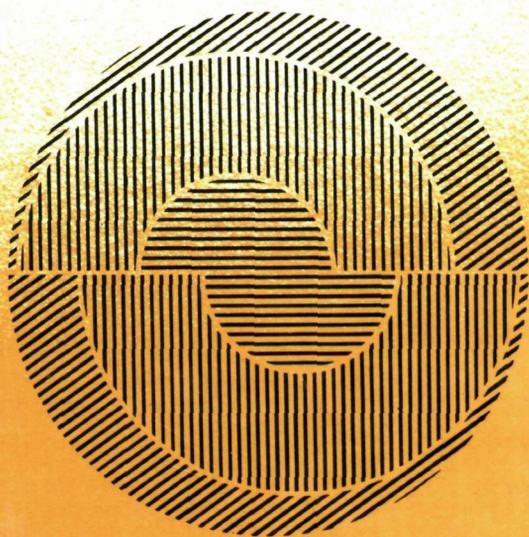


# REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS  
JULHO A SETEMBRO 1988

ANO 25 • NÚMERO 99

# Participação da comunidade na área penitenciária — Necessidade de melhor apoio legal

ARMIDA BERGAMINI MIOTTO

Professora de Direito Penitenciário do Instituto de Cooperação Assistência Técnica — ICAT, da Associação de Ensino Unificado do Distrito Federal — AEUDF e do Curso Superior de Polícia, da Academia de Polícia Civil do Distrito Federal

## SUMÁRIO

- 1 — *Da obra de misericórdia individual à cooperação internacional*
- 1.1 — *Antecedentes remotos — obra de misericórdia ou caritativa*
- 1.2 — *O surgimento do serviço estatal; o patronato oficial, o papel dele e o da obra caritativa*
- 1.3 — *Eficiência do serviço público e da atividade privada*
- 1.4 — *Os patronatos de liberados e egressos e a obra de misericórdia de visitaçao dos presos e correspondência epistolar com eles*
- 1.5 — *Questionamento da palavra “patronato”*
- 1.6 — *Patronato e Serviço Social Penitenciário*
- 1.7 — *O que dizem especialistas hispano-americanos*
- 1.8 — *Resumo panorâmico a respeito de patronatos, Serviço Social Penitenciário, e outros órgãos ou entidades ou grupos*
- 1.9 — *Evolução nos sucessivos congressos da ONU, desde 1960: dever do Estado, mas importância das entidades da comunidade; participação de toda a comunidade; cooperação internacional*

---

Exposição apresentada no II Congresso Nacional das APACs, realizado em São José dos Campos—SP, de 2 a 5 de julho de 1987. (APAC, é a sigla de Associação de Proteção e Assistência aos Condenados; pioneira a de São José dos Campos, mais de cem comarcas, em doze Estados, têm a sua.)

- 2 — *Evolução da assistência a presos, liberados e egressos no Brasil*
- 2.1 — *O patronato oficial*
- 2.2 — *O Patronato Lima Drummond de Porto Alegre — RS, e a reforma do art. 63 do Código Penal, prevendo também patronato particular*
- 2.2.1 — *O Serviço Social Penitenciário e o patronato*
- 2.3 — *Órgãos e entidades diversos do patronato, possibilitados pela lei que reformou o art. 63 do Código Penal*
- 2.3.1 — *A Associação de Proteção e Assistência aos Condenados — APAC, de São José dos Campos — SP*
- 2.3.2 — *O Estatuto da APAC e o Provimento do Juiz Corregedor de Presídios, regulando as atividades dela, à luz das normas gerais federais*
- 2.3.3 — *A cooperação de toda a comunidade joseense, e os bons resultados da obra da APAC*
- 2.3.4 — *O apoio dado pela Lei nº 6.416/77 às boas experiências que vinham sendo feitas no País, entre elas as da Comarca de São José dos Campos — SP*
- 2.3.5 — *A possível criação de novas entidades da comunidade, nos termos das leis supletivas estaduais; a expansão da APAC*
- 2.3.6 — *Sob a égide da Lei nº 6.416/77*
- 2.3.7 — *O olvido daquilo que foi feito na década de 1970, e o anúncio dos projetos das novas leis*
- 2.3.8 — *Os males das novas leis (de 1984)*

1.1 — O tema que me foi dado para expor aqui sugere que a participação da comunidade na área penitenciária não tem bom apoio legal como necessita. E logo se apresenta a indagação: não tem porque nunca teve ou porque, já o tendo tido, deixou de tê-lo?

Vejamos por partes, começando por um retrospecto universal.

Até há bem poucas décadas, não se falava em participação ou colaboração da comunidade. A Organização das Nações Unidas — ONU, porém, recolhendo as manifestações dos países membros seus, feitas em reuniões regionais e registradas em documentos de trabalho, relatórios e outros papéis, passou a falar no assunto, incluindo-o no temário dos seus congressos. Dos estudos preparatórios dos mesmos congressos e dos debates no correr deles, têm resultado, numa visão de síntese, recomendações que, em seus termos gerais, são válidas para todos os países. Referem-se elas, insistentemente, à necessidade de participação da comunidade, colaborando com os órgãos estatais próprios (da execução penal e administração das prisões), no tratamento dos presos (provisórios ou condenados) e na solução, quando não já prevenção, de pequenos problemas que, afetando os

referidos órgãos, se refletiriam sobre os presos. Preconizando e recomendando essa participação da comunidade, a ONU nunca entendeu que pudesse ser confundida com participação no exercício do direito de punir, ou substituir atividades específicas de ditos órgãos. Importante, importantíssima, essa participação é sempre acessória. De acordo com o aforismo, o acessório segue e se subordina ao principal.

Todavia, é preciso ter em mente que a participação da comunidade não nasceu dessas recentes manifestações de que resultaram as preconizações e recomendações da ONU. Seu germe é milenar. Ela já existia desde um passado remoto, com outras feições, de certo modo mais modestas, possivelmente refletindo o estilo de vida daqueles tempos idos, como também com um sentido diverso, de vez que, até aproximadamente cinco séculos, a prisão não era pena, mas medida cautelar para que o acusado estivesse à disposição da Justiça, quando fosse aplicada e executada a pena. Existem notícias seguras de que os primeiros cristãos visitavam os presos, *para dar-lhes conforto afetivo, moral e espiritual e, se lhes fosse também permitido, levar-lhes ajuda material e prestar-lhes cuidados pessoais quando estivessem doentes. Assim faziam, obedecendo aos ditames da caridade, enaltecida pelo Cristo.*

Ao longo dos séculos, a visitação dos presos evoluiu acompanhando a evolução da vida. Evoluiu também por causa da adoção da prisão como pena, e continuou evoluindo no percurso do caminho evolutivo da execução da pena privativa da liberdade, vindo a ser acrescida de assistência aos liberados e egressos. Ademais, havendo indícios de que sempre, de algum modo, se estendeu às famílias dos presos, bem como à vítima e sua família, essa extensão só veio a se tornar objeto de manifesta preocupação em tempos mais recentes. Igualmente em tempos mais recentes apareceu, ao lado da visitação e das formas de assistência pessoal e como variação dela, a correspondência epistolar.

Resumindo e ao mesmo tempo interpretando ou glosando, com o uso de conhecimentos hauridos de fontes diversas, o que nos informam, entre outros, JEAN PINATEL (1), J. R. CESAR SALGADO (2) e MARIA RIBEIRO DA SILVA TAVARES (3), até aproximadamente o século XVIII, a visitação dos presos, a assistência e ajuda que lhes era dada segundo precisassem, e as extensões que vieram a se acrescentar, como se acaba de aludir, e a própria colaboração com a administração das prisões, eram expressões da caridade; eram obras de misericórdia. As pessoas que a elas se dedicavam, faziam-no cumprindo o dever moral e religioso de ajudar

(1) JEAN PINATEL. *Traité Élémentaire de Science Pénitentiaire et de Défense Sociale*. Paris, Sirey, 1960, pp. 358 e segs.

(2) J. A. CESAR SALGADO. "O problema da assistência aos condenados e egressos". *O Patronato*. Órgão do Patronato Lima Drummond. Porto Alegre, III (VIII), out., 1951, *passim*.

(3) MARIA RIBEIRO DA SILVA TAVARES. "Serviço Social Penitenciário". Exposição apresentada à III Reunião Penitenciária Brasileira, realizada em Florianópolis, de 13 a 20 de junho de 1954, *passim*.

o próximo, conforme o próximo precisasse e estivesse ao alcance delas dar ou fazer. Um dever de Caridade — Caridade com a inicial maiúscula, porque é a mais refinada e sublime forma de amor: amor a Deus e amor ao próximo por amor de Deus. Um dever que se cumpre com amor, pois não custa sacrifício nem impõe sofrimento. Ao contrário, satisfaz nobres anseios da alma humana, e propicia paz interior que se reflete no ambiente.

Era, assim, com esse espírito que durante mais de um milênio e meio foi dada assistência e ajuda aos presos, ainda que, desde os primeiros tempos do Cristianismo, houvesse, a par das obras espontâneas, outras, institucionalizadas pela Igreja, de cunho obrigatório, para diaconisas, sacerdotes e bispos. Essas mesmas, porém, constituindo não apenas simples deveres, mas obrigações de Caridade para essas categorias de pessoas religiosas, não só tinham as características daquelas praticadas pelas pessoas religiosas em geral, como lhes serviam de exemplo e emulação.

1.2 — Por volta do século XVIII, a assistência e a ajuda prestadas ao próximo em quaisquer circunstâncias da vida, conforme a necessidade que se apresentasse, e configuradas como obras de misericórdia, com espírito de Caridade, começaram a ter a concorrência de obras instituídas pelo Estado. Em outras palavras: a prestação caritativa, isto é, feita com amor e por amor, passou a ser, pelo menos em parte, incumbência de funcionários, para isso remunerados. E, certamente tudo fazendo parte do espírito da época, os necessitados passaram a, pelo menos em parte, sentir como um direito seu, cujo dever (ou cuja obrigação) correspondente cabia ao Estado, a ser cumprido pelo órgão ou pelos funcionários competentes, no frio exercício das atribuições funcionais. E começaram a aparecer em cena leis, normas jurídicas, reguladoras de direitos e deveres — às vezes satisfatórias, às vezes não.

Quando, pois, na complexidade das transformações do pensamento e da vida, de que fazia parte substituir a assistência caritativa, calidamente fraternal, por um atendimento juridicamente regulamentado, feito por funcionários de um órgão público, no frio desempenho da sua competência, a obra de misericórdia de visitação dos presos foi, também, atingida. Nunca desapareceu, mas ficou relegada; em certos casos, quase se diria encolhida.

Foram criados órgãos oficiais — patronatos — para dar assistência institucionalizada, juridicamente organizada, legalmente estabelecida, aos presos, condenados ou não, e aos liberados (condicional e definitivamente).

De modo geral, que é que incumbiria aos patronatos oficiais, patronatos órgãos públicos?

— Dar assistência moral aos presos; verificar quais os que teriam direito a alguma medida de clemência; cuidar da formação de pecúlio para os liberados e conseguir-lhes trabalho... sem excluir o entendimento de quem via o patronato como instrumento de defesa social, tão-somente (já que apenas lhe cumpriria exercer vigilância para que o condenado não viesse a reincidir...).

Fosse por motivos de ordem jurídica e legal, fosse por motivos de ordem prática, os patronatos oficiais, de modo geral, não satisfizeram no adimplemento das suas atribuições. Entre eles, houve os que, instalados, funcionaram pouco tempo, sobrando nada mais que as normas jurídicas que os haviam criado e definido, e regulavam o seu funcionamento.

A solução encontrada foi buscar a cooperação ostensiva das sempre existentes (mas obscurecidas) obras de misericórdia, dos grupos de assistência caritativa.

Essa modalidade mista, em sentido lato, poderia ter modalidades diversas, tais como:

— o grupo caritativo mantinha a sua autonomia, não sendo submetido a qualquer norma (a não ser as suas próprias, internas, que seus membros quisessem traçar para si), e prestava colaboração inteiramente informal ao patronato oficial, nos limites das solicitações ou dos entendimentos;

— o grupo caritativo mantinha a sua autonomia, mas eram-lhe traçadas normas, pelo órgão público competente, estabelecendo as suas atribuições que se poderiam dizer supletivas das do patronato oficial;

— o grupo caritativo mantinha a sua característica privada, mas as normas que o órgão competente lhe traçava eram tais que o vinculavam ao patronato oficial;

— o grupo caritativo, mantendo-se a sua característica privada, manifestada pelo conteúdo voluntário, gratuito, das atividades dos seus componentes, era, entretanto, englobado no patronato oficial pelas normas deste reguladoras. . .

