



Americanos estudam alternativas diante do colapso das prisões

O aforismo é relativamente conhecido: “Quem quiser saber do grau de civilização de uma dada sociedade, então que visite suas prisões”. A relação entre Justiça e punição remete às origens do Estado de Direito e ainda hoje é a questão fundamental por trás de qualquer reflexão sobre as leis e o crime. Ao longo dos séculos, juristas e pensadores de diferentes culturas reiteraram que cuidar dos direitos de criminosos não era apenas uma questão de compaixão e humanidade, é, em si, o núcleo do frágil limite que distingue sociedades organizadas em torno de leis autênticas daqueles que se colocam à margem destas.

Avaliar até que ponto as diferenças entre sistemas punitivos são essencialmente culturais é uma questão-chave da qual se ocupa o campo do Direito Comparado. Porém, em nações em que o ordenamento jurídico não contempla o tema com objetividade, não raro, os estudiosos também desempenham o papel de militantes.

Em seu país natal, o advogado norte-americano Alvin J. Bronstein se encaixa no modelo de militância de uma causa com poucos simpatizantes. Nos anos 1990, o jornal *Philadelphia Inquirer* o definia assim: “Esqueça Bill Clinton. O homem mais aguerrido de Washington nesses dias tem de ser Alvin Bronstein. (...) Ele não ganharia nenhum concurso de popularidade. Ele é uma voz para os impotentes e desprezados, o que, nesses tempos, quer dizer ‘detentos’. E isso o coloca em confronto direto com os poderosos.”

Bronstein é um veterano na luta pelos direitos da população carcerária em seu país. Ele é o fundador e diretor emérito do histórico National Prison Project, levado a cabo pela American Civil Liberties Union em 1972. Foi a primeira iniciativa desse caráter na história dos EUA que conquistou abrangência e longevidade. Nos Estados Unidos, as execuções penais são tratadas, em essência, administrativamente. Não cabe ao Judiciário cuidar de acompanhar a execução das penas determinadas pelas condenações, se estas não ferem explicitamente leis estaduais e federais.

Como o próprio Bronstein explicou durante um seminário organizado no Rio de Janeiro, em 2004, pela Associação pela Reforma Prisional (ARP), “Os Estados Unidos não têm nada comparável à detalhada Lei de Execução Penal que existe no Brasil. Todos os direitos dos presos determinados pelos tribunais dos EUA originam-se de algumas palavras da Constituição do país”.

Alvin Bronstein observa que cabe apenas a duas emendas constitucionais regular o tema. A Quinta Emenda da Constituição Federal dos EUA garante a legalidade dos aspectos envolvendo as condenações ao determinar que ninguém pode ser preso sem “o devido processo legal”, ao passo em que a Oitava Emenda proíbe que crueldade, tortura e a prática de “penas não usuais” sejam impostas aos prisioneiros pelas autoridades penitenciárias. Essas breves sentenças orientam os tribunais estaduais e federais quando têm de avaliar as práticas e as condições das prisões americanas. Duas emendas compreendem todo o espectro da execução de condenações judiciais nos Estados Unidos. Foi apenas com o National Prison Project que as coisas começaram a mudar depois que a organização venceu sua primeira batalha na Suprema Corte dos EUA ainda naquela década.

Clube campestre



Não-judicializado, descentralizado (em jurisdições estaduais) e exercido administrativamente, o modelo de execução penal nos Estados Unidos chegou aos tribunais depois dos anos 1960. Até então, a administração de penitenciárias e questões envolvendo o cumprimento de penas e o direito de detentos não eram consideradas da alçada do Poder Judiciário. Tribunais não podiam “interferir” em como as penitenciárias eram administradas e sob que condições as penas eram cumpridas. Era a chamada política do “hands off”, algo como “lavar as mãos”. Cabia aos administradores privados tratar do assunto junto a “especialistas” do setor público.

