

INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE BRASÍLIA

ANA CAROLINA OLIVEIRA DE ALMEIDA CAIANO ANTUNES ISFER

**INOVAÇÃO E POLÍTICAS DE DIREITOS HUMANOS – O MECANISMO  
NACIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA**

BRASÍLIA  
2018

INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE BRASÍLIA

ANA CAROLINA OLIVEIRA DE ALMEIDA CAIANO ANTUNES ISFER

**INOVAÇÃO E POLÍTICAS DE DIREITOS HUMANOS – O MECANISMO  
NACIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA**

Dissertação apresentada à Escola de  
Administração do IDP – Instituto  
Brasiliense de Direito Público como  
requisito parcial para obtenção do título  
de Mestre em Administração Pública.

Orientador Prof. Dr. Pedro Cavalcante.

BRASÍLIA

2018

ANA CAROLINA OLIVEIRA DE ALMEIDA CAIANO ANTUNES ISFER

**INOVAÇÃO E POLÍTICAS DE DIREITOS HUMANOS – O MECANISMO  
NACIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA**

Dissertação apresentada à Escola de  
Administração do IDP – Instituto  
Brasiliense de Direito Público como  
requisito parcial para obtenção do título  
de Mestre em Administração Pública.

Orientador Prof. Dr. Pedro Cavalcante.

Aprovado em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Pedro Luiz Costa Cavalcante  
Orientador  
IDP – Instituto Brasiliense de Direito Público

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Luciana da Silva Garcia  
IDP – Instituto Brasiliense de Direito Público

---

Prof. Dr. Igor Ferraz da Fonseca  
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea

## DEDICATÓRIA

À Sofia, a minha filha maravilhosa, tu és mais que um sonho.  
Ao Tiago, meu marido, sem ele nada disto teria sido possível! Te amo mais que o infinito!

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço ao meu orientador, Pedro Cavalcante, pelas conversas, leituras, comentários e correções ao meu trabalho (e pelo encorajamento constante!).

Agradeço a todos os peritos, gestores e membros da sociedade civil que entrevistei e dedicaram um pouco do seu tempo a partilharem seu conhecimento e experiências.

Agradeço à Deise Benedito, Ana Cláudia Camuri, Valdirene Daufemback, Luciana Garcia, Francisco Chagas pelas discussões, leituras e amizade!

A toda a equipe da Coordenação Geral de Prevenção e Combate à Tortura e à Violência Institucional do Ministério de Direitos Humanos, obrigada pela compreensão, incentivo e inspiração durante esta caminhada. Cássia, Elias, e Luana que me acompanharam desde o início desta caminhada, obrigada!

À Karolina Castro, querida amiga! Parece que as palavras não são suficientes para agradecer a amizade, os conselhos, as leituras e as orientações...

À Eurides, que com tanto amor, cuidado e dedicação me ajuda a cuidar da minha Sofia.

Às minhas amigas irmãs Camila, Maria, Tânia, Daniele e Ana Paula que mesmo estando longe, estão sempre por perto!

Aos meus pais Ana e Vasco, meus sogros Noeli e Daniel, obrigada pela educação esmerada, apoio e amizade indescritível. Ao meu irmão João Filipe (ele sabe porquê).

Finalmente, Tiago, obrigada pela paciência, dedicação e sacrifício, amor...demonstrado em todo o apoio, paciência e incentivo! Saímos desta caminhada fortalecidos para novos desafios!

## RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo desenvolver o primeiro estudo acadêmico sobre o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT), sob uma óptica de inovação em políticas públicas de direitos humanos. A pesquisa parte da percepção que o Mecanismo pode ser considerado uma política inovadora, o que propicia reflexões sobre uma temática pouco estudada: a inovação aplicada a políticas de direitos humanos. A partir dessa perspectiva foram delineados os objetivos deste estudo, que analisam o protagonismo assumido pela inovação, no contexto internacional e no Brasil, conceito, indutores e barreiras e especificidades das políticas públicas de direitos humanos. Tais objetivos relacionados, permitiram uma reflexão sobre as razões pelas quais se fazem necessárias inovações nesse campo específico. O MNPCT foi caracterizado e analisado com base na legislação que o criou e nos Relatórios Anuais produzidos. A partir do estudo do marco teórico de inovação e da realização de entrevistas com atores chave, avançou-se na compreensão da conjuntura que levou à criação do órgão, processo de implementação, especificidades e avanços trazidos à política de prevenção e combate à tortura. A análise desenvolvida permitiu identificar elementos que caracterizam políticas públicas inovadoras, fundamentados em suas particularidades, a despeito de sua contribuição ainda tímida na prevenção e combate à tortura.

Palavras-chaves: inovação, políticas públicas, direitos humanos, prevenção e combate à tortura.

## **ABSTRACT**

This dissertation aims to develop the first academic study on the National Mechanism Towards the Prevention and Combat of Torture (NMTPCT), under the scope of aiming to innovate public policies on human rights. The research conducted is based on the understanding that the Mechanism is an innovative tool, which allows for reflections on a theme often left untouched: innovation applied to human rights policies. Thus, the objectives of this study were outlined using such perspectives as a stepping stone, aiming to analyse the leading role of innovation in human rights policies within the international and Brazilian contexts, as well as its concepts, barriers and specificities. Such objectives allow for an in-depth investigation on the reasoning as to why innovations are so required in this specific field. The NMTPCT has thus been characterised and analysed based not only on its constitutional legislation, but also on Annual Reports that have been produced. Starting from the theoretical study on innovation, as well as interviews with key players in the field, the boundaries on this field have been pushed, namely on what concerns the environment which led to the creation of the Mechanism, its implementation process and advancements brought to the policies on the prevention and combat of torture. The analysis conducted has allowed for the clear identification of elements which can frame innovative public policies, albeit its contributions towards the prevention and combat of torture are yet, as of now, somewhat coy.

Key words: Innovation, public policies, human rights, prevention and combat of torture.

## SIGLAS E ABREVIações

ACNUDH	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos
APT	Associação para a Prevenção da Tortura
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
CF	Constituição Federal
CGCTVI	Coordenação-Geral de Combate à Tortura e Violência Institucional
Cisp	Concurso de Inovação no Setor Público
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CNPCP	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
CNPCT	Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura
CONDEGE	Colégio Nacional de Defensores Públicos Gerais
DAS	Direção e Assessoramento Superior
DEPEN	Departamento Penitenciário Nacional
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
InovaGOV	Rede de Inovação no Setor Público
MDH	Ministério dos Direitos Humanos
MEPCT/RJ	Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura do Rio de Janeiro
MESP	Ministério Extraordinário da Segurança Pública
MNPCT	Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura
NPM	<i>New Public Management</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEIA	Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura
ONU	Organização das Nações Unidas
OPCAT	Protocolo Facultativo à Convenção Contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes das Nações Unidas
PAIPCT	Plano de Ações Integradas de Prevenção e Combate à Tortura
PNDH-3	Programa Nacional de Direitos Humanos – Terceira edição
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PT	Partido dos Trabalhadores
SDH/PR	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
SNC	Secretaria Nacional de Cidadania

SNPCT	Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura
SPT	Subcomitê de Prevenção contra a Tortura
TCDD	Tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UNFPA	Fundo de População das Nações Unidas
UE	União Europeia

## **LISTA DE TABELAS**

<b>Tabela 1</b> – Qualificação dos entrevistados e datas das entrevistas .....	84
--	----

## **LISTA DE ANEXOS**

<b>Anexo I</b> – Roteiro/Entrevistas .....	110
<b>Anexo II</b> – Transcrição/ Entrevistas.....	112

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>15</b>
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA .....	16
1.2 OBJETIVOS .....	17
1.3 METODOLOGIA .....	18
<b>2 INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE DIREITOS HUMANOS</b> .....	<b>19</b>
2.1 A AFIRMAÇÃO DA INOVAÇÃO COMO TENDÊNCIA NO SETOR PÚBLICO .....	19
2.2 CONCEITUANDO INOVAÇÃO .....	25
2.3 INDUTORES E BARREIRAS A INOVAÇÕES .....	29
2.4 POLÍTICAS PÚBLICAS DE DIREITOS HUMANOS E SUA CONCRETIZAÇÃO ATRAVÉS DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	32
2.5 A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL, A PARTIR DE 1988 .....	39
2.6 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E TRANSVERSALIDADE COMO DIMENSÕES FUNDAMENTAIS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DIREITOS HUMANOS .....	41
2.7 ACERCA DA NECESSIDADE DE INOVAÇÕES EM POLÍTICAS PÚBLICAS DE DIREITOS HUMANOS .....	43
<b>3 A TORTURA NO BRASIL E A CRIAÇÃO DO MECANISMO NACIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA</b> .....	<b>46</b>
3.1 TORTURA: DA FUNDAÇÃO DO BRASIL AOS DIAS DE HOJE .....	46
3.2 PANORAMA LEGAL .....	49
3.3 RACISMO COMO DIMENSÃO ESTRUTURANTE DA TORTURA .....	52
3.4 A NEGAÇÃO DE DIREITOS ELEMENTARES COMO VETOR DE TORTURA .....	54
3.5 AÇÕES DO GOVERNO FEDERAL PARA A PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA .....	58
3.6 O PROTOCOLO FACULTATIVO À CONVENÇÃO DA TORTURA DAS NAÇÕES UNIDAS E OUTROS TRATAMENTOS OU PENAS CRUÉIS, DESUMANOS OU DEGRADANTES (OPCAT) .....	61
3.7 O SISTEMA NACIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA .....	63
3.7.1 <i>Funcionamento e Integrantes</i> .....	64

3.7.2 <i>Princípios e Diretrizes do SNPCT</i> .....	66
3.8 O MECANISMO NACIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA	67
3.8.1 <i>Considerações Gerais</i> .....	67
3.8.2 <i>Os Peritos: Perfil, Seleção e Independência</i> .....	68
3.8.3 <i>Prerrogativas e Privilégios</i> .....	70
3.8.4 <i>A Fundação de um Órgão</i> .....	71
3.8.5 <i>Critérios de Escolha dos Locais a Visitar e Metodologia de Visita</i> .....	72
3.8.6 <i>Preparação da Missão, Missão e Pós-Missão</i> .....	74
3.8.7 <i>Recomendações: Conceito e Objetivos</i> .....	76
3.8.8 <i>Recomendações: Elaboração e Monitoramento</i> .....	78
3.8.9 <i>O Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura – O Órgão de Controle do Mecanismo</i> .....	79
<b>4 INOVAÇÃO E O MECANISMO NACIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA SOB UM OLHAR DE ATORES CHAVE</b> .....	<b>83</b>
4.1 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA .....	83
4.2 CATEGORIA 1 - CONTEXTO: A PRÁTICA DA TORTURA NO BRASIL E A CRIAÇÃO DO MECANISMO NACIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA .....	86
4.2.1 <i>O Contexto da Prática da Tortura no Brasil</i> .....	86
4.2.2 <i>A Criação do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura</i> .....	88
4.3 CATEGORIA 2 - A IMPLEMENTAÇÃO DO MNPCT .....	90
4.4 CATEGORIA 3 – PRINCIPAIS PARTICULARIDADES DO MNPCT .....	92
4.4.1 <i>Autonomia e Independência</i> .....	93
4.4.2 <i>Transversalidade (Peritos, Locais de Visita e Público)</i> .....	93
4.4.3 <i>O Olhar Exclusivo Para o Crime de Tortura, Com Foco na Prevenção</i> .....	94
4.4.4 <i>Prerrogativas e Capacidade de Articulação</i> .....	95
4.5 CATEGORIA 4 – INDUTORES E BARREIRAS .....	95
4.5.1 <i>Indutores</i> .....	96
4.5.2 <i>Barreiras</i> .....	97
4.6 CATEGORIA 5 – AVANÇOS .....	99
4.6.1 <i>Transparência e Visibilidade</i> .....	99
4.6.2 <i>Reforço das Articulações Locais</i> .....	100
4.7 CATEGORIA 6 – POTENCIALIDADE DO MODELO DO MNPCT PARA SER REPLICADO PELOS ESTADOS FEDERADOS .....	100

<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>102</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>105</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>110</b>

*“Among other things, innovation is supposed to be the magic that will allow us to continue to improve public services while constantly driving down their costs.”*

Pollit e Hupe, 2010

## 1 INTRODUÇÃO

Em tempos de grandes desafios para a administração pública brasileira, o tema da inovação no setor público emerge como uma possibilidade de resposta aos problemas que afligem a sociedade e, conseqüentemente, gestores públicos por todo o país, nas três esferas de governo: federal, estadual e municipal. Problemas complexos requerem políticas públicas inovadoras capazes de gerarem valor público e fortalecimento da administração pública.

A inovação na gestão pública tem adquirido importância crescente nas últimas duas décadas e só tende a evoluir. Na verdade, sempre existiram inovações na administração pública, contudo, o reconhecimento da sua importância neste campo é relativamente recente. Tradicionalmente, trata-se de tema desenvolvido no seio da gestão de empresas privadas e ligado a uma maior obtenção de lucro e superação da concorrência. Contudo, os chamados *wicked problems*, problemas particularmente complexos e transversais (CAVALCANTE e QUEIRÓZ, 2017, p.16), como por exemplo alterações climáticas, crises financeiras e segurança pública, demandam soluções inovadoras, responsivas e econômicas.

A implementação de políticas públicas de direitos humanos resulta da ratificação dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos pelo Estado brasileiro, sua conseqüente integração no ordenamento jurídico brasileiro e na Constituição Federal de 1988, profundamente garantista de direitos humanos.

A magnitude e complexidade dos desafios enfrentados por essas políticas, ao buscarem a proteção e a concretização de direitos fundamentais, alicerçados no princípio da dignidade humana e em contextos de permanente restrição financeira e oposição social, tornam as políticas públicas de direitos humanos as que mais carecem de soluções inovadoras.

Entre o conjunto das políticas públicas de direitos humanos atualmente implementadas pelo Ministério de Direitos Humanos<sup>1</sup> (MDH) do governo federal, optou-se pelo estudo do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT), instituído pela Lei 12.847/2013, composto por 11 peritos independentes responsáveis pela averiguação das condições físicas e de direito em que se encontram pessoas privadas de liberdade, em unidades tuteladas pelo Estado brasileiro.

---

<sup>1</sup> Desde outubro de 2016, a autora integra a Coordenação-Geral de Combate à Tortura e Violência Institucional da Secretaria Nacional de Cidadania do MDH.

No Brasil, a política de prevenção e combate à tortura foi impulsionada no ano 2000, com a visita do Relator Especial da Organização das Nações Unidas (ONU), sobre Direitos Civis e Políticos, incluindo as Questões de Tortura e Detenção. Sir Nigel Rodley visitou o sistema carcerário brasileiro<sup>2</sup> a convite do governo federal e o relatório final apresentado tornou-se num marco da prevenção e combate à tortura, quer na sociedade civil organizada, quer no governo federal. Destaca-se a conclusão emblemática apresentada nas primeiras páginas do relatório final: a prática da tortura no Brasil é uma característica endêmica<sup>3</sup> do sistema prisional brasileiro e considerada pela sociedade em geral como medida adequada para punir criminosos. Do impacto provocado por esse relatório derivaram as primeiras ações do governo federal de prevenção e combate à tortura: a criação da linha SOS Tortura e a construção do Plano de Ações Integradas de Prevenção e Combate à Tortura (PAIPCT), a qual tem orientado a formulação de políticas públicas no tema.

O marco legal atual, a Lei 12.847/2013, instituiu o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (SNPCT) e veio consolidar e fortalecer a atuação conjunta de atores já existentes: o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP), o Departamento Penitenciário (DEPEN) e o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (CNPCT). Seu maior destaque consiste na criação do MNPCT.

A lógica por detrás da criação do SNPCT teve como principal objetivo fomentar a articulação e a atuação entre estes órgãos governamentais e organizações da sociedade civil, possibilitando a participação social na formulação de políticas públicas dirigidas à prevenção e combate à tortura. Pretendeu-se criar um eficaz intercâmbio de informações, assim como difundir boas práticas e experiências exitosas no combate à tortura.

A instituição do MNPCT resulta da ratificação pelo estado brasileiro do Protocolo Facultativo à Convenção Contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes das Nações Unidas (OPCAT). Este documento tem como finalidade que os países signatários se comprometam a criar nos seus ordenamentos jurídicos, mecanismos de inspeção a locais de privação da liberdade.

## 1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

---

<sup>2</sup> O Relator Especial efetuou visitas nos seguintes Estados: Distrito Federal, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Pernambuco, Pará. Visitou delegacias, centros de detenção, prisões e centros de detenção juvenis.

<sup>3</sup> E/CN.4/2001/66/Add.2, §7.

A presente pesquisa resulta da percepção de que a criação de um órgão independente composto por um conjunto de peritos em prevenção e combate à tortura, responsáveis pela averiguação das condições das instituições de privação de liberdade, por meio de visitas a esses espaços, constitui uma inovação da Lei 12.847/2013. Pela primeira vez, locais de privação de liberdade e não só o sistema carcerário passaram a ser inspecionados exclusivamente sob um viés de prevenção e combate à tortura, por um conjunto de peritos das mais diversas áreas de formação, como a psicologia, o direito, a sociologia. Além disso, constatou-se que a implementação do MNPCT tem como objetivo contribuir para dar resposta a um *wicked problem* – a ocorrência endêmica do crime de tortura em espaços de privação de liberdade no Brasil. Porém, não constitui e nem pretende ser a solução para um problema tão complexo.

Posto isto, as suas características únicas sinalizam que se trata de uma política pública inovadora, o que constitui o fio condutor deste trabalho e dá origem ao problema de pesquisa: O MNPCT constitui uma política pública inovadora?

## 1.2 OBJETIVOS

Sob uma ótica de inovação em políticas públicas de direitos humanos, pretende-se estudar as características do MNPCT e analisar o seu contributo à política nacional de prevenção e combate à tortura.

Considerando esse objetivo, esta pesquisa está estruturada da seguinte forma: a parte inicial apresenta um estudo do referencial teórico de inovação no setor público e do conceito de políticas públicas de direitos humanos. Especificamente, pretende-se refletir sobre a necessidade e importância de diálogo entre os dois temas: inovação e políticas públicas de direitos humanos.

A segunda parte apresenta o histórico da prática de tortura, define seu conceito e analisa as características do MNPCT, através do estudo das suas origens, processo de implementação e uma análise do marco legal que criou o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (SNPCT).

A terceira parte apresenta e delimita as categorias de análise das características que poderão definir o MNPCT como uma política pública inovadora, com foco nos avanços trazidos para a política de prevenção e combate à tortura no Brasil.

Finalmente, a conclusão sistematiza os principais avanços trazidos pela pesquisa, aponta as suas limitações e sinaliza direções de aprofundamento de pesquisas futuras.

### 1.3 METODOLOGIA

Considerando que se trata de uma pesquisa de carácter descritivo e exploratório, os conceitos de inovação e políticas públicas de direitos humanos são analisados através do estudo de conteúdos bibliográficos nacionais e internacionais de referência (fontes secundárias). Trata-se, portanto, de uma pesquisa qualitativa.

Pretende-se obter uma compreensão clara desses conceitos para entender porque são necessárias políticas públicas inovadoras em direitos humanos e quais as barreiras ao seu desenvolvimento. Posteriormente, serão estudadas as características do MNPCT à luz do marco legal que o instituiu, dos relatórios anuais produzidos e também de entrevistas com atores chave: os peritos que fundaram o MNPCT, gestores públicos e membros da sociedade civil.

Nesse sentido, foi feita a opção metodológica do recurso às entrevistas semi-dirigidas, considerando o pouco tempo de atuação do MNPCT e a inexistência de fontes secundárias até então produzidas. Nesse contexto específico, de acordo com Poupart (2008), a entrevista se revela como ferramenta privilegiada de acesso a dados, nomeadamente quando faltam outras fontes de pesquisa e se consubstancia meio particularmente eficaz para a compreensão do funcionamento de estruturas sociais

O carácter exploratório desta pesquisa é evidente, assim como a potencialidade para trazer avanços neste campo de estudo, uma vez que o MNPCT foi instituído há cerca de quatro anos e não existe até agora estudo acadêmico sobre o tema.

Na obra de John W. Creswell sobre metodologia de pesquisa, encontrou-se a frase que melhor define o espírito desta dissertação:

Uma das principais razões para conduzir um estudo qualitativo é que o estudo é exploratório. Isso significa que ainda não foi escrita muita coisa sobre o tópico ou sobre a população em estudo, e o pesquisador tenta ouvir os participantes e construir um entendimento baseado nas ideias deles.

Posta esta primeira análise, o presente tema tem grande potencialidade para trazer avanços em dois domínios: no tema da inovação em políticas públicas de direitos humanos, pouco abordado pela comunidade acadêmica, bem como no âmbito Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, que ainda não foi objeto de estudo acadêmico.

## 2 INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE DIREITOS HUMANOS

### 2.1 A AFIRMAÇÃO DA INOVAÇÃO COMO TENDÊNCIA NO SETOR PÚBLICO

É fato que o tema da inovação ligado à gestão pública tem vindo a adquirir importância pela sua presença crescente na formulação de políticas públicas e, conseqüentemente, tem despertado o interesse da academia e de organizações internacionais<sup>4</sup>. Na verdade, trata-se de tendência à escala global que vem sendo adotada em países com os mais diferentes perfis socioeconômicos, que buscam atrair investimentos, se sobressair em mercados muito competitivos e alcançar novas formas de garantir direitos sociais, apresentando novos produtos e serviços (ISIDRO-FILHO, 2017). Não admira, portanto, que cada vez mais a inovação esteja também pautada em programas políticos que tentam assim dar destaque às suas propostas de agendas governamentais.

Nesse sentido Cavalcante e Cunha (2017, p.19) referem que:

... prevalece certo consenso de que os processos de inovação no setor público têm se intensificado nos últimos vinte anos, ganhando uma dimensão estratégica nos Estados contemporâneos e desempenhando papel de propulsor do desenvolvimento econômico e da modernização da administração pública(...) Organizações públicas passaram cada vez mais a se preocupar com o fomento da prática inovadora em resposta às constantes mudanças econômicas, políticas, sociais e tecnológicas em um mundo mais globalizado e em rede, limitadas por expectativas crescentes dos cidadãos, problemas complexos e orçamentos apertados.

O Brasil tem acompanhado essa tendência com maior incidência nos últimos vinte anos (CAVALCANTE, 2017). Iniciativas como a criação do Concurso de Inovação<sup>5</sup> no Setor Público (Cisp) pela Escola Nacional de Administração Pública<sup>6</sup> (ENAP), e a Rede

---

<sup>4</sup> A União Europeia (UE) e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) têm produzido estudos de referência sobre a matéria, o que é demonstrativo do destaque que o tema tem vindo a adquirir.

<sup>5</sup> Esse concurso realiza-se anualmente desde 1996 e foi criado pelo MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado, num contexto de se tentar implementar as ideias do *New Public Management* na administração brasileira. Premia dez políticas públicas inovadoras e que passam a constar de um banco de dados online. Mais informações em: <http://inovacao.enap.gov.br/> (página consultada em 19 de março de 2018).

<sup>6</sup> A ENAP é a escola do governo federal executivo criada com a missão de oferecer formação em Administração Pública aos servidores públicos. Possui várias áreas de atuação como educação continuada, formação de carreiras, Pós-Graduação, entre outros. Mais informações poderão ser obtidas em: <http://www.enap.gov.br/> (consulta em 12 de julho de 2018).

de Inovação no Setor Público<sup>7</sup> (InovaGOV) têm impulsionado a adoção de inovações. Segundo Cavalcante e Camões (2017), o prêmio tem alguns objetivos que merecem destaque, nomeadamente, o fomento à difusão de inovações na gestão pública de forma a inspirar a implementação de soluções que geram valor público e, conseqüentemente, fortalecem capacidades estatais<sup>8</sup>.

Apesar de a inovação constituir uma tendência e imperativo ainda há muito caminho a percorrer no Brasil. Brandão e Bruno-Faria (2017) sinalizam que os entendimentos sobre o tema ainda são limitados e são necessários mais estudos, nomeadamente no que concerne tipos de inovações, perfil das organizações que os desenvolvem e o impacto sobre a melhoria dos serviços públicos. Na verdade, existe um consenso entre os autores de que faltam evidências empíricas sobre o tema da inovação, quer no Brasil, quer em outros países (BRANDÃO E BRUNO-FARIA, 2013; CAVALCANTE E CAMÕES, 2017).

Ainda que só recentemente a inovação no setor público se tenha tornado objeto de estudo e atenção, na verdade, sempre existiram inovações nesse setor, responsável quer pela geração de inovações transformadoras, como atuando como impulsionador de inovações no setor privado (CAMÕES, SEVERO e CAVALCANTE, 2017; CUNHA e SEVERO, 2017; POLLITT e HUPE, 2010). É inerente à natureza humana o ato de inovar.

Nos últimos 20 anos, a gestão pública adquiriu certos contornos que tornaram a inovação mais do que uma tendência, um imperativo, com destaque para a exigência de uma administração mais eficiente e com maior qualidade (De Vries et al 2015; CUNHA, SEVERO, 2017).

Cunha e Severo (2017, p.12) destacam o aparecimento dos *wicked problems*<sup>9</sup> – problemas particularmente complexos, comuns a vários países que permeiam várias áreas de conhecimento. O caso do Brasil comum a muitos países da América Latina implica alguns problemas específicos como:

Segurança pública, mobilidade urbana, infraestrutura logística, segurança energética, emprego e renda, desenvolvimento regional. Todos estes problemas complexos também encontram fortes restrições fiscais e orçamentárias, recursos humanos e materiais estancos, além de, com

---

<sup>7</sup> A InovaGov é uma rede que conecta o setor público, privado, o terceiro setor e a Academia para estimular uma cultura de inovação no setor público. Atua na implementação de projetos de inovação, na promoção de estudos, eventos, compartilhando informações. Mais informações em: <http://inova.gov.br/> (consulta em 12 de julho de 2018).

<sup>8</sup> O prêmio também tem o mérito de valorizar a atuação de servidores públicos envolvidos nos projetos premiados.

<sup>9</sup> Pela sua pertinência, ainda neste capítulo, esse conceito será objeto de análise mais detalhada.

frequência, normas legais e infralegais de elevado rigor e rigidez.

Esses problemas demandam soluções complexas e transversais, agravados ainda por conjunturas de restrições financeiras, recursos humanos e legislações engessadas. Caminhos para a mitigação destes problemas demandam a articulação entre vários atores e, provavelmente, nunca foram tão desafiadores como no século XXI.

Ademais, sociedades cada vez mais conectadas e cidadãos mais apropriados e exigentes fazem pressão para que os governos ofereçam políticas públicas mais eficazes e que propiciem, de fato, o desenvolvimento social e econômico, e a economia de gastos (CAVALCANTE; CUNHA, 2017).

Razões econômicas reforçam também essa tendência. Isidro-Filho (2017) destaca que a adoção de inovações por países de diferentes níveis socioeconômicos tem sido impulsionada pela busca de investimentos privados e pela competição em mercados. Se no setor privado a inovação surge como potencializador de lucro, no setor público ela aparece atrelada a oportunidades de gastos mais eficientes. Na maioria dos países membro da OCDE o setor público é responsável por cerca de 20% a 50% do PIB, o que ajuda a reforçar essa tendência (BRANDÃO; BRUNO-FARIA, 2013). Os autores acrescentam também que a inovação no setor público é igualmente responsável pela melhoria de serviços no setor privado uma vez que é responsável pelo provimento de serviços a empresas e neste sentido contribui de forma determinante para o fomento do setor privado. Isidro Filho (2017, p. 165) afirma:

A busca pelo desenvolvimento econômico e bem-estar social faz com que frameworks de inovação surjam para organizar e direcionar os esforços organizacionais públicos e privados, no sentido de entregar novos produtos e serviços para a sociedade.

Numa perspectiva idêntica, também Cavalcante e Camões (2017, p.119):

...muitos têm afirmado que a inovação pode contribuir não só para o crescimento econômico, a transformação industrial e a vantagem competitiva, mas também para melhorar a qualidade e eficiência do serviço público ao aumentar a capacidade governamental em resolver problemas.

Quanto às soluções tradicionalmente apresentadas pelos governos, frequentemente revelam-se pouco eficazes e com fraca capacidade de resposta a problemas complexos. A administração pública é vista como ineficaz, lenta e incapaz de gerir de forma eficaz o orçamento de que dispõe.

É também problema comum aos governos um pouco por todo o mundo trabalharem em contextos de orçamentos apertados onde a formulação de políticas representa necessariamente uma escolha política para a solução de um determinado problema social, muitas vezes em detrimento de um outro.

É esse o contexto que tem dado destaque ao tema da inovação pelas possibilidades de resposta: a inovação surge como um caminho esperançoso que trará soluções mais eficazes, eficientes e de baixo custo. Nesse sentido, mais do que uma tendência, a inovação em governo tem sido descrita como um imperativo (CUNHA, 2016). Ao melhorarem o seu desempenho através da adoção de inovações, as organizações aumentam o nível de confiança dos cidadãos nos serviços ofertados, o que lhes confere maior legitimidade face aos cidadãos (BRANDÃO; BRUNO-FARIA, 2013). O Brasil tem acompanhado essa tendência, com maior incidência nos últimos 20 anos.

Cavalcante e Bruno-Faria (2017) sintetizam as motivações que conduzem a estas tendências enunciadas:

Organizações públicas passaram cada vez mais a se preocupar com o fomento da prática inovadora em resposta às constantes mudanças econômicas, políticas, sociais e tecnológicas em um mundo mais globalizado e em rede, limitadas por expectativas crescentes dos cidadãos, problemas complexos e orçamentos apertados.

Cavalcante e Cunha (2017) destacam quatro tendências no âmbito da inovação no setor público que se desenvolveram essencialmente nos últimos vinte anos: (I) o aperfeiçoamento de mecanismos de transparência e governo aberto (*accountability*), (II) o governo eletrônico (*e-government*), como facilitador da participação dos cidadãos, (III) políticas públicas que fomentam participação dos cidadãos na produção de bens públicos e (IV) atuação em rede envolvendo vários setores da sociedade: estado, sociedade civil e iniciativa privada. A inovação apresenta-se assim como um caminho necessário e uma possibilidade de resposta face a pressões por serviços públicos com maior eficiência, transparência e participação social.

O tema da inovação está frequentemente ligado a movimentos de reforma, como o movimento de Nova Gestão Pública e governo eletrônico (DE VRIES, BEKKERS e TUMMERS, 2016). O impacto da inovação encontra reflexos nos movimentos de reforma do setor público: “No cerne dos movimentos de reforma, percebe-se a inovação como fio condutor de transformações em estruturas e processos de organizações públicas.” (ISIDRO-FILHO, 2017, p. 165). O movimento de reforma que provavelmente

teve maior impacto nas últimas décadas é o modelo de Nova Gestão Pública (NPM) e que constitui um paradigma de gestão voltado para resultados e para a eficiência. Trata-se de um conceito complexo e que defende que a administração pública deve passar por reformas em suas estruturas e processos, segundo princípios de eficácia, eficiência e competitividade. Por isso, a nova gestão pública é também chamada de administração pública gerencial.

Referindo-se aos movimentos de reforma da Administração Pública, Isidro-Filho (2017) destaca que objetivam o estabelecimento de princípios de organização e funcionamento do Estado, instituições e organizações públicas, com foco em melhorias de desempenho. O destaque é dado para a inovação como fio condutor de transformações em estruturas.

Considerando que se trata de um constructo complexo que tem sido implementado ao longo das últimas décadas, os autores separam esse paradigma em duas gerações: a primeira e segunda geração. A primeira geração iniciou-se nos anos 70 e preconizava uma aproximação da gestão pública aos princípios da administração privada, nomeadamente da competitividade e eficiência, do cidadão-cliente. A segunda geração, mais importante para este estudo, adiciona a estes princípios, os princípios da *accountability* (responsividade) e transparência no setor público: o maior envolvimento dos cidadãos na formulação, implementação e monitoramento de políticas (o que ultrapassa largamente a visão de mero cidadão destinatário da atuação estatal), e pressão por uma atuação transparente – aliás, os dois conceitos são interdependentes.

O Cisp, já algumas vezes referido no presente estudo foi estruturado exatamente durante a tentativa de se estabelecerem os princípios do *New Public Management* na Administração Pública brasileira. Nesse sentido, Cavalcante e Camões (2017, pág.120) descrevem:

Durante a década de 1990, uma reforma global foi realizada para transformar os meios e as responsabilidades do setor público, especialmente, focada em privatização, enxugamento da máquina e transferência de políticas sociais ao terceiro setor. Como resultado, as duas primeiras estratégias foram bem-sucedidas enquanto a última foi raramente adotada pelo Poder Executivo.

Outra dimensão do constructo de inovação é o que a academia denomina de *wicked problems*:

The attraction of the ‘wicked problem’ concept is that it seems to provide

additional insights concerning why many policies and programs generate controversy, fail to achieve their stated goals, cause unforeseen effects, or are impossibly difficult to coordinate and monitor. Head, P. (2008)

A expressão *wicked problems* é frequentemente utilizada na introdução ao tema da inovação no setor público por autores de referência, nacionais e internacionais. Constitui um dos principais argumentos utilizados quando se trata de justificar a importância e o porquê de inovar. Na verdade, são esses problemas particularmente complexos que afligem a sociedade como um todo e, conseqüentemente, impulsionam inovações. Afinal, desde os primórdios da humanidade, a necessidade, sempre foi o motor da invenção. É algo inerente ao ser humano.

A partir dessa constatação considerou-se que seria pertinente trazer um olhar aprofundado sobre o conceito de *wicked problems*, na medida em que surge como ponto de partida para justificar a necessidade de inovações.

Surpreendentemente, a discussão acadêmica em torno desse conceito surgiu há cerca de 40 anos<sup>10</sup>, nos Estados Unidos, a propósito do debate sobre a construção de políticas sociais e planejamento urbano<sup>11</sup>. Inicialmente, alguns autores apontavam que a solução para estes problemas seria impossível, já que soluções satisfatórias implicam a obtenção de toda a informação necessária, clareza de objetivos e coordenação. A atuação dos gestores deveria ser menos ambiciosa. Outro grupo de autores, com base na análise de políticas sociais, defendia que abordagens técnicas e científicas não consideravam a perspectiva dos stakeholders envolvidos e não existindo conhecimento suficiente (HEAD, 2008).

A partir dessa constatação surge a ideia que a resposta a problemas particularmente complexos não se coaduna com soluções verticalmente impostas e que caracterizavam modelos de gestão ultrapassados (HEAD, 2008).

Portanto, *wicked problems* são problemas particularmente complexos de difícil solução e, portanto, transversais: [...are generally seen as complex, open-ended and intractable. Both the nature of the problem and the preferred solution are strongly contested] (HEAD, 2008, p.101). O autor identifica que são necessários mais estudos<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> O artigo que serviu de fonte à redação foi escrito em 2008 e aponta logo nas primeiras páginas que os *wicked problems* surgiram há mais de trinta anos.

<sup>11</sup> Head e Alford, (2008) destacam que se trata de uma expressão empregue em outras áreas como gestão de recursos naturais, planejamento urbano e regional e pesquisa cibernética.

<sup>12</sup> Volvidos 10 anos da redação do artigo, considerou-se que possivelmente já teria havido avanços na literatura respectivamente a estas lacunas identificadas pelo autor. Pesquisa realizada a partir dos portais de busca acadêmicos como o *scielo*, *google search* e *research gate* mostram que se avançou pouco sobre o tema.

sobre esse tema, nomeadamente no que diz respeito à sua identificação, compreensão e gestão, no entanto é fato que as respostas tradicionais aos problemas complexos, estão longe de oferecer sugestões satisfatórias.

Head (2008) apresenta três características chave que um problema deve possuir para ser considerado *wicked*: (I) complexidade: elementos, subsistemas, e interdependências, (II) incerteza quanto a riscos, consequências da ação e (III) divergência quanto a pontos de vista, valores e estratégia: tem que existir um desacordo determinante entre os stakeholders quanto à melhor solução, combinado com complexidade e incerteza. Outra dimensão importante é o fato de respostas tradicionais terem falhado quanto a soluções, o que remete para a necessidade de se encontrarem soluções inovadoras.

Ferlie et al. (2011) desenvolvem essas características chave ao conceituarem *wicked problems* como problemas sociais para os quais não existe uma resposta óbvia, e, portanto, vários indivíduos e organizações estão envolvidos. Ademais existem opiniões diferentes entre os stakeholders e parte da solução implica mudanças comportamentais. Soluções estão para além da atuação solitária de uma organização e exigem respostas sistêmicas, comprometendo diversos atores entre cidadãos e stakeholders, no que concerne a construção e implementação de políticas públicas. A atuação individual e descoordenada de stakeholders, conduzirá ao fracasso.

Na verdade, os vários modelos de gestão que perpassam a administração pública já tentavam oferecer respostas a esses problemas. O modelo da Nova Gestão Pública traz avanços significativos na constatação de que é impossível resolver todos os problemas através de um governo solitário – e a atuação em rede torna-se também uma possibilidade de resposta – e parte da solução.

## 2.2 CONCEITUANDO INOVAÇÃO

À medida que se tem tornado tendência na gestão pública tem vindo a chamar a atenção da academia, e hoje é estudada sob diversas perspectivas e com diferentes níveis de análise (DAMANPOUR; SCHNEIDER, 2008). Conceituar inovação na gestão pública não é fácil. Afinal, trata-se de um constructo complexo e dinâmico. Verifica-se que na literatura internacional e nacional existe uma preocupação em precisar esse conceito, diferenciando-o do conceito original de inovação na gestão privada, e determinando os requisitos indispensáveis para que uma determinada política pública seja inovadora. Essa

preocupação revela dois aspectos: trata-se de um conceito altamente abstrato e tema ainda pouco estudado apesar de as tendências revelarem o crescente interesse por parte da academia e gestores.

Optou-se por iniciar a análise do conceito de inovação, a partir do seu estatuto de conceito mágico (POLLITT; HUPE, 2011) expressão que transmite o grande nível de abstração do conceito, assim como a sua carga positiva. Os autores (p.4) incluíram inovação num rol de conceitos que estão na moda no discurso da administração pública e que pelo seu grau de abstração são chamados de conceito mágico. Numa tentativa de explicar essa expressão, selecionaram alguns conceitos muito utilizados no discurso da administração pública, com características comuns: difícil conceituação, alto nível de abstração e carga positiva, como governança, redes, *accountability*, gestão e inovação. São conceitos que se impõem como ideais a perseguir e conseqüentemente têm adquirido papéis de destaque: *“Each claims to be a principal direction in which public sectors both are and should be travelling.”* No mesmo sentido: *“Innovation is currently a very fashionable concept, with a strongly positive normative connotation. It is perpetually on the lips of politicians and management gurus.”*

Bekkers et al. (2013) justificam essa atribuição na medida em que é um tema recorrente na administração pública, já que oferece forma de ultrapassar problemas e promove mudanças radicais para melhor. Consiste também num conceito de fácil utilização já que significa transformação e mudança, o que é significativo, uma vez que geralmente a administração pública é vista como ineficaz e arcaica. Portanto, inovação é um conceito que está na moda e é omnipresente ao discurso relacionado com gestão pública e a política.

Os primeiros estudos sobre inovação surgiram ligados ao conceito de inovação aplicado ao setor privado e durante muito tempo, estudos e desenvolvimentos sobre inovação apresentavam uma perspectiva voltada exclusivamente para o meio empresarial, discutindo as razões que levam as empresas a adotarem inovações e através de que meios (DE VRIES, BEKKERS, TUMMERS, 2015).

Assim sendo, não admira que a academia, no intuito de definir inovação, adote como ponto de partida reflexões geradas por estudos ligados à inovação no setor privado. Os trabalhos de Joseph Schumpeter são frequentemente citados e ele pode ser considerado como o pai da inovação, ao estabelecer a relação entre desenvolvimento econômico e inovações tecnológicas. Esse autor considerava que a competição seria a principal indutora de inovações.

Rogers (1995) define inovação como uma ideia, prática ou objeto que é percebido como novo por indivíduos, ou pela organização. Nesse sentido convergem as reflexões de Damanpour e Schneider (2008) e Birkinshaw et al. (2008, pág.825): “[...*the invention and implementation of a management practice, process, structure, or technique that is new to the state of the art and is intended to further organizational goals*]”.

Damanpour e Schneider (2008) acrescentam que a geração ou adoção de uma inovação envolve necessariamente um processo marcado por duas etapas: a iniciação, definida pela tomada de decisão em adotar uma inovação e sua implementação. Os autores relatam que apesar da aura positiva do conceito, o processo de implementação de uma inovação não é necessariamente fácil e muitas vezes envolve retrocessos, incertezas e conflitos.

Fernández e Wise (2010) identificam aspectos que diferenciam inovações “inventadas” de inovações “adotadas”. Para os autores, o primeiro tipo de inovação envolve a invenção ou descoberta de processos, tecnologias ou produtos inteiramente novos. A ênfase está na originalidade da inovação, indicando que nenhuma outra organização gerou a mesma ideia anteriormente. O segundo tipo consiste em processos, tecnologias e produtos adotados ou implementados pela primeira vez em uma organização, ou seja, são novos apenas para a organização focal, tendo sido inventados em outro lugar.

A literatura brasileira sobre este tema, na esteira da literatura internacional, procura definir inovação. Cavalcante (2017) adota o conceito apresentado pela Comissão Europeia (2013) “...o processo de geração e implementação de novas ideias com vistas à criação de valor para a sociedade, com foco interno ou externo à administração pública...” – e acrescenta: “... inovação está geralmente vinculada a melhorias em processos organizacionais, implementação de novos produtos, procedimentos, serviços, políticas ou sistemas”.

Camões, Severo e Cavalcante (2017, p.96) citam o Manual de Oslo (OCDE, 2005) que estipula três critérios como requisito para que uma determinada política seja reconhecida como tal:

apresentar novidade no contexto em que é introduzida; ser implementável, não se constituindo apenas em uma ideia; e gerar melhores resultados em termos de eficiência, eficácia e satisfação do usuário. Com base nesses critérios, o documento define inovação como: a implementação de um produto (bem ou serviço) novo ou significativamente melhorado, ou um processo, ou um novo

método de marketing, ou um novo método organizacional nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas.

Outra definição chave é a adotada pelo Concurso de Inovação<sup>13</sup> da ENAP: é condição para que uma determinada política pública seja considerada uma inovação se trouxer mudanças em práticas anteriores, por meio da incorporação de novos elementos da gestão pública ou de uma nova combinação dos mecanismos de gestão existentes, que produzam resultados significativos para o serviço público e para a sociedade. Cunha e Severo (2017, p.11), acrescentam que inovação é: “[...colocar o novo em ação, efetivando mudanças incrementais ou radicais como resultado da intencionalidade humana – em regra partindo de algum componente coletivo.]”

Brandão e Bruno-Faria (2017, p. 147) trazem alguns avanços no que diz respeito ao conceito de inovação em organizações públicas e que merecem destaque. Os autores apresentam um conceito de inovação com base em definições apresentadas por autores<sup>14</sup> de referência, mas com algumas alterações:

...inovação em gestão é a implementação de práticas gerenciais, processos, estruturas ou técnicas que são novas para a unidade adotante e que pretendem potencializar os objetivos organizacionais.

A primeira alteração, em relação à definição original proposta pelos autores, foi a retirada do foco na “geração” da inovação, substituindo o termo por “implementação”, a fim de abarcar tanto inovações geradas quanto adotadas. A segunda alteração refere-se à necessidade de relacionar o grau de novidade da inovação à unidade adotante e não ao estado da arte, a fim de incluir tanto inovações radicais quanto incrementais.

À medida que se estudaram artigos acadêmicos de referência, nacionais e internacionais verificou-se que determinar um conceito preciso de inovação nem sempre é esse o foco dos estudos. Quando existe esse objetivo os autores recorrem a noções mais genéricas de inovação, fixadas por organizações como a OCDE e a UE. Nesse exato sentido converge o estudo de literatura apresentado por De Vries, Bekkers e Tummers (2016). Os pesquisadores analisaram cerca de 137 artigos<sup>15</sup> buscando pelo conceito de inovação e chegaram a conclusões idênticas: a maior parte dos artigos não apresenta definição de inovação, e quando o faz, é de forma genérica e usando alguns conceitos

---

<sup>13</sup> A definição mencionada poderá ser aprofundada em: <https://inovacao.enap.gov.br/o-concurso/> consulta em 15/07/2018.

<sup>14</sup> Os autores são: Birkinshaw, Hamel e Mol (2008).

<sup>15</sup> Os autores relatam detalhadamente a metodologia utilizada na seleção do objeto de estudo.

clássicos já aqui referidos, como o de Rogers (2003). Esse estudo trouxe a seguinte conclusão chave: uma inovação, para que seja assim considerada, deverá possuir duas dimensões essenciais: ser percebida como inovação pelo ambiente em que se insere e ser implementada pela primeira vez, naquela organização.

Numa tentativa de aprofundar e tentar trazer mais entendimentos sobre o conceito de inovação, Cavalcante e Camões (2017) destacam que geralmente a implementação de inovações se divide em três fases. São elas: invenção ou concepção de ideias, implementação, ou transformação em políticas, e ainda difusão ou disseminação, dentro da própria organização ou então para o exterior. A última fase, da difusão ou disseminação, conduz a uma diferenciação entre inovações geradas e adotadas e constitui característica fundamental no aprofundamento do conceito. Geralmente, a geração de inovações costuma ser mais lenta, na medida em que envolve todas as fases apresentadas, nomeadamente a concepção da ideia inovadora. Por outro lado, a inovação adotada envolve a transposição/adaptação de uma inovação já implementada por uma outra organização, e é comum no setor público. Esse fato justifica-se através dos ganhos obtidos de eficiência e aprimoração de políticas.

