode ser medido pelo espaço conquistado pelas “penas alternativas” nas posteriores rearranjos administrativas da SAP. Em fevereiro de 2009, pelo decreto estadual n. 54.025, o Departamento de Reintegração Social Penitenciário foi alçado à condição de Coordenadoria de Reintegração Social e Cidadania. Entre 2000 e 2010 o número de centrais no Estado havia passado de 3 para 40, e todas elas, com o decreto, passaram a ser subordinadas a cinco Centros de Penas e Medidas Alternativas regionais, sob o comando do que passou a ser o Departamento de Penas e Medidas Alternativas do Estado de São Paulo.

O modelo bipartido de gestão – envolvendo Judiciário e Executivo –, apesar de criticado no levantamento realizado pelo Ministério da Justiça em 2006,¹⁶ conquistara

¹⁵ Em 2002, existiam mais seis centrais no Estado além da de São Paulo, sediadas em: São Bernardo do Campo, Rio Claro, Bragança Paulista, São Vicente, Araraquara e Campinas. Estes dados constam no relatório interno não publicado, de julho de 2010, fornecido pela Coordenadoria de Reintegração Social e Cidadania. (*Relatório de Ações*, julho de 2010).

¹⁶ No Relatório Final de Pesquisa do *Levantamento Nacional sobre a Execução de Penas Alternativas* conclui-se que: “Essa bipartição, muito embora tenha criado um sistema de monitoramento até então inexistente, apresenta inconvenientes para a execução, exatamente por estar disposta em dois órgãos institucionais que realizam um serviço que exige uma unidade. Nesse sentido, as dificuldades são várias e abrangem desde o deslocamento de apenados a instâncias diversas até a perda de informações” (2006, p.218). Ainda na conclusão do Relatório, segue-se sugestões após a crítica: “A realização de convênios entre as varas e secretarias estaduais com o Ministério da Justiça pode ter a finalidade de assegurar, apenas num primeiro momento, a criação dos serviços

duradouro apoio nas instâncias governamentais tendo sido premiado por duas vezes em eventos realizados pelo próprio Ministério¹⁷ e, mais recentemente, na esfera estadual. Nesta última, em 2010, foi saudado pelo então governador José Serra pela sua inventividade orçamentária. Como considerou o governador, na solenidade de premiação: “A variedade dos projetos é muito grande, mas espelha muito bem a preocupação com o dinheiro público. Trata-se de tirar o máximo de cada centavo”.¹⁸

Tal modelo sustentado por um sistema de troca no qual as prefeituras cedem espaço físico para a alocação das centrais – potencializando politicamente com este apoio a obtenção de vagas para prestadores em setores da própria prefeitura – enquanto o governo do Estado, por intermédio da SAP, oferece uma enxuta equipe de funcionários apoiados por estagiários para monitorar e fiscalizar os prestadores, demonstrara-se mais afeito ao empreendimento expansionista, pelo baixo investimento financeiro exigido e a simplicidade burocrática envolvida na sua instalação.¹⁹

Os renovados episódios de crise do sistema penitenciário mais populoso do Brasil – tal como os ataques do PCC em maio de 2006 – potencializaram o prestígio da estratégia gestonária utilizada na expansão de Centrais de Penas e Medidas Alternativas e contribuíram para a sustentação política desta modalidade punitiva. Assim, é possível verificar que é como política penitenciária que a PSC se afirma. Essa legitimidade cresce no contraste com o fracasso político e gestonário da prisão, custosa e ameaçadora à estabilidade política dos governos, diante das insurgências de presos, fortalecidos em suas organizações. Os reduzidos custos exigidos na instalação das Centrais, a possibilidade de aproveitamento público de uma mão de obra disponível e, com isso, o incremento de “fluxo de saída” (Salla, 2007, p.84) do abarrotado sistema carcerário são de imediato os significados associados à PSC, tornando-a, neste contexto, uma pena valorosa. É, portanto, como uma forma de punição eficaz e

de monitoramento, principalmente através da contratação de técnicos. No entanto, essa situação é precária, podendo tão somente impulsionar a criação do serviço, mas não assegurar sua existência. Para tanto, competem aos Tribunais de Justiça a criação e o provimento dos cargos respectivos. Pelo que se pôde constatar, esse tem sido um grande entrave na execução das penas alternativas diante de uma resistência por parte do Judiciário, talvez por razões de prioridades orçamentárias, na previsão e criação desses cargos e funções” (2006, p.259).