Alvin J. Bronstein observa que uma mudança lenta passou a ocorrer depois que os primeiros casos envolvendo o sistema prisional do país começaram a chegar às cortes e ganhar a atenção de juízes. Segundo Bronstein, tratava-se de “questões muito pontuais” envolvendo, por exemplo, a proibição de prisioneiros de receberem correspondência ou o direito dos detentos de ter posse de itens religiosos, como bíblias e crucifixos.

Nos anos 1970, coube a advogados e juizes militantes trazerem o assunto à atenção da opinião pública. Profissionais como o próprio Bronstein, que veio a se tornar um dos maiores especialistas do mundo no assunto e um crítico, não só do modelo norte-americano, mas do que ele define como “qualquer política de encarceramento, ou seja, as prisões em geral”.

Em um artigo publicado em agosto de 2005 em uma publicação voltada para a discussão do tema, Bronstein observava que, diferenças entre sistemas de Direito Penal à parte, a decadência dos modelos prisionais ocorre no mundo inteiro.

No texto intitulado *Incarceration as a Failed Policy (Encarceramento como uma política falida)*, o autor ponderava que o modelo americano não é um equívoco por si só. “Este [o artigo] não pretende ser um ataque ao modelo de penitenciárias vigente nos EUA, mas às prisões em geral. Há cadeias melhores, menos prejudiciais do que as que existem nos Estados Unidos, como, por exemplo, nos países escandinavos. E há prisões muito, mas muito piores do que as americanas. Tenho visto prisões em alguns países como Rússia e Brasil, que fazem as nossas piores cadeias parecerem clubes campestras”, escreveu Bronstein. “O ponto não é mais o quão modernas ou bem equipadas são nossas cadeias, mas o fato de que o encarceramento em si é, na minha opinião, um fracasso completo.”



Antes de se tornar crítico do encarceramento como modelo de execução penal, Bronstein estabeleceu sua carreira no final dos anos 1960 tentando fazer com que o Poder Judiciário americano olhasse para questões relativas à administração das penitenciárias e políticas de cumprimento de pena. Em 1971, depois que a rebelião ocorrida na penitenciária de Ática, no estado de Nova York, teve um desfecho trágico e foi amplamente acompanhada pela imprensa, o debate em torno das condições sob as quais os prisioneiros cumpriam pena finalmente ganhou a atenção dos tribunais. O desfecho do motim em Ática levou a American Civil Liberties Union, umas das mais antigas e ativas organizações não-governamentais do país, a criar o National Prison Project, da qual Bronstein foi o primeiro diretor-geral. Com o início da cruzada de litigância por tribunais de todo o país, o NPP não tardou em levar casos à Suprema Corte. As vitórias do NPP nos tribunais foram sintetizadas no parecer da Suprema Corte dos EUA na segunda metade dos anos 1970: “não pode haver cortina de ferro entre os presos e a Constituição do país”. A visibilidade garantiu que o NPP ampliasse o caráter de suas políticas e ações judiciais.

Alvin J. Bronstein falou daquele período de transição durante o seminário ocorrido no Hotel Glória, no Rio, há sete anos. Além de continuarem com as litigâncias de casos individuais, a organização começou também a tratar de questões mais gerais, como superlotação e tratamento de saúde dos detentos, até que, nos anos 1980, contabilizassem inúmeras vitórias na Justiça. Até meados da década de 80, tribunais determinaram importantes mudanças em políticas de execução penal e em penitenciárias de quase 30 estados americanos.

Privadas e bilionárias

Nos EUA, embora os tribunais agora se ocupem de questões envolvendo a constitucionalidade dos sistemas de execução penal, o modelo ainda é descentralizado em códigos penais das jurisdições dos estados e em padrões distintos de administração penitenciária. As prisões nos Estados Unidos são privatizadas e representam um nicho de negócio bilionário. Algumas das empresas de administração de presídios estão entre as mais bem cotadas nas bolsas de valores dos EUA.