### 2.3 INDUTORES E BARREIRAS A INOVAÇÕES

A primeira parte deste capítulo demonstrou como a inovação no setor público se tem tornado, nas últimas duas décadas, uma tendência e um caminho a percorrer, como forma de construção de políticas públicas mais eficientes e responsivas. No entanto, apesar de auferir de um estatuto de conceito mágico, ainda se inova pouco e o Brasil, à semelhança de outros países precisa avançar muito neste tema<sup>16</sup>. Brandão e Bruno-Faria (2017)<sup>17</sup> abordam especificamente essa questão, pontuando que a falta de dados empíricos compromete a compreensão sobre o conceito, assim como avanços. Além disso, constata-se que apesar do discurso avançar fortemente neste sentido, o setor público ainda inova pouco.

---

<sup>16</sup> Segundo Brandão e Bruno-Faria (2017) ainda são necessários mais aprofundamentos sobre o tema da inovação, nomeadamente, sobre a natureza e tipos de inovações, consequências sobre a melhoria dos serviços públicos características das organizações que as adotam, políticas de incentivos, barreiras e resultados. A constatação de que o tema da inovação aplicado ao setor público é, ele próprio um tema novo, e ainda com vários subtemas a explorar, perpassa vários autores nacionais e internacionais.

<sup>17</sup> A mesma referência é feita por De Vries, Bekkers e Tummers (2016) e Cavalcante e Camões, (2017).

Verifica-se que existe uma preocupação por parte de acadêmicos e gestores em trazer avanços à compreensão da conjuntura que leva à adoção de uma inovação por uma organização pública. Indutores ou fatores que impulsionam as organizações públicas a adotarem inovações, assim como os fatores que constituem barreiras à sua adoção tem sido também tema foco de estudos.

Cavalcante e Camões (2017, p.124) demonstram que a tomada de decisão em gerar/ adotar uma inovação é movida pelos seus resultados determinantes: “a eficiência, qualidade e satisfação do usuário...eficácia, economia, resposta ao ambiente externo, e envolvimento social”. Os autores acrescentam que a implementação de uma inovação poderá resultar essencialmente de um de três movimentos: o movimento de cima para baixo (*top-down*), em que adoção da inovação é determinada pela atuação da cúpula da organização; movimento horizontal que constitui um processo de co-criação entre chefias e executores; e ainda de um movimento de baixo para cima (*bottom up*) em que a inovação resulta da atuação de funcionários com menor importância hierárquica e sem envolvimento da liderança.

A partir de uma revisão da literatura sobre este tema, os autores constatam que na impossibilidade de quantificar os determinantes de inovações, a academia tem adotado uma estratégia de agrupamento em conjuntos de fatores: fatores organizacionais ou internos e estruturantes da própria organização, como recursos humanos, financeiros, estilo e comportamento da liderança, aversão a risco, conflitos e estruturas organizacionais, tamanho e coesão, cultura organizacional, comunicação . Nomeadamente, o tamanho da organização aparece destacado, pois organizações com mais recursos económicos podem de forma mais legítima arcar com custos de falhas.

Os fatores ambientais, chamados de externos à organização, como pressões da mídia, ou demandas políticas, participação em rede, relacionamento com outras organizações, adoção de inovações por outras organizações e regulação, também têm influência preponderante.

Finalmente, os fatores individuais, como as características dos servidores que pensam e implementam a política, como autonomia funcional, estabilidade e mobilidade, experiência, criatividade, envolvimento. O papel dos líderes no que concerne à geração/ adoção de inovações também é preponderante, já que são os principais responsáveis por promover mudanças na organização.

Bekkers et al. (2013) sublinham que o fato de o setor público tender a tornar-se cada vez mais transparente, induz à inovação. Quando existe maior conhecimento sobre

a natureza das políticas implementadas, maior a pressão para adoção de políticas inovadoras.

Bommert (2010) acrescenta também que não raras vezes, as inovações surgem em resposta a situações críticas e que acabam funcionando como indutores, na medida em que criam um ambiente propício a mudanças. Conscientização políticas, mídia, apoio político resultam em financiamento e a aversão ao risco é atenuada. No entanto, a falta de um dos elementos é suficiente para reduzir ou quebrar aquilo que o autor chama de ciclo de inovação. Barreiras à inovação constituem fatores, no ambiente organizacional, que de alguma obstam à implementação de inovações. Brandão e Bruno-Faria (2017) abordam especificamente este o tema com foco específico em organizações do governo federal brasileiro, a partir da percepção de dirigentes e na medida em que estes têm papel ativo na criação de ambientes favoráveis à inovação, assim como na sua disseminação.

À semelhança das considerações apresentadas a propósito de indutores de inovações, as barreiras podem dividir-se em externas e internas. Brandão e Bruno-Faria (2017) descerem que barreiras externas têm origem no ambiente externo à organização e podem ser divididas em três subcategorias: o mercado (dificuldade em capturar rendas e lucros das inovações, riscos, tamanho inadequado de pesquisa e desenvolvimento, foco no curto prazo, disponibilidade de financiamento; governo: envolvendo políticas, leis, padrões, regulamentações e uma terceira categoria genérica: outros atores, como tecnologia, propriedade intelectual, relações societárias, relações com fornecedores, consumidores e redes interorganizacionais.

As barreiras internas dizem respeito ao funcionamento da própria organização e também se subdividem em três categorias: recursos humanos (como falta de motivação, habilidade, falta de comprometimento dos dirigentes, medo do desconhecido), à estrutura da organização (como fluxos de comunicação inadequados, obstruções por parte de outros departamentos, centralização de poder, jogos políticos internos), e ainda estratégias pouco ambiciosas como aversão ao risco e falta de recursos orçamentários, (BRANDÃO e BRUNO-FARIA, 2017).

No setor público em especial um outro conjunto de fatores influencia negativamente a adoção de inovações: a aversão ao risco é com certeza uma das principais barreiras, além de toda a ação pressupões a existência de determinada previsibilidade normativa, o que acaba potencializando incertezas quanto aos resultados. A essas barreiras somam-se outras, como baixa integração entre os departamentos e estruturas inadequadas, nomeadamente o ambiente de trabalho. Ademais esse setor opera

frequentemente em contextos de orçamentos apertados o que dificulta muito o investimento em soluções inovadoras. (BRANDÃO e BRUNO-FARIA, 2017).

O cerne do artigo em análise partiu de uma série de entrevistas realizadas a gestores da administração pública federal brasileira (sete gestores de seis iniciativas) responsáveis por inovações e que ganharam o prêmio de inovação do concurso da ENAP. Também foram entrevistados gestores que não participaram de iniciativas premiadas, com o objetivo de obter uma visão diferenciada. A partir desse estudo identificaram-se 9 fatores que podem ser consideradas barreiras à inovação: (I) dificuldade de articulação intersetorial (II) restrições legais (III) estrutura organizacional verticalizada (IV) resistência à inovação e aversão ao risco (V) baixa capacidade técnica dos estados e municípios (VI) rotatividade dos dirigentes (VII) diversidade social, cultural e econômica do país (VIII) recursos orçamentários e financeiro limitados (IX) falta de incentivos à inovação.

Damanpour e Schneider (2008) a partir de três características consideradas determinantes: custo, complexidade e vantagem relativa ou impacto formulam três hipóteses: (I) o custo da inovação está negativamente relacionado com a adoção da inovação; (II) a complexidade da inovação está negativamente relacionada com a adoção da inovação e (III) o impacto da inovação está relacionado positivamente com a adoção de inovação e o modelo aplicado, de Nova Gestão Pública, preconiza a redução de custos.

O papel da liderança é fundamental para dirimir algumas das barreiras, no sentido de motivarem os servidores, propiciarem um ambiente favorável à adoção de inovações na medida em que o (a) líder tem influência determinante no encorajamento da adoção de inovações e mudanças pioneiras. A idade e educação dos líderes também são fatores de influência na adoção de inovações. Já o gênero não apresenta influência.

Os autores estabelecem também que as características de uma inovação podem ser representadas a partir de um constructo macro, que diz respeito às características que facilitam ou inibem a adoção de inovações como custo, complexidade e impacto. Nesse sentido verifica-se que estas características podem funcionar simultaneamente como barreiras ou indutores à adoção de uma determinada inovação.

## 2.4 A CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS ATRAVÉS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Conforme se apresentou, o constructo teórico da inovação em gestão pública é formulado pelos autores, com base no estudo de políticas públicas que se destacam pelas suas características únicas, ao resultarem em eficácia e eficiência para a sociedade ou para a organização em que se inserem. Posto isto, é essencial para este trabalho que a segunda parte deste capítulo seja dedicada à continuação do embasamento teórico, mas com foco no conceito de políticas públicas. Considerando que a proposta apresentada na introdução é estudar uma política de direitos humanos sob ótica de inovação, será dado destaque ao conceito de políticas pública como meio de implementação de direitos fundamentais.

O tema das políticas públicas<sup>18</sup> ganha destaque no Brasil a partir dos anos 90 com o final da ditadura, a redemocratização e a necessidade de dar efetividade à Constituição Federal (CF) de 1988, profundamente garantista de direitos humanos, positivados através dos direitos fundamentais. Nas palavras de Maria Paula Dallari Bucci (2013):

Pode-se marcar os anos 1990 como o período em que a temática das políticas públicas ganha presença no universo do direito no Brasil, aspirando à quitação da dívida social, pela realização dos direitos sociais, com o tratamento ambicioso e generoso que lhes conferia a Constituição Federal de 1988.

A salvaguarda desses direitos na CF [...expressão formal do pacto fundamental de um povo, com dimensão subjetivo-política da legitimidade, consubstanciada na sua efetivação...], (BUCCI, 2006, p. 55) demonstra a vontade do legislador constituinte em atribuir-lhes proteção e garantia superiores, protegendo-os de simples maiorias parlamentares e consagrando-os como ideais civilizatórios a prosseguir.

A CF constitui, portanto, marco legal fundamental, na medida em que determina a necessidade de construção e implementação de políticas públicas como forma de garantir direitos fundamentais, com destaque para os direitos sociais, positivados no art. 5º.

Ademais, faz-se necessário destacar o contexto político-social brasileiro, caracterizado por ser uma democracia em construção e que busca ainda a implementação efetiva do Estado democrático de direito. O estatuto do Brasil enquanto país em desenvolvimento, marcado por uma profunda desigualdade, demanda do governo uma

---

<sup>18</sup> Trata-se de uma disciplina de estudo recente que surge na década de 50, nos Estados Unidos, com o texto de Harold D. Lasswell, *A orientação para as políticas*, publicado em 1951 (VÁSQUEZ; DELAPLACE, 2011). Na gênese do conceito de políticas públicas encontra-se o *policy analysis* que tem origem na ciência política americana, a partir dos anos 50. Surgem também os conceitos de *politics*: relacionados com poder e sua instituição e *policies* influenciado pela teoria de sistemas e psicologia e que dá origem à ciência política (BUCCI, 2013).

capacidade de resposta eficaz para: [...a modificação das estruturas que reproduzem o atraso e a desigualdade, através da coordenação e planejamento de ações para o cumprimento de objetivos] (BUCCI, 2013, p. 33).

A gestão pública surge assim como instrumento de fortalecimento da democracia e valorização do Estado, sendo o seu instrumento mais valioso e eficaz, a formulação e execução de políticas públicas com o objetivo de garantir direitos. Consequentemente, as políticas públicas devem trazer avanços para o próprio poder público, torna-lo mais eficaz, e assim propiciar avanços sociais fundamentais, como a modernização, a redução da desigualdade e a inclusão social (BUCCI, 2013).

O processo de elaboração e implementação de políticas públicas (*policy making*) é modulado pelo setor público e frequentemente influenciado por *stakeholders*, com o objetivo final de contribuir para o avanço da sociedade. O processo de construção dessas políticas, precisa, por conseguinte, ser eficazmente coordenado, como forma de se alcançarem resultados determinantes e que impactam diretamente na vida dos cidadãos.

Howlett et al. (2013, p. 5) expõem que a maioria das definições tradicionais de políticas públicas consideram que se trata de um conjunto de atores, cuja atuação se encontra permeada de restrições, na medida em que [...tentam compatibilizar objetivos políticos (*policy goals*) com meios políticos (*policy means*), num processo que pode ser caracterizado como resolução aplicada de problemas]. A identificação desses problemas como ponto de partida para se atingir esses objetivos é feita por meio de deliberações, discursos e instrumentos políticos:

... políticas são ações intencionais de governos que contêm algum ou alguns objetivos articulados, por mais que esses objetivos tenham sido precariamente identificados, justificados e formulados, quanto alguns meios para alcança-los, de novo, independentemente de quão bem ou mal interligados estejam esses meios aos objetivos

Outra característica fundamental do conceito é o fato de envolver sempre uma escolha consciente e deliberada, uma vez que os governos utilizam recursos escassos, orçamentos mais ou menos apertados, o que implica necessariamente optar-se por uma política em detrimento de outra. Tomar a decisão de não fazer, em relação a um problema identificado, constitui também uma tomada de posição, uma decisão política. Finalmente, outra característica essencial é a de que a opção por uma política pública é determinação

consciente de um governo, ainda que possam ocorrer efeitos não previstos inicialmente (Howlett *et al.*, 2013)<sup>19</sup>.

Os autores aprofundam o conceito de políticas públicas a partir da abordagem de Jenkins (1978) que interpreta esse conceito como o resultado de um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos. Estes atores seriam responsáveis pela opção de escolha da política assim como pela escolha dos meios para alcançar os objetivos definidos. O principal contributo de Jenkins (1975) apud Howlett *et al.* (2013) é o de trazer este olhar para a política pública como um processo dinâmico caracterizado por um conjunto de decisões inter-relacionadas.

Além disso, os autores (p.12) destacam também a importância das capacidades de governo para a construção e implementação de políticas públicas, o que consideram como um elemento-chave na definição do conceito. O processo de escolha de uma política é determinado, necessariamente, pela capacidade financeira da instituição:

...a política pública é um fenómeno complexo que consiste em inúmeras decisões tomadas por muitos indivíduos e organizações no interior do próprio governo e que essas decisões são influenciadas por outros atores que operam interna e externamente no Estado. Observa-se que os efeitos das políticas públicas são moldados no cerne das estruturas nas quais esses autores operam e de acordo com as ideias que eles sustentam; essas forças também afetaram as políticas e as decisões relacionadas nas interações anteriores dos processos de *policy-making*.

Outra dimensão fundamental é que políticas públicas para serem válidas têm que ser legais. Bucci (2006, p.39) destaca que políticas públicas podem ser encontradas em disposições constitucionais, em leis ou normas infralegais, como é o caso de decretos e portarias. Numa perspectiva jurídica e processual, a autora apresenta a seguinte definição:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.

---

<sup>19</sup> A análise do conceito de políticas públicas é elaborada a partir da definição de Dye (1972) que apesar de simplista, permite algumas ilações determinantes. Este autor definiu políticas públicas como “*tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer*”. No entanto, como se apresenta seguidamente, definir e compreender o conceito de políticas públicas é bem mais complexo.

A construção e implementação de políticas públicas<sup>20</sup> apresenta como objetivo essencial e finalidade última do Estado, a concretização de direitos humanos. Esses direitos possuem fundamento no marco normativo da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 e no conjunto das Convenções Internacionais de Direitos Humanos ratificados pelos Estados e dos quais derivam direitos e obrigações a respeitar e garantir. São direitos políticos, civis, sociais, econômicos, culturais, ambientais, sexuais e reprodutivos.

O interesse público consubstancia-se na proteção e promoção desses direitos garantidos constitucionalmente, e a formulação de políticas deverá ter como norte a garantia de direitos. Aith (2006, p.218) esclarece que:

A finalidade do Estado é a garantia dos direitos de cada um dos seres humanos que o integram, e toda e qualquer ação desenvolvida pelo Estado deverá ser no sentido de proteção desses direitos. E que direitos são esses? Basicamente, todos aqueles direitos que forem reconhecidos num dado ordenamento jurídico legal, já que o estado de Direito se baseia na legalidade como pressuposto de ação. Quanto mais evoluído for o ordenamento jurídico de um dado Estado, maior será a proteção dada aos Direitos Humanos.

A compreensão da política pública sob um olhar de Direitos Humanos ganha enfoque internacional a partir dos anos 90, sob impacto da queda do bloco socialista e a constituição de governos neoliberais de referência, como o de Margaret Thatcher na Inglaterra, (1979-1990) e de Ronald Reagan e George Bush, nos Estados Unidos (1981-1992). Destaca-se o carácter duplo do discurso ligados aos direitos humanos, como protesto em relação à atuação governamental, mas também cada vez mais incorporado pelo discurso político voltado para a garantia de direitos (VÁZQUEZ; DELAPLACE, 2011).

Em 1993 realiza-se em Viena a II Conferência Mundial de Direitos Humanos<sup>21</sup>, cuja Declaração e Programa de Ação <sup>22</sup> destacam a necessidade de os Estados estabelecerem políticas públicas de Direitos Humanos, através de planos de ação concebidos para a promoção e proteção desses direitos.

---

<sup>20</sup> O autor elenca a política de segurança, política de saúde, política de educação, política de democratização dos meios de comunicação.

<sup>21</sup> A criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) resulta da recomendação constante no Programa de Ação de se estabelecer um programa de assistência técnica e financeira aos Estados para a criação e implementação de programas de Direitos Humanos.

<sup>22</sup> A Declaração e Programa de Ação de Viena poderão ser lidos em: <https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%Aancia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf> (acesso em 28.07.2018).

Nesse sentido, o Estado deverá ser compreendido como estrutura erguida para a promoção e proteção desses direitos, consubstanciando-se sua ação através da execução de políticas públicas com essa finalidade. Ademais, o desenvolvimento estatal está intrinsecamente ligado à promoção e proteção de direitos humanos, cuja construção resulta de uma afirmação<sup>23</sup> e evolução histórica que remontam à antiguidade clássica<sup>24</sup> e encontra expressão na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948 (AITH, 2006). Adicionalmente, é também nos direitos humanos que o Estado tem que restringir a sua ação estatal em prol desses direitos e não poderá desempenhar ação que os coloque em risco.

Bucci (2006 p. 3) apresenta contribuições fundamentais ao estudar o tema das políticas públicas de um ponto de vista jurídico, nomeadamente, enquanto concretização dos direitos humanos, com destaque para os direitos sociais. Esses direitos são caracterizados pela autora como direitos-meio, cuja efetivação se faz necessária para que os cidadãos possam usufruir dos chamados direitos humanos de primeira geração, ou liberdades individuais, que demandam do Estado prestações de *non facere*.

A autora destaca, de forma muito pertinente, que:

a fruição dos direitos humanos é uma questão complexa, que vem demandando um aparato de medidas concretas do Estado que se alarga cada vez mais, de forma a disciplinar o processo social, criando modos de institucionalização das relações sociais que neutralizem a força reguladora e excludente da economia capitalista e possam promover o desenvolvimento da pessoa humana.

Consequentemente, a formulação de políticas públicas quer de Estado, quer de governo, tem como enquadramento o ordenamento jurídico brasileiro e possuem como finalidade a promoção e proteção de direitos humanos. Aith (2006, p.232), apresenta a seguinte definição de políticas públicas [...considera-se política pública a atividade estatal de elaboração, planejamento, execução e financiamento de ações voltadas à consolidação do Estado Democrático de Direito e à promoção e proteção dos direitos humanos].

---

<sup>23</sup> Fábio Konder Comparato (2003) descreve na sua obra “A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos” o processo histórico que conduziu à Declaração Universal dos Direitos Humanos e seguidamente, aos Tratados Internacionais.

<sup>24</sup> Aith (2006) traça um panorama histórico que fundamenta o destaque dados aos direitos humanos na construção dos Estados e encontrando fundamentos em vários períodos históricos e que perpassam a Antiguidade Clássica, Idade Média, Renascimento, Iluminismo, com destaque para movimentos em defesa das liberdades individuais. Destaque é dado à *Bill of Rights*, à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão promulgada durante a Revolução Francesa de 1789, as primeiras Constituições, os primeiros movimentos sociais. O seu expoente máximo é a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948.

A caracterização de políticas públicas enquanto forma de concretização de direitos humanos enunciada por Bucci (2006) e Aith (2006) não é, com certeza, enunciado pacífico entre acadêmicos e gestores. Esse dissenso é demonstrado pelo artigo de Ciconello (2016) que questiona especificamente a questão derivada dos enunciados citados: políticas públicas de direitos humanos são as políticas desenvolvidas por estruturas criadas especificamente com esse objetivo na administração federal, estadual e municipal? Ou todas as políticas que visam implementar direitos podem ser assim consideradas?

O autor identifica que todas as políticas de saúde, educação, segurança, trabalho, e cultura, podem ser elaboradas numa perspectiva de direitos humanos, orientadas por normas de direito internacional e orientações de organizações internacionais para a promoção e defesa de direitos.

Essa perspectiva dialoga com a colocação de Vázquez e Delaplace (2011, p.42) que reflete sobre a importância do laço de comunicação entre governo população e criação do sujeito de direitos, na perspectiva de direitos humanos. Tal concretiza-se através do reconhecimento de direitos e de campanhas de informação que permitam aos sujeitos conhecerem seus direitos assim como mecanismos de exigibilidade de sua efetividade:

Nesse ponto a linguagem de direitos é extremamente importante, porque gera lógicas de responsabilidade através de mecanismos de prestação de contas e obrigações jurídicas vinculantes. Desse ponto de vista o objetivo e a essência da PP [política pública] não são a solução de problemas específicos, de demandas insatisfeitas, mas o cumprimento de direitos.

Ainda que Ciconello (2016) não refira explicitamente, tratam-se de políticas de direitos humanos *lato senso* o que as distingue das políticas públicas de direitos humanos *stricto senso* – formuladas e implementadas por estruturas da administração pública criadas com essa finalidade. Destacam-se por serem políticas que visam públicos caracterizados por uma vulnerabilidade histórica, como negros, indígenas, mulheres, quilombolas, homossexuais, pessoas com deficiência, ou cidadãos que por trajetórias de vida, possuem maiores dificuldades em acessar direitos. A esses públicos enunciados por Ciconello (2016) acrescenta-se a população encarcerada em unidades tuteladas pelo estado, defensores de direitos humanos, crianças e adolescentes, população de rua, pessoas submetidas a trabalho escravo, vítimas de tráfico, migrantes. Nessa mesma perspectiva, pensando em políticas públicas voltadas para grupos socialmente excluídos, Vázquez e Delaplace (2011, p.41) acrescentam que:

Parte da estratégia de DH é enfraquecer essa rede de impotência e promover as capacidades (NACIONES UNIDAS, 2004). Daí que o empoderamento do sujeito esteja ligado ao direito à igualdade, à não discriminação, a ações afirmativas e à perspectiva de gênero; ele abrange a identificação de grupos em situação de vulnerabilidade, os elementos estruturais que geram essa concisão (opressão estrutural) e a modificação dessas estruturas (não só mediante ações afirmativas, mas também através de ações transformativas) deixando claro que os DH são interdependentes, inter-relacionados e, por isso mesmo, indivisíveis.

## 2.5 A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL, A PARTIR DE 1988

Como se demonstrou, a construção e implementação de políticas públicas pelo Estado brasileiro tem como objetivo a materialização dos direitos humanos, positivados na CF de 1988.

A consagração desses direitos no documento que estabelece os pilares da organização social, econômica e política no Brasil revela a vontade inequívoca do legislador constitucional em criar uma moldura jurídica basilar para esses direitos. Ademais, a CF atribui força constitucional aos direitos garantidos nos tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil. Conseqüentemente, o direito brasileiro, tem como fundamento o Direito Internacional dos Direitos Humanos (PIOVESAN, 2010)

A opção por uma Constituição dirigente constitui opção implementada por outros países da América Latina que tentavam superar regimes autoritários através de uma consagração detalhadas de direitos e garantias fundamentais (ESCRIVÃO FILHO e SOUSA JÚNIOR, 2016). Quanto à sua concretização através da ação de instituições democráticas que compõem os três poderes, Legislativo, Executivo e Judiciário um longo caminho ainda necessita ser percorrido. Piovesan (2015, p.63) refere que:

A dignidade humana e os direitos fundamentais vêm a constituir os princípios constitucionais que incorporam as exigências de justiça e dos valores éticos, conferindo suporte axiológico a todo o sistema jurídico brasileiro. Na ordem de 1988 esses valores passam a ser dotados de uma especial força expansiva, projetando-se por todo o universo constitucional e servindo como critérios interpretativo de todas as normas do ordenamento jurídico nacional.

Trata-se de uma agenda em permanente construção que deveria efetivar avanços civilizacionais contínuos. No entanto, a agenda de direitos Humanos no Brasil é

caracterizada por avanços e retrocessos, nomeadamente por uma proteção e garantia ainda muito ineficazes. Nesse sentido Delgado et al (2017):

A capacidade estatal da gestão das políticas de direitos humanos é ela mesma uma construção, cujo caminho a trilhar é ainda mais desafiante, já que enseja inexoravelmente a transversalidade e a intersectorialidade como princípios organizadores das ações, algo que não encontra lugar ante o princípio departamental das estruturas do setor público; e em razão também, e talvez acima de tudo, de que o próprio Estado constitui-se, muitas vezes como violador de direitos.

O grande desafio que vem sendo colocado é o da concretização desses enunciados normativos, pela administração pública, em políticas concretas e operacionais, que garantam direitos sob a forma de bens e serviços.

Apesar de o Estado brasileiro ser responsável pela violação de direitos humanos e reconhecer-se como violador<sup>25</sup>, vem tentando construir um arcabouço de estruturas dentro da Administração Pública responsáveis pela execução da pauta. Essas estruturas representam o reconhecimento da centralidade da ação estatal em torno desses direitos ainda que o caminho até à materialidade desses direitos ainda seja muito longo.

Na verdade, só a partir de 2003, a Secretaria de Direitos Humanos (hoje Ministério de Direitos Humanos) adquire estatuto de Ministério e passa a ser responsável pela formulação, implementação e articulação dessa pauta no governo federal. Entre os inúmeros desafios que vem enfrentado, talvez o principal seja a convivência com estruturas de administração que se consubstanciam nas principais violadoras de direitos.

Ademais, no Brasil, o tema dos Direitos Humanos encontra-se profundamente ligado à atuação dos movimentos sociais, que ganham legitimidade de atuação e envolvimento na formulação de políticas, com a implementação do regime democrático. Esses movimentos se consubstanciam em:

...novos sujeitos coletivos de criação e criatividade constitutiva de direitos, que, advindos de outras esferas sociais e representativos da diversidade étnico-racial, cultural, geracional, de gênero e sexualidade, disputam e transferem poder ao trazer para a cena política novas concepções de mundo e experiências sociais antes ausentadas, por diversas formas de violência física, simbólica e institucional, dos espaços de deliberação sobre a política, os direitos e organização social e econômica do País.” Escrivão Filho e Sousa Júnior, 2016, p.93.

---

<sup>25</sup> Como já foi anteriormente mencionado a autora integra a Coordenação-Geral de Prevenção e Combate à Tortura e Violência Institucional do Ministério de Direitos Humanos.

Conforme refere Garcia (2017), é característica essencial “...uma alta propensão participativa, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. De 1996 a 2016, foram realizadas doze conferências nacionais de Direitos Humanos e editados três Programas Nacionais de Direitos Humanos.” Escrivão Filho e Sousa Júnior (2016) analisam que esse tema é caracterizado no Brasil por uma resposta à luta pela conquista de direitos econômicos, sociais e culturais, por setores da sociedade historicamente excluídos.

## 2.6 PARTICIPAÇÃO SOCIAL <sup>26</sup> E TRANSVERSALIDADE COMO DIMENSÕES FUNDAMENTAIS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DIREITOS HUMANOS

“A formulação de ações e políticas públicas de Direitos Humanos é marcada por uma alta propensão participativa, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988<sup>27</sup>” (GARCIA, 2017, p.108) – trata-se de característica que perpassa a formulação dessas políticas, em particular, ainda que a participação social na formulação de políticas públicas seja característica da administração pública brasileira (COCINELLO, 2016).

Leite de Souza (2016, p.139) aborda especificamente o tema da participação social como método de gestão das políticas de direitos humanos, sublinhando o seu carácter conflituoso, marcado pela disputa entre projetos políticos que tem fomentado novas práticas de gestão, como por exemplo, audiências, consultas públicas, conferências, entre outros canais.

Essa configuração particular supra descrita, se verifica com grande incidência na construção e implementação de políticas públicas de direitos humanos, onde os movimentos sociais detêm, historicamente, papel fundamental na luta e conquista de direitos. Tatagiba, Abers e Silva (2018) analisam esse fenômeno social como uma rede ou tipo específico de ator, que integra o processo de elaboração e implementação da política pública.

---

<sup>26</sup> Existem 12 (doze) órgãos colegiados com temáticas relacionadas à promoção e proteção dos direitos humanos que se reúnem periodicamente nas instalações do Ministério de Direitos Humanos e assessorados por este órgão ministerial. Estes órgãos participam da elaboração, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas de Direitos Humanos. Informações detalhadas em: <http://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/orgaos-colegiados/orgaos-colegiados-1>. (Acesso em 28 de julho de 2018).

<sup>27</sup> Nesse mesmo sentido, Cocinello (2016, p.174) acrescenta que: “...as diretrizes estabelecidas pela Constituição Federal, e em razão de diversos conselhos de políticas públicas e processos de conferências, temos que a participação social é um elemento intrínseco na construção de uma política.”

Os autores acrescentam que a atuação dos movimentos sociais se distingue, na medida em que oferece ao cidadão comum a possibilidade de organização coletiva, com o objetivo de participação ativa na tomada de decisões. Esses movimentos poderão ser compreendidos [...como um tipo específico de coalizão de defesa – que defende causas contenciosas e que inclui atores que são tradicionalmente excluídos do processo de construção de políticas públicas].

Os movimentos sociais inserem-se nas instituições públicas buscando oportunidades e mudanças, ainda que atuem de forma condicionada, em condições e relações estabelecidas previamente e que tentam alterar através da sua atuação (TATAGIBA, ABERS e SILVA, 2018)

A partir de 2003, com a chegada ao governo do Partido dos Trabalhadores (PT) que tem nas suas bases de apoio esses movimentos de luta por direitos, a participação social como método de governo torna-se meta de gestão. Nesse sentido, Leite de Sousa, (2006, p.149) refere:

A intensificação das relações socioestatais em espaços institucionalizados de gestão de políticas públicas traz uma configuração peculiar ao Estado no contexto democrático brasileiro e estimula o experimentalismo de práticas de gestão participativa que podem gerar um método de governo.

Ademais, o autor (p.156) relaciona a dificuldade desta pauta em especial com a realização de ideais democráticos e a falta de consensualidade sobre como isso deve ser feito: [As interfaces socioestatais aparecem como algumas das múltiplas arenas em que ocorre a luta política pelos meios de realizar a democracia].

Entre os incontáveis desafios enfrentados pelas políticas de direitos humanos destaca-se como característica que lhes é inerente, o seu carácter transversal, o que deverá refletir-se na elaboração e implementação de políticas públicas.

C. Pires (2016) acrescenta que os resultados sobre políticas públicas de direitos humanos, dependem, como aliás outras políticas, dos arranjos de implementação: interações entre atores, papéis, fluxos, funções que se materializam em capacidades técnico-administrativas e políticas. O autor demonstra que é fundamental a análise dos arranjos institucionais, propiciados pelo ambiente político-institucional brasileiro, para a implementação dessas políticas, como forma de se compreenderem os seus resultados. Ademais, o autor (p.206) refere ainda que o enfrentamento de problemas e questões

sociais necessita ser feito de forma transversalizada e multifacetada o que implica [...elevada exigência de articulação e coordenação para a ação governamental].

Os princípios fundamentais de Direitos Humanos consagrados em [...tratados internacionais, os comentários gerais dos Comitês das Nações Unidas, os relatórios e a jurisprudência dos órgãos de proteção de DH em nível regional e internacional...] estabelecem determinados padrões mínimos a serem seguidos na formulação e implementação de políticas públicas. (VÁZQUÉZ, 2011, p.44)

Os autores (p.44, 45) descrevem alguns desses princípios, como o basilar princípio da igualdade e da não discriminação, que:

....obrigam os Estados Partes a garantir o exercício dos direitos sem qualquer tipo de discriminação por motivos de raça, cor, sexo idioma, opinião política ou de outra índole, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento, deficiência física ou mental, estado de saúde (incluído HIV/ AIDS), orientação sexual, estado civil ou qualquer outra condição política social ou de outro tipo.

## 2.7 ACERCA DA NECESSIDADE DE INOVAÇÕES EM POLÍTICAS PÚBLICAS DE DIREITOS HUMANOS

O tema da inovação em políticas públicas, sob uma perspectiva de direitos humanos não foi ainda estudado pela academia<sup>28</sup>. No entanto, a conexão entre os dois temas parece essencial, na medida em que os desafios que se apresentam à construção e implementação de políticas de direitos humanos são particularmente complexos: para cada temática, o gestor público se depara com um *wicked problem*.

Conforme se analisou na primeira parte deste capítulo, *wicked problems* [...are generally seen as complex, open-ended and intractable. Both the nature of the problem and the preferred solution are strongly contested...] (HEAD, 2008, p.101). Ora, as temáticas que compõem os direitos humanos (por exemplo: criança e adolescente, pessoa com deficiência, igualdade racial, segurança pública, população em situação de rua) têm uma complexidade e especificidade que lhes são inerentes. Tal resulta necessariamente numa dificuldade na definição das políticas a adoptar e na disputa de soluções, pelos atores envolvidos, governo e *stakeholders*.

---

<sup>28</sup> Sobre o tema específico de inovação aplicado a políticas públicas de direitos humanos foi feita ampla pesquisa bibliográfica e não se encontrou trabalho científico que abordasse esse tema especificamente.

A discussão apresentada sobre barreiras à inovação permite algumas reflexões sobre as razões que poderão justificar a pouca permeabilidade a inovações, nas políticas públicas de direitos humanos. Alguns dos fatores que exercem o papel de barreiras são característicos das políticas de direitos humanos. Destaca-se a dificuldade de articulação intersetorial, já que, conforme apresentado, são políticas caracterizadas por uma forte transversalidade, que envolvem imprescindivelmente, a colaboração de vários órgãos, dentro da própria administração pública e fora dela.

A rotatividade de dirigentes, acrescida de forte instabilidade das estruturas de gestão são sem dúvida barreiras omnipresentes. Desde que a pesquisadora integrou a CGCTVI/MDH, em outubro de 2016, pelo menos três dirigentes assumiram a gestão do MDH. O Ministério passou também por mudanças estruturais significativas num curto espaço de tempo: desde 2016, passou de Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, a Ministério das Mulheres, dos Direitos Humanos e da Igualdade Racial. Após o impeachment da Presidente Dilma Rousseff, foi rebaixado a Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania do Ministério da Justiça. A partir de janeiro de 2017 recuperou seu estatuto de Ministério dos Direitos Humanos.

A essas barreiras acrescentam-se também a perene limitação de recursos orçamentários e financeiros, agravada por um contexto de crise econômica e financeira vivida pelo Brasil.

Bucci (2006) apresenta algumas reflexões sobre uma corrente de autores que criticam o excesso de concretização de direitos sociais, na medida em que oneram demasiadamente o Estado brasileiro, e induzem à perda de competitividade. A necessidade de garantia desses direitos, através da implementação de um conjunto de serviços públicos eficazes e efetivos, seria extremamente alta para os cofres do Estado. A autora rebate alguns destes argumentos afirmando que a falta do Estado social é que estaria na origem de perda de competitividade econômica, como os baixos índices de educação. O reforço do Estado social permitiria o aumento dos índices de desenvolvimento humano (IDH).

Nesse sentido, políticas inovadoras poderão impulsionar a temática, trazendo soluções que permitam contornar a falta de recursos e tornarem-se ferramentas eficientes e eficazes na proteção, promoção, garantia de direitos e, quiçá, na reparação às vítimas de violações.

Ademais, verifica-se que a participação social em gestão pública, poderá constituir um vector de inovações. Leite de Souza (2006) traz uma contribuição relevante para esse

debate, ao identificar a necessidade de se pensar em métodos de aprimoramento dos mecanismos de participação social, a partir das construções dos últimos anos. É relevante o destaque dado à necessidade de se procurarem processos e metodologias inovadoras nos mecanismos de participação social, considerando a transversalidade das pautas, com vistas ao fortalecimento de relações interinstitucionais e implementação das políticas públicas. No caso específico das políticas pública de direitos humanos, Tatagiba, Abers e Silva (2018) apontam os movimentos sociais como vetores de inovações:

Eles (movimentos sociais) tendem também a propor inovações institucionais percebidas como mais favoráveis à promoção de seus interesses e propostas. Para isso, tendem a mobilizar de forma criativa as estratégias de confronto e cooperação, extra institucionais e institucionais. O conflito em torno das instituições aproxima movimentos sociais e burocracia pública, e uma das formas pelas quais essa relação se traduz empiricamente é no ativismo institucional.

Posto esta reflexão, propiciada pelo estudo do marco teórico de inovação e pelo desenvolvimento do conceito de políticas públicas de Direitos Humanos, passa-se à apresentação no próximo capítulo, do estudo de caso, precedido de uma contextualização da prática da tortura no Brasil e legislação vigente.

### **3 A TORTURA NO BRASIL E A CRIAÇÃO DO MECANISMO NACIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA**

A primeira parte deste capítulo não pretende apresentar um estudo exaustivo do conceito de tortura no Brasil, uma vez que a academia brasileira já analisou esse tema dezenas de vezes, sob as várias perspectivas: história, antropologia, criminologia, sociologia, psicologia, direito. Uma pesquisa na base de dados da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD)<sup>29</sup> quanto ao tema da tortura, levou a que se encontrasse um registro de cerca de 37 dissertações de mestrado e teses de doutorado que contêm no seu título, a palavra tortura.

O fato de existirem pesquisadores de áreas diversificadas das ciências sociais que elegeram este tema como objeto de pesquisa, não deixa de ser significativo na medida em que comprova o interesse que o tema desperta, sua complexidade, e, sobretudo, sua atualidade.

No entanto, considerando que o estudo de caso da presente dissertação tem como foco uma política pública que versa sobre o tema da tortura, a análise ficaria incompleta sem uma ponderação sobre a extensão do conceito de crime de tortura, hoje, no Brasil.

Finalmente, cumpre precisar que quando se aborda o tema da tortura no presente trabalho faz-se referência à prática desse crime nos locais de privação de liberdade, nomeadamente, sistema penitenciário e sistema socioeducativo. Ainda que o conceito de locais de privação de liberdade, conforme previsto na legislação brasileira, seja bastante mais amplo e compreenda todos os locais sob tutela do Estado brasileiro, quer sejam públicos ou privados<sup>30</sup>, o acometimento de tortura nesses dois espaços está amplamente documentado através de visitas de órgãos internacionais, órgãos do sistema de justiça, pelo próprio Mecanismo e por ONG's que atuam na temática.

#### **3.1 TORTURA: DA FUNDAÇÃO DO BRASIL AOS DIAS DE HOJE**

---

<sup>29</sup> Para um acesso ao resultado desta pesquisa, ver: <http://bdtd.ibict.br/vufind/Search/Results?lookfor=+tortura&type=Title&limit=20&sort=relevance> (consulta em 10 de junho de 2018).

<sup>30</sup> A Lei 12.847/2013, art. 3º, inciso II define que pessoas privadas de liberdade são aquelas obrigadas, por mandado ou ordem de autoridade judicial, ou administrativa ou policial, a permanecerem em determinados locais públicos ou privados, dos quais não possam sair de modo independente de sua vontade, abrangendo locais de internação de longa permanência, centros de detenção, estabelecimentos penais, hospitais psiquiátricos, casas de custódia, instituições socioeducativas para adolescentes em conflito com a lei e centros de detenção disciplinar em âmbito militar, bem como as instalações mantidas pelos órgãos elencados no art.61 da Lei 7.210, de 11 de julho de 1984.

O crime de tortura é tão antigo como o descobrimento do Brasil. Trazido pela colonização portuguesa e amplamente praticado como meio de subjugação de povos considerados “inferiores”, primeiramente os indígenas e mais tarde os africanos e afrodescendentes escravizados, a perpetuação deste crime cedo se banalizou<sup>31</sup>.

O crime de tortura tornou-se num *continuum*, perpassando a própria história do Brasil, como meio de opressão e castigo das populações mais vulneráveis, criando raízes e perdurando até hoje. Soares (2010, p.21) sintetiza essa ideia, ao referir-se à tortura do ponto de vista histórico:

...passando por Colônia, Império, Independência, República, ditaduras e imperfeitos Estados de Direito, com governos de todos os tipos. Os indígenas, os heréges ou infiéis, os negros escravos e descendentes, os “vadios”, os marginais de toda sorte, os internos nos manicômios, os “subversivos” e opositores políticos, os presos ditos “comuns”, os pobres em geral, os não cidadãos... todos potencialmente vítimas dos abusos e da violência extremada. Para punir, disciplinar e purificar (sic), arrancar confissões e informações, intimidar, “dar o exemplo”, vingar, derrotar física e moralmente o suposto inimigo ou, simplesmente, o indesejável.”

Barbosa (2010, p.36) referindo-se aos “anos dourados” da democracia brasileira, em meados do século passado, período que antecedeu o Golpe Militar de 1964, destaca que a prática da tortura por agentes da autoridade manteve-se comum: [...as práticas condenáveis de torturas nos interrogatórios, que sempre fizeram parte dos métodos de trabalho da polícia].

Nos cerca de vinte anos da ditadura militar (1964-1985) a tortura era praticada como forma de repressão política, contra defensores da ideologia marxista e legitimada através da doutrina da Segurança Nacional, nomeadamente após instituição do Ato Institucional nº4, e apologista de que o “inimigo interno” deveria ser perseguido, torturado ou eliminado (BARBOSA, 2010).

A ditadura militar governou através de 17 Atos Institucionais, regulamentados por 104 atos complementares. A propósito dessas normas, Arantes (2011, p.81) refere que:

...conferiam um alto grau de centralização à administração e à política do país, consolidando a exceção, estabelecendo regras para uns e delas eximindo outros. Deu forma legal ao arbítrio e tentou legalizar o horror. Foi uma espécie de armadura para camuflar os atos de violência, desrespeito civil e pessoal,

---

<sup>31</sup> Benedito (2018) descreve que o livro V das Ordenações filipinas regulava “os tormentos”, assim como os grupos de pessoas que poderiam ser objeto dessa punição. O Código de 1830 também previa a possibilidade de aplicação de tortura ou outros tratamentos cruéis.

cassando conquistas cidadãs e determinando territórios para circulação.

Oliveira (2011, p.11) destaca que nesse período histórico, a novidade perversa é que passam a ser vítimas desse crime, [...segmentos da população antes protegidos por imunidades sociais: estudantes, jornalistas, advogados, etc.]. A perseguição aos inimigos do Estado que se tornavam presos políticos passou a ser institucionalizada e sistematizada já que era amplamente praticada em espaços pertencentes ao Estado, por agentes do Estado e com conhecimento do Estado, nomeadamente após aprovação do Ato Institucional nº 5 de 1968 (Soares, 2010) que suspendeu direitos constitucionais garantidos pela Constituição de 1967.

Nesse mesmo sentido, Oliveira (2011, p.14) acrescenta que:

Com efeito, depois de ter se tornado uma política de Estado e de ter vitimado milhares de pessoas, a tortura dos militares brasileiros tornou-se uma realidade em si mesma e, como tal, gerou efeitos não previstos, não controlados e, sobretudo, não desejados pelos próprios vencedores da “guerra suja”: o seu opróbrio!

A percepção desses fatos históricos é fundamental, pois auxilia a compreender porque este crime perdura até hoje, e ajuda a caracterizar a cultura de violência que define a sociedade brasileira.

Hoje, o crime de tortura continua sendo praticado de forma banalizada por forças policiais que o consideram meio eficaz para obtenção de confissões sobre crimes, muitas vezes para benefício próprio. Caracteriza-se pelo objetivo de subjugar, castigar e estabelecer uma relação de poder de um ser humano sobre outro, mais vulnerável, geralmente pobre, negro e morador de periferia.

Esse crime caracteriza-se também pelo anonimato de perpetradores e vítimas e, consequentemente, é marcado pela impunidade e inexistência de reparação legal, financeira ou psicológica. Simultaneamente é apoiado por uma sociedade que majoritariamente defende esta prática e que faz uso de um discurso que desumaniza a população carcerária, ao defender que deverá sofrer maus tratos, e até mesmo tortura e morte. Sublinha-se que a banalização deste discurso, divulgado em meios de comunicação social, nomeadamente redes sociais, auxilia a “legitimar” uma cultura de violência.

Analisar o conceito de tortura presente na legislação internacional e nacional permite que se extraia um conceito jurídico que face às condições dos locais de privação

de liberdade no Brasil, é muito redutor. A vivência proporcionada por esses espaços, que recusa sistematicamente os padrões mínimos de dignidade humana e propicia violações massivas de direitos humanos tem conduzido a considerações mais aprofundadas quanto ao significado desse conceito e que serão pontuadas neste estudo.

Soares (2010, p.29) sublinha que no Brasil, socialmente sempre existiu consentimento às práticas da tortura que não caracteriza unicamente o passado, já que os torturáveis, ontem índios e escravos, hoje são as classes mais pobres:

Neste aspecto já se constata a ambiguidade que cerca a ideia de Direitos Humanos no Brasil, devido à diferenciação profunda e cruel entre ricos e pobres, entre intelectuais e iletrados. As classes populares continuam vistas como “classes perigosas”, ameaçadoras pela feiura da miséria, pelo grande número, pelo possível desespero de quem nada tem a perder, e, assim, consolida-se “o medo atávico das massas famintas”.