Em qualquer das modalidades, a atividade nem sempre era eficaz, nem sempre duradoura, embora se notassem melhoramentos em relação ao patronato exclusivamente oficial.

De variação em variação, viu-se em determinado momento coexistirem, perfeitamente distintos, um patronato oficial e um patronato particular, não mais grupo amorfo, embora regido por normas reguladoras, mas legalmente previsto e normativamente estruturado ou organizado, sendo igualmente objeto de normas as suas atribuições, o seu funcionamento e as suas finalidades. As modalidades mistas de patronato oficial com assistência caritativa, conforme recém-descrito, também se têm encontrado em combinações com o patronato particular.

1.3 — Em qualquer das situações que acabam de ser apontadas, os países de mais atenta e longa experiência têm deixado perceber que a atividade privada é sempre melhor que a do órgão público, não sendo para ela vantajoso, mas ao contrário, ser jungida a seu congêneres oficial.

Por quê? Por que assim aconteceria?

ANTONIO LOVATI e MARTINA PANETTI LOVATI, que prestam serviço voluntário à prisão de Brescia (Itália), não respondendo, embora, diretamente a pergunta, fazem, a respeito do que ocorre em países

anglo-saxões, alguns reparos, de que é possível inferir senão a resposta, pelo menos *uma* resposta.

Dizem eles que nas diversas situações (isto é, em quaisquer situações) o voluntário é mais eficiente do que o profissional, o funcionário de um órgão público; sendo as entidades privadas, em geral, mais expeditas do que os órgãos públicos, são capazes de mais rapidamente se ajustar às circunstâncias, e de ir ao encontro das necessidades assim como vão sucessivamente se apresentando. Assinalam que os custos com os presos e os funcionários são altos, enquanto que a prestação de serviços dos voluntários é gratuita, causando surpresa que seja nos países de melhor nível de vida que essa realidade mereça mais consideração<sup>(4)</sup>.

Que é, pois, que se pode inferir? Pode-se inferir que, quando não haja outras razões, de ordem pessoal — individual ou coletiva —, o patronato órgão público é amarrado, tolhido, pelas formalidades legais e regulamentares que fixam a competência do órgão e as atribuições dos seus componentes. Cada funcionário deve ficar dentro das suas atribuições — embora os próprios termos legais e regulamentares possam permitir, como todos sabemos, uma interpretação estrita, isto é, mais rígida, e outra lata, isto é, mais flexível. Contudo, todos nós sabemos, também, que uma interpretação mais lata acarretando mais trabalho facilmente será evitada... — Quanto à referência aos custos, feita pelos citados autores, é de inferir que as verbas podem escassear como — outra coisa que igualmente todos nós sabemos — freqüentemente escasseiam, quando não vêm a faltar inteiramente... Os serviços por elas custeados deixam de ser feitos e, com mais um pouco, o órgão deixa de funcionar.

Por outro lado, as experiências voluntárias — caritativas — podem ser efêmeras, ou podem durar anos, varar os decênios e transpor o século ou mais de um. Tudo depende de quem é o líder, de como ele (sozinho ou com um ou mais colaboradores) traça normas, por poucas que sejam, definidoras da sua obra e respectivas finalidades e atividades, das exigências que devam preencher seus colaboradores e possíveis futuros seguidores, quanto ao que ou como fazer e se conduzir. E quanto aos custos? A prestação pessoal é gratuita, mas sempre haverá coisas para as quais é preciso dinheiro. Existem muitas maneiras lícitas de obtê-lo, conforme as necessidades previstas e imprevistas, renovando-se a comprovação de que costuma bastar quantia ínfima, se comparada com o que um órgão público despenderia no mesmo caso.

1.4 — Vale notar que, consultando a literatura especializada, vinda a lume ao longo de sucessivos decênios, na Europa e fora dela, verifica-se que o patronato — oficial ou particular ou misto — deixou de ter atribuições dentro das prisões, passando a ter como objeto apenas a assistência a liberados e egressos.

(4) ANTONIO LOVATI e MARTINA PANETTI LOVATI. "Esperienza di volontariato nel mondo occidentale". *Rassegna Penitenziaria e Criminologica*. Roma, Ministero di Grazia e Giustizia, V(1), genn.-apr., 1963, p. 322.

LEMOS BRITTO, na "Exposição de Motivos" que apresentou ao ser instalada a "Comissão de Juristas encarregada de regulamentar a patronagem no país, sob a presidência do Ministro da Justiça, Honório Monteiro", expõe o pensamento da época (com variações pessoais que introduz), que se configurava moldado especialmente, senão exclusivamente, em países da Europa: o patronato é "complemento da pena", cabendo-lhe reajustar os liberados e egressos no ambiente fora da prisão, dando assistência também às famílias deles e às das vítimas. Admite que, "em circunstâncias especiais", possa (o patronato) dar assistência "ao próprio preso", "quando necessitada" (5).

A visitação informal, feita por pessoas individualmente ou em grupo, bem como a correspondência epistolar com os presos continuaram existindo como obras de misericórdia ou de Caridade ou, pelo menos, de filantropia.

Os patronatos, porém, passaram, até, a ter, agregada ao seu nome, a expressão "de liberados e egressos" (ou equivalente, nas diversas línguas). Como tais, tendo uma sede, acolhiam os liberados e egressos, dando-lhes a assistência ou a ajuda que, de imediato, precisavam, ao se defrontarem com a sonhada liberdade, e com a qual não sabiam, inicialmente, como se haver, não fossem amparados e encaminhados.

1.5 — A par de todos esses altos e baixos do patronato, oficial, particular ou misto, foi crescendo, à luz (ou à sombra?) da consciência cada vez mais acentuada, dos direitos humanos, a consciência dos direitos dos presos — provisórios e condenados (ainda não se falava de penas restritivas de liberdade, cumpridas fora da prisão) —, direitos esses para cujo exercício tinha de estar presente o senso de responsabilidade.

Então, em congressos e reuniões análogas foi possível ouvir vozes contra a palavra *patronato*. Isto é: essa palavra dá a idéia de que alguém dá ou faz, e outrem recebe, em atitude passiva. O condenado liberado condicional ou egresso definitivo da prisão, sujeito de direitos, portador de senso de responsabilidade, não poderia ser esse sujeito passivo da assistência, do amparo do patronato.

Para abrir os olhos nesse sentido, muito terá contribuído o Serviço Social, que, já em fins do século XIX, estava estruturado suficientemente, tanto assim que realizou, nos Estados Unidos, o seu primeiro congresso, e teve a sua primeira escola inaugurada em Nova Iorque, em 1898.

Essa nova ciência, e, ao mesmo tempo, arte, inspirou-se na obra de FREDERICO OZANAM e seus companheiros, denominada "Conferências de São Vicente de Paulo", cujos princípios acolheu. Dentre eles, vale aqui registrar os seguintes:

(5) LEMOS BRITTO. "Do Patronato de Presos e Liberados". O *Patronato*. Órgão do Patronato Lima Drummond, Porto Alegre, III(VIII), out. 1951, *passim*.

— o caso será estudado por uma comissão que determinará as providências a serem tomadas;

— os socorros não serão temporários, mas suficientemente importantes para que a família e o indivíduo se reajustem;

— o assistido deve ser o agente de seu próprio reajustamento;

— os parentes e amigos deverão ser interessados na obra (6).

Mesmo sem referência quer aos demais princípios, quer aos postulados, nem ao método e às técnicas do Serviço Social, o registro, aqui, desses princípios é bastante para se compreender claramente que o patronato, com efeito, já não satisfazia.

Devia ser, então, eliminado, substituído pelo Serviço Social?

Sabe-se que alguns países assim fizeram. Outros descobriram soluções diferentes, como seja a de introduzir, entre os funcionários ou os colaboradores do patronato, alguns assistentes sociais, que procedessem de acordo com os cânones de sua profissão.

Um ponto há que se me apresenta digno de nota. É o seguinte: embora não tenha lido nem ouvido nada explícito a respeito, parece que se pode entender das entrelinhas ou meias frases que um dos motivos de apego ao patronato é que ele não contém somente a idéia de dar assistência ou auxílio, na forma de roupa, comida, consecução de trabalho, uns trocados enquanto nenhum trabalho é conseguido; patronato também tem sentido de casa, onde recolher, dar teto, cama e mesa, banho, ao assistido, enquanto disso ele precisar.

1.6 — Vejamos qual é a opinião de MARIA RIBEIRO DA SILVA TAVARES. — Depois de lembrar que a assistência pode consistir em ação paliativa (capaz, somente, de aliviar o mal ou o problema), ou ação curativa (capaz de eliminar o mal ou solucionar o problema, efetivos, já presentes), ou ação profilática (capaz de impedir o surgimento do mal ou do problema), devendo-se dar preferência a esta, observa ela que, em nome dessa preferência não se pode deixar de cuidar dos casos em que, já existindo um mal ou um problema, necessitam de atendimento curativo ou paliativo. Para isso ser possível, impõe-se a coexistência do patronato (particular, mas vinculado a órgão do Poder Executivo e submetido ao Juiz da Execução Penal) com o Serviço Social. Enquanto o patronato abriga, ampara, o liberado e o egresso, o Serviço Social há de iniciar o seu trabalho quando da sentença condenatória (do recolhimento à prisão), acompanhando o preso (o condenado) e, entrosado com o patronato, há de estender seu tratamento à família, de sorte que o “cliente”, tendo passado um tempo de pré-liberdade no patronato, ajudado pelo Serviço Social, esteja suficientemente preparado para voltar ao convívio social (7).

(6) Conforme BALBINA OTTONI VIEIRA. *Serviço Social. Processos e Técnicas*, 2ª ed., Rio de Janeiro, Agir, 1970, pp. 26 e segs.

(7) MARIA RIBEIRO DA SILVA TAVARES. *Op. cit.* (nota 3). *Passim*.

Portanto: patronato, para dar assistência, em geral curativa ou meramente paliativa, mas entrosado com o Serviço Social, a quem incumbe atendimento curativo, mas também e preferentemente profilático. O Serviço Social ajuda o preso a se ajudar, isto é, a, responsabilmente, fazer a sua parte para não vir a reincidir, e colabora estreitamente com a Administração Penitenciária, merecendo, ao mesmo tempo, a confiança dos presos; toma adequadas medidas para que o preso, sua família, seu ambiente (a comunidade) não se desajustem reciprocamente, ou, se tiver havido desajustamento, que se reajustem. O patronato recebe o "cliente" do Serviço Social, no momento jurídico e judicialmente oportuno, e lhe dá assistência para as precisões imediatas, acompanhando-o, apoiando-o, até o momento em que já esteja reintegrado no convívio social. Se já não tiver emprego (ou trabalho por conta própria) na comunidade, o patronato poderá, na sua própria sede, dar-lhe uma ocupação, até que lhe encontre (ou o Serviço Social lhe encontre) um emprego na localidade onde vai morar.

Além de possibilitar esses raciocínios, a opinião de MARIA RIBEIRO DA SILVA TAVARES e as informações que ela dá, na sua citada obra e em outras, incluem um ponto particularmente importante: é o que se refere ao momento em que há de começar o atendimento ao condenado: no início, logo após a sentença condenatória, logo após efetuada a prisão; não no fim, quando recupera a liberdade, condicional ou definitiva. Para que a tarefa do patronato (de liberados e egressos) seja eficaz é preciso que tenha havido todo o eficiente trabalho do Serviço Social, desde o início do cumprimento da pena (do recolhimento à prisão) e que tenha havido, durante pelo menos alguns meses antes da recuperação da liberdade, um como que estágio preparatório da liberdade, no patronato (ou similar), durante o qual o mesmo Serviço Social que vai ajudá-lo a ajudar-se desde que liberado ou egresso, comece as suas diligências para com ele. Em outras palavras e independentemente de se falar em patronato e em Serviço Social, seria — e é — de duvidosa utilidade senão inútil qualquer assistência aos condenados, que comece quando voltam à liberdade, por livramento condicional ou por término da pena.

1.7 — Que dizem, a respeito, alguns, pelo menos, dos nossos vizinhos hispano-americanos?

