

REDUCING MASS INCARCERATION: IMPLICATIONS OF THE IRON LAW OF PRISON POPULATIONS

Lucas do Monte Silva*

1 REFERÊNCIA DA OBRA EM ANÁLISE

CLEAR, Todd R.; AUSTIN, James. Reducing mass incarceration: Implications of the iron law of prison populations. *Harvard Law & Policy Review*, v. 3, n. 2, p. 307–324, 2009.

2 PERSPECTIVA TEÓRICA DA OBRA

Desde meados de 1970 até os tempos atuais, os Estados Unidos embarcaram em uma longa modificação de suas políticas criminais. Nesse espaço de tempo, os governos estaduais e federais triplicaram a porcentagem de criminosos apenados e duplicaram a duração de suas penas. Dessa forma, os índices de encarceramento dos Estados Unidos, hodiernamente, estão cinco mais maiores do que a taxa ordinária do século XX.

Com isso, como consequência, cresceram o número de estudos que possuem como destaque esse tema. A doutrina criminal americana discute, essencialmente, três pontos: *a)* a conexão entre a diminuição no número de crimes e o grande número de prisioneiros; *b)* as consequências não intencionais do aprisionamento; *c)* a proposição de estratégias para redução do encarceramento.

Clear e Austin concentram seus esforços neste último – redução da superpopulação de prisões. Ocorre que, segundo os autores, os legisladores incorrem em dois erros fundamentais. Primeiro, acreditam que a conexão entre os índices de encarceramento e o número de crimes é maior do que realmente é, isto é, superestimam essa ligação. Segundo, não levam em consideração a lei de ferro da população carcerária (“*the iron law of prison populations*”), qual seja, que o número total de pessoas presas é resultado de dois fatores: o número de pessoas que são colocadas na prisão e quanto tempo estas ficam neste local. Por isso, sem levar em consideração os referidos aspectos, os legisladores acabam, por fim, perdendo tempo

* Graduando em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. lucasdomonte1@gmail.com

em estudos de políticas criminais que acabam possuindo pouco efeito nos índices de encarceramento, visto que, no momento, o que efetivamente importa para os governos federais e estaduais é a diminuição da população carcerária, vez que os estabelecimentos prisionais mostraram-se financeiramente insustentáveis.

Nesse sentido, os autores buscam propor algumas mudanças de política criminal que, se implementadas, reduzirão a população carcerária americana pela metade e, por conseqüente, voltaria aos índices do início dos anos 1970, em que não havia o *frenesi* atual pela prisão.

Em que pese o presente artigo possuir como pano de fundo as peculiaridades do sistema criminal e penitenciário criminal americano, considerando a legislação específica de cada estado, cabe ressaltar que determinadas conclusões podem ser transpostas para o cenário brasileiro, com as devidas contextualizações.

3. PRINCIPAIS TESES DESENVOLVIDAS NA OBRA E REFLEXÕES CRÍTICAS

3.1 A conexão entre as taxas de criminalidade e os índices de encarceramento

É evidente que não se pode negar a referida conexão, vez que, afinal, para alguém ser preso é necessário a existência de um crime e, dessa forma, mesmo que o valor seja baixo, há um efeito na prevenção de futuros crimes. Dessa forma, quando a taxa de criminalidade cresce, espera-se que o índice de encarceramento também cresça, para que, assim, a taxa de criminalidade diminua como resultado. Há evidência empírica disto. Ocorre que esse impacto é surpreendente menor do que esperado por um observador comum deste evento. Demonstrando isso, Clear e Austin evidenciam que a taxa de criminalidade hodierna nos Estados Unidos é basicamente a mesma do início de 1970, mas o índice de encarceramento é seis vezes maior.

A partir desses dados, emergiu certo consenso entre os criminólogos que o impacto do encarceramento e da taxa de criminalidade quanto comparado com outros fatores.

Segundo os autores, isso ocorre por dois motivos, que impedem um maior impacto entre as referidas taxas. Primeiro, quando uma pessoa está presa, outra, frequentemente, irá substituí-la, mantendo a taxa de criminalidade. Isso é comum no crime de tráfico de drogas. Segundo, quando os membros mais velhos das quadrilhas são presos, esta busca novos membros, mais velhos e menos experientes para estas atividades, podendo até mesmo

aumentar a criminalidade, visto que os criminosos com menos experiência possuem uma maior possibilidade de serem flagrados.

