

COMISSÃO SOBRE SEGURANÇA E MAUS TRATOS
Nas Prisões Americanas

www.prisoncommission.org

Em março de 2005, a Comissão sobre Segurança e Maus Tratos nas Prisões Americanas começou uma avaliação de âmbito nacional das condições existentes nas prisões e cadeias dos Estados Unidos, a primeira realizada num período de quase três décadas. Ao longo de um ano, a Comissão organizou quatro audiências públicas em diferentes pontos do país, visitou cadeias e prisões, consultou uma ampla gama de especialistas e fez uma análise abrangente e profunda das pesquisas e dados disponíveis sobre violência e maus tratos nos estabelecimentos prisionais nos Estados Unidos. O relatório final da Comissão, Confrontando o Confinamento, é o resultado do trabalho realizado durante todo aquele ano.

O relatório foi divulgado em 8 de junho de 2006 em Washington, D.C., junto com uma audiência do Subcomitê Judiciário do Senado Federal sobre Sistema Prisional e Reabilitação, durante a qual testemunharam cinco membros da Comissão. Nos Estados Unidos, o relatório tem recebido grande atenção e apoio de legisladores, profissionais da área prisional, defensores da reforma das prisões e integrantes dos meios de divulgação, e há grande interesse pelo relatório em outros países, especialmente na América Latina. Esta ampla e positiva resposta ao trabalho é um sinal seguro de que uma reforma real das prisões e cadeias está ao nosso alcance. Os integrantes da Comissão e demais profissionais envolvidos estão trabalhando agora para capitalizar o apoio inicial e ver as recomendações materializadas nos sistemas prisionais existentes nos Estados Unidos.

Em Confrontado o Confinamento, a Comissão conclui que existem problemas sérios, mas também identifica práticas promissoras e a existência de grandes líderes entre as equipes de funcionários de algumas prisões e cadeias, o que contradiz a noção de que violência e maus tratos são aspectos inevitáveis da vida por trás das grades nos Estados Unidos. Este sumário apresenta as principais constatações da Comissão e suas trinta recomendações. O relatório completo de 120 páginas está disponível, somente em inglês, em <http://www.prisoncommission.org/report>.

A Comissão é co-presidida pelo ex-Procurador Geral dos Estados Unidos, Nicholas de B. Katzenbach, e por John J. Gibbons, ex-

desembargador do Tribunal de Recursos da Terceira Circunscrição; inclui também outros membros de grande destaque, como o ex-diretor do FBI William S. Sessions e o renomado especialista em violência James Gilligan. Entre os vinte membros que compõem o painel estão republicanos e democratas, conservadores e liberais, pessoas que dirigem sistemas prisionais e outras que advogam em defesa de presos, além de acadêmicos e indivíduos com uma longa história de serviço público e profunda experiência na administração da justiça. Os integrantes da Comissão estão listados no final deste documento. A Comissão conta com funcionários e recursos financeiros do Vera Institute of Justice sediado na cidade de Nova York, um membro da Altus Global Alliance.

Resumo das Constatações e Recomendações da Comissão

O que acontece dentro de cadeias e prisões não fica dentro de cadeias e prisões. Volta para casa com os presos libertados e sai com os funcionários do sistema prisional ao final de cada dia de trabalho. Quando as pessoas vivem e trabalham em unidades inseguras, insalubres, improdutivas ou desumanas, levam com elas, para suas casas, os efeitos de tudo isso. Precisamos criar condições de confinamento que sejam seguras e produtivas, não apenas porque é a coisa certa a fazer, mas porque é algo que afeta a segurança, saúde e prosperidade de todos nós.

A contagem diária de presos nos Estados Unidos já ultrapassou os 2,2 milhões. Ao longo de um ano, 13,5 milhões de pessoas passam algum tempo numa cadeia ou numa prisão, e 95% delas acabam retornando a suas comunidades. Aproximadamente 750 mil homens e mulheres trabalham em estabelecimentos prisionais como agentes de segurança penitenciária ou em outras atividades. Os Estados Unidos gastam mais de sessenta bilhões de dólares anualmente com o sistema prisional. Muitos dos que estão encarcerados vêm de áreas pobres afro-americanas e latinas, e é a elas que retornam; a estabilidade dessas comunidades tem impacto sobre a saúde e a segurança de cidades e estados inteiros. Se houve alguma época em que as consequências públicas do confinamento não tinham importância, essa época há muito ficou no passado.

Algumas das pessoas confinadas em nossas cadeias e prisões cometeram crimes sérios e violentos. Podemos legitimamente privá-las da liberdade, mas não podemos permitir que ninguém que esteja encarcerado seja vitimizado por outros presos, tenha seus direitos violados por agentes de segurança ou seja negligenciado pelos médicos. Precisamos lembrar que

nossas prisões e cadeias são parte do sistema de justiça criminal, e não entidades à parte.