A partir da experiência do seu país (Uruguai), LUIS BERTRAN entende que, para ser eficaz a ajuda ao liberado e ao egresso, é preciso que o condenado, enquanto preso, seja ajudado, em termos de bom andamento das tramitações legais, trabalho (remunerado) que lhe possibilite contribuir para o sustento da própria família, a qual, aliás, seja amparada pelo órgão oficial ou entidade particular (de assistência aos condenados); sem isso, tenderá a não desejar emendar-se, mas continuar delinquindo como "meio de vida" (8).

(8) LUIS BERTRAN. "Sobre las Sociedades de Beneficencia que cuidan del preso y del liberado". In *Actes du II.e Congrès International de Criminologie*. (Paris, Sorbonne, Septembre 1950). Paris, Presses Universitaires de France, 1954, pp. 292 e segs. *passim*.

BERNARDO ECHEVERRI OSSA se refere ao Código Penitenciário do seu país (Colômbia) e ao "Serviço Social Carcerário", incumbido de ajudar os presos — provisórios e condenados — a se ajudarem a si mesmos, a manterem suas relações com a família e os bons amigos; dito Serviço Social deve servir de "catalizador" entre a administração das prisões e os presos, e procurar conservar o interesse humano do Juiz, tudo na observância das leis do país e das normas internacionais sobre tratamento dos presos. O liberado (condicional ou definitivo) será inicialmente acolhido pela "Casa do Pós-Penado", prolongamento do Serviço Social<sup>(9)</sup>.

No Peru, JULIO ALTMANN SMYTHE propunha, por sua vez, que a intervenção do Serviço Social começasse logo que efetuada a prisão. Enquanto prisão provisória, a assistência, valiosa, embora, e extensiva à família, só poderá ser paliativa. Ao preso condenado, a ajuda visa a que ele se capacite física, espiritual e moralmente, desenvolva seu autocontrole, adquira hábitos de trabalho e aprenda um mister que lhe possibilite sustentar-se e à sua família. A ajuda deverá estender-se à família do condenado, à vítima e sua família. ALTMANN SMYTHE não manifestava entusiasmo pelo patronato (previsto, então, pelo Código Penal peruano), cujo método é empírico, e aludia a "lares" de que o Serviço Social dispunha, para abrigar o liberado e o egresso, até o seu reajustamento. Esse Serviço Social, oficial, deverá receber sempre como de muito valor a colaboração de pessoas e instituições filantrópicas<sup>(10)</sup>.

Para SERGIO GARCÍA RAMÍREZ, com apoio na legislação do seu país (México), a melhor solução é a de cooperação entre os setores públicos e privados, constituindo, pois, patronato misto, sediado na capital da República, e com "agências" em todos os "Distritos Judiciários" e Municípios, com suas prisões distritais e municipais. Destina-se a liberados e egressos, mas também àqueles que, tendo estado presos provisoriamente, vêm a ser soltos, por absolvição ou outro motivo<sup>(11)</sup>.

Em outro livro, o mesmo autor fala da preparação dos presos para a volta à liberdade. Isso, porém, não se faz (no seu país) por um órgão específico, mas pelo próprio pessoal das prisões, que inclui assistentes sociais. Essa preparação — ou tratamento — "pré-liberacional" procura atender a recomendações do II Congresso para a Prevenção do Delito e Tratamento dos Delinquentes, da ONU, no sentido de, com sucessivas e paulatinas restituições de parcelas de liberdade ao condenado, estimular o seu senso de responsabilidade. Quando essa restituição já constitui fase

---

(9) BERNARDO ECHEVERRI OSSA. *Temas Penitenciarios*. Bogotá, publicaciones de la Escuela Penitenciaría Nacional (1971), pp. 17 a 19.

(10) JULIO ALTMANN SMYTHE. *Bases para un Plan de Futura Política Penitenciaria Nacional*. Lima, Librería-Editorial Juan Mejía Baca (1962). Capítulo "Servicio Social Criminológico", pp. 221 a 250, *passim*.

(11) SERGIO GARCÍA RAMÍREZ. *La Reforma Penal de 1971*. México. Ed. Botas, 1971, pp. 81 e segs., *passim*.

(ou regime) de semiliberdade, o Serviço Social (da prisão) dá a necessária ajuda para que se desfça o ajustamento ao ambiente prisional e se processe o reajustamento à família, ao trabalho (12).

Na Argentina, há serviços penitenciários federais e provinciais, com os respectivos serviços e obras assistenciais complementares. JULIO ENRIQUE APARICIO, fazendo citações e reportando-se a publicações do seu país, informa que, após inúteis tentativas de, no início do século XX, fundar um patronato oficial, veio a ser criado oficialmente, mas por iniciativa privada, um patronato que ainda perdura. Destinado a guiar e vigiar os liberados para que não reincidissem, veio a ser complementado por uma "Caixa de Auxílios", provida com o produto de multas, e destinada a ajudar as famílias dos presos (provisórios e condenados) e, nas suas primeiras necessidades, os liberados sem pecúlio. Evoluindo, o patronato, que até hoje é "associação civil sem fins lucrativos", veio a dispor de "visitadores" que, dentro das prisões, ajudam os presos a se prepararem para a liberdade, inclusive quanto a trabalho (13).

Nas províncias, a configuração jurídica dos patronatos pode ser de autarquia (como, por exemplo, o da Província do Chaco); de órgão oficial (como, por exemplo, o da Província de Córdoba).

De modo geral, os patronatos argentinos têm uma divisão de Serviço Social, por meio da qual se ocupam, em colaboração com os órgãos penitenciários, dos presos que estão em fase próxima da liberdade, dos liberados e dos egressos, e respectivas famílias; amparam os liberados condicionais para que cumpram as suas condições, e ajudam-nos, como aos egressos, a se reajustarem (à família, ao trabalho, ao ambiente), para isso dispondo de serviços tais como bolsas de trabalho, orientação psicológica e orientação jurídica. Dois pontos interessantes: um é que se a Polícia tiver de efetuar a prisão de um assistido de algum dos patronatos, deve imediatamente fazer-lhe comunicação; o outro é o dos cursos de Capacitação em Serviço Social Pós-penitenciário, durante oito meses, para matérias teóricas, mais um ano de estágio (14).

(12) SERGIO GARCIA RAMÍREZ. *Manual de Prisiones*. México, Botas, 1970, pp. 20 e segs., *passim*.

(13) JULIO ENRIQUE APARICIO. "Los antecedentes del patronato en la República Argentina". *Resenha Informativa 1984-1985*, Patronato de Liberados de la Capital Federal, República Argentina, pp. 80 e segs., *passim*.

(14) Patronato de Liberados de la Capital Federal. República Argentina. *Doctrina y Acción Postpenitenciaria*. "El Patronato de Liberados de la Capital Federal de la República Argentina". Buenos Aires, 1(1), marzo 1987, pp. 15 a 22, *passim*. — JORGE KENT. *El Patronato de Liberados y el Instituto de la Libertad Condicional*. Buenos Aires, Astrea, 1974, *passim*. — Juan C. GARCÍA BASALO. *El Régimen Penitenciario Argentino*. Buenos Aires, Ed. Librería del Jurista, 1975. A legislação transcrita, pp. 91 em diante. — República Argentina, Servicio Penitenciário Federal. *Revista Penal y Penitenciaria*. XXXVI — XXXVII — XXXVIII (139/146), En./dic. 1971/73. A legislação federal e provincial ali transcrita, pp. 109 a 236.

Nas obras consultadas (as citadas e outras), raras foram as referências a esses grupos de visitantes informais, que não se desconhece existirem, às vezes efêmeros, às vezes mais ou menos duradouros, que vão levar conforto afetivo, moral, espiritual, religioso, aos presos, e que, em geral, nenhuma vinculação têm com o patronato, com o Serviço Social Penitenciário ou outra entidade organizada, os quais, ainda que sejam particulares, são legalmente reconhecidos e regulados. Os membros de tais grupos são em geral pessoas religiosas (de qualquer religião), caridosas ou simplesmente filantrópicas; a sua presença e atividade podem ser benéficas, para os presos e as prisões, desde que se conformem à ordem interna e à disciplina dos estabelecimentos. Dir-se-ia que são os mais lúdimos herdeiros daqueles visitantes de cárceres e encarcerados dos começos do cristianismo...

Já faz, entretanto, diversos anos que a Igreja Católica tem, entre os ramos da sua pastoral, um, o da Pastoral Penal (ou Penitenciária), cuja assistência religiosa é, às vezes, complementada por outras modalidades (material, social, jurídica, médica...) em colaboração com o patronato, o Serviço Social, ou entidade análoga, ou autonomamente, mas em acréscimo ao que tais órgãos ou entidades façam, encarregando-se do que lhes escapa. Onde tais órgãos ou entidades não existem, a Pastoral Penal se encarrega, não raro, de fazer o que lhes caberia.

1.8 — Aí está um panorama a respeito de patronato. Serviço Penal Penitenciário e outros órgãos ou entidades ou grupos que se têm ocupado de assistência e ajuda aos presos, liberados e egressos, panorama esse não restrito às fronteiras do Brasil.

Para as citações ilustrativas feitas, procurei aquilo que, no seu arcabouço, já tem foros de universalidade, invocando, além de autores brasileiros, alguns nacionais de países hispano-americanos, pois que esses nossos vizinhos, mais parecidos conosco (do que os distantes, de outros continentes), podem, com a variação das adaptações, ou a similitude das complementações do arcabouço universal, nos oferecer bons subsídios. Invoco também um ou outro europeu, para termo de comparação daquilo que, nas suas linhas gerais, é universal. E se verifica o seguinte:

— patronato oficial, particular ou misto; Serviço Social integrado no patronato, ou colaborando com o patronato, ou autônomo;

— início das atividades: ao ser (o condenado) posto em liberdade, condicional ou definitiva; ao passar em julgado a sentença condenatória; ao ser efetuada a prisão provisória (preventiva ou a qualquer outro título);

— destinatários da assistência: somente o preso (provisório ou condenado), o liberado e o egresso (inclusive o provisório posto em liberdade), ou, ademais, a sua família ou, também, a vítima e sua família;

— finalidade: em caso de condenado (expressa com estas ou aquelas palavras), ajudá-lo a se emendar para, trabalhando e vivendo honestamente, se reintegrar no convívio familiar e social; em caso de preso provisório, ajudá-lo, nas suas precisões ou nas suas pretensões, legítimas ou lícitas, e, quando recupere a liberdade (sem ter sido condenado), ampará-lo e ajudá-lo segundo seja necessário em cada caso.

— De modo geral, foi-se acentuando a tendência a não ver o preso, o condenado, o liberado e o egresso, como sujeitos passivos de assistência, mas tendo eles (como suas famílias, as vítimas e suas famílias) de fazer o seu esforço, ajudando-se a si mesmos (para poderem ser ajudados), a fim de, com senso de responsabilidade, participarem da solução dos próprios problemas.

— Manifestaram, uns e outros, ter verificado que de pouco adiantariam a assistência e a ajuda prestadas ao liberado e ao egresso, se não tiverem sido também prestadas, adequadamente, enquanto eles estavam presos, e não houverem tido um período de preparação para a liberdade.

— Nota-se, pelo que está expresso ou implícito, nos autores citados, que órgãos públicos ou entidades privadas, definidos e regulados por normas jurídicas, só poderão bem funcionar, buscando cumprir as próprias finalidades, se ditas normas não forem estritas e rígidas, que lhes amarrem as atividades, mas suficientemente amplas e flexíveis que permitam aos órgãos e seus funcionários, às entidades e seus colaboradores, prontamente adequar seu modo de agir e as providências a tomar às circunstâncias e condições de cada caso concreto.

Pareceria que, assim sendo e assim sendo observado, nada mais poderia faltar.

1.9 — Entretanto, a ONU se deu conta de algo que veio ficar claro pelos debates do seu II Congresso sobre a Prevenção do Delito e Tratamento dos Delinquentes, e que, constando do respectivo relatório, das conclusões e recomendações, assim se pode resumir: embora seja a ajuda aos liberados (condicionais ou definitivos) dever primordial do Estado, por meio de órgãos específicos, é importante a colaboração de entidades privadas, mas para que a emenda e a reintegração do condenado no convívio social possam efetivamente se operar, é preciso que a comunidade toda participe, impondo-se que, nesse sentido, a opinião pública seja bem formada e informada <sup>(15)</sup>.

(15) United Nations. Department of Economic and Social Affairs. *Second United Nations Congress on the Prevention of Crime and Treatment of Offenders*. London, 8-9 August 1960. Report prepared by the Secretariat. A/CONF. 17/20. Itens 390 a 467, especialmente 390 e 446.8 a 446.10.

