

## Reforma prisional e democracia

*O que existe não é a falta de voz, mas simplesmente silenciamento deliberado, ou, de preferência, o que não se quer ouvir*

Raja Bagga  
Madhurima Dhanuka

| Índia |

traduzido por Daniel Martins

**A** Democracia pressupõe igualdade entre indivíduos: cada indivíduo tem a sua

própria fala sobre como é governado; podem exercer a liberdade em todos os dias da vida, onde vivem, com quem querem viver, o que querem comer, o que desejar — e a lista continua. A liberdade de expressão, por sua vez, não é absoluta. Há sempre “restrições justificáveis”: a presença de restrições legais existe para assegurar que as ações de um indivíduo não interfiram nas ações do/a outro/a, sendo as restrições e limitações, ainda outras - financeiras, culturais, políticas e sociais; determinam — escolha e ações. As restrições, na realidade, nunca são coerentes, mas apenas medidas para exercer poder e assegurar que o controle não se dissipe.

Qual é a liberdade a ser valorizada e quais delas estão por serem sacrificadas, é uma questão que se baseia na classe, casta, gênero, habilidade e religião da pessoa. Sendo esse o contexto, a democracia não será, por muitas formas, benigna. Todo o mecanismo de quem dita as regras, de quem é incluído e excluído, de quem será o interesse priorizado, de quais questões serão consideradas genuínas e legítimas, de quem está autorizado a questionar e

de quem pode convenientemente ser ignorado — determina ou, pelo contrário, é uma função das relações de poder em uma democracia.

Não surpreende que aquelas pessoas atrás das grades se encontrem no fundo dessa pirâmide de estrutura de poder. Nem mesmo têm qualquer voz sobre como deveriam ser governados, quanto menos vias efetivas para expressarem as indignações contra políticas e práticas que impactam a vida cotidiana. Apartados do direito ao voto, são excluídos até do processo eleitoral.

É a partir desse contexto que este artigo analisa a relação entre reforma prisional e democracia. Tendo a Índia como referência, discutiremos interligações entre democracia e reformas prisionais, acompanhadas de considerações sobre políticas de prevenção.

Destacamos como a opinião pública e a mídia têm tido ampla influência em decisões de políticas, superando a pesquisa acadêmica ou as deliberações legislativas. Essas decisões estão impactando reformas, embora continuem a não fornecer respostas para questões mais essenciais, relacionadas à prevenção de crimes e à políticas de sentenciamento.



Madhurima-Dhanuka

## O básico sobre prisões da Índia

As taxas de encarceramento têm aumentado na maioria das partes do mundo<sup>1</sup>Global Prison Trends 2017, publicada pela Penal Reform International. Disponível em: <https://www.penalreform.org/resource/global-prison-trends-2017/>. A necessidade de reformas prisionais é amplamente reconhecida. Altas taxas de superlotação; provisão

inadequada de serviços médicos e de cuidados com a saúde mental; número crescente de detentos aguardando julgamento<sup>2</sup>NT: em fase de instrução e produção de provas. — apenas levaram ao acentuamento da deterioração das condições da prisão e ao aumento do número de violações de direitos humanos.

A condição das prisões na Índia são alarmantes: taxa de lotação de 114.12% para as 1401 prisões, e altíssima taxa da população de detentos aguardando julgamento: 67.2%. A Índia tem a quinta maior população carcerária do mundo: 419.623; as prisões - continuam a ser governadas pela arcaica Lei de Prisões da Índia, de 1894, e pelos manuais para prisões dos estados.

Em matéria de legislação, a das prisões se encontra na “Lista do Estado” da Constituição de 1950<sup>3</sup>Entrada 4, II Lista do Artigo Sétimo da Constituição da Índia(1950). Apenas os estados tem o poder de legislar nas entradas que recaiam na lista do estado. O governo central apenas pode aconselhar ou recomendar, mas não impor. da Índia, o que implica ônus aos estados por delimitar as regras que governam prisões. O resultado: prisões em diferentes estados variam quanto à organização, gerência, regras e aos modelos. Tem significado, ainda, que as reformas do sistema prisional se encontram em distintos estágios nos diferentes estados da federação. Enquanto alguns estados tomaram a frente, outros fizeram pouco ou nenhum esforço para adotar reformas.