Existem quase cinco mil prisões e cadeias para adultos nos Estados Unidos – e não há duas delas que sejam exatamente iguais. Algumas estão desmoronando ou meramente sobrevivendo, enquanto outras têm sucesso e funcionam em prol do interesse público. Para serem bem-sucedidos, administradores de cadeias e prisões precisam, em toda parte, lutar contra o estupro de presos, a violência de gangues, o uso excessivo da força pelos agentes penitenciários, doenças contagiosas, a inexistência de dados confiáveis e toda uma imensidão de outros problemas. A solução desses problemas requer dedicação e dólares. Mas não há nenhuma razão para que a saúde e a segurança estejam limitadas a somente alguns estabelecimentos prisionais, e nenhuma razão para que mesmo as melhores instituições não possam dar uma contribuição maior à segurança pública e à saúde pública. As constatações e recomendações delineadas abaixo, e exploradas em detalhe no relatório de 120 páginas da Comissão, *Confrontando o Confinamento*, tratam dos mais prementes problemas com os quais se defronta hoje a questão prisional e das reformas que precisam e podem ocorrer.

I. Condições de Confinamento

1.1. Violência

Constatação: A violência continua sendo um sério problema nas prisões e cadeias americanas.

Existem perturbadoras evidências de agressões individuais e padrões de violência em algumas das prisões e cadeias dos Estados Unidos. Agentes penitenciários falaram à Comissão a respeito de um quase constante medo de serem agredidos. Antigos presos contaram sobre violência de gangues, estupro, surras por agentes e, numa grande cadeia, um padrão ilegal e humilhante de revistas realizadas em presos despídos. Um ex-carcereiro da Flórida, Ron McAndrew, descreveu pequenos grupos de agentes penitenciários operando como “esquadrões” para praticar violências contra presos e intimidar outros funcionários. E em fevereiro de 2006, enquanto a Comissão reunia-se em Los Angeles para uma audiência final, mais de mil presos agrediam-se uns aos outros nas cadeias municipais de Los Angeles durante dias de atos de violência que a imprensa descreveu como rebeliões.

Naquela audiência, o Secretário de Estabelecimentos Prisionais da Califórnia, Roderick Hickman, disse à Comissão: “Falando muito francamente, ninguém nega que ocorra violência nas prisões e cadeias deste país.”

Constatação: Sabemos quais as condições que alimentam e deflagram a violência em estabelecimentos prisionais e, portanto, sabemos como prevení-la.

A violência e os maus tratos não são inevitáveis. Todo estabelecimento prisional pode fornecer um ambiente seguro para presos e funcionários. Como Donald Specter, diretor do Prison Law Office da Califórnia, disse à Comissão: “As prisões não precisam ser tão perigosas e violentas como são. A cultura de nossas prisões virtualmente determina o nível de violência que haverá nelas. E, se mudarmos essa cultura, reduziremos a violência.”

A maioria das prisões, e muitas das cadeias, contêm um número excessivo de pessoas, acima daquele com o qual podem lidar com segurança e eficácia, e isso cria um grau de desordem e tensão quase certo de explodir em violência. Da mesma forma, poucas condições comprometem tanto a segurança quanto o ócio. Mas, como os legisladores reduziram o financiamento para programas, os presos encontram-se hoje, em grande parte, inativos e improdutivos. Está provado que programas altamente estruturados reduzem o mau comportamento nas unidades prisionais e também diminuem as taxas de reincidência após a soltura. Os resultados de uma pesquisa de opinião realizada pela Zogby International e publicada em abril de 2006 mostram o apoio do público à proposta de proteger a segurança pública através de melhores programas: 87% dos cidadãos americanos são a favor de serviços de reabilitação para presos, em vez de apenas punição.

Decisões sobre onde abrigar os presos e como supervisioná-los também têm um impacto enorme sobre a segurança. Um sistema bem elaborado de classificação objetiva dos presos, de acordo com o risco que representam, reduz a violência entre eles; o mesmo ocorre com um tipo de supervisão em que os agentes penitenciários convivem durante todo o dia com os presos. No entanto, os melhores sistemas de classificação e supervisão ainda não estão disseminados no país.

Ensinar e modelar formas de os agentes resolverem conflitos sem recorrer à violência é uma medida crucial, porque o uso desnecessário ou excessivo da força e das armas provoca maior violência. Tal orientação é especialmente importante quando se leva em conta o uso crescente de spray

de pimenta, pistolas paralisantes TASER e outras armas que podem causar sérios danos se usadas em excesso. Um ex-conselheiro geral do sistema prisional do Texas, Steve Martin, disse à Comissão que essas armas freqüentemente são usadas como uma primeira resposta imediata, antes mesmo de se considerar ou tentar outras táticas.

Finalmente, os laços com a família e a comunidade, dos quais ex-presos dependem após serem soltos, também promovem a segurança durante o encarceramento. Infelizmente, a distância entre o local de residência e o estabelecimento prisional – além de uma cultura, em algumas unidades, que não encoraja as visitas – torna difícil manter aqueles laços. Existem até mesmo barreiras à manutenção de contato por telefone, quando o custo de receber uma chamada a cobrar de alguém na prisão – muito mais alto que no mundo livre – funciona como uma taxa que incide sobre as famílias pobres.

Constatação: Precisamos de formas mais confiáveis de medir a violência por trás das grades do que as disponíveis hoje.

