

ENTREVISTA



Libertas – Revista Brasileira de Estudos em Políticas Penais realizou, no primeiro semestre de 2025, entrevista com o Professor Raymund E. Narag, professor associado do Departamento de Criminologia e Justiça Criminal da Southern Illinois University (EUA) e um dos mais reconhecidos especialistas internacionais em justiça criminal e administração prisional das Filipinas. Sua trajetória singular — da prisão à docência universitária — tornou-se referência para a reforma institucional das instituições prisionais.

Aos 20 anos, enquanto concluía o curso de Ciência Política na Universidade das Filipinas, Narag foi preso junto a outros colegas de fraternidade, acusado de envolvimento na morte de um estudante rival. Apesar de inocente, passou sete anos em prisão preventiva na superlotada Cadeia Municipal de Quezon City, nas Filipinas, convivendo com alguns dos mais perigosos criminosos do país. Absolvido após longo processo, Narag transformou sua experiência de encarceramento em missão acadêmica e social: compreender as falhas do sistema de justiça criminal filipino e propor soluções práticas para reformá-lo.

Durante sua detenção, exerceu papel de liderança entre os presos, promovendo iniciativas de reconciliação e educação. Acompanhado pela religiosa Auxilium Sayle, encontrou propósito espiritual e social no serviço aos demais internos. Após ser libertado, mudou-se para os Estados Unidos, onde obteve o título de Master of Arts (2007) e de PhD (2013) em Justiça Criminal pela Michigan State University.

Na carreira acadêmica, Narag ministra disciplinas em criminologia e administração pública, tendo orientado pesquisas de mestrado e doutorado de estudantes dos Estados Unidos, Japão e Filipinas. É membro da American Society of Criminology e do Comitê Diretor da Asian Criminology Society, além de atuar como consultor do Supremo Tribunal das Filipinas, do Departamento de Justiça, do Banco Asiático de Desenvolvimento e do Departamento de Administração Prisional.

Entre suas contribuições mais relevantes estão a criação de um sistema digital de agendamento de audiências judiciais — que reduz adiamentos e acelera julgamentos — e a fundação da Preso Foundation Inc., responsável pelo Community Bail Bond Program, iniciativa comunitária de fiança solidária voltada à libertação de pessoas presas por delitos de baixo risco.

Seu trabalho combina rigor empírico, inovação tecnológica e compromisso humanitário, destacando-se pela defesa de um sistema de justiça mais célere, transparente e digno. Narag recebeu diversos prêmios, incluindo o título de Outstanding Citizen of Quezon City (2005), o Dr. Martin Luther King Student Leader Award (Michigan State University, 2005), o Dangal ng Lahing Cagayano (2019) e o Living Hero Award (J. Amado Araneta Foundation, 2020).

Hoje, o professor Raymund Narag segue atuando na docência e na pesquisa aplicada, dedicando-se à formação de profissionais compro-

metidos com a transformação ética e institucional dos sistemas penais, nas Filipinas e no mundo. A entrevista foi realizada e traduzida por Rafael Barreto Souza¹, a pedido da Libertas.

ENTREVISTA COM DR. RAYMUND NARAG

1. LIBERTAS: EM SUA VISÃO, QUAIS SÃO AS DIFERENÇAS ENTRE “POLÍTICAS PENAIS” E “POLÍTICAS PRISIONAIS”, E POR QUE É IMPORTANTE CONSIDERAR O CONTEXTO MAIS AMPLO AO ABORDAR QUESTÕES NO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL?

R.N.: Na minha visão, a principal diferença entre políticas penais e políticas prisionais está no escopo e no foco. As políticas penais são mais amplas, abrangendo todo o sistema de justiça criminal, enquanto as políticas prisionais são mais específicas, lidando com a administração e gestão das unidades prisionais.

As políticas penais moldam a filosofia da punição e o arcabouço geral do sistema de justiça criminal. Elas ditam como as leis são aplicadas, como a justiça é administrada e como as penas são executadas. Por exemplo, as políticas penais influenciam o processo de entrada, que diz respeito ao grau de rigor com que a polícia e a promotoria aplicam as leis; o processo de trâmite, que determina a eficiência do processamento judicial dos casos; e o processo de saída, que regula como os indivíduos são liberados do sistema, seja por liberdade condicional, indulto ou outros mecanismos. Também abrangem alternativas à prisão, como programas de desvio (diversion) e programas alternativos de resolução de conflitos, como a justiça restaurativa e probation (uma espécie de liberdade condicional). Uma política penal bem desenhada garante que o sistema opere dentro da sua capacidade, evitando congestionamento de processos nos tribunais e superlotação nas prisões.

Por outro lado, as políticas prisionais se concentram nas operações internas, na segurança e na reabilitação das pessoas privadas de liberdade. Elas definem como os presos são classificados de acordo com seus riscos e necessidades, determinando o nível de supervisão exigido. Essas políticas também estabelecem os programas de reabilitação voltados à redução de riscos criminogênicos, garantindo acesso a educação, capacita-

¹ Mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará e em Development Studies pelo Institut de Hautes Études Internationales e du Développement pelo IHEID/ Genebra. E-mail: rbarretosouza1@gmail.com

ção profissional e apoio psicológico para promover a reintegração social. Além disso, políticas prisionais regulam o acompanhamento de casos e a documentação da conduta institucional, influenciando a elegibilidade para liberdade condicional e outros mecanismos de soltura antecipada. Para além da reabilitação, boas políticas prisionais garantem a administração adequada das unidades, incluindo alimentação, cuidados médicos e outras necessidades básicas. Também tratam de questões de segurança, como o combate ao contrabando, à violência de gangues e à radicalização no sistema prisional. Ainda, incluem mecanismos para assegurar o profissionalismo e a conduta ética dos agentes penitenciários, reduzindo a corrupção e o abuso de poder.

É crucial reconhecer a interdependência entre políticas penais e prisionais. Uma política penal excessivamente punitiva — que privilegia o encarceramento em massa e sentenças longas — pode gerar prisões superlotadas, violentas e mal administradas. Por outro lado, políticas prisionais ineficazes — como gestão precária, ausência de programas de reabilitação e corrupção — minam a confiança pública, alimentando pressões por políticas penais ainda mais duras e criando um ciclo vicioso de punição e fracasso institucional.