¹⁷ A primeira premiação deu-se em 2008, no III Congresso Nacional de Execução de Penas e Medidas Alternativas realizado pelo Departamento Penitenciário Nacional (Depen) e pela Comissão Nacional de Penas Alternativas (Conapa), em Belo Horizonte. A segunda, em novembro de 2010, aconteceu por ocasião do evento comemorativo de 10 anos da Política Nacional de Fomento às Penas e Medidas Alternativas. Em ambas reconheceu-se o desempenho de Mauro Rogério Bittencourt – principal articulador e gestor do modelo – na aplicação de políticas voltadas às Penas e Medidas Alternativas no Estado de São Paulo.

¹⁸ O prêmio Mário Covas, categoria “Excelência em gestão pública”, foi atribuído em março de 2010.

¹⁹ Essa observação foi-me transmitida em entrevista informal realizada com Mauro Rogério Bittencourt, coordenador de Reintegração Social e Cidadania da SAP, em agosto de 2011.

produtiva do ponto de vista gestor que essa modalidade punitiva é interpretada e saudada.

Mas a gratuidade da mão de obra, enquanto elemento que constitui o significado dessa forma de punir, comporta outros sentidos. No próximo item, a partir da observação de uma das situações cotidianas vividas pela equipe da CPMA de São Bernardo, pretende-se explorar como, em meio às interações face a face com a “comunidade”, tais sentidos se sobressaem.

4. A PSC frente a frente com a “comunidade”: análise de uma situação social

A atuação da CPMA de São Bernardo encontra-se absorvida em um complexo de trocas e compromissos institucionais que se sustentam por meio de um exercício contínuo de convencimento. Um dos alvos destas práticas de convencimento são as instituições públicas ou assistenciais que se disponibilizam a receber prestadores. Apesar de consistir em mão de obra gratuita, o trabalho de alguém envolvido como a justiça é eivado de desconfianças e discriminações. Além disso, essa mão de obra, mesmo que gratuita, pode não corresponder às necessidades da instituição em um dado momento. Por isso, a captação de vagas é um trabalho que se constrói com o tempo e exige renovados investimentos mesmo quando já garantida a parceria. Isso porque não somente as próprias instituições renovam suas lideranças, como também inconvenientes causados pelo prestador podem comprometer a manutenção de determinados postos de trabalho.²⁰ Quando há receptividade dessas lideranças para absorverem tal mão de obra, há que se preservar o vínculo de forma zelosa, buscando-se, de imediato, sanar qualquer mal-entendido envolvendo o prestador.

Entre as instituições que oferecem vagas para prestadores, algumas são tidas como estratégicas. É o caso, por exemplo, dos postos de trabalho em Unidades Básicas de Saúde ou prontos-socorros municipais. A ramificação geográfica, bem como a amplitude de horários de funcionamento desses estabelecimentos públicos são características extremamente valorizadas pela CPMA. Elas ampliam a possibilidade de ofertar ao prestador um local e horário de trabalho que lhe seja mais favorável, criando-se assim condições para que a pena seja cumprida.

O evento que presenciei relaciona-se a um momento em que o antigo vínculo com uma importante Unidade Básica de Saúde havia sido enfraquecido. Essa Unidade recebe um número bastante representativo de encaminhamentos da CPMA, não só por ser uma das

²⁰ O tipo de problema mais comum são intermitências ou atrasos no cumprimento dos dias e horários de trabalho combinados.

maiores do município e localizar-se na região central da cidade, mas, sobretudo, por ser dirigida, à época da pesquisa, por uma grande entusiasta da PSC. Entretanto, a prisão de um dos prestadores enquanto realizava seu expediente punitivo na Unidade, em um horário de intensa movimentação, havia criado constrangimentos não só para ele, mas para os demais funcionários e pacientes presentes no local.²¹ Quanto aos funcionários, o episódio havia despertado uma onda de desconfiança quanto aos riscos que poderiam correr compartilhando o espaço de trabalho com pessoas comprometidas com a justiça. Comunicada do incidente e seus desdobramentos, a coordenadora da CPMA agendou, de imediato, uma visita de esclarecimento, solicitando que ela e uma das estagiárias da CPMA fossem recebidas para uma reunião com os funcionários da Unidade. A descrição a seguir refere-se a uma síntese desse encontro, do qual fui autorizada a participar.