No IV Congresso, o assunto foi retomado com mais amplitude, constituindo o tema "Participação do público na prevenção do delito e na luta contra a delinqüência". A prevenção pode ser dirigida contra o delito primário ou contra a reincidência; o combate (ou a luta) contra a delinqüência há de ser tão amplo que alcance a corrupção, o crime organizado, os crimes internacionais. Quanto à prevenção da reincidência — que é o que está agora nos interessando —, o congresso insistiu na participação de todo o público, não só por meio da colaboração de voluntários (individualmente ou em grupos, neles possivelmente incluídos antigos condenados que, cumprida a pena, já estejam reintegrados no convívio social), com os órgãos oficiais, mas a participação de toda a população; cada um e todos devem estar preparados e dispostos para, na ocasião oportuna, fazer a sua parte, que pode consistir, no mínimo, em receber bem, como vizinho ou companheiro de trabalho, um condenado liberado ou egresso (ou por outros motivos legais fora da prisão). Daí a importância dos meios de comunicação, das boas reportagens, dos bons artigos em jornais e bons comentários no rádio e na televisão. É interessante registrar aqui o papel desempenhado por um dos cursos ministrados pelo Instituto das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento dos Delinquentes, da Ásia e Extremo Oriente (sediado em Fuchu, Tóquio, Japão). Esse curso, frequentado por mais de 500 alunos, oriundos de dezenas de países, possibilitou, pelas exposições dos professores e pelas informações e intervenções dos alunos, e debates de todos, inestimável contribuição para conhecimento de experiências e seus resultados, e respectivo exame pelo congresso (16).

A ONU, no intervalo de cinco anos, entre um congresso e outro, sempre atenta à evolução dos assuntos, pelas experiências realizadas, pela observância das recomendações feitas, nos mais diversos países, tem incluído certos temas no programa de sucessivos congressos, embora com enunciados que indicam a evolução. O assunto ora em foco voltou, no V Congresso, como tratamento dos delinquentes nas prisões e na comunidade, à luz, especialmente, das Regras Mínimas para o Tratamento dos Presos. Daí decorreu a previsão, pelo Documento de Trabalho (prévio), de formas de pena sem privação da liberdade, cumpridas na comunidade, ou, previstas como privativas, terem sido possíveis na comunidade, em razão da mitigação do regime de execução ou de benefícios legais. O mesmo documento sugere que tais formas de pena deveriam constituir a regra, enquanto a privação da liberdade, a exceção, se destinaria aos casos mais graves de certo número de criminosos. Assim sendo, mais uma razão para o público todo participar, para a comunidade não rejeitar, mas acolher o condenado — sem deixar, naturalmente, de colaborar na assistência aos presos, com

---

(16) Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. *Cuarto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente*. Kioto, Japón, 17-26 de agosto de 1970. Informe de la Secretaría. A/CONF. 43/5. Itens 111 a 141, *passim*.

extensão, em qualquer caso, às famílias dos condenados e às vítimas e respectivas famílias<sup>(17)</sup>.

O congresso, acolhendo as considerações do Documento de Trabalho e levando em conta informações dos mais diversos países, a respeito de experiências feitas e seus resultados, concluiu e recomendou que, para o bom êxito, era importante que o condenado pudesse permanecer no seio da comunidade a que pertencia e da qual continuava a fazer parte durante o cumprimento da pena ou à qual devia voltar após a prisão; a comunidade devia assumir certa forma de responsabilidade, direta ou indiretamente, no processo de tratamento do condenado, que, na prisão ou no seio dela, continua sendo "um dos seus". Essa colaboração, por assim dizer difusa, da comunidade não dispensa a bem definida dos voluntários, individualmente ou em grupos, entre eles antigos condenados que, tendo cumprido a pena, já estão reintegrados no convívio social<sup>(18)</sup>.

Quanto ao VI Congresso: o Documento de Trabalho prévio sugere a elaboração de regras mínimas para o tratamento de condenados na comunidade, e normas que possibilitem aos condenados estrangeiros irem cumprir a pena no seu país de origem<sup>(19)</sup>. — O congresso reconheceu a confirmação, pelas experiências já feitas, da importância, para a emenda do condenado e sua reintegração no convívio social, do cumprimento da pena (toda ou, pelo menos, de certo ponto em diante) na comunidade. Confirmou-se, também, que, para isso, era mister, além da colaboração com os órgãos públicos, das entidades privadas já clássicas, participassem, como tais, determinados setores específicos da sociedade, por exemplo, os sindicatos, e o público todo, cuja opinião devia ser formada e bem informada para admitir como apropriadas e suficientemente punitivas as formas de pena sem prisão, e o condenado, como um membro da sua comunidade. Para tudo isso, duas coisas indispensáveis: a cooperação dos meios de comunicação e uma legislação equilibrada que, possibilitando à pena bem exercer as suas funções, vise a emenda do condenado e sua reintegração no convívio social e, também, regule as atividades das entidades da comunidade de modo que, longe de inibi-las ou impor-lhes limitações injustifi-

---

(17) Nations Unies. *Cinquième Congrès des Nations Unies pour la Prévention du Crime et le Traitement des Délinquants*. "Traitement des délinquants dans les prisons et dans la collectivité, compte spécialement tenu de l'application de l'ensemble des Règles Minima pour le Traitement des Délinquants adopté par l'Organisation des Nations Unies". Document de Travail établi para le Secrétariat. A/CONF. 56/6, *passim*, particularmente itens 21/22, 67, 83 e 84.

(18) Nations Unies. Département des affaires économiques et sociales. *Cinquième Congrès des Nations Unies pour la Prévention du Crime et le Traitement des Délinquants*. Genève, 1er — 12 septembre 1975. Rapport préparé par le Secrétariat. A/CONF. 56/10. Itens 260 a 289, *passim*, particularmente itens 267, 269 e 280.

(19) United Nations. General Assembly. *Sixth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders. Discussion Guide for Regional Preparatory Meetings for the Sixth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*. A/CONF. 87/RM.1 — 28-6-1977. Item 74-b) e c).

cadadas, as ampare e estimule (polarizando, elas, a colaboração de toda a comunidade). A comunidade onde o condenado há de cumprir a pena é a dele, onde ele tem o seu ambiente, a sua família, o seu trabalho (ou possibilidades de trabalho). Enquanto preso, há de ter contatos com ela, mantendo abertos os caminhos para a futura reintegração no convívio social. Tendo de cumprir a pena (ou parte dela) sem prisão, não teria sentido que fosse numa comunidade que não é a sua, para a qual, cumprida a mesma pena, haja de voltar, com os naturais problemas de ajustamento, ocasionados pelo mais ou menos prolongado afastamento. Que assim é (e foi de modos diversos confirmado nos referidos congressos) reafirma-se pela preocupação, incluída ultimamente, com os presos estrangeiros, que, não sendo membros da comunidade onde estão cumprindo pena, nem de outra no país em que se encontram, hão de poder ir, mediante formalidades de direito internacional, cumprir a pena no seu país de origem, no seu ambiente, perto da sua família<sup>(20)</sup>. — Vale informar que não poucos países já assinaram tratados nesse sentido, e o Conselho da Europa celebrou uma convenção.

Tendo evoluído a questão da assistência e ajuda aos presos, como ficou dito, a ONU acrescentou, como acaba de ser exposto, recomendações a respeito da participação da comunidade nessa assistência, não só por meio de representantes dela, individualmente ou em grupo, mas dela toda, do público todo. A evolução dessas recomendações chegou à preocupação com os presos estrangeiros, de modo que o VI Congresso deu especial atenção ao problema, resultando as bases para compromissos internacionais que, tendo como objeto o intercâmbio de presos, viessem a ser firmados. Continuando a matéria da “cooperação” a evoluir, foi passando do que diz respeito à comunidade local para, juntamente, cuidar de aspectos de caráter internacional e, finalmente, no último Congresso, o VII, foi contemplada a participação de toda a coletividade em todas as fases do processo de prevenção do crime e Justiça Penal, inclusive no que se refere a zelar rigorosamente pela proteção dos direitos humanos; houve insistência quanto ao papel construtivo dos meios de comunicação; foi dado destaque às “modalidades de cooperação internacional”, entre elas incluindo-se a transferência de condenados para o seu país de origem, a fim de ali ser executada a pena<sup>(21)</sup>.

Pelo que acaba de ser dito, em traços elementares embora, há de ter ficado patenteado que é deveras importante a questão da assistência,

(20) United Nations. Department of International Economic and Social Affairs. Sixth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders. Caracas, Venezuela, 25 August — 2 September 1980. Report prepared by the Secretariat. A/CONF. 87/14/Rev. 1, pp. 13 e 14, “Resolution” 8, Item 1-a), e) e g); pp. 17 e 18, “Resolution” 13; pp. 72 e 73, *Itens 183 a 185*.

(21) Nations Unies. Septième Congrès des Nations Unies pour la Prévention du Crime et le Traitement des délinquants. Milan (Italie), 26 août — 6 septembre 1985. “Dimensions nouvelles de la criminalité et de la prévention du crime dans le contexte du développement: problèmes pour l’avenir”. A/CONF. 121/L.11 — 2 septembre 1985. *Itens 28, 29 e 39*.

da ajuda, aos presos, aos condenados, e da participação da comunidade, incluindo o que se refere a cumprir ele a pena na comunidade a que pertence, no seu ambiente, perto da sua família. Tão importante é, que a própria ONU se ocupou da questão em sucessivos congressos seus, apreciando, progressivamente, aspectos diversos, conforme evolutivamente se apresentassem, e considerando já admitidas, sem necessidade de mais discussão, aquelas providências que, correspondendo a recomendações dos mesmos Congressos, tenham sido objeto de experiência durante anos, em países diversos, com satisfatórios resultados, servindo, pois, como orientação, a quaisquer países.

2.1 — Terá o Brasil, especificamente, acompanhado essa evolução?

Sem falar da visitação caritativa informal, que sempre houve e continua havendo, o precursor do patronato, no nosso País, foi o Desembargador João da Costa Lima Drummond, professor de Direito Criminal na Faculdade Livre de Ciências Jurídicas e Sociais do Rio de Janeiro.

O primeiro Código Penal da República, datado de 1890, estabelecia, no parágrafo único do art. 51, que o liberado condicional ficava sujeito à vigilância da Polícia.

LIMA DRUMMOND, tendo de vencer as reações daqueles que se opunham a patronato de liberados, entendeu facilitar a sua luta se passasse a dar atenção a patronato de egressos, cujo germe ele via na “Colônia de Livres Trabalhadores”, situada na então capital federal, destinada a dar acolhida e trabalho aos egressos das respectivas prisões, que se encontrassem sem recursos.

Entendia ele que o patronato devia ser particular, supridas as suas deficiências pelos competentes órgãos públicos. Entretanto, sendo Presidente da República Nilo Peçanha, e Ministro da Justiça o criminalista Esmeraldino Bandeira, os esforços de LIMA DRUMMOND começaram a ter êxito, embora não exatamente como ele desejava, pois o Decreto n.º 8.233, de 22 de setembro de 1910, aprovava o regulamento do patronato oficial dos liberados definitivos da prisão do então Distrito Federal.

Ponto importante que não pode deixar de ser assinalado: entendia ele, fundadamente, que a assistência do patronato só seria eficaz se começasse, não ao sair o condenado da prisão, mas ao nela ingressar. A obra do patronato, efetiva durante todo o tempo de cumprimento da pena, prolongar-se-ia, quando recuperada a liberdade, “até mesmo após a reintegração do condenado no seio da sociedade” (22). Estas últimas palavras, que vão entre aspas, porque são textuais, parecem linguagem do presente, mas foram ditas no começo deste século.

A Consolidação das Leis Penais, de 1932, traz uma inovação: no § 4.º do art. 50, estabelecendo as condições a serem observadas pelo libe-

(22) JOÃO DA COSTA LIMA DRUMMOND. *Noções de Direito Criminal*. Coligidas pelos Drs. Moraes Costa e Francisco de Macedo. Rio de Janeiro, Jacintho, 1919. Cap. XII. “O patronato dos liberados adultos”, pp. 155 a 168, *passim*.

rado condicional, menciona, entre elas, "submissão a um patronato"; não distinguindo, o patronato podia ser oficial ou particular. Registre-se, de passagem, que, pelo Decreto n.º 16.665, de 1924, era atribuição do Conselho Penitenciário verificar a regularidade da execução das condições impostas aos liberados condicionais e aos egressos localizados em colônias de trabalhadores livres ou em serviços externos, providenciando como fosse conveniente (art. 3.º, inciso 2.º).