Os dados sobre violência letal mostram taxas nacionais decrescentes de homicídios e suicídios, mas não temos dados igualmente confiáveis sobre o universo muito mais amplo da violência não-letal. Há prisões e cadeias que não estão coletando ou reportando informações sobre agressões. Por exemplo, Arkansas, North Dakota e South Dakota relataram que não ocorreu nenhuma agressão entre os presos do estado no ano 2000. Mas estudos em profundidade sugerem que os níveis reais de violência entre presos são pelo menos cinco vezes mais elevados que aquele capturado até mesmo pelos melhores registros administrativos. Igualmente perturbador é o fato de não haver nenhuma medida nacional da violência física não-letal perpetrada por funcionários contra presos, a despeito da generalizada concordância de que o uso excessivo da força é um fato. O chefe do Departamento Federal de Estatísticas Judiciais, Allen Beck, disse à Comissão: “Não tenho como ter uma boa medida do nível de agressão usando esses registros administrativos que existem hoje.”

COMO PREVENIR A VIOLÊNCIA: RECOMENDAÇÕES

1. Reduzir a superpopulação. Estados e cidades têm de se comprometer com a eliminação das condições de superpopulação existentes em muitas das prisões e cadeias do país. Devem trabalhar com administradores prisionais para estabelecer e observar limites razoáveis para o número de presos que os

estabelecimentos podem abrigar com segurança.

2. Promover a produtividade e a reabilitação. Investir em programas que comprovadamente reduzem a violência e mudam comportamentos no longo prazo.

3. Usar classificação objetiva e supervisão direta. Incorporar a prevenção da violência em todos os procedimentos básicos de classificação e supervisão, e em todos os estabelecimentos prisionais.

4. Usar força e armas não-letais apenas como um último recurso. Reduzir dramaticamente o uso de armas não-letais, de restrições físicas e da força, adotando respostas não-contundentes sempre que possível, limitando o uso de armas aos funcionários qualificados e eliminando o uso de restrições físicas, exceto quando requerido para evitar sérios danos pessoais ou a outros.

5. Empregar tecnologias de vigilância. Fazer bom uso de circuitos de câmeras de vigilância para monitorar o ambiente prisional.

6. Apoiar laços comunitários e familiares. Reavaliar a distância entre os pontos em que estão localizadas as prisões e para onde são dirigidos os presos, encorajar visitas e implementar a reforma do sistema de chamadas telefônicas.

1.2. Assistência Médica

Constatação: Altas taxas de patologias e doenças entre presos, combinadas com o financiamento inadequado para atendimento à saúde nos estabelecimentos prisionais, põem em risco presos, funcionários e o público.

Grande parte do público rechaça cadeias e prisões como se fossem instituições seladas, e como se o que acontece dentro permanecesse dentro. No contexto de patologias e doenças que transitam naturalmente de um ambiente a outro, essa visão é claramente equivocada. Se deixadas sem tratamento, infecções por estafilococos e patologias como tuberculose, hepatite C e HIV afetam diretamente nossas famílias, vizinhanças e comunidades.

Como resultado da pobreza, do uso de drogas e de anos de cuidados de saúde precários, os presos, como um grupo, são muito menos saudáveis que o cidadão médio. Todos os anos, mais de um milhão e meio de pessoas são soltas de cadeias e prisões carregando uma doença contagiosa potencialmente letal. Pelo menos 350 mil presos têm uma doença mental

séria. A proteção da saúde e da segurança públicas, a redução do sofrimento humano e a limitação dos custos financeiros de doenças não tratadas dependem da existência de serviços de saúde prisional adequadamente financiados e de boa qualidade.

Infelizmente, a maior parte dos sistemas prisionais está destinada a fracassar. As unidades têm que cuidar de uma população doente dispendendo de orçamentos extremamente limitados e com pouco apoio tanto dos provedores de cuidados de saúde na comunidade quanto das autoridades de saúde pública. Expressando o grau de fracasso da Califórnia, o Dr. Joe Goldenson disse à Comissão: “Existem estabelecimentos com quatro ou cinco mil pessoas que contam com apenas dois ou três médicos.” Em muitos lugares do país, alguns médicos atuam com uma licença que restringe seu trabalho a unidades prisionais, pois foram considerados não qualificados para oferecer seus serviços à comunidade. O público ainda terá que se confrontar com os amplos e duradouros custos desses tipos de fracasso.

Constatação: A negligência médica e a disseminação de doenças infecciosas não são inevitáveis; existem soluções para os dilemas enfrentados pelos estabelecimentos prisionais no que se refere à assistência à saúde.

As unidades prisionais têm uma tremenda oportunidade de prestar serviços de saúde às pessoas em cadeias e prisões de uma forma que também acabe protegendo a saúde pública. Mas não podem fazer isso sozinhas. Os legisladores têm que prover recursos financeiros adequados, e os provedores de cuidados de saúde na comunidade precisam estar envolvidos. Juntos, podem recrutar pessoal médico qualificado e interessado, capaz de lidar com doenças contagiosas e dispendiosas. A identificação e o tratamento adequados de doenças infecciosas em estabelecimentos prisionais fazem uma diferença: entre 1992 e 1998, a cidade de Nova York, utilizando esse tipo de parceria, reduziu em 59% os casos de tuberculose em toda a cidade, e os casos resistentes a medicamentos em 91%.