Caderno de Campo, 18 de julho de 2008. Reunidos em uma das dependências da Unidade Básica de Saúde (UBS), estão de início 11 funcionários entre farmacêuticos, enfermeiros, copeira, recepcionista, ajudante geral, segurança, entre outros. Outros vão chegando aos poucos e ao final totalizam 20. A diretora da UBS nos apresenta e comenta o quanto o rapaz que havia sido detido contribuiu com eles e o quanto os prestadores ajudam na valorização do trabalho da UBS. Passa a palavra para a coordenadora da CPMA que inicia sua exposição explicando as atividades de encaminhamento e acompanhamento dos apenados com prestação de serviços comunitários. Acrescenta que as ações da CPMA envolvem também um trabalho social de “acolhimento” e justifica: “A gente acolhe os prestadores... a gente um dia pode ser um prestador”, referindo-se a incidentes cotidianos que podem levar qualquer cidadão a ter problemas com a justiça, citando casos de pessoas que cumprem a pena por terem sido surpreendidas pela polícia dirigindo sem a carteira de motorista. Na sequência, a coordenadora da UBS comenta o caso da filha de um amigo que fugiu do local do acidente e emenda em tom de reflexão: “A gente discrimina, acha que porque tá cumprindo pena é bandido, mas se fosse bandido não estaria aqui no meio da gente, né?” A coordenadora prossegue explicando as situações legais em que a prestação de serviços pode ser aplicada e enfatiza: “A pessoa para ser beneficiada com a lei de penas alternativas não pode ter cometido delito grave, com violência à pessoa, não pode ter reincidência, entre outros requisitos”. A estagiária da CPMA acrescenta: “Eu sei que sempre vocês têm curiosidade em saber o crime que eles cometeram”. Em seguida ela explica que os prestadores são orientados a não necessariamente falar sobre isso com os colegas do posto de trabalho para assim preservarem sua privacidade. Um dos ouvintes comenta que alguns dos prestadores, depois de algum tempo, se sentem à vontade para falar. A estagiária pergunta curiosa: “Já falaram?” Uma enfermeira responde: “Às vezes, depois que pegam confiança, falam”. E a estagiária emenda: “É, alguns falam outros não, mas podem ficar tranquilos”.

A coordenadora da CPMA retoma a palavra e começa a citar as entidades parceiras, o perfil dos prestadores, as funções que ocupam, recuperando dados do último relatório que elaboraram. Conta que já tiveram uma série de profissionais de

²¹ Apenas para esclarecer, sua prisão ocorreu pela suspeita de envolvimento em outro crime e contou, como se vê, com imenso despreparo dos policiais, duramente criticados pela equipe da CPMA.

nível superior, como engenheiros, advogados. Em seguida, emenda, “não adianta ficar pensando que só pobre cumpre pena, são todas as classes sociais”, e prossegue destacando os delitos mais cometidos, “lesão corporal, desacato, receptação”, citando ainda outros. Enumera alguns delitos de trânsito reforçando novamente o argumento de que “qualquer um poderia tê-los cometido” e conta a história do senhor que foi parar na CPMA por ter passarinhos sem autorização do Ibama. Alguém brinca: “Vixe, tenho passarinhos... se me pegarem vou ter que cumprir mais duas horas na UBS além do meu horário!”. Todos riem. Em meio a descontração a coordenadora adverte: “Não vou dizer para vocês que só vem mamão com açúcar para cá... cada um de nós é uma caixa de surpresas...”. A diretora da UBS então comenta: “A gente sempre se preocupa com quem vocês mandam para a gente... recebemos um aí que a gente não pôde colocar na recepção porque era todo tatuado...”. Diante deste comentário a coordenadora diz: “Olha, esse menino, apesar da aparência, é de uma educação!” E emenda enfatizando a necessidade de orientar o prestador sobre o que não é tolerado no ambiente de trabalho, mas também a de respeitá-lo. A diretora da UBS aproveita para dar seu recado: “Não mudem nenhum prestador de lugar de trabalho sem minha autorização porque é preciso também preservá-lo”. E cita o caso de um deles “que não queria ficar na recepção, pois conhecia pessoas do bairro”.