Mas, então, o que acontece se crescesse o número de presos liberados e reintegrados a sociedade? A população carcerária diminuiria e aumentaria o número de pessoas que seriam reintegradas a sociedade, criando um risco do aumento da taxa de criminalidade. Esse risco, à primeira vista, pode parecer algo contraditório, tendo em vista que estaria liberando os presos para que estes voltassem a reincidir. Ocorre que, segundo os autores, segundo estudos recentes, o tempo da pena cumprida não se associa com o risco de reincidência. Assim, encaminhar criminosos para prisões para cumprir penas menores não faz com que estes tenham maior probabilidade de reincidir depois da liberação. Em outras palavras: depois de certo limite (os autores afirmam 1 ano), não há diferença do tempo de pena cumprida para o risco de reincidência, isto é, no que tange o risco de reincidência, não importa se o preso cumpriu 15 anos ou 5, o risco é o mesmo.

Além disso, com a diminuição da população carcerária, o número de pessoas disponíveis para liberação também diminuiria. Assim, o risco, anteriormente citado, tenderia a diminuir, considerando o menor número de pessoas que voltariam a sociedade e poderiam voltar a cometer crimes (*reentry cohort*).

Em suma, os autores constataam que a taxa de encarceramento e a taxa de criminalidade são relacionadas, mas não de formas sólida, como muitos acreditam. Nesse sentido, por exemplo, possuir uma alta população carcerária não equivale a uma diminuição no número de crimes cometidos, conforme pode ser observado pelo cenário atual das prisões americanas.

3.2 A Lei de Ferro da População Prisional

Segundo a Lei de Ferro de População Prisional (*The Iron Law of Prison Populations*), o tamanho de uma população carcerária é determinada por dois fatores: quantas pessoas vão para a prisão e quanto tempo estas ficam nesse local. Caso um dos fatores seja modificado, a população prisional também irá ser modificada. Assim, os autores concluem que é impossível modificar o grande número da população carcerária sem que seja modificada algum fator da supramencionada Lei de Ferro.

No caso dos Estados Unidos, o período de 1970 e 2000, sob a ótica da referida Lei, pode ser dividido em três períodos: *a)* na década de 70, a população carcerária cresceu porque

a taxa de criminalidade cresceu, resultando em um maior número de pessoas encaminhadas para prisão; *b*) em 1980, algumas políticas de condenações restringiram o uso do sursis (“*probation*”), causando um crescimento exponencial no número de apenados presos, os quais, antes dessas medidas estariam respondendo a pena em liberdade; *c*) no início dos anos 90, houve mudança de legislação, aumentando as penas dos crimes graves, dessa forma aumentando o número de presos, mesmo quando o número de reclusos se estabilizou.

O ponto principal dessa discussão é que o tamanho da população carcerária é uma matéria de política criminal, e nos últimos anos, os Estados Unidos utilizou-se de políticas que são projetadas para o crescimento das prisões, e não para a diminuição destas.

3.3 A falha do debate atual sobre a superpopulação carcerária

Os legisladores americanos acreditam que conseguem reduzir a população carcerária sem tocar nos fatores da Lei de Ferro: a quantidade de pessoas presas e o tempo que estas passam na prisão. Com efeito, Clear e Austin trazem à tona uma compilação de reformas criminais elaboradas por dezessete Estados que possuem como objetivo a redução carcerária:

TABELA 1: ESTRATÉGIAS DE REDUÇÃO DA SUPERPOPULAÇÃO CARCERÁRIA DE 17 ESTADOS

Arizona	Estabeleceu sistema de incentivo de diminuição de crimes e de revogações de liberdade condicional.
Arkansas	Declarou a maconha (<i>marijuana</i>) como lei de menor prioridade para aplicação (Fayetteville).
Colorado	Alterou o Código Penal para permitir que alguns jovens acusados de assassinato possam ter seus casos julgados na Vara da Infância e da Juventude (Youthful Offender System).
Connecticut	Autorizou pesquisas sobre o impacto racial e étnico, a serem preparados de acordo com as disposições em matéria de justiça criminal desse Estado.
Hawaii	Declarou a maconha (<i>marijuana</i>) como lei de menor prioridade para aplicação (Hawaii County).
Illinois	Criou uma Comissão para o Estudo da Desigualdade do Impacto Justiça na sociedade.
Iowa	Autorizou pesquisas sobre o impacto racial e étnico, a serem preparados de acordo com as disposições em matéria de justiça criminal desse Estado.
Kentucky	Emendou políticas de libertação condicional e expandiu a possibilidade de prisão domiciliar para pessoas condenadas por certos delitos; Criou uma comissão para estudar o Código Penal de Kentucky e fazer recomendações para reformá-lo;