Portanto, enfrentar os problemas do sistema de justiça criminal exige uma abordagem holística, que equilibre segurança pública e reabilitação. As políticas penais não devem sobrecarregar o sistema prisional, e as políticas prisionais devem contribuir efetivamente para a reintegração das pessoas privadas de liberdade. Sem esse equilíbrio, o sistema de justiça corre o risco de perpetuar ineficiências, violações de direitos humanos e danos sociais.

2. LIBERTAS: COM BASE EM SUAS EXPERIÊNCIAS E PESQUISAS, COMO AS POLÍTICAS PENAIS NAS FILIPINAS SE COMPARAM ÀS DOS ESTADOS UNIDOS?

R.N.: Essa é uma pergunta interessante. Ambos os países têm contextos históricos e estruturais distintos, mas compartilham uma realidade comum: apesar de abordagens retóricas diferentes, os dois sistemas evoluíram para modelos majoritariamente punitivos. O contraste entre seus objetivos declarados e suas práticas revela a complexa interação entre política, cultura e capacidade institucional na conformação dos sistemas de justiça criminal.

Nas Filipinas, a política penal é frequentemente enquadrada pelos ideais de reabilitação e reintegração. Oficialmente, o Bureau of Cor-

rections (BuCor) e o Bureau of Jail Management and Penology (BJMP) destacam a reintegração de pessoas privadas de liberdade como indivíduos produtivos. Essa ênfase foi simbolizada em 1987, quando o antigo Bureau of Prisons foi rebatizado como Bureau of Corrections, indicando uma mudança de uma abordagem puramente punitiva para uma visão mais corretiva. No papel, as políticas refletem um forte compromisso com um sistema de justiça reabilitador.

No entanto, a realidade é bem diferente. Apesar dos dispositivos legais e constitucionais, as políticas penais nas Filipinas continuam altamente punitivas, devido a fatores estruturais, organizacionais e culturais. A falta de recursos é um dos problemas mais gritantes. As prisões e cadeias estão superlotadas, com déficit de pessoal e recursos insuficientes. Muitas operam à beira do colapso, lutando para fornecer necessidades básicas como alimentação, cuidados médicos e saneamento. Para lidar com essas limitações, os gestores prisionais desenvolveram sistemas de governança compartilhada, onde líderes entre os presos assumem papéis ativos na custódia, reabilitação e administração.

À primeira vista, esse arranjo parece uma solução pragmática para um sistema sem recursos. Mas, na prática, fomenta corrupção, favoritismo e violência. Alguns se beneficiam ao participar de programas ou atividades administrativas, preservando traços protetores de suas vidas anteriores. Outros exploram o sistema, introduzindo contrabando, vendendo drogas e estabelecendo redes criminosas dentro das prisões. Com o tempo, isso cria um ambiente perigoso, com o fortalecimento de gangues, escalada da violência e presos que saem mais endurecidos ou profundamente vitimizados.

A desconfiança pública no sistema prisional alimenta o populismo penal, em que políticos e cidadãos demandam penas mais duras e condições mais restritivas. Em vez de abordar as causas da má gestão, a resposta costuma ser construir mais presídios de segurança máxima, impor regras mais rígidas e cortar direitos dos presos. Essa mentalidade punitiva abriu espaço para demagogos que defendem até execuções extrajudiciais, como visto no período que denominas “guerra às drogas”. O que começou como um sistema que prometia reabilitação tornou-se, na prática, esmagadoramente punitivo.

Nos Estados Unidos, o percurso das políticas penais foi diferente, mas com resultados similares. Entre o início do século XX e os anos 1970, o sistema se inclinava para a reabilitação, com foco em educação, capacitação profissional e reintegração. Contudo, entre os anos 70 e 90,

com o aumento das taxas de criminalidade, cresceu a demanda pública por punições mais duras. O governo respondeu com leis de sentenças obrigatórias, como “three strikes” e políticas de “truth in sentencing”. Estas medidas eliminaram discricionariedade judicial e impuseram penalidades severas, frequentemente resultando em penas perpétuas para reincidentes. Em muitos estados, extinguiu-se a liberdade condicional, impossibilitando a soltura antecipada, independentemente do progresso do indivíduo.

A guerra às drogas levou a penas desproporcionais, especialmente para delitos não violentos. Isso afetou de maneira desproporcional os negros, que receberam sentenças mais duras que brancos por crimes semelhantes. A população carcerária explodiu, criando o chamado “boom prisional”. Mesmo com a queda da criminalidade desde 1993, o medo persiste, dificultando mudanças significativas. Muitas leis punitivas continuam vigentes, e os EUA seguem com uma das maiores taxas de encarceramento do mundo.

Nos últimos anos, alguns estados vêm adotando práticas baseadas em evidências, diferenciando pessoas de alto e baixo risco. As de alto risco continuam sujeitas à prisão prolongada, enquanto aquelas de baixo risco são ofertadas programas de reabilitação, de desvio (diversion) e penas alternativas. Essa mudança é lenta e desigual, mas representa uma transição em direção a um modelo menos punitivo.

Apesar das diferenças retóricas, Filipinas e EUA compartilham uma prática punitiva. As Filipinas promovem oficialmente a reabilitação, mas operam de forma que agrava a criminalidade e a violência no sistema. Os EUA, por outro lado, sempre foram mais explícitos em sua punição, embora estejam começando a abrir espaço para uma reabilitação seletiva. Ambos os países enfrentam superlotação, corrupção e efeitos não intencionais de suas políticas penais. Nas Filipinas, o populismo penal e a fragilidade institucional dificultam reformas. Nos EUA, disparidades raciais e resistência política tornam as mudanças lentas.

Para que reformas ocorram, é preciso equilibrar segurança pública e reabilitação. É essencial enfrentar as causas do crime, adequar as políticas penais à capacidade do sistema e priorizar reformas baseadas em evidências. Sem isso, ambos países continuarão presos a ciclos de encarceramento, reincidência e fracasso institucional—confirmando que políticas punitivas raramente resultam em redução duradoura do crime.