Em certo momento é retomado o caso do prestador que havia sido preso na presença de todos. A propósito do episódio, a diretora comenta: “Isso mexeu com a equipe por causa do vínculo que a gente cria”.

Uma das enfermeiras questiona sobre como agir diante de suspeitas de furto eventualmente causada por prestadores. É a estagiária da CPMA quem responde, colocando didaticamente a questão: “Como lidamos com o novo?” Diante do silêncio prossegue: “Em qualquer situação há risco, mas o fato é que existe uma mão de obra disponível”. A coordenadora emenda: “A gente não pode dar um certificado de garantia de ninguém, nem de nós mesmos. Evidente que vocês devem ter cuidado, mas isso não é só com os prestadores, é com qualquer um que chega”. Em seguida conta da ocorrência de furto em uma creche e da suspeita de que teria sido um prestador e conclui: “Fizemos uma reunião para esclarecer isso e no dia da reunião a carteira apareceu, havia caído atrás do armário na casa da própria pessoa. No Pronto Socorro Central ocorreu algo semelhante, eu transferei o prestador, mas os furtos continuaram acontecendo, descobriram que era um funcionário da casa. Furtos já aconteceram, mas entre os dois mil encaminhamentos que já fizemos, os casos são pontuais. É preciso tomar os cuidados devidos, mas sem preconceito e discriminação, com a ideia de que ‘ah, lá vem o prestador, vou guardar minha bolsa’”.

A diretora da UBS pede à coordenadora da CPMA e à estagiária que expliquem sobre os efeitos do não cumprimento da pena. A explicação é dada e a diretora emenda: “A pena alternativa tem que ser valorizada pelo prestador, ele tem que entender que não tá fazendo um favor para mim não!”. Alguém completa: “É o contrário!”. A diretora acrescenta: “É uma troca de benefícios”. A coordenadora da CPMA então se propõe a falar das colaborações que os prestadores trazem às instituições pela quais passam. Abre e exhibe uma pasta com vários recortes de reportagens e fotos que mostram essas situações. A diretora da UBS então pergunta em tom descontraído: “E cadê o meu jardineiro?”, referindo-se à solicitação que havia feito para que a CPMA encaminhasse um prestador com conhecimentos em jardinagem. Todos riem com o tom espontâneo da pergunta e a coordenadora segue, mostrando também as reportagens que apontam baixos índices de reincidência e o baixo custo envolvido nessa forma de punição. Em seguida indaga: “Quantos presídios precisariam ser construídos? Já evitamos a construção de

quantos presídios?” “Fora o resgate para a sociedade”, diz o segurança. A coordenadora prossegue: “O sistema prisional não recupera ninguém...”, e conta várias histórias, entre elas, a da moça detida por porte de arma que fez um belo trabalho em uma creche, do advogado que cometeu injúria e tornou-se voluntário no lugar onde prestou serviços...

Alguém as parabeniza pelo trabalho desenvolvido na CPMA e é a diretora da UBS quem diz: “Eu diria que o trabalho não é só dela, mas de todos nós”. A coordenadora da CPMA retoma a palavra: “Vocês vão ter que receber o prestador por bem ou por mal, que seja por bem... Nós passamos muito pouco tempo com eles, é aqui que se dá o trabalho de ressocialização”. A diretora da UBS complementa: “Às vezes, quando fazemos alguma comemoração, peço para convidarem o prestador para participar. Ele está fazendo um serviço que, se ele não fizer, algum de nós terá que fazer. Carimbar papel é importante. O que eu pedir para ele fazer é importante. Que seja tratado como qualquer um de nós!”