Marques (2009) analisa que o *continuum* que caracteriza a prática da tortura, está relacionado com a fragilidade dos direitos civis e com a cidadania, uma vez que sua afirmação depende do reconhecimento igualitário da integridade e dignidade dos indivíduos, o que ainda não acontece no Brasil.

### 3.2 PANORAMA LEGAL<sup>32</sup>

O crime de tortura encontra previsão e definição legal numa série de documentos internacionais ratificados pelo Estado brasileiro e em documentos legais nacionais. A pertinência desta análise jurídica justifica-se na medida em que a conceituação presente nesses documentos se tornou na principal referência para a definição desse crime.

A definição mais emblemática é a constante do artigo 1º da Convenção da ONU sobre Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos e Degradantes (TCDD), adotada pela Assembleia Geral da ONU em 1984, e ratificada pelo Brasil em 1989. Esta Convenção define tortura como:

Qualquer ato cometido por agentes públicos ou atores no exercício da função pública pelo qual se inflija intencionalmente a uma pessoa dores ou sofrimentos graves, físicos ou mentais, a fim de obter informação ou confissão;

---

<sup>32</sup> Neste estudo, pretende-se apresentar as principais referências legais nacionais e internacionais que têm maior impacto na definição de tortura. Existem outros documentos jurídicos internacionais, ratificados pelo Brasil e que também condenam esse crime e garantem o respeito pela dignidade humana em condições de privação de liberdade: o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, de 1966, Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), de 1969.

de castiga-la por um ato que cometeu ou que se suspeite que tenha cometido; intimidar ou coagir; ou por qualquer razão baseada em algum tipo de discriminação.

A propósito da importância desta Convenção, Arantes (2011) afirma que tem que ser dado destaque à concepção de tortura como imposição de um grave sofrimento físico ou psíquico, com um fim determinado e praticada, obrigatoriamente, por um agente público

A Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, no art. 2º descreve o crime de tortura como:

...todo ato pelo qual são infligidos intencionalmente a uma pessoa penas ou sofrimentos físicos ou mentais, com fins de investigação criminal, como meio de intimidação, como castigo pessoal, como medida preventiva, como pena ou com qualquer outro fim. Entender-se-á também como tortura a aplicação, sobre uma pessoa, de métodos tendentes a anular a personalidade da vítima, ou a diminuir sua capacidade física ou mental, embora não causem dor física ou angústia psíquica.

A análise de ambos os conceitos evidencia alguns aspectos em comum, como a autoria do crime por um agente do Estado e a necessidade de existência de intencionalidade dos atos com o objetivo de se obterem informações, castigar ou discriminar. O conceito adotado pela Convenção Interamericana é mais amplo, ao incluir atos que anulam personalidade ou diminuem capacidade física ou mental, ainda que não causem dor física ou psíquica. Maia (2006), acrescenta que se trata de entendimento de que a tortura pode ser instrumento de substituição ou aniquilamento da vontade livre e consciente, o que abrange o uso de substâncias químicas, por exemplo.

Ainda no âmbito dos documentos internacionais de referência, cumpre mencionar que o texto do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional<sup>33</sup>, no art.7º, inciso 1,f) classifica o crime de tortura como crime contra a humanidade: [...quando cometido no quadro de um ataque, generalizado ou sistemático, contra qualquer população civil, havendo conhecimento desse ataque]. Como se apresentará no decorrer desta análise, algumas dessas características encontram-se presentes nos crimes de tortura praticados nos espaços de privação de liberdade, hoje no Brasil, com destaque para a sistematicidade da prática e amplo conhecimento dos fatos.

A Constituição Federal, no art. 5º, inciso II, determina que ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante; e no inciso XLIII, que o

---

<sup>33</sup> O Brasil promulgou este documento através do Decreto 4.388, de 25 de setembro de 2002.

crime de tortura é crime inafiançável e insusceptível de graça ou amnistia. A Norma Fundamental brasileira deixa bem claro que repudia inequivocamente qualquer ato de tortura ou TCDD.

Em 2007, através do Decreto 6.085, de 19 de abril daquele ano, o Brasil ratificou o Protocolo Facultativo das Nações Unidas contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (OPCAT<sup>34</sup>). Este instrumento foi criado com um foco preventivo quanto ao crime de tortura e outros TCDD, na medida em que propõe um monitoramento dos espaços de privação de liberdade, locais propícios à prática desse crime, sob custódia do estado por especialistas.

Apesar da ratificação destes instrumentos internacionais e do dever constitucional de punir esse crime, no âmbito nacional, somente em 1997 foi aprovada a Lei 9.455<sup>35</sup> que tipificou a tortura nos seguintes termos (art.1º, inciso I):

**Art. 1º** Constitui crime de tortura:

**I** - constranger alguém com emprego de violência ou grave ameaça, causando-lhe sofrimento físico ou mental:

**a)** com o fim de obter informação, declaração ou confissão da vítima ou de terceira pessoa;

**b)** para provocar ação ou omissão de natureza criminosa;

**c)** em razão de discriminação racial ou religiosa;

**II** - submeter alguém, sob sua guarda, poder ou autoridade, com emprego de violência ou grave ameaça, a intenso sofrimento físico ou mental, como forma de aplicar castigo pessoal ou medida de caráter preventivo.

**Pena** - reclusão, de dois a oito anos.

§ 1º Na mesma pena incorre quem submete pessoa presa ou sujeita a medida de segurança a sofrimento físico ou mental, por intermédio da prática de ato não previsto em lei ou não resultante de medida legal.

(...)

Maia (2006, p.118) faz uma análise jurídica detalhada dos componentes dessa lei e pontua, [...a ausência do especial fim de agir, nem o intenso sofrimento] o que é particularmente relevante, pois o legislador optou por não referir as características do crime de tortura, que o distinguem de TCDD. A racionalidade que está por detrás dessa opção, é o pressuposto de que o ser humano, em situação de privação de liberdade, está mais vulnerável, o que aumenta o dever de proteção dos agentes do estado. Esse desrespeito é especialmente punido pela lei brasileira, assim como a conduta omissiva desses agentes, quando têm o dever de evitar ou apurar a ocorrência desses fatos.

---

<sup>34</sup> Pela sua importância para a presente dissertação, o OPCAT será objeto dos devidos aprofundamentos.

<sup>35</sup> Essa lei foi aprovada em regime de urgência pelo Senado e posteriormente sancionada pelo Presidente da República, após o Caso da Favela Naval onde policiais militares torturaram e mataram cidadãos e as imagens foram captadas e transmitidas na Rede Globo de televisão (BENEDITO, 2018).

Maia (2006, p.119) sintetiza a opção da Lei 9.455, de 7 de abril de 1997, em que a tortura é tipificada através de várias condutas:

...é uso de violência ou grave ameaça, que provoque intenso sofrimento físico ou mental, tendo por motivo obter informação, declaração ou confissão; ou para provocar ação de natureza criminosa ou omissão de natureza criminosa; ou em razão de discriminação racial ou religiosa; ou, como forma de aplicar castigo ou como forma preventiva (ou de intimidação). Estas duas últimas aplicadas sobre pessoas sob guarda, poder ou autoridade de quem pratica a violência ou ameaça. Ainda, constitui tortura submeter pessoa presa ou sujeita à medida de segurança a sofrimento físico ou mental, por intermédio da prática de ato não previsto em lei ou não resultante de medida legal.

A Lei 12.847/2013, que institui o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura<sup>36</sup> (SNPCT), adota as definições supra descritas e será objeto de análise detalhada neste capítulo.

Conforme se analisará de seguida existe um fosso profundo entre a normatividade e a realidade. Juan Méndez<sup>37</sup> (2016, p.1), Relator Especial das Nações Unidas sobre tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, constatou essa realidade logo na primeira página de seu relatório:

With regard to legislation, safeguards and prevention, and institutional reform, Brazil has made significant progress on paper; however, implementation is lagging far behind. Torture and ill-treatment, sometimes killings, by police and prison staff continue to be a frighteningly regular occurrences, most notably affecting persons belonging to racial, sexual, gender and other minority groups.

### 3.3 RACISMO COMO DIMENSÃO ESTRUTURANTE DA TORTURA

Dois crimes intimamente ligados e heranças perversas da escravatura: a violência extrema e o racismo andam de mãos dadas, desde há longos séculos e são conseqüências das profundas desigualdades econômicas e sociais que persistem na sociedade brasileira e que continuam a caracterizá-la em pleno século XXI.

A Constituição Federal, no art. 5º, incisos XLII e XLIII, determina que os crimes de racismo e tortura são inafiançáveis e imprescritíveis e, sublinhe-se, tal proximidade na

---

<sup>36</sup> O SNPCT tem papel de destaque neste estudo e é, portanto, objeto do devido destaque a partir da seção 3.7 deste trabalho.

<sup>37</sup> MÉNDEZ, Juan. Report of The Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment on his mission to Brazil. Organização das Nações Unidas, 2015. A/HRC/31/57/Add.4.

legislação suprema demonstra o particular repúdio do legislador constitucional a este tipo de crimes.

Relatórios internacionais das Nações Unidas (ONU) resultantes de visitas de peritos internacionais, documentam amplamente a relação entre os dois crimes que ocorrem principalmente dentro dos espaços de privação de liberdade.

O relatório de Sir Nigel Rodley, Relator Especial ONU, sobre Direitos Civis e Políticos incluindo as Questões de Tortura e Detenção que visitou o Brasil no ano 2000 demarca a ligação com o crime de racismo, referindo que existe um tratamento diferenciado conforme o poder econômico e a cor da pele.

O relatório de Juan Méndez, Relator Especial da ONU sobre Tortura e outros TCDD, em 2016 volta a abordar a questão de forma mais enfática concluindo que existe racismo institucional predominante, nos espaços de privação de liberdade, no Brasil:

Afro-Brazilians are at a significantly higher risk of mass incarceration, police abuse, torture and ill-treatment, medical neglect, being killed by the police, receiving higher sentences than their white counterparts for the same crime and suffering discrimination in prison — suggesting a high degree of institutional racism.

Ademais, o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT) tem vindo a pautar, nos seus relatórios anuais, a indissociabilidade entre racismo e tortura. Ainda que o primeiro relatório (2016) seja omissivo em relação a essa questão, e os relatórios das visitas aos estados apresentem poucas recomendações<sup>38</sup> nesse sentido, o segundo relatório (2017) apresenta um artigo que aborda especificamente essa relação, a partir das visitas de inspeção<sup>39</sup> realizadas e dando assim destaque para um tema tão frequentemente inviabilizado. A autora demonstra a conexão entre os dois crimes que remonta ao passado escravista e à construção de uma identidade criminosa dos africanos escravizados e que perdura até hoje. Nos locais de privação de liberdade, nomeadamente sistema penitenciário, a cor da pele determina uma extensão dos castigos e da crueldade e, num *continuum* histórico, uma atuação pela parte do Estado, que objetiva sua contenção (BENEDITO, 2017).

---

<sup>38</sup> Trata-se de conclusão apresentada em produto de consultoria (Produto nº3) contratada para reunir numa base de dados recomendações nacionais de prevenção e combate à tortura. A consultora verificou que as questões de raça aparecem apenas tangencialmente (CALDERONI, 2018, p.23): [A maioria destas recomendações tratou da problemática da falta de dados, informações e pesquisas<sup>38</sup>. Outras recomendações que abordaram a temática racial o fizeram de modo genérico ao falar em enfrentamento ao racismo.]

<sup>39</sup> Pará, Pernambuco, Paraíba, Mato Grosso do Sul e Rondônia foram os estados visitados pelo MNPCT que deram origem a esse artigo.

O 3º Relatório do MNPCT (2018, p.33) apresenta a relação causal entre racismo e tortura:

A tortura é prática enraizada e naturalizada no país, sobretudo quando dirigida contra corpos negros – muitas vezes compreendidos como matáveis, torturáveis, descartáveis, desumanizados na sua essência e despossuídos de direitos por nossas instituições.

Raça é o tópico central, quando tratamos de práticas de tortura no sistema prisional brasileiro.

É através do racismo que se compreende a sobre representação de negros e tal tem sido confirmado pelas visitas do MNPCT, nomeadamente no sistema penitenciário assim como através de relatórios do Departamento Penitenciário (DEPEN).

#### 3.4 A NEGAÇÃO DE DIREITOS ELEMENTARES COMO VETOR DE TORTURA<sup>40</sup>

As condições de vida oferecidas no sistema carcerário e em outros espaços de privação da liberdade violam o conceito de dignidade humana. Essas condições conflagradas provocadas pela superlotação, falta de cuidados de saúde, falta de assistência legal, saneamento básico, alimentação insuficiente, uso excessivo de sedativos em pacientes psiquiátricos, entre outras violações, tornam a própria permanência em espaços de privação de liberdade, uma permanente sujeição a uma situação torturante degradante, cruel e desumana.

Considerações nesse sentido foram encontradas em três conjuntos de fontes: recentes produzidos pelo governo brasileiro, como consultorias<sup>41</sup>, o último Relatório Anual produzido pelo MNPCT (2017-2018), teses acadêmicas, e ainda durante a pesquisa de campo realizada para esta pesquisa. As entrevistas realizadas para o presente estudo, revelam que a visão de alguns peritos que compõem o MNPCT, vai no sentido de interpretar as condições materiais das unidades de privação de liberdade, como tortura.

Calderoni (2018, p. 9) em sede de documento técnico<sup>42</sup> produzido para o governo brasileiro, considera que a sobrepena imposta pelas condições de encarceramento no

---

<sup>40</sup> Título da roda de conversa do III Encontro de Comitês e Mecanismos de Prevenção e Combate à Tortura, organizado pela CGCTVI nos dias 3,4, e 5 de julho de 2018. Para mais informações sobre o III Encontro: <https://terceiroencontro.wordpress.com/> (acesso em 20 de julho de 2018).

<sup>41</sup> Esses documentos foram demandados pela Lei de Acesso à Informação.

<sup>42</sup> Em setembro de 2017, a CGCTVI contratou consultoria com o objetivo principal de sistematizar recomendações nacionais e internacionais de prevenção e combate à tortura, assim como apresentar subsídios para a construção de um novo Plano de Ações Integradas de Prevenção e Combate à Tortura

Brasil excede, em larga escala, o que a legislação internacional e nacional compreende como dores e sofrimentos decorrentes de sanções legítimas:

Partindo do pressuposto que a aplicação de pena privativa de liberdade é legítima, quais seriam as dores e sofrimentos inerentes a execução dessa pena? O intenso sofrimento decorrente das péssimas condições de detenção que o Estado impõe aos presos, por exemplo, seriam inerentes e decorrentes da aplicação de uma sanção legítima? O acúmulo doutrinário que vem se constituindo é de que não. O sofrimento decorrente das sanções legítimas seria aquele que resultaria da aplicação de uma sanção no modelo preconizado pela lei. Só assim, poder-se-ia falar em sofrimento decorrente unicamente pela aplicação de sanção legítima. As condições aplicadas em desconformidade com a lei que infligem sofrimento muito maior e em maior dimensão a pessoa devem, portanto, ser interpretadas como tortura, sim.

No caso brasileiro, a sobrepena imposta pelo completo descumprimento, em grau severo, dos parâmetros mínimos de higiene, acesso à saúde e diretrizes arquitetônicas estão muito longe de serem realidade, constituem em práticas de tortura, de acordo com a interpretação dada à definição da CAT.

Soma-se a esse contexto, taxas de mortalidade dentro do sistema prisional altíssimas.

A consultora fundamenta a sua posição em relatórios internacionais e nacionais produzidos por especialistas em prevenção e combate à tortura e já mencionados neste estudo.

Analisando os três relatórios anuais já publicados pelo MNPCT constata-se uma evolução do conceito de tortura utilizado. Assim, no primeiro Relatório Anual 2015-2016, o Mecanismo apresenta logo nas primeiras páginas, o conceito de tortura utilizado com base nas Convenção da ONU sobre Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes, de 1984, Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura e Lei Federal 9.455/1997.

O segundo relatório (2017), apresenta um artigo temático que se destaca ao apresentar um paralelo entre as condições dos navios negreiros e a vivência nos locais de privação de liberdade, na atualidade (BENEDITO, p.90):

A superlotação nos Porões dos Navios Negreiros durante a Travessia para o Brasil, o Depósito de Escravos, as Senzalas, apresentavam no geral, ausência de ventilação, ausência de água, (para beber ou mesmo para tomar banho), ausência de espaço digno para defecar, ausência de atendimento médico, de medicamentos, alimentação de péssima qualidade, com a ausência de nutrientes para manutenção da saúde, pouco se difere do que é observado nos locais de privação de liberdade. As condições insalubres destes locais caracterizam-se pela superlotação como tortura, nos seus mais perversos requintes de crueldade. É possível traçar um paralelo aos consultar a vasta bibliografia sobre os castigos no processo escravista, e o cotidiano nos locais

---

(PAIPCT). No Produto 5 é apresentado o conceito de tortura no Brasil atual – e que subsidia a construção do novo PAIPCT. A pesquisadora foi a servidora responsável pelo acompanhamento da consultoria.

de privação de liberdade.

O terceiro relatório (2018) dedica um extenso capítulo ao detalhamento de práticas institucionais que configuram tortura e outros TCDD, detectadas a partir das visitas realizadas em 2017. As práticas de tortura são descritas sob uma perspectiva sistêmica o que revela o enraizamento e a complexidade do acometimento deste crime e de outros TCDD. Essas circunstâncias são apresentadas sob três perspectivas: a gestão dos espaços, grupos específicos e a recusa de direitos básicos como vetor de tortura. A relação<sup>43</sup> entre racismo e tortura é pontuada.

A gestão dos espaços é caracterizada pela total precariedade, em vários níveis, o que propicia práticas de tortura e outros TCDD, e até a ocorrência de mortes. Como principais problemas de gestão, destacam-se a insuficiência de agentes penitenciários, o que compromete a realização de atividades que ocupem os detentos e fundamentais para a ressocialização, como trabalho, lazer e até realização de necessidades básicas como alimentação. A falta de regulamentação é também considerada vetor de tortura, assim como a falta de transparência quanto à administração desses locais (Relatório, 2018, p. 35):

A precariedade torna-se rotina, tanto nas condições à permanência – coerção por meio de armas letais ou pelo poder delegado ao “Preso Representante” –, como no acesso a alimentação, educação, trabalho e outras atividades que requerem a presença do Agente para a mobilidade dentro do presídio. Há evidenciada uma superposição entre privação de liberdade – praticada pelo exercício do poder coercitivo estatal – e ausência sistemática do mesmo Estado, nesses espaços onde estão concentradas as pessoas privadas de liberdade.

Práticas de isolamento identificadas pelos peritos, frequentemente podem ser consideradas tortura ou outros TCDD. O isolamento acarreta geralmente a perda da pouca dignidade que resta à pessoa privada de liberdade: visitas, banho de sol, atividades. Os locais são geralmente insalubres, sem iluminação e que causam danos psíquicos graves.

Ademais, o MNPCT constatou que apesar de proibida, a revista vexatória ainda é amplamente praticada, em contramão da legislação existente, submetendo os familiares a situação de violência que também pode ser configurada como tortura ou TCDD.

A superlotação é outra das características mais marcantes das unidades de privação de liberdade, nomeadamente sistema penitenciário e sistema socioeducativo e

---

<sup>43</sup> Essa referência, pela sua importância na caracterização do crime de tortura é abordada especificamente na seção 3.3 deste estudo.

amplamente documentada não só pelo MNPCT, como por outros órgãos incumbidos de fiscalização desses locais e organizações não governamentais (ONGs) (Relatório, p.48):

A superlotação é, por si, elemento capaz de caracterizar o cumprimento da pena como cruel, desumano ou degradante. Da mesma forma, ela repercute em diversas outras dimensões da privação de liberdade, a exemplo da privação de direitos, do uso da violência como instrumento estatal para manutenção do “controle” ou “segurança” da unidade prisional e da ausência de fornecimento de direitos ou serviços básicos, como alimentação, acesso a água, educação, saúde, condições de higiene, entre outros.

O MNPCT teve a oportunidade de constatar a alta probabilidade de ocorrência de desaparecimentos forçados: situações em que existiu omissão do estado que não cumpriu com sua responsabilidade de investigar os desaparecimentos, e suspeitas fundadas de participação de agentes públicos nos desaparecimentos (relatório, 2018)

A falta de assistência jurídica constitui num vetor de tortura, assim como a constante falta de insumos básicos, como roupas e itens básicos de higiene, em afronta a regras internacionais e nacionais: [...estas condições são profundamente torturantes e compõem o cotidiano das pessoas privadas de liberdade há cerca de dois anos] (p.64).

Entre as incontáveis violações de direitos humanos a que são submetidas as pessoas privadas de liberdade, as mais perversas e que constituem fonte de maiores sofrimentos são as violações causadas pela falta de alimentos, (relatório, 2018, p.64):

Nos espaços de privação de liberdade, contudo, a alimentação não se apresenta como um direito assegurado, mas como um elemento indutor de tortura ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes. É assim, por exemplo, quando verificamos a péssima qualidade da comida oferecida, muitas vezes, a única fonte nutricional a que pessoas presas podem ter acesso. Ou, ainda, na irregularidade nos horários de fornecimento, às vezes, com longos intervalos entre uma refeição e outra.

Ademais, o acesso à água quer para consumo, quer para higiene também é precário o que constitui fonte de doenças. O atendimento à saúde é praticamente inexistente e violador dos direitos mais elementares se se considerarem as condições de superlotação, privação de alimentos e higiene.

A descrição documentada pela primeira vez pelo MNPCT, com o nível de detalhamento apresentado, indica a ocorrência de violações massivas de Direitos Humanos, na perspectiva da pesquisadora.

A Academia brasileira vem fundamentando idêntica perspectiva, quanto a um conceito alargado de tortura. Algumas teses de doutorado de referência vêm apresentando

essa perspectiva: as condições de habitabilidade das instituições de privação de liberdade, nomeadamente sistema prisional e sistema socioeducativo, provocam reflexões nessa direção.

Soares e Souza (2015, p.221), cujo tema de tese de doutorado consistiu em analisar o crime de tortura e as condições de superlotação prisional no Rio de Janeiro, a partir dos Relatórios do Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura do Rio de Janeiro (MEPCT/RJ), identificou várias práticas que, embora não se enquadrando nos métodos tradicionais de tortura, poderão, configurar este crime. Especificamente, foram descritos como tortura e outros TCDD, relatos de agressões físicas e verbais por agentes penitenciários, relatando o uso indiscriminado da força que serve não só para punir, como também para garantir obediência e controle social:

Tortura, violações de direitos, corrupção e tráfico de favores são algumas das práticas que compõem a rotina do sistema penitenciário do Rio de Janeiro. Em 74% das unidades prisionais analisadas nesta pesquisa houve denúncias expressas de torturas e outros maus tratos.

### 3.5 AÇÕES DO GOVERNO FEDERAL PARA A PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA

No Brasil, a construção de uma política de Estado de combate à tortura foi impulsionada no ano 2000, com a visita do Relator Especial da Organização das Nações Unidas (ONU), sobre Direitos Civis e Políticos incluindo as Questões de Tortura e Detenção, a convite do Estado brasileiro. Sir Nigel Rodley visitou o sistema carcerário brasileiro<sup>44</sup> e o relatório<sup>45</sup> apresentado tornou-se num marco da prevenção e combate à tortura, quer para a sociedade civil organizada, quer para o governo federal.

Logo nas primeiras páginas desse relatório, o Relator Especial determina que a prática da tortura no Brasil é um crime de oportunidade e uma característica endêmica do sistema prisional brasileiro, considerada pela sociedade em geral como medida adequada para punir criminosos.

O fim da Ditadura Militar em 1985 e a promulgação da Constituição Federal de 1988 não foram capazes de erradicar este mal. Apesar do pujante arcabouço legal,

---

<sup>44</sup> O Relator Especial efetuou visitas nos seguintes Estados: Distrito Federal, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Pernambuco, Pará. Visitou delegacias, centros de detenção, prisões e centros de detenção juvenis.

<sup>45</sup> Para uma leitura completa do relatório: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/01/Report-of-the-Special-Rapporteur-on-Torture-Visit-to-Brazil-2001.pdf> (consultado em 5 de junho de 2018).

construído nas últimas décadas, existe um fosso profundo entre a normatividade e a realidade no interior das instituições de privação de liberdade. Meira et al. (2010, p.298) referem que:

...a tortura permanece e é atualizada em pleno Estado de Direito, mesmo diante de instrumentos normativos internacionais e nacionais que a condenam... A presença da tortura, ainda vigente, atende a critérios ideológicos e materiais de oportunidade, circunstância e conveniência, que acabam por perpetuá-la como recurso legítimo de controlo do suposto perigoso.

Na prática, os mesmos métodos de tortura mantiveram-se em todo o território, em locais de privação de liberdade, sob tutela do Estado e com destaque para o sistema penitenciário e sistema socioeducativo<sup>46</sup>. Na verdade, como se abordará mais à frente neste capítulo, novos métodos de tortura foram implementados.

Do impacto provocado por este relatório derivaram as primeiras ações do governo federal no sentido de prevenir e combater a tortura: a criação da Campanha Nacional Permanente contra a Tortura.<sup>47</sup> Essa campanha que vigorou entre 2001 e 2004 apresentava duas ações fundamentais: a implementação da linha SOS Tortura, encarregada de receber e tratar denúncias relacionadas com a prática deste crime e a mobilização, articulação da sociedade civil em torno deste tema.

O papel da Conferências Nacionais de Direitos Humanos também merece destaque uma vez que as suas deliberações contribuíram para a necessidade de se encontrar uma resposta sistêmica, envolvendo vários atores, para o flagelo da tortura.

Em 2005 foi criada a Coordenação-Geral de Combate à Tortura (CGCT), na Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República<sup>48</sup>, durante a gestão do Ministro Paulo Vannuchi.

A primeira ação de destaque da CGCT constituiu na coordenação da redação do Plano de Ações Integradas de Prevenção e Combate à Tortura (PAIPCT) e que contou com a contribuição de especialistas de várias áreas. Idealizado com base no Relatório de Sir Nigel Rodley, nomeadamente, nas recomendações nele constantes, apresenta um

---

<sup>46</sup> O Sistema Penitenciário e sistema socioeducativo são os mais documentados por órgãos de governo e da sociedade civil.

<sup>47</sup> <http://www.mdh.gov.br/assuntos/combates-as-violacoes/programas/coordenacao-geral-de-combate-a-tortura/campanha-nacional-permanente-de-combate-a-tortura>. Acesso em 1 de maio de 2018. A Campanha foi executada através de convênio celebrado entre o Movimento Nacional dos Direitos Humanos e a Secretaria Estadual de Direitos Humanos do Ministério da Justiça.

<sup>48</sup> Hoje Ministério dos Direitos Humanos.

perfil da tortura no país e elenca ações necessárias para a erradicação à tortura. Essas ações deveriam ser implementadas de forma articulada entre poderes.

Ademais, o PAIPCT impulsionava a implementação de comitês de prevenção e combate à tortura nos estados federados, ou sua reativação assim como a formação e capacitação de agentes públicos no campo da perícia e integrantes da sociedade civil. Propunha ainda a construção de diagnóstico sobre situação da tortura no Brasil (MEIRA et al., 2010).

A CGCT torna-se então responsável pela implementação desse Plano, assim como pela coordenação do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura<sup>49</sup>, que discutiu a proposta de Anteprojeto de Lei sobre o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura.

O PAIPCT foi atualizado em 2010 para contemplar o Protocolo Facultativo à Convenção Contra Tortura ONU, ratificado pelo Brasil em 2007.

Ademais, o 3º Plano Nacional dos Direitos Humanos (PNDH-3), no Objetivo Estratégico III indicou a necessidade de consolidação de uma política nacional para a erradicação da tortura e de outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes. Precedido pelo PNDH1 e pelo PNDH2, todos os programas previam a implementação de políticas de prevenção e combate à tortura (ARANTES, 2011).

Hoje, a Coordenação Geral de Combate à Tortura e Violência Institucional (CGCTVI)<sup>50</sup> centra suas ações na articulação do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (SNPCT), criado pela Lei 12.847/2013.

Especificamente compete-lhe:

- a articulação política com órgãos do Governo Federal sobre a temática;
- criação e fomento a Comitês e Mecanismos de Prevenção e Combate à Tortura nas unidades federativas;
- Realização de capacitações para membros Comitês e Mecanismos de prevenção e Combate à Tortura, representantes do sistema de justiça e do sistema de segurança pública, e também para a sociedade civil;

---

<sup>49</sup> Instituído pelo Decreto Presidencial de 26 de junho de 2006.

<sup>50</sup> Informação obtida em: <http://www.mdh.gov.br/navegue-por-temas/prevencao-e-combate-a-tortura/coordenacao> Acesso em 2 de agosto de 2018.

- implementação do Protocolo de Istambul – Manual para a Investigação e Documentação Efetiva da Tortura e Outros Tratamentos ou Punições Cruéis, Desumanos ou Degradantes e;
- criação de indicadores sobre a tortura.

### 3.6 O PROTOCOLO FACULTATIVO À CONVENÇÃO DA TORTURA DAS NAÇÕES UNIDAS E OUTROS TRATAMENTOS OU PENAS CRUÉIS, DESUMANOS OU DEGRADANTES (OPCAT)

A obrigação do Estado brasileiro de instituir e implementar um órgão independente<sup>51</sup> responsável pela prevenção e combate à tortura, resulta da ratificação<sup>52</sup> do Protocolo Facultativo à Convenção da Tortura das Nações Unidas e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (OPCAT).

Em linhas gerais, o Estado brasileiro comprometeu-se a implementar, no prazo de um ano após ratificação, um órgão composto por especialistas dedicados exclusivamente ao monitoramento de locais de privação de liberdade. No entanto, a sua implementação aconteceu quase 8 anos depois da assinatura do decreto de ratificação.

Compreender o escopo de aplicação do OPCAT é fundamental, na medida em que permite entender a racionalidade e os fundamentos a partir dos quais o MNPCT foi construído. Steinerte e Murray (2009) referem que as formas tradicionais de monitoramento dos tratados de direitos humanos (baseadas em relatórios dos Estados e no sistema de denúncias individuais ou entre os Estados), estão ausentes do OPCAT.

O art. 1º do Protocolo apresenta claramente os seus objetivos: a criação de um órgão internacional, o Subcomitê de Prevenção e Combate à Tortura (SPT)<sup>53</sup> e órgãos nacionais, denominados de Mecanismos Preventivos Nacionais (MPN's). Ambos os órgãos, têm a prerrogativa da realização de visitas a locais de privação de liberdade, sem notificação prévia. Um segundo grande destaque é que a atuação do SPT e dos Mecanismos nacionais, se centra no carácter preventivo.

---

<sup>51</sup> O Brasil assumiu também o compromisso de instituir esse órgão um ano após a ratificação do OPCAT, contudo isso só aconteceu cerca de cinco anos depois, em 2013.

<sup>52</sup> O OPCAT foi ratificado através do Decreto 6.085, de 19 de abril de 2007 e que poderá ser consultado em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6085.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6085.htm) (acesso em 15 de julho de 2018).

<sup>53</sup> Os Estados que ratificassem o OPCAT, comprometiam-se a receber, nas unidades de privação de liberdade, a visita de um órgão independente internacional de monitoramento.

A principal ideia que esteve na origem da redação do OPCAT é a concepção de que a tortura e outros TCDD são crimes que podem ser prevenidos, portanto, trata-se do primeiro tratado da ONU com foco na implementação e no trabalho de campo (Murray et al., 2011).

Quanto ao escopo de aplicação do OPCAT, conforme é definido no art.4º, se aplica a todas as unidades de privação de liberdade, tuteladas pelo Estado e não somente locais de detenção de indivíduos, em virtude de suspeita ou condenação legal pelo cometimento de crime. Ademais, o conceito estende-se também a locais sob tutela privada, com conhecimento do Estado e que poderão consistir em hospitais privados, casas de cuidados continuados, locais de detenção mantidos por grupos paramilitares ou de tráfico de pessoas. A construção deste conceito consistiu num dos principais pontos de disputa durante a redação do Tratado, já que poderia conflitar com o princípio de soberania dos Estados (Murray et al. 2011).

O art. 11 do OPCAT define o mandato do SPT, incumbido de visitar os locais de privação de liberdade e fazer recomendações aos Estados-Parte sobre tortura e outros TCDD. Ademais, o SPT tem a missão de assistir tecnicamente os Estados na criação e funcionamento dos mecanismos nacionais.

A ratificação do OPCAT compromete os Estados, a concederem ao SPT acesso irrestrito aos locais de privação de liberdade, assim como a informações relativas ao número de pessoas custodiadas, tratamento, instalações e equipamentos. O SPT tem ainda a prerrogativa de entrevistar essas pessoas, sem testemunhas e de forma privada.

O OPCAT estabelece um sistema internacional de prevenção à tortura cuja eficácia reside na criação e atuação dos MPN's (Steinerte e Murray, 2009). A estrutura básica dos MPN's é estabelecida no OPCAT, nos artigos 17 e 18. Sua característica principal constitui numa atuação independente, do órgão, e dos peritos que o compõem. Sua composição deverá atender a equilíbrios de gênero, assim como às minorias e grupos étnicos existentes.

O Tratado não detalha em pormenor como os MPN's devem ser constituídos e cada Estado é livre para determinar como devem ser criados, assim como a sua institucionalidade. No entanto exige-se que as visitas aos locais de privação de liberdade ocorram de forma regular, com cunho preventivo e que seja garantida a independência do órgão. O artigo 19 determina que os poderes mínimos são:

- exame regular aos locais de permanência de pessoas privadas de liberdade, com um olhar fortalecedor da proteção contra a tortura ou outros TCDD;
- prerrogativa de fazer recomendações a autoridades no que concerne a melhoria das condições dos locais, considerando as normas da ONU;
- proposição de novos projetos de lei ou observações.

Esses poderes são acrescidos de (art.20):

- acesso a toda a informação em relação ao número de pessoas privadas de liberdade: número de pessoas, locais;
- acesso a toda a informação referente ao tratamento dado às pessoas privadas de liberdade assim como a condições de detenção;
- acesso a todos os locais de detenção, instalações e serviços;
- realização de entrevistas privadas com pessoas privadas de liberdade sem testemunhas, pessoalmente ou com tradutor, ou qualquer outra pessoa que se considere que tenha informação relevante;
- liberdade na escolha dos locais a visitar e das pessoas a entrevistar;
- direito de contatar o SPT para enviar informação e encontrá-lo.

À semelhança do SPT, os MPN's deverão ter sua atuação caracterizada pela prevenção do cometimento do crime de tortura e outros TCDD nos espaços de privação de liberdade. Steinerte e Murray (2009) referem que uma visita preventiva difere da visita que é realizada com o objetivo de investigar denúncias de violações já ocorridas. É exatamente nesse aspecto que reside o potencial dos Mecanismos e conforme se analisará neste capítulo, as características do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT) se espelham nos artigos supra descritos.

### 3.7 O SISTEMA NACIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA

Com o SNPCT, o Brasil inaugura uma nova forma de pensar as estratégias de erradicação da tortura e reforça os mecanismos tradicionais de enfrentamento deste crime que persiste nas práticas daqueles responsáveis por custodiar pessoas privadas de liberdade (Brasil, p.25).

### 3.7.1 Funcionamento e Integrantes

A Lei 12.847/2013 ao instituir o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (SNPCT) constitui um marco legal para a prevenção e combate a esse crime. A construção de uma política pública alicerçada num sistema, objetiva apresentar uma resposta concertada de várias entidades responsáveis por um mesmo problema público e não é inédita no Brasil<sup>54</sup>.

Nesse sentido, a lógica por detrás da criação do SNPCT teve como principal objetivo fomentar a articulação e a atuação em rede de órgãos fundamentais na prevenção e combate à tortura: o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (CNPCT), o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT), o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária<sup>55</sup> (CNPCC) e o órgão do Ministério Extraordinário da Segurança Pública (MESP) responsável pelo sistema penitenciário nacional, o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN)<sup>56</sup>. A Lei 12.847/2013 considerou a atuação desses órgãos como de importância vital para a prevenção e combate à tortura, consequentemente, sua integração no Sistema é obrigatória.

A atuação sistêmica desses órgãos permitiria a criação de uma sinergia capaz de impactar em ações preventivas e de combate à tortura. Em Brasil (2015, p.29) é apresentado entendimento do que consistiria a sua atuação:

A ação cooperativa entre os integrantes do SNPCT por meio da troca de informações e intercâmbio de boas práticas situa-se no centro do seu funcionamento, que também tem a atribuição de coordenar, executar, fiscalizar e monitorar as políticas públicas de prevenção e combate à tortura.

Além desses órgãos, a Lei 12.847/2013, no art. 2º, § 2º, estabelece que outras entidades poderão compor o SNPCT ainda que sua participação não seja obrigatória:

---

<sup>54</sup> O Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) são exemplos de políticas públicas que têm por fundamento um sistema.

<sup>55</sup> ...órgão do Ministério da Justiça com poderes consultivos e deliberativos, incumbido de fixar as diretrizes da política criminal quanto à prevenção do delito, administração da justiça criminal e execução das penas e das medidas de segurança, promover estudos, sugerir metas e prioridades para a política criminal e penitenciária, assim como promover a avaliação periódica do sistema criminal, Brasil, 2015, p.32).

<sup>56</sup> É o órgão administrativo-executivo de política penitenciária nacional tem como principais funções acompanhar as normas de execução penal a nível nacional, e pode também inspecionar e fiscalizar os estabelecimentos e serviços penais, assistir as unidades federativas na implementação dos princípios e regras estabelecidos na Lei de Execução Penal, e colaborar com as unidades federativas mediante convênio.

- Comitês e mecanismos estaduais e distrital de prevenção e combate à tortura;
- Órgãos do Poder Judiciário com atuação nas áreas de infância, de juventude, militar e de execução penal;
- Comissões de direitos humanos dos poderes legislativos federal, estaduais, distrital e municipais;
- Órgãos do Ministério Público com atuação no controle externo da atividade policial, pelas promotorias e procuradorias militares, da infância e da juventude e de proteção ao cidadão ou pelos vinculados à execução penal;
- Defensorias públicas;
- Conselhos da comunidade e conselhos penitenciários estaduais e distrital;
- Corregedorias e ouvidorias de polícia, dos sistemas penitenciários federal, estaduais e distrital e demais ouvidorias com atuação relacionada à prevenção e combate à tortura, incluídas as agrárias;
- Conselhos estaduais, municipais e distrital de direitos humanos;
- Conselhos tutelares e conselhos de direitos de crianças e adolescentes; e
- Organizações não governamentais que reconhecidamente atuem no combate à tortura.

A inclusão de Comitês e Mecanismos Estaduais de Prevenção e Combate à Tortura, no topo da listagem de entidades passíveis de integração no Sistema, poderá ser uma indicação da sua presença prioritária, considerando seu conhecimento do contexto da prática da tortura no estado e proximidade das autoridades locais competentes (Brasil, 2015). Todas as restantes organizações enunciadas têm responsabilidades no combate à tortura e realizam inspeções a unidades de privação de liberdade, portanto sua atuação sistêmica se faz essencial para a construção de avanços na prevenção e combate à tortura.

O Decreto 8.154/2013 regulamenta o funcionamento SNPCT, cuja coordenação é da responsabilidade da Secretaria Nacional de Cidadania do MDH <sup>57</sup>. O seu art. 4º, § 1º, prevê que Comitês e Mecanismos Estaduais e Distrital de Prevenção e Combate à Tortura

---

<sup>57</sup> O decreto faz referência à extinta SDH/PR.

possam integrar o SNPCT por meio de termo de adesão<sup>58</sup> e regulamentação complementar cuja elaboração incumbe ao MDH.

Ademais esse mesmo decreto, no art. 3º, determina quais os objetivos do Sistema são: atuação articulada e cooperativa entre seus membros, a adoção de instrumentos que propiciem o intercâmbio de informações, assim como a difusão de boas práticas, a articulação de ações, projetos e planos entre todas as entidades, quer as que integram obrigatoriamente o SNPCT, quer outras supra mencionadas. Finalmente, o SNPCT deverá fortalecer todas as redes que tenham finalidade idêntica à sua.

### *3.7.2 Princípios e Diretrizes do SNPCT*

Os princípios que definem a atuação do SNPCT são elencados na Lei 12.847/2013, em seu art.4º. No topo encontra-se o princípio dos princípios já que consubstancia avanço civilizacional ímpar: a proteção à dignidade da pessoa humana, portanto presume-se que a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 inspirou a redação da lei. Os restantes princípios elencados: universalidade, objetividade, igualdade, imparcialidade, não seletividade e não discriminação são princípios típicos de políticas públicas em direitos humanos conforme se apresentou no capítulo deste trabalho.

Todas as normas referentes ao SNPCT devem ser interpretadas à luz desses princípios, que se espelham para todo o entendimento do Sistema. Por exemplo, o princípio da imparcialidade e o princípio da objetividade impõem que a atuação dos órgãos do SNPCT seja livre de qualquer tipo de pressão política ou social (Brasil, 2015).

Quanto aos princípios da universalidade e imparcialidade indicam que a atuação do SNPCT deverá abranger todo o imenso território brasileiro de forma equilibrada e livre de atuação parcial.

Ademais, o art. 5º, em complementação ao art. 4º, ambos da Lei 12.847/2013, estabelece as diretrizes que deverão dirigir toda a atuação do Sistema. A primeira diretriz constitui no respeito integral aos direitos humanos, em especial aos direitos das pessoas em privação de liberdade. A diretriz aponta que, em momento algum, o SNPCT poderá ter uma atuação diferenciada da linha de proteção e promoção dos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade.

---

<sup>58</sup> Publicado e regulamentado através da Portaria nº324, de 3 de agosto de 2015 que poderá ser consultada em: [http://www.lex.com.br/legis\\_27012349\\_PORTARIA\\_N\\_324\\_DE\\_3\\_DE\\_AGOSTO\\_DE\\_2015.aspx](http://www.lex.com.br/legis_27012349_PORTARIA_N_324_DE_3_DE_AGOSTO_DE_2015.aspx) (acessado em 1 de agosto de 2018).

A segunda diretriz reforça que se está perante uma política pública de articulação em rede de atores chave no combate à tortura, ao promover a articulação do SNPCT com esferas de governo e de poder e com os órgãos responsáveis pela segurança pública, pela custódia das pessoas privadas de liberdade, por locais de internação de longa permanência e pela proteção de direitos humanos.

Finalmente, a terceira diretriz, estipula que o SNPCT adote medidas para a prevenção e combate à tortura e outros Tratamentos Cruéis Desumanos ou Degradantes (TCDD), o que vai para além do seu papel de articulador da política e lhe atribui um papel proativo e com consequências práticas para a política.

No seu terceiro Relatório Anual (2018), o MNPCT sublinha a importância da reprodução do modelo do SNPCT nos estados federados e Distrito Federal. Assim o Sistema seria integrado pelos sistemas de cada unidade federativa. O Mecanismo na sua atuação e interlocução com autoridades estatais dos três poderes tem vindo a promover a sua sensibilização para a importância de criação de comitês e mecanismos estaduais de prevenção e combate à tortura, assim como de criação de sistemas estaduais que integrem o SNPCT.

Destaca-se que a lei teve também como objetivo incluir a participação social na formulação de políticas públicas de prevenção e combate à tortura e possibilitar um eficaz intercâmbio de informações, assim como difundir boas práticas e experiências exitosas.

### 3.8 O MECANISMO NACIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA

#### *3.8.1 Considerações Gerais*

O mecanismo é a principal novidade da Lei nº 12.847/2013 porque instaura uma nova forma de enfrentamento à tortura expressada no enfoque preventivo e na identificação de fatores de risco e menos na perspectiva reativa e na responsabilização dos perpetradores, tarefa deixada para os órgãos repressivos do sistema de justiça criminal...o MNPCT visa prevenir a tortura por meio de inspeções regulares a lugares de privação da liberdade e o diálogo com autoridades baseado em recomendações (Brasil, 2015, p.25).

O grande destaque da Lei 12.847/2013 consistiu na criação do MNPCT, órgão dedicado exclusivamente ao tema da prevenção e combate à tortura, em locais onde se encontrem pessoas privadas de liberdade. Sua instituição resulta da ratificação do OPCAT pelo Estado brasileiro e sua criação consiste, portanto, no cumprimento de uma obrigação internacional.

O art. 8º determina que o MNPCT é o órgão responsável pela prevenção e combate à tortura e outros TCDD, conforme estipulado no art. 3º do OPCAT. O olhar preventivo voltado a situações que propiciem o cometimento de tortura ou outros TCDD caracteriza sua atuação e consiste no grande diferencial deste órgão. Uma das suas características fundamentais é a possibilidade de realização de visitas surpresa<sup>59</sup> a estes espaços o que é determinante, para a boa execução de sua missão.

É fundamental precisar quem são as pessoas privadas de liberdade. O art. 2º, inciso II, da Lei 12.847/2013, determina que são pessoas obrigadas por mandato, ou ordem judicial, administrativa ou policial, a permanecerem em certos locais públicos ou privados, como locais de longa permanência, centros de detenção, estabelecimentos penais, hospitais psiquiátricos, casas de custódia, instituições socioeducativas para adolescentes em conflito com a lei e centros de detenção disciplinar em âmbito militar<sup>60</sup>

Apesar de o MNPCT ser na sua essência um órgão preventivo, por exigência do OPCAT, o modelo brasileiro conferiu ao Mecanismo um papel reativo perante violações de direitos humanos (Brasil, 2015), o que vai além das disposições do OPCAT. Nesse sentido, o art. 9, inciso III, determina que o Mecanismo poderá requerer às autoridades a instauração de procedimento criminal e administrativo, perante indícios da prática de tortura ou outros TCDD. Ademais o MNPCT poderá solicitar a realização de perícias oficiais. O MNPCT detém poder especial para denunciar e requerer a apuração de fatos pela polícia.