3. LIBERTAS: COMO SEUS SETE ANOS EM DETENÇÃO MOLDARAM SUA COMPREENSÃO SOBRE OS PROBLEMAS SISTÊMICOS DAS POLÍTICAS PENAIS?

R.N.: Mesmo antes de ser preso, eu sonhava em ser advogado. Era idealista — um ativista jovem com vontade de mudar o mundo para melhor. Mas fui acusado de um crime que não cometi e passei sete anos encarcerado aguardando julgamento. Em vez de sucumbir ao rancor, escolhi usar esse tempo de maneira produtiva. Dei aulas no programa de alfabetização para outros presos, fui voluntário no setor de documentação e, eventualmente, tornei-me um líder entre os detentos.

Durante esses anos, obtive uma compreensão profunda sobre a realidade do sistema penal. Entendi por que muitas pessoas cometem crimes, o que motiva a entrada em gangues, por que os julgamentos demoram tanto e como funciona a gestão carcerária. Notei um padrão preocupante: todo final de ano, o número de presos aumentava significativamente porque muitos furtos em lojas resultavam em prisões imediatas e agressivas. Também percebi que o adiamento constante das audiências frequentemente se devia à demora na nomeação de juízes.

Vi também por que tantas pessoas egressas acabam retornando à prisão. A falta de oportunidades de trabalho e a ausência de moradia estável as empurram de volta ao crime.

Apreendi que há uma forte interconexão entre as prisões — quando ocorre um motim em uma unidade, suas consequências repercutem em outras. Isso se deve, em grande parte, às lealdades entre membros de gangues, que retalias quando membros em outros estabelecimentos são afetados. Além disso, o acúmulo de casos judiciais agrava a superlotação, intensificando os riscos de segurança.

Essas experiências abriram meus olhos para as falhas estruturais do sistema de justiça e fortaleceram minha determinação em lutar por reformas significativas.

4. LIBERTAS: VOCÊ DESENVOLVEU VÁRIAS INICIATIVAS RELACIONADAS À PREVENÇÃO DO ENCARCERAMENTO, ESPECIALMENTE NO QUE DIZ RESPEITO À FIANÇA. PODE EXPLICAR SEU TRABALHO NESTA ÁREA E OS APRENDIZADOS EM RELAÇÃO AOS DESAFIOS DA REFORMA?

R.N.: Sim. Eu criei o programa Community Bail Bond (CBB) em parceria com a Preso Foundation. A iniciativa foca na identificação de pessoas de baixo risco, primárias, que estão presas por crimes afiançáveis, mas que

não têm condições financeiras de pagar a fiança. Coletamos informações da pessoa acusada, de seus familiares e membros da comunidade para avaliar sua elegibilidade para o programa. Uma avaliação de risco nos ajuda a definir o nível de apoio e supervisão necessário de cada participante.

Uma vez aprovado, iniciamos o processo de soltura sob fiança, que inclui a coleta de vários documentos exigidos pelo tribunal — um processo que pode levar de uma semana a um mês. Após a soltura, acompanhamos os participantes regularmente: mensalmente, no caso de baixo risco; semanalmente, para os de maior risco, por meio de visitas domiciliares ou ligações. Também ajudamos com lembretes de audiências e transporte, se necessário. Para quem precisa de mais apoio, oferecemos auxílio com moradia e emprego. Trabalhamos com famílias acolhedoras por até seis meses e com ONGs que oferecem empréstimos para que criem seus próprios negócios. O programa acompanha os participantes até o fim do processo judicial e, ao final, o valor da fiança é devolvido ao programa, permitindo ajudar outras pessoas. Também estendemos nosso apoio por até seis meses mesmo após a conclusão do caso.

Um dos principais desafios é a burocracia judicial, tanto na soltura quanto na devolução da fiança. Os tribunais exigem documentos excessivos — desenhos gráficos representando o endereço residencial (já que o sistema de endereços nas Filipinas se baseia fortemente em pontos de referência), certidão de nascimento e diversos documentos de identidade. Além do valor da fiança, há taxas administrativas escondidas. A devolução do dinheiro também costuma se dar de forma atrasada por parte dos tribunais. Com esse trabalho, aprendemos que investir em pessoas de baixo risco e garantir sua liberação antecipada beneficia tanto o Estado quanto os detentos. Evita que sejam expostos a ambientes nocivos e reduz custos estatais com alimentação e abrigo.

Também entendemos que juízes, promotores e advogados têm um poder discricionário na tomada de decisão. Um juiz pode negar fiança, um promotor pode pedir valores excessivos, e advogados podem simplesmente não apresentar o pedido. Dependendo dos valores e da formação desses atores, a liberdade pode ser facilitada ou impedida.

5. LIBERTAS: SUA PESQUISA SOBRE PROBATION OU LIBERDADE CONDICIONAL E LIBERDADE PROVISÓRIA NAS FILIPINAS EXPLORA O USO DE FERRAMENTAS DE AVALIAÇÃO. O QUE VOCÊ APRENDEU SOBRE O ACOMPANHAMENTO PÓS-ENCARCERAMENTO?

R.N.: Nos últimos dois anos, implementamos a Classification and Risk Assessment Tool (CARAT) na Parole and Probation Administration (PPA), e isso trouxe lições importantes. A principal delas é a substituição de uma abordagem única por um sistema mais eficiente e direcionado.

Antes do CARAT, todos os beneficiários eram tratados igualmente, independentemente do risco. Agora, os servidores conseguem avaliar as necessidades individuais, direcionando recursos para quem mais precisa. Isso otimizou o tempo dos servidores, que podem priorizar casos de alto risco e reduzir a supervisão de baixo risco.

A frequência e intensidade do monitoramento também melhoraram. Antes, todos eram acompanhados mensalmente. Hoje, os de baixo risco são vistos a cada dois meses; os de médio risco, uma vez por mês; e os de alto risco, duas vezes por mês. Como os de alto risco representam menos de 10% dos casos — e os de baixo risco mais de 60% — isso reduziu significativamente a carga de trabalho e melhorou a efetividade do órgão.