A reunião termina e a estagiária da CPMA informa que trouxe um bolo para lancharem juntos. A reunião é encerrada e todos são convidados a dirigirem-se à copa para comer bolo e tomar café. No caminho, passamos diante de um longo canteiro de flores abandonado. Nesse momento a diretora da UBS aponta para o canteiro e diz à coordenadora da CPMA: “É aqui que estamos precisando de jardineiro”.

A situação descrita corresponde a um momento de interação que ilustra os argumentos e significados mobilizados para tornar a PSC uma punição aceitável. O trabalho gratuito oferecido pelo prestador é enfatizado pelo seu caráter utilitário, isto é, trata-se de uma mão de obra disponível que pode inclusive aliviar a sobrecarga dos demais, sobretudo em atividades consideradas penosas, porque enfadonhas – tal como carimbar papéis, por exemplo.²² Pode-se dizer que em sentido mais amplo, é também uma mão de obra positivamente avaliada porque alivia custos públicos em duas dimensões: de um lado, suaviza os investimentos na construção de presídios e, de outro, evita a contratação formal de empregados para o desempenho de determinadas atividades – como a de jardineiro, por exemplo.

Mas aceitar o trabalho de alguém envolvido com a justiça é também um ato de generosidade. Trata-se de uma “troca de benefícios” – como menciona a diretora da UBS – na qual se oferece oportunidade de redenção, fora da prisão, àqueles que não necessariamente representam perigo. Aceitar conviver no ambiente de trabalho com o prestador é oferecer-lhe condições de reintegração, conferindo-lhe a oportunidade de ampliar seu capital de reciprocidade social, algo que a prisão definitivamente impede, e por isso “não recupera

²² A concepção de que o prestador pode ser incumbido de tarefas que os demais não fariam pôde ser também detectada no depoimento de uma das promotoras entrevistadas. Em relação à importância de dar destinações específicas aos recursos financeiros obtidos pela pena pecuniária e à mão de obra proveniente da prestação de serviços à comunidade, afirmou: “Fiz um cadastro com todas as entidades e cheguei a seis entidades que precisam de ajuda emergencial. Têm duas que a CPMA já sabe que é preciso mandar o pedreiro ou o pintor que aparecer, pois elas estão em um local de difícil acesso e ninguém quer fazer o serviço”.

ninguém”. Assim, em troca de uma redenção em liberdade, em princípio menos dolorosa, o prestador trabalha de graça. O trabalho é o preço de uma punição cumprida fora das grades e, portanto, o valor pago para o alívio do sofrimento causado pelos males da prisão.

Mas este acolhimento é possível porque o “prestador de serviços” não é um criminoso qualquer. Como sua própria designação indica, trata-se de alguém com algo a oferecer, trata-se de um trabalhador com o qual ainda é possível estabelecer uma relação de reciprocidade.

Como lembra Hassen (2002), o trabalho é uma categoria que divide mundos: o dos bandidos e o dos cidadãos honestos. O trabalho é o que permite passar de uma categoria a outra. Nos diálogos que acabamos de citar, o prestador é apresentado como alguém que se situa do lado dos cidadãos honestos e o fato de não estar condenado pela justiça ao ócio da prisão, atesta sua qualidade de cidadão. A mão de obra que disponibiliza é, portanto, enfatizada como um elemento que lhe permite ser reconhecido como trabalhador, com algo a oferecer, do contrário não estaria ali, mas entre bandidos que nada mais têm a dar e, por isso, estão isolados e condenados à improdutividade da vida na prisão²³.

Por serem cidadãos – com trabalho a oferecer – e não bandidos – popularmente chamados de vagabundos –, os prestadores merecem a companhia e a confiança dos demais trabalhadores. No entanto, precisam de redenção e, assim, não há mal nenhum em destinar a estes trabalhadores em débito com a sociedade, quando necessário, uma atividade eventualmente pouco estimulante.

É na tênue linha que separa o trabalho como sinônimo de castigo e o trabalho como sinônimo de reconhecimento e dignidade humana que a PSC é afirmada como forma de punir aceitável. Ao mesmo tempo que humaniza o condenado por lhe permitir reconhecimento enquanto trabalhador, também pode propiciar-lhe alienação, sem que esta última seja problematizada. É, portanto, pelas ambiguidades semânticas que atravessam o trabalho como punição que a PSC é legitimada.