Os problemas com o sistema prisional dos Estados Unidos são notórios no mundo inteiro. Com a maior população carcerária do planeta, as denúncias de violação de direitos humanos se agravam frente às crises orçamentárias de governos locais, que não sabem o que fazer com o excesso de contingente de prisioneiros, como no caso da Califórnia [], em que o governo do estado está enclausurado em um beco sem saída. O caso da superlotação dos presídios californianos é ilustrativo do estrago provocado pela combinação de crise financeira e vácuo jurídico na área de execução penal, pois mesmo com a Suprema Corte tendo [determinado](#) a libertação de milhares de prisioneiros, o impasse segue sem resolução naquele estado.

Contudo, mesmo críticos como Bronstein reconhecem que alguns avanços têm sido implantados em certos estados, mostrando resultados muito positivos como programas de treinamento de agentes penitenciários, políticas de controle de superpopulação, a operacionalização do trato com os prisioneiros e projetos de educação pública e reinserção social de ex-detentos.

Um dos pontos de tensão e impasse sobre o tema nos Estados Unidos é que a discussão sobre políticas de execução penal, como ocorre com quase tudo no país, é extremamente polarizada ideologicamente. Existe considerável resistência de segmentos da sociedade e grupos políticos sobre propostas para penas



alternativas e progressão de sentenças.

Cidadãos processados por violência doméstica tem a opção, na maioria dos estados, por exemplo, de dispor de auxílio psicoterapêutico ao invés de serem presos. Ou então, em alguns casos, detentos estão aptos a conquistar direitos como remissão de pena e cumprimento de sentenças em regime semi-aberto mediante o comparecimento em sessões de grupos de ajuda ou execução de trabalhos voluntários. Esses programas costumam ser criticados por líderes políticos embora pesquisas recentes tenham revelado que contam com ampla margem de apoio da população americana. Estudos empreendidos desde 1985 pelo Programa para Penitenciárias e Combate à Superlotação do Estado de Michigan concluíram que os parlamentares geralmente subestimam o apoio popular para a implantação de penas alternativas. Enquanto congressistas estimavam que o apoio público não passaria de 12%, foi verificado que 66% da população americana é favorável à criação de modelos alternativos de execução penal.

A organização não-governamental The Sentencing Project, que pesquisa e advoga pela reforma do sistema prisional americano, divulgou recentemente o resultado de um estudo que demonstrou que, embora exista forte resistência de setores da sociedade em relação à adoção de modelos alternativos de reinserção social de prisioneiros, ainda assim, a maior parte da população se mostra favorável à execução de penas alternativas como forma de aprimorar o sistema prisional do país e melhorar a situação nas cadeias americanas. O Sentencing Project costuma realizar estudos pioneiros na área que revelam problemas de toda ordem com o modelo penitenciário do país. Os advogados de defesa da entidade atuam em tribunais de todo os Estados Unidos com a finalidade de reduzir a dependência do sistema das políticas de encarceramento, estimulando a execução de penas alternativas.

Direito penal exarcebado

Em um cenário de orçamentos estourados, superlotação e desigualdade étnica da população carcerária, a discussão sobre como proceder com as execuções penais vai além de questões sobre os limites entre a judicialização do modelo ou a gerência administrativa descentralizada. O Poder Judiciário americano não tem se furtado frente a casos como o da Califórnia, mas a atenção dispensada, segundo estudiosos e militantes, é insuficiente frente a um quadro de eminente colapso. Embora não exista consenso em relação à extensão da política de penas alternativas e à redução dos encarceramentos – sobretudo dos desnecessários – ainda assim a opinião pública americana parece aberta a inserção de novos modelos.

Um exemplo é que a alteração na Lei de Execução Penal no Brasil que permite a [redução das penas](#) de detentos que frequentam a escola repercutiu amplamente na mídia americana, sendo descrita como “histórica e pioneira” pela imprensa local. No final de junho, o jornal *The Washington Post* elogiou o programa de redução penal adotado no Brasil.

Condenações desproporcionais ao rigor do crime e a ausência de um modelo federal de execução penal são considerados um dos muitos ônus de se dispor de um sistema jurídico híbrido, como é o americano. Tratar desse tema, portanto, diz respeito à seara da sensível autonomia dos estados, um verdadeiro vespeiro ideológico, sobretudo em tempos de intensa polarização política como a atual.