Não é coincidência que a imensa maioria de pessoas presas na Índia provém de setores economicamente mais desiguais da sociedade, além de terem entendimento limitado sobre seus direitos legais. Ainda, a qualidade dos defensores públicos — é bastante problemática. Para completar, os tribunais mais sobrecarregados do país se ocupam com menos de quatro minutos por audiência. Consequentemente, um número expressivo de detentos que aguardam julgamento não consegue fiança. Não surpreende que dois terços da população carcerária na Índia esteja sob julgamento. No mundo, apenas treze países<sup>4</sup>World Prison Brief ; Disponível em at [http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/pre-trial-detainees?field\\_region\\_taxonomy\\_tid=All](http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/pre-trial-detainees?field_region_taxonomy_tid=All) apresentam índices proporcionais piores para julgamentos em andamento e

condenações.

Com índices tão altos de detentos/as à espera de julgamento, o sistema de justiça criminal efetivamente cerceia a liberdade de pessoas por períodos indefinidos, mesmo em caso de indefinição de culpa. Não surpreende, portanto, que dois terços da população carcerária pertença às Castas e Tribos Reconhecidas (SCs e STs) e Outras Classes em

Desvantagem(OBC)<sup>5</sup>NT: Scheduled Castes, Scheduled Tribes e Other Backward Classes são minorias socioreligiosas às quais o Governo da Índia atribui termos coletivos, utilizados para classificar castas que se encontram em situação de desigualdade educacional e econômica. — o setor considerado dispensável e que pode ser utilizado como bode expiatório para a “segurança” do restante da população.

Essa alta proporção da população que aguarda julgamento implica a quase inevitável superlotação das prisões. Mais de cem cadeias na Índia apresentam índices de mais de 100% de superlotação. Para piorar, essas prisões superlotadas estão sob controle de departamentos com pessoal mal treinado e em número insuficiente. A tóxica combinação frequentemente significa mais violência atrás das grades.

Com esses obstáculos intimidadores, a reforma das prisões parece um sonho distante. O desafio primordial para a reforma das prisões se encontra, por um lado, em políticas e na legislação e, por outro, na legislação e na prática. Mudanças legislativas levam anos, quando não décadas. Há mudanças relacionadas a assuntos controversos ou que requerem um amplo aporte financeiro, o que portanto requer deliberações detalhadas e tempo. Infelizmente, emendas voltadas para a garantia até mesmo do mais básico direito a julgamentos justos, avança a paços de tartaruga. Isso graças à apatia dominante, de fato característica da democracia. O processo desarticulado em que cada instituição funciona é, inclusive, outro desafio para a estrutura de política de trabalho da justiça criminal.

Sem levar em conta a interdependência das instituições — as reformulações ao funcionamento de prisões, a polícia, os tribunais e a litigância atuam sem que avaliem como impactam uma à outra.

O Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) sugere, em sua diretiva Reforma Prisional e Alternativas ao Encarceramento, que “reformas prisionais efetivas dependem da melhoria e racionalização de políticas de justiça criminal, incluindo prevenção de crime e políticas de sentenciamento; e da provisão de cuidado e tratamento para grupos em condição de vulnerabilidade”<sup>6</sup> Disponível em <https://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/prison-reform-and-alternatives-to-imprisonment.html>.



Madhurima-Dhanuka

## **Reformas Prisionais frente a frente com a Democracia**

Prisões se encontram no cerne das considerações de políticas criminais para a sociedade. Quando ainda extrapolada, infere que, reformas prisionais e democracia, quando por sua vez justapostas, devem impactar consideravelmente uma à outra. Esse argumento encontra suporte no crescente reconhecimento do fato que "a reforma no sistema prisional deve sempre considerar as necessidades relacionadas à reforma do sistema criminal de justiça como um todo; e empregar uma estratégia integrada e multidisciplinar para alcançar impacto que se sustente"<sup>8</sup> <https://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/prison-reform-and-alternatives-to-imprisonment.html>.