	Removeu certos requisitos que anteriormente eram necessários para que ex-apenados tivessem seus direitos de voto restaurado após a conclusão da sentença.
Louisiana	Ampliou os pedidos de arquivamentos de inquérito judicial as acusações que tinham como réu pessoas que tenham cumprido programas contras as drogas.
Massachusetts	Declarou a maconha (<i>marijuana</i>) como lei de menor prioridade para aplicação
Mississippi	Alterou políticas de libertação condicional; Expandiu a elegibilidade para a liberação compassiva.
New Jersey	Expandiu as condições de admissibilidade para as Cortes especiais para os crimes relativos a drogas (<i>drug court</i>); Permitiu a rescisão antecipada de supervisão do <i>sursis</i> (<i>probation</i>) para as pessoas que fazem progresso exemplar.
Pennsylvania	Criou incentivos para a redução da pena e do risco de reincidência, de forma a fornecer para a liberação acelerada para os indivíduos elegíveis após a conclusão de determinados programas.
South Carolina	Estabeleceu a Comissão de Reformas de Penas da Carolina do Sul.
Utah	Criou fundos estaduais para a oferta de educação de nível superior para as pessoas na prisão.
Vermont	Expandiu programas contra o abuso de substâncias para as pessoas na prisão e para aquelas sob a supervisão da comunidade; Permitiu que as Cortes reduzissem a duração da liberdade condicional para as pessoas que estão fazendo progresso sob supervisão.
Wisconsin	Estabeleceu uma estratégia coordenada para a recolha e análise de dados da Justiça Criminal para fins de identificação das desigualdades raciais injustificadas e criou a Comissão da Fiscalização das Desigualdades Raciais.

FONTE: (CLEAR; AUSTIN, 2009, P. 314).
Traduzido e adaptado pelo autor.

A partir da leitura da Tabela 1, observa-se como pouca dessas reformas tocam nos pontos da lei de ferro, limitando-se a atingir ponto secundários, sem discutir sobre o ponto principal dessa problemática – os fatores da Lei de Ferro.

3.4 As sugestões de mudança para redução da população carcerária

Para os autores, existem duas principais formas de reduzir o número de pessoas que entram prisão: *a*) eliminar a pena obrigatória (*mandatory sentencing*); e, *b*) eliminar as revogações técnicas de liberdade condicional.

Quanto ao primeiro ponto, ocorre que a principal razão para o crescimento dos índices

de encarceramento nos Estados Unidos na década de 1980 jaz na redução do uso da liberdade condicional para as pessoas sentenciadas por crimes graves, especialmente crimes relacionados a drogas. Antes de entrada em vigor das leis que começaram a obrigar as penas de reclusão em vez de liberdade condicional, os infratores por crimes atinentes a drogas faziam parte de uma pequena fração da população carcerária dos Estados Unidos, cerca de seis por cento dessa população; eles, agora, são cerca de vinte por cento.

Dessa forma, com a eliminação de pena obrigatória, em todos os crimes, não apenas os crimes de drogas, ter-se-á um impacto substancial sobre o tamanho da população carcerária, sobretudo, considerando que muitos crimes não são graves suficientes para justificar a perda da liberdade. Assim, mostrando-se oportuno abrir azo para que o juiz imponha sanções alternativas para estes casos.

Quanto ao segundo ponto, os autores, primeiramente, buscam conceituar o que é uma revogação técnica, que é quando uma pessoa que está sob a supervisão da comunidade não cumpre os requisitos estabelecidos pela liberdade condicional, esse privilégio pode ser revogado, e a pessoa pode ser enviada de volta para a prisão, mesmo que nenhum novo crime seja alegado. Trata-se de "revogação técnica" de liberdade condicional, e pelo menos um terço das internações prisionais ocorrem por esta via.