Na obra *The Future of Imprisonment (O futuro do encarceramento)*, o criminologista norte-americano Norval Morris, descreve a evolução do Direito Penal americano em relação à política penal, avaliando que o que existe é um problema de estabelecimento de limites e confusão de papéis: “O alcance do



Direito Penal neste país foi muito além da sua competência, invadindo a esfera da moralidade privada e do bem-estar social, resultando em uma política ineficiente, corrupta e criminógena. Essa exarcebção do Direito Penal nos fez hipócritas, desorganizou os tribunais e lotou nossas cadeias com pessoas que não deveriam estar lá.”

Alvin J. Bronstein menciona a obra de Morris, no artigo *Incarceration as a Failed Policy*, para lembrar que quando o livro foi lançado, em 1974, os EUA possuíam uma população carcerária de 350 mil detentos e, hoje, ela é superior a dois milhões de presidiários. Mencionando o livro de Morris, Bronstein cita ainda estudos que mostram que autores de pequenas contravenções, ao serem encarcerados sem critério, “são empurrados à criminalidade mais grave”. De acordo com o advogado, a incapacidade de reduzir a criminalidade por meio do binômio “punição ostensiva e dissuasão sem êxito” acabou resultando na “sensação de segurança provisória da comunidade” acompanhada da “mudança de comportamento do detento, só que para pior”.

Bronstein diz que lá atrás, em 1973, a National Advisory Commission on Criminal Justice Standards and Goals (Comissão Consultiva Nacional sobre Modelos e Metas da Justiça) já tinha “cantado a pedra” sobre o esgotamento do modelo e a incerteza sobre que caminho tomar: “O encarceramento persiste em parte porque uma nação civilizada não pode voltar atrás, de volta ao barbarismo, mas tampouco encontrou uma alternativa satisfatória”.

No quintal da Rainha

O advogado britânico Tim Owen, a exemplo de Bronstein, também atuou em diversos casos relacionado à reforma prisional de seu país, quando então conquistou vitórias históricas contra a violência policial e o abuso de poder de autoridades públicas. Co-autor dos livros *Prison Law* e *Criminal Justice*, Owen foi agraciado com o título de Conselheiro da Rainha (*Queen's Council*), distinção concedida a advogados que atuaram em casos de grande importância para a Justiça do Reino Unido. Tim Owen também esteve presente na palestra organizada pela ARP em 2004 no Brasil.

Ao contrário do modelo americano, segundo Owen, detentos e prisões na Inglaterra contam com leis detalhadas que asseguram proteção a prisioneiros desde o século XIX. Porém, ao passo em que garantem direitos, as leis legaram graves restrições que prejudicam o aperfeiçoamento do sistema penal. De acordo com Owen, embora a legislação prisional inglesa sempre tenha oferecido relativa segurança aos detentos do país, até o final dos anos 1970, as cadeias no Reino Unido, eram “ilhas de discricionariedade ilegal.”

Tudo porque os tribunais interpretavam a vasta legislação como meras aspirações e princípios morais, ao invés de tomá-las por “provisões legislativas formais”, que conseqüentemente repercutiriam em direitos, responsabilidades e obrigações tanto por parte dos presos quanto da administração penitenciária.

Como no caso da rebelião do presídio de Ática, nos EUA, somente depois de um motim semelhante, na prisão de Hull, Inglaterra, em 1976, é que o tema relativo às condições dos presídios ganhou a atenção pública inglesa. Porém, os detentos de Hull só foram conquistar seus direitos junto à Corte Superior de Londres anos depois da rebelião. Isso ocorreu porque instâncias inferiores da Justiça do país entenderam que justamente “infrações disciplinares” ocorridas dentro das prisões não competiam ao Judiciário avaliar. Ironicamente, tal qual a política de “lavar as mãos” americana