Além disso, o CARAT facilitou intervenções mais eficazes. Os servidores podem acompanhar o progresso e recomendar a finalização antecipada da supervisão nos casos de bom comportamento. Isso ajuda na reintegração social e na otimização de recursos públicos.

Programas como HULAGPOS (tratamento para drogas), ICARE (terapia cognitivo-comportamental) e assistência para emprego e renda também se mostraram fundamentais para melhorar os resultados dos participantes.

6. LIBERTAS: O JUDICIÁRIO TEM PAPEL CENTRAL NAS POLÍTICAS PENAIS. COM BASE EM SUA PESQUISA, QUAIS SÃO OS PRINCIPAIS GARGALOS PARA GARANTIR JUSTIÇA CRIMINAL EQUITATIVA?

R.N.: O Judiciário filipino tem um papel crucial — desde a detenção pré-julgamento até decisões de sentença e probation (liberdade condicional). No entanto, vários fatores constitucionais, legais, estruturais, organizacionais e culturais servem como gargalos que dificultam a eficiência e a efetividade do sistema judicial. Este problemas levam a atrasos na resolução de processos, detenção prolongada e acesso restrito a alternativas penais, o que afeta a sentido de justiça no sistema.

No plano constitucional, o direito à fiança tem exceções em crimes com pena capital nos quais houver fortes indícios de culpabilidade. Isso levou juízes a criarem uma “categoria” de crimes inafiançáveis, incentivando promotores a acusar suspeitos de forma excessiva, com crimes mais sérios, para mantê-los presos. Isso obriga os tribunais a realizar longas audiências de fiança, atrasando ainda mais os processos.

As leis também restringem a atuação dos juízes. A Lei de Liberdade Condicional (probation), por exemplo, limita a elegibilidade a esta medida a réus primários com pena inferior a seis anos. A Lei de Soltura por Comparcimento Periódico (release on recognizance) impõe exigências quase impossíveis de se atingir. A Lei de Prestação de Serviço Comunitário (community service) só se aplica a penas inferiores a seis meses. Isso impede o uso mais amplo de alternativas à prisão.

Além disso, há um déficit estrutural no judiciário. Cerca de 20% dos cargos de juiz estão vagos, e faltam promotores e defensores públicos. Mesmo quando há juízes lotados, a ausência de outros atores leva ao adiamento das audiências. Há escassez de pessoal de apoio, infraestrutura precária e falta de recursos tecnológicos, como computadores e internet rápida.

No plano organizacional, alguns juízes não têm habilidades para gestão dos processos e marcam audiências em excesso, forçando adiamentos. A falta de coordenação entre juízes, promotores e advogados agrava os atrasos. A comunicação precária com as prisões também impede a liberação oportuna dos presos.

Fatores culturais também contribuem para a morosidade do processo judicial. Alguns advogados deliberadamente prolongam os casos para aumentar seus honorários, pois cobram dos clientes por cada audiência. Essa prática cria incentivos financeiros para postergar os procedimentos, agravando o acúmulo de processos e estendendo o período de prisão provisória dos acusados. Além disso, atrasos costumam ser tolerados dentro do próprio sistema judiciário, normalizando as ineficiências e contribuindo para a congestionamento dos tribunais de forma sistêmica.

Como o Judiciário define quem entra, quanto tempo permanece e como sai do sistema penal, ele precisa adotar medidas urgentes. Isso inclui: uso de alternativas à prisão preventiva, celeridade processual, ocupação das vagas de juízes, melhor coordenação entre atores e ampliação do uso da liberdade condicional e de programas de supervisão. Revisões periódicas dos casos também ajudariam a evitar prisões desnecessárias.

7. LIBERTAS: COMO AS POLÍTICAS PENAIS PODEM SER SENSÍVEIS ÀS QUESTÕES CULTURAIS E PROMOVER RESULTADOS MAIS EQUITATIVOS?

R.N.: As políticas penais devem levar em conta fatores culturais, pois eles influenciam profundamente o funcionamento das instituições e a receptividade às reformas. A cultura molda práticas cotidianas de gestão, sistemas de classificação e a eficácia das intervenções.

Nas Filipinas, a cultura prisional varia até entre unidades da mesma cidade. Uma prisão na cidade de Manila é diferente duma em Quezon City em termos de espaço, perfil dos agentes e apoio governamental. Essas diferenças geram dinâmicas próprias e estruturas informais dentro das prisões.

As melhores práticas de gestão carcerária no Norte Global enfatizam o uso de avaliações de risco, a oferta de programas que abordam necessidades criminogênicas e a segregação de internos conforme seus níveis de risco. No entanto, o sistema penal filipino opera sob uma lógica diferente. Em vez de classificar as pessoas privadas de liberdade pelo risco de reincidência, elas são agrupadas segundo estruturas informais de convivência que se desenvolvem dentro das unidades. Essas classificações incluem pertencer a uma gangue, ocupar um cargo de liderança (*nanunungkulan*) ou contar com apoio financeiro externo. Embora tais mecanismos ajudem a manter a ordem e facilitem a gestão cotidiana, têm efeitos negativos de longo prazo. Geram desigualdade no tratamento, favorecem corrupção e abuso e podem até estimular a violência dentro das instalações.

Uma abordagem mais equitativa seria integrar boas práticas internacionais com as realidades locais. Um exemplo seria usar ferramentas de avaliação de risco para selecionar líderes internos, em vez de depender de estruturas informais de poder. Isso pode promover estabilidade e reduzir abusos.

8. LIBERTAS: COMO SUA TRAJETÓRIA DA PRISÃO À ACADEMIA INFLUENCIOU SUA VISÃO SOBRE REFORMA PENAL?

R.N.: Minha jornada da detenção à universidade moldou profundamente minha visão sobre reforma penal. Tendo tido experiência pessoal com os abusos policiais, acusações falsas, detenção prolongada e superlotação, desenvolvi uma consciência íntima das falhas sistêmicas. Isso me impulsionou a investigar as causas dessas falhas e buscar soluções para que outros não passem pela mesma situação.