A maioria dos criminólogos reconhecem que este ciclo de violações menores, por meros formalismos e tecnicismos, para o sistema prisional, é caro e contraproducente. Eles propõem o desenvolvimento de uma série de sanções que substituem voltar para a prisão e ainda reforçar a importância de se cumprir os requisitos de supervisão e evitar infrações.

Os autores aduzem que se as revogações técnicas fossem eliminadas e estratégias fossem em prática, a taxa de liberdade condicional que retornam para a prisão será cortada substancialmente, até mesmo, cerca de dois terços.

Além disso, não se pode olvidar que nos últimos 30 anos, no cenário americano, o tempo médio servido por pessoas que vão para a prisão quase dobrou, e a quantidade de tempo que os criminosos ficam sob supervisão (*parole*) tem também aumentado. Considerando que diminuir o comprimento da pena um prisioneiro não conduz a uma maior probabilidade de reincidência, conforme visto alhures, bem como tendo em vista que quase todo mundo que vai para prisão, eventualmente, sai; pode-se, afirmar, que é possível reduzir comprimentos de penas substancialmente, sem afetar os índices de criminalidade ou taxas de "reentrada" na prisão. Colocar um limite para o cumprimento de penas e fazendo uma

liberação, quando possível, mais rápida para as pessoas acima de cinquenta anos, ajudaria a reduzir o encarceramento com pouco efeito sobre a segurança pública.¹

Em suma, para os autores, deve-se modificar os três grandes (*the big three*): *a*) duração da pena, *b*) sanções obrigatórias nos crimes relativos a drogas e *c*) revogações técnicas. Estas reformas irão cortar a taxa de encarceramento por cerca de metade, além de reduzir as populações prisionais estaduais e federais por mais de 400.000 detentos.

Ademais, sugerem duas reformas adicionais que podem ser promulgadas como complementos² aos “três grandes” descrito anteriormente, aumentando assim a capacidade das penas alternativas para absorver o aumento da demanda eles vão enfrentar quando as sugestões principais acima forem postas em prática. As sugestões complementares são: *d*) reduzir a duração da supervisão para pessoas colocadas em liberdade condicional e sob *sursis*; *e*) fazer um maior uso de multas, restituição e serviço comunitário em vez de liberdade condicional e *sursis*.

3.5 Considerações finais sobre a superpopulação carcerária

O sistema de justiça criminal é autógeno, alimentando-se de si mesmo (*feeds upon itself*). Exemplo disso é o crescimento de policiamento em áreas mais pobres e conflituosas, aumentando a possibilidade da detecção de violações a lei e, conseqüentemente, a sujeição dessas pessoas à justiça criminal. Nessas vizinhanças, há um grande número de jovens na criminalidade. As pessoas que foram presas, quando jovens, são sentenciadas como reincidentes e as pessoas que vão para prisão, possuem uma maior possibilidade de reincidir. Com isso, com o aumento do crime, a pressão social e política por maior policiamento cresce e a pressão por penas maiores também aumentam. Assim, esse ciclo reinicia.

Não há dúvida que existe efetivamente necessidade de melhores políticas de reabilitação, melhorias na reintegração social do apenado e alternativas atrativas quanto comparadas a prisão. No entanto, por enquanto, essas ideias não curam o mal que já existe – superpopulação carcerária. Por isso, os autores afirmam que para haja uma efetiva diminuição na população prisional dos Estados Unidos é necessário promover duas políticas de mudanças: diminuir o número de pessoas que vão para prisão e diminuir o tempo que estes passam neste local. Apenas atingindo esses dois fatores é que será possível atingir e controlar

¹ Inclusive essas medidas já são aplicadas satisfatoriamente no Brasil.

² Eles são complementares no sentido de que não estão diretamente relacionados com os fatores da Lei de Ferro, isto é, não alteram os índices de encarceramento ou o tempo de permanência na prisão.

a superpopulação carcerária.

4. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

CLEAR, Todd R.; AUSTIN, James. Reducing mass incarceration: Implications of the iron law of prison populations. **Harvard Law & Policy Review**, v. 3, n. 2, p. 307–324, 2009.