Entretanto, o Código Penal de 1940, na sua redação original, enrijeceu; onde não houvesse patronato oficial subordinado ao Conselho Penitenciário, o liberado (condicional) ficava sob a vigilância da autoridade policial (art. 63).

Estava previsto o patronato oficial e, a partir daí, haveria uma evolução brasileira, ora se aproximando da evolução geral de que têm participado também tantos outros países, e para a qual a própria ONU veio a contribuir, ora se restringindo às nossas fronteiras, quando não a regiões ou localidades nossas.

Para ilustrar a evolução e, ao mesmo tempo, fundamentar o que ultimamente tem sido sentido como necessidade de melhor apoio legal, vou descrever aqui duas experiências: a do Patronato Lima Drummond, de *Porto Alegre, porque, entre outros motivos, foi por causa dele que o texto original do art. 63 do Código Penal de 1940 foi modificado*, vindo a admitir também o patronato particular; e das APACs, *porque, entre outros motivos, este é o II Congresso Nacional delas, e o próprio tema que me foi dado para expor aqui demonstra a sua preocupação com a mencionada necessidade de melhor apoio legal.*

2.2 — Isso posto, pode-se continuar.

Prevendo o texto original do Código Penal de 1940 somente patronato oficial, foi criado, porém, em Porto Alegre, pela Assistente Social Maria Ribeiro da Silva Tavares, um patronato particular, a que, não por acaso, deu o nome de "Lima Drummond". Após cerca de cinco anos de experiência de assistência a presos da chamada "Casa de Correção", incluindo a supervisão de turmas em gozo de serviço externo — sempre com a orientação e o decisivo apoio do Juiz das Execuções Penais, Dr. Coriolano de Albuquerque, além da sua interveniência no exercício das suas funções jurisdicionais —, os próprios condenados sugeriram a criação de um patronato. Nessa altura, não poucas das resistências da sociedade tinham sido vencidas, e já se manifestava compreensão e colaboração. O patronato foi inaugurado no dia 8 de outubro de 1947.

Não era possível criar um patronato oficial, como rezava o texto legal, mas a necessidade era enorme, de sorte que tal criação de um patronato se justificava... digamos, por "não exigibilidade de outra conduta", se só se cuidasse da letra da lei. A opinião dos doutos, porém — o próprio Lima Drummond e, mais, entre outros, Esmeraldino Bandeira, Carvalho Neto, Lemos Britto, Cesar Salgado, José Maria Alkimin —, manifestada

principalmente por ocasião de congressos e reuniões análogas, era em favor do patronato particular. Os argumentos para essa orientação da opinião iam desde o de malogro dos patronatos oficiais em países estrangeiros, até o de que o patronato particular é composto por pessoas que agem, não como funcionários no exercício de atribuições do cargo ou da função, mas com espírito de caridade, o que torna o contato entre elas e os assistidos mais eficiente, por ser, assim, mais humano, e o torna mais expedito, porque é isento de certas formalidades burocráticas.

Prudentemente, porém, os gaúchos cuidaram do amparo legal, que, aliás, poderia favorecer a criação de patronatos particulares em todo o País, o que se deveu ao Deputado Dâmaso Rocha (que, para entrar na política, saíra do Ministério Público). Já no dia 8 de janeiro de 1948, apresentou ele um projeto de lei reformulando o art. 63 do Código Penal. A iniciativa do Deputado Dâmaso Rocha foi muito bem acolhida, havendo recebido franco apoio, como se pode inferir do teor dos apartes do Plenário da Câmara (23).

Afinal, sem prejuízo do mérito dessa iniciativa, o que veio a prevalecer foi o substitutivo do Senado, com emendas, donde resultou a Lei n.º 1.431, de 12 de setembro de 1951, que reformulou o art. 63 e (correspondentemente) o art. 95 do Código Penal, e o art. 725 do Código de Processo Penal, pela criação do patronato particular, estabelecendo (no seu art. 5.º): "a organização, funcionamento, atribuições e prerrogativas (...) obedecerão ao padrão estabelecido pelas peculiaridades regionais ou locais".

Essa lei, deixando expresso, nesse caso específico, o que poderia ser subentendido pelos termos constitucionais que atribuíam à União competência para legislar em matéria de normas gerais de regime penitenciário, admitindo que os Estados legislassem supletiva ou complementarmente (24), era suficientemente genérica e flexível para que qualquer patronato particular pudesse, sem injustificadas peias nem maneias, bem funcionar e alcançar seus objetivos.

A fundadora do Patronato Lima Drummond, já tendo o respaldo das autoridades, foi vendo se estender, pouco a pouco, a boa vontade e o espírito de colaboração das pessoas gradas, dos profissionais liberais, industriais, comerciantes, senhoras da sociedade, estudantes... Toda a comunidade porto-alegrense tomou conhecimento do Patronato Lima Drummond e se dispôs a colaborar, de um modo ou de outro. O aluguel da casa destinada a ser sede dele era pago por uma associação religiosa (católica) cujos membros eram profissionais liberais e homens de negócios. Respeitada a liberdade de consciência e de religião dos assistidos, o patronato sempre pôde contar com o atendimento de sacerdotes católicos, pastores protestantes e representantes de entidades espíritas.

(23) *Diário do Congresso Nacional*, Sexta-feira, 9 de janeiro de 1948, pp. 320 a 322.

(24) Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 1946, art. 5º, inciso XV, alínea b, e parágrafo único.

2.2.1 — Entretanto, Dona Maria Ribeiro da Silva Tavares, sendo Assistente Social, logo se deu conta de que um patronato (entidade particular ou órgão público que fosse) não era suficiente, “algo” faltando em seus objetivos e métodos de trabalho. Era preciso ir além da simples assistência própria do patronato, para chegar a “ajudar o outro (no caso o preso, o condenado) a ajudar-se”, conforme preceitua o Serviço Social. Outro ponto era que não bastava dar assistência ou mesmo querer ajudar o condenado a ajudar-se a partir, somente, do momento em que ele recuperasse a liberdade, condicional ou definitiva. Era preciso que uma preparação “para sair da prisão” começasse pelo menos alguns meses antes, ficando, o condenado, durante esses meses, em situação de poder ter contatos com a comunidade fora da prisão, sucessivamente maiores, até a liberdade (condicional ou definitiva); durante esse tempo de preparação para a liberdade, o condenado aprenderia um ofício ou, se já o tivesse, melhoraria sua capacidade de trabalho, ao mesmo tempo que seria ajudado, inclusive pelo representante da sua religião, a reconhecer e usar as suas próprias reservas morais, para, trabalhando honestamente, viver em harmonia com a família e a comunidade. Na “Casa de Correção” (que era então a Penitenciária de Porto Alegre) era impossível transcorrer esse período. O patronato teria condições para isso, mas era preciso solucionar certos óbices de ordem legal ou, pelo menos, formal, que aos poucos foram sendo resolvidos junto com o Juiz das Execuções Penais.

Outro ponto que preocupava a já agora Diretora do Patronato era que, segundo um levantamento que fizera na “Casa de Correção”, somente ao redor de 3,5% dos presos que ali cumpriam pena provinham de família regular (a dos pais e a sua própria). Era preciso, portanto, à luz das prescrições do Serviço Social, cuidar não só do condenado individualmente, mas dele com a sua família, no seu ambiente, na comunidade.

Era mister, então, pensar num Serviço Social que completasse a obra do patronato.

Com visão ampla, a Diretoria do patronato compareceu à 3.<sup>a</sup> Conferência Penitenciária Brasileira, realizada no Rio de Janeiro, em abril de 1949, apresentando uma exposição do seu pensamento, que foi coroada com a seguinte recomendação: “A 3.<sup>a</sup> Conferência Penitenciária recomenda a criação do Serviço Social Penitenciário e o desenvolvimento do mesmo, nos estabelecimentos penais do País, como parte indispensável dos processos de recuperação do homem que delinqüiu”. Entre as ilustres assinaturas encontram-se as de Sete Câmara, Heitor Carrilho, José Maria Alkimin, Carvalho Neto, Plauto d’Azevedo, Otávio Abreu e Lima, Lemos Britto. . .

Em seguida, por proposta do Procurador-Geral do Estado (do Rio Grande do Sul), Prof. Ajadil de Lemos, veio a ser criado o Serviço Social Penitenciário, por lei de 8 de dezembro de 1951.

Conforme essa lei, cabe ao Serviço Social promover, em favor dos seus assistidos: a) emprego em estabelecimentos públicos ou privados;

b) reintegração na família e na sociedade; c) tratamento médico indicado; d) afastamento de ambientes prejudiciais; outras medidas indicadas para o seu reajustamento.

No patronato, cuja capacidade é de poucas dezenas de assistidos, sempre houve possibilidade de trabalho em oficinas, independentemente de, para os que já tenham os necessários requisitos, benefício do trabalho externo, judicialmente concedido (inclusive na experiência pioneira de emprego em empresa privada, que veio a ser acolhida pela Lei n. 6.416, de 1977).

Não só os beneficiados com o livramento condicional mas os próprios egressos definitivos podem permanecer ainda algum tempo no patronato, se isso for necessário para o seu reajustamento, e nesse sentido manifestarem vontade.

Nos quarenta anos, desde a sua fundação, "tiraram o seu tempo" (como eles dizem) no patronato 8.024, entre condenados em fase de pré-liberdade, liberados e egressos, dos quais reincidiram (comprovadamente) apenas seis, até 1985. Esses números são eloqüentes. É preciso não esquecer, no entanto, que, para isso, e ademais da submissão ao juiz, a comunidade tem cooperado. Hoje, Porto Alegre é uma cidade grande, com aproximadamente 1.500.000 habitantes; seria praticamente impossível mobilizar toda a comunidade, como, vencendo, embora, dificuldades, o foi na década de 1940, quando a população girava em torno de 300.000 habitantes. Quando o crescimento da cidade começou a se fazer acelerado, a opinião pública já estava formada e bem informada a respeito do Patronato Lima Drummond, que pôde continuar contando com a colaboração de pelo menos parte da sociedade.

Segundo recente informação verbal de Dona Maria Ribeiro da Silva Tavares, atualmente o patronato enfrenta dificuldades advindas da demasiada liberalidade das novas leis a respeito das penas e sua execução, o que dificulta e às vezes impede o trabalho de preparação para a liberdade e de reajustamento social, ao mesmo tempo que, tendo tido o patronato de, judicialmente, receber certos condenados que tinham os requisitos legais, porém não condições pessoais para ali serem recolhidos, tem havido problemas de disciplina que nunca dantes tinham ocorrido (o que, facilmente se compreende, prejudica todo o trabalho de ajuda a todo e qualquer assistido, na sua preparação para a liberdade e no seu esforço para o seu reajustamento social). De um encaminhamento de sete condenados, um logo reincidiu (em 1986), três foram devolvidos por haverem cometido graves faltas de disciplina e três nem sequer jamais se apresentaram (não havendo notícias deles, presume-se que, quando deviam encaminhar-se para o patronato, hajam empreendido fuga).

2.3 — Quando em 1972, o Dr. Mário Ottoboni, movido por espírito de Caridade, desejou fazer algo por aqueles próximos que estavam presos na prisão de São José dos Campos, os arts. 63 e 95 do Código Penal já previam o patronato particular, e o art. 725 do Código de Processo Penal a ele tam-

bém atribua as incumbências que, antes, eram só do patronato oficial (conservado, porém, o papel legalmente supletivo, mas na realidade tantas vezes principal, senão único, da Polícia...). Nos termos em que essas incumbências, de *vigilância dos liberados* (condicionalmente) e dos submetidos a medida de segurança de liberdade vigiada, eram definidas, não eram impedidas outras atividades do patronato, quer fosse oficial, quer fosse particular. A lei que modificou os referidos dispositivos dos Códigos (n.º 1.431, de 1951), longe de restringir ou inibir tais atividades, lhes possibilitava amplitude, já que, como se acaba de ver, confiava “ao padrão estabelecido pelas peculiaridades regionais ou locais” a organização, o funcionamento, as atribuições e prerrogativas do patronato particular incumbido da vigilância do liberado condicional. A Constituição já não era a de 1946, senão a de 1967, mas, com diversa numeração dos artigos e algo de modificado na redação, o dispositivo de que ora se trata mantinha todo o seu conteúdo, como fora herdado da Carta Magna anterior<sup>(25)</sup>. Portanto: conforme as peculiaridades regionais ou locais, podia haver muitas variações, inclusive (o que é muito importante) quanto à extensão da vigilância a ser exercida, podendo ela abranger um período preparatório, isto é, antes de ser concedido o benefício, estando o condenado ainda preso. Essa extensão por antecipação tinha, como vimos no correr desta exposição, o amparo de doutas opiniões. Nessa extensão, a atividade do patronato não poderia ser, obviamente, de vigilância, mas teria conteúdo e forma de assistência.