### *3.8.2 Os Peritos: Perfil, Seleção e Independência*

A Lei 12.847, de 2 de agosto de 2013, que institui o SNPCT, no art. 8º, § 1º, estipula que o MNPCT seja composto por 11 peritos e peritas<sup>61</sup> [...entre pessoas com notório conhecimento e formação de nível superior, atuação e experiência na área de prevenção e combate à tortura e a outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes...].

---

<sup>59</sup> O Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outras penas cruéis, desumanas ou degradantes incentiva a ocorrência destas visitas periódicas.

<sup>60</sup> Assim como em instalações mantidas pelos órgãos elencados no art. 61 da Lei de Execução Penal.

<sup>61</sup> inaugurada com a nomeação de nove peritas e peritos, no dia 11 de março de 2015. Em 2016, após a chegada de mais dois peritos, o Mecanismo contou pela primeira vez com sua composição completa, de 11 (onze) peritos, com mandatos variados de 2 (dois) a 4 (quatro) anos.

A opção do legislador por um perfil de destaque, é clara. Os peritos do Mecanismo deverão possuir uma formação que alie conhecimento técnico superior, a conhecimento prático sobre a temática da tortura e outros TCDD, o que pressupõe experiência de visitação aos locais de privação de liberdade. O legislador foi particularmente exigente, uma vez que definiu que o conhecimento tem que ser notório, destacado.

A Lei 12.847/2013, art. 8º, § 4º, determina que não poderão ser peritos, pessoas que exerçam cargos executivos em agremiação partidária ou que não tenham condições de desempenhar a função com imparcialidade.

O Decreto 8.154/2013, no art. 3º, acrescenta que não poderão tomar posse peritos vinculados a redes e entidades da sociedade civil, de ensino e pesquisa, entidades representativas de trabalhadores, estudantes e empresários vinculados ao Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (CNPCT). Conforme o art. 10 desse mesmo decreto, incumbe ao CNPCT a seleção dos 11 peritos, (seguida de nomeação pelo Presidente da República). O mandato é de 3 anos, podendo ser renovado apenas uma vez, por igual período.

As proibições supra descritas são de importância destacada, na medida em que tentam garantir a atuação imparcial e independente do MNPCT.

Ademais, o procedimento de escolha dos peritos deverá ser detalhado em ato do CNPCT. Ainda que não seja função do decreto detalhar como essa seleção deverá ocorrer, o art. 10, § 1º e 2º, estabelecem orientações gerais e fundamentais: o processo de seleção deverá ser divulgado amplamente e caracterizar-se pela transparência e escolha representativa de diversidade de raça<sup>62</sup> e etnia, gênero e região.

Destaca-se como característica fundamental do mandato dos peritos a garantia da independência de sua atuação:

A independência é a espinha dorsal do MNPCT, sem a qual sua efetividade estaria absolutamente comprometida. A independência de um organismo é verificada a partir de alguns elementos, como o processo de escolha aberto e participativo, a garantia do mandato, liberdade de atuação sem interferência direta de autoridade pública ou privada, e com recursos financeiros garantidos. É importante também que essa independência seja percebida e reconhecida pelo público em geral (Brasil, p.64).

---

<sup>62</sup> O 4º Processo de seleção de escolha dos peritos (edital nº3 de 2 de janeiro de 2018) estabeleceu que das 5 vagas disponíveis, 2 foram destinadas ao Sistema de Ação Afirmativa. O edital nº 2 previa apenas como um dos critérios, a diversidade de raça e etnia. A consulta dos editais poderá ser feita em: <http://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/comite-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura/representantes/editais-do-sistema-nacional-de-combate-a-tortura> (acesso em 10.09.2018).

Respeitando essa independência, os peritos só poderão ser destituídos pelo Presidente da República, em caso de condenação penal transitada em julgado ou processo administrativo disciplinar. O seu mandato está protegido de vontades políticas ou outro tipo de interferências.

A independência do Mecanismo consubstancia-se também financeiramente e é da responsabilidade do MDH a atribuição desses recursos. Sua gestão é feita pelo Mecanismo sem interferências de outras entidades.

### *3.8.3 Prerrogativas e Privilégios*

O art. 10 da Lei 12.847/2013 estabelece as prerrogativas e privilégios do MNPCT que o tornam num órgão único dentro da estrutura do executivo. Esse artigo é, sem dúvida um dos artigos chave da lei, protegendo a atuação do Mecanismo enquanto órgão independente, como também dos próprios peritos. Através desses dispositivos estão garantidas que as inspeções sejam levadas a cabo de forma inteiramente independente de qualquer pressão política ou de outro grupo de interesses.

A primeira prerrogativa concede ao Mecanismo autonomia das posições e opiniões adotadas no exercício das suas funções: esta é, provavelmente, a prerrogativa mais singular, na medida em que torna o MNPCT único órgão que integra o poder executivo federal, com a prerrogativa de poder manifestar suas posições e opiniões autonomamente, independentemente de hierarquia. Considerando a natureza de suas atribuições, caso a independência do MNPCT não estivesse garantida, que comprometeria o desempenho de suas funções, assim como a própria transparência de sua atuação.

Ademais, o Mecanismo tem acesso irrestrito todas as informações e registros relativos às pessoas privadas de liberdade: número, identidade, condições de detenção e tratamento. Poderão dirigir-se diretamente aos locais onde constam os arquivos, assim como verificar arquivos digitais. Em caso de informações sigilosas, os peritos poderão acessá-las, mas não as divulgar (Brasil, 2015).

Os peritos têm também a prerrogativa de entrevistar essas pessoas, assim como qualquer funcionário da unidade, de forma reservada, sem testemunhas e em local reservado, de forma a garantir a segurança.

O acesso irrestrito estende-se a todas as unidades de privação de liberdade, número e localização, a escolha dos locais a visitar é livre, assim como todos os seus

espaços, o que compreende, não só locais onde ficam pessoas privadas de liberdade, como áreas de isolamento, locais de castigo e ainda áreas administrativas e cozinha, enfermarias e cantinas (Brasil, 2015).

Os peritos poderão fazer os registros que considerarem necessários e demandar todo o tipo de informações, como por exemplo informações quanto à arquitetura e engenharia do estabelecimento, informações relacionadas ao pessoal administrativo, e a todos os serviços prestados dentro da unidade em inspeção (Brasil, 2015).

Finalmente, o MNPCT detém a prerrogativa de solicitar a realização de perícias oficiais, em consonância com normas e diretrizes internacionais.

Quanto às informações obtidas nas visitas, a Lei 12.847/2013 estipula que todas as informações obtidas são públicas e podem fazer prova em juízo. Estão protegidas as informações pessoais de forma a proteger intimidade, segurança, vida privada, honra ou imagem. É proibida publicação de qualquer dado pessoas sem seu consentimento expresso. Nesse sentido, a equipe que realizar a visita deverá estar preparada para tratamento de dados confidenciais quanto a esquemas de corrupção, fuga ou rebelião (Brasil, 2015). A lei assegura também que nenhuma pessoa, órgão ou entidade poderá sofrer represálias pelas informações fornecidas ao Mecanismo.

#### *3.8.4 A Fundação de um Órgão*

O primeiro grupo de peritos teve como principal missão fundar um órgão inserido numa estrutura de poder executivo, porém com características únicas, como autonomia e independência. A Lei 12.847/2013 e o Decreto 8.145/2013 estipulam que o MDH é responsável pelo apoio técnico financeiro e administrativo, no entanto, a missão de estruturação do órgão não foi executada com facilidade.

O primeiro Relatório Anual elaborado pelo MNPCT (2016, p.19 e 20) descreve a complexidade dessa tarefa, não revelada por uma simples leitura da lei. Portanto, os primeiros meses após as primeiras nomeações dos peritos foram dedicados ao estabelecimento de um conjunto de [...diretrizes, protocolos, planejamento e análise das estruturas relacionadas à prevenção da tortura...] – o MNPCT dedicou-se à construção das bases de sua atuação, com foco na metodologia e no planejamento.

Uma de suas primeiras ações consistiu na elaboração do seu regimento interno<sup>63</sup>, publicado na Portaria 20, de 12 de janeiro de 2016, do então Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos e que estabelece o conjunto de princípios e regras que definem e harmonizam a atuação do MNPCT.

O regimento interno estabelece, no art. 3º, os nove princípios que regem e balizam a atuação do Mecanismo e que são eles: proteção da dignidade da pessoa humana, universalidade, igualdade, não discriminação, transparência, legalidade, imparcialidade, objetividade e confidencialidade.

Esse documento definiu que as principais decisões quanto ao funcionamento do MNPCT são estabelecidas pelo Pleno (art.11º) de todos os seus membros que deverá reunir-se mensalmente e extraordinariamente. O Pleno é responsável pelo planejamento, monitoramento e avaliação das ações do Mecanismo que se consubstanciam no planejamento estratégico bienal e plano de ação anual, definição das equipes de visita e constituição de grupos de trabalho, deliberação sobre protocolos de trabalho e representação, aprovação de relatórios de visita; aprovação de relatórios anuais e deliberação sobre recomendações.

Conforme é descrito no primeiro relatório anual (2015, p.21), os primeiros passos consistiram na articulação com organizações do poder público e sociedade civil. Outra etapa fundamental consistiu no mapeamento dos locais de privação de liberdade, e que se revelou tarefa hercúlea ainda não terminada.

Em um levantamento ainda incompleto, o MNPCT mapeou mais de 3.000 locais de privação de liberdade em todo o Brasil, entre penitenciárias, unidades socioeducativas, centros de triagem, unidades acolhimento institucional de crianças e adolescentes, instituições de longa permanência de idosos, hospitais psiquiátricos, comunidades terapêuticas etc.

Em maio de 2016, o Pleno do MNPCT elaborou sua primeira resolução que detalha as atribuições dos peritos que compõem, em regime de rodízio, a Coordenação Geral do Mecanismo, assim como os deveres dos demais peritos.

### *3.8.5 Critérios de Escolha dos Locais a Visitar e Metodologia de Visita*

---

<sup>63</sup> De acordo com as disposições da Lei 12.847/2013 e do Decreto 8.154/2013. O Regimento poderá ser consultado na íntegra em <http://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/sistema-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura-snpct/mecanismo/PORTARIAN20.pdf> (acesso em 5 de agosto de 2018).

Conforme já mencionado, a criação de critérios de escolha dos estados e dos locais a serem visitados, assim como a formulação de uma metodologia de visita aos locais de privação de liberdade constituiu numa das primeiras tarefas do novo órgão. Considerando as dimensões continentais do Brasil e os milhares de locais de privação mapeados, fez-se necessária a construção de uma metodologia que permitisse um equilíbrio geográfico.

O primeiro Relatório Anual do MNPCT (2016) dá algumas indicações de como foi estruturar essas tarefas. Os critérios aplicados são o da regionalidade, como forma de evitar a predominância de visitas em alguns estados ou regiões e o recebimento de denúncias por órgãos federais. A ausência de informações e dados sobre um determinado local, também é considerado indicativo. Ademais, um quarto critério, previsto no art. 15, do Decreto 8.154/2013, determina que o MNPCT dará prioridade às denúncias vinculadas pelo CNPCT, CNPCP ou pelo DEPEN<sup>64</sup>.

Além disso, o art. 4º da Resolução nº 3 do MNPCT, estabelece sete critérios para a escolha das unidades de privação de liberdade a visitar. Para além dos critérios supra referidos somam-se informações sobre tortura e outros TCDD que complementem diagnóstico conjuntural desenvolvido pelo MNPCT, no planejamento bienal. A resolução não indica especificamente qual a fonte dessas informações, referindo-se, especificamente a notícias veiculadas em meios de comunicação. Acrescenta-se ainda diversidade temática e a prioridade ao critério de gênero.

Uma vez determinados os locais a visitar, o MNPCT faz uma avaliação da conjuntura local através de uma articulação com sociedade civil e poder público assim como [...um levantamento de informações sobre os locais a serem visitados, conjuntura local, dados, análise de relatórios anteriores, diálogo com atores locais e de outras informações] (Relatório Anual, 2016, p.23).

Com aproximadamente um mês de antecedência da visita oficial essas instituições comunicando a inspeção. Com o intuito de manter o sigilo das visitas, previsto na lei, o MNPCT não especifica quais os locais a serem visitados. A permanência em cada estado é de aproximadamente 5 dias e as equipes são geralmente compostas por 3 ou 4 peritos. Para além das visitas, realizam reuniões, in loco, com a sociedade civil, no início da visita e ao final, com órgãos do poder público estadual (Relatório Anual, 2016).

---

<sup>64</sup> O primeiro Relatório Anual (BRASIL, 2016) refere que no seu primeiro ano de atuação, o MNPCT recebeu cerca de 20 denúncias, oriundas da sociedade civil e CNPCT que foram sistematizadas em bases de dados e utilizadas na preparação das visitas.

A Lei 12.847/2013 e o Decreto 8.154/2013 estabelecem algumas orientações de atuação no período que precede a visita. Assim, após a visita, o MNPCT prepara um relatório detalhando a visita, que deverá ser enviado, no prazo de 30 dias às autoridades do estado.

Com a preocupação de estruturar as visitas e dar transparência à sua forma de atuação, o MNPCT aprovou a Resolução nº 3, de 15 de dezembro de 2016, sobre protocolo de preparação de missão, execução e pós-missão. Essa resolução foi construída tendo por base diretrizes elaboradas pelo Subcomitê de Prevenção contra a Tortura (SPT), diretrizes de visitas para Mecanismos Nacionais Preventivos, elaborados pela Associação de Prevenção contra a Tortura (APT), publicações do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, e a partir da própria experiência do MNPCT, após quase dois anos de atuação.

A análise dessa resolução indica que as missões se dividem em 3 fases distintas: a fase da preparação da missão, a fase da missão e a fase pós-missão. A maior parte da resolução é dedicada a essa fase, pormenorizada em cerca de 50 artigos, em contraste com a primeira fase, descrita em cerca de 14 artigos, e sobretudo em contraste com a terceira fase, referente à pós visita, descrita apenas em 3 artigos da resolução). Seguidamente, analisa-se em detalhe, cada uma das três fases.

### *3.8.6 Preparação da Missão, Missão e Pós-Missão*

A Resolução nº 3, em seu art. 9º, deixa claro que cada visita aos estados é precedida de um estudo aprofundado sobre a situação de fato e de direito do estado, como conjuntura política, econômica e social. Esse estudo é elaborado com foco nas estruturas de governo, e nas causas para a privação da liberdade e ainda é traçado o perfil da população privada de liberdade. Estudos do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e estudos de comissões/ conselhos de direitos sobre privação de liberdade são usados como fontes de informação

Ademais são consideradas informações produzidas por organizações internacionais, como ONU e Sistema Interamericano. A nível local é considerado o trabalho e as informações produzidas pelo Comitê Estadual de Prevenção e Combate à Tortura e Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura, caso existam, e de ou outros atores locais envolvidos na temática, tanto do poder público como da sociedade civil.

Essa etapa é complementada através de um conjunto de reuniões com os atores locais, poderes locais, sociedade civil e sistema de justiça. Essas reuniões têm como objetivo não só o aprofundar de informações, como também a construção de estratégias para divulgação do relatório de missão, monitoramento de recomendações formuladas no relatório final da visita e apoio em relação a represálias, caso as prerrogativas do MNPCT não sejam respeitadas.

Os anexos III e IV da Resolução nº 3 apresentam o exemplo de bases de dados para a sistematização das informações reunidas durante a preparação da visita. O anexo III determina que sejam coletadas as seguintes informações: tipo de unidades de privação de liberdade; nome da unidade de privação de liberdade; nome e endereços da direção; capacidade; lotação; público alvo por tipo de medidas de privação de liberdade (por exemplo: medida provisória, medida por sentença ou condenação, medida de segurança, internação médica, internação compulsória, medida por vulnerabilidade social, entre outros); perfil por gênero, raça e etnia das pessoas privadas de liberdade, número de mortes ocorridas dentro da unidade nos últimos anos e número de rebeliões ocorridas dentro da unidade nos últimos anos, denúncias e violações noticiadas na mídia referentes a violações de direitos na unidade.

A partir dos dados reunidos são escolhidas as unidades de privação a visitar e é elaborado um cronograma da missão. As informações recolhidas e a estruturação da missão deverão ser aprovadas pelo Pleno do MNPCT que contribui criticamente, de forma a aperfeiçoar a organização da missão.

Cerca de um mês antes da realização da visita são enviados ofícios às instituições do poder público e à sociedade civil local apresentando o Mecanismo, funções e prerrogativas, duração da missão. Os locais de privação de liberdade objeto de visita são apenas do conhecimento dos peritos (Relatório Anual, 2016). Trata-se de tentar garantir que os peritos percepcionem as condições dos locais de privação de liberdade, o mais próximo da realidade, sem alterações de substância.

A Resolução nº 3 detalha minuciosamente como deverão ser organizadas as missões do MNPCT e apresenta diretrizes de segurança e estabelece protocolos de visita, como o deslocamento dentro da unidade, celas, alojamentos e a possibilidade de realização de registros fotográficos.

A missão inicia-se com diálogos com a direção da unidade para explicação das prerrogativas do Mecanismo e é demandada lista de documentos institucionais. Conforme mencionado neste estudo, os peritos têm a prerrogativa de adentrarem em qualquer

espaço, portanto, deverão ter um olhar aguçado a locais destinados a isolamento, castigos, grupos vulneráveis e demais locais como de atuação à saúde, trabalho e recreação, locais de armazenamento, confecção de alimentos. Conforme consta de suas prerrogativas poderão ser realizadas entrevistas às pessoas privadas de liberdade assim como aos funcionários. Na resolução nº3 são apresentadas diretrizes para a realização dessas entrevistas, que não poderão ser realizadas sem o consentimento do entrevistado.

Ao final da visita é realizada nova conversa com a direção da unidade, para devolutiva da visita e são abordadas preocupações sobre problemas graves identificados e que são da responsabilidade da direção. Também são transmitidas recomendações emergenciais e é feito o encaminhamento de casos de tortura a atendimento médico, requisição de realização de exames periciais e acionando as autoridades competentes.

A missão no estado não fica concluída sem a realização de reuniões com o poder público local, executivo, judiciário e legislativo, com o objetivo de dar a conhecer a visita realizada, solicitar informações, propor recomendações emergenciais, medidas de prevenção e combate à tortura, estabelecer estratégias de monitoramento das recomendações, assim como estabelecer medidas de prevenção a represálias.

O período pós-missão é constituído por duas sub etapas, conforme descrito na Resolução nº 3. A primeira etapa consiste na elaboração do relatório<sup>65</sup> da viagem, que deverá ser completado em até 30 dias e enviado ao Pleno do MNPCT para conhecimento e aprovação. O art. 63º da Resolução nº 3 estipula que no relatório deverá ser apresentada relação de causalidade, entre as informações coletadas e a ocorrência de tortura e outros TCDD, nos espaços visitados.

O segundo Relatório Anual (2017) do MNPCT destaca que a obrigatoriedade da elaboração do relatório específico de cada missão, permite uma atuação dinâmica e eficaz, com os responsáveis pelas unidades de privação de liberdade, poder executivo e poder judiciário, no momento pós visita. Essa dinamicidade é também conferida pelas recomendações. Portanto, a segunda etapa consubstancia-se na elaboração das recomendações dirigidas a órgãos e autoridades públicas, com vistas a garantir a efetivação dos direitos das pessoas privadas de liberdade e com um foco preventivo de tortura e outros TCDD.

### *3.8.7 Recomendações: Conceito e Objetivos*

---

<sup>65</sup> Previsão no art. 9º e), IV, da Lei 12.847/2013.

A elaboração de recomendações é uma exigência legal, com foco na prevenção da tortura. A Lei 12.847/2013, em seu art. 9º, inciso VI, estipula que compete ao MNPCT fazer recomendações e observações às autoridades públicas e privadas, responsáveis pelas pessoas em locais de privação de liberdade, com vistas a garantir a observância dos direitos dessas pessoas. A elaboração de recomendações é uma exigência do OPCAT que, no seu art. 19, item b, recomenda que os mecanismos nacionais sejam construídos com a prerrogativa de elaborarem recomendações às autoridades relevantes com o objetivo de melhorar o tratamento e as condições das pessoas privadas de liberdade e o de prevenir a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes.

Nem a Lei 12.847/2013, o Decreto 8.154/2013, ou o próprio OPCAT definem o conceito de recomendação, qual a sua importância e objetivos. Somente o segundo Relatório Anual do Mecanismo (2017, p.50) tenta construir uma definição do que constitui uma recomendação:

...providencias a serem adotadas pelos mais diversos atores implicados na garantia de direitos das pessoas privadas de liberdade, tais como: gestores de políticas públicas (saúde, educação, segurança, assistência social, trabalho); gestores das unidades de privação de liberdade; membros do sistema de justiça e de fiscalização/ controle social; diretores de cada unidade visitada.

As recomendações são elaboradas com o objetivo de eliminar ou diminuir determinadas situações que propiciam o cometimento do crime de tortura ou outros TCDD e, também, possibilitar aos destinatários dessas recomendações, uma autorreflexão acerca da sua atuação e responsabilização dos atos cometidos ou omissões praticadas (Relatório Anual, 2017).

Especificamente, as recomendações objetivam melhorias no tratamento e nas condições de privação de liberdade, aperfeiçoamento de políticas públicas de prevenção à tortura e outros TCDD, aprimoramento legislativo e administrativo. Nesse sentido verifica-se que as recomendações consubstanciam o olhar preventivo do Mecanismo, como se depreende do seu Relatório Anual 2016-2017:

São nesses aspetos de garantias de direitos que as recomendações confeccionadas nos relatórios de missões do MNPCT são propostas, visto que o objetivo primordial do MNPCT em visitar espaços de privação de liberdade lhe confere um papel importante de controle externo ao identificar que em tais espaços a falta de rotina institucional nas áreas da saúde, trabalho, assistência, educação, fornecimento de insumos básico de higiene e alimentação gera oportunidade para a violação de direitos, tortura e maus tratos, que

historicamente são invisíveis tanto para a sociedade quanto são aceitos pelos governantes.

### 3.8.8 *Recomendações: Elaboração e Monitoramento*

O Guia Prático<sup>66</sup> sobre monitoramento de locais de privação de liberdade (2015) destaca que as recomendações devem ser dirigidas às autoridades com a responsabilidade sobre o lugar inspecionado, no sentido de se promoverem as alterações apontadas. É também indicado que essas recomendações tenham uma previsão temporal para sua implementação, no curto, médio ou longo prazo.

O primeiro Relatório Anual (2016) elaborado pelo MNPCT indica que no seu primeiro ano de atuação elaborou cerca de 813 recomendações. No intuito de facilitar a sua organização e monitoramento, o Mecanismo optou por construir um banco de dados, a partir de cerca de 84 categorias e subcategorias temáticas.

Os temas que mereceram maior número de recomendações são as 10 primeiras subcategorias e considerando um critério de frequência de ocorrência, poderão ser considerados os maiores problemas encontrados nas unidades de privação de liberdade. Destacam-se (Relatório Anual 2016, p.92):

- Atenção à saúde;
- Criação e alteração de normas internas;
- Controle externo pelo sistema de justiça e por outros órgãos fiscalizadores;
- Articulação intersetorial entre órgãos do Estado e desses com atores não governamentais;
- Infraestrutura e organização do espaço físico;
- Criação e fortalecimento de comitês e mecanismos estaduais;
- Formação e Capacitação de profissionais;
- Medidas de segurança;
- Monitoramento sistemático e periódico das unidades por órgãos de controle;

---

<sup>66</sup> Elaborado por OEI, APT e SDH/PR em 2015 e disponível em [https://www.apt.ch/content/files\\_res/monitoramentode-locais-de-detencao.pdf](https://www.apt.ch/content/files_res/monitoramentode-locais-de-detencao.pdf) Acessado em 10 de agosto de 2018.

- Contratação de profissionais e realização de concurso público;

Em sede de produto de consultoria<sup>67</sup> contratada pela CGCTVI, no Produto 3 que teve como objetivo a construção de um banco de dados sobre recomendações<sup>68</sup> nacionais de prevenção e combate à tortura, nomeadamente recomendações produzidas pelo Mecanismo, levou a algumas considerações pela parte da consultora. Assim, foram reunidas cerca de 1.715 recomendações, das quais 1.649 foram atribuídas ao MNPCT, em quase três anos de atuação<sup>69</sup>. A consultora verificou que, contrariamente às recomendações internacionais que se caracterizam pela amplitude, as recomendações produzidas pelo Mecanismo são concretas e específicas, geralmente dirigidas ao estado ou unidade de privação de liberdade objeto da inspeção: [Proibir, imediatamente, o porte e o uso de armas de fogo e munições letais no interior de estabelecimentos prisionais no estado do Mato Grosso, de acordo com o disposto na Regra 82 das Regras de Mandela].<sup>70</sup>

Essa análise possibilitou algumas ponderações específicas, feitas pela consultora, sobre o trabalho do Mecanismo, em que é questionada se é função do Mecanismo fazer recomendações sobre todas as violações de direitos? Em resposta à questão formulada parece que, realmente, estaríamos perante o tipo de recomendações da responsabilidade de Mecanismos Estaduais. Considerando que existem apenas três mecanismos estaduais implementados (Rio de Janeiro, Roraima e Pernambuco), verifica-se que o Mecanismo Nacional tenta desempenhar o duplo papel.

### *3.8.9 O Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura – O Órgão de Controle do Mecanismo*

O CNPCT é o órgão de participação social do SNPCT. Foi criado com o objetivo de reunir num mesmo órgão colegiado, os principais atores governamentais e não governamentais envolvidos com a prevenção e combate à tortura.

---

<sup>67</sup> A solicitação de informações ao Ministério de Direitos Humanos, Coordenação Geral de Combate à Tortura e à Violência Institucional, deu-se por meio do sistema eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), no âmbito do processo nº 00083.000260/2018-40, tendo sido obtidas cópias dos Produtos 3 e 4 do Projeto PNUD BRA/16/020 – seguimento e implementação de compromissos nacionais e internacionais em direitos humanos fortalecidos, de 16 de fevereiro de 2018.

<sup>68</sup> O Produto 2 da consultoria teve como objetivo a construção de um banco de dados sobre recomendações internacionais.

<sup>69</sup> A análise das recomendações iniciou-se com o primeiro relatório, em 2015, e terminou em dezembro de 2017.

<sup>70</sup> MNCPT, 2017, Mato Grosso; Cadeia Pública de Nova Mutum.

Na verdade, esse órgão já existia<sup>71</sup>, ainda que com outra configuração e objetivos, portanto a Lei 12.847/2013 deu-lhe uma nova configuração bastante ampliada. O secretariado incumbe ao MDH: trata-se de órgão integrante do Ministério (art.8º). É composto por 23 membros: 11 membros pertencentes ao poder executivo federal<sup>72</sup> e 12 membros pertencentes à sociedade civil (conselhos de classes profissionais e organizações da sociedade civil) portanto, com presença majoritária desse grupo<sup>73</sup>. Também existe a possibilidade de existirem convidados permanentes do sistema de justiça, como por exemplo o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), o Conselho Nacional Judiciário (CNJ) e o Colégio Nacional de Defensores Públicos Gerais (CONDEGE).

O art. 6º da Lei 12.847/2013 detalha a principal função do CNPCT que constitui em [...prevenir e combater a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis desumanos ou degradantes...] essa disposição revela a sua importância chave. O detalhamento ambicioso que se segue a esta disposição (são dezesseis incumbências) evidencia a importância do Comitê dentro do SNPCT assim como seu papel estratégico na prevenção e combate à tortura.

As primeiras disposições são demonstrativas da sua função de controle da política: ambas as disposições se iniciam por acompanhar, avaliar e propor ações, programas, projetos e planos de prevenção e combate à tortura, assim como no aprimoramento de atuação dos próprios órgãos públicos, nas três esferas de poder executivo. Além disso, essas disposições colocam em evidência o papel fundamental do Comitê na política de prevenção e combate à tortura: pode identificar novos desafios e apresentar propostas de ação. (Brasil, 2015).

---

<sup>71</sup> O Decreto de 26 de junho de 2006 criou o Comitê Nacional para a Prevenção e Controle da Tortura no Brasil e dedicou-se à redação do projeto de lei sobre implementação do OPCAT: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn10868.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn10868.htm) (acessado em 1 de setembro de 2018).

<sup>72</sup> O Art.8º do decreto 8.154/2013, inciso I a)-k) determina como representantes governamentais, um titular e um suplente: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (hoje MDH); Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Justiça; Ministério da Defesa; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Educação; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério da Saúde; Secretaria-Geral da Presidência da República; Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República; e Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República.

<sup>73</sup> O Decreto 8.153, art. 8º, incisos I, II e III determina que a representação da sociedade civil deverá ser composta por: dois representantes titulares de conselhos de classes profissionais; oito representantes titulares de movimentos sociais, fóruns, redes, entidades da sociedade civil com atuação relacionada à prevenção e ao combate a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes; e dois representantes titulares de entidades representativas de trabalhadores, estudantes empresários e instituições de ensino e pesquisa, cuja atuação esteja relacionada à prevenção e ao combate a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes.

O terceiro relatório do MNPCT (2018) apresenta a visão desse órgão em relação ao papel do CNPCT:

Dentro do SNPCT, a Lei nº 12.847/2013 confere um papel proeminente ao Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (CNPCT), como principal órgão na construção, acompanhamento e avaliação das políticas de prevenção e combate à tortura a nível nacional, além de ser propositivo em relação a mudanças e aperfeiçoamentos destas ações. Este órgão possui, portanto, um importante papel político estratégico na definição dos rumos para o enfrentamento à tortura em todo o Brasil. (p.23)

O terceiro Relatório Anual (2018) também dá destaque ao papel do CNPCT enquanto órgão corresponsável pelo monitoramento da implementação das recomendações do Mecanismo. Foram realizadas algumas visitas em conjunto com foco nesse monitoramento

Este órgão tem como uma de suas principais incumbências avaliar e monitorar políticas públicas formuladas para prevenir e combater o crime de tortura. O acompanhamento que deve ser feito pelo CNPCT estende-se também às propostas normativas, portanto o seu âmbito de atuação não se limita somente a órgãos de poder executivo envolvidos na temática, mas também a determinações legislativas.

Ressalta-se que o CNPCT pode ter grande atuação como articulador no SNPCT, na medida em que pode atuar junto a órgãos de todos os âmbitos da federação, tanto autoridades administrativas quanto aqueles que exercem o controle interno e externo e de lugares de privação de liberdade, uma vez que a lei, acertadamente, não restringiu as entidades com as quais o CNPCT deve trabalhar (Questões, 2015, p.51).

As proposições seguintes esmiúçam o grau de intervenção do Comitê, como o acompanhamento de projetos de cooperação firmados entre governo brasileiro e organismos internacionais<sup>74</sup> sobre a temática de prevenção e combate à tortura, garantindo que a realização desses trabalhos contribua efetivamente para o avanço da temática (Brasil, 2015). Ademais, no que concerne a produção de estudos, o CNPCT pode recomendar a elaboração de estudos e pesquisas e incentivar a realização de campanhas. O CNPCT deve, portanto, ter um olhar atento quanto às lacunas de pesquisa e necessidade de informação e sensibilização da população em geral.

---

<sup>74</sup> Esta disposição refere-se aos acordos de cooperação firmados entre o MDH e organizações internacionais como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) e a Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEIA) – (Questões, 2015).

O seu papel face aos Comitês e Mecanismos Estaduais é também estratégico: a Lei 12.847/2013 determina que o CNPCT deverá apoiar a criação de Comitês e Mecanismos Estaduais, para o monitoramento local. Ademais, deverá articular-se com organizações e organismos locais, regionais, nacionais e internacionais no âmbito do Sistema Interamericano e da Organização das Nações Unidas.

O CNPCT apresenta também funções relacionadas com a produção e manutenção de informações sobre atuação de órgãos governamentais e não governamentais, e cadastro de alegações, denúncias – ainda que o CNPCT não tenha papel de apurar e processar casos de denúncia, tem um importante papel a cumprir no que concerne a verificação do seu estado e exigir o empenho de autoridades (Questões, 2015).

Sublinha-se especialmente, a sua responsabilidade quanto ao desempenho do MNPCT. Nesse sentido, a Lei 12.847/2013 estipulou que é atribuição do CNPCT participar da implementação das recomendações do MNPCT e subsidiar esse órgão com dados e informações. Ademais também tem a responsabilidade em apreciar os relatórios do MNPCT.

A atividade de monitoramento é central para o MNPCT e a lei demarca que o CNPCT deve auxiliar nessa tarefa, fazendo pressão junto às entidades responsáveis pela implementação assim como pensar em outras estratégias de pressão, junto a legisladores, sociedade civil, meios de comunicação e organizações internacionais.

Este capítulo objetivou apresentar um estudo acadêmico do MNPCT, com base nas fontes existentes: legislação e relatórios produzidos, destacando ao início, a conjuntura a partir da qual esse órgão surgiu: um compromisso internacional do Estado Brasileiro ao ratificar o OPCAT, assim como o contexto de violações massivas de direitos humanos, nos espaços de privação de liberdade, tutelados pelo Estado brasileiro.

A partir do estudo do marco teórico de inovação e do estudo do MNPCT: surgimento, características, particularidades, missão e o trabalho já produzido pelo órgão, foi possível preparar o trabalho de campo que complementa esta dissertação e que se apresenta no próximo capítulo.

## **4 INOVAÇÃO E O MECANISMO NACIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA SOB UM OLHAR DE ATORES CHAVE<sup>75</sup>**

### **4.1 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA**

Desde o momento em que se optou pelo estudo de uma política pública recentemente implementada ficou claro que as fontes de estudo disponíveis seriam limitadas. Constatou-se que ainda não existe nenhum estudo acadêmico, nem artigo científico<sup>76</sup> que verse sobre o Mecanismo, provavelmente porque tem apenas cerca de quatro anos de atuação.

Assim, optou-se pela realização de entrevistas e análise dos dados obtidos como fonte de produção de conhecimento sobre o tema. As entrevistas trazem informações fundamentais, na medida em que oferecem relatos na primeira pessoa de quem vivenciou e participou nos processos de elaboração da Lei 12.847/2013 e de implementação do MNPCT.

Durante a construção do projeto de pesquisa, considerou-se entrevistar somente ex-peritos e peritos do Mecanismo que participaram da fundação do órgão. No entanto, considerando que este trabalho versa sobre tema de inovação em gestão pública, a inclusão da perspectiva de gestores públicos seria potencialmente enriquecedora. Posteriormente, decidiu-se também pela entrevista de membros da sociedade civil que participaram ativamente no processo de elaboração do projeto de lei que deu origem à Lei 12.847/2013, assim como da implementação do Mecanismo e que têm atuação de destaque no tema. Ademais, conforme analisado no capítulo 1, a sociedade civil organizada desempenha papel vital no processo de formulação e implementação de políticas públicas de direitos humanos. Assim, buscou-se um olhar mais amplo e enriquecedor abrangendo outros atores envolvidos.

A maioria dos peritos entrevistados foram responsáveis pela estruturação e organização do Mecanismo, assim como pelo desenvolvimento e aperfeiçoamento da metodologia para a realização de visitas a unidades de privação de liberdade. São profissionais provenientes de diversas áreas de formação, como sociologia, direito,

---

<sup>75</sup> Os resultados apresentados neste capítulo reúnem opiniões dos entrevistados o que não significa que coincida com a opinião da pesquisadora. Existiu um esforço de apresentação da informação de forma objetiva.

<sup>76</sup> Os únicos artigos científicos disponíveis foram elaborados pelos próprios peritos do Mecanismo e constam do 2º Relatório Anual (2017).

psicologia, serviço social, com expertise em prevenção e combate à tortura. Dentre os peritos entrevistados dois (PM1 e PM2) ainda cumprem mandato de quatro anos, portanto, participaram da formação do órgão. A terceira perita (PM3) é a única que não participou da fundação do Mecanismo. A quarta perita (PM4) entrevistada participou da fundação do MNPCT, mas já não ocupa o cargo.

Entrevistaram-se também dois gestores públicos (GP1 e GP2), que auxiliaram e acompanharam a condução dos trabalhos de formulação e implementação do SNPCT. Finalmente, foram entrevistados dois membros da sociedade civil (CS1 e CS2) pertencentes a ONG's de referência no tema e que tiveram papel determinante na aprovação da lei.

A tabela nº 1 apresenta os pseudônimos dos entrevistados e respectiva qualificação e data da entrevista realizada:

Tabela 1. Qualificação dos entrevistados e datas das entrevistas

Pseudônimo	Qualificação	Data da Entrevista	Duração
PM1	Perito do MNPCT	02/08/2018	53:33
PM2	Perita do MNPCT	03/08/2018	1:04:49
PM3	Perita do MNPCT	08/08/2018	39:58
PM4	Ex-perita do MNPCT	15/08/2018	40:01
GP1	Gestora Pública	16/08/2018	1:32:04
GP2	Gestora Pública	18/08/2018	44:08
SC1	Membro da Sociedade Civil	08/08/2018	1:27:16
SC2	Membro da Sociedade Civil	28/08/2018	45:46

Fonte: elaboração pela autora.

Conforme apresentado na introdução e ao longo deste trabalho, o objetivo é analisar o MNPCT sob uma ótica de inovação em políticas públicas de direitos humanos. Nesse sentido, as categorias de análise e as questões foram elaboradas com base nos critérios de avaliação utilizados pelo Concurso Anual de Inovação, da Escola Nacional

de Administração Pública (ENAP)<sup>77</sup>. As questões foram preparadas a partir da leitura do referencial teórico sobre inovação no setor público, analisado no capítulo 1 e do Manual do 22º Concurso de Inovação no Setor Público da ENAP.

Antes de se iniciarem as entrevistas foi realizada uma entrevista teste, de forma a verificar a adequação das questões e testar sua clareza. Após alguns pequenos acertos foi dado início às oito entrevistas que se realizaram nos meses de julho e agosto.

Todas as entrevistas começaram com uma breve explicação sobre o tema da dissertação e objeto de pesquisa a fim de contextualizar o entrevistado. Em seguida explicaram-se alguns aspetos metodológicos, como confidencialidade e carácter semiestruturado da entrevista. A primeira questão solicitava ao entrevistado que se qualificasse: nome, cargo/ocupação no período de instituição e implementação do MNPCT (tempo de mandato tratando-se de perito), principais responsabilidades e cargo/ocupação atual.

Optou-se, portanto, pela condução das entrevistas a partir de um roteiro semiestruturado, o que permitiu dar um norte às conversas e ao mesmo tempo deixar os entrevistados desenvolver o raciocínio livremente. A pesquisadora colocou outras questões apenas quando surgiam pequenas dúvidas.

Preservou-se o anonimato dos entrevistados, permitindo maior liberdade no discurso, ainda que não se buscasse informação sigilosa (por exemplo, informação específica decorrente de visitas do Mecanismo aos locais de privação de liberdade).

Após a realização das entrevistas que foram gravadas e posteriormente degravadas, a pesquisadora deparou-se com a questão de como organizar a informação reunida de forma a permitir uma descrição e análise que melhor aproveitasse o conteúdo e que permitisse também uma leitura interessante. Optou-se pela apresentação de cada categoria seguida de exposição dos dados recolhidos, por ordem cronológica dos acontecimentos.

As seis categorias de análise são: contexto da prática de tortura, processo de instituição e implementação do MNPCT, principais características inovadoras, barreiras

---

<sup>77</sup> O concurso anual de inovação realizado pela ENAP é realizado desde 1996 em parceria com o Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e tem como objetivo premiar iniciativas inovadoras em gestão, difundir uma cultura de inovação e valorizar servidores públicos.

As categorias de inscrição das iniciativas são: inovação em processos organizacionais no Poder Executivo federal; inovação em serviços e políticas públicas no Poder Executivo federal e Inovação em processos organizacionais, serviços ou políticas públicas no Poder Executivo estadual/distrital. Os critérios de avaliação são: inovação; resultados e/ou impactos/ utilização eficiente de recursos, parcerias, participação dos beneficiários, mecanismos de transparência e controle social; grau de replicabilidade, grau de sustentabilidade. <https://inovacao.enap.gov.br/> Acessado em 22 de maio de 2018.

e indutores à adoção da política, principais resultados e impactos e potencialidade de réplica pelos estados federados e Distrito Federal.

## 4.2 CATEGORIA 1 - CONTEXTO: A PRÁTICA DA TORTURA NO BRASIL E A CRIAÇÃO DO MECANISMO NACIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA

A categoria pretendeu recolher dados sobre o contexto da prática de tortura no Brasil, com vistas a determinar a complexidade do problema. Conforme se apresentou no capítulo 1, a existência de problemas sociais particularmente complexos que demandam soluções transversais é um dos grandes motores da inovação em gestão pública. Poder-se-á considerar o crime de tortura, um *wicked problem*? E de que forma essa conjuntura impulsionou a criação do MNPCT? Pretendeu-se também compreender quais as razões que estão por detrás do modelo de Mecanismo brasileiro, pensado para ser implementado num Estado Federado. Nessa categoria foram formuladas duas perguntas, correspondentes às duas indagações mencionadas.

### 4.2.1 O Contexto da Prática da Tortura no Brasil

Organizada a informação recolhida nas entrevistas foi possível construir um histórico da ocorrência da tortura no Brasil. O início do capítulo 2 deste trabalho apresenta esse histórico, mas o relato e o ponto de vista dos entrevistados são complementares e enriquecedores.

As falas dos entrevistados corroboram que quando se fala em tortura, o passado e presente são indissociáveis para a compreensão da conjuntura atual em que se inserem as ações de prevenção e combate à tortura. É nessa conjuntura que nasce a idealização do SNPCT e que não pode ser plenamente entendida sem se adentrar no extermínio indígena, no passado escravista e na ditadura militar:

(...) na escravidão, práticas que hoje em dia se entende como tortura, eram recorrentemente utilizadas para punição de escravos. Na época da Ditadura Civil Militar, a tortura foi utilizada como forma de punição de pessoas consideradas politicamente destoante do sistema política, enfim, do clima político que estava instaurado no país. E hoje em dia, o perfil de pessoas que são torturadas são aquelas, relativo a pessoas de classe menos abastardas, em geral são pessoas pobres, com baixa escolaridade, originárias de lugares periféricos, com a cor da pele negra ou parda, enfim, são pessoas que carregam

muito estigmas e são vítimas de muitas desigualdades, tanto econômicas quanto sociais no país. E a prática fica muito potencializadas em contextos de privação de liberdade, como uma prisão, como um socioeducativo (PM4).

A história enraizou a prática da tortura e contribuiu para a criação de uma forma de atuação do Estado, banalizada e que pode dispor do corpo do outro, geralmente pobre, negro e morador de periferia (PM2, PM4, GP1, GP2, SC2).

Você tem uma estrutura que permite que determinadas populações sejam suscetíveis a tortura. Dentro da estrutura que foi criada o país, a estrutura de colonização, de hierarquização de raças, (...) isso acompanhou todo o processo da história do Brasil como culmina também na ditadura militar (PM2).

No ano 2000, o Brasil recebeu a visita do Relator Especial das Nações Unidas, Sir Nigel Rodley, cujo relatório de visita aos locais de privação de liberdade foi vital para a tomada de consciência do governo e de parte da sociedade civil, de que o crime de tortura não se extinguiu com o fim da ditadura militar e consistia numa prática sistemática, nomeadamente como meio de obtenção de prova. Essa visita esteve na origem de várias ações do governo federal em relação ao tema da tortura, com destaque para a criação do Plano de Ações Integradas de Prevenção e Combate à Tortura. Ainda hoje, uma parte da sociedade brasileira crê que a tortura no Brasil cessou com a ditadura militar. (PM1, GP1, GP2, SC1, SC2<sup>78</sup>).

Cerca de 16 anos após esse relatório, o Brasil recebe nova visita do Relator Especial da ONU, para a Tortura e outros TCDD. Juan Méndez que constatou mais uma vez, o carácter endêmico das práticas de tortura e pontuou que as principais vítimas são negras, mulheres e população LGBT (GP2).

No presente, a ocorrência da tortura também pode ser compreendida através da conduta omissiva das instituições que são responsáveis por combatê-la. Apesar da sua ocorrência banalizada, esse crime ainda é pouco discutido por diferentes atores sociais (PM1, PM4, GP1).

Durante o evento de lançamento do 3º Relatório do Mecanismo várias personalidades<sup>79</sup>, com histórico na prevenção e combate à tortura sublinharam que as

---

<sup>78</sup> Antes da visita de Sir Nigel Rodley, a Pastoral Carcerária, junto com a *Human Rights Watch* e a Anistia Internacional fizeram um trabalho de *advocacy* nacional e internacional em torno da questão da tortura no Brasil (SC1).

<sup>79</sup> Essas falas ocorreram durante o evento de lançamento do 3º Relatório do Mecanismo e foram atribuídas por PM1 à Dra. Ivana Faria, ao Vice Procurador-Geral da República, Dr. Luciano Mariz Maia e a um dos peritos atuais do Mecanismo, José de Ribamar.

instituições do sistema de justiça como Ministério Público, Judiciário, Defensoria Pública, apesar da autonomia legal, falham sistematicamente na tarefa de combater esse crime, apesar das prerrogativas legais que os obrigam a agir no combate à tortura e terem autonomia legal para enfrentá-la (PM1 e PM3):

O Brasil é um país que sistematicamente pratica tortura, seja dentro dos espaços de privação de liberdade, seja fora deles e pouco combate porque acaba invisibilizando essa prática terrível, [...] Eles [instituições do sistema de justiça] têm uma autonomia legal, mas não enfrentam, não usam essa autonomia para enfrentar o problema da tortura. Por exemplo, o juiz da vara de execuções que tem que mensalmente ir ao sistema prisional. Ou ele não vai, ou ele vai e não consegue dialogar com os presos, ou ele vai, dialoga com presos, mas não cria uma estrutura para fazer aquilo de forma sistemática. [PM1].