A melhoria dos serviços de saúde prisionais requer mais que parcerias. Muitas restrições financeiras de curto prazo impostas pelos legisladores locais, estaduais e federais têm conseqüências negativas no longo prazo. Para conter os custos, os legisladores pressionam as unidades prisionais para que exijam dos presos o pagamento de parte de seus serviços de saúde. Embora o co-pagamento seja aparentemente razoável, acaba custando mais no longo prazo, pois desencoraja os presos enfermos a buscar assistência no início da doença, quando o tratamento é menos dispendioso e mais eficaz, e

antes que a doença se dissemine.

Igualmente problemática é uma legislação federal mal orientada que priva os sistemas prisionais de dólares do Medicaid/Medicare dos quais necessitam desesperadamente para financiar serviços de saúde decentes. Muitas pessoas em prisões e cadeias têm o direito de receber esses benefícios federais, mas os perdem quando são encarceradas. Assim como qualquer outro provedor de serviços de saúde para a comunidade, as entidades prisionais devem ser reembolsadas pelo que gastam para fornecer esses serviços a pessoas que têm direito ao Medicaid/Medicare. Finalmente, além de destinar mais recursos para tratar os presos com doenças mentais, os estados e municípios precisam expandir o tratamento na comunidade. Nossas cadeias e prisões não devem funcionar como instituições psiquiátricas.

FORNECER SERVIÇOS DE SAÚDE QUE DÊM PROTEÇÃO A TODOS: RECOMENDAÇÕES

- 1. Fazer parcerias com provedores de saúde existentes na comunidade.** Entidades prisionais e provedores de saúde da comunidade devem juntar esforços no projeto comum de fornecer serviços de saúde de alta qualidade que protejam os presos e o público.
- 2. Criar parcerias reais dentro dos estabelecimentos.** Administradores prisionais e agentes de segurança devem desenvolver relações de trabalho colaborativas com aqueles que fornecem serviços de saúde para presos.
- 3. Comprometer-se a cuidar das pessoas com doenças mentais.** Funcionários do Legislativo e do Executivo, inclusive administradores prisionais, precisam alocar recursos adequados para identificar e tratar presos que padecem de doenças mentais; devem também reduzir o número de pessoas mentalmente doentes mantidas nas prisões e cadeias.
- 4. Identificar, testar e tratar as pessoas com doenças infecciosas.** Todas as prisões e cadeias dos Estados Unidos devem identificar, testar e tratar doenças infecciosas, sob a supervisão de autoridades de saúde pública e em obediência às diretrizes nacionais, além de garantir a continuidade do tratamento após a soltura.
- 5. Acabar com o co-pagamento de serviços médicos.** Os legisladores estaduais devem revogar as leis existentes que autorizam co-pagamentos de serviços médicos por presos.
- 6. Estender os benefícios do Medicaid/Medicare aos presos que têm direito.** O Congresso deve mudar as regras do Medicaid/Medicare para que os estabelecimentos prisionais possam receber fundos federais para ajudar a

cobrir os custos de fornecer serviços de saúde aos presos com esse direito. Até que o Congresso tome esta providência, os estados devem garantir que os benefícios estejam disponíveis para as pessoas logo após sua soltura.

1.3. Segregação

Constatação: O uso crescente de segregação sob esquemas de alta segurança é contraproducente; usualmente, causa violência dentro dos estabelecimentos e contribui para a reincidência após a soltura.

A separação entre indivíduos perigosos ou vulneráveis e a população prisional geral é parte do trabalho de operar um estabelecimento seguro. No entanto, a busca da segurança, combinada com a demanda pública por punições mais severas, tem tido efeitos perversos em alguns sistemas existentes no país. Prisioneiros que deveriam ser abrigados a distâncias seguras de determinados indivíduos ou grupos de presos acabam trancados em suas celas 23 horas por dia, diariamente, com pouca oportunidade de serem produtivos e prepararem-se para a liberdade. Pessoas que não representam nenhuma ameaça real a ninguém, e também outras que têm doenças mentais, passam meses ou anos esquecidas em unidades de alta segurança e em prisões “*supermax*”. O ambiente é tão restritivo que, em alguns casos, as pessoas terminam completamente isoladas, confinadas em espaços constantemente iluminados ou constantemente na penumbra, sem nenhum contato humano significativo – condições torturantes que comprovadamente causam deterioração mental. Com frequência, presos são retirados de solitárias e de outras unidades de alta segurança e postos diretamente nas ruas, a despeito dos claros perigos desse tipo de estratégia.