Que essa interpretação extensiva era certa veio a ser confirmado pela Lei n.º 3.274, de 1957, que nos arts. 25 a 28 cuidava da assistência social aos sentenciados, aos liberados condicionais e aos egressos definitivos, às suas famílias e das vítimas, “começando no início do cumprimento da pena nos estabelecimentos penitenciários”, a cargo dos patronatos, oficiais ou particulares. Dita assistência seria moral, material e jurídica, “compreendendo todos os meios de prevenção contra a reincidência”, de modo que assegurasse “aos assistidos e às suas famílias lar honrado, profissão honesta e ambiente de bons costumes”. O art. 29 dizia que a lei estabeleceria a maneira de composição jurídica e administrativa dos patronatos, definir-lhes-ia as atribuições e lhes indicaria a fonte de receita. Essa última parte se referia, naturalmente, aos patronatos oficiais. Não ignoramos a realidade dos patronatos oficiais.

Os citados dispositivos legais, entretanto, autorizavam e davam legitimidades à *assistência privada nas prisões, e à vigilância dos liberados condicionais*, abrangendo, dita assistência, as famílias dos condenados e das vítimas. Poucos dispositivos que, assim autorizando e legitimando, traçavam amplos limites, dentro dos quais, de cuja disciplina geral podia haver, em cada região, e até em cada localidade, as variações que, segundo as

(25) Constituição da República Federativa do Brasil, 1967. Art. 8º “Compete à União: (...) XVII — legislar sobre: (...); c) normas gerais (...); de regime penitenciário; (...). § 2º A competência da União não exclui a dos Estados para legislar supletivamente sobre as matérias das alíneas c, (...) do item XVII, respeitada a lei federal”.

próprias peculiaridades, melhor serviriam às funções e finalidades atribuídas, pelos mesmos dispositivos legais, aos patronatos e à assistência social.

Assim, pois, fosse por causa do já referido questionamento da palavra "patronato"; fosse em razão do Serviço Social, com seus princípios e postulados; fosse porque na interpretação do texto legal (Lei n.º 1.431, de 1951) que, especificando o que, em termos genéricos, tinha guarida na Constituição, determinava obediência aos padrões estabelecidos pelas peculiaridades regionais ou locais, se sujeitava a denominação "patronato" às peculiaridades dos usos regionais ou locais; fosse porque a redação do art. 28 da Lei n.º 3.274, de 1957, "São órgãos dessa assistência os Patronatos, (...)", permite entender que não são exclusivos, como seria o entendimento se a redação fosse "Os órgãos dessa assistência são os Patronatos, (...)". . .

— Fosse, enfim, por qualquer um desses motivos, fosse por dois ou mais deles conjugados, fosse que influíssem ostensivamente ou subliminarmente, o fato é que em localidades diversas surgiram entidades que se propunham colaborar com os órgãos públicos da execução penal, os judiciários e os da administração penitenciária, prestando assistência nas prisões e uma vigilância que foi sendo cada vez mais ajuda e amparo ao liberado condicional, como já o era ao egresso definitivo. Essas entidades, representando a comunidade, adotavam denominações diversas.

2.3.1 — A daqui de São José dos Campos, devido à iniciativa do Dr. Mário Ottoboni, teve a denominação de Associação de Proteção e Assistência Carcerária, que, sem ser preciso mudar a sigla — APAC, foi modificada para Associação de Proteção e Assistência aos Condenados.

Inicialmente, o Dr. Ottoboni, apesar das palavras precavidamente nada otimistas do Delegado de Polícia, Dr. José Celestino Joaquim, responsável pela administração da prisão, ao lhe permitir visitar os presos, estava firmemente decidido a fazer alguma coisa em favor daqueles próximos, irmãos em Cristo. A prisão era um verdadeiro cárcere, isto é, depósito imundo de seres humanos que, naquelas condições, era como se tivessem perdido essa natureza. Sem distinguir se eram provisórios ou condenados, a primeira coisa foi tentar humanizar, tanto quanto possível, aquele sórdido ambiente. Era preciso água, sabão, vassouras, panos, desinfetantes, esfregões, para limpar a imundície dos alojamentos (ditos celas coletivas) — limpá-los da sujeira acumulada e dos bichos que nela medravam. Ato contínuo, asseio pessoal dos presos, e roupa limpa.

Já para essas primeiras providências, o Dr. Ottoboni sentiu necessidade de companheiros. Não foi fácil arregimentar um grupo. Havia pessoas que desde logo recusavam o convite para colaborar, e havia as que, aceitando-o, iam uma ou duas vezes à cadeia, e desistiam. Com as que permaneciam e as sucessivas "mais algumas", era dada aos presos a possível assistência rudimentar, a qual correspondia, pelo menos em parte, ao desejo de colaboração do Delegado de Polícia que, de todos os seus esforços, só tinha conseguido, até então, instalar na prisão um gabinete dentário, atendido por voluntários. O grupo do Dr. Ottoboni procurava falar de Deus aos

presos (quase a totalidade deles declarando-se católicos), ajudá-los nas suas necessidades materiais, pô-los em contato com a família, arranjar-lhes alguma coisa para fazer e encher o vazio da ociosidade. . . Nessa assistência destinada ao soerguimento humano daqueles infelizes, não surgira, ainda, qualquer cogitação referente à sua condição jurídica, processual ou judiciária. . . Os melhoramentos se faziam notar, e os presos sentiam isso; não obstante, os sempre presentes descontentes, revoltados e reivindicadores, criavam problemas diversos, que às vezes levavam ao desânimo os colaboradores, e comprometiam a conquista da confiança da comunidade urbana, nada fácil, mesmo sem aqueles problemas. . .

2.3.2 — Em 1973, quando o Dr. Sílvio Marques Netto foi promovido para São José dos Campos, onde assumiu a 2.<sup>a</sup> Vara, à qual competia a Corregedoria de Polícia e Presídios, a assistência aos presos tomou outras feições, com a participação do mesmo Juiz.

Passou, então, a ser distinguida a simples assistência caritativa, incluindo alguma providência (legalmente fundada) junto a alguma autoridade, quanto aos presos provisórios e, possivelmente suas famílias, daquela outra, quanto aos condenados, que abrangia, ademais, ajuda para que tivessem disposição de assumir a responsabilidade do seu crime, e fazer o seu próprio esforço a fim de se emendarem e virem a viver honestamente. Assistência sempre oferecida; nunca imposta.

Organizada a Associação de Proteção e Assistência Carcerária, com a sigla APAC, a substituição do adjetivo "Carcerário" pela expressão "dos Condenados", que permitiu conservar a mesma sigla, já conhecida e crescentemente merecedora da confiança da população joseense, não impediu a assistência caritativa aos presos provisórios, que até hoje perdura. Pode-se dizer que, atualmente, essa assistência constitui importante apêndice da APAC. Os benefícios morais, materiais, humanos e até mesmo jurídicos, são patentes. Se o preso provisório é solto sem ter sido condenado, volta para o seu ambiente (família, trabalho) humanamente preservado; se condenado, já está iniciado na metodologia da APAC, de modo que a ajuda pode começar já, sem aqueles preâmbulos necessários quando, não tendo havido prisão preventiva, o recolhimento a prisão só ocorre após a condenação.

Para que as atividades da APAC, junto aos presos provisórios e aos condenados, não tivessem qualquer conflito com a lei e, no caso dos condenados, com a sentença, o Juiz Corregedor de Polícia e Presídios, da Comarca, teve o cuidado de promover a elaboração do Estatuto da APAC, e baixou o Provimento n.º 2/75, em que, referindo-se à mesma APAC como "órgão auxiliar da Corregedoria de Presídios, devidamente instituída e legalizada", estabelece as regras, à luz das normas gerais federais, especialmente as do Código Penal referentes à pena, e as do Livro IV do Código de Processo Penal, referentes, todas, à execução penal, e as da Lei n.º 3.274/57, sobre regime penitenciário.

Esse Provimento reconhecia o direito do preso provisório ou condenado à assistência da APAC, desde o seu ingresso na prisão, e definia

a atividade da APAC, por meio de padrinhos (e madrinhas) dos presos de quem pessoalmente se encarragavam, os quais seriam denominados afluídos — alguns poucos para cada casal de padrinhos.

Prosseguindo, disciplinava a execução penal — que para o condenado é cumprimento da pena —, de modo que, nas peculiaridades da Comarca de São José dos Campos, melhor pudessem ser observadas as normas gerais federais.

Por vezes, nesse seu ato o Juiz “provia onde a lei não previa”, o que se dava, não contra a lei, mas à margem dela e dentro do seu espírito, objetivando melhor cumpri-la.

A disciplina das atividades dos presos, apoiada na ajuda dos padrinhos, se referia a saídas; visitas, correspondência e pacotes que podiam receber; práticas religiosas; trabalho dentro e fora da cadeia; participação em programas educacionais (escolares), culturais, sociais e esportivos. A par das atividades que constituíam concessões, benignidades, havia a previsão de salutareos freios consistentes em obrigações e proibições. Tudo era previsto ao longo de três sucessivos estágios, durante os quais era feita progressiva preparação para a liberdade; o terceiro deles tinha o regime de prisão-albergue (já então disciplinada por Provimento do Conselho Superior da Magistratura do Estado de São Paulo).

2.3.3 — Os padrinhos (e madrinhas) eram pessoas advindas dos mais diversos setores da sociedade joseense e das mais diversas profissões, desde as mais elevadas até as mais humildes. Cada qual difundia a APAC no círculo das suas relações. Foi possível celebrar Missa na prisão, para os presos e funcionários, e ter, entre os presentes, pessoas da sociedade joseense. Na primeira vez, porém, que a APAC, com a autorização do Juiz, levou, em procissão, para a Missa na Catedral, os presos que, cada pequeno grupo sob a responsabilidade dos respectivos padrinhos, quisessem ir, foi um escândalo na cidade. Houve críticas e manifestações de repulsa e indignação; mas com a repetição do fato, a comunidade foi-se dando conta de que aqueles homens não eram repulsivos, mas eram, continuavam sendo, membros dela mesma, e mereciam confiança.

Aos poucos, foram sendo vencidas as resistências quanto ao trabalho externo e outras das atividades que o Provimento judicial previa, a serem realizadas na comunidade.

Os empregadores e toda a população passaram a confiar na APAC e nos presos por ela assistidos, de tal modo que o Bispo Diocesano pôde frisar, referindo-se à obra apaqueana: “Não é empreendimento de uma pessoa, nem de uma equipe, mas da comunidade toda, da sociedade toda” (26).

(26) D. José Antônio do Couto, S. C. J., Bispo Diocesano, no “Prefácio” que lavrou para o livro de Mário Ottoboni e Sílvia Marques Netto, *Cristo Chorou no Cárcere*. São Paulo, Paulinas, 1976, p. 13.

Os condenados eram membros daquela comunidade, da qual fazia parte também a família deles, tudo o que era fator preponderante para a sua emenda e respectiva consolidação, para o seu reajustamento e sua reintegração no convívio social. Com efeito, a preparação para a liberdade se fazia pelos contatos do condenado com o ambiente onde haveria de viver quando recuperasse a liberdade — contatos por meio do trabalho e das demais atividades permitidas, inclusive freqüência à sua igreja, e transcurso de lapsos de tempo com a família.

Os bons resultados, praticamente demonstrados pelo considerável decréscimo do número de reincidentes e de reincidências, não tardariam em aparecer. Bom resultado, sem dúvida, era também haver condenados que não eram somente assistidos, pois eram ao mesmo tempo colaboradores da APAC, cooperando com ela no conforto moral a companheiros, na espontânea prestação de pequenos serviços do dia-a-dia, no melhoramento físico da prisão (chegando a dar sua mão-de-obra na construção de um novo pavilhão). Mais do que isso: egressos já reintegrados no convívio social passaram a ser membros da APAC, na qualidade de padrinhos. . .