Como essas necessidades são consideradas enquanto estruturam políticas? Se as vozes dos presos e presas são frequentemente ignoradas ou consideradas irrelevantes, é então a opinião pública que deve exercer papel integral na estruturação de políticas de justiça criminal? Ou deveria a confiabilidade em pesquisas de fundo, consultorias e auditorias de decisões prévias de políticas — nortear legisladores na estruturação de políticas? Parece não haver uma única resposta a essas questões. “A relação exata entre formação de políticas e opinião pública continua sendo matéria de especulação: se quem instrui as políticas é a opinião pública, ou se são as políticas que instruem a opinião”<sup>9</sup>Jane Louise Wood, *Why public opinion of the criminal justice system is important*. Disponível em [https://www.researchgate.net/publication/285267322\\_Why\\_public\\_opinion\\_of\\_the\\_criminal\\_justice\\_system\\_is\\_important..](https://www.researchgate.net/publication/285267322_Why_public_opinion_of_the_criminal_justice_system_is_important..) Em uma democracia, o governo eleito é responsável por representar os sentimentos da população enquanto estrutura decisões para políticas, ainda que a opinião pública pode, por si só, ser mal informada, infundada ou baseada no preconceito.

Ao mesmo tempo, enfatizam: “para evitar que a população perca a fé no sistema, é necessário que haja ao menos alguma congruência entre a opinião pública e os acordos e procedimentos da justiça criminal”<sup>10</sup>Morgan, R (2002) ‘Privileging public attitudes to sentencing?’ in J.V.Roberts and M.Hough, *Changing Attitudes to Punishment: Public opinion, crime and justice* (Willan Publishing), pp. 215-228.. Enquanto a fé da população no sistema for importante, que não seja ao custo da liberdade do outro.

Todo o conjunto deve ser considerado tendo em mente que mudanças legislativas podem significar implicações irreversíveis a longo prazo, e que, portanto, o processo requer tempo, esforço e a devida diligência, além de ser capaz de assegurar representação e deliberação. Assim, o processo deve envolver a identificação da causa da ação que a emenda à legislação busca pautar - avaliando, dessa forma, a prontidão e o impacto da mudança proposta em questão; conduzindo pesquisas abrangentes; adotando consultorias adequadas, especialmente envolvendo as partes interessadas relevantes; avaliando implicações financeiras e de outras ordens sobre a mudança proposta, entre outras questões.

Tendo identificado a conjuntura, passaremos agora a analisar as recentes decisões e

avanços da justiça criminal e das reformas prisionais na Índia para entender quais têm sido as considerações primordiais que efetivaram os passos tomados para a reforma dos sistemas prisionais.

## Iniciativas governamentais

O Ministério do Interior, assim como o Ministério da Justiça da Índia têm tomado, nos últimos anos, uma série de iniciativas que abordam algumas das questões-chaves que afetam as prisões na Índia, as quais incluem a super-ambiciosa Missão Nacional para Entrega de Justiça e Reformas

Legais<sup>11</sup><http://pib.nic.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=133443>; o crescente investimento em informação e tecnologia de comunicações, tendo como objetivo: reunir todas as agências pertinentes sob a tutela do "Sistema Interoperável de Justiça Criminal"; suprimir o uso de papel em processos de julgamento; difundir consultorias e diretrizes referentes a uma série de questões relativas ao encarceramento, tais como superlotação; implementar dispositivos legais para viabilizar fiança e formar comitês de revisão periódica para revisão de casos de pessoas presas.

Além disso, mais ênfase tem sido dada à pesquisa, por meio de seu setor, o Departamento de Investigação e Desenvolvimento Policial (BPRD), assim como ao compartilhamento e aperfeiçoamento de treinamento a guardas de prisões e também a outras partes interessadas. Como parte dessas iniciativas, esforços estão sendo tomados para revisar a antiga e colonial Lei de Prisão, datada do século 19. O Manual de Modelo Prisional foi elaborado e circula desde 2016. O conjunto tem sido desenvolvido ao longo de extensivas consultorias com departamentos prisionais e com a sociedade civil, seguido pelo desenvolvimento de módulos abrangentes para funcionários e guardas de prisões.