Ademais, as dimensões da tortura atual, praticada nos espaços de liberdade no Brasil vão muito mais além dos métodos tradicionais de tortura e do que está previsto na legislação internacional e nacional. Esses métodos tradicionais persistem ainda, (como queimação, saco de plástico, pau de arara e empalação), mas os novos métodos de tortura fazem com que ocorra permanentemente (PM2, GP1). A tortura está ligada àquilo que PM2 chama de sadismo de estado e à naturalização da violência, o que contribui para a complexificação desse crime:

E como é que a gente descobre, aquilo que eu chamo de novos métodos de tortura? Porque uma coisa é o que a lei diz, uma coisa é a lei do ponto de vista internacional, submeter tal para obter confissão, mas não é só obtenção da confissão, é muito mais do que isso, a tortura ela é muito mais do que isso, ela tem dimensões que as pessoas muitas vezes, o legislador não percebe. Então eu não torturo só para obter uma informação, eu também te torturo para te 'recastigar', para te 'repunir', mesmo que você esteja dentro de uma prisão e esteja cumprindo pena. Eu vou te castigar novamente, eu vou te espancar de borracha, eu vou te dar comida com larvas, eu vou te deixar bebendo só um copo de água por dia, eu vou deixar você sentindo dor porque sua perna está cheia de parafuso, aquilo está doendo, entendeu? (PM2)

#### *4.2.2 A Criação do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura*

O contexto nacional foi marcado por uma abertura política ao tema da tortura, no governo Lula, no início dos anos 2000, que criou no governo federal a Comissão da Verdade assim como a Comissão de Mortos e Desaparecidos na Secretaria de Direitos Humanos (PM3, PM4, GP1).

No contexto internacional, antes da aprovação do OPCAT existiu uma discussão em torno da responsabilização, investigação e apuração da tortura. Com a aprovação do

OPCAT, para além da reiteração de proibição da tortura, o Protocolo trouxe uma ideia de prevenção, como os Estados podem atuar para prevenir esse crime. Sua ratificação provoca um aumento de pressão sobre o tema da tortura (SC1, SC2).

Em 2006 foi publicado decreto presidencial que criou o primeiro Comitê Nacional de Prevenção e Controle à Tortura, na estrutura da SDH/PR e que dedicou seus trabalhos à discussão e elaboração do projeto de lei que deu origem à Lei 12.847/2013<sup>80</sup>. Os debates do comitê foram no sentido em que um Mecanismo, só com foco na prevenção, não seria suficiente e teria que ter também o viés da repressão:

“eu me lembro que as pessoas não conseguiam, a própria sociedade civil ela não conseguia aceitar porque para ela falar de prevenção sem falar de repressão, era como que aceitar a impunidade do torturador. E ela tinha medo de que a ideia de prevenção prevalecesse sobre a ideia de combate (SC2).

Sob essa perspectiva, a Lei 12.847/2013 criou esse conjunto de órgãos com foco na prevenção e combate à tortura. É esse o motivo pelo qual o Mecanismo tem a prerrogativa de requisitar a instalação de inquérito policial e demandar a realização de perícia técnica (SC2).

Ademais, o comitê concluiu que o Mecanismo Nacional, formado por 11 peritos não daria conta de monitorar todas as unidades federativas e respectivos locais de privação de liberdade no Brasil, portanto, fazia-se necessária a reprodução desse modelo nos estados (GP1, SC1, SC2):

Então veio essa ideia, pelo fato de termos uma federação, um país federal formado por 27 entes federativos, que o mais eficiente, provavelmente, seria ter um sistema, uma ideia de termos um órgão central porém como entidades, digamos, entidades espelho, que sigam o mesmo modelo, que sigam a mesma natureza de atuação em cada um dos estados, assim poderia ter um impacto preventivo (..) cada estado depois também colocando e implementando o seu mecanismo, e que todo esse sistema atuaria obviamente, de forma coordenada, de forma conjunta, pensando não só nas visitas de monitoramento, mas pensando também em políticas públicas, lançado políticas públicas nacionais.(SC2).

Todos os entrevistados reforçaram a ideia da insuficiência do Mecanismo face ao tamanho e complexidade do Brasil. Nesse sentido, o Sistema foi arquitetado considerando que todos os estados teriam os respectivos mecanismos e comitês estaduais atuantes em complementariedade.

---

<sup>80</sup> SC1 acrescenta que o Ministério Público Federal queria tornar-se Mecanismo de Prevenção e Combate à Tortura, mas essa ideia foi rechaçada pela sociedade civil.

Ademais, na visão dos peritos entrevistados, a ideia de Sistema permitiu incluir na construção da política, um órgão de participação social<sup>81</sup>, o CNPCT. Na construção de uma política de direitos humanos, a participação social é elemento-chave, pela proximidade de sua atuação junto ao público destinatário da política:

eu sempre acreditei que a participação social direta na construção da política pública ela é fundamental, é ela quem dá o tom da sensibilidade, é a sociedade civil quem convive no dia a dia com as pessoas, com as pessoas estão sendo violadas, com pessoas que estão em busca do direito, e o Estado tem uma função executora e de compreensão, de tradução dessas ansiedades para a política. Então os conselhos eles são, pela primeira vez no Brasil, o espaço institucional em que o Estado aceita dialogar de igual para igual com essa sociedade, que durante 30 anos ficou calada, que foi torturada, que foi morta durante a ditadura (PM1).

A criação de um Sistema envolve complexidade em sua implementação e a necessidade de investimento no que toca a reprodução nos estados federados. Sua eficácia depende do seu pleno funcionamento.

A ideia de criação de um Sistema é que todas as engrenagens de prevenção e combate à tortura funcionem, mas aí só tem uma engrenagem funcionando. As outras engrenagens não estão. É como se você estivesse, sabe aquele desenho do Charlie Chaplin do relógio? Então você visualiza aquele relógio do Charlie Chaplin, nós [o Mecanismo] somos só uma rodinha pequena, as outras estão todas paradas ainda. Só vai ter a liga quando todo o Sistema envolvido, estiver de fato, funcionando (PM2).

A opção pela construção de um Sistema trouxe inúmeros desafios no que concerne a necessidade de convencimento dos estados federados da importância da implementação de comitês e mecanismos estaduais de prevenção e combate à tortura. À falta de recursos, soma-se a falta de vontade política (SC2).

#### 4.3 CATEGORIA 2: A IMPLEMENTAÇÃO DO MNPCT

A criação desta categoria objetivou compreender como se desenrolaram as principais etapas de implementação do MNPCT. Considerando que a Lei 12.847/2013 e o Decreto 8.154/2013 não dão indicações quanto ao processo de implementação do

---

<sup>81</sup> SC2 relata que a ideia de incluir o CNPCT no Sistema, foi ideia do então Coordenador-Geral da CGCT, Pedro Montenegro. Ele acreditava que era essencial a participação da sociedade civil na formulação da política e pediu ao Dr. Luciano Mariz Maia que contemplasse essa ideia no projeto de lei. A primeira versão desse projeto foi redigida pelo Eugênio Aragão.

Mecanismo, nem os Relatórios Anuais detalham a complexidade do processo vivenciado, as entrevistas foram extremamente ricas no detalhe dessa trajetória.

A diversidade de papéis desempenhada pelos entrevistados, permitiu a obtenção de várias perspectivas distintas. Os peritos referiram-se às dificuldades vivenciadas na implementação administrativa do Mecanismo e nas dificuldades de relacionamento entre ele, enquanto os gestores referiram-se às dificuldades vivenciadas na construção e aprovação do Decreto 8.154/2013. Os dois membros da sociedade civil tinham menos informação, pois não participaram do processo de implementação.

Após o sancionamento da Lei 12.847/2013 fez-se necessário criar os cargos dos peritos do Mecanismo e optou-se pela redação de uma lei específica:

Os cargos não estão associados no texto da lei ao Mecanismo, essa associação ela está na Exposição de Motivos que o Planejamento mandou para a Casa Civil, e a Casa Civil mandou para o Congresso. Essa foi uma alternativa à época, se a gente colocava tudo numa mesma lei, ou se a gente colocava separado (GP2).

Nesse mesmo período foi publicado decreto sobre a estrutura da SDH/PR que vinculou o Mecanismo e o Sistema à Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos e listado na estrutura de órgãos colegiados (GP2). O próximo passo consistiu em aprovar o respectivo decreto de regulamentação redigido pela SDH/PR e negociado com a Casa Civil entre agosto e dezembro de 2013. Tratou-se de um processo de negociação dos detalhes de conteúdo, mas também de convencimento da sua importância de outras instâncias governativas. (GP1 e GP2).

Com esse objetivo, a Coordenação Geral de Combate à Tortura e a Coordenação Geral do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura dedicaram-se a elaborar alguns estudos sobre uma estimativa de quanto custaria o funcionamento do MNPCT. Os trabalhos focaram-se na implementação do MNPCT e em garantir todas as suas prerrogativas (GP2).

Os peritos entrevistados revelam o olhar operacional de quem vivenciou o desafio de instituir um órgão novo com características únicas no executivo federal. PM1 tem uma fala reveladora dessas dificuldades ao mencionar que, ao ser selecionado, não teve a percepção que iria fundar um órgão da estaca zero, caso contrário, não teria aceitado integrar o Mecanismo. O perito estava convencido de que sua função seria limitada à realização de inspeções às unidades de privação de liberdade. Essa referência sinaliza que

os primeiros peritos não tinham a percepção plena do que seria integrar pela primeira vez o Mecanismo.

Os primeiros passos do Mecanismo foram no sentido desconstruir uma metodologia de trabalho o que demandou enormes esforços de um órgão sem paralelo na administração executiva (PM1, PM2, PM4). A essas dificuldades de estruturação de metodologia de trabalho, somaram-se dificuldades relacionadas com a infraestrutura disponibilizada pelo MDH. Não só o espaço físico era inadequado (referido como *lanhouse*) como faltavam insumos básicos de trabalho, como telefone e salas de reunião.

Ademais, os 11 peritos tinham grande heterogeneidade<sup>82</sup> de currículos, com experiências profissionais e de vida muito diferentes, o que impactou na condução dos trabalhos, nem sempre de forma positiva. O fato de serem 11 iguais, sem hierarquia, acabou gerando muitos conflitos<sup>83</sup>, impactando na construção dos trabalhos (PM1, GP1).

Os peritos passaram por uma fase de formação fundamental sobre sua atuação, com a colaboração da APT: oficinas voltadas para o monitoramento dos locais de privação de liberdade, como criar metodologia para efetuar as visitas com o enfoque preventivo; a atuação conjunta do Mecanismo com o CNPCT, assim como articulação do SNPCT. Além disso, a APT acompanhou o Mecanismo em visitas a locais de privação de liberdade em Brasília (Comunidade Terapêutica, Centro Penitenciário Feminino) (SC2).

Outra perspectiva indica que o Mecanismo ainda está em fase de implementação. Hoje, após quase quatro anos em funcionamento entrou numa fase de avaliação e aperfeiçoamento das metodologias e instrumentos de inspeção, assim como consolidação de aprendizados. Ademais, o MNPCT tenta estender seu olhar para além do sistema penitenciário e sistema socioeducativo, planejando visitas a unidades de acolhimento de crianças, imigrantes, delegacias. A chegada de novos peritos tem proporcionado a construção de novas perspectivas (PM3 e PM4).

#### 4.4 CATEGORIA 3 – PRINCIPAIS PARTICULARIDADES DO MNPCT

---

<sup>82</sup> PM2 descreve parte do percurso dos peritos: advogados, sociólogos, assistente social, psicólogos, oriundos de movimentos sociais, academia.

<sup>83</sup> SC1 quando questionado sobre a implementação do Mecanismo refere que não tem conhecimento sobre essa fase, mas escutou falar dos inúmeros desentendimentos.

Trata-se de uma das categorias de maior importância para este estudo e com ela pretendeu-se averiguar as características únicas do MNPCT e recolher elementos que permitirão verificar a sua novidade. Tentou-se compreender o que o distingue, na sua atuação, considerando que existem outros órgãos incumbidos de fazerem inspeções aos locais de privação de liberdade.

#### *4.4.1 Autonomia e Independência*

Conforme se apresentou no capítulo 2 a autonomia e independência são características centrais do Mecanismo, mencionadas por metade dos entrevistados. Essas particularidades consubstanciam-se de forma única, pois o Mecanismo toma as suas próprias decisões sem depender de hierarquia, no entanto, não está isento de prestação de contas. Suas missões e relatórios são apresentados e debatidos no CNPCT (PM1, PM3, GP1 e GP2). O MNPCT é apresentado por um dos peritos, como a ferramenta social mais avançada no Brasil:

(...) porque ele tem um controle social no Comitê e em outros locais, de ferramentas importantes, mas não no cotidiano direto, aqui há um regulação dos peritos com os próprios peritos, enfim, a coordenação acaba sendo uma função mais facilitadora e organizativa do que necessariamente diretiva, a direção do órgão é o pleno, que a gente chama de pleno, que é a reunião dos onze peritos e peritas, em que a gente dialoga, nem sempre efusivamente nem sempre cordialmente, mas a gente dialoga sempre, e isso tem que ser o espaço diretivo desse órgão que, ele é permanente, mas as pessoas são transitórias aqui (PM1)

A autonomia do MNPCT também se manifesta na independência de opiniões dos peritos, fundamental para o cumprimento de suas funções de monitoramento dos espaços de privação de liberdade. Consubstancia-se também no próprio mandato, já que os peritos ocupam cargos de assessoria (DAS4) com características únicas e delicadas: seus cargos correspondem a um mandato fixo do qual não podem ser destituídos (GP1 e GP2).

Então o Mecanismo não ter nenhum tipo de controle com relação, da administração pública, com relação ao teor, ao tema, a manifestação para fazer a avaliação que vai fazer ao mérito do assunto, é uma coisa muito importante (PM3).

#### *4.4.2 Transversalidade (Peritos, Locais de Visita e Público)*

A atuação do MNPCT se destaca pelo olhar transversal aos diversos locais de privação de liberdade (não só sistema prisional e sistema socioeducativo) e a públicos específicos em situação de privação de liberdade, como gênero, população LGBT, pessoa com deficiência, idosos, crianças e estrangeiros. O olhar dos peritos abrange também os funcionários da administração dos espaços Dimensões estruturantes como racismo e gênero também tem sido pauta nas atividades do Mecanismo (PM2 e PM4).

O olhar transversal é um reflexo da multidisciplinariedade dos 11 peritos que compõem o MNPCT, o que resulta num processo de enriquecimento do próprio órgão:

a gente conseguiu nessa estrutura criar minimamente um dispositivo que essa galera tem que ser ouvida sim, seus temas raciais, de gênero, de questões geográficas, de estrutura tem que ser levada em conta, e que de uma forma ou de outra você está criando um micro processo de educação continuada ali também, dos próprios membros, eles também se enriqueceram com essas informações, porque duvido que alguém que more em São Paulo necessariamente saiba como é que se funciona o sistema judicial do Amazonas. Não conhece, não sabe dos entremeios. (...) Potencializa uma visão mais global que todos os temas que envolvem a questão da tortura na privação de liberdade do ponto de vista nacional (...) (GP1).

#### *4.4.3 O Olhar Exclusivo Para o Crime de Tortura, Com Foco na Prevenção*

O MNPCT é o único órgão que realiza visitas a locais de privação de liberdade com dedicação exclusiva ao tema da tortura. Outros órgãos que são incumbidos de fazer inspeções (como conselho da comunidade, conselho de saúde) também têm um olhar sobre tortura, mas não é exclusivo, sendo apenas uma parte de suas funções (PM2).

Ademais, o MNPCT é o único órgão que executa inspeções com um olhar preventivo, através do qual analisa as rotinas e procedimentos (PM3, GP2, SC1). A sociedade civil teve papel de destaque no que concerne essa especificidade do Mecanismo, e lutou pela configuração de um órgão que se dedicasse exclusivamente ao tema da tortura, com olhar preventivo, o que o torna único:

A ideia inicial era de prevenção, a ideia em si de prevenção, ela é do Mecanismo, então ele não é um organismo repressor, ele não faz denúncias, (...). A ideia de que ele foca exclusivamente na tortura, e a ideia de autonomia, e aqueles elementos todos do Protocolo Facultativo, eu acho que eles em um conjunto, eles davam uma distinção muito própria ao Mecanismo, porque quando você olha para aqueles elementos, quer dizer, a visita sem prévio aviso, a autonomia (...), financeira e funcional (...) E também a questão da imunidade, (...) não poderia ser processado quando atuando na sua esfera, nas suas

competências(SC1)<sup>84</sup>.

Uma vez que o Mecanismo tem esse foco exclusivo o seu olhar é mais apurado, e com foco na prevenção.

O Mecanismo tem um foco, uma prioridade, tem uma agenda que é essa de monitoramento dessa questão da tortura e das visitas, enquanto que outras instâncias têm mais tarefas, mais responsabilidades, que também ocupam a agenda deles (PM3, SC1).

#### *4.4.4 Prerrogativas e Capacidade de Articulação*

As prerrogativas do Mecanismo distinguem-no dos demais órgãos incumbidos da realização de visitas a unidades de privação de liberdade. Essas prerrogativas consubstanciam-se na possibilidade de adentrar em qualquer unidade de privação de liberdade, sem aviso prévio e a qualquer momento, no acesso irrestrito a locais e documentos e na possibilidade de entrevistar pessoas em privação de liberdade e funcionários, sem nenhum tipo de restrição, de maneira privada e confidencial (PM3 e SC2). Outros órgãos que fazem inspeções têm prerrogativa de acessar documentos, todavia o acesso a todas as pessoas e documentos não está explícito em suas leis, o que poderá gerar entraves e empasses na fiscalização (PM3).

Ademais, a capacidade de articulação do MNPCT com os outros órgãos é também um diferencial, resultando numa força política maior.

Então eu acho que em termos de poderes, de garantias de acesso, eu acho que o Mecanismo é um órgão único. E acho que outra questão, também o fato de ser, eu não sei se ainda está instaurado como parte de um sistema internacional, de proteção. Então o Mecanismo ele deveria ter, ao menos, eu não sei se tem, mas deveria ter um canal de comunicação aberto com o Subcomitê da ONU para a Prevenção da Tortura, deveria ter um fluxo de informação aí, de comunicação entre o Subcomitê da ONU e o Mecanismo Nacional, o Mecanismo pode enviar informação para o Subcomitê da ONU em qualquer momento, então eu acho que isso também é um diferencial que, praticamente nenhum órgão assim tem esse tipo de relação, tão estreita, com um órgão das Nações Unidas (SC2).

#### 4.5 CATEGORIA 4 – INDUTORES E BARREIRAS

---

<sup>84</sup> SC1 destaca também o papel que a Ordem dos Advogados teve na defesa dessas prerrogativas durante a elaboração do projeto de lei.

Indutores e barreiras a políticas inovadoras são um subtema da teoria da inovação, já apresentado no capítulo 1. Sua contemplação nas entrevistas permitiu uma compreensão mais aprofundada sobre a conjuntura que caracterizou a instituição e implementação do MNPCT. Conforme se apresentará, esta categoria permitiu compreender como as articulações políticas favoreceram a adoção da política e quais fatores contribuíram de forma negativa para a sua estruturação.

#### *4.5.1 Indutores*

A política de prevenção e combate à tortura foi induzida pelo caos do sistema prisional: a criação do SNPCT foi uma tentativa de dar uma resposta a um problema complexo.

Programas elaborados e implementados pelo MDH também fomentaram a criação do SNPCT, com destaque para a elaboração do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3) em 2009, que previu a criação de uma política pública que erradicasse a tortura e outros TCDD e a implementação do Protocolo Facultativo ratificado pelo Brasil (GP1). Ademais, o Plano Plurianual (PPA), que orienta as ações de governo, previu também ações de prevenção e combate à tortura, o que acabou impulsionando a política (GP1).

A prevenção e combate à tortura foram pautas prioritárias para os governos tendo sido criada a Coordenação de Combate à Tortura. Seus coordenadores-gerais tiveram uma atuação proeminente que tem contribuído para o destaque da pauta da tortura (SC2). Cumpre pontuar que o Mecanismo e o Sistema nascem num momento favorável, de expansão do Estado, em que se estruturavam carreiras por meio de concursos públicos (GP1 e GP2).

O papel das chefias e sua capacidade de articulação política foi essencial e decisivo para a aprovação da lei. Destaca-se o papel desempenhado pela Ministra Maria do Rosário, que antes de assumir a SDH/PR em 2011, era deputada federal e tinha um conhecimento estratégico do processo legislativo. Além disso, na sua atuação ela deu prioridade ao tema. No processo de implementação do Mecanismo, chamamento e posse dos primeiros membros do CNPCT, a atuação política da Ministra Ideli Salvati foi determinante, já que ela era muito próxima da Presidente Dilma Rousseff (GP2).

(...) a rapidez e algumas facilidades que a gente teve nesse processo, eu também coloco a sorte que a gente teve de ter a Ideli naquele momento, porque nem todos os ministros têm tanta proximidade, e isso às vezes desacelera alguns processos. Então eu acho que teve um momento de pessoa certas nos lugares

certos, para que as coisas saíssem (GP2).

Conforme já referido, o Mecanismo integra a estrutura do MDH que sempre respeitou sua autonomia, vital para a sua atuação e nunca questionou sua política, escolha dos locais a visitar, opiniões dos peritos e tomadas de posições. A afinidade de pautas entre o MNPCT e o MDH favoreceu a adoção da política. Inicialmente o Mecanismo estava vinculado à CGCTVI, o que ajudou na sua implementação (PM1, PM2, PM3, GP2).

A atuação proeminente das entidades da sociedade civil, (desde o processo de redemocratização do país, nas primeiras conferências de Direitos Humanos) com destaque para sua atuação em rede, consistiu num fator indutor (PM2, SC1 e SC2). Nesse sentido, foi fundamental papel de *advocacy* desempenhado por essas organizações para a ratificação do OPCAT e na redação do projeto de lei que deu origem à Lei 12.847/2013, lutando para garantir que as exigências do Protocolo Facultativo fossem respeitadas pela lei (GP2).

Especificamente, sobre o papel indutor desempenhado pela sociedade civil, a APT, entre 2005 e 2008, a convite do MDH, realizou várias oficinas sobre monitoramento em locais de privação de liberdade, em diferentes estados brasileiros (Bahia, Acre, Paraíba, por exemplo). Apesar dessas oficinas não serem específicas sobre o Mecanismo, o tema era abordado, assim como era difundido o OPCAT. Essas atividades propiciaram a formação de uma rede de atores estaduais que participaram na divulgação local do tema (SC2).

#### 4.5.2 Barreiras

A falta de recursos financeiros constitui a principal barreira para a implementação da política como um todo. Ainda que o funcionamento do Mecanismo seja financiado pelo MDH, o governo federal não deposita qualquer orçamento para financiar a implementação do Sistema, nomeadamente, no apoio à constituição de Comitês e Mecanismos Estaduais de Prevenção e Combate à Tortura. A construção da política assenta no pleno funcionamento do Sistema, cuja eficácia está comprometida por essa falta de recursos (PM1, GP1 e SC2).

a gente está construindo uma política no “gogo”, na fala, no peito e na raça, querendo que o Estado assuma algo quando a lógica brasileira de criação de política, é uma política indutora. Todas as grandes políticas nacionais, elas são

políticas indutoras, a União banca ou co-financia as políticas estaduais, as políticas municipais. A única política que não é, ou uma das poucas políticas que não é, é a da prevenção à tortura. E como é remar contra a maré em toda essa dimensão? (PM1)

A fragilidade administrativa do MNPCT pode ser considerada uma grande barreira. O órgão ainda se está estruturando e durante muito tempo funcionou só com uma assessora administrativa. Apesar do Mecanismo estar vinculado ao MDH não foi dado apoio suficiente para a estruturação do órgão. Por exemplo, não existiu o apoio de um gestor público que auxiliasse nas questões burocráticas e de funcionamento interno (PM1 e PM2).

Existem barreiras relacionadas com a própria consolidação do Mecanismo, pois uma vez que não possui assessores técnicos, não tem uma cultura de transição do trabalho entre peritos com mandato cessante e os recém-nomeados.

Ademais, a instabilidade política é apontada como uma das principais barreiras, pois a frequente troca de chefia da pasta do MDH prejudica o funcionamento dos trabalhos do MNPCT, assim como a volatilidade existente em relação ao tema, dentro do MDH já que a pauta foi ganhando e perdendo protagonismo conforme as chefias (PM2)

O *impeachment* da Presidente Dilma Roussef também é referido como um processo que trouxe instabilidade aos trabalhos do Mecanismo (PM2, PM3).

O fato de os 11 peritos ocuparem cargos comissionados, ainda que com todas as prerrogativas do mandato, ainda é um entrave ao estabelecimento da política, pois gera insegurança. Quando um novo ministro é empossado faz-se necessário explicar as particularidades do mandato, o que causa desgaste para o órgão (PM1).

Para PM4, o fato de o MNPCT se encontrar implementado na estrutura do MDH constitui uma barreira à política, na medida em que deveria ser uma política completamente autônoma, desvinculado de qualquer estrutura de Estado/ governo. O próprio SPT em visita ao Brasil questionou a opção do modelo brasileiro referindo que idealmente, conforme o OPCAT exige, deveria ser um órgão sem conexão com uma instituição governamental.

Uma das maiores barreiras implementação da política, constitui na percepção negativa da população em relação ao tema. O momento atual é marcado por posições extremadas contra a pauta de direitos humanos e pouco crédito da população em relação às instituições públicas. Tais circunstâncias fazem com que exista hoje falta de vontade

política em relação ao tema. Essa conjuntura impede a ampliação do trabalho do Mecanismo, dificultando a implementação das recomendações (PM3, GP1, GP2, SC2):

um sentimento de vingança, e de punitividade lastimável, que diferencia categorias de seres humanos, aqueles que merecem e os que não merecem, e a gente está na categoria que não merece, logo a nossa política também não merece, eu acho que é um sentimento geral (PM4)

#### 4.6 CATEGORIA 5 - AVANÇOS

A categoria 5 é de importância vital para a dissertação, na medida em que tem como objetivo captar quais os principais avanços trazidos pelo MNPCT para a prevenção e combate à tortura, considerando que o órgão tem quase quatro anos de atuação. Apesar de ser um tempo muito curto, alguns avanços podem ser observados, ainda que com um limite inerente ao tempo de atuação reduzido. Destacam-se:

##### *4.6.1 Transparência e Visibilidade*

Provavelmente, o principal avanço trazido pela atuação do Mecanismo constitui na transparência e visibilidade dada pela primeira vez aos locais de privação de liberdade, já que todos os relatórios das visitas do Mecanismo são públicos. Essa publicidade e transparência é algo que nenhum outro órgão já tenha feito (ou porque não podem, ou não querem, ou têm outras responsabilidades). (PM1, PM2, PM3, SC2).

Então eu acho que o grande avanço é poder entrar, poder pensar em uma metodologia e poder publicar os relatórios e transformar essa informação em informação pública (...) mas eu espero que daqui a dez anos alguém, ou vinte anos, alguém leia o relatório e diga: “olha, finalmente alguém escreveu o que eu precisava pegar de informação primária, está aqui. Alguém entrou naquela unidade, falou sobre o que ela era, falou a partir de uma base metodológica forte que a gente pode utilizar isso para avançar em alguma política pública”. Enfim, os nossos relatórios eles são, uma denúncia de médio, curto, médio e longo prazo (PM1).

qualquer um pode ir lá, pegar esse relatório, ler, se informar e entender como é hoje a situação da privação de liberdade do Estado do Mato Grosso. Então eu acho que esse tipo de informação que às vezes é tão difusa, muitas vezes nem existe no Brasil, que é aquela falta de dados, que você não tem nem aonde buscar, eu acho que os relatórios do Mecanismo são um legado, um produto valioso de trabalho e que eu acho que fica como documentação e registro, e é algo que não tinha, a gente não tinha, e eu acho que esse é um legado importante desses quatro anos (SC2).

O Mecanismo trouxe finalmente a discussão sobre o tema da tortura, com um olhar de direitos humanos. Os relatórios temáticos representam também um avanço já que são focados em temas específicos de direitos humanos e geralmente são tópicos pouco estudados (por exemplo sobre unidades de saúde mental) (PM2, PM3 GP1 e SC2).

Considerando que o Mecanismo é um órgão do Estado, pela primeira vez a fazer uma avaliação em relação a essas estruturas, com foco na tortura, pode ser considerado um avanço importante (GP2).

#### *4.6.2 Reforço das Articulações Locais*

O trabalho do Mecanismo tem proporcionado o reforço das articulações locais, junto da sociedade civil, mas também junto do poder executivo e sistema de justiça, o que permite elaborar um conjunto de recomendações ao final da visita.

Cumprir mencionar que algumas vozes não conseguem avaliar avanços. PM4 e SC1 atualmente não acompanham os trabalhos do Mecanismo, relatam que hoje é impossível constatar se a prevenção à tortura é realmente eficaz e se a atuação do Mecanismo teve impacto na redução da ocorrência de tortura. Hoje os avanços ainda não podem ser quantificados.

#### **4.7 CATEGORIA 6 – POTENCIALIDADE DO MODELO DO MNPCT PARA SER REPLICADO PELOS ESTADOS FEDERADOS**

Trata-se de uma das categorias utilizadas pelo concurso de inovação da ENAP e pretende averiguar a potencialidade da iniciativa inscrita para ser replicada. No caso específico do Mecanismo, a pergunta foi elaborada referindo os estados federados, já que existe previsão expressa legal que induz os estados a criarem seus próprios mecanismos.

Em geral, os entrevistados consideram grande a potencialidade de réplica do modelo de Mecanismo pelos estados federados. No entanto, todos referem que é essencial que os estados, ao replicarem o modelo, possam garantir a autonomia do Mecanismo, essencial para seu adequado funcionamento. Por exemplo, o Mecanismo de Pernambuco não garantiu o mandato dos peritos: os cargos criados são de livre nomeação e exoneração, o que compromete a autonomia de sua função. Ademais, a criação de

Mecanismos estaduais é vital, na medida em que a sua atuação tem um papel complementar do Mecanismo Nacional.

O fato de constituir uma política induzida pelo governo federal nos estados, induz sua réplica nos estados federados tem mais chances de ser aceite pelo gestor estadual, pois é uma política que tende a ter continuidade. Além disso existe uma reverência pela parte do gestor estadual às políticas federais (GP1).

Quanto a esta questão existem algumas vozes dissonantes que consideram o contexto de crise financeira, de retratação do próprio estado, compromete a criação de um novo órgão com cargos permanentes e remuneração adequada.

Ademais, o MDH e MNPCT têm baixa capacidade de interlocução com os estados federados, o que não auxilia na capilaridade da pauta, nem na divulgação do trabalho MNPCT (PM4 e GP1).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho apresentou um primeiro estudo acadêmico sobre o MNPCT, um órgão de direitos humanos, sob uma ótica de inovação em gestão pública, o que propiciou reflexões sobre a necessidade de inovações em políticas de direitos humanos.

O referencial teórico discutido na primeira parte deste trabalho, sobre inovação e políticas públicas de direitos humanos, a apresentação das características do MNPCT e finalmente, os dados obtidos através das entrevistas, permitem apresentar algumas ilações.

Enquanto órgão partícipe de uma política de direitos humanos, o SNPCT, o MNPCT evidencia características dessas políticas, pois é o resultado de um compromisso assumido internacionalmente pelo Brasil através da ratificação do OPCAT, um Tratado de direitos humanos. Além disso, é possível encontrar essas características bem demarcadas nos seus princípios estruturantes, seus objetivos de atuação e na composição heterogênea de seus membros, que se reflete no olhar transversal da tortura nos locais de privação de liberdade. Como é característica de políticas de direitos humanos, sua atuação é mediada por meio de um órgão de participação social, o CNPCT, o que garante que sociedade civil organizada e gestores públicos monitorem a política de prevenção e combate à tortura.

Verifica-se que o SNPCT é um bom exemplo da elaboração de uma política com o objetivo de coordenar “...os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, 2006, p.39): a ideia de sistema é exemplificativa da tentativa da formulação de uma política que comprometa os diversos atores chave no tema.

Quanto ao MNPCT, estudado em detalhe, a sua arquitetura evidencia uma tentativa do Estado de garantir e proteger esses direitos. Neste caso específico se está perante uma política que estabelece a fiscalização da atuação estatal pelo próprio Estado. Afinal, conforme se demonstrou no primeiro capítulo, é em prol dos direitos humanos que o Estado deve restringir e controlar sua atuação.

A institucionalização legal do Mecanismo também resultou do impulso dado por um *wicked problem*, o crime de tortura e a ocorrência de violações massivas de direitos humanos. Soluções para a mitigação desse flagelo são complexas e pouco consensuais, já que envolvem mudanças culturais profundas, nos três poderes republicanos e no próprio

olhar da sociedade que diferencia categorias de seres humanos. Constatou-se assim, como problemas particularmente complexos induzem a adoção de soluções diferenciadas.

Com as falas dos entrevistados, foi possível compreender que uma das principais características do MNPCT, qual seja a sua inserção num Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, particularidade do Mecanismo brasileiro, consubstancia-se na arquitetura de uma política que envolve a colaboração ativa de vários atores. Afinal, *wicked problems* impõem a construção de soluções que buscam a transversalidade e a originalidade.

A análise das características únicas do MNPCT, quer enquanto órgão integrante do poder executivo brasileiro, quer comparando-o com outros órgãos que também realizam inspeções a unidades de privação de liberdade, permitiu confirmar em parte, a percepção inicial que conduziu à elaboração deste estudo: o MNPCT como política inovadora. Essas características, como a autonomia e independência que se consubstanciam na garantia de mandato de três anos, na seleção de seus membros pelo CNPCT, e na autonomia de posições, tornam o Mecanismo um órgão ímpar no governo executivo.

Considerando que existem outros órgãos com incumbência legal ou com missão social de realizarem visitas e inspeções aos locais de privação de liberdade, os dados obtidos nas entrevistas demonstraram que a atuação do Mecanismo proporcionou avanços na prevenção e combate à tortura. Conforme pontuado frequentemente pelos entrevistados, a transparência proporcionada pelos relatórios de cada visita, construídos a partir de uma metodologia específica, é considerada o principal avanço obtido. Pela primeira vez estes espaços deixaram de estar na invisibilidade e passou a existir um efetivo controle documentado das suas rotinas e serviços, numa perspectiva de garantia de direitos. Ademais, o olhar transversal aos diversos públicos, como mulheres, população LGBT, idosos, crianças e estrangeiros, assim como a questões estruturantes da tortura, como racismo, são um reflexo do perfil multidisciplinar dos peritos.

O Mecanismo é o único órgão que realiza inspeções com atuação focada na tortura e outros TCDD, com um olhar preventivo. Diferenciais de destaque são também o conjunto de prerrogativas que lhe são atribuídas, como a possibilidade de adentrar em qualquer unidade de privação de liberdade sem aviso prévio, o acesso irrestrito a locais e documentos, a realização de entrevistas de maneira privada e confidencial.

Conforme analisado, o desenvolvimento do Mecanismo enquanto política foi induzido pela estrutura em que se encontra. Órgão integrante do MDH, a afinidade de pautas fez com que o MDH consagrasse em seus planos (PNDH-3,2009), a estruturação e implementação do Mecanismo. Foi demonstrado também como a atuação das chefias, com destaque para a capacidade de articulação política, induziu a adoção da política, assim como a atuação em rede da sociedade civil foi fundamental para a garantia da independência do MNPCT.

Demonstrou-se também como a existência de barreiras compromete a eficácia da política, com destaque para a falta de investimento financeiro no SNPCT e para a instabilidade política e ao nível das chefias do MDH. Além disso, face à atual conjuntura político-social, alguns dos entrevistados referiram temer pela própria continuação de existência do Sistema, o que é revelador da sua fragilidade.

Faz-se necessário lembrar que esta pesquisa contou com algumas limitações importantes. O MNPCT é um órgão cuja atuação é muito recente e, conseqüentemente, ainda não é possível avaliar a eficácia do olhar preventivo para a mitigação da tortura e outros TCDD. Tão pouco se consegue identificar se as milhares recomendações emitidas resultam numa articulação dos poderes locais para o enfrentamento desse crime. No entanto, essas limitações apontam para a construção de uma possível agenda futura de pesquisa que se aprofundará com o próprio amadurecimento do MNPCT. Desde já a ideia de uma pesquisa com base em visitas aos estados, tentando compreender até que ponto as recomendações foram cumpridas, parece constituir o tema mais aliciante. Conforme se demonstrou, o maior contributo do MNPCT para a política de prevenção e combate à tortura consiste na visibilidade e transparência dada pela primeira vez aos locais de privação de liberdade inspecionados. Na fala de alguns dos entrevistados há indicações que a atuação do MNPCT nas unidades federativas tem proporcionado um reforço das articulações locais. Todavia, trata-se mais de uma percepção do que um dado comprovado. A magia que rodeia as políticas inovadoras, ainda parece estar longe do MNPCT.

As potencialidades do MNPCT enquanto órgão de defesa e promoção de direitos, num contexto de violações massivas são evidentes. Permanece a esperança que com o seu amadurecimento, sua efetividade seja demonstrada e que possa, com sucesso, contribuir para que os espaços de privação de liberdade no Brasil sejam locais mais humanos.

## BIBLIOGRAFIA

AITH, Fernando. Políticas Públicas de Estado e de Governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. *In: Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico / Maria Paula Dallari Bucci (Org.)*, São Paulo: Saraiva, 2006.

ARANTES, Maria Auxiliadora de Almeida Cunha. Violência, Massacre, Execuções Sumárias e Tortura: Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República. *In: Tortura / Coordenação Geral de Combate à Tortura (Org.)*, Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2010.

\_\_\_\_\_, Maria Auxiliadora de Almeida Cunha. Tortura: Testemunhos de um Crime Demasiadamente Humano, tese de doutorado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.

BARBOSA, Marco Antônio. Aspectos Relativos aos Direitos Humanos e suas Violações, da Década de 1950 à Atual e Processo de Redemocratização. *In: Tortura / Coordenação Geral de Combate à Tortura (Org.)*, Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2010.

BENEDITO, Deise. Do Ferro ao Aço: Racismo, maus tratos, tortura, descaso! Ofícios da dignidade! Relatório Anual 2016-2017, Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, Brasília, 2017.

\_\_\_\_\_, Deise. Prevenção, combate à tortura e relações raciais no Brasil: que foi feito? O que é refeito? E o que tem de ser feito? 2018, no prelo.

BRANDÃO, Soraya Monteiro; BRUNO-FARIA, Maria de Fátima. Inovação no Setor Público: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais na área de administração. *In Revista de Administração Pública*, vol. 47, n. 1, Rio de Janeiro, jan./fev. 2013, p. 227-248.

BRANDÃO, Soraya Monteiro; BRUNO-FARIA, Maria de Fátima. Barreiras à Inovação em Gestão em Organizações Públicas do Governo Federal Brasileiro: análise da percepção de dirigentes. *In: Inovação no Setor Público: teoria, tendências e casos no Brasil / P. Cavalcante (org.)*, Brasília: ENAP/IPEA, 2017.

BRASIL. Plano de Ações Integradas para a Prevenção e o Combate à Tortura no Brasil. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos. Coordenação-Geral de Combate à Tortura. Disponível em: <<http://www.mdh.gov.br/biblioteca/prevencao-e-combate-a-tortura/plano-de-acoes-integradas-para-a-prevencao-e-o-combate-a-tortura-no-brasil.pdf/view>>, acesso em: 02 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Questões Fundamentais para Prevenção à Tortura no Brasil. Coordenação Geral de Combate à Tortura (Org.). 1ª ed. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2015.

\_\_\_\_\_. Relatório Anual 2015-2016. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (Org.). Brasília: MNPCT, 2015.

\_\_\_\_\_. Relatório Anual 2016-2017. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (Org.). Brasília: MNPCT, 2016.

\_\_\_\_\_. Relatório Anual 2017-2018 Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (Org.). Brasília: MNPCT, 2018.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O Conceito de Política Pública em Direito. *In: Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico / Maria Paula Dallari Bucci (Org.)*, São Paulo: Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_. Maria Paula Dallari. Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas. 1ª ed., São Paulo: Saraiva, 2013.

CALDERONI, Vivian. Projeto PNUD BRA/16/020 – seguimento e implementação de compromissos nacionais e internacionais em direitos humanos fortalecidos. Produto 2. Documento técnico contendo o levantamento e a sistematização das recomendações internacionais a partir da metodologia acordada. 23 de dezembro de 2017.

CAMÕES, Marizaura Reis de Souza; SEVERO, Willber da Rocha; CAVALCANTE, Pedro. Inovação na Gestão Pública Federal: 20 anos do prêmio inovação. *In: Inovação no Setor Público: teoria, tendências e casos no Brasil / P. Cavalcante (org.)*, Brasília: ENAP/IPEA, 2017.

CAVALCANTE, Pedro. Texto para discussão 2319: Gestão Pública Contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

\_\_\_\_\_, Pedro; CAMÕES, Marizaura. Inovação no Setor Público: avanços e caminho a seguir no Brasil. *In: Inovação no Setor Público: teoria, tendências e casos no Brasil / P. Cavalcante (org.)*, Brasília: ENAP/IPEA, 2017.

\_\_\_\_\_, Pedro; CAMÕES, Marizaura. Inovação Pública no Brasil: uma visão geral de seus tipos, resultados e indutores, *In: Inovação no Setor Público: teoria, tendências e casos no Brasil / P. Cavalcante (org.)*, Brasília: ENAP/IPEA, 2017.

\_\_\_\_\_, Pedro; QUEIRÓZ, Bruno. É Preciso Inovar em Governo, Mas Por Quê? *In: Inovação no Setor Público: teoria, tendências e casos no Brasil / P. Cavalcante (org.)*, Brasília: ENAP/IPEA, 2017.

CICONELLO, Alexandre. Políticas Públicas de Direitos Humanos. *In: Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos – Coletânea / A. Delgado (org.)*, Brasília: ENAP/IPEA, 2016.

COMPARATO, Fábio Konder. A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos. 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 2003.

CRESWELL, John W. Projeto de Pesquisa – Métodos qualitativo, quantitativo e misto. 2ª ed., traduzido por Luciana de Oliveira Rocha, Porto Alegre: Artmed Editora, 2007.

CUNHA, Bruno Queiroz, SEVERO, Willber da Rocha. Introdução. *In: Inovação no Setor Público: teoria, tendências e casos no Brasil / P. Cavalcante (org.)*, Brasília: ENAP/IPEA, 2017.

CUNHA, Bruno Queiroz. Uma análise da construção da agenda de inovação no setor público a partir de experiências internacionais precursoras. *In: IX Congresso Consad de Gestão Pública*, 2016.

DAMANPOUR, Fariborz, SCHNEIDER, Marguerite. Characteristics of Innovation and Innovation Adoption in Public Organizations: Assessing the Role of Managers: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2006.

DE VRIES, H. A.; BEKKERS, V.; TUMMERS, L. G. Innovation in the public sector: a systematic review and future research agenda. Speyer: EGPA, 2015.

ESCRIVÃO FILHO, Antonio; SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. Estado e Direitos Humanos: contribuições para a gestão das políticas públicas de direitos humanos no Brasil. *In: Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos – Coletânea / A. Delgado (org.)*, Brasília: ENAP/IPEA, 2016.

FERLIE, Ewan; MCGIVERN, Gerry; FITZGERALD, Louise; DOPSON, Sue. Public Policy networks and wicked problems: a nascent solution? *Public Administration*, Vol.89, N.2, 2011.

FERNANDEZ, S.; WISE, L. An exploration of why public organizations ‘ingest’ innovations. *Public Administration*, v. 88, n. 4, p. 979-998, 2010.

GARCIA, Luciana Silva. “Eles Estão Surdos”: Relações entre o Poder Executivo e o Sistema de Justiça sobre Graves Violações de Direitos Humanos, tese de doutorado, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

HEAD, Brian. Wicked Problems in Public policy. *Public Policy*, V.3, n.2, p.101-119, 2008.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Traduzido por Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

ISIDRO-FILHO, Antonio. Inovação no Setor Público: evidências da gestão pública federal brasileira no período 1999-2014. *In: Inovação no Setor Público: teoria, tendências e casos no Brasil / P. Cavalcante (org.)*, Brasília: ENAP/IPEA, 2017.

MAIA, Luciano Mariz. Do Controle Jurisdicional da Tortura Institucional no Brasil de Hoje, tese de Doutorado, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2006.

MÉNDEZ, Juan. Report of The Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment on his mission to Brazil. Organização das Nações Unidas, 2016. A/HRC/31/57/Add.4.

MURRAY, Rachel; STEINERTE, Elina; EVANS, Malcolm; WOLF, Antenor Hallo de. The Optional Protocol to the UN Convention Against Torture. New York: Oxford University Press, 2011.

OLIVEIRA, Leonardo Ferreira; SANTOS JÚNIOR, Carlos Denner dos. Inovações no Setor Público: uma abordagem teórica sobre os impactos de sua adoção. *In: Inovação no Setor Público: teoria, tendências e casos no Brasil / P. Cavalcante (org.)*, Brasília: ENAP/IPEA, 2017.

PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. 8ª ed., São Paulo: Saraiva, 2015.

PIRES, Roberto Rocha C. Arranjos Institucionais para a Implementação de Políticas e Ações Governamentais em Direitos Humanos. *In: Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos – Coletânea / A. Delgado (org.)*, Brasília: ENAP/IPEA, 2016.

POLLITT, C.; Hupe, P. Talking About Government: the role of magic concepts. *Public Management Review*, v.13, 2011

POUPART, Jean. A entrevista de tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. *In: Poupart, J.; Deslauriers, J. P.; Groulx, L. H.; Laperrière, A; Moyer, R.; Pires, A. P. Pesquisa Qualitativa. Enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2008.

ROGERS, Everett M. *Diffusion of Innovations* 3<sup>rd</sup> Edition, London, The Free Press, A Division of Macmillan Publishing Co, Inc, 1983.

SOARES E SOUZA, Taiguara Libano. *A Era do Grande Encarceramento Tortura e Superlotação Prisional no Rio de Janeiro*, tese de doutorado, Rio de Janeiro, 2015.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. Desafios e Perspectivas para a Incorporação da Participação Social como Método de Gestão das Políticas de Direitos Humanos. *In: Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos – Coletânea / A. Delgado (org.)*, Brasília: ENAP/IPEA, 2016.

SPECIAL RAPPORTEUR ON TORTURE. Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment on his mission to Brazil. United Nations, 29 January 2016. A/HRC/31/57/Add.4

STEINERTE, Elina, MURRAY, Rachel. Same but Different? National human rights commissions and ombudsman institutions as national preventive mechanisms under the Optional Protocol to the UN Convention Against Torture *Essex Human Rights Review*, vol Special Issue 2009., pp. 54 – 72

SUBCOMITÊ DE PREVENÇÃO DA TORTURA E OUTROS TRATAMENTOS OU PENAS CRUÉIS, DESUMANOS OU DEGRADANTES. Relatório sobre a visita ao Brasil do SPT - ONU. Organização das Nações Unidas, 2012. CAT/OP/BRA/R.1.

TATAGIBA, Luciana; ABERS, Rebecca; SILVA, Marcelo Kunrath. Movimentos Sociais e Políticas Públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos. *In: Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas*. Roberto Pires, Gabriela Lotta e Vanessa Elias de Oliveira (Organizadores). Brasília: Ipea : Enap, 2018.

VÁZQUEZ, Daniel; DELAPLACE, Domitille. Políticas Públicas na Perspectiva de Direitos Humanos: um campo em construção, *Revista Internacional de Direitos Humanos SUR*, Rede Universitária de Direitos Humanos, v. 1, n. 1, São Paulo, jan. 2004.

## ANEXO I

### Roteiro / Entrevista:

A entrevista inicia-se com uma breve explicação sobre o tema da dissertação e objeto de pesquisa a fim de contextualizar o entrevistado. Seguidamente explicam-se alguns aspetos metodológicos, como confidencialidade, carácter semiestruturado da entrevista: será seguido um roteiro, mas a pesquisadora tem liberdade para fazer as perguntas que considerar pertinentes, à medida que a conversa se desenrola.

**Qualificação do(a) Entrevistado(a): gestores públicos (2), membros da sociedade civil (2) e peritos do MNPCT (4)**

Nome, cargo no período de instituição e implementação do MNPCT (tempo de mandato tratando-se de peritos entrevistado), principais responsabilidades, cargo/ocupação atual.

- **CATEGORIA 1 Contexto**

1. Qual a conjuntura da prática da tortura no Brasil que levou à criação do MNPCT? (Pretende-se obter uma descrição da situação de fato sobre acometimento do crime de tortura no Brasil).
2. Quais as razões que estão por detrás da opção pelo modelo de Mecanismo que temos hoje no Brasil? (considerando que foi um modelo pensado para ser aplicado numa federação e é um componente do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura).

- **CATEGORIA 2 Implementação**

3. Como se desenrolaram as principais etapas de implementação do Mecanismo? (por exemplo, organização interna, operacionalidade).

- **CATEGORIA 3 Contribuições**

4. Quais as principais particularidades do MNPCT? (O que o destaca enquanto órgão de prevenção e combate à tortura?)

- **CATEGORIA 4 Indutores e Barreiras**

5. Quais os fatores que induziram adoção da política? A cultura organizacional (com destaque para atitude gerencial) do MDH foi indutora da implementação da política? E a atuação em rede? Conjunto de fatores que levam a adoção.

6. Quais as principais barreiras? (considerando fatores internos ao MDH como orçamento e estrutura.

### **CATEGORIA 5 Impactos**

7. Qual/quais avanços trazidos pelo MNPCT para a prevenção e combate à tortura após quase 4 anos de atuação?

8. Qual o potencial deste modelo (a criação de um órgão específico) para ser replicado? (Nomeadamente nos estados federados).

## ANEXO II

### Transcrição das entrevistas:

#### Entrevista PM1

**Ana Carolina Isfer** - Então PM, a entrevista é para a minha dissertação de mestrado, o tema que eu estou tratando é Inovação em Gestão Pública, e aí eu decidi estudar uma política pública do Direitos Humanos possivelmente inovadora, o Mecanismo de Prevenção e Combate à Tortura. Eu vou manter a confidencialidade da entrevista. E eu tenho um roteiro, então eu vou seguir o roteiro, mas como é semiestruturada eu posso interromper, fazer alguma pergunta.

**PM1** - Só uma dúvida. Por que a confidencialidade?

**Ana Carolina Isfer** - Eu achei que as pessoas ficam mais à vontade para falar. Não tem nenhuma pergunta que demande informação privilegiada, mas eu pensei que talvez fosse mais proveitoso para a pesquisa.

**PM1** - Só para... já que você está falando em inovação de política pública, eu acho que esse é um bom começo do debate no sentido de que, a autonomia dos peritos, deve fazer com que a gente tenha mais tranquilidade em falar e não precisar dessa cláusula, entende? Pelo menos essa precisa ser a perspectiva. Então assim, de minha parte, eu abro mão desse quesito porque eu acho que, enfim, por ter fundando, por estar construindo aqui, a perspectiva da autonomia foi algo que a gente brigou e continua brigando todo santo dia para poder dialogar, construir e apontar para frente, é importantíssimo você ter a perspectiva da segurança de poder falar o que pensa, e apontar para a perspectiva do que você está construindo sem ter o medo de ser retaliado, de perder o trabalho, então enfim, isso no Mecanismo é algo importante, eu acho que os peritos, os peritos e peritas, precisam estar sempre olhando para isso. Então é um bom começo.

**Ana Carolina Isfer** - Então eu queria começar por perguntar o seu nome e o cargo durante, no período da implementação da instituição da Lei, e depois da implementação do Mecanismo, e tempo de mandato.

**PM1** - Eu sou PM1 (nome completo), sou advogado de formação. Antes de vir para o Mecanismo eu trabalhava como defensor em Direitos Humanos assessorando

quilombolas, Movimento Sem Terra, trabalhador rural sem terra, indígenas, e fazendo esse trabalho de assessoria jurídica junto a movimentos sociais. Depois eu vim para cá, fiz parte do processo seleção, passei para cá, em 2015 eu assumi aqui, e em uma escolha interna nossa que nós fizemos eu fui o primeiro coordenador do Mecanismo Nacional no período de 2015 a 2016. Hoje eu sou perito, né? Estou acompanhando mais as pautas da infância, da criança e adolescente, mas também já acompanhei a Diretoria da Comunicação aqui no Mecanismo, dos comitês e mecanismos estaduais.

**Ana Carolina Isfer** - Ok. Posso passar para a primeira pergunta? Qual a conjuntura da prática da tortura no Brasil que levou a criação do Mecanismo? E o objetivo da pergunta é tentar compreender qual a situação de fato, que existia, e que pedia a criação desse Mecanismo.

**PM1** - Difícil a pergunta. Eu antes de ser advogado eu fui historiador, eu fiz história e coisa e tal, então eu fico sempre tentando fazer algumas análises de contexto anterior que embasa o momento que a gente está hoje. Então uma coisa que eu, sempre desde que eu cheguei aqui, eu sempre dialogo aqui, o Mecanismo não inventou a roda, tem um monte de gente que já fez um monte de construções anteriores, e que apontam para o que a gente está fazendo hoje. O Brasil ele é um país que pratica a tortura há muitos e muitos anos, mas que não consegue combatê-la porque a omite. Ontem foi um dia muito importante, que foi lido o nosso relatório, do Mecanismo, e a mesa de apresentação do relatório foi muito significativa, tinham pessoas que já estavam há muitos anos em locais diferentes, fazendo essa construção do combate e prevenção à tortura. A Dra. Ivana Faria que fez parte do antigo CDDPH, que é o Conselho da Pessoa Humana, que depois virou Conselho Nacional de Direitos Humanos, eu chamo de professor, que é o Professor Luciano Mariz Maia, que hoje é o Vice Procurador-Geral da República que foi a pessoa que trouxe o Nigel Rodley, o primeiro relatório da Tortura por vir ao Brasil, e a partir dele, o convite passou a estar aberto a todos os relatores, então é uma pessoa que brigou muito, e que fez parte de um grupo seletivo de construção de respostas para o Estado brasileiro, em relação a tortura, Ribamar, o nosso atual coordenador, mas ouvidor lá do Maranhão, enfim, pessoas que de forma diferente há muitos anos já constroem uma política de prevenção à tortura, e todos eles, ontem conversando na apresentação da mesa, fizeram o mesmo relato, do quanto existe tortura, do quanto as instituições, o quanto tem instituições que devem combatê-las e preveni-las e não o fazem, não conseguem ter autonomia suficiente de enfrentá-lo, e por isso ela fica em um lugar de invisibilidade. Eu

costumo fazer um paralelo da tortura com o racismo. Os dois são intoleráveis, ninguém quer tê-los na sua sala, e só quem pratica é o vizinho, a gente nunca pratica, eu não sou racista, eu não faço tortura, eu não admiro tortura, mas aí olha... enfim, o outro é que faz, mas não consegue, a gente não consegue se enxergar enquanto sociedade do quanto pratica. Então o Brasil é um país que sistematicamente, pratica tortura, seja dentro dos espaços de privação de liberdade, seja fora deles, e pouco combate porque acaba invisibilizando essa prática terrível, então o Mecanismo vem nesse contexto, de invisibilidade, mas de práticas sistemática.

**Ana Carolina Isfer** - E quando falou que os outros órgãos que têm a responsabilidade na prevenção e combate à tortura, não tem autonomia, o que quer dizer exatamente com isso?

**PM1** - Eles têm uma autonomia legal, mas não enfrentam, não usa essa autonomia para enfrentar o problema da tortura. Por exemplo, juiz da vara de execuções que tem que mensalmente, ir ao sistema prisional. Ou ele não vai, ou ele vai e não consegue dialogar com os presos, ou ele vai, dialoga com presos, mas não cria uma estrutura para fazer aquilo de forma sistemática. O Ministério Público no mesmo sentido. Desculpe. A Defensoria Pública em alguns estados o faz, em outro nem tanto, enfim, são organizações e instituições que tem toda uma estrutura, que tem uma prerrogativa, que deve fazer, mas não consegue fazer, porque também tem outras funções. Então isso é algo muito prejudicial, a gente tem dialogado muito sobre esse papel, do Ministério Público e do Tribunal de Justiça, do Poder Judiciário, para além das pessoas que, para além do juiz e promotor, eles têm funcionários à disposição que fazem parte da sua equipe, que devem auxiliá-lo também nessa função, assim como auxilia por exemplo, na feitura de uma sentença, na feitura de um despacho, você tem todos os assessores para fazer um monte de coisas, você não tem assessor para fazer visitas em locais de privação de liberdade, e para atuar sistematicamente da forma em que a lei o faz. Então a gente tem tentado fazer esse diálogo Brasil a fora nesse sentido, de tentar apontar o quanto existem atores que já tem legalmente essa função, e o Mecanismo é mais um desses atores, que tenta fomentar e juntar esse debate, tentado articular as ações dos órgãos que já precisam fazer.

**Ana Carolina Isfer** - E quais as razões que estão por detrás da opção de modelo do Mecanismo que temos hoje no Brasil? Assim, considerando que foi um modelo pensado para ser aplicado numa Federação, e é um componente de um sistema?

**PM1** - Eu gosto desse debate. A minha tradição vem desse lugar. Eu já fui conselheiro de Direitos Humanos no Estado da Paraíba, no Estado de Pernambuco, atuei na sociedade civil, fui coordenador do MNDH, que são instituições de movimentos locais em Pernambuco e na Paraíba, e eu sempre acreditei que a participação social direta na construção da política pública ela é fundamental, é ela quem dá o tom da sensibilidade, é a sociedade civil quem convive no dia a dia com as pessoas, com as pessoas estão sendo violadas, com pessoas que estão em busca do direito, e o Estado tem uma função executora e de compreensão de tradução dessas ansiedades para a política. Então os conselhos eles são, pela primeira vez no Brasil, o espaço institucional em que o Estado aceita dialogar de igual para igual com essa sociedade, que durante 30 anos ficou calada, que foi torturada, que foi morta durante a ditadura. Então esse é um, a partir da participação social na década de 90 e posterior, faz com que a democracia brasileira precise de espaços de participação direta da sociedade. Então conselho nacional, direitos humanos, o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, os conselhos estaduais, o conselho de Criança e Adolescente, são espaços diretos da construção de escuta e de fala da sociedade civil. Eu acho que o modelo brasileiro não podia ser diferente, não tinha como ser diferente. Criar uma instância executiva de vistoria cotidiana dos locais de privação de liberdade, que são locais quase hermeticamente fechados, sem a participação, a influência, o diálogo da sociedade civil cotidianamente, ou costumeiramente, faria, enfim, eu me arrisco a dizer que transformaria o Mecanismo em outro poder judiciário, em outro Ministério Público, são lugares com pouca permeabilidade. Quem é que dialoga ou pode ter reunião constante, ou pode dizer quais são os novos rumos que o judiciário pode tomar? Ninguém, só ele mesmo. Quem é que pode dizer a mesma coisa do Ministério Público? Ninguém, só ele mesmo. Quem é que pode dizer isso do Mecanismo? Todo mundo. O Comitê mais diretamente, o Comitê a cada três anos, quando faz a seleção dos membros do Mecanismo. Então há uma permeabilidade institucional, que é muito positiva. Há um debate que eu acho equivocado, de que as instituições como Ministério Público e Poder Judiciário, elas são mais fortes porque passam por um processo de seleção, e tem uma estabilidade maior, e por isso devem ser, enfim, precisam ser respeitadas e coisa e tal. E o executivo acaba sendo mais frágil, por que há uma rotatividade maior, então há mudanças o tempo inteiro. Eu só acho que a gente precisa, enquanto democracia, aprender que essa mudança, essa permeabilidade, é quem dá o tom e uma fortaleza para essa instituição. Em muitos lugares, por que é que tem a tantos anos, o Ministério Público e o Poder Judiciário, e os tribunais, podem fazer visitas, e não fazem

e ninguém o corrige? Porque não é permeável à sociedade. E ainda assim, a gente olhando para isso, a gente continua dizendo que ele é um bom caminho a ser feito, eu não sei, a gente precisa repensar um pouco disso, então o Mecanismo vem nessa pegada, vem com essa estrutura, porque eu acho isso, de um dos pontos de uma política pública, de uma instituição democrática avançada, enfim, um ponto que está entre os top três, digamos assim, isso é fundamental para que ele continue existindo, e eu acho que ele vai ter muito mais força daqui há 10 anos porque ele, ele passa por toda essa efervescência social, sentindo cada porrada assim. A gente está aqui no Ministério que já foi Secretaria, que já foi Ministério da Justiça, que agora é Ministério de Direitos Humanos, e sentimos cada mudança, passamos pelo impeachment, enfim, pelo golpe, estamos vivendo esse negócio, mudança estruturante de visão de Brasil, e sentindo isso de forma muito mais sensível do que o Ministério Público e o Judiciário, que tem alguma carapaça aí, e isso pode ser prejudicial.

**Ana Carolina Isfer** - E como se desenrolaram as principais etapas de implementação do Mecanismo? Por exemplo, a organização interna, operacionalidade? Eu sei que foi...

**PM1** - Essa é massa. Primeiro eu quero dizer que me enganaram. Quando eu passei para a Seleção do Mecanismo...

**Ana Carolina Isfer** - Eu já sei o que vai dizer.

**PM1** - Ninguém me disse que eu ia fundar um órgão do zero. Ninguém me disse isso. O que disseram era que, a gente ia fazer visita permanente e cotidiana aos locais de privação de liberdade, enfim, e não era isso. A gente tinha que, pela primeira vez na história construir um órgão que tinha uma função muito importante, que tinha poderes muito interessantes na perspectiva da autonomia, mas que tinha uma grande responsabilidade, e era do zero, e era onze iguais, e acabou sendo só nove no começo, e a gente precisava ao mesmo tempo que reconhecer muita coisa que todo mundo fez, começar pela primeira vez a sistematizar, documentar e catalogar o que todo mundo tinha feito e ninguém tinha se predisposto a fazer, porque pela primeira vez tinha um órgão que só, não é só, que exclusivamente realizava visitas.

**Ana Carolina Isfer** - E quando diz todo mundo é Ministério Público, o sistema de justiça.

**PM1** - O poder executivo, as ouvidorias, não só... executivo também. Todas as ouvidorias, tem ouvidoria e não tem, quais são os papéis da ouvidoria, tem corregedoria,

não tem, o que isso acarreta, o que não acarreta, quais são as políticas públicas que dialogam com o socioeducativo, quantas unidades têm no Brasil, a gente parou de contar em 2015 mais de seis mil unidades de privação de liberdade, a gente parou de contar, porque era um trabalho sem fim. Eu fiz parte dessa primeira equipe que começou a querer fazer esse mapa, eu achava que a gente tinha que fazer um mapa disso, que foi legal, porque a gente conseguiu perceber o quanto que tem, o quanto de trabalho que a gente tem pela frente, e que não parou ainda. Então era um órgão novo, leve, isso é muito importante, a gente não tem o peso burocrático de responder ao Ministro, então assim, as etapas que cada coordenação tem aqui para chegar até o Ministro, a gente não tem o mesmo caminho. Eu posso mandar um ofício para o Governador do Estado que eu vou visitar, sem perguntar ao coordenador, sem perguntar ao Secretário, sem perguntar ao chefe de gabinete, sem perguntar ao Ministro. A partir da nossa própria metodologia, e aí a gente precisou criar essa metodologia, para quem oficia, como oficia, o que oficia, para que, e tudo isso foi do zero, por que não existia nenhum órgão similar, ainda não existe nenhum órgão similar ao Mecanismo Nacional, existe, já existia na época o Mecanismo Estadual do Rio de Janeiro, mas ele funciona na Assembleia Legislativa, que outro ritmo, que tem uma outra pegada, e é estadual, então também tem outro ritmo de atuação, e tinha o Mecanismo de Pernambuco, que não tinha toda essa estrutura ainda que a gente estava precisando dialogar, quem a gente estava precisando construir. Era muito, era quase igual ao Mecanismo Nacional em termo de existência, estava só há um ano anterior, e que tinha passado por alguns problemas de processo de lá, enfim. Então ele não tinha esse arcabouço institucional que a gente estava procurando. A gente começou do zero, desde como pensar nos ofícios a serem enviados, a como um órgão novo é formado por onze peritos autônomos, administrativamente dentro do Ministério, consegue sair desse Ministério e criar credibilidade para atores, para instituições que dialogam em uma temática quase hermeticamente fechada, que é a segurança pública, são locais de privação de liberdade, poder judiciário e Ministério Público, executivo dentro desses locais. Então isso ainda é uma tarefa muito difícil, criar credibilidade dentro de uma lógica, de um rito institucional tão pesado como é esse não é fácil. Então foi muito difícil no começo, e tem sido ainda, a gente conseguiu quase quatro anos de atuação, já começar a ser reconhecido o nosso trabalho, a partir também de uma metodologia de atuação muito bem cronometrado, digamos assim. A gente se fechou muito, a gente entendeu desde o começo que é o nosso papel era poder fazer de forma muito responsável aquilo que ninguém faria, que é entrar em locais de privação de liberdade de forma bem estruturada, planejada,

sabendo o que quer fazer, para poder tirar daquilo bom insumos e devolver com um caminho a serem trilhados, e para isso a gente precisava criar uma metodologia de visita que não foi fácil de fazer, e ainda não é fácil de aplicar. Eu acho que esse foi nosso ritmo, nós vamos ser, nós vamos ter uma atuação política a partir do técnico, a gente vai construir tecnicamente muitas coisas que já existem de boa experiência, mas que não foi sistematizado para que a gente possa dar passos, e aí consegui ganhar esse espaço e construir algumas coisas que possam ser interessantes, porque senão você está sempre sendo redimensionado, mas que são interessantes.

**Ana Carolina Isfer** - E quais as principais particularidades do Mecanismo? O que o destaca enquanto órgão de prevenção e combate à tortura?

**PM1** - Eu acho que essa autonomia, sem dúvida nenhuma. A gente ter que, para nós mesmos, e para o controle social que é o Comitê, explicar qual é a fundamentação, quais são as diretrizes que a gente está tendo para ir em determinado lugar sem precisar dizer assim: “podemos ir?”. A gente explica e recebe as crítica de, se pode, deveria ou não deveria, enfim, mas esse é um exercício muito importante e interessante, não é o pedir autorização para um órgão superior e dizer: “vá para ali, ou não vá para ali”, é poder construir esse caminho no planejamento anula e bianual, olhando para a prevenção e combate à tortura. Esse é o primeiro ponto. O segundo ponto, que eu acho muito, e eu vivo dizendo isso aqui, é que o Mecanismo é para mim a ferramenta social mais avançada do Brasil. Eu tinha dúvida se a gente ia conseguir dar conta de ter um órgão, com onze pessoas autônomas, que enfim, não teriam um chefe direto e que precisava, e que iriam fazer visita no local que bem entendesse, sem esse controle “não vá por ali, não vá por aqui”, e a gente tem conseguido fazer isso de forma muito responsável, e essa estrutura leve faz com que a gente consiga continuar andando e caminhando. Então eu acho que o Mecanismo, eu acho não, eu tenho certeza que é a ferramenta social mais avançada que o Brasil tem, porque ele tem um controle social no Comitê e em outros locais, de ferramentas importantes, mas não no cotidiano direto, aqui há um regulação dos peritos com os próprios peritos, enfim, a coordenação acaba sendo uma função mais facilitadora e organizativa, do que necessariamente diretiva, a direção do órgão é o pleno, que a gente chama de pleno, que é a reunião dos onze peritos e peritas, em que a gente dialoga, nem sempre efusivamente nem sempre cordialmente, mas a gente dialoga sempre, e isso tem que ser o espaço diretivo desse órgão que, ele é permanente, mas as pessoas são transitórias aqui. Poder ter esse local, o pleno, que a gente chama de pleno, que é a reunião

dos onze das onze aqui, é fundamental para que esse órgão continue tendo esse Norte, esse ouvir e poder falar bastante, e tentar construir um plano de atuação. Eu acho que essas são duas... característica muito fortes, que é autonomia e essa leveza institucional.

**Ana Carolina Isfer** - Ok. E pensando agora em fatores que induziram a adoção da política, assim por exemplo, a atitude gerencial dentro do Ministério, atuação em rede, ficou claro?

**PM1** - Não sei se eu entendi. Depois que a política é implementada, é isso?

**Ana Carolina Isfer** - Sim. Pensando um pouco nas duas situações. Na fase de instituição da lei, o que levou que essa lei pudesse ser aprovada, e depois, a sua implementação aqui dentro do Ministério. Então assim, a pergunta é voltada para, exatamente para isso, o que foi positivo e que levou a possibilidade dessa implementação, dessa construção.

**PM1** - O completo caos do sistema prisional é algo que necessariamente apontava para ter algumas respostas. Eu acho que continua o caos no sistema prisional, continua, a gente não consegue dar resposta para tudo, mas a gente continua começa a adentrar em locais que nunca haviam sido visitados. A gente tem a tranquilidade de que a gente vai, que a gente pode fazer coisas, que por exemplo, a sociedade civil não faz, não pode fazer, porque nem todo mundo recebe a sociedade civil, e com a gente as autoridades acabam se sentindo obrigadas a receber. Então eu acho que a gente está dando passos no sentido de abrir locais que nunca haviam sido abertos. Por exemplo, Alcaçuz. Passou três anos sem ninguém adentrar naquele local, houve um massacre naquele local, nós fomos um dos primeiros órgãos a adentrar depois do massacre, ia fazer um levantamento sem que nenhum poder dissesse: “não faça isso”. A gente foi para lá com um olhar de, quase um observador externo, sendo dentro do país, mas a gente foi para lá com um olhar de “o que aconteceu?”, “o que precisa ser feito”, “o que não foi feito”, enfim, e até hoje a gente tem repercussão disso, pessoas desaparecidas dentro do local, pessoas que não foram identificadas, enfim. Mortes não respondidas. Então eu acho que o Mecanismo é uma tentativa, e o Sistema é uma tentativa de responder a essa demanda de um caos, principalmente do sistema prisional. Isso é uma coisa. A outra coisa é também o debate sobre a tortura que vem da ditadura militar, do período ditatorial, então há uma mobilidade social, uma movimentação social muito forte em relação ao combate à tortura como se fosse resquício daquele período, e também há uma perspectiva dos movimentos identitários, principalmente gênero e raça, do quanto esses locais violentam,

especificamente, violentam ainda mais as identidades, principalmente a população negra. A população negra sofre um extermínio, e a política de encarceramento, mais de 700 mil pessoas, os números que nos chegam até hoje, e isso também é um papel do Mecanismo, é corroborar ou questionar alguns números, e a gente tem questionado. Por exemplo, a metodologia de número do DEPEN. O DEPEN que é o órgão responsável pelo sistema prisional, mas também, do sistema prisional federal, mas também repassar recurso para o sistema prisional estadual, ele tem uma lógica de atuação de pedir informação, que é espontânea, “me dê aí essa informação”, “muito obrigado por ela”. Mas não há confirmação dos dados. Então os dados que chegam até o DEPEN são dados que ainda são bastante frágeis, para não dizer qualquer outra coisa de mais ruim. Então por exemplo, o número de pessoas, da população negra que existe no sistema prisional, ele ainda não é completamente confiável. Há uma média de 80% da população negra, a gente vê isso, mas o trabalho do Mecanismo é inclusive obrigar que se documente isso. Então o Brasil, e não é só o Brasil que a gente atua, mas o Brasil é um país que fala, mas parece que já está vencida a perspectiva dos dados, da informação oficial do Estado. Não está. O Estado não produz informação oficial. Esse é um grande problema que a gente tem tentado diagnosticar, e tem tentado dizer em todos os estados: O Brasil não produz informação estatística, não produz informação real. Alcaçuz até agora não mostrou quais são os presos que estão lá. O Estado do Tocantins transfere preso como bem entende, o Estado do Piauí transfere adolescente da forma que entende. Tinha adolescente dentro do presídio. Enfim, a gente não tem como dizer, mas estava lá, pode ter sido violentado e ninguém diz nada. Esse é o básico. O Brasil está longe, longe de dar passos ainda de dizer: “nós vencemos essa etapa”. Não, não vencemos. A gente não consegue ainda produzir dados que são primários, e eu acho que um dos papéis do Mecanismo é fazer isso, é trazer isso. Tanto é que desde a primeira reunião, que a gente sentou, que a gente começou a dialogar é: todos os relatórios... uma, membro do Mecanismo, pisa no local de privação de liberdade, tem que fazer um relatório. Todos os relatórios do Mecanismo são públicos. Nós não fizemos nenhum relatório que não seja público, para poder mostrar ao Brasil que ele tem... funcionário público precisa cumprir o que está em lei, funcionário público ele serve a população, ele tem que ter uma atuação transparente, a atuação do funcionário público ela é pública. Algumas exceções tem uma reserva de privacidade, mas ainda assim, em nome do público, e eu preciso em nome do público, se eu for fazer algo que seja sigiloso, dizer porque que eu estou fazendo sigiloso, e não o contrário. A gente tem tentado desde a primeira reunião, esse tem sido o nosso recado. A gente inclusive, fez uma discussão:

“ah como é que esse relatório vai ser público?”. Não sei, mas vai ser. A gente tem conseguido fazer de uma forma pública, algumas coisas, e é isso, algumas coisas é que são tratadas de forma mais reservadas, mas ainda assim, é documentada para todo o serviço público, que é a coisa da denúncia, de como encaminhar, ainda tem alguns relatos que ainda são mais sensíveis, e que a pessoa não autorizou. Então essa é uma perspectiva que eu acho que o Mecanismo tem tentado avançar, mas as instituições ainda estão muito, muito longe de um aspecto democrático de se compreender como um órgão público, e aí eu acho que é essa é uma grande muralha, uma grande barreira para o sistema funcionar. O Sistema ainda não consegue se reconhecer, o DEPEN não consegue se olhar para o resto dos órgãos e compreender que ele faz parte de uma política muito maior e que ele deu errado, ele não deu certo, ele deu muito errado. É uma política muito falha, é uma política que dialoga “ah não, eu Governo Federal e os entes federativos eles são autônomos”. Não. Eles são autônomos até a Constituição Federal brasileira, bateu a Constituição Federal brasileira, me dê de volta. Toma aqui esse outro caminho. Então não dá para seguir isso.

**Ana Carolina Isfer** – PM1, eu queria que pensasse um pouco, agora nesses indutores, mas do ponto de vista de estrutura aqui do Ministério, estrutura organizacional.

**PM1** - A gente passou um tempão recomendando aos estados. Uma, testando, pensando o que é o órgão, qual o papel do órgão, como que a gente poderia conhecer os estados e enfim, fazer diálogos a partir dele, e passamos um tempão, o primeiro era, a gente sabia que o Mecanismo Nacional não daria conta do Brasil inteiro, e precisava ter como Norte a atuação os mecanismo e comitês estaduais. Esse sempre foi desde o início, o Norte do Mecanismo, então a gente dividiu inclusive, se dividiu pensando em como fomentar, como dialogar, como ajudar o Comitê e o Ministério a criar essa política dos estados. Passamos em muitos estados dialogando, a primeira medida sempre foi pedir aos governadores que criassem os comitês e mecanismos, pela importância de ter pessoas voltadas para isso, para pensar isso, para construir esse caminho, porque a gente corrobora o entendimento da ONU de, a existência de um órgão que faz visita regular em locais de privação de liberdade, traz essa permeabilidade democrática para esses locais, e transforma em locais menos propício a tortura. São locais que passam a ficar mais seguro porque há pessoas o tempo inteiro ali dentro, e todo mundo é escutado e a possibilidade de adoecer é menor. Então a gente corroborou isso, esse é o nosso papel, então ter o mecanismo estadual e o comitê local faz com que isso aconteça cotidianamente, em outro

ritmo, e isso é muito importante. E a gente passou um tempão fazendo isso. Em 2016, a gente teve uma reunião com o Alto Comissariado da ONU, falando dos esforços que a gente estava tendo nos estados, dialogando, o quanto a gente tinha conseguido avançar, alguns estados tinham se comprometido a criar os comitês e os mecanismos, a gente apontou Santa Catarina está para criar, Paraíba criou, recriou o Comitê, vai criar o Mecanismo de fato está saindo agora, o Maranhão... e aí o Alto Comissariado da ONU fez uma pergunta que, nossa, daquelas porradas que faz... o que é isso? “E quanto que o Governo Federal deposita nessa política?” Nada. “Como assim nada?”. Então a reflexão que a gente fez na mesma hora é, a gente está construindo uma política no “gogo”, na fala, no peito e na raça, querendo que o Estado assumira algo quando a lógica brasileira de criação de política, é uma política indutora. Todas as grandes políticas nacionais, elas são políticas indutoras, a União banca ou cofinancia as políticas estaduais, as políticas municipais. A única política que não é, ou uma das poucas políticas que não é, é a da prevenção à tortura. E como é remar contra a maré em toda essa dimensão? Então a partir daí a gente começou a dizer: “Opa, tem algo errado, tem coisas que precisam ser repensadas”, e a gente volta o olhar e passa a ter um olhar um pouco maior sobre isso aqui, sobre a União, sobre o Governo Federal. O Governo Federal precisa olhar para a política de tortura como a União olha para todas as políticas, uma política de cofinanciamento. Então a gente passa a olhar para o DEPEN. Opa, o DEPEN manda mais dinheiro, como é que ele não fiscaliza? Ou por que o poder de fiscalização do DEPEN não tem dado certo? Por que que ele transfere e não cobra para quem transfere? São bilhões de reais sendo transferidos para a construção de mais presídios que a gente sabe que não dá certo? Tem alguma coisa errada. Por que que a política de prevenção à tortura tem uma coordenação que tem quatro pessoas? Enfim, como é que uma política nacional, que precisa adentrar de forma tão séria em locais tem menos recurso que o Mecanismo? É irreal isso. Isso é algo que não pode ser concebido. A gente vivenciou um pouco disso no SINASE, que é a política que acompanha o socioeducativo, quando a gente esteve no Ceará, a gente recomendou que o SINASE mandasse pessoas para lá, da sua própria equipe, para acompanhar o desenvolvimento de uma estrutura que não existia dentro do Ceará. Quando a gente olhou para cá, o SINASE não tem quase ninguém. Então a política de prevenção à tortura, antes da prática de tortura, a política que coordena os locais de privação de liberdade elas são políticas com pouco pessoal, com pouco recurso financeiro e com pouca possibilidade de ver um Brasil tão grande, então é uma política irreal, uma política que não tem recurso financeiro, e isso é algo que a gente tem apontado, tem

dialogado, no sentido de que não dá para continuar dessa forma. Essa é uma estrutura que tem uma equipe que tem boa vontade, mas que está impossibilitada de construir um caminho porque é uma política que foge dos padrões da construção que deve ser pensada.

**Ana Carolina Isfer** - PM1, pensando um pouco aqui dentro da atual Secretaria de Direitos Humanos, o que ajudou na implementação do Mecanismo aqui dentro?

**PM1** - A compreensão de que o Mecanismo precisava ser um órgão autônomo. Isso foi fundamental. Passaram vários ministros aqui, houve a ruptura a partir do Impeachment e do golpe, e nós nunca fomos questionados sobre o lugar que nós iríamos. Isso é algo muito importante, eu acho que essa é a concepção de que o Mecanismo não é acordo, um acordo não, é uma obrigação do Estado brasileiro em que ele se prontificou a ter, esses onze peritos aqui, a criação desse sistema e que essa premissa precisa ser respeitada, porque senão eu vou estar desrespeitando um acordo internacional, então, opa, vamos... apesar de algumas ameaças que houveram, né? A coisa dos boatos, da rádio corredor de que “ah não, todo ministro que chega quer tirar esses onze cargos que tem aqui”, mostra ainda uma fragilidade administrativa do Mecanismo. O Mecanismo ainda é um arranjo institucional de forma administrativa ruim, porque nós somos onze cargos comissionados, que está amarrado em uma lei federal, que diz: “olha, ninguém toca neles por causa do mandato”. Bom, mas toda vez ter que explicar isso ao ministro que chega, ao governo que chega é algo desgastante. Então ainda faz parte do amadurecimento institucional do Mecanismo, a gente está meio que, como fundamental, como se fosse... continuar trabalhando como a gente trabalha.

**Ana Carolina Isfer** - Ok. Eu acho que durante esta sua fala, já me respondeu algumas das... a pergunta seguinte, mas a pergunta seguinte é relacionada às barreiras de implementação do Mecanismo, e aí eu não sei se você ver mais algumas daquela que falou, você falou do orçamento.

**PM1** - Eu acho que a gente tem barreiras no sentido, teve mais, mas a gente tem barreira no sentido institucional. Criar um órgão do zero significa dizer que a gente vai se desenvolvendo e olhando para ele ao longo do tempo. A gente começou com uma assistente administrativa, que era a Lauisy, a gente fica brincando que ela é a decana, ela entrou junto com a gente e continua aí com a gente, só tinha ela para onze pessoas apertar, onze pessoas incomodarem ela em um trabalho administrativo, então isso é ruim, a gente foi tentando se desenvolver. Agora nós temos, de forma inédita, nós temos

onze pessoas que vão compoendo, onze peritos, mas seis assessorias técnicas que nós estamos ainda discutindo qual é o papel de casa uma, que nem isso a gente ainda tem.

**Ana Carolina Isfer** - Neste momento estão com seis assessorias técnicas?

**PM1** - Estamos quase com seis.

**Ana Carolina Isfer** - Que bacana.

**PM1** - Na prática nós temos três, mais três administrativo, e está chegando agora mais três pessoas.

**Ana Carolina Isfer** - Nossa. E não existia. Quando eu cheguei aqui não...

**PM1** - Só que a gente ainda não sabe o que fazer com elas, entenda. O Pleno, o nosso pleno ainda não sentou aqui para dizer qual é o papel de cada uma dessas pessoas.

**Ana Carolina Isfer** - Não está bem definido, e cachorro com dois donos morre de fome.

**PM1** - Exatamente, imagina com onze donos. Essa sempre foi a nossa preocupação. A gente começou aqui, e a gente: “não, vamos pedir pessoas, não sei o que”, aí eu sou um chatinho de galocha, digo: “tá, mas a gente vai fazer o que com elas?”. A gente não pode trazer profissionais para cá e deixar o profissional sem saber o que está fazendo. Cachorro com onze donos morre de fome, torturadamente. Então é importante que a gente tenha essa, a solução dessas barreiras. Esse órgão transitório, ele tem as suas fortalezas, mas tem suas dificuldades, e eu acho que a maior dificuldade é o fato dele ser novo, criar um órgão tão leve, tão democrático, tão inovador do zero, e estamos chegando aqui no quarto ano dele, ele precisa ser muito avaliado. A gente precisar olhar para ele com muita tranquilidade, ser crítico, mas sabendo que ele é um órgão muito novo, e que ele tem possibilidades infinitas.

**Ana Carolina Isfer** - E pensando assim, em dificuldades que apareceram, mas originadas fora da estrutura organizacional daqui do Ministério.

**PM1** - Eu acho que a falta de orçamento é algo muito grave. A falta de compreensão de algumas instâncias daqui, principalmente quando a gente vai pedir passagens, quando vai pedir... nossa, é horrível, porque entra no mesmo circuito que todas as outras coisas, e aí como não tem, como é um arranjo institucional as pessoas não entendem que esse órgão tem um outro papel. Então essa confusão institucional é uma grande barreira, assim,

o fato de não ter dinheiro, e o fato de ter o recurso e não ser compreendido no que ele precisa colocado ali. Ele precisa ser feito em um outro trâmite, então isso é uma barreira sim, tem sido uma barreira. Eu acho que a gente tem conseguido pensar e se organizar para começar a administrar o recurso, um recurso determinado. Eu acho que é um processo de construção importante e interessante.

**Ana Carolina Isfer** - É. É um recurso que faz parte do orçamento aqui do Ministério, não é?

**PM1** - Exatamente. Porque pela lei federal é obrigação do Ministério dispensar esse recurso. No começo não havia isso, não havia essa categoria, a gente também não estava organizada para construir esse fundo específico, é só uma barreira ainda administrativa forte. Tem algo que também é daqui, que a gente não conseguiu, que a gente quase conseguia, que era, por duas vezes, que é uma identidade funcional. Em vários mecanismos mundo a fora, usam uns coletes, eu acho horrível. Não gosto. Eu acho que a gente chama muito atenção, enfim, a ideia de que a gente possa adentrar nos locais e conversar, e enfim, eu não vou entrar nos meandros. Mas a gente não tem uma identidade institucional, um documento em que a gente apresente e mostre quem nós somos. Toda vez que a gente vai entrar em um local, a gente leva um ofício nos apresentando, leva a Lei Federal que nos nomeia, e leva o Decreto de nomeação de cada perito aqui, quem chega, recebe e olha, e a gente mostra a identidade para poder corroborar com aquilo. Eu acho que isso é uma barreira administrativa ruim. A gente tentou fazer já por duas vezes, e não conseguiu ainda ter uma identidade funcional que apresentar já da nossa instituição, que isso seja válido para o Brasil inteiro. Eu acho que essa é uma barreira administrativa institucional ruim. Aqui não tem, aqui tem o crachá de plástico que não vale como identidade funcional. Então eu acho isso é uma barreira aqui do Ministério.

**Ana Carolina Isfer** - Tem mais duas perguntas. E agora, o Mecanismo tem quase quatro anos de atuação, e nessa perspectiva quais tem sido os principais avanços?

**PM1** - Primeiro, eu acho que eu já falei quase tudo, mas assim, eu acho que adentrar em locais que nunca entrou, escrever e provar coisas que ninguém nunca teve a, não é que não teve a possibilidade, mas que não quis fazer, eu tenho muito aqui, a gente tem conversado muito sobre isso. O Brasil precisa falar e provar o óbvio. O Mecanismo está mostrando isso.

**Ana Carolina Isfer** - E nessa perspectiva, por que que esses outros órgãos não querem fazer isso?

**PM1** - Porque eles já têm uma tradição institucional muito antiga, não querem fazer. Os que querem fazer não podem, que é a sociedade civil, algumas defensorias públicas no Brasil, tem alguns promotores isoladamente, algum juiz isoladamente, mas não há instituição, um órgão ou uma instituição como um todo. Não querem discutir o óbvio, não querem apresentar o óbvio, porque tem um monte de função a fazer. O promotor tem que acusar, o promotor tem que abrir inquérito, enfim, tem um monte de coisas para fazer, o juiz tem que julgar, fazer vistoria. O Mecanismo não, esse só faz vistoria, ele exclusivamente faz vistoria. Então isso é fundamental, porque o nosso trabalho, o fim do nosso trabalho é aquele, é fazer a vistoria, tirar o que a gente puder tirar da vistoria e dar consequência aquilo que a gente encontra. Essa finalidade é muito importante, a gente tem trabalhado muito sobre isso, mostrando para os outros órgãos que também precisam fazê-lo, com a ajuda do Mecanismo, enfim, com a estrutura que tem, saber potencializar tudo isso. Essa é uma... eu acho que um avanço muito grande, a gente tem feito isso de forma metodologicamente muito coerente, e muito sólida. A gente publicou a nossa metodologia de trabalho para poder mostrar aos órgãos como é que a gente faz, o que a gente faz, e que as pessoas podem confiar nisso, porque tem um rito, tem uma construção sólida. A gente chega na unidade, a gente garante o sigilo, a gente conversa com todo mundo, a gente pede documentação, a gente não faz uma denúncia sem antes está corroborada em uma tribulação de informações, tudo isso traz uma credibilidade em um trabalho que nunca foi feito. E a gente só pode fazer isso porque a gente tem autonomia do mandato. Se não tivesse a autonomia do mandato eu não poderia fazer isso, eu não poderia ter a tranquilidade de sentar aqui, e passar horas dialogando, levantando tese, comprovando coisa para poder chegar em um resultado final que é para a vistoria. Então eu acho que o grande avanço é poder entrar, poder pensar em uma metodologia e poder publicar os relatórios e transformar essa informação em informação pública. Eu fico desde o início dizendo aqui, que pode ser que ninguém leia o nosso relatório durante dez anos, mas eu espero que daqui a dez anos alguém, ou vinte anos, alguém leia o relatório e diga: “olha, finalmente alguém escreveu o que eu precisava pegar de informação primária, está aqui. Alguém entrou naquela unidade, falou sobre o que ela era, falou a partir de uma base metodológica forte que a gente pode utilizar isso para avançar em alguma política pública”. Enfim, os nossos relatórios eles são, uma denúncia de médio, curto, médio e

longo prazo. Essa é a nossa tentativa, eu acho que esse é um grande avanço que fica para o Mecanismo, de uma forma leve institucionalmente falando, administrativamente falando, que tem uma grande responsabilidade por ser essa, por ter essa autonomia, aí por isso cria uma metodologia muito sólida de adentrar e de sair em locais, e poder retornar a esses locais, e poder dialogar com todo mundo que está nesse local, do gestor, à pessoa privada liberdade de forma que as pessoas confiem no que a gente está fazendo.

**Ana Carolina Isfer** - E nessa perspectiva, qual o potencial do modelo de Mecanismo que nós temos para ser replicado pelos estados federados?