2.3.4 — Nos mesmos anos em que a APAC surgia e se firmava, aparecendo também outras entidades da comunidade no cenário pátrio, para evitar abusos ou desvios, eram tomadas providências pretorianas, em certos setores da área jurídica, principalmente penal, e muito se falava em reforma penitenciária. Do exame da questão, com seus problemas e soluções adotadas regionalmente, em todo o território nacional, o Ministério da Justiça concluiu que se fazia mister uma reforma — não penitenciária, mas do sistema de penas.

Com vistas, pois, à reforma do sistema de penas do Código Penal (de 1940) e correspondentes dispositivos do Livro IV do Código de Processo Penal (de 1941), dedicado à execução penal, o Ministério da Justiça procurou conhecer todas as realidades do País (não só de um ou outro Estado, mas de todo o País), quanto a execução penal, administração das prisões, órgãos e entidades assistenciais, experiências feitas (conforme a lei, à margem dela). . .

As indagações e observações feitas, confirmando o que de algum modo e por outros meios e motivos, já se sabia, esclareceram pormenores, bem como a motivação de certas providências ou de certas omissões.

Foi, então, elaborado um anteprojeto de que resultasse uma lei de normas gerais e flexíveis, que possibilitasse, a cada região, ter especificações, atendendo globalmente às peculiaridades de toda a região, ou permitindo variações de acordo com diversificações locais. Viram-se, assim, acolhidas pela Lei n.º 6.416, de 1977, em termos amplos, genéricos, boas experiências, feitas com variações, de norte a sul, de leste a oeste do País, entre elas, algumas feitas “com feição joiense”, aqui nesta Comarca.

Quando não era possível abranger tudo com uma palavra ou uma expressão só — porque isso ficaria sendo restritivo, e constituiria uma rigidez que não combinava com a flexibilidade que se desejava tivesse a lei —, não se abrangia. Ora, o que se verificou, em matéria de entidades da comunidade, as denominações, a organização, as atividades e outros aspectos, variavam muito, não só de região para região, mas até de uma para outra localidade da mesma região. Essas variações, expressamente autorizadas por lei, desde 1951, como já se viu, correspondiam às peculiaridades locais; em outras palavras: eram necessárias para que as entidades pudessem funcionar a contento.

Por isso, na nova redação dada pela Lei n.º 6.416, de 1977, ao art. 63 do Código Penal, e ao § 4.º do art. 698 do Código de Processo Penal, foram admitidos “serviço social penitenciário, patronato, conselho de comunidade ou entidades similares”.

Uma das experiências generalizadas no País, com as mais diversas modalidades, umas boas, outras inaceitáveis, era a de cumprimento da pena na Comarca da condenação, que costuma ser a da residência do condenado e sua família. Em realidade, era ela da tradição brasileira, desde os tempos do Império, quando era legalmente determinada, e continuou, na República, por injunção das circunstâncias geofísicas do País, precariedade dos transportes e outras, apesar de as novas leis disporem diversamente. A experiência continuou, mesmo naquelas regiões em que pelo menos algumas dessas injunções deixaram de existir ou se atenuaram. Verificou-se que, principalmente em localidades menores, onde a coesão social costuma ser ainda muito forte, e existe muito espírito de comunidade, a experiência era boa. A colaboração de uns e de outros, a proximidade da família e a consciência de que o condenado era, continuava sendo, membro da comunidade, contribuía para que ele não se desajustasse e, ao mesmo tempo, tivesse boa disposição para reconhecer a sua responsabilidade pelo crime e se emendar. A Lei n.º 6.416, de 1977, deu, então, guarida a essa experiência que, feita por motivos imperiosos, de verdadeira força maior, era, entretanto, boa e merecia, por muitas razões, de ordens diversas — prática, jurídica, econômica, social, moral, familiar... —, ser continuada, como uma das previstas concessões. A mesma lei remetia a regulamentação das ditas concessões à “lei local ou, à sua falta, por provimento do Conselho Superior da Magistratura ou órgão equivalente”, e estabelecia os gêneros de concessões que a regulamentação devia especificar, para que as concessões não viessem a redundar em impunidade.

Os benefícios legais de suspensão condicional e livramento condicional foram ampliados pela mesma lei, mas, ao mesmo tempo, contidos por condições, normas de conduta e obrigações, que, longe de se confundirem com impunidade ou quase, constituíam um regime de execução da pena na comunidade, regime atenuado, configurado por restrições de liberdade ou de direitos.

A Lei n.º 6.416, de 1977, sabiamente fazia concessões e aumentava o âmbito dos benefícios, opondo, ao mesmo tempo, cautelosas contensões. para, com justo equilíbrio, e “de acordo com os princípios da política penal e penitenciária universalmente aceitos como os mais adequados à época atual, o basilar dos quais consiste em ver no acusado ou condenado uma pessoa sujeito de direitos e deveres e responsabilidade, buscando-se, para um e outro, tanto quanto possível, a sua permanência ou a sua reintegração no convívio social” (27), não deixar o deliçúente impune.

2.3.5 — Nesse “clima legal” e à luz das leis supletivas estaduais, as entidades da comunidade podiam ter a denominação, a organização, o funcionamento, o método de trabalho definidos pelo seu próprio regulamento, em consonância com as particularidades locais, para melhor colaborar com os órgãos da execução penal, judiciários e administrativos.

Nesse clima e com esse espírito podiam ser criadas novas entidades; as que já existiam podiam continuar como eram, ou se aperfeiçoar. Aliás, o que se notou foi que mesmo as que funcionavam bem, eram eficientes e tinham bons resultados, tendiam a se aperfeiçoar.

Entre essas, a APAC. Tendendo, desde o seu início, a aperfeiçoar o seu funcionamento, as suas atividades, e aparecendo os bons resultados, começou a ser procurada para, conhecida de perto, servir de modelo em outras Comarcas de São Paulo. O seu aperfeiçoamento, incluindo cursos para os padrinhos e outros colaboradores, e a sua expansão continuaram, após a Lei n.º 6.416, de 1977, instalando-se APACs não só em mais Comarcas de São Paulo, mas de outros Estados também. Em cada Comarca sempre pôde haver um como que “colorido local”. Quando razoável, esse “colorido” contribui para, melhor correspondendo às particularidades locais, ser eficiente a obra apaqueana. Em uma ou outra Comarca, porém, a modificação introduzida não correspondia apenas ao que poderia ser o “colorido local”, pois se entendeu substituir a assistência religiosa por psicoterapia. E não deu certo. Com efeito, o ser humano tem uma dimensão espiritual que não é alcançada pela psicoterapia ou pela psicologia, que são ciências naturalísticas. Elas podem ser úteis, ao lado do Serviço Social, conforme as reais necessidades de cada caso concreto. Mas a assistência religiosa não pode ser eliminada. Aliás, há fundamentos, inclusive de ordem jurídica, de direitos humanos, que justificam a assistência religiosa nas prisões, o que é corroborado por dispositivo da Constituição brasileira em vigor (28).

2.3.6 — O Patronato Lima Drummond, as APACs e todas as entidades da comunidade (com esta ou aquela denominação, esta ou aquela organização ou composição, este ou aquele método de trabalho) podiam, sob a

(27) Ministro da Justiça Armando Falcão. “Exposição de Motivos” da Lei nº 6.416, de 24 de maio de 1977. In *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, Senado Federal, 4(54), abr./jun., 1977, pp. 177/178.

(28) Constituição da República Federativa do Brasil, 1967, art. 153, § 7º

égide da Lei n.º 6.416, de 1977, e à luz das leis supletivas estaduais, bem como das próprias normas regulamentares, realizar obra de colaboração com os órgãos judiciários e administrativos de execução penal. Digo “sob a égide” porque, com efeito, aquela lei amparava as boas iniciativas e os esforços, no âmbito oficial como no privado, destinados a criar e manter tais condições para os condenados cumprirem a pena, que se sentissem estimulados a se emendar e a se reintegrar no convívio social. Ela não dificultava semelhantes iniciativas e esforços. Não foi ela buscar alhures, neste ou naquele país, benefícios diversos, para transplantá-los aqui, ao mesmo tempo que ignorasse o que estava sendo feito no País, que era bom em si e dava bons resultados. Longe de ignorar o que aqui se fazia, ela procurou dar-lhe apoio, encorajando o que constituía soluções nossas, sem prejuízo da observância de princípios e recomendações internacionais, alguns, aliás, correspondendo, em linhas gerais, a experiências nossas, enquanto outros foram adaptados às nossas tradições e índole. Não teve ela a vaidosa pretensão de ser a grande inovadora; ao contrário, quis ser um prudente passo de reforma da legislação penal e processual penal, no que tangia à pena e sua execução, ao qual deveriam seguir-se outros passos, cada um com a mesma prudência, dado quando o bom senso lembrasse que era oportuno. Para isso, a vivência das reformas introduzidas na legislação devia ter tido tempo para amadurecimento e consolidação.

Promulgada em 24 de maio de 1977, entrando em vigor no dia seguinte, alguns Estados logo procuraram elaborar as suas leis supletivas. Outros, mais morosos (a realidade brasileira tem tantas variações!), precisavam de ser animados a tomar essas providências. Entretanto, não demorou muito para surgirem as primeiras notícias satisfatórias a respeito dos melhoramentos que podiam ser feitos, que já tinham começado, possibilitados pela nova lei, incorporada nos Códigos. Juízes houve que falavam em ter-lhes, essa lei, tirado um peso da consciência, pois dava legitimidade a providências que, além de serem boas em si mesmas e terem bons resultados, eram aconselhadas senão impostas pelas circunstâncias, não tendo elas, porém, amparo legal.

Procurava-se andar devagar, com firmeza e segurança, registrando os prós e os contras, não só das grandes capitais (ou das sempre as mesmas duas ou três grandes capitais que costumam aparecer nos meios de comunicação, como se representassem o País inteiro...), mas de todas as cidades, grandes e pequenas, por mais retiradas, longínquas e de difícil acesso que fossem.

Conforme a lição dos cientistas sociais, seriam necessários aproximadamente cinco anos para que a observância da nova lei se consolidasse em todo o País, de modo geral. Em certas regiões ou, pelo menos, certas localidades, o lapso de tempo seria menor porque nelas, de acordo com o seu modo de ser, tudo marchava bem; se algum tropeço despontasse, era resolvido sem delongas. Em outras, porém — tantas outras —, ao contrário, havia muitas indecisões; até mesmo muitas pequenas rivalidades pessoais,

de tão grandes efeitos nocivos; em algumas, havia autoridades de trato difícil e, em outras, povo muito acomodado... e assim por diante. Em todos esses casos, era preciso dar um discreto mas eficiente acompanhamento, um como que "ajudar aquelas comunidades a se ajudarem"...

2.3.7 — Entrada em vigor no dia 25 de maio de 1977, a Lei n.º 6.416 tinha, pois, um ano, nove meses e vinte dias, quando mudou o Governo, em 15 de março de 1979.

Começou, então, uma estranha... digamos, atmosfera — um ostensivo olvido, que era uma rejeição do que havia sido feito durante a década de 1970<sup>(29)</sup>, inclusive com referência às reformas e inovações da Lei n.º 6.416 (que, pelo menos em parte, eram, como vimos, acolhimento do que já existia na nossa realidade). Sempre com essa atitude de olvido ou desconhecimento do que já havia sido feito, passaram a falar em reforma dos Códigos Penal e de Processo Penal, e em reforma penitenciária. Isso naturalmente não favoreceu a vivência da Lei n.º 6.416, mas esmoreceu, embora tal não acontecesse, provavelmente, nos Estados que já tinham promulgado a sua lei supletiva.

No começo da década de 1980, essa atmosfera se acentuou, tornando-se, sem muita demora, tão certo que haveria uma imediata reforma geral dos Códigos Penal e de Processo Penal, que alguma casa editora que havia encomendado a especialistas comentários do Código Penal com as reformulações introduzidas pela Lei n.º 6.416 suspendeu a edição, apesar de já ter os originais em mão. Até mesmo as reedições dos textos puros dos Códigos sofreram restrições...

Tudo isso gerou perplexidade senão confusão.

Proclamavam que as reformas seriam feitas "a todo vapor", que trariam profundas inovações e que seus autores seriam conhecidos como os grandes inovadores do Direito Penal, do Processo Penal e da Execução Penal no Brasil...