Entre 1995 e 2000, a taxa de crescimento do número de pessoas mantidas segregadas ultrapassou, de muito, a taxa de crescimento da população prisional como um todo: 40% e 28%, respectivamente. O advogado, estudioso e monitor penitenciário Fred Cohen disse à Comissão que a segregação é agora “um aspecto normal do ritmo da vida na prisão”. Existe uma perturbadora evidência de que o desgaste de viver e trabalhar nesse ambiente causa, de fato, violência entre funcionários e presos. E as conseqüências são ainda maiores: manter um preso segregado pode custar duas vezes o que custam outras formas de confinamento, e o mau uso da segregação trabalha contra o processo de reabilitação das pessoas, ameaçando, assim, a segurança pública.

LIMITAR A SEGREGAÇÃO: RECOMENDAÇÕES

- 1. Usar a segregação somente como último recurso. Fazer dela uma forma de confinamento mais produtivo, e não soltar pessoas diretamente da segregação para a rua.** Adotar critérios estritos para segregar alguém e fazer uma transição segura para fora da segregação o mais cedo possível. Mais ainda: na medida permitida pela segurança, dar a presos segregados a oportunidade de se engajarem plenamente em tratamento, trabalho, estudo e outras atividades produtivas, e de se sentirem parte de uma comunidade.
- 2. Acabar com as condições de isolamento.** Garantir que presos segregados tenham contatos humanos regulares e significativos e estejam livres de condições físicas extremas que causem danos duradouros.
- 3. Proteger os presos que padecem de doença mental.** Presos com uma doença mental que os torne particularmente vulneráveis a situações de segregação devem ser abrigados em unidades terapêuticas seguras. Os estabelecimentos necessitam usar instrumentos de identificação e avaliação para garantir o tratamento adequado de presos mentalmente doentes e difíceis de controlar.

II. Trabalho e Liderança

Constatação: Maior segurança dentro de prisões e cadeias depende de mudanças na cultura institucional, e essas não podem ser alcançadas sem que se eleve a qualidade dos que trabalham na área prisional em todos os níveis.

A maior parte dos profissionais que atuam em estabelecimentos prisionais trabalha em circunstâncias extremamente difíceis para manter a segurança e ajudar os presos a melhorar suas vidas. Mas como o exercício do poder é uma característica definidora desses estabelecimentos, o potencial de maus tratos é constante. Nos piores casos, a cultura institucional pode transformar-se numa em que, nas palavras de uma capelã, irmã Antonia Maguire, os presos são tratados como “animais, seres sem alma que merecem o que quer que lhes aconteça”. Cultivar uma cultura positiva dentro de nossas unidades prisionais é mais que uma idéia que “faz sentido”. Como escreveu o ex-carcereiro de Minnesota, James Bruton, “segurança e controle – necessidades intrínsecas ao ambiente de prisão – somente se tornam uma realidade quando respeito e dignidade são partes integrantes do

processo”.

Hoje, estão sendo feitos esforços para melhorar a cultura subjacente em prisões e cadeias de lugares tão distantes uns dos outros quanto Oregon, Arizona, Massachusetts e Maryland. Os administradores prisionais que lideram essas reformas compreendem que uma mentalidade “nós versus eles” coloca em risco presos e funcionários e, ao longo do tempo, prejudica as famílias e as comunidades às quais pertencem esses mesmos presos e funcionários. “Estamos nos afastando daquela idéia de que viveremos seguros se os infratores estiverem todos trancados, e chegando à compreensão de que, na realidade, estamos mais seguros quando temos os presos fora de suas celas, envolvidos em algo produtivo que lhes dá uma perspectiva de vida”, explicou Mary Livers, secretária substituta de operações em Maryland.

Os esforços para promover uma mudança de cultura não podem ser bem-sucedidos e frutíferos, no entanto, se não se recruta e retém um corpo altamente qualificado de agentes de segurança penitenciária e de líderes de equipes de funcionários. Mas isso quase nunca acontece. A taxa de rotatividade entre funcionários prisionais é de, em média, 16 % por ano – e ainda mais alta onde os salários são mais baixos. Diretores de sistemas permanecem no emprego por não mais de três anos, em média, e sua alta rotatividade desestabiliza sistemas inteiros.

Os governos estaduais e municipais têm de melhorar o pagamento dos agentes e descobrir outras formas de aperfeiçoar a força de trabalho em todos os níveis. O treinamento dos agentes precisa melhorar para que estejam mais bem preparados para interagir efetivamente com presos de diferentes origens e níveis sociais. As habilidades e capacidades dos agentes de segurança penitenciária– funcionários que têm a maior influência sobre a cultura de prisões e cadeias no dia-a-dia – têm que ser desenvolvidas. E os governadores e autoridades locais precisam contratar os profissionais mais bem qualificados para dirigir os sistemas prisionais, dando a eles a liberdade e os recursos de que necessitam para fazer bem seu trabalho.

MUDAR A CULTURA E ELEVAR O NÍVEL DA PROFISSÃO: RECOMENDAÇÕES

- 1. Promover uma cultura de respeito mútuo.** Criar uma cultura positiva em cadeias e prisões baseada numa ética de comportamento respeitoso e numa comunicação interpessoal que beneficie presos e funcionários.
- 2. Recrutar e retrainar um corpo qualificado de agentes de segurança**

penitenciária. Introduzir mudanças nos níveis estadual e local para promover o recrutamento e a permanência de uma força de trabalho diversificada e de alta qualidade; mais ainda, auxiliar a aumentar o grau de profissionalismo geral.