O governo também tentou que recomendações de relatórios apresentados por Comitês Parlamentares, constituídos para analisar vários aspectos da política de justiça criminal,

entrassem em vigor. Como exemplo, o Comitê Permanente de Empoderamento de Mulheres preparou um extensivo

relatório<sup>12</sup><http://www.prsindia.org/report-summaries/women-detention-and-access-justice>. sobre a “Detenção de Mulheres e Acesso à Justiça”, descrevendo as condições de mulheres presas na Índia e procedendo com recomendações detalhadas.

## Decisões tomadas em decorrência da opinião pública

Se por um lado as estruturas de políticas mais amplas mencionadas acima foram desenvolvidas a partir de extensa pesquisa e deliberação, muitas mudanças legislativas têm sido, infelizmente, consequência de incidentes individuais, alinhados à percepções públicas e à política eleitoreira.

Foram 4.831.515 ocorrências de crime reportados na Índia em 2016, as quais variam entre assassinato, estupro, roubo, sequestro, crimes cibernéticos e outros. Enquanto a maioria desses casos se tornam parte das estatísticas, alguns têm impactado permanentemente políticas e a lei.

O caso Nirbhaya, de 2012<sup>13</sup> Em Dezembro de 2012, Jyoty Singh foi estuprada e assassinada. O perverso crime fez manchetes nacional e internacionalmente e levou à formação de um comitê voltado para analisar emendas às leis criminais e punir mais profundamente crimes contra mulheres., é o exemplo perfeito desse fenômeno. O perverso caso de estupro provocou revolta em todos segmentos da sociedade, país afora. Houve protestos, marchas à luz de velas e discussões no parlamento, em redações da imprensa e nas casas. A revolta levou o governo a formar um comitê para rever o Código de procedimento criminal. Constituído, o comitê recebeu extensivas consultas e *feedbacks* de vários grupos da sociedade civil, e submeteu seu relatório após trinta dias, preparando, assim, o caminho para uma emenda ao Código.



Entretanto, enquanto as recomendações do Comitê foram sendo recebidas pelo Governo, o foco não era melhorar as políticas ou aprimorar o levantamento de evidências, mas parecer “linha dura contra o crime”. Portanto, enquanto o comitê sugeria que pena de morte para casos de estupro seria um retrocesso, a emenda criminal incluía pena de morte para casos de estupro. Ainda, a equiparação no trato de jovens como adultos nos casos de crimes hediondos também foi incluída no código criminal, contrariamente ao que o comitê recomendava. Isso apesar do fato que, nas últimas décadas, a jurisprudência vinha avançando acerca da necessidade do fortalecimento da justiça juvenil e dos desafios postos pela adoção da pena de morte.

Também decorrente do caso Nirbhaya, outro exemplo que teve sérias repercussões nas prisões da Índia foi um filme documentário em que um dos acusados pelo estupro de Nirbhaya foi entrevistado<sup>14</sup> India’s Daughter, filme documentário sobre o caso de estupro coletivo de Nirbhaya.. A indignação contra o documentário foi generalizada e tomou conta das manchetes. A reação sem amadurecimento por parte do governo foi emitir um aviso<sup>15</sup> MHA Advisory, acesso: 24 de Julho de 2015; disponível em <http://pib.nic.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=123735>. — regressivo — proibindo visita à prisões por parte de pesquisadores, organizações, estudantes e da mídia. O aviso desfez a abertura conquistada ao longo de anos de posicionamentos tomados pela jurisprudência e pela advocacy realizada pela sociedade civil, o que tornou o funcionamento da instituição ainda mais opaco.

Outro caso interessante que promete alcançar impactos expressivos para a condição das prisões da Índia foram as tentativas de que extraditassem Vijay Mallya, empresário e ex-político. O processo de extradição foi prejudicado por relatórios a respeito das condições deploráveis das prisões da Índia. A persistente campanha da mídia no caso, a pressão da oposição e a repercussão internacional parecem ter servido ao governo como ímpeto necessário para promover as recentes reformas nas prisões.

A próxima seção trata do papel da mídia em prejudicar a mudança.