Pelo que os meios de comunicação e outros meios também davam a conhecer, as reformas estavam sendo feitas realmente "a todo vapor",

(29) O que pode ser assim resumido: o despertar e o cultivo de amistosa e profícua relação entre o Ministério da Justiça e a administração penitenciária e os órgãos da execução penal das Unidades da Federação; a reformulação da arquitetura penitenciária, a construção e reforma de dezenas de estabelecimentos prisionais, e a elaboração de um conjunto de "Recomendações Básicas para uma Programação Penitenciária"; a reformulação do conceito de pessoal das prisões, a colaboração com os Estados (em dinheiro e orientação) para cursos de agentes prisionais; a realização de um curso de dirigentes de estabelecimentos prisionais, e a elaboração de um conjunto de "Recomendações Mínimas para a Formação de Agentes Prisionais"; a elaboração de uma "Política Penitenciária Nacional", com seus princípios, instrumentos (normativos e de realidade), finalidades e órgãos; instrução e capacitação profissional de sentenciados, mediante convênio do Ministério da Justiça com o Ministério do Trabalho, e Termos de Cooperação Técnica com os Ministérios da Agricultura e da Educação e Cultura, e os respectivos termos aditivos com as Unidades da Federação.

havendo mais amiudadas referências ao Código Penal e à Lei de Execução Penal, com a repetida afirmação de que, pela primeira vez, o Brasil teria uma Lei de Execução Penal... Essa afirmação era feita de tal modo que levava a indagar: o Livro IV do Código de Processo Penal seria miragem?

Afinal, só ficaram prontos os anteprojetos da Parte Geral do Código Penal e da Lei de Execução Penal que, enviados à Presidência da República, foram, como projetos, enviados ao Congresso Nacional com as Mensagens, respectivamente, n.ºs 241, de 1.º de julho de 1983, e 242, de 29 de junho de 1983.

2.3.7 — Saíram os quadros comparativos dos projetos com os textos legais anteriores, como a Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal costuma fazer.

Continuaram, não obstante, a falar nas profundas inovações e na primeira Lei de Execução Penal do Brasil...

Era só olhar o quadro comparativo e ver... Ver que muito daquilo que proclamavam como profundas inovações não passava de repetição, imitação ou deturpação do que já existia. A participação da comunidade foi comprimida em patronato público ou particular e Conselho da Comunidade, já com a sua composição definida. Entre as inovações, um excesso de benefícios — inclusive transplantados de outros países. A falta de flexibilidade que permitisse aos Estados atender, com legislação supletiva, as próprias peculiaridades, se fazia sentir em uns e outros dispositivos.

Seria preciso um exame mais analítico, para compreender que as leis, assim projetadas, não viriam para melhorar?

Sentiu-se uma certa perplexidade e expectativa. Aguardava-se como certo que logo estariam prontos e o Congresso haveria de receber os projetos da Parte Especial do Código Penal, e do Código de Processo Penal, para, então, fazer um exame de conjunto e poder oferecer sugestões para emendas, sem o risco de incoerências.

Já não havendo alarde em torno do assunto, mas se fazendo, até, silêncio, pensou-se que isso se deveria a que, por causa das circunstâncias políticas daquele segundo semestre de 1983, a matéria, de natureza tão importante, só seria examinada e discutida, mais adiante, quando as circunstâncias fossem mais propícias, o "clima" fosse de mais calma.

O que aconteceu, porém, foi que, enquanto assim se pensava e se aguardava, a tramitação dos projetos estava sendo feita com o mesmo ritmo "a todo vapor", expressão com que eram elogiados os trabalhos da elaboração dos anteprojetos.

E que assim foi se comprova com o voto em separado do Deputado João Gilberto, na Comissão de Constituição e Justiça (em 1.º de dezembro de 1983), a respeito do Projeto da Lei de Execução Penal, onde consta: "(...) a tramitação de matéria tão importante não se deu com a participação necessária da comunidade jurídica nacional e dos setores ligados

ao sistema penitenciário. Tanto que somente um parlamentar ofereceu emendas. Deixo registrado, por isto, as restrições à tramitação e ao pouco debatida matéria” (30).

Comprova-se, ainda, com o que o mesmo Deputado disse em discurso no Plenário da Câmara, em 20-3-84, data em que o Projeto da Lei de Execução Penal foi discutido em turno único. Disse ele: “(...) tenho algo a lamentar: é que estes projetos foram atrelados a uma velocidade especial, e creio que tenha sido, a nível de Câmara dos Deputados, muito pequena, quase nenhuma, a participação da comunidade jurídica, dos movimentos de defesa dos direitos humanos, dos movimentos ligados à vida carcerária em nosso País, em tão importante matéria, porque ela foi deferida exclusivamente à Comissão de Constituição e Justiça e caminhou rapidamente, até por insistência da Mesa e em consequência de um acordo de Lideranças, que visava a agilizar sua aprovação. (...) A rapidez com que caminhou, o pouco número de emendas oferecidas, fruto dessa rapidez (...)” (31).

O Deputado João Gilberto disse com todas as letras que “a matéria caminhou rapidamente, até por insistência da Mesa e em consequência de um acordo de Lideranças que visava a agilizar a sua aprovação”.

Não parece estranho tudo isso? Não parece estranha toda essa pressa? Mesmo que não se queira, essa pressa lembra o ritmo “a todo vapor” da elaboração dos anteprojetos.

Naquele tempo, ainda não tinha entrado na moda (ou modismo) o uso da palavra inglesa *lobby*, o que não quer dizer que não fosse feito o que ela significa.

A coincidência é tal, que não parece fora de propósito pensar que tenha havido *lobby* para obter aquela atitude da Mesa e das Lideranças, e que quem o fez — pessoalmente ou por interpostas pessoas — foi quem desejava e tinha interesse em aparecer como grande inovador da legislação penal e da execução penal. . . Ora, se não fosse “agilizada a sua aprovação”, haveria o risco de os projetos ficarem para o subsequente ano legislativo, que seria também de novo Governo. . . E então, com o devido exame e discussão dos projetos, a ambição inovadora poderia ficar frustrada. . .

Era preciso que os projetos fossem aprovados, as leis fossem promulgadas e entrassem em vigor, antes da mudança de Governo. . . Foram promulgadas em 11 de julho de 1984, tendo entrado em vigor em 11 de janeiro de 1985.

(30) Deputado João Gilberto. Voto em separado. DCN — S. I — 9-3-84, p. 102. Citação tirada da transcrição feita in Ana Valdez A. N. de Alencar e Leyla Castello Branco Rangel. *Execução Penal*. Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1985, pp. 568/569.

(31) Deputado João Gilberto. Discurso. DCN — S. I — 21-3-84, p. 634; citação tirada do trecho transcrito in Ana Valdez A. N. de Alencar e Leyla Castello Branco Rangel. *Op. cit.*, p. 569.

2.3.8 — Sem demora, porém, os males das novas leis se fizeram sentir.

Em 17 de junho de 1985, o Deputado Marcondes Pereira apresentou o Projeto de Lei n.º 5.672, propondo alterações em vários dispositivos das novas leis — aqueles a cujo respeito já se patenteava a urgente necessidade de reforma.

A tramitação andou rapidamente. O relatório, com o voto do Relator, Deputado Arnaldo Maciel, é datado de 26 de agosto de 1985. O projeto foi rejeitado.

O argumento, em favor da rejeição, quanto ao mérito, foi o seguinte: “Em matéria de Direito Penal e Regime Penitenciário, como qualquer ramo de Direito, as opiniões são divergentes, de acordo com as correntes doutrinárias que abraçam ou a que se filiam seus autores” (32). Só. Quanto ao mérito, só isso, sem qualquer exame ou crítica do fundamento, do acerto ou desacerto das alterações propostas, e de suas justificativas.

Com um seco “Aprovo”, datado de 26-11-85, manuscrito na primeira página do relatório, o projeto morreu e foi enterrado na própria Comissão de Constituição e Justiça.

Presentemente, o Dr. Mário Ottoboni, na sua qualidade de Presidente da APAC de São José dos Campos, como, igualmente, da Confederação Brasileira das APACs — Cobrapac, assinala, entre outros males, advindos das novas leis, de que resulta que não se realizem, como deviam, as funções da pena, e o condenado não tenha boas disposições para se emendar, os seguintes:

— O desprestígio da APAC e associações congêneres, a ponto de, em certas comarcas, os seus membros serem desrespeitados por determinados funcionários ou autoridades, e seu trabalho vilipendiado; desse desprestígio deriva que os próprios presos tendem a não confiar na APAC e seus componentes, o que é profundamente prejudicial para a emenda dos mesmos condenados, e sua futura reintegração no convívio social.

— A eliminação do cumprimento da pena em prisão da comarca da condenação ou da residência do condenado, que, em tão boa hora, havia sido autorizado pela Lei n.º 6.416, de 1977, obriga o cumprimento da pena em estabelecimento geralmente de grande porte, com número muito elevado de presos e distante do ambiente do condenado, o que traz consigo todos os males próprios de tais circunstâncias, traduzidos, em termos práticos, em dificuldades de reajustamento, até ao aumento de reincidências.

A menção desses dois defeitos — sem falar em outros que se refletem negativamente na execução da pena e suas funções, e no trabalho das APACs — é bem ilustrativa de que as APACs têm de fazer um esforço heróico para exercer as suas tão meritórias atividades.

(32) Deputado Arnaldo Maciel. Relatório e voto a respeito do Projeto de Lei nº 5.672, de 1985. Câmara dos Deputados, Comissão de Constituição e Justiça. Cópia fotostática, p. 3.

A rigor, as APACs deveriam, em face das novas leis, desaparecer ou se submeter aos seus termos rígidos e insuficientes. As APACs não querem desaparecer e não podem se submeter aos termos legais, porque isso seria aceitar a redução das suas atividades a um arremedo do que elas têm feito com tão bons resultados humanos, sociais, morais, jurídicos e, o que não é desprezível, econômicos também. O que se faz mister é reformar as leis. Enquanto não se faça essa reforma, a obrigatória obediência às leis em vigor tem prejudicado enormemente o seu trabalho já reconhecidamente exemplar.

Por sua vez, o Conselho Penitenciário do Distrito Federal, na informação dos seus altos funcionários Dona Angélica de Magalhães Huguency (Diretora do Serviço de Apoio Administrativo), Dr.<sup>a</sup> Eliane C. G. M. Souto e Dr. Henrique de Azevedo Netto (ambos Assessores da Presidência do Conselho) e Coronel Paulo Azambuja de Oliveira (Diretor-Geral do Núcleo de Custódia, membro informante do Conselho), nota, entre outros defeitos das novas leis — a da Parte Geral do Código Penal, com as previsões a respeito da pena, de caráter substantivo, e a de Execução Penal — os seguintes, que avultam: o excesso de benefícios e os prazos muito curtos para a progressão nos regimes e para o livramento condicional. Esse excesso faz com que a pena perca seu caráter punitivo, e se comprometa, chegando a impossibilitar a respectiva função de emenda do condenado e sua reintegração no convívio social. O grande aumento do número de pedidos de benefícios, desde o advento das novas leis, fazem supor que o senso de responsabilidade dos condenados, em relação ao seu crime, fator importante para se disporem a se emendar, está obstruído pelo espírito de reivindicação dos excessivos benefícios, facilmente postos à disposição dos condenados pela legislação.

Aquela demasiada liberalidade das novas leis, que dificultam o trabalho do Patronato Lima Drummond, a que se referiu Dona Maria Ribeiro da Silva Tavares, na informação que me deu, é essa, verificada de outro ponto de vista, pelo Conselho Penitenciário do Distrito Federal. Infere-se que os excessivos benefícios legais — que constituam demasiada liberalidade — já por si mesmos, sem os outros defeitos das novas leis, seriam suficientes para embaraçar qualquer trabalho sério de entidades da comunidade, e inibir a participação da mesma comunidade.

Em suma: as novas leis, feitas com tanta pressa, com verdadeira sofreguidão, já demonstraram suficientemente, com os danos causados, que devem ser inteiramente revistas, e devidamente reformadas.

Para isso, será preciso, sem dúvida, aguardar a nova Constituição. Deus queira que ela seja boa, a fim de servir, deveras, ao bem temporal e espiritual do povo brasileiro. Então, à luz dela hão de ser elaboradas novas leis, que não cerceiem nem impeçam o que é bom e produz bons frutos, mas regulem as atividades, o exercício dos direitos e o cumprimento dos deveres em geral, de modo que não haja abusos, garantindo elas o que é bom em si mesmo e produz bons frutos.