Apesar das dificuldades, também testemunhei resiliência. Vi presos se esforçando para melhorar de vida, participando de programas educacionais, desenvolvendo habilidades. Também conheci agentes penitenciários que, mesmo diante de corrupção e péssimas condições de trabalho, se dedicavam genuinamente. Isso reforçou minha crença no potencial humano e na necessidade urgente de reforma.

Na universidade, adquiri ferramentas teóricas para analisar essas realidades. Aprendi a diferenciar causas de efeitos, a formular hipóteses, coletar dados e traduzir evidências em propostas de políticas públicas. Minha vivência é parte essencial do meu trabalho. Ela informa minhas análises, dá credibilidade junto a formuladores de políticas e permite que eu faça pontes entre o conhecimento acadêmico e a prática. Durante as atividades de capacitação que realizo, uso exemplos reais que tornam conceitos mais acessíveis.

Minha missão hoje é clara: promover reformas penais baseadas em evidências, culturalmente sensíveis e voltadas para a justiça real — aquela que se materializa para quem mais precisa.

INTERVIEW – PROFESSOR DR. RAYMUND NARAG

1. LIBERTAS: IN YOUR VIEW, WHAT ARE THE DIFFERENCES BETWEEN “PENAL POLICIES” AND “PRISON POLICIES,” AND WHY IS IT IMPORTANT TO CONSIDER THE BROADER CONTEXT WHEN ADDRESSING ISSUES WITHIN THE CRIMINAL JUSTICE SYSTEM?

R.N.: In my view, the key difference between penal policies and prison policies lies in their scope and focus. Penal policies are broader, encompassing the entire criminal justice system, while prison policies are more specific, dealing with the administration and management of correctional facilities.

Penal policies shape the philosophy of punishment and the overarching framework of the criminal justice system. They dictate how laws are enforced, how justice is administered, and how sentences are carried out. For instance, penal policies influence the input process, which refers to the extent to which law enforcement and prosecution aggressively implement laws; the throughput process, which determines how efficiently courts process and dispose of cases; and the output process, which governs how individuals are released from the system, whether through parole, executive clemency, or other mechanisms. Penal policies also co-

ver alternatives to arrest and detention, such as diversion programs and alternative dispute resolution, as well as alternatives to imprisonment, such as probation and restorative justice. A well-designed penal policy ensures that the justice system operates within its capacity, preventing court congestion and prison overcrowding.

On the other hand, prison policies focus on the internal operations, security, and rehabilitation of incarcerated individuals. They dictate how prisoners are classified and assessed based on their risks and needs, determining the level of supervision they require. These policies also outline the rehabilitation programs that should be offered to address criminogenic risks, ensuring that inmates have access to education, vocational training, and psychological support to facilitate their reintegration into society. Additionally, prison policies govern case management and documentation of institutional conduct, which influence parole eligibility and other early release mechanisms.

Beyond rehabilitation, effective prison policies ensure the proper administration of correctional facilities, including the provision of food, healthcare, and other basic necessities. They also address security concerns, such as preventing the proliferation of contraband, mitigating gang violence, and countering the radicalization of inmates. Furthermore, these policies include mechanisms to uphold the professionalism and ethical standards of prison officers, reducing corruption and misconduct within the system.

It is crucial to recognize the interconnectedness of penal and prison policies. A highly punitive penal policy—one that emphasizes mass incarceration and lengthy sentences—can lead to overcrowded, violent, and poorly managed prisons. Conversely, ineffective prison policies—such as poor inmate management, inadequate rehabilitation programs, and rampant corruption—can undermine public confidence in the correctional system. This, in turn, may fuel demands for harsher penal policies, creating a vicious cycle of punitiveness and institutional failure.

Addressing issues in the criminal justice system requires a holistic approach that considers both penal and prison policies. Policymakers must balance public safety with rehabilitation, ensuring that penal policies do not overwhelm prison systems and that prison policies effectively contribute to the reintegration of offenders. Without this balance, the justice system risks becoming an endless loop of inefficiency, human rights violations, and social harm.

2. LIBERTAS: BASED ON YOUR EXPERIENCES AND RESEARCH, HOW DO PENAL POLICIES IN THE PHILIPPINES COMPARE TO THOSE IN THE UNITED STATES?

R.N.: The question of how penal policies in the Philippines compare to those in the United States is an interesting one. Both countries have distinct historical and structural contexts, yet they share a common reality: despite different rhetorical approaches, both systems have evolved into largely punitive models. The contrast between their stated goals and actual practices highlights the complex interplay between policy, culture, and institutional capacity in shaping criminal justice systems.

In the Philippines, penal policy is often framed around the ideals of rehabilitation and reformation. Officially, the Bureau of Corrections (Bu-Cor) and the Bureau of Jail Management and Penology (BJMP) emphasize reintegrating inmates into society as productive individuals. This commitment to rehabilitation was symbolized in 1987 when the Bureau of Prisons was renamed the Bureau of Corrections, signifying a shift from mere incarceration to a more correctional approach. On paper, these policies reflect a strong commitment to a rehabilitative justice system. However, the reality is far different. Despite these legal and constitutional pronouncements, penal policies in the Philippines remain highly punitive due to structural, organizational, and cultural factors. The lack of resources is one of the most glaring issues. Jail and prison facilities are severely overcrowded, understaffed, and underfunded. Many operate on the brink of collapse, struggling to provide even the most basic necessities such as food, healthcare, and sanitation. To cope with these conditions, prison administrators have developed a system of shared governance where inmate leaders play an active role in custodial, rehabilitation, and clerical work. Inmates also provide resources to supplement food, clothing, medicine, and other maintenance needs. At first glance, this arrangement may seem like a practical solution to an underfunded system, but in reality, it fosters corruption, favoritism, and violence. Some inmates benefit from this system—those who engage in rehabilitation programs or clerical work are able to maintain protective traits from their pre-prison lives. However, others exploit the system, introducing contraband, engaging in drug dealing, and establishing organized crime networks within prison walls. Over time, this leads to a dangerous environment where prison gangs thrive, violence escalates, and inmates either become hardened criminals or victims of power struggles.