**PM1** - Eu acho grande. Tirando o arranjo institucional de estar dentro de um Ministério, eu acho que ter onze peritos e peritas nomeadas, com um mandato, vinculado em diálogo direto, não vinculado, vinculado mas sem ter uma posição, ou seja, ter uma hierarquia com o Comitê, está ali a cada passo com o Comitê, eu acho que essa é uma lógica de fundamento muito importante, porque garante uma autonomia e um diálogo intrínseco ali nos dois. Se ele vai ser posto dentro da Assembleia Legislativa, se ele vai ser posto dentro do poder executivo, se ele vai ser posto enfim, no que é que seja, eu acho que ele precisa, a legislação que o estrutura precisa garantir que exista mandato, que exista processo seletivo, que existam diretrizes para a escolha daquelas pessoas, e que exista um salário digno para que a autonomia possa ser exercida. É a mesma coisa que dizer que a pessoa tem um cargo autônomo, mas ele ganha o suficiente para não subsistir, então ele não vai conseguir exercer essa autonomia ali posta. Eu acho que esse é o modelo que pode ser replicado, um modelo de autonomia, e institucionalmente falando, administrativamente falando, nos estados quando você coloca o Mecanismo dentro do Executivo, sem as garantias, sem o mandato, ele pode ficar frágil. Por exemplo, o de Pernambuco para mim tem uma grande falha, que é não ter mandato, as pessoas são selecionadas para o cargo, o recurso destinado ao cargo não é um recurso interessante, e não tem mandato. Então as pessoas podem ser demitidas, porque o mandato é o que assegura que você possa ficar naquele período ali sem ser interrompido, a não ser que haja uma acusação, enfim, que é o que está na lei. Eu acho que o mandato ele é uma perspectiva que garante ao perito e a perita algo importante. Tem uma falha nisso, que é o cuidado com quem está aqui. Quem vem para cá, vem de uma trajetória, para um pouco a sua trajetória para assumir exclusivamente esse cargo, e depois volta para onde? Esse caminho de saída, é um caminho que é ruim. Assim, várias pessoas já têm saído, e não tem, e tem tido pouco apoio. Nós que estamos aqui temos pensado muito pouco nesse processo de saída. Eu

tenho pensado desde o início, porque a gente desde a Paraíba, que eu atuei lá, a gente dialoga sobre a existência de órgãos como é, enfim, porque a gente já dialogava com a necessidade de corregedorias, e as corregedorias porque quem passasse pela corregedoria tivesse um período de quarentena, por que quem exerce um trabalho de fiscalização e correição, ele necessariamente fica no lugar frágil porque ele acaba apontando o dedo institucional para algumas pessoas, enfim, para alguns erros, ele precisar ter então uma perspectiva de quarentena, ou seja, de quando sai, de proteção, para que ele, enquanto esteja atuando tenha a tranquilidade de que vai sair e não será retaliado por aquilo que exerceu de forma autônoma. Eu acho que o Mecanismo Nacional não tem isso, a gente foi em muito estado, tem muita gente que acabou sendo afastada, que acabou sendo denunciada, enfim, que pode ter sido presa, e que a gente trouxe inimizade para com a gente, mas não é inimizade nesse sentido, é no sentido de que há sim uma perspectiva de que as pessoas não querem que a gente volte para alguns lugares. Como é que fica o perito nesse processo autônomo, nesse caminho? É algo que eu acho complicado e eu acho que no futuro, eu espero que o quanto antes, haja o cuidado institucional com os peritos e com as peritas que aqui vem para que a gente possa cada vez mais dando certo. Vai incomodar mais gente, então precisa ter cuidado com as pessoas que aqui estão. Eu acho que é um cuidado para quem está no estado. Esse é um modelo bom, por conta da autonomia, do mandato, mas o pós mandato é algo muito grave, muito sério. Quem está no estado atuando e denunciando, por exemplo, esquemas de corrupção dentro do sistema prisional vai fazer o quê quando sair? Vai para um programa de proteção a testemunha? Vai para um programa de defensor de direitos humanos? Então que nível de autonomia eu vou ter se eu, quando eu sair, eu vou ter que, não mais poder exercer as minhas funções em outro local. Então eu acho que esse é um modelo brasileiro dos mandatos, embora tenha um monte de coisa positiva de permeabilidade, também precisa ser pensado o quanto essa falta de cuidado com as pessoas que vem para cá pode afetar também diretamente o trabalho a ser desenvolvido.

**Ana Carolina Isfer** - Ok. Muito obrigada PM1. Foi muito rico.

## **Entrevista PM2**

**Ana Carolina Isfer** - PM2, muito obrigada pela disponibilidade. O tema da minha dissertação é Inovação em Gestão Pública, nomeadamente em políticas públicas de

direitos humanos, e eu vou estudar o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura com esse olhar de inovação em gestão pública. Vai ser uma entrevista confidencial, e é semiestruturada. Eu tenho um roteiro, mas aí se você quiser fazer algumas perguntas pode fazer, enfim. Então eu queria lhe pedir que se qualificasse, o seu nome, e o cargo no período da instituição da Lei 12.847 e da implementação do Mecanismo, o seu tempo de mandato e as responsabilidades.

**PM2** - Então, eu sou... minha formação é Direito, eu sou formada em Direito, atualmente eu sou mestranda em Direito na UnB na área de criminologia. Eu sou especialista em gênero e raça em direitos humanos, por conta da minha trajetória no movimento social. Eu vim para o atual Ministério de Direitos Humanos em 2011, a convite da ministra Maria do Rosário para trabalhar com relações raciais e sistema penitenciário. Então eu já vim, fui convidada... eu vim para trabalhar com isso. Então eu estou na estrutura de governo desde 2011. Aí depois em 2014, em 2012 eu fui [...]a gente já estava em andamento a discussão da criação de um mecanismo, que essa discussão da criação do mecanismo já é antiga. E aí se você permite como é que eu vou te fazer uma história. A história da criação do Mecanismo Nacional e da lei de tortura antecede 1997, que surge juntamente com todo o histórico do Brasil, que são países estruturado na tortura e nos maus tratos, por causa do escravismo, extermínio de indígena, população negra e tudo, o que é que você tem? Você tem uma estrutura que permite que determinadas populações sejam suscetíveis a tortura. Dentro da estrutura que foi criada o país, a estrutura de colonização, de hierarquização de raças, dos fenômenos lombrosianos, de Lobineau, e outros que criaram o racismo cientificista, e ao mesmo tempo, essas populações mais vulneráveis a esse tipo de tortura eram os povos indígenas, e a população africana na condição de escravizados. E isso acompanhou todo o processo da história do Brasil como culmina também na ditadura militar, e na ditadura militar você também tem a mesma eficiência na prática da tortura, tanto na classe média branca que trabalha, que está aí organizando os direitos da democracia, dentro do período ditadura, como atinge a população pobre e negra da periferia. E aí quando a gente fala disso, quando a gente tem o caso da favela naval, que é um caso emblemático no Brasil, então já vinha se discutindo os movimentos de Direitos Humanos, a reparação pela tortura da ditadura militar. E aí aquilo cai no governo FHC como tendo que ser uma resolução, e aí com o caso da favela naval que teve todo aquele impacto diante das questões das emissoras de televisão, que foi filmado os policiais batendo, matando, e quem foi morto foi o jovem negro que vinha

do trabalho para casa, pai de família, então o movimento de direitos humanos foi ficando altamente indignada e aí foi toda aquela mobilização da aprovação da lei contra a tortura. Então esse processo dessa lei, da federalização do crime de tortura demorou muito tempo, até porque você tem a questão da ditadura militar os estilos eram muito fortes, e outro, que tem um viés racial muito claro. E aí o que a gente tem? A gente tem toda essa história, e quando é para a criação do Mecanismo, quando você cria a Secretaria de Direitos Humanos, um espaço da discussão da tortura, dos maus tratos, do Estado prisional, relação de direitos, aquela coisa toda, você tem a oportunidade de criar lei e criar o Mecanismo para fiscalizar e impedir que a tortura nesses espaços ocorram, que é na comunidade terapêutica, que é asilo, que é presídio, que é o socioeducativo, mas a maior ênfase é na questão do sistema prisional e socioeducativo. E aí nessa época eu era diretora desse departamento, então eu acompanhei as movimentações na Câmara, os lobbies com os deputados, na Câmara e tudo, para a aprovação dessa lei. E a lei cria o Mecanismo de Prevenção e Combate à Tortura, depois é todo estruturado através da Coordenação de Prevenção e Combate à Tortura como seria esse Mecanismo, e em 2014... aí eu deixo de ser diretora em 2013, volto para a assessoria do gabinete na ouvidoria, trabalhando com o sistema prisional e relações raciais ainda, e é quando em 2014 se resolve tudo, e aí se lança os editais para preenchimento das vagas para perito do Mecanismo, e aí eu me inscrevi, eu acabei me inscrevendo e eu fui aprovada na época, fui aprovada em primeiro lugar, porque eu preenchi os quesitos necessários e aí eu me torno perita. Só que a exigência de uma experiência em inspeção já tinha, porque eu atuo com as questões de prisões no Brasil desde 1990, então eu acompanhei o Massacre do Carandiru, quer dizer, eu fiz parte da comissão que apurava a questão do Massacre do Carandiru, então eu venho com uma experiência desde 1992, com tortura e maus tratos e dentro dessas questões das primeiras discussões da tortura. Então a criação do Mecanismo ele vem com uma política pública a ser desenvolvida, então é uma coisa que a gente vai passar a desenvolver, e a atribuição dos peritos é localizar os focos, as possibilidades da prática de tortura, como também trabalhar com a prevenção dessa tortura. Então como é que a gente vê isso? Como é que a gente elabora isso? E como é que a gente descobre, aquilo que eu chamo de novos métodos de tortura? Porque uma coisa é o que a lei diz, uma coisa é a lei do ponto de vista internacional, submeter tal para obter confissão, mas não é só obtenção da confissão, é muito mais do que isso, a tortura ela é muito mais do que isso, ela tem dimensões que as pessoas muitas vezes, o legislador não percebe. Então eu não torturo só para obter uma informação, eu também te torturo para te ‘recastigar’, para te ‘repunir’,

mesmo que você esteja dentro de uma prisão e esteja cumprindo pena. Eu vou te castigar novamente, eu vou te espancar de borracha, eu vou te dar comida com larvas, eu vou te deixar bebendo só um copo de água por dia, eu vou deixar você sentindo dor porque sua perna está cheia de parafuso, aquilo está doendo, entendeu? Mas você vai ficar ali porque eu não tenho escolta para levar você, não tem ninguém que me obrigue a ter uma escolta. Então essas coisas que a olho nu você olha para o preso, mas poxa ele tem tempo, parece que ele foi torturado, mas vai saber se ele internamente não desenvolveu uma úlcera, não está desenvolvendo um câncer, não está ampliando as doenças dele somatizadas pelo tratamento que ele recebe lá dentro. Entendeu? Então essas são as novas metodologias. Para as mulheres, como é que isso funciona? Não tem coisa pior do que uma mulher estar grávida na prisão. As dores do parto, ela vai sofrer mais essa dor, “ah! Vagabunda! Safada! Ordinária! Bandida, na hora de fazer não sente dor, porque que agora está reclamando que está doendo?”. Então joga no camburão, sem cinto de segurança, ela vai dar luz algemada, depois que ela ganha o bebê, ela diminui o leite para secar logo o leite para ela se desvencilhar logo do bebê, se ela reclamar alguma coisa aquele bebê é um instrumento de tortura. “olha, se você não se comportar eu vou tirar o seu filho de você”. Você imagina, uma mulher que dar à luz em um cárcere, naquelas condições onde a criança não é só dela, a criança tem o acesso de todas as presas, existe uma solidariedade em torno daquela criança, aquela criança vem, é um fluxo de vida, de luz para o lugar. Então qualquer coisa que... então aquela presa ela não pode reclamar de nada, né? Porque quem vai ser vítima? Ela e a criança. E quando ela está grávida, quem é punido? Ela e a criança. Você está entendendo? Então eu não posso dizer; “aquela tortura é a física porque eu estou obtendo confissão”. Não. Não é só essa a questão da confissão. Ela é muito mais profunda. Eu estou punindo por mulher, das mulheres eu espero um determinado tipo de comportamento, dessas mulheres eu espero uma correção, uma dignidade, uma conduta ilibada. Então como que, já é mulher, já é preta, já é presa e ainda com filho. Você entendeu? Existe uma punição extensiva. E é uma tortura extensiva. Como eu não tenho a dosimetria da dor, eu não tenho como medir a dor. Então a lei, essa lei conforme ela se apresenta, ela aponta que a tortura tem confissão, mas não é hoje só por confissão. Ela vem atrás de um sadismo do Estado, uma necessidade desse Estado mostrar o seu braço, mostrar o seu braço forte, mostrar o seu poder de correção, quando na verdade não corrige nada. Então a comida estragada, aquela qualidade e pouca quantidade de comida, a qualidade da comida apresentada, o aspecto da comida apresentada, aquilo é uma tortura, entendeu? Porque você não tem alternativa, você come

aquilo ou você não come nada. Então frutas são proibidas por uma questão de segurança, para não ser fermentado para você não beber álcool. Então uma Pêra não entra no presídio, uma maçã não entra no presídio, uma manga não entra no presídio, dependendo do presídio. O que entra no presídio, quando entra, é uma banana, quando entra é uma banana. Você está entendendo? Quer dizer, toda aquela... abacates, abacaxis, não entram. Por que? Se você já está cumprindo a sua pena, você não tem que ter como pena agravada a proibição de qualquer alimento. A execução penal não está dizendo “é proibido comer isso, isso e isso durante o cumprimento de pena”. Não. Mas o regimento que rege os presídios e rege o sistema socioeducativo, a gente... não está explícito, mas de costume funciona assim. Então essas questões da tortura, física em determinadas situações, elas funcionam dessa forma. Agora, é óbvio que também existe sim, a tortura física, né? E quando são as brigas, os conflitos internos entre as facções.

**Ana Carolina Isfer - É.** E os métodos tradicionais de tortura.

**PM2 -** E os métodos tradicionais, que é de queimar, que é saco de plástico, que é os espancamentos, que é o pau de arara, que é a empalação, entendeu? Quando eu coloco um pedaço de madeira no ânus, quer dizer, tanto de homem como de mulher. Existe, eu não estou dizendo que não existe, mas é o que eu estou falando para você. Quando a gente está em campo, está fazendo as inspeções, a gente enquanto perito tem que desenvolver um olhar mais apurado. Então maus tratos, vem desde um preso ter que dormir num pedaço de trapo, ter um colchão, ter de travesseiro um pedaço de colchão de espuma, ter a cela pingando água de noite, ou dormir com a cabeça praticamente na privada, porque não tem espaço, com o colchão infestado de piolho, de coisa, os ratos que entram e saem da cela na hora em que eles bem entendem. Quer dizer, a ausência de um refrigerador, a ausência de um ventilador, a ausência de luz. Então são várias coisas, porque é uma coisa muito interessante, porque o presídio ele também te aparenta, o presídio ele vem te aparentar a escuridão, a treva, uma masmorra. Então quando você não vê luz vai te remeter ao que? A escuridão, você está em escuridão. Você está sem luz. E o tomar banho de sol passa a ser um privilégio, as duas horas de sol é um privilégio, é como se fosse alguma coisa muito especial, o direito ao sol, porque a cela é escura, a cela é úmida, não tem luz, então passa a ser privilégio o banho de sol, uma coisa que é tão natural passa a ser privilégio. Então esses mecanismos de maus-tratos que se confunde com tortura, e que tem um o objetivo de uma ressocialização. Eu tiro tudo e quero que você se ressocialize a partir de tudo o que eu te tirei. Então é isso. Então os olhos dos peritos têm que ser os

olhos muito apurados, a gente tem que ter olhar de lince quando a gente está lá. Eu por exemplo, quando eu vejo a cadeia muito limpa, alguma coisa, uma coisa muito séria está acontecendo, então eu estou fazendo aquelas pessoas ficarem limpando aquilo, qualquer lixinho é motivo para que? Caiu um papel no chão, é motivo de eu te jogar em uma solitária. Está tudo tão limpo.

**Ana Carolina Isfer** - Fora a maquiagem.

**PM2** - Fora a maquiagem, que é preparar e tal, mas aí a gente já sabe quando... a gente percebe quando a cadeia já está preparada, porque às vezes não dá tempo de preparar também, mas aí a gente tem um método de dialogar com os presos, e quando a gente estabelece um vínculo de confiança eles mesmos se sentem acolhidos. Como é que eu acolho também o preso, o adolescente, a mulher que está preso, como é que a gente faz esse acolhimento? Porque para eles nós somos, primeiro porque nós viemos de Brasília, então a gente vem top, parece que a gente saiu do céu, mesmo de Brasília, se eles soubessem que aqui é um inferno, então nós viemos do céu, e desse céu a gente chega e vai naquele inferno. Então conversar com os presos, falar com eles, eles acabam dizendo: “olha, ali tem um lugar, aqui tem um lugar, tem preso ali não sei aonde, tem um preso ali na sala sete”, então eles contam para a gente, a gente vai, e aí geralmente a direção fica muito puta, como é que a gente descobriu, mas no meio de 50, 60 presos quem foi que caguetou? E tem uns que diz: “eu sei que depois que vocês forem embora a gente vai apanhar, mas a gente vai contar mesmo”. Sabe? Então muitos deles apanham depois que a gente sai, a gente sabe. E aí a gente não tem muita coisa que fazer, a gente quando sai do estado fala com a Defensoria Pública, para ir lá e ver, mas é isso. Os público que a gente visita é o público parceiro, é um público que, parte do nosso trabalho, se a gente tem 100% eu divido, 50% é nós e 50% é eles, porque eles nos ajudam, e até mais de 50%, porque se eu for jogar tudo o que pode acontecer, 70% eles acabam nos dando informações privilegiadas, eles colocam situações que são muito verídicas. Então eles arriscam o corpo de ser, que vai ser um corpo que vai ficar quinze dias trancado, sem luz, sem água, sem sol, mas tipo assim, por dentro eles estão felizes, “eu caguei, eu falei, eu denunciei”. Eu lembro de um episódio que a gente fez em 2015, em Santa Catarina, estava eu, a Bárbara que ela era perita, Márcia, nós estávamos em quatro peritos, três peritos, e a gente foi em Tubarão fazer uma visita no presídio, em uma cadeia de Tubarão, e a gente quando chegou lá a cadeia estava praticamente caindo aos pedaços, era quase o cair da tarde. Por sorte a gente foi com um juiz. Um juiz sensacional, e esse juiz que foi junto

com a gente, o..., eu acho que..... Era um juiz muito legal, e ele muito envolvido com direitos humanos, e ele... um juiz da execução, um juiz corregedor de execução penal, e ele estava vendo que o diretor vai para cá, e vai para lá. E eu falei: “não, nós queremos ir lá”, no fundo, e no fundo os presos estavam no pátio. E aí a gente estava conversando com os presos, e aí eu perguntei, “mas me diz uma coisa, tem aqui algum lugar que os presos ficam, em algum lugar?”, e aí um dos presos falou: “olha, tem a toca”, “onde é que fica essa toca?”, “atrás onde fica a sala do diretor. Lá é uma cela e deve ter uns quatro caras lá dentro, eles ficam lá, mas não conta que a gente contou”. “Tudo bem, beleza”. E aí a gente foi conversando, a gente foi conversando, aí eu falei: “a gente tem que ir em tal lugar assim, assim, onde é que fica?”. “Ali”. E o diretor “não vamos para lá, vamos para cá”, “não, eu quero ir lá no fundo”, “não, mas tem nada aí”, “não, mas eu quero ver o que tem ali atrás daquela caixa d'água”. Quando chegou ali a gente viu um portão, uma porta, com cadeado, um portão com cadeado, tipo um cômodo, e a caixa d'água em cima. Aí ele pegou e falou: “o que tem aí?”. “Não, não tem nada”. Eu falei, “abre aí que tem coisa aí dentro”, aí tinha uns vestígios de pano no chão, e tinha uma outra porta “por gentileza, pede para abrir”. Aí foi chamar o agente, abriu a primeira porta, quando abriu a segunda porta um cômodo bem estreito, cinco caras sem colchão, só com pano no chão, os caras descalços no meio de restos de comida, quatro presos, sendo que dois tinham sofrimento mental. E aí o juiz: “mas o que eles estão fazendo aqui?”, “não porque”, “mas não tem lugar para colocar eles por quê?”. Eu falei: “você sabe que as condições dele é tortura e mais tratos, e não sei o que, não sei o que”,... eu falei: “você vai dar voz de prisão?”. Ele falou: “olha, você sabe que você pode ser acusado de tortura”. E aí já era de noite, e ali não tinha... meio do mato, já tinha até um mato em volta da cela, entendeu? Se não fosse outro preso dizer, a gente tinha passado por aquele local, e não íamos localizar esses quatro homens lá dentro. Então tem essa coisa da preocupação, mesmo do outro preso, são piores do que ele. Eu estou mal, mas tem gente muito pior aqui dentro. Então essa... depois eu posso até te mostrar uma foto desse lugar, eu lembrei agora que eu tenho aqui. Então quer dizer, essas são coisas que a gente percebe, dentro dessa questão das prisões. E tem também o lado que eu sempre coloco, que é como é isso na vida das pessoas, como é a naturalização da tortura. A naturalização daquilo que para eles é comum. E não é comum. É bem isso.

**Ana Carolina Isfer** – PM2, a primeira pergunta eu acho que você já me respondeu em parte, mas eu vou fazer, vou colocá-la, aí se quiser acrescentar alguma coisa.

Relativamente a conjuntura da prática de tortura no Brasil que levou a criação do Mecanismo. Assim, é uma descrição da situação de fato, sobre o cometimento do crime de tortura, e foi um pouco do que você falou no começo da entrevista. Você quer acrescentar mais alguma coisa?

**PM2** - Não. Eu acho que tem aquele material que eu te dei, que descreve todo aquele processo da tortura, eu acho que ali tem alguma coisa que você pode colher ali, tem o relatório do ano passado, “Do Ferro ao Aço”, que descreve todo esse processo da tortura no Brasil, e um dos meus objetivos quando eu escrevi aquela questão “Do Ferro ao Aço”, quando eu falo dessa questão, o que é que eu quero falar? Que a tortura no Brasil ela não pode ser apenas observada a partir da ditadura militar. A tortura do Brasil sempre existiu, então eu não posso fazer aquele período da ditadura de 64 a 85 não. Não é só isso. Então fora desse período nas laterais da história, muita gente morreu antes desse período, sofreu, foi torturado, é torturado e depois é também torturado. E essa lei de tortura ela vem para intimidar, obviamente que a gente não tem, eu pelo menos, a gente não tem histórico de grandes casos de pessoas que foram condenadas pelo crime de tortura, até porque existe uma dificuldade da materialização desse crime de tortura, e o corporativismo das instituições de protegerem, e aquele olhar dentro da seletividade penal que a gente ver no país. Então se é negro, se é indígena, e pobre, então esses são os torturados, matáveis, castigaram, impraticáveis a sua existência. Então tem que ter esse cuidado, mas assim, dentro da história brasileira a única coisa diferente dos últimos anos, é que o Mecanismo de Prevenção e Combate à Tortura. Mas o grande desafio do Mecanismo não é só prevenir, é apontar hoje as novas formas de se torturar, então meu grande desejo é a ampliação desse conceito.

**Ana Carolina Isfer** - E a segunda pergunta é relativamente às razões que estão por detrás da opção de modelo de Mecanismo que temos no Brasil, assim, pensando que é um modelo para ser aplicado em uma federação, e ele é um componente do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. Então assim, pensar um pouquinho nessas razões dessa opção do modelo brasileiro.

**PM2** - Quando você tem a opção do modelo brasileiro, as pessoas que pensaram esse Mecanismo, eles pensaram em um órgão nacional, que pudesse ter esse olhar nacional e, também o estilo, a criação de mecanismos estaduais, porque são 11 peritos para 27 estados, isso é humanamente impossível. Então é o estímulo que se criassem mecanismos

estaduais para também acompanhar nos estados a prevenção e o combate à tortura a partir de comitês que seriam, no caso que recebessem as denúncias, passassem para os membros do Mecanismo, acompanhassem as deliberações, as recomendações e acompanhasse a redução e o impacto disso. Por outro lado, a grande dificuldade é, como eu crio mecanismos nos estados? Quais são os embates que estão por trás de tudo isso? Se eu passo por uma lei federal que cria o Mecanismo Nacional, eu tenho que ter uma lei estadual dentro do processo de federalização no Brasil que cria os mecanismos estaduais. Nessa criação dos mecanismos estaduais, eu preciso uma lei que ela passa por convencimento, então quem apresenta o projeto de lei? É a assembleia legislativa? A partir da onde? A partir do Comitê. O Comitê é o que? São entidades que atuam em direitos humanos e combate à tortura, são pessoas que vão fazer lobby junto aos deputados estaduais, apresentar o projeto de lei cuja a justificativa seja prevenção e combate à tortura, a partir de diagnósticos, de demandas, de demandas que chegam para aquele Comitê, ou que chegam para entidades de direitos humanos. Então se eu tenho as entidades de Direitos Humanos, o Conselho de direitos humanos que tem um número elevado de denúncias de tortura, aí se resolve a necessidade de se criar um comitê, este comitê tenha a possibilidade, então você ver que é tudo em instâncias. A última instância para eu criar o comitê e o mecanismo é qual? É a assembleia legislativa. Que vai se apresentar o projeto de lei, se o projeto de lei for aprovado vai para sanção do governador, se tiver dinheiro aí você entra na questão do orçamento, aí você tem que discutir a questão da estrutura, você vai ter que discutir em que lugar que vai ficar esse mecanismo, como é que é o processo de seleção desses peritos desse mecanismo, e vamos combinar que nenhum estado vai querer um órgão que o fiscalize, porque a função do Mecanismo é fiscalizar como... entendeu? E aí aquela dificuldade, quando você tem um edital por um estado, por exemplo, como não sei quantos milhões de habitantes, uma capital de não sei quantos milhões de habitantes, aí, está bom, eu vou criar o Mecanismo, e aí eu crio só três vagas. Mas e o salário? Eu só posso pagar dois e quinhentos. Por quê? É um órgão fiscalizador, e a partir desse órgão fiscalizador ele vai ter como função exatamente fazer esse trabalho. Você pode entrevistar o Bruno também, ele foi ouvidor. Então... e trabalhava com as denúncias de tortura, então seria interessante também que ele estava na época da criação do Mecanismo. Estava. Ele também fez umas articulações na Câmara para a criação do Mecanismo. Então a essa altura do campeonato é isso que eu estou te colocando, você entendeu? Então me interessa criar um órgão que vai me fiscalizar? Eu vou fazer, mas é também daquele jeito. Você está entendendo? É essa que

é a grande questão. Por que quem é que vai querer batida no pé? Então se eu for pensar em qualquer estado da federação, o ideal em todos os estados, se fosse modelo de Brasília, eram 11 peritos em todos os estados. Se eu fosse brincar de coisa séria. “Ah, mas eu não tenho orçamento”. Tem, tem eu posso pegar dinheiro do FUNPEN, posso... e eu pego de onde esse dinheiro? Das multas pagas pelos presos. Não se tira dinheiro para a Loteria Esportiva? Você tem um fundo que você... vai para os estados. Você está entendendo? “Mas como eu vou instalar isso daí?” Tem tanto prédio do estado. Exatamente. O ideal seria que em todos os estados, independentemente da população, o correto seria 11 peritos. Onze em todos. Mas o Piauí é pequenininho. Ne me interessa. Eu tenho o interior que não é vistoriado, eu tenho Amazonas que eu tenho que andar de rio não sei quantos dias para chegar em determinados lugares que tem presídios, tem socioeducativo. Então se você me perguntar: “Deixe, qual seria o número correto de peritos para todos os mecanismos do país?”. para todos os estados 11. Por conta das extensões territoriais desses estados, população, extensão. Eu não posso fazer... São Paulo tem 17 milhões, 18 milhões de habitantes, eu vou ter só oito peritos. Não, eu quero 11. Mas o Piauí não sei o que, mas o Maranhão é pequenininho. Não interessa. A política pública ela é maior. O interesse, o bem-estar social está acima disso. Então o meu olhar é esse. É uma política pública nova, é uma política pública que passa pelo Judiciário, é uma política pública que passa pelo Ministério Público, é uma política que passa pela Defensoria, pelo Ministério da Saúde, pelo Ministério da Educação, então quando eu falei do... como é que eu, em sala de aula, eu vou educar para que aquele menino não trate a amiguinha dele de sala a partir, não a discrimine, não a ataque, não a moleste, não provoque bullying, e esse bullying pode ser caracterizado como tortura. Os danos emocionais expõem a criança. Então a tortura está dentro da sala de aula, eu tenho que discutir de prevenir a tortura e o mau trato, dentro do espaço da sala de aula. Eu tenho que discutir isso na saúde, com um atendente, um enfermeiro no pronto-socorro, ou médico, independentemente de ser legista ou não, tenha o diagnóstico que aquela pessoa não caiu da escada, e sim foi torturar. Como é que é isso? Quantas mulheres chegam machucadas, dizendo que foi violência doméstica, mas se você for ver as manchas que estão a mais dias e dias, na verdade ela vem sofrendo aquilo e culmina no espancamento, mas ela passa por um ritual de tortura e muitas vezes não é denunciado como um ritual de tortura. Então quer dizer, essa coisa de você tornar a questão da tortura, sair do campo só de ser uma forma de obtenção de confissão, mas também por um método de submissão constante, e provocar nessa pessoa o medo, a subordinação, e se aproveitar da dor.

**Ana Carolina Isfer** – PM2, e por que que o Mecanismo ele está dentro de um sistema?

**PM2** - Então, porque a ideia é que o Sistema é uma coisa que vai te dando aqui, aqui, aqui, aqui o fechamento. A ideia é que esse Sistema funcione. Entrar aqui, passar aqui. passar aqui, então vamos passar pelo DEPEN, vamos passar pelo Ministério, vamos passar por aqui, outros órgãos têm que se envolver na prevenção de combate à Tortura, o Mecanismo sozinho não é. Ele faz parte de uma engrenagem, essa engrenagem tem que rodar, e essa engrenagem desse sistema não roda, então a gente tem, só está uma peninha ali, que nem aqueles negócios de relógio? Só uma roda, as outras estão lá paradas ainda, entendeu? Essa sozinha não consegue fazer as outras rodarem todo mundo junto, porque se todos rodam juntos você tem um efeito, mas só o Mecanismo girando lá sozinho, “cadê o outro”, é complicado. A ideia de criação de um Sistema é que todas as engrenagens de prevenção e combate à tortura funcionem, mas aí só tem uma engrenagem funcionando. As outras engrenagens não estão. É como se você estivesse, sabe aquele desenho do Charlie Chaplin do relógio? Então você visualiza aquele relógio do Charlie Chaplin, nós somos só uma rodinha pequena, as outras estão todas paradas ainda. Só vai ter a liga quando todo o Sistema envolvido, estiver de fato, funcionando.

**Ana Carolina Isfer** - E pensando um pouco na implementação do Mecanismo, como é que foram as principais etapas de implementação? Assim, a organização interna? A operacionalidade?

**PM2** - Então, saiu o edital. A gente não sabia aonde ia ficar. A gente só sabia que ia ficar no nono andar.

**Ana Carolina Isfer** - Aqui do Parque Cidade Corporate?

**PM2** - É. Mas uma coisa Ana, que eu te falo: isso é uma grande falha. Você vai editar, então eu estou falando. Mas isso é uma grande falha, que uma coisa é a gente quer a lei, e constrói a lei. Quer o Mecanismo, cria Mecanismo. Só que a gente não combina o que a gente precisa. Que a gente precisa de uma sala, a gente precisa de telefone, a gente precisa de funcionário, a gente vai começar de onde? Então quando a gente toma posse em 2015, a gente começou isso aqui do zero. A gente ficava naquela Lan House, que a gente pôs o nome de Lan House, que é aquelas bancadas que tem ali, entendeu? E você pode fotografar ainda quando tem aí para publicar na tua tese?

**Ana Carolina Isfer** - Aquela do lado da diretoria?

**PM2** - É.

**Ana Carolina Isfer** - Quando eu cheguei aqui vocês estavam lá.

**PM2** - Então, a gente não estava lá? Então, você pode fotografar aquilo lá, colocar na sua dissertação, dizendo onde eram as instalações do Mecanismo. E depois você pode... colocar aqui. Quando a gente é colocado em uma Lan House, quando a gente é colocado daquele espaço, a gente saía por aqui arrumando sala para fazer reuniões. Então a gente teve que começar de tudo. Se você entrar no Maciel, você vai ver lá as atas, você pode entrar né? Você tem Maciel, não tem?

**Ana Carolina Isfer** - Tenho. Tenho.

**PM2** - Entra lá no Mecanismo, atas, e você vai ver as primeiras atas, as primeiras reuniões os paus que a gente quebrava, era um inferno. Mas ali você vai ver as atas e o que estava se discutindo para criar o Mecanismo. Então seria interessante você entrar no Maciel, e vai pegar todas as atas, as primeiras atas, está tudo ali. Tudo o que você precisa discutir na sua dissertação do Mecanismo está ali. Você está entendendo? Então como tudo surge, as primeiras reuniões, como é que a gente vai elaborar os instrumentais, como a gente vai discutir os lugares que a gente vai visitar, por onde a gente pega, a gente vai trabalhar com denúncia, a gente não vai receber denúncia? Você entendeu? E os peritos eles eram totalmente diferenciados. Então assim, eu vinha de movimento social, de momento mulher, de movimento negro. Gustavo vinha de movimento social de Rede de Advogados populares, e trabalhava com MST, com quilombola, essas coisas todas. A Márcia vinha do Maranhão, trabalhava no Provita; a Luz vinha de coisa... o Ribamar tinha sido ouvidor. E tinha a Thaís que era uma socióloga, uma jovem socióloga, Doutora da Universidade, tinha a Catarina que era psicóloga, e tinha a Fernanda que era Bacharel, que trabalhava no Centro Administrativo com adolescentes em Minas Gerais. Então vinha todo mundo, cada um com sua experiência. É claro com todas as diferenças, não é? Então tínhamos paus assim de sair batendo porta. Por quê? Porque vínhamos de lugares diferentes, de experiências diferentes, e não experiências. Peritos que nunca tinham entrado na cadeia. Peritos que nunca entraram no socioeducativo. E aí, papel aceita tudo. Então o critério de escolhas dos peritos era uma coisa também muito séria, e a experiência, você pode colocar, mas experiência de vida como é que é essa coisa. Então foi... para chegar aqui,

mano, não foi brincado não, entendeu? Então... e trabalhar com isso, fazer com que essas pessoas, preparar os relatórios, e preparar isso, preparar aquilo, quer dizer, vem todo em um crescente. Então como que você constrói essa ordem. Ao mesmo tempo você diz da autonomia dos peritos, e ao mesmo tempo você está em um órgão que você recebe da Presidência da República. E como é que você fala de autonomia? Quem é que te que paga a tua autonomia? Apesar de que, a gente nunca teve problema com as coisas que a gente fala, com as coisas que a gente escreve, graças a Deus. Mas dentro da questão dos Princípios de Paris, que aonde originaram essa coisa... o Princípio de Paris, se a gente fosse pelo Princípio de Paris não seria o governo que ia pagar a gente, a gente ia conseguir uma... sabe? Mas a gente não está regido pelos princípios de Paris, então quem nos paga é o governo Federal. Então eles pagam para a gente fazer as acusações, mas eles enchem o saco. A gente não pode dizer que o Governo Federal está atrapalhando o Mecanismo. Não. Isso nunca nos impediu de fazer viagem, nunca tivemos problemas, mas por outro lado a gente não tem carteira funcional, se a gente for preso de refém, azar. Se a gente for morto, vão rezar uma missa. A gente não tem nenhuma segurança nem estrutura que nos coloque como pessoa. Não, mas é o preço. Nós não te enchamos o saco, mas também vocês não têm funcional, isso e isso. Plano de Saúde não tem porra nenhuma, vocês se virem e paga lá. Entendeu? Então porque a gente está como assessor de nível superior, nós não somos peritos, a carreira de perito não foi regulamentada, e perito exige uma expertise em determinadas coisas. Será que nós somos expert em tortura? O que a gente já produziu para além de relatórios, que sejam que me dê a legitimidade de dizer “eu sou perito porque eu sei o que é a tortura”. Tudo bem, eu sei, eu tenho um olhar etnográfico para isso, eu tenho um olhar empírico etnográfico, os meus olhos são viciados a ver coisas que um perito criminal não vê, né? Eu, um perito que vai lidar com lesões pode ver coisas que eu não vejo, ele trabalha com isso. Eu posso dizer “aquilo lá é tortura”, ele pode dizer, “não”, você está entendendo? O olhar dele é criminal, o meu não. O meu é um olhar antropológico, é um olhar sociológico, é um olhar dentro de uma criminologia crítica, dentro de uma... que não é o lugar de escape. Então por isso quando eu falo para você desses novos métodos de tortura, não passa por um perito criminal. E aí é essa questão, tem muita coisa ainda para regulamentar. Será que ao invés de fazer processo seletivo não seria interessante fazer concurso? E se fizesse concurso quais seriam as exigências? Você está entendendo? Porque eu também digo para para você, eu não sei quanto tempo de vida tem isso. Eu não sei se, Deus me livre e guarde, entra um Bolsonaro “vamos acabar com tudo isso”, entendeu? Ou se entra um Ciro, o se entra um

Alckmin “para que eu vou querer isso?”. “Porque eu tenho que dar 11 DAS para esse lugar?”. E aí dessa implementação desse órgão, que não é órgão, a gente vive em um limbo jurídico, nós não temos orçamento próprio, nós não temos autonomia, nós não temos uma estrutura, nós não temos uma AGU. A gente não tem um Advogado-Geral da União aqui. Nós não temos uma pessoa da contabilidade aqui, nós não temos... então os peritos se tornam 11 instrumentos na nossa posição. Então os passos que a gente conseguiu foi a conquista dessa sala no ano passado, a duras penas, e um olhar de 11 peritos. Então uma sala só para onze pessoas. Hoje com a chegada de outras pessoas, isso aqui já está apertado. Então a ideia é expandir para lá, mas a gente quer um Mecanismo de que tamanho? Isso a gente também tem que discutir a eficácia do tamanho, e a eficácia da prevenção e combate à tortura. Porque a gente é colocado aqui pela sociedade civil, que espera da gente determinadas coisas.

**Ana Carolina Isfer** - Eu tenho aqui uma pergunta que eu acho que você já respondeu, mas eu vou colocar. Quais as principais particularidades do Mecanismo? O que o destaca na prevenção e combate à tortura?

**PM2** - Então, o que destaca? É olhar aquilo que não é visto. Está ali, mas ninguém vê, passa por cima 10, 20 vezes, mas não vê. Eu acho que uma das características do Mecanismo é: trabalhar com a questão de gênero, que é uma das coisas principais das primeiras reuniões que a gente teve, em 2014 e 2015, era tortura não é só preso, tortura não é só socioeducativo, tortura é socioeducativo, comunidade terapêutica, asilo, não sei, não sei o que, local de privação de liberdade. Tortura não é só homem, tem que ter um olhar de gênero, as mulheres, e dentro dessas mulheres a questão dos trans, dentro da questão dos trans a população LGBT, e aí os idosos, e aí as crianças, e aí os deficientes, entendeu? Então a característica do Mecanismo é essa transversalidade. Então a gente... e agora a discussão está mais apurada no Mecanismo é a questão de raça. Onde fica essa questão de raça? Onde fica a questão racial dentro dos relatórios? Como é que no primeiro relatório aparece aqui, ou aponta ali, são não sei quantos negros, não sei o que, por que essa discussão não vem com força, e como é que são as resistências a força dessa discussão, de remeter a presos sem chinelos, de castigo sem chinelos, e remeter eles aos escravos que eles não podiam calçar sapatos. Como eu relaciono as correntes, os grilhões usados pelos estados, as algemas usadas hoje. E naquele Ferro ao Aço eu faço essa relação. Então quer dizer, as dificuldades de se lidar com a questão de raça, lidar com o racismo, que é assumir dentro do seu lugar de branquitude, de privilégio de ser branco,

que a questão racial está ali latente. Então havia muitos conflitos subjetivos no Mecanismo, porque era eu de negra, a Márcia, e tinha aqueles conflitos, não só de raça como de classe, de onde eu venho, como eu venho, como que isso se dá. E os conflitos internos não explícitos, como é que são... como se explicita um discurso de um branco falando? “A maioria são negros”. “Temos que olhar a questão racial”. Tá, mas como que isso se deve colocar no papel? Eu assumo que tem, mas na hora de colocar no papel não coloca. Então essa era uma das questões desse racismo institucional, e dessa forma que ele vem disfarçado, nos viés, que as pessoas dizem “eu não sou racista”, mas na hora que você fala “ah mas eu quero que coloque”, “mas não vai dar, é muita página, é muito não sei o que”, “mas porque que não vai dar?”. Você está entendendo. A pessoa está sendo racista, ela vai falar: “eu não estou sendo racista, eu só disse que não vai dar”. “Mas por que que não vai dar?”. “ah, mas é porque vocês não escrevem do jeito que a gente quer, porque o jeito que está escrito não é o jeito...” você está entendendo? Então essas formas de como o racismo ele tem essas questões. Então hoje já deu... o ano passado já saiu no segundo relatório uma coisa mais, um histórico sobre a tortura e as relações do Ferro ao Aço, esse ano no relatório anual também apareceu uma coisa que ali, mas não foi um todo ainda, foi parcial. E a ideia é, esse ano se criar relatórios temáticos, então eu acho que vai ter a questão de gênero, a tortura e as mulheres as relações de gênero, mas que perpassam a questão racial, e o relatório temático sobre as relações raciais e a tortura. Em uma conversa com a SEPPIR está se pensando, já está começando a se fazer os contatos sobre trabalhar com uma publicação 130 anos da Abolição, sobre esse processo racial e tortura no Brasil.

**Ana Carolina Isfer - PM2**, para além dessa transversalidade, como característica do Mecanismo, o que você vê mais?

**PM2** - Eu acho que uma das características do Mecanismo, essa coisa de cada um ser de uma região, que isso é legal. Eu acho que uma das características também é, as experiências, um mecanismo que não necessariamente é acadêmico, não pode ser um mecanismo acadêmico de produção de dados, não pode. Nós não podemos ser uma fonte inesgotável de ficar produzindo dados, esses dados têm nome, tem RG, tem endereço, nasceram, alguns tiveram pai e mãe, outros só mãe, mas existem. E a partir daí é você traçar linhas reais de política pública, como eu chego, como eu atinjo, e de que forma eu quero atingir. Eu acho que é essa a questão. E como que eu faço o Mecanismo, as políticas

de prevenção e combate à tortura, se transformar em política pública. Como é que eu venço.

**Ana Carolina Isfer** - Eu queria saber um pouco sobre os fatores que induziram a adoção da política. Pensando assim, por exemplo, cultura organizacional do Ministério, de que maneira foi favorável? Um conjunto de fatores relacionados a ação, digamos assim, mas pensando no sentido positivo, quer dentro do Ministério, quer fora.

**PM2** - Eu acho que estar dentro do Ministério de Direitos Humanos facilitou? Facilitou. Mas a interlocução com as áreas do Ministério, isso não ocorreu. Então quer dizer, estar sediada no Ministério de Direitos Humanos não quer dizer que a gente teve ações com a Coordenação do Idoso, não tivemos acesso com a população de rua, não tivemos ações com a população LGBT. Você está entendendo? Esses diálogos interinstitucionais, para desenvolvimento de políticas eles não foram feitos, por quê? Porque são onze pessoas que vão criar um lugar, que é criar um órgão. Nós não tivemos nenhum gestor público junto com a gente para ajudar a estruturar um órgão. A gente começou essa conversa com o IPEA, para nos ajudar a fazer planejamento estratégico a partir do ano passado. Você entendeu? Então não é uma coisa que a gente e tinha três gestores de carreira, tinha a AGU, tinha telefonista, tinha isso, não tinha. Então a gente pegou as coisas no laço. Então tinha gente que não tinha experiência de dialogar com outros órgãos, tinha gente que a gente falava: “vamos fazer uma inspeção junto com o pessoal do MJ”. “não, que o MJ...” você está entendendo? E a gente também está no meio de um fogo cruzado, que é quando tem o impeachment da Dilma e a gente tem que fazer inspeção. Sabe? A gente estava no Impeachment da Dilma, a gente estava em um desmonte, a gente passou por não sei quantos, três ministros trocando, entendeu? Quer dizer, troca ministro, troca Secretário, sabe?

**Ana Carolina Isfer** – Mas assim, pensando aqui dentro, o que favoreceu?

**PM2** - O que favoreceu para a gente está aqui dentro, é que a gente está, pelo menos conhece todo mundo, já conhece as pessoas, a gente tem a facilidade de, se precisar de uma sala de reunião isso já a gente tem, a gente usa todas as coisas do Ministério, então a gente não tem o que reclamar do ponto de vista da estrutura, mas só que hoje a gente já está, não tem nem um ano que a gente está aqui, mas aqui já está ficando pequeno para a gente, então a gente não sabe o que vai acontecer.

**Ana Carolina Isfer** - E pensando em fatores externos, fora aqui da organização, mas que ajudaram na criação do Mecanismo, e que ajudaram...

**PM2** - A sociedade civil, a sociedade civil foi um fator fundamental para a criação do Mecanismo. Se não fosse as conferências de direitos humanos, a mobilização das conferências de direitos humanos, e essas mobilizações a gente começa em 90, nos anos 90, e é ali que começa naquele documento que eu te passei, eu descrevo todas as conferências dos anos 90, quer dizer, a importância daquelas conferências para nós, ativistas de direitos humanos, que começa a discutir, fazer grupo de trabalho, dividir e tal. Então a gente chega em 96 com a criação da Secretaria de Direitos Humanos, e aí você continua levando a questão da tortura, a questão da pauta socioeducativa, criança e adolescente, menino de rua, mulher e tal. Então quer dizer, tem uma história que vem desde 93, dos anos 90, do processo de redemocratização do país, então chegar aqui aonde a gente chegou é uma coisa de mais de 20 anos, e agora a gente está começando a tentar ter uma estrutura de um órgão, então como é que você é independente dependente? Financeiramente a gente depende do Governo Federal, e automaticamente é independente de escrever e vazar o que a gente quiser, então é esse que é o grande pulo, e uma cilada. A gente não sabe se o próximo, mesmo sendo projeto de lei que cria o Mecanismo, nada nos assegura que um próximo governo não mande uma mensagem para o Senado, e para a Câmara dizendo: “eu quero extinção”. E aí? Então é isso. Quer dizer, a sociedade civil, as entidades da sociedade civil e os movimentos sociais foram fundamentais, sem eles não existiria mecanismo. Não existiria.

**Ana Carolina Isfer** - PM2, pensando agora com quase quatro anos de atuação, quais foram os principais avanços trazidos para a prevenção e combate à tortura?