Cumpra observar que nessa construção simbólica maximiza-se a legitimidade da prisão. Ela é o contraponto a justificar a necessidade da pena de PSC para aqueles que pelo trabalho podem passar ao largo dela. A incapacidade da prisão em “recuperar” os condenados não é justificativa para superá-la, mas para legitimar uma outra forma de punir cidadãos ainda aptos a oferecer mão de obra e resgatar a dignidade pelo trabalho. A prisão permanece e à sua

²³ Neste raciocínio não desconsidero a existência do trabalho na prisão, oportunidade altamente disputada entre os detentos e inacessível para todos que desejam “matar o tempo” Goifmann (1994). Refiro-me a imagem que, em geral, se constrói acerca da privação da liberdade como um território simbólico de ócio e degradação. Para a reflexão sobre o tempo e trabalho na prisão ver também as importantes colaborações de Hassen (2002), e Chiès (2008).

sombra está a PSC, como pérolas aos poucos que podem ter a redenção pelo trabalho gratuito em liberdade. O discurso construído em favor da PSC, afirma-se na mesma medida em que se legitima a prisão. É porque esta última abriga os bandidos que nada mais têm a oferecer à sociedade que é possível ter tranquilidade em relação a uma punição em meio aberto destinada àqueles que ainda gozam de capital de reciprocidade e que não representam perigo. No discurso em favor da PSC não se desqualifica a prisão como método punitivo, mas reclassifica-se os condenados entre os “ressocializáveis” ou não. Assim, a PSC não emerge como modelo punitivo a substituir por completo o cárcere, mas como um modelo paralelo que permite um incremento no parque punitivo, uma diversificação da gama penal, mas não necessariamente uma *alternativa* (Houchon, 1984).

Bibliografia

- BRASIL. Ministério da Justiça. *Histórico do Programa Nacional de Penas e Medidas Alternativas*, Brasília, jun. 2008.
- CADEIA de São Bernardo do Campo é interdita. *O Estado de S. Paulo* (on-line), Cidades, 15 fev. 2001. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/arquivo/cidades/2001/not20010215p17073.htm>>. Acesso em 10 fev. 2011.
- CENTRAL de Penas e Medidas Alternativas do Município de São Bernardo do Campo. *Relatório Anual Quali-Quantitativo*. São Bernardo do Campo, [s.n.], 2006.
- CHIÈS, Luis Antônio Bogo. *A capitalização do tempo social na prisão: a remição no contexto das lutas de temporalização na pena privativa de liberdade*. São Paulo: IBCCrim, 2008.
- GLUCKMAN, Max. Análise de uma situação social na Zuzulândia moderna. In: FELDMAN-BIANCO, B. (Org.). *Antropologia das sociedades contemporâneas*. São Paulo: Global, 1987.
- GOIFMAN, Kiko. *Valetes em slow motion a morte do tempo na prisão: imagens e textos*. Campinas: Unicamp, 1998.
- GREGORI, Maria Filomena. *Viração: experiências de meninos nas ruas*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- HASSEN, Maria de Nazareth Agra. *O trabalho e os dias: ensaio antropológico sobre trabalho, crime e prisão*. Porto Alegre: Ventura/Tomo Editorial, 1999.
- HOUCHON, G. À la recherche du temps perdu. *Déviance et Société*, vol. 8, n. 2, 1984. p.199-206.
- MOTINS em presídios e DP's já superam 96. *Folha de São Paulo*, Caderno São Paulo, 7 out. 1997.
- PROJETO de pena alternativa faz um ano em São Bernardo: programa atende 160 condenados e ajuda 26 entidades beneficentes. *Diário do Grande ABC*, Caderno Setecidades, 21 mai. 2001.
- SALLA, Fernando. De Montoro a Lembo: as políticas penitenciárias de São Paulo. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, vol. 1, 2007 p.72-90.
- TEIXEIRA, Alessandra. *Do sujeito de direito ao estado de exceção: o percurso contemporâneo do sistema penitenciário brasileiro*. 174 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas/Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.