Public distrust in the prison system fuels a cycle of penal populism, where politicians and citizens demand harsher penalties and stricter prison conditions. Instead of addressing the root causes of prison mismanagement, the common response is to build more high-security prisons, impose more restrictive regulations, and reduce inmate privileges. This punitive mindset has even led to the rise of demagogues who advocate extrajudicial killings, particularly in the context of the war on drugs. What started as a system that professed rehabilitation has, in practice, become overwhelmingly punitive.

In the United States, the trajectory of penal policy has been different but has led to similar results. From the early 1900s to the 1970s, the U.S. justice system leaned toward rehabilitation. Penal policies emphasized education, vocational training, and reintegration programs. However, this changed dramatically between the 1970s and 1990s as crime rates rose and the public demanded tougher policies. The U.S. government responded with mandatory sentencing laws, three-strikes laws, and truth-in-sentencing policies. These measures removed judicial discretion and imposed harsh penalties, often resulting in life sentences for repeat offenders. In many states, parole was abolished, eliminating the possibility of early release for many inmates, regardless of their rehabilitation progress.

One of the most controversial aspects of this shift was the war on drugs, which led to excessively long prison sentences, especially for non-violent drug offenses. The impact of these policies disproportionately fell on African Americans, who received harsher sentences than their white counterparts for similar crimes. As a result, the U.S. prison population exploded, leading to what is now referred to as the prison boom. Even though crime rates peaked in 1993 and have declined ever since, fear of crime remains high, preventing significant policy shifts. Many punitive laws remain in place, and the U.S. continues to have one of the highest incarceration rates in the world.

In recent years, however, some states have started adopting evidence-based practices, attempting to differentiate between high-risk and low-risk offenders. Those deemed high-risk are subject to long-term imprisonment and restricted movement, while low-risk offenders are offered rehabilitation opportunities, diversion programs, and alternative sentencing options. This approach signals a slow but noticeable shift away from the purely punitive model of the past, though its implementation remains inconsistent across the country.

Despite their differences in rhetoric, the Philippines and the United States are both punitive in practice. The Philippines officially promotes rehabilitation but operates in a way that exacerbates criminality and violence within its prison system. The U.S., on the other hand, has historically been more explicit in its punitive stance, though it is now exploring ways to incorporate rehabilitation selectively. Both countries struggle with overcrowding, corruption, and the unintended consequences of their penal policies. In the Philippines, penal populism and weak institutional capacity hinder reform, while in the U.S., racial disparities and political resistance make change slow and uneven.

For meaningful reform to take place in either country, policymakers must strike a balance between public safety and rehabilitation. Addressing the root causes of crime, ensuring that penal policies match the system's capacity, and prioritizing evidence-based reforms are crucial. Without these changes, both the Philippines and the United States will continue to experience cycles of incarceration, recidivism, and systemic failure—proving once again that punitive policies, no matter how strongly advocated, rarely lead to long-term crime reduction.

3. LIBERTAS: HOW DID YOUR SEVEN YEARS IN DETENTION SHAPE YOUR UNDERSTANDING OF THE SYSTEMIC ISSUES WITHIN PENAL POLICIES?

R.N.: Even before my arrest and detention, I had always dreamed of becoming a lawyer. I was idealistic—an activist with a young mind set on changing the world for the better. But then, I was accused of a crime I did not commit and made to endure seven years of incarceration while awaiting trial. Instead of succumbing to bitterness, I chose to use my time wisely and productively. I taught in the literacy program for inmates, volunteered as a trustee in the records section, and eventually became an inmate leader.

During those years, I gained deep insights into the realities of the penal system. I came to understand why many individuals commit crimes, the motivations behind gang affiliations, the reasons for the persistent delays in criminal trials, and the intricate workings of jail management. I noticed a troubling pattern: every Christmas season, the jail population surged as many shoplifters were aggressively arrested and detained by the police. I also realized that the frequent postponement of hearings was often due to delays in judicial appointments.

I also saw firsthand why many former inmates ended up returning to prison. The lack of employment opportunities and the absence of

stable housing left them with little choice but to fall back into a life of crime. My seven years in detention also revealed the interconnected nature of prison security—when a riot erupted in one facility, its effects rippled across others. This was largely due to gang loyalties, as members housed in different prisons would retaliate in solidarity with their aggrieved peers. Additionally, the backlog of court cases contributed to severe jail congestion, which in turn heightened tensions and security risks within detention facilities.

These experiences opened my eyes to the deep-seated flaws in the justice system and strengthened my resolve to advocate for meaningful reforms.

4. LIBERTAS: YOU HAVE WORKED ON MANY AREAS RELATED TO PRISON MANAGEMENT, BUT YOU HAVE ALSO CREATED INITIATIVES TO PREVENT INCARCERATION, PARTICULARLY RELATED TO BAIL. COULD YOU EXPLAIN YOUR WORK RELATED TO BAIL AND ALTERNATIVES? WHAT LESSONS HAVE YOU LEARNED ABOUT THE CHALLENGES OF REFORM?

R.N.: Yes, I introduced the Community Bail Bond (CBB) program in partnership with the Preso Foundation. This initiative focuses on identifying low-risk, first-time offenders who have been charged with a bailable offense but lack the financial means to post bail. We gather information from the accused detainee, their family members, and community residents to assess their suitability for the program. A risk assessment helps us determine the level of support and supervision needed for each participant.

Once an applicant is deemed eligible, we begin preparing for their bail release. This involves coordinating with the courts and compiling the numerous and often tedious documentary requirements—a process that can take anywhere from a week to a month, depending on the availability of the necessary documents. After their release, our program coordinators conduct regular monitoring: once a month for low-risk individuals and once a week for those at higher risk of failure. Monitoring can be done through home visitations or phone calls. We also ensure that participants attend their court hearings by providing reminders and transportation assistance when needed.

For those requiring additional support, we extend aid in securing housing and employment. We collaborate with individuals who can house participants for up to six months and partner with NGOs to provide capital loans for those interested in starting their own businesses. The program runs for the entire duration of the case proceedings, and once the case is conclu-

ded—whether through conviction or acquittal—the cash bail is returned to the program, allowing us to bail out more participants. Additionally, we extend six months of post-case support to ensure that acquitted individuals have the resources needed for successful reintegration into society.