## Reações a relatórios da mídia, reportagens e outras veiculações

Prisões são instituições fechadas, sobre as quais geralmente pouco se sabe sobre a vida em seu interior. Para a maioria das pessoas o entendimento sobre crime, punição e prisão vem por intermédio da mídia. A mídia exerce importante papel em moldar a opinião pública, e assim, as políticas. As pessoas geralmente consideram aqueles/as atrás das grades como “outros/as” ou “criminosos/as”, e pouco acreditam na reabilitação de presos/as. As reportagens sobre crime e prisão reafirmam essa percepção. Escândalos, ou favores em que pessoas no poder escaparam da rigidez da lei, fazem manchetes enquanto casos de violência ou injustiças contra pessoas presas geralmente passam de forma despercebida, alimentando uma percepção de que pessoas presas vivem uma vida de luxo na prisão após terem cometido crimes hediondos.

Para os casos em que o destaque dado pela mídia fora expressivo, como em casos de concessão de liberdade condicional, detalhes dos mais odiosos foram postos ao escrutínio. Quando por exemplo, a Sanjay Dutt, popular ator da Índia, foi concedido liberdade condicional após uma rápida sucessão dos trâmites, sérios questionamentos sobre as regras existentes foram feitos. Rapidamente, o discurso público alterou-se para como “criminosos” escapam pelo uso indevido de regras “liberais” de condicional, sem que se considerasse que, na maioria dos casos, a liberdade condicional é negada praticamente a todos as pessoas presas.

Outros exemplos também ilustram quando a atenção pública levou a falsas e arbitrarias detenções, as quais frequentemente terminam em tortura e confissões forçadas. No caso “Escola Internacional Ryan”<sup>16</sup> Assassinato de Pradyuman Thakur, na Ryan International School em Gurgaon, Setembro de 2017, para que a fúria pública fosse contida — a polícia prendeu um inocente, motorista de ônibus que pertencia a uma classe e casta mais baixa. Torturado, foi forçado a confessar o crime. Foi apenas então, quando as autoridades centrais de investigação assumiram o caso, que descobriram que a criança morta fora assassinada por um aluno veterano da escola, e que a pessoa presa pela polícia servira

apenas de bode expiatório para acalmar a indignação e a ira pública alimentada pela mídia.

Reportagens também têm desmascarado os males do sistema prisional, o que tem dado, por sua vez, ímpeto para a reforma prisional. Em 2013, um litígio de interesse público foi julgado pela Suprema Corte baseado em uma carta de um ex-Ministro de Tribunal, embasada em um artigo<sup>17</sup> Em março de 2013, ao dar confiabilidade a um artigo de Jornal em Dainik Bhaskar, sobre as severas condições das prisões, o ex-Ministro de Tribunal da Índia, R.C. Lahoti J, escreveu uma carta ao Ministro de Tribunal a respeito das preocupantes condições das prisões. de jornal que detalhava as péssimas condições das prisões. O caso teve impactos bastante expressivos sob os múltiplos desafios — pragas do sistema prisional da Índia: mortes sob custódia, mecanismos de revisão, omissão de corpos, superlotação nas prisões, entre outros. Uma das recentes diretivas estabelecidas pela corte no caso em questão levou à formação de um comitê para fiscalizar a implementação país afora das decisões tomadas pela corte nos últimos cinco anos.



Madhurima-Dhanuka

## Considerações finais

Gerenciar instituições da justiça criminal, especialmente instituições de custódia, envolve sérios desafios. A opacidade das instituições de custódia reduz a responsabilidade de quem as gerencia. Uma vez que o escrutínio público é limitado, a possibilidade de violações dentro dessas instituições é alta. Além disso, a impermeabilidade das paredes das prisões também significa que as aflições daqueles/as lá dentro permaneçam sem serem ouvidas. Isso faz da

política de estrutura de trabalho que governa seu funcionamento — extremamente crucial para reduzir as violências contra os direitos básicos de detentos.