3. Apoiar os atuais líderes de equipes funcionais e cultivar a próxima geração. Governadores e funcionários do Executivo local devem contratar indivíduos com capacidade de liderança e mais qualificados, apoiando-os política e profissionalmente. Os administradores prisionais, por sua vez, devem usar suas posições para criar e manter prisões e cadeias saudáveis e seguras. Igualmente importante, é preciso desenvolver as habilidades e capacidades de administradores de nível médio, pois desempenham um amplo papel na operação de unidades seguras e estão bem posicionados para tornarem-se a próxima geração de líderes seniores.

III. Supervisão e Prestação de Contas Responsável

Constatação: Há mais do que muros físicos cercando a maior parte dos estabelecimentos prisionais; eles estão resguardados do monitoramento externo e do monitoramento público num grau que é inconsistente com a responsabilidade de instituições públicas.

Todas as instituições públicas, de hospitais a escolas, necessitam de uma forte supervisão, com a qual se beneficiam. Os cidadãos demandam isso porque compreendem o que está em jogo caso falhem essas instituições: elas são diretamente responsáveis pela saúde e segurança de milhões de pessoas todos os anos. E o que acontece em unidades prisionais tem um impacto significativo justamente sobre a saúde e segurança de nossas comunidades.

Funcionários prisionais que exercem papel de liderança empenham-se em supervisionar suas próprias instituições e responsabilizam-se pela prestação de contas do que é feito, mas seus esforços vitais são insuficientes e não podem substituir formas externas de supervisão. Um ex-carcereiro de Oklahoma, Jack Cowley, advertiu: “Quando não temos de prestar contas e não somos responsabilizados pelo que fazemos, a cultura dentro das prisões torna-se um lugar tão afastado da cultura do mundo real, que acabamos desenvolvendo nossa própria maneira de fazer as coisas.” Ou como disse à Comissão o inspetor-geral do Departamento de Justiça americano, Glenn Fine, que supervisiona todas as prisões federais: “Existe uma tremenda pressão dentro de uma instituição para que se mantenha o silêncio.” A

despeito do crescente profissionalismo no campo prisional, continuam a existir resistências ao monitoramento por pessoas “de fora”, e isso precisa ser superado.

Os mecanismos mais importantes para supervisionar unidades prisionais são a inspeção e o monitoramento independentes. Todas as prisões e cadeias americanas devem ser monitoradas por uma entidade governamental independente, suficientemente investida de autoridade e financiada para inspecionar regularmente as condições de confinamento e relatar o que encontra aos legisladores e ao público. Atualmente, isso ocorre somente nuns poucos estados e cidades. Embora a independência seja um aspecto crucial, a relação com unidades prisionais deve ser colaborativa: pessoal interno e externo trabalhando juntos para garantir estabelecimentos seguros e eficazes.

Os tribunais federais também têm importante papel a desempenhar. Litígios federais relativos a direitos civis introduziram reformas salvadoras ao longo dos últimos trinta anos. Diversas disposições da Lei de Reforma da Litigância na Área de Prisões (*Prison Litigation Reform Act*) promulgada em 1996 precisam ser mudadas para que os tribunais federais possam fazer justiça a presos vítimas de estupro, do uso excessivo da força e de séria negligência médica, e também obrigar reformas em unidades onde os presos e os funcionários estão em perigo. Igualmente importante, o Departamento de Justiça americano precisa dedicar esforços ao monitoramento de instalações prisionais e, quando apropriado, iniciar ações civis ou criminais em resposta a condições abusivas. Os estados devem desenvolver capacidades semelhantes. Finalmente, todas as prisões e cadeias devem permitir que a imprensa faça seu trabalho; convidar legisladores, juizes e cidadãos para visitar as instalações prisionais; e utilizar outros meios para informar o público sobre a vida atrás das grades.

Constatação: A supervisão interna e a prestação de contas responsável não são menos cruciais que o monitoramento externo. É preciso fortalecer os mecanismos existentes e usá-los com mais freqüência.

A Associação Prisional Americana (*American Correctional Association - ACA*) desenvolveu um sólido conjunto de padrões que governam todos os aspectos das operações prisionais e fornecem um processo pelo qual as unidades podem pleitear uma certificação, desde que atendam aos padrões. Ainda assim, somente uma fração mínima das cadeias

do país, e menos da metade das prisões, receberam esta certificação. Todas as prisões e cadeias devem ser certificadas, e a ACA deve elevar alguns padrões – incentivando as instituições a progredir sempre, passando de práticas aceitáveis a boas práticas – e continuar a fortalecer o processo de certificação.