One of the main challenges we face is the bureaucratic delay in processing bail releases and reclaiming bail money from the courts after a case is terminated. Bail courts impose numerous, often unnecessary documentary requirements, such as graphical sketches of home addresses, birth certificates, and multiple identification cards. Apart from the bail amount, indigent accused individuals are burdened by hidden administrative fees imposed by the courts. Another significant issue is the delay in the return of bail money, with many courts stalling the process.

Through this work, we have learned that investing in low-risk offenders and facilitating their early release is a win-win for both detainees and the government. These individuals are spared from the corrupting influence of prolonged incarceration, and the government saves substantial resources on detention-related costs such as food and housing. We have also realized that judges, prosecutors, and defense lawyers hold significant discretionary power over the implementation of the right to bail. Judges can deny bail, prosecutors can recommend excessive bail amounts, and defense lawyers can simply choose not to file petitions for bail. Depending on their values, training, and professional inclinations, these key players can either facilitate or hinder a detainee's release.

5. LIBERTAS: YOUR RESEARCH ON PROBATION AND PAROLE IN THE PHILIPPINES EXPLORES THE USE OF ASSESSMENT TOOLS. WHAT HAVE YOU LEARNED REGARDING POST-INCARCERATION SUPERVISION?

R.N.: Over the past two years of implementing the Classification and Risk Assessment Tool (CARAT) in the Parole and Probation Agency, we have gained significant insights into post-incarceration supervision. One of the most important lessons is the shift from a one-size-fits-all approach to a more targeted and efficient system of intervention.

Before CARAT, all probationers and parolees were treated the same, regardless of their risk level. Now, the tool allows officers to assess individual needs, ensuring that resources and interventions are focused on those who require them the most. This has led to a more efficient use of officers' time, as they can now prioritize high-risk clients while reducing unnecessary supervision for low-risk individuals.

CARAT has also improved the frequency and intensity of supervision. Previously, all clients were monitored once a month. With the new system, low-risk individuals are now supervised once every two months, medium-risk clients once a month, and high-risk individuals twice a month. Since high-risk cases make up less than 10% of the population—while over 60% are low-risk—this has significantly reduced the workload of probation officers while enhancing supervision effectiveness.

Beyond classification, CARAT has also facilitated better intervention and behavioral monitoring. Officers can track progress and recommend early termination for clients who comply with program requirements and demonstrate positive behavioral change. This not only benefits the clients by promoting reintegration but also optimizes the agency's resources.

In terms of rehabilitation programs, we have found that structured interventions such as HULAGPOS (for drug treatment), ICARE (a cognitive-behavioral therapy program), and the Livelihood and Employment Assistance program are instrumental in improving client outcomes. These modular programs provide targeted support that helps probationers and parolees reintegrate successfully into society.

6. LIBERTAS: THE JUDICIARY PLAYS A CENTRAL ROLE IN SHAPING PENAL POLICIES, FROM DETERMINING PRE-TRIAL DETENTION TO SENTENCING AND PAROLE DECISIONS. BASED ON YOUR RESEARCH, WHAT ARE THE MAIN BOTTLENECKS IN THE JUDICIARY TO ENSURE FAIR CRIMINAL JUSTICE OUTCOMES?

R.N.: The judiciary plays a crucial role in shaping penal policies in the Philippines, particularly in determining pre-trial detention, case disposition timelines, and the use of alternatives to incarceration such as probation. However, several constitutional, legal, structural, organizational, and cultural factors serve as bottlenecks that hinder the efficiency and effectiveness of the judicial system. These issues lead to delays in case resolution, prolonged detention, and limited access to non-custodial alternatives, ultimately affecting the fairness of criminal justice outcomes.

One of the primary constitutional bottlenecks lies in the provision on bail. While the Constitution states that bail is a matter of right, it also allows for exceptions in cases where the accused faces capital offenses and the evidence of guilt is strong. This has led many judges to conclude that there exists a category of non-bailable offenses. Consequently, law enforcement and prosecutors have exploited this provision by overcharging suspects to ensure their continued detention. This practice ties the

hands of the judiciary, as courts are then required to conduct prolonged bail hearings to determine whether bail should be granted, leading to unnecessary delays and extended pre-trial detention. Many believe that a constitutional amendment is necessary to address this issue, but such a change is difficult to achieve in the Philippines.

Beyond constitutional limitations, laws passed by Congress have further restricted judicial discretion in ensuring fair criminal justice outcomes. The Probation Law, for instance, limits eligibility to first-time offenders with sentences of six years or less, preventing many individuals from benefiting from supervised release. The Release on Recognizance (RoR) Law is burdened with excessive requirements, making it nearly impossible for detainees to qualify. The Community Service Law is also highly restrictive, applying only to those sentenced to six months or less in prison. These legal constraints prevent judges from fully utilizing non-custodial sentencing options, thereby contributing to the congestion of jails and prisons. Without legislative amendments, these laws limit the ability of the judiciary to implement more rehabilitative and community-based alternatives to incarceration.

The judiciary also faces significant structural problems that hinder its ability to process cases efficiently. One major issue is the large number of judicial vacancies, with at least 20 percent of judge positions remaining unfilled nationwide. In addition to the shortage of judges, there are also vacancies in prosecutorial and defense lawyer positions, which further slow down court proceedings. Even when courts have judges, the absence of prosecutors and public defenders frequently leads to postponements. Court staff shortages also delay the processing of case documents, scheduling of hearings, and issuance of release orders. Furthermore, many courts lack adequate office space, proper equipment, and even basic technological resources such as computers and internet access. These deficiencies contribute to case backlogs, prolonged hearings, and extended pre-trial detention for accused individuals awaiting resolution of their cases.

In addition to structural problems, the judiciary suffers from organizational inefficiencies that cause further delays. Some judges lack effective case management skills and schedule an excessive number of hearings in a single day. This often leads to insufficient time for each case, forcing postponements and adding to the backlog. Poor coordination between judges, prosecutors, and defense lawyers further complicates proceedings, as miscommunication can lead to unnecessary delays.