Qualquer política de estrutura de trabalho governando prisões requer uma miríade de considerações. Apesar do fato de que — “a relação exata entre formação de políticas e opinião pública continua sendo matéria de especulação: se quem instrui as políticas é a opinião pública ou se são as políticas que instruem a opinião”<sup>18</sup>Jane Louise Wood, *Why public opinion of the criminal justice system is important*. Disponível em [https://www.researchgate.net/publication/285267322\\_Why\\_public\\_opinion\\_of\\_the\\_criminal\\_justice\\_system\\_is\\_important](https://www.researchgate.net/publication/285267322_Why_public_opinion_of_the_criminal_justice_system_is_important) — os desafios peculiares da vida na prisão não devem ficar sob o arbítrio de regulações enquadradas pela postura politizante ou manobradas por reações sem amadurecimento, provocadas por incidentes e pela indignação pública.

Em uma democracia, ao se estruturar políticas para aqueles/as que se encontram no fundo do extrato da estrutura de poder, é extremamente importante que políticas sejam desenvolvidas por meio de pesquisas baseadas em evidências, conduzidas por quem compreende o sistema. O processo na Índia, assim como discutido nas seções anteriores, tem sido bem diferente. Pesquisas de fundo e consultorias têm tido espaço limitado. Enquanto governos formaram comitês, e instituições de pesquisa avançaram na esfera da reforma prisional — reações sem amadurecimento acerca de incidentes individuais e ao populismo penal dominaram o espaço da reforma prisional na Índia.

O que existe não é a falta de voz, mas simplesmente silenciamento deliberado, ou, de preferência, o que não se quer ouvir. Para efetuar qualquer reforma nas prisões, é crucial garantir que as vozes das pessoas presas) atravesse os muros da prisão. Do desenvolvimento de políticas à emendas legislativas, condução de pesquisa, treinamento de funcionários em prisões e ampliação do acesso para a formação de opinião pública — a reforma do sistema penitenciário requer trabalho simultâneo. Enquanto o *establishment* e atores da sociedade civil tiveram ímpeto de juntos se engajarem à favor de questões mais benignas e menos controversas, por outro lado estiveram relutantes quanto a ceder qualquer controle aos pontos mais intrínsecos e funcionais relativos às prisões e às pessoas presas. Se a pauta não for violência, corrupção e assistência médica — a reforma prisional

em seu sentido mais verdadeiro — permanecerá elusiva.

---

## | Referências |

Constituição da Índia (1950).

Fran Buntman, Prison and Democracy: Lessons Learned and Not Learned, from 1989 to 2009, *International Journal of Politics, Culture, and Society*, (Sep., 2009), pp. 401-418.

Global Prison Trends 2017, Penal Reform International. Disponível em: <https://www.penalreform.org/resource/global-prison-trends-2017/>.

Jane Louise Wood, Why public opinion of the criminal justice system is important. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/285267322\\_Why\\_public\\_opinion\\_of\\_the\\_criminal\\_justice\\_system\\_is\\_important](https://www.researchgate.net/publication/285267322_Why_public_opinion_of_the_criminal_justice_system_is_important).

Ministry of Home Affairs, Government of India, Advisory dated 24th July 2015; Disponível em: <http://pib.nic.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=123735>.

Ministry of Women & Child Development, Government of India, 'Women in Detention and Access to Justice' <http://www.prsindia.org/report-summaries/women-detention-and-access-justice>.

Prison Reforms and Alternatives to Imprisonment, UNODC. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/prison-reform-and-alternatives-to-imprisonment.html>.

R Morgan, 'Privileging public attitudes to sentencing?' in J.V.Roberts and M.Hough, *Changing Attitudes to Punishment: Public opinion, crime and justice* (Willan Publishing), pp. 215-228.

The State of the Indian Judiciary: A report by DAKSH. Disponível em: [http://dakshindia.org/state-of-the-indian-judiciary/11\\_chapter\\_01.html#\\_idTextAnchor009](http://dakshindia.org/state-of-the-indian-judiciary/11_chapter_01.html#_idTextAnchor009).

World Prison Brief. Disponível em: [http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/pre-trial-detainees?field\\_region\\_taxonomy\\_tid=All](http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/pre-trial-detainees?field_region_taxonomy_tid=All).