A supervisão interna também depende de se ouvir os que estão encarcerados e os funcionários que trabalham nas alas e nas celas. Nenhum diretor, carcereiro ou chefe de turno sozinho pode saber tudo o que precisa saber. Em muitos estabelecimentos prisionais, existem mecanismos inadequados, às vezes totalmente inócuos, para receber reclamações de presos e relatos de funcionários sobre mau comportamento, bem como para dar a resposta necessária; também há falhas nos procedimentos destinados a salvaguardar da retaliação aqueles que decidem falar. Os administradores prisionais precisam encorajar os presos e os funcionários para que expressem suas preocupações e, então, cuidar de protegê-los.

AUMENTAR A SUPERVISÃO E A PRESTAÇÃO DE CONTAS RESPONSÁVEL: RECOMENDAÇÕES

- 1. Demandar supervisão independente.** Cada estado deve criar uma agência independente para monitorar prisões e cadeias.
- 2. Criar uma supervisão nacional não-governamental.** Criar uma organização não-governamental de âmbito nacional capaz de inspecionar prisões e cadeias a convite de administradores prisionais.
- 3. Revigorar a investigação e a aplicação da lei.** Expandir as atividades de investigação e os mecanismos de fazer cumprir a lei criados pelo Departamento de Justiça Americano e criar capacidade semelhante nos estados.
- 4. Aumentar o acesso aos tribunais através da reforma da PLRA.** É necessário que o Congresso reduza o escopo da Lei de Reforma da Litigância na Área de Prisões.
- 5. Monitorar a prática, e não apenas as políticas.** Garantir que a certificação fornecida pela Associação Prisional Americana reflita mais precisamente as prática, e também as políticas.
- 6. Fortalecer padrões profissionais.** Aperfeiçoar e apoiar os padrões da Associação Prisional Americana.
- 7. Desenvolver sistemas eficientes de registro e atendimento de reclamações internas.** Administradores prisionais devem fortalecer os sistemas que lhes permitem ouvir os que vivem e trabalham em prisões e cadeias.

8. Encorajar visitas aos estabelecimentos prisionais. Criar oportunidades para cidadãos individuais e grupos organizados, inclusive juízes e legisladores, visitarem os estabelecimentos.

9. Lutar pela transparência. Garantir o acesso da mídia às unidades, aos presos e a dados prisionais.

IV. Conhecimento e Dados

Constatação: É essencial que existam relatórios padronizados em todo o país sobre segurança e maus tratos nos estabelecimentos prisionais. Atualmente, informações incompletas e pouco confiáveis impedem que os funcionários em posições de liderança no sistema prisional, os legisladores e o público disponham de elementos para tomar decisões sensatas sobre prisões e cadeias.

Todos os estabelecimentos prisionais devem ser obrigados a registrar e transmitir ao governo federal informações essenciais sobre a segurança e a saúde de suas populações. Os dados de que dispomos hoje são incompletos e pouco confiáveis, o que torna impossível obter um quadro exato da segurança e dos maus tratos em unidades prisionais, comparar níveis de segurança em sistemas e unidades distribuídos pelo país, ou acompanhar consistentemente, ao longo do tempo, as tendências de um determinado sistema estadual ou local. É preciso que haja demanda pública por mais e melhores informações sobre a saúde e a segurança em nossos estabelecimentos prisionais. Sem isso, administradores prisionais não podem tomar as melhores decisões gerenciais, os legisladores não podem produzir as melhores decisões sobre políticas, e o público fica sem nenhuma possibilidade de julgar se as decisões tomadas protegem ou prejudicam a comunidade.

O Departamento Federal de Estatísticas Judiciais, a Associação de Administradores Prisionais Estaduais e outras entidades estão trabalhando para padronizar o processo de coleta de dados. É necessário que o Congresso aprove uma legislação que se beneficie desses esforços, financiando a produção de relatórios uniformes em todo o país; e os Legislativos estaduais devem tornar obrigatória a obediência às exigências nacionais de fazer esses relatórios. O Congresso também deve aprovar uma lei provendo incentivos para que os estados acompanhem o sucesso de ex-presos, usando as medidas mais sofisticadas, e então analisem os resultados e os comparem com as condições de confinamento, inclusive níveis de violência. Trata-se de uma tarefa tremendamente difícil, mas é um trabalho que os formuladores de

políticas devem assumir, pois contribuirá diretamente para a segurança pública.

Finalmente, não se pode ter administradores prisionais que se responsabilizem pela segurança de presos e funcionários e pela segurança pública se eles não receberem os recursos necessários para administrar efetivamente suas unidades. Toda legislação criminal, toda política relacionada a sentenças, e toda política relativa a penas alternativas e suspensões condicionais das sentenças têm conseqüências sobre as condições dentro das prisões e cadeias e sobre a saúde das comunidades. Os legisladores devem ser obrigados a tratar das potenciais conseqüências das leis que pretendem ver aprovadas e publicar demonstrações de impacto antes das votações.

APERFEIÇOAR CONHECIMENTOS E DADOS: RECOMENDAÇÕES

1. Desenvolver práticas de elaboração de relatórios em todo o país. A legislação federal deve apoiar a coleta de dados relevantes, e os estados e municípios devem comprometer-se totalmente com este projeto.

2. Financiar um esforço nacional para compreender como prisões e cadeias podem dar uma maior contribuição à segurança pública. O governo federal e os estados devem investir na obtenção de conhecimento sobre a relação existente entre estabelecimentos prisionais seguros, bem administrados, e a segurança pública.