Additionally, weak coordination between courts and jails often results in delays in the processing of documents and the issuance of release orders, thereby prolonging the detention of persons deprived of liberty. Cultural factors also contribute to delays in the judicial process. Some lawyers deliberately prolong cases to increase their earnings, as they charge their clients per court appearance. This practice creates financial incentives to delay proceedings, worsening case backlogs and extending the period of pre-trial detention for accused individuals. Additionally, delays are often tolerated within the judicial system, further normalizing inefficiencies and contributing to systemic congestion.

The judiciary's decisions have a direct impact on penal practices by determining the number of individuals entering the system, the length of time they remain within it, and the number of people exiting through alternatives to incarceration. Given this crucial role, the judiciary should be open to introducing measures that address these bottlenecks. Courts should be able to implement alternatives to pre-trial detention, such as pre-trial release supervision programs, to ensure that accused individuals are not unnecessarily detained while awaiting trial. They should also fast-track case disposition by addressing structural inefficiencies, filling judicial vacancies, and improving coordination among stakeholders. Moreover, the judiciary should maximize the use of probation, community service, and release on recognizance to reduce the reliance on incarceration. Revising the Rules of Criminal Procedure to introduce periodic reviews of detainees would also help prevent unnecessary and prolonged detention.

7. LIBERTAS: YOU'VE IDENTIFIED CULTURAL FACTORS AS A SIGNIFICANT VARIABLE IN ADOPTING CONCEPTS AND TOOLS DEVELOPED IN OTHER COUNTRIES, PARTICULARLY IN THE GLOBAL NORTH. HOW CAN PENAL POLICIES BE DESIGNED TO ADDRESS THESE CULTURAL CHALLENGES WHILE PROMOTING MORE EQUITABLE OUTCOMES?

R.N.: Penal policies must account for cultural factors, as these deeply influence how correctional institutions operate and how individuals within these institutions respond to reforms. Culture shapes day-to-day management practices, classification systems, and the overall effectiveness of interventions. Since cultural factors vary by setting, penal policies must be designed with an understanding of these variations to ensure that interventions are not only effective but also equitable.

For example, in the Philippines, jail culture differs even between facilities in the same metropolitan area. The jail culture in Manila City Jail is distinct from that of Quezon City Jail due to differences in space, the number of persons deprived of liberty (PDLs), the profile of officers, and the level of support provided by local government units. These contextual variations create distinct management challenges and influence the informal structures that emerge within detention facilities. When adopting interventions, particularly those developed in the Global North, it is essential to recognize these cultural dynamics to ensure their successful implementation.

Best practices in jail and prison management in the Global North emphasize the use of risk assessments, the provision of programs that address criminogenic needs, and the segregation of offenders based on risk levels. However, the Philippine correctional system operates under a different framework. Instead of classifying inmates based on their risk of reoffending, inmates are grouped according to informal coping structures that have developed within facilities. These classifications include whether an inmate belongs to a gang, holds a leadership position (*nanunungkulan*), or has external financial support. While these coping mechanisms help maintain order and assist in daily jail management, they also have long-term negative consequences. They can lead to inequality in treatment, corruption, abuse, and even violence within the facilities.

A more equitable approach would be to integrate both international best practices and local cultural realities. One way to achieve this is by incorporating risk assessments into the selection process for inmate leaders. Instead of relying solely on informal power structures, jail management could use objective risk assessment tools to determine which inmates are best suited for leadership roles. By ensuring that low-risk inmates hold these positions, jails can still benefit from inmate leadership while reducing the likelihood of abuse and power imbalances. This approach would promote both stability and fairness, aligning international best practices with the cultural realities of the Philippine penal system.

8. LIBERTAS: HOW DID YOUR PERSONAL JOURNEY FROM DETENTION TO ACADEMIA INFLUENCE YOUR VIEWS ON PENAL REFORM, AND HOW DO YOU INTEGRATE YOUR LIVED EXPERIENCES INTO YOUR TEACHING AND RESEARCH?

R.N.: My personal journey from detention to academia has profoundly shaped my views on penal reform, driving my commitment to understanding and addressing the systemic issues that plague the Philippine criminal justice system. Having personally experienced the consequences of police malpractice, trumped-up charges, prolonged trial detention, and incarceration in an overcrowded facility, I have an intimate awareness of the deep flaws within the system. These experiences left a lasting impact on me, compelling me to examine their root causes and seek solutions to prevent others from enduring the same injustices.

Despite the hardships I faced, my time in detention also revealed the resilience and positive coping mechanisms of those inside. I witnessed inmates striving to better themselves, participating in jail education programs, and acquiring skills they hoped to use upon release. I also saw the dedication of jail officers who, despite working under corrupt and poor conditions, remained committed to helping those under their custody. These experiences highlighted both the systemic problems and the human potential within the penal system, reinforcing my belief that meaningful reforms are both necessary and possible.

My transition to academia provided me with the theoretical frameworks and analytical tools needed to make sense of these realities. Through academic training, I learned how to dissect the complex interplay of factors that shape the prison system, distinguishing between causes and effects rather than conflating them. Academia equipped me with the ability to conduct rigorous research, enabling me to precisely define research problems, apply theoretical perspectives to formulate hypotheses, and systematically collect and analyze data. More importantly, it taught me how to translate research findings into policy recommendations, ensuring that my work is both evidence-based and grounded in empirical realities.

My lived experiences serve as an essential foundation for my research, providing firsthand observational data that inform my analyses. They also allow me to be reflective and reflexive, constantly questioning my perspectives and ensuring that my work remains both objective

and impactful. When conducting training sessions, I integrate my personal experiences to provide concrete examples that make theoretical concepts more relatable and understandable. My background not only gives me credibility among practitioners and policymakers but also enables me to bridge the gap between academic knowledge and on-the-ground realities.

Ultimately, my journey from detention to academia has shaped my mission to advocate for evidence-based, culturally informed penal reforms. It has reinforced my belief that research must not remain confined within academic circles but should be actively used to drive systemic change, ensuring that justice is not only theoretical but also tangible for those who experience it firsthand.