No Reino Unido, até 1983, não era consenso de que detentos dispunham integralmente de Direitos Humanos, além da garantia de não serem torturados. De acordo com Owen, esse entendimento não era apenas compartilhado por tribunais domésticos, mas pela própria Corte Europeia de Direitos Humanos em Strasbourg. Eis que, em 1983, depois que um detento teve a correspondência particular que mantinha com um tribunal restringida pelo diretor da penitenciária, é que a House of Lords (a corte suprema da Inglaterra), reconheceu que presos dispõem de todos os direitos civis assim como cidadãos em liberdade. Uma vez que a Inglaterra não possui uma Constituição Federal ou uma Carta de Direitos (Bill of Rights), como no caso dos EUA, somente o Parlamento está apto a votar para restringir os direitos do detento.

Supervisão judicial: eis a questão

De acordo com Owen, na Inglaterra a questão do direito dos presos bem como a de sentenças alternativas só ganha o debate público quando há casos de distúrbios em presídios e assim segue o amplo acompanhamento da mídia.

O Parlamento britânico estuda a ampliação da política de penas alternativas frente ao problema da superlotação das prisões inglesas, sobretudo por jovens infratores. O portal do Escritório Parlamentar para Ciência e Tecnologia do Congresso do Reino Unido tem alguns estudos publicados sobre o tema e recomenda a ampliação gradual de políticas do tipo como forma de lidar com problemas como a superlotação das penitenciárias.

Estudiosos de diferentes países apontam para a falência do modelo de encarceramento ocioso e embasam suas conclusões dispendendo de “milênios de história da civilização como corpo de provas”. Propostas e a adoção de políticas alternativas, contudo, parecem não serem efetivas ou rápidas suficiente para ir de encontro ao problema do esgotamento de um modelo que tem praticamente a idade do Estado de Direito.

Na Itália, há seis anos, o mundo se surpreendeu ao descobrir que as garrafas de vinho do rótulo Fuggiasco eram produzidas por detentos de Velletri, localizada a poucos quilômetros ao sul de Roma. Fuggiasco, “fugitivo” em italiano, era a marca do vinho produzido pelos cárceres de Velletri, considerado até então um “covil de homicidas”. Um outro rótulo produzido por eles era batizado de “As sete voltas da chave”, expressão idiomática na língua italiana para “ir preso”, algo como o nosso “ver o sol nascer quadrado”.

O programa de reabilitação de detentos de Velletri ainda é responsável por produzir 45 mil garrafas de vinho por ano. Vale lembrar que a Itália nunca foi modelo de condições penitenciárias exemplares. Hoje, os programas de reabilitação no país, embora ainda restritos, incluem grupos teatrais e clubes de poesia compostos por presos. A penitenciária de Velletri treina também prisioneiros para operarem na prensagem de azeitonas e no cultivo de morangos. O governo italiano custeia quase meio milhão de dólares em equipamentos e recursos para o programa. Alguns dos detentos já dividiam o tempo de trabalho dentro da prisão, há seis anos, com atividades realizadas fora do complexo penitenciário, em regime de prisão semi-aberto.

No entanto, o programa ainda hoje recebe críticas por não custear pesquisas para acompanhar os presos depois que estes são totalmente libertados. “O problema com iniciativas do tipo é que não é feito o ‘follow up’”. Precisamos saber o que acontece com os prisioneiros pelo menos um ano depois que eles



deixam a prisão. Mas ninguém paga para saber isso”, disse Carlo Alberto Romano, criminologista da Universidade de Bréscia à equipe de jornalistas americanos do *The Washington Post* que visitaram, em 2006, a região de vinícolas que abriga a prisão.

“O principal objetivo é treinar os presos para fazer coisas úteis. Queremos também fazer parte da estrutura da sociedade, então naturalmente, [a produção] é bem italiana”, disse em 2006, também à reportagem do *The Washington Post*, Rodolfo Craia, um agrônomo que guiava os detentos por meio dos labirintos dos vinhedos em Velletri.

Date Created

30/07/2011