3. Requerer demonstrações de impacto prisional. O governo federal e os estados devem tornar obrigatório que uma demonstração de impacto acompanhe todas as propostas de legislação que possam alterar o tamanho, a demografia ou outras características pertinentes das populações em prisões e cadeias.

Em Conclusão

Somos todos responsáveis pela criação de instituições prisionais seguras, humanas e produtivas. Com tanto em jogo com relação à saúde e segurança de nossos cidadãos, com tantas pessoas diretamente afetadas pelas condições existentes em nossas prisões e cadeias, este é o momento para confrontar o confinamento nos Estados Unidos.

Integrantes da Comissão

Co-Presidentes

Hon. John J. Gibbons: Advogado com escritório particular que debateu o famoso caso *Rasul v. Bush* perante a Corte Suprema dos Estados Unidos, e ex-desembargador do Tribunal de Recursos da Terceira Circunscrição.

Nicholas de B. Katzenbach: Advogado com escritório particular e ex-Procurador Geral Substituto e Procurador Geral dos Estados Unidos (nos governos dos Presidentes Kennedy e Johnson) que liderou os esforços do governo federal para combater a segregação no sul do país e presidiu a Comissão sobre Crime nos Estados Unidos em 1967.

Membros

Salvador Balcorta: Executivo Principal do *Centro de Salud Familiar La Fe* em El Paso, Texas; membro da diretoria do *National Council of La Raza*; e um ativista chicano nacionalmente respeitado por sua atuação em prol da justiça social.

Stephen B. Bright: Um dos mais conhecidos e respeitados defensores dos direitos dos presos no país e ex-diretor do *Southern Center for Human Rights* em Atlanta, Geórgia, que representa presos em casos que envolvem denúncias de condições cruéis e excepcionais de confinamento.

Richard G. Dudley, Jr., M.D.: Psiquiatra com consultório privado freqüentemente chamado para dar testemunho especializado em casos criminais e civis em todo o país sobre os duradouros danos psicológicos da violência e da violação de direitos em prisões.

James Gilligan, M.D.: Renomado especialista em violência e prevenção da violência, atual Professor Visitante de Psiquiatria e Políticas Sociais na Universidade da Pensilvânia e ex-Diretor de Saúde Mental do sistema prisional de Massachusetts.

Saul A. Green: Conselheiro Sênior e membro do *Miller Canfield's Minority Business Practice Group* e ex-Procurador do Distrito Leste de Michigan (1994–2001).

Ray Krone: Ex-preso que passou mais de uma década atrás das grades, parte no corredor da morte, antes que o teste de DNA limpasse seu nome.

Mark H. Luttrell: Xerife do condado de Shelby (Memphis), Tennessee, e ex-carcereiro em três prisões federais.

Gary D. Maynard: Diretor do Departamento de Estabelecimentos Prisionais de Iowa e Presidente-Eleito da Associação Prisional Americana.

Marc H. Morial: Presidente e Executivo Principal da *National Urban League*, ex-prefeito de Nova Orleães e ex-senador por Louisiana.

Pat Nolan: Presidente da *Prison Fellowship's Justice Fellowship* e membro da Comissão Nacional para a Eliminação do Estupro na Prisão, ex-líder do partido Republicano na Assembléia Legislativa da Califórnia, que passou 25 meses preso numa prisão federal por crime de chantagem.

Stephen T. Rippe: Vice-Presidente-Executivo e Chefe de Operações da *Protestant Episcopal Cathedral Foundation* e ex-major-general do Exército americano.

Laurie O. Robinson: Diretora do Programa de Mestrado em Criminologia da Universidade da Pensilvânia e Presidente do Conselho de Administração do *Vera Institute of Justice*, e ex-Procuradora Geral Adjunta responsável pelos programas do Departamento de Justiça (1993–2000)

Senadora Gloria Romero: Líder da maioria no Senado da Califórnia e Presidente do Comitê Especial do Senado sobre o Sistema Prisional da Califórnia.

Timothy Ryan: Chefe dos Estabelecimentos Prisionais do condado de Orange, Flórida, supervisor de um dos maiores sistemas prisionais dos Estados Unidos, e ex-presidente da Associação Americana de Cadeias (*American Jail Association*).

Margo Schlanger: Proeminente autoridade em litígios envolvendo prisões e presos; Professora de Direito da Washington University em St. Louis, Missouri; e ex-Procuradora da Divisão de Direitos Civis, Seção de Litígios Especiais, do Departamento de Justiça.

Frederick A. O. Schwarz, Jr.: Ex-conselheiro de Cravath, Swaine & Moore LLP e também do *Brennan Center for Justice* da Escola de Direito

da New York University.

William Sessions: Sócio de Holland & Knight LLP no escritório de Washington, D.C., ex-Juiz Distrital no Distrito Oeste do Texas, e ex-diretor do FBI.

Hilary O. Shelton: Diretor da Associação Nacional para o Progresso das Pessoas de Cor, escritório de Washington.