**PM2** - Os principais avanços? Bom, eu acho que os principais avanços é você ter a discussão da tortura, é você dentro da metodologia de visitas que a gente faz, que a gente tem o hábito de, o primeiro contato é com a sociedade civil, até porque foi ela que criou, né? Então a gente tem que primeiro falar com a sociedade civil, obter a...

**Ana Carolina Isfer** - Os outros órgãos que fazem inspeção não fazem isso. Conversar primeiro com a sociedade civil?

**PM2** - Não. Só nós. Conversar com a sociedade civil, depois de conversar com a sociedade civil fazer a visita, depois conversar com as autoridades, e depois elaborar o

relatório com as recomendações. Eu acho que de avanço nesses quatro anos, é a criação de outros mecanismos, como Rondônia, Roraima, Maranhão, então eu acho que é isso para quatro anos, em todas as dificuldades, em um país em crise é um avanço. A gente tem que considerar isso, não é os mecanismos dos sonhos, com média onze, mas é o que tem para hoje, que a gente tem que dar graças a Deus que a gente conseguiu fazer isso. Não visitamos todos os estados. Tem estados ainda tem que ser visitados, temos que fazer o monitoramento das recomendações, mas eu digo para você, somos apenas onze, para 27 estados. É praticamente a gente... e ainda assim, a visibilidade necessária do mecanismo ela não existe porque ainda ela existe por causa disso, são muito poucos para muita coisa.

**Ana Carolina Isfer** - E qual o potencial do Mecanismo, do modelo do Mecanismo que temos hoje para ser replicado nos estados federados?

**PM2** - É esse o modelo que eu acabo de falar. O meu modelo seria onze para todos os estados, com peritos vocacionados, com peritos sensíveis, com peritos com experiência, com peritos dispostos a realmente fazer a diferença em uma intervenção de tortura, ter os olhos mais assim, aguçados para o sofrimento, pela não naturalização daquilo. Então eu acho que é escolha de peritos, e peritos que também saibam dialogar com as autoridades, entendeu? É importante que se tenha diálogos quando necessário com as autoridades, que você tenha que ser diplomata, mas também se você tiver que meter o pé na porta, dá licença. Eu acho que a diplomacia ela é boa, mas ela não perde para a verdade. Então eu acho que é isso. E assim, o meu grande sonho, se você perguntar: “o que você gostaria”, você ia perguntar. Né?

**Ana Carolina Isfer** - Não.

**PM2** - A responsabilização dos estados quando a gente diagnostica essas questões de tortura.

**Ana Carolina Isfer** - Eu não entendi. É o que?

**PM2** - A responsabilização. Porque o que acontece. Suponhamos, você tem Goiás, dez meninos que foram queimados dentro do socioeducativo. Aí é mais um caso que vai parar na Corte Interamericana de Direitos Humanos, se você tem, no período de campanha que é o que a gente está agora, campanha eleitoral, uma carta compromisso assinada pelos

candidatos a governadores, deputados estaduais e federais, mas principalmente governador, que ele se responsabilize e tenha ciência, enquanto candidato, das condições do socioeducativo, “olha, o senhor sabe que tem 15 mil meninos no socioeducativo, o senhor sabe que as condições estão assim, assim e assim”, “Ah, mas eu quero ser governador”, “o senhor sabe que vai estourar a qualquer hora uma rebelião”, “mas eu quero ser governador”, “então o senhor se responsabiliza?”. “Me responsabilizo”. Então a primeira rebelião que tiver e morrer menino, o seu SIC e o seu RG vai te dar o direito a ficar suspenso por ser inelegível por cinco anos, porque você sabia das condições do socioeducativo. E uma das primeiras coisas que você deveria fazer na qualidade de Governador, era imediatamente interditar ou mandar para outro lugar, e você não fez. Sabe? Então eu acho que a responsabilidade, não é pouca colocar o cara na prisão não, não é colocar ele e ser mais um preso, não vai sentir nada. Pega o SIC e o RG dele e diz: “você está inelegível por cinco anos, você está inelegível por 10 anos, porque durante a sua gestão, quando você assumiu você sabia como estava, você sabia o que você tinha que eleger como prioridade, e você sabia principalmente quem você indicou para ser Secretário de Segurança Pública”. Então no caso de Goiás, chama-se responsabilidade solidária. Você também é tão responsável quanto os caras que tacaram fogo nos meninos lá dentro. Você está entendendo? Porque não é só o assassinato desses meninos que morreram queimados, mas a dor e o sofrimento enquanto a morte não chegou. Você está entendendo? Você sentir a tua pele queimando, a gente queima a ponta do dedo fica louco, imagina o seu corpo inteiro. Então quer dizer, o tempo que isso demorou para os bombeiros chegarem, quem vai responsabilizar a dor... eles estavam em custódia do Estado. Então eu acho que, se eu tenho um sonho, é a responsabilização dos governadores, dos secretários de Segurança, secretários de Justiça, responsáveis por essa pasta, porque se o cara te convida para assumir uma pasta que é cargo de comissão, opa, isso é bom demais. Mostra aí como é que está, eu não vou pegar essa bronca não. “O salário é bom”. Eu não. Você está entendendo? E aí todo mundo quer. E aí quando chegar lá o cara não tem experiência de socioeducativo, aí ele contrata uma assessoria dos amigos, que também não tem experiência, e aí contrata vários caras que foram cabo eleitoral para ser monitor, quem nunca trabalhou. Porra cara... sabe? Então é essa questão. Dos concursos que não são efetivados, é muito difícil. Não é uma coisa fácil. Mas é principalmente... e essa fiscalização nesses locais. O Ministério Público que tem que ir conforme reza a lei, não vai, a Defensoria tem pouca gente, a Vara de Execução que não vai, o juiz da Vara

de Infância que não vai. Quer dizer, é o governador e um monte de gente junto. É isso. O que mais? Acabou.

**Ana Carolina Isfer** – Acabou. Muito obrigada.

### **Entrevista PM3**

**Ana Carolina Isfer** - PM3, o tema da dissertação é sobre inovação em políticas públicas, pensando em políticas públicas de direitos humanos, e como estudo de caso o Mecanismo de Prevenção e Combate à Tortura. Eu vou manter a entrevista confidencial, e ela vai ser semiestruturada, tem algumas perguntas, mas daí se você quiser fazer outra pergunta, alguma pergunta pode ser feita. Eu queria começar por lhe pedir o seu nome, o cargo no período de instituição e implementação do Mecanismo, e hoje quais são as suas principais responsabilidades.

**PM3** - Então, eu sou **PM3**, a época de 2015 eu era [...]no Departamento Penitenciário Nacional, antes disso, quando a lei estava sendo gestada, as instituições estavam sendo feitas, eu participei também do debate como [...]quando foi efetivamente aprovada a lei, e depois formalizado o Mecanismo, eu estava nessa condição de [...]. Cheguei ainda a chamar uma reunião com os peritos e a Ouvidoria do DEPEN para a gente trocar algumas impressões, e falar das expectativas, e tentar também se colocar à disposição, e houve uma única reunião do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, que eu estou agora tentando pensar se foi no final de 2015, ou se foi no início de 2016. Eu acho que já foi no início de 2016, não lembro bem, mas foi essa única reunião que aconteceu, e que eu participei representando o DEPEN, instalando formalmente o Sistema Nacional de Prevenção, onde estava o CNPCP, a Secretaria, o Comitê, o DEPEN e o Mecanismo. Essa é um pouquinho da história da participação.

**Ana Carolina Isfer** - E hoje?

**PM3** - Sim. Hoje eu sou perito no Mecanismo, desde de novembro de 2017, e desde março de 2018, eu estou [...].

**Ana Carolina Isfer** - Qual a conjuntura da prática de tortura no Brasil, que levou a criação do MNPCT?

**PM3** - Eu acho que, embora a tortura seja algo reiterado na cultura das instituições de privação de liberdade e, também nas instituições policiais em meio aberto, em algumas ocasiões isso se tornou visível, e ganhou apelo popular, como foi o caso de Diadema e depois motivou a lei da Tortura. E a gente teve também relatores da ONU que trouxeram na sua abordagem, nos seus relatórios sobre a realidade do país a tortura também de uma forma mais explícita, o que ajudou com que as entidades que já vinham falando sobre necessidade de criação de Sistema em função da ratificação do protocolo, tivesse mais êxito naquele momento. Então eu acho que o Luciano Mariz Maia é uma das figuras essenciais nesse processo, porque ele estava na Procuradoria na época, ele conseguiu com o Valder Zechin, fazer uma articulação interessantes. Então atores se engajaram mais a partir dessa visibilidade desse relatório da ONU, do relator da tortura da ONU, e outras entidades que estavam no processo se sentiram fortalecidas a partir disso. A própria criação aqui da coordenação, que embora seja antiga, ela conseguiu esse folego, tivemos com a Presidenta Dilma também uma abertura, considerando a história dela. Eu acho que isso é fundamental também dizer, porque com todo o cenário, a Comissão da Verdade, que se colocou para apurar a situação de tortura na época da ditadura, e o assunto aparecendo como algo do componente da história brasileira, a gente teve mais espaço na Presidência da República, juntando todos esses outros fatores para pautar a necessidade então de aprovar a lei e o Decreto.

**Ana Carolina Isfer** - E quais as razões estão por detrás da opção do, pelo modelo de Mecanismo que temos hoje no Brasil? Assim, considerando que é um modelo para ser aplicado em uma configuração, e é um componente do Sistema Nacional.

**PM3** - Eu gostaria de dizer que foi um largo estudo, e comparado, e analisado todos os fatores inclusive nacionais, mas de fato não foi assim, é claro que teve a análise de outros casos internacionais para ver o que se aplicava no Brasil, e aí com isso a gente tentou, a partir da realidade nacional, das articulações, das possibilidades, ter a melhor estratégia. Então não foi exatamente o que seria talvez mais adequado, porque nós conseguimos a época que fosse então aberto cargos em DAS para que esses peritos tivessem então, pudessem se dedicar integralmente a essa função, que essa é uma das premissas, porque eles se sentirem protegidos institucionalmente para fazê-lo, em uma composição de onze, considerando que o país é bastante grande, e foi aquilo que foi possível alcançar dentro de uma estrutura da própria, do próprio Ministério de Direitos Humanos, a época era Secretaria. O ideal é que a gente pudesse ter criado de fato, um órgão, que tivesse uma

estrutura administrativa por trás, uma estrutura técnica que também tivesse uma proposta de autonomia orçamentária e administrativa. Nós imaginamos a época que isso seria um segundo também, depois que o próprio Mecanismo Nacional pudesse demonstrar a sua efetividade, a sua contribuição para a política pública, e isso não é tão simples assim, porque depois aparecem novos contextos políticos econômicos que não entende com a agenda de uma mesma forma que foi entendida no passado. Então a ideia seria que o Mecanismo Nacional pudesse ter minimamente esse nível de proteção e autonomia, e isso está garantido, mas ele tem a sua fragilidade por conta de ter pouco suporte, estrutura, né? Não é nem suporte, porque suporte o Ministério tem dado, mas uma estrutura administrativa e orçamentária que seja mais definida. E a intenção também foi de que se replicasse sobre os estados os mesmos parâmetros, que a gente tivesse pessoas que fossem remuneradas adequadamente para poder fazer essa função, que houvesse mandato, que esses mandatos pudessem, se fosse permitida, a anulação dos quadros, que tivesse uma representatividade das questões de raça, etnia, gênero, área de formação, no nosso caso inclusive regionalidade. Então a gente teria, a intenção a época também era inspirar um pouco os estados. Eu acho que foi o máximo que a gente conseguiu chegar diante do que a gente tinha de limitações, de estrutura e orçamento, o país tem muitas demandas e criar um órgão novo não é simples, e em especial pensando nessa agenda relacionada a tortura com todas oposições funcionais que a gente sofre.

**Ana Carolina Isfer** - Quando fala em oposição institucional...

**PM3** - Eu acho que tem uma competição dos órgãos de governo para as suas agendas, de orçamento e estrutura. Então toda vez que você pensa que está se dedicando tanto dinheiro para isso, todas as outras áreas “olha”, vamos pensar dentro do Ministério da Justiça, existe brechas grande sobre áreas que não são bem tratados e acompanhadas, e aí se cria uma área nova, mesmo aqui no Ministério de Direitos Humanos existem várias lacunas. Então tem esse tipo de disputa interna que as demandas estão todas lá, e aí se você dedica um orçamento que é reduzido para uma agenda só, então foi o que foi possível negociar com aquilo que estava a época, e que era dentro ainda do Ministério da Justiça.

**Ana Carolina Isfer** - E por que parte de um Sistema?

**PM3** - Bom, aí é mais complexo. Nós o imaginamos a época que se, o Brasil tem essa realidade federativa, e um tamanho imenso que um organismo só não ia dar conta, mesmo que fosse um Mecanismo Nacional e os mecanismos estaduais, eles não iam ter a

capacidade de decidir adequadamente porque o país é muito grande. Além disso, a gente quis garantir uma capacidade técnica ao Mecanismo, uma fala mais técnica, e que tivesse atores que pudesse reverberar essa fala técnica, então criamos instâncias políticas, que são os comitês. E ainda pensamos: “bom, mesmo assim não é suficiente”, tem uma série de outros órgãos que também tem competência de olhar as questões relacionadas a maus tratos, e tratamento desumano, e tortura, e a gente não quer desresponsabiliza-los porquê foi criado agora um comitê e um mecanismo, a gente quer que eles componham a partir das suas competências esse Sistema. Então nós pensamos, principalmente pelo tamanho do país, pela necessidade de que eles também continuassem fazendo essa tarefa com relação à prevenção e combate à tortura dentro das suas competências, como os conselhos da comunidade, os conselhos penitenciários, os conselhos de direitos humanos estaduais, os conselhos de saúde, que todos eles pudessem se envolver nessa agenda relacionada à prevenção e combate à tortura, então nós pensamos que seria importante dar, ter a oportunidade de eles se inserirem e aí a gente pensou no Sistema, onde essas entidades iriam se cadastrar, iriam receber materiais, iriam ser convidados a participar de agendas, reuniões, e debates, e composições para várias atividades, e que eles pudessem também localmente, se somar ao Mecanismo e ao Comitê para fiscalizar as práticas nas instituições de privação de liberdade e outras, né? Que não sejam necessariamente de privação de liberdade. E saiu essa ideia do Sistema que é boa, muito boa, tem também paralelo com relação aos demais sistemas, o SUS, o SUAS, e outros sistemas mais excipientes, a gente acha que o Brasil encontrou um pouco essa racionalidade pela sua proporção de a gente instâncias federativas que compactuam mesmo na política, então tem esse paralelo, e foi uma forma que nós imaginamos que seria mais interessante. Tem a sua complexidade a partir disso, porque implementar algo dessa envergadura, precisa de uma grande mola propulsora, precisa de investimento, precisa de adesão, mas eu acho que é desafio também é do tamanho do problema, porque se a gente reduzisse apenas instituições ligadas, que não fosse ao Sistema, e fosse um Mecanismo como órgão de prevenção e combate à tortura no Brasil, a nossa capacidade de fazer ecoar ações preventivas e combate ia ser muito menor. Se a gente tem entidades locais que estão ligadas ao Sistema elas podem acompanhar por exemplo, as nossas recomendações, podem fazer uma avaliação prévia para algum tipo de missão que a gente vá preparar, então é uma colaboração, é uma rede fundamental.

**Ana Carolina Isfer** - E como se desenrolaram as principais etapas de implementação do Mecanismo? Por exemplo, organização interna, operacionalidade. Eu sei que na altura não era perita, mas aí eu não sei se teve a oportunidade de acompanhar enquanto Diretora do DEPEN.

**PM3** - Eu tive na verdade, só notícias a partir do momento que eu cheguei, porque como eram atividades muito internas, e eu estava em outra instituição, o que eu soube é que logo no início o grupo estava buscando encontrar uma metodologia que fosse característica, que fosse apropriada para o Mecanismo, que tivesse a especialidade que compete ao Mecanismo. Mas depois que eu cheguei aqui é que eu tive mais informações, que o primeiro ano foi um ano de muitos esforços internos, muitas reuniões, muitos estudos para montar uma metodologia de visita para também, que houvesse instrumentos que balizassem a captação, a coleta de dados, e ensaios sobre o que seriam os relatórios do Mecanismo. Tanto que, se observar os relatórios do Mecanismo tem diferenças de um ano para o outro, porque a gente vem aperfeiçoando esse trabalho, né? Isso foi muito um trabalho do primeiro ano, no segundo ano houve um esforço grande também de fazer visitas em vários estados para conhecer essas realidades, e também apresentar o Mecanismo, porque a cada vez que o Mecanismo sai também da sua caixinha, sai do departamento da área física, da sede, ele é visto, ele é interpelado, então ele começou a participar dessa realidade nacional. E o terceiro ano, também já começou um processo de avaliação sobre todas essas práticas e experiências, o primeiro grupo de peritos e peritas saiu, que eram do primeiro mandato, e agora a gente está vivendo esse momento de consolidar os aprendizados, aperfeiçoar a metodologia de visita e instrumentos de inspeção, ampliar para a área de atuação que o Mecanismo ainda não esteve, como por exemplo, as unidades de acolhimento de crianças, de imigrantes, delegacias, então tem vários locais que o Mecanismo tem competência mas ainda não visitou. Ampliar a forma de incidência também, pensando que não é só as visitas que geram um tipo de incidência, mas fazer notas técnicas, fazer relatórios temáticos, fazer interlocução e articulação permanente, são formas de a gente botar o assunto na agenda independente da missão. Então a gente está nesse momento de diversificar, ampliar, aperfeiçoar nesse quarto ano, começando esse quarto ano de atuação, com metade dos peritos novos, também trazendo um pouco de arejamento e de novas perspectivas. Eu me enxergo assim. Provavelmente quem participou mais cotidianamente desses três primeiros anos tenha detalhes maiores, mas eu acho que a avaliação geral é essa.

**Ana Carolina Isfer** - E quais as principais particularidades do Mecanismo? O que é que o destaca enquanto órgão de prevenção e combate à tortura?

**PM3** - Bom, eu acho que a garantia das prerrogativas é uma coisa importante. É um órgão de especialistas nessa temática, isso já garante uma qualidade na atuação, que é muito bom; que tem prerrogativas importantes, como a entrada em qualquer tempo nos espaços de privação de liberdade, acesso a todas as áreas, pessoas e documentos, então também abre aí uma condição muito boa para a gente averiguar as situações dessas unidades.

**Ana Carolina Isfer** - Mas os outros órgãos que fazem inspeção, eles têm essa prerrogativa também de acessar documentos?

**PM3** - Sim, mas não é explícita nas suas leis. Por exemplo, o CNPCP, a Ouvidoria, os conselhos penitenciários eles falam em fazer inspeção e acessar as unidades, mas não está escrito nas suas leis que tem acesso a todos os, as todas as pessoas, a todos os documentos. Então isso gera alguns entraves na hora, e isso pode também dar empasses para fazer a fiscalização.

**Ana Carolina Isfer** - E o Mecanismo não costuma ter essas...

**PM3** - O Mecanismo não tem, mas ele tem uma condição de dizer que isso está garantido em lei. Isso necessita às vezes de algum tipo de negociação, porque mesmo que esteja garantido de leis, existe as realidades locais que a administração às vezes impõe, falo de questões relacionadas à segurança, etc., que precisam ser balizadas, e eles também têm a sua competência administrativa. Mas digamos que, para nós o Mecanismo está mais explícito, os outros órgãos também têm e às vezes fazem valer para além da sua condição, mas essa eu acho que é uma diferença. Um outro aspecto é que a gente está dedicado integralmente a isso, então outros órgãos têm outras agendas que não seja só relacionada a tortura, que não seja só o monitoramento desse espaço. Então, sei lá, o conselho da comunidade localmente, né? Ele também participa de projeto, ele às vezes faz alguma atividade com congressos familiares, e fazem a visita de inspeção. Se a gente for pensar nos conselhos de saúde, que também fazem inspeção em hospitais, em comunidades terapêuticas. É um tipo de inspeção às vezes mais institucional, embora também tenha que se preocupar com tortura, mas além disso eles aprovam orçamento, eles aprovam projeto.

**Ana Carolina Isfer** - O olhar não é tão apurado?

**PM3** - Não, porque eles têm um leque maior de variáveis e responsabilidade, e não estão só dedicados a sua tarefa, o Mecanismo está dedicado integralmente à política de prevenção e combate à tortura por meio das visitas, e outros, articulações e incidências, mas sobretudo pelas visitas. Daí isso faz com que a gente tenha um foco maior, e sobretudo um foco na questão da prevenção e combate à tortura, esses outros órgãos eles também olham aspectos que, não necessariamente tenham a ver com isso. Sei lá, a regularidade da aplicação do recurso público. Isso para nós é uma preocupação na medida em que ele não está garantindo a dignidade humana, mas para eles pode ser uma atividade fim, saber se, a primeira é saber se o recurso público foi aprovado pelo Conselho Estadual de Saúde está sendo aplicado adequadamente ali naquele município, e naquelas organizações que, naquelas instituições que eles estão visitando. Então eu diria que esse é o terceiro ponto. O Mecanismo tem um foco, uma prioridade, tem uma agenda que é essa de monitoramento dessa questão da tortura e das visitas, enquanto que outras instâncias têm mais tarefas, mais responsabilidades, que também ocupam a agenda deles. Por isso que o Sistema faz sentido, se a gente conseguisse somar a eles, a gente consegue tanto obter informações, quanto também oferecer insumos para que eles nos ajudem nessa tarefa. Eu acho que são essas características. A questão da autonomia também, independência de manifestação. Às vezes alguns desses órgãos tem algum tipo de triagem com relação aos seus posicionamentos. Vamos pensar, não sei, a ouvidoria de São Paulo lá da administração penitenciária, ela deveria ser mais independente, mas não é. todos os documentos, os relatórios, são assinados pelo Secretário. Então se isso acontece já temos o cerceamento da manifestação. Então o Mecanismo não ter nenhum tipo de controle com relação, da administração pública, com relação ao teor, ao tema, a manifestação para fazer a avaliação que vai fazer ao mérito do assunto, é uma coisa muito importante, eu acho que diferencia também o Mecanismo de algumas dessas organizações.

**Ana Carolina Isfer** - E quais os fatores que induziram a adoção da política? Pensando na cultura gerencial da SDH, na atuação em rede... enfim, o conjunto de fatores que levou a adoção do Mecanismo.

**PM3** - Do Mecanismo e da política, né? Falando da política de uma forma geral. Eu acho que é uma tentativa de dar uma orientação para esse sistema. O Sistema são as estruturas, a forma, fluxo que se imaginou em termos de comunicação e conexão desses órgãos. Agora, o que esses órgãos vão fazer, quais as diretrizes que vão perseguir, como é que vão funcionar as etapas de conexão desses órgãos, tem a ver com a política. Inclusive,

quais são as instâncias decisórias desse ambiente estadual, municipal, federal, orçamento. Tudo teria um espaço no que é uma política nacional. Eu acho que a gente não tem ainda uma política nacional, a gente criou o Sistema por estrutura, que também não está devidamente sustentado, conectado, enfim as entidades não conseguiram aderir formalmente ao Sistema, nem existe comitê em todos os lugares, muito menos Mecanismo, então a gente não conseguiu nem implementar o sistema, mas também não adotar uma política, porque a gente não definiu essas instâncias diversas, quais são as responsabilidades, e quais são todas as metas que a gente quer pactuar. Esse é um processo de construção, acho que é característico de uma realidade nova, e que também sofreu de 2015 para cá, com as alterações e estabilidade do governo. A gente teve processos muito importantes, com o Impeachment e tudo mais, que afetaram não só essa política, mas as outras, mesmo uma política excipiente como a nossa sofreu bastante, talvez ela pudesse estar já de uma maneira mais organizada, que essa política estivesse melhor sinalizada. Os encontros nacionais foram momentos importantes para criar essa unidade, e criar a sensação de trabalho em rede, só que a gente não conseguiu desdobrar ainda em um documento, o plano, algo que a gente quer fazer no próximo encontro, porque se não havia ainda uma condição suficiente, então eu diria que a gente ainda tem, a gente ainda tem muito caminho para chegar em uma política.

**Ana Carolina Isfer** - Mas, pensando no Mecanismo aqui dentro do Ministério, em que isso foi positivo?

**PM3** - Bom, o Ministério todo tem uma preocupação com essas agendas de direitos humanos, então a gente tem afinidade por conta da pauta, acho que pelo Mecanismo não ter essa infraestrutura administrativa, orçamentária, se não fosse assim ele não existiria também, porque a gente opera com recurso público, tem que ter uma estrutura para que a gente esteja vinculado. Inicialmente o Mecanismo estava ligado na Coordenação aqui, de certa maneira também foi interessante para que tivesse um andamento.

**Ana Carolina Isfer** - Que é a de prevenção e combate à tortura?

**PM3** - É. Porque já estava implicado no assunto. Por outro lado, o Mecanismo por ter esse caráter nacional e transversal, era mais adequado também que ele tivesse uma outra estrutura dentro do Ministério, talvez vinculado, agora já está a Secretaria Nacional de Cidadania, mas talvez ao próprio Ministro, para que ele tivesse também uma visibilidade maior para fora. Então eu acho que a gente tem esse descompasso ainda. Os conselhos

nacionais, ou órgãos controle fiscalizadores, geralmente ficam ligados a autoridade máxima do órgão. Eu acho que o Mecanismo estaria melhor posicionado ali, por conta da política externa, né? E também, para que internamente tivesse outras possibilidades. Então essa... eu acho que a realidade que a gente se colocou no início, e que está ou que vai galgar ainda, é fruto dessas limitações que a gente tem em políticas administrativas e econômicas, que a gente tem que aos pouquinhos vencê-la.

**Ana Carolina Isfer** - E pensando em barreiras, eu acho que já falou um pouquinho, mas se quiser complementar. Barreiras a implementação do Mecanismo.

**PM3** - Do nacional?

**Ana Carolina Isfer** - Sim, do Mecanismo Nacional, e pensando sempre um pouco... barreiras internas aqui ao Ministério, e também externas.

**PM3** - Eu acho que tem algo que influencia em tudo, que é a percepção da população com relação ao tema, os extremismos que estão muito incentivados nesse momento, a credibilidade das instituições públicas, esse tipo de sentimento que está colocado no país, e que de certa maneira reverbera na opinião pública nos meios de comunicação, é muito ruim para a nossa agenda. Então ela, isso intimida a possibilidade de a gente ampliar o nosso trabalho, e de fazer acontecer as recomendações que a gente faz. Se a gente tivesse em um contexto social e político diferente...

**Ana Carolina Isfer** - Seria outra coisa, não é?

**PM3** - Seria. A gente teria uma capacidade maior, e com isso também as estruturas de estado teriam um nível de aceitação, reconhecimento, e mais apoio aos gestores que diretamente que defendem, apoio para galgar mais espaço ao Mecanismo e a toda pauta. Então eu acho que isso é algo que a gente precisa reconhecer, e não só nós sofremos, mas outras também, políticas públicas sociais que estão sendo achatadas, pensando em uma política hoje, em uma fala, em um sentimento de vingança, e de punitividade lastimável, que diferencia categorias de seres humanos, aqueles que merecem e os que não merecem, e a gente está na categoria que não merece, logo a nossa política também não merece, eu acho que é um sentimento geral. E esse é um ponto. E outro, eu acho que interno é isso de a gente estar melhor posicionado dentro do organograma. Tem uma outra realidade, que é de ser um órgão novo também, que precisa se consolidar enquanto método de trabalho, isso é um processo, é inevitável. Só que precisa ser feito, né? Tem muitas

dúvidas ainda internas, sobre várias coisas em termos de estratégia, a gente mudou pela terceira vez a nossa estrutura organizacional no Mecanismo, tentando equilibrar a nossa capacidade de articular temas, e ao mesmo tempo ser especialistas neles, então agora a gente tem dez núcleos que tentam fazer essa gestão dos assuntos do Mecanismo. Nós já tivemos grupo de trabalho, já tivemos diretorias com uma pessoa, e aí eram 22, e agora a gente está passando para dez núcleos que tentam cuidar de temas institucionais e temas que são fim, da atividade fim nossa de mérito. Só para exemplificar o quanto que ainda a gente está em mutação interna, os processos de trabalho sofrem ainda muito, por conta dessas modificações. A gente não tem...

**Ana Carolina Isfer** - Modificações também aqui do próprio Ministério?

**PM3** - Do Ministério também, mas tem as modificações internas, a herança dos peritos que não conseguem fazer um trabalho de troca, de transição, uma vez que o mandato termina antes que o outro começa, então quem chega não faz ideia exatamente de que ponto que parou, e como o Mecanismo até então não tem assessores técnicos, então ninguém acompanhava as pautas, o perito ia embora e levava, por mais registro que se tenha nunca é exatamente a reprodução de um quadro de articulação que ele poderia fazer em um processo de transição mínimo, né? Então agora a gente está tentando requisitar servidores, para que tenha uma assessoria técnica, que acompanhe a gente e permita que essa transição aconteça sem descontinuidade, ou pelo menos com pouca descontinuidade. Então isso tudo revela, eu acho que uma imaturidade organizacional grande, e que ainda vai levar um tempo para que a gente possa consolidar. São assim, alguns pontos. O próprio processo seletivo sofre mudanças a cada edital, o Comitê está procurando buscar melhor perfil para poder trazer os peritos, o fato dos peritos também virem em processo seletivo distintos, que exige que, depois que chega e que conhece a equipe que vai trabalhar, e como vão compor esse grupo, não é um processo natural, não é simples, então as pessoas vão trabalhar por três anos com alguém, com coisas que às vezes não se faz exatamente ideia quem é essa pessoa, que método de trabalho que tem, que história que tem, então essa política orçamentária, administrativa, gestão de pessoas, são coisas que não são poucas, que deveriam ser, deve ser levada em conta para que a gente tenha também uma boa atividade interna e externa, que a gente leve resultados, que a gente consiga cumprir a missão. Não é natural que as coisas vão dar certo, se não tiver compensado essas coisas, ainda mais que você está falando dentro de um trabalho que fala de gestão e de inovação em políticas públicas. A garantia da autonomia, nós temos.

A possibilidade de se dedicar integralmente nós temos, mas em que condições de estrutura, como é que a gente vai levar isso, alguma coisa também tem que ser levada em conta quando a gente inventa um órgão novo.

**Ana Carolina Isfer** - E nestes quase quatro anos de atuação, quais que considera que foram os principais avanços?

**PM3**- Eu acho que o Mecanismo inaugurou relatórios analíticos, com temas que tinham sido pouco tocados até então, de uma forma mais aprofundada. Eu acho que os avanços é a gente ter conseguido inaugurar esse tipo de relatório e aperfeiçoar, então a gente está acumulando informações sobre isso. Um outro aspecto é que a tortura acaba sendo também um tema com um foco específico quando há uma atuação nos estados, ou mesmo na União, do Mecanismo que talvez isso passasse como mais um tema, mas agora é o tema, é só o que a gente... é sobre tudo o que a gente fala, então eu acho que isso para fora foi importante. Internamente a gente também tem uma acúmulo de sistematização, de recomendações, de diretrizes interna, que pode ser agora melhorada porque se não, se isso não estivesse sido acumulado a gente também não teria essa trajetória. Então eu acho que a gente, tanto realizou entregas para a sociedade com os relatórios, com essa visibilidade também da tortura, quanto a gente conseguiu acumular na trajetória interna também é importante para que a gente passa essas melhorias que são necessárias para o que a gente tenha ainda mais incidência na pauta.

**Ana Carolina Isfer** - E com o potencial do modelo do Mecanismo que nós temos hoje, qual o potencial dele para ser replicado pelos estados federados?

**PM3** - Essa é uma pergunta mais complexa também por que, bom, os estados, assim como o governo federal, muitos deles limitados pelo seu orçamento, alguns gestores com a lei de responsabilidade fiscal batendo na porta, e tem dificuldade de pensar tanto na criação de um novo órgão, quanto na criação de cargos permanentes com remuneração adequada. Então essa criação de uma estrutura própria é a maior dificuldade dos estados de replicar, porém é a maior possibilidade de enfrentamento, porque sem essa adequada proteção dos peritos com relação institucional para a sua atuação também ela não tem efetividade, porque os órgãos que já tem incumbência de tratar o tema da tortura, o faz de maneira não tão dedicada, ou às vezes deixam isso em segundo plano. Então sim, a gente tem órgãos de justiça, que deveriam olhar a fiscalização? Deveriam. Tem controle externo da Polícia, deveria estar fazendo também esse tipo de indagação. Tem os conselhos de

direito? Tem, mas nenhum deles, por esses motivos todos que a gente já conversou, tem condição de se dedicar ao assunto. Então é difícil não imaginar que a gente vai realmente implementar sem a criação desse órgão, porém a realidade das estruturas organizacionais, dos cargos, e do orçamento, é hoje um problema, um problema, por mais que alguns convênios estejam convencidos, embora outros ele não faça muita questão mesmo. Mas quando estão omite.

**Ana Carolina Isfer** - É isso PM3, muito obrigada.

#### **Entrevista PM4**

**Ana Carolina Isfer** - PM4, obrigada pela disponibilidade. É uma entrevista para a minha dissertação de mestrado, e o tema é: Inovação em Políticas Públicas de Direitos Humanos, e com foco no Mecanismo de Prevenção e Combate à Tortura. Eu vou manter a entrevista confidencial, e a entrevista é semiestruturada. Eu tenho um roteiro preparado, mas enfim, tem a liberdade para fazer algumas questões que considerar pertinentes. Eu queria começar por pedir, por perguntar o seu nome, o cargo no período da instituição e da implementação do Mecanismo, as principais responsabilidades e o cargo atual.

**PM4** - Bom, meu nome é PM4 (nome e sobrenome), eu sou socióloga, eu compus o Mecanismo entre março de 2015 e julho de 2016, 17, em julho de 2017 [...].

**Ana Carolina Isfer** - Ok. Está me escutado?

**PM4** - Estou te escutando.

**Ana Carolina Isfer** - A primeira pergunta é, qual a conjuntura da prática da tortura no Brasil que levou a criação do Mecanismo? E o que se pretendeu a obter uma descrição da situação de fato sobre o cometimento do crime de tortura.

**PM4** - Bom, então, eu acho que precisam ser feitas várias leituras sobre, tanto a questão da tortura quanto no nascimento do Mecanismo. Em relação a tortura, assim, é uma prática muito banalizada e pouquíssima debatida por atores sociais diferenciados. Uma coisa é entender como o debate é feito dentro de campos mais progressistas, de pessoas que trabalham com a questão de direitos humanos, e obviamente, a tortura é bastante trabalhada. Por outro lado, na sociedade de foram geral, inclusive a tortura é legitimada

como uma prática para confissão ou para punição, sobretudo de pessoas privadas de liberdade. Então a gente não está muito distante assim, de momentos históricos anteriores, a tortura na verdade ela é uma prática sistematicamente utilizada como recurso, seja para punição, seja para disciplinamento de grupos, tidos como desviantes em diferentes momentos históricos. Então... por exemplo, na escravidão, práticas que hoje em dia se entende como tortura, eram recorrentemente utilizadas para punição de escravos. Na época da Ditadura Civil Militar, a tortura foi utilizada como forma de punição de pessoas consideradas politicamente destoante do sistema política, enfim, do clima político que estava instaurado no país. e hoje em dia, o perfil de pessoas que são torturadas são aquelas, relativo a pessoas de classe menos abastardas, em geral são pessoas pobres, com baixa escolaridade, originárias de lugares periféricos, com a cor da pele negra ou parda, enfim, são pessoas que carregam muito estigmas e são vítimas de muitas desigualdades, tanto econômicas quanto sociais no país. E a prática fica muito potencializadas em contextos de privação de liberdade, como uma prisão, como um socioeducativo, que por sua vez são locais em geral, que as pessoas com esse perfil que eu indiquei, acabam indo, essas pessoas ou, enfim, elas são matáveis por força de segurança pública, ou elas são visadas pelo sistema de justiça criminal para uma possível condenação e prisão e privação de liberdade. Por outro lado, o Mecanismo surge em um contexto... primeiro, a lei da tortura ela surge em um contexto em que existia uma pressão internacional sobre o Brasil para que se regulamentasse um tipo, que se tipificasse essa prática por isso torna-la passível de uma punição, que a lei para além de diretrizes, um protocolo que tipificava em alguma medida, a tortura, seja no âmbito da ONU, seja no âmbito do Sistema Interamericano. Então em 1997 é publicada a lei de tortura, e o Brasil ratifica alguns anos depois o protocolo de, agora me deu um branco, mas de, o Protocolo Facultativo sobre a questão da tortura, e com o vácuo de alguns anos aí, e em 2013 é sancionada a lei que cria o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, esse sistema ele forma o Comitê, forma o Mecanismo, tanto em âmbito nacional quanto em âmbito estaduais. E na mesma época, surgem outros movimentos que questionam esse tipo de prática no Brasil, como por exemplo, foi formulada a Comissão da Verdade a nível federal, a comissão de Mortos e Desaparecidos foi instaurada na Secretaria de Direitos Humanos, existiram comissões da verdade em âmbitos estaduais, enfim, foi um movimento propagado por uma espécie de governo mais progressista e mais sensível a essas questões, e a possíveis reversões de desigualdade mais culturais, com muitas aspas aí, sem querer, falar isso sem muita crítica, né? Eu acho é isso, que são esses dois campos, o Mecanismo surge nesse contexto, ao

passo que a tortura continua ser, sistematicamente, tanto praticada como banalizada no Brasil.

**Ana Carolina Isfer** - Ok. E quais as razões que estão por detrás da opção pelo modelo do Mecanismo que temos hoje no Brasil? Considerando que é um modelo pensado para ser aplicado numa Federação, e é um componente do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à tortura.

**PM4** - Eu acho que o Brasil tem um desafio enorme quando criou o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. Uma coisa é criar o Mecanismo em um lugar como o Paraguai, que tem uma população muito mais reduzida, em um território muito mais reduzido em relação ao Brasil, sem falar que as suas características administrativas também são diferenciadas, né? Enfim... mecanismos em países com esse perfil. Um país europeu, por exemplo, outra coisa é falar em um Mecanismo em um país como o Brasil, que está dividido em unidades federativas, cada uma com autonomia, por exemplo, para dispor sobre os sistemas prisionais, sobre o seu sistema socioeducativo, ou seja, sobre as suas dinâmicas de privação de liberdade, a União por assim dizer, teria apenas uma atribuição de dispor sobre diretrizes reais, sobre o funcionamento desses espaços, sem muita autonomia, enfim, sem qualquer possibilidade de intervenção mais direta. Então a escolha foi uma escolha acertada, a meu ver, o problema é a conjuntura na qual a gente se encontra. Mas a escolha foi justamente criar um órgão como o Mecanismo Nacional, como o Comitê Nacional, dotado de uma estrutura administrativa pelo Executivo, e aí eu acho que é uma crítica, porque ele não está vinculado nem administrativamente ao Executivo...

**Ana Carolina Isfer** - PM4, desculpa, é que eu não entendi o que tu falaste inicialmente.

**PM4** - Bom, o Sistema ele foi pensado, criando tanto o Mecanismo Nacional quanto o Sistema Nacional, só que esses órgãos estão vinculados administrativamente ao Executivo. A escolha ideal para mim, na minha perspectiva, seriam criar esses órgãos autônomos tal qual no Paraguai. No Paraguai por exemplo, não existe o Comitê, mas existe o Mecanismo autônomo em relação a outros poderes de Estado, ao Executivo, Legislativo e Judiciário. Então em torno disso, eu acho que sim, é uma falha da lei 11.847 a de 2013, mas por outro lado a opção foi acertada, de criar um Mecanismo Nacional e um Comitê Nacional, para por sua vez, os estados criarem respectivos mecanismos que atuariam possivelmente, daí cada um é autônomo para ver a melhor forma de atuação,

para realizar um diálogo com o Mecanismo Nacional e com o Comitê Nacional. Existe uma certa, outro desafio de atuação do Mecanismo é como fazer uma interlocução de suas ações com as tarefas do Comitê Nacional. Não é simples. A princípio o Mecanismo faria visitas, escreveria os relatórios, indicaria as recomendações para os governos estaduais, para os atores administrativos estaduais, relativos a privação de liberdade, e por sua vez o Comitê teria uma tarefa política, sem eu saber até hoje muito bem qual seria essa tarefa política do Comitê, sendo que todo o trabalho do Mecanismo já em si um trabalho político. Então o Comitê com as organizações seria o papel de fazer força política para implementar as recomendações do Mecanismo, sendo que isso também é uma atribuição do Mecanismo. Então existe uma espécie de zona cinzenta, entre qual é a tarefa de uma e qual é a tarefa de outro, e essa zona cinzenta reforçada com o fato de que o Mecanismo é autônomo, então o Comitê não pode intervir nas ações do Mecanismo, e por assim sucessivamente. Então é isso, eu acho que existem alguns desafios a serem superados, pensando no modelo territorial, geográfico, populacional do Brasil, e esses escopos dados pela lei de criação do Mecanismo e Comitê, como gerenciar a atividade dos dois órgãos, fortalecer a autonomia do Mecanismo sendo que ele está vinculado administrativamente ao Executivo, como fazer interlocuções entre o Mecanismos Nacional e os mecanismo estaduais, sendo que hoje em dia esses órgãos nem ao menos foram criados efetivamente, são pouquíssimos estados que têm mecanismos regulares, enfim, eu acho que existem muitos desafios pela frente.

**Ana Carolina Isfer** - Sem dúvida. E como se desenrolaram as principais etapas de implementação do Mecanismo? Assim, por exemplo, a operacionalização interna, não, desculpa, a organização interna, a operacionalidade?

**PM4** - Eu acho que essa pergunta tem que ser feita no presente, e não no passado. Eu acho que é como o Mecanismo tem se operacionalizado para se sustentar como uma política pública, e particularmente eu acho que ele está muito distante disso, de fato poder dizer que é uma política pública. É isso. É uma política de Estado, que nasce em um contexto político extremamente controverso, em que o apoio para efetivar a sua condição é muito curto, e de grupos em que a gente consegue identificar nos dedos, porque são muito poucos, frente a um Congresso muito conservador, frente a uma Secretaria, eu não sei nem se é Secretaria de Direitos Humanos, o Ministério de Direitos Humanos, que é isso, essa organização foi trocada tantas vezes nos últimos tempo, a insegurança na sua atuação é tão forte que é isso, eu não sei mais dizer particularmente. Eu fiquei lá dois anos

e cinco meses, foram cinco ministros, secretários, enfim, que passaram por lá. Então é muito inconstante, então é isso. Eu não posso dizer que o Mecanismo passou por um processo de implementação, ele está ainda em processo de implementação, e aí existe um grande ponto de interrogação sobre qual vai seu possível futuro, o seu presente e o seu futuro. O que eu posso dizer é que no tempo em que eu fiquei lá, alguns processos burocráticos foram estruturados. Por exemplo, a gente organizou desde como enviar um ofício pelo Mecanismo, até como dispor da equipe para a realização das visitas, e estruturar alguns protocolos, alguns dos quais eu acho extremamente equivocados, para a realização das visitas, então eu acho que existiu a passos muitos lentos essas iniciativas mais burocráticas, e pelo que eu vejo não existe uma homogeneidade de atuação do mecanismo, enquanto algumas equipes de visitas fazem visitas de três dias, uma semana, sei lá quanto tempo, e ficam a manhã em uma unidade prisional conversando com os presos e com a administração, outras equipes de visitas fazem visitas mais longas, mais densas, dividem seus espaços de tempo, de trabalho de forma muito diferenciada, não existe uma padronização, não existe uma homogeneização das atividades, é isso. Então os protocolos minimamente estruturados, alguns dos quais, a repetição é equivocada na minha perspectiva, nem ao menos são implementados, porque estão muito ligados a forma prática com que cada equipe vai dispor sobre as suas visitas, vai realizar os seus diálogos, é tudo muito personalizado dentro do Mecanismo. É isso. O Mecanismo não é uma política pública ainda de fato, e está em via de estruturação em um contexto altamente diverso, que definitivamente eu não sei qual vai ser o futuro, não só o Mecanismo, mas o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura.

**Ana Carolina Isfer** - Mas será que esse tempo de visita variável não depende também do tamanho das unidades? Não sei, talvez tenha sido.

**PM4** - Sim, de fato, mas ainda assim eu já vi situações de unidades com mais de mil presos em que foram visitados em uma manhã, é obvio que tem que levar em consideração o contexto local, eu não tenho dúvida disso, mas não tem um padrão, não existe um critério claro, é isso. Uma espécie de segurança jurídica na atuação do Mecanismo. Algumas equipes acham interessante entrar em cena, outras equipes não entram, questões de segurança. Obviamente que questões de segurança precisam ser levadas em consideração no Mecanismo Nacional, mas por outro lado, e que iria, existia uma tendência de mecanismos de serem proibidos que peritos entrassem em celas, porque já se partia do ponto de que era sempre perigoso entrar em cela, isso é um equívoco, queriam

colocar isso no regulamento. Então é isso, depende muito mais das características individuais dos peritos, das suas aptidões, de suas crenças de mundo, do que necessariamente de que protocolos formais, enfim, de atuação, e isso pensando em política pública é uma catástrofe, é uma catástrofe. Cada um vai atuar, e vai pensar, e vai agir de forma diferenciada sem que exista um padrão. Por exemplo, na sistematização de informações, ou levantamento de informações, inclusive no trato sensível com a pessoa privada de liberdade, porque eu falar com uma grade na minha cara e a pessoa do outro lado, é completamente diferente se eu falar se eu estiver em uma sala privada escutando um relato de tortura.

**Ana Carolina Isfer** - Sim. Claro. E quais as principais particularidades do Mecanismo? O que o destaca enquanto órgão de prevenção e combate à tortura?

**PM4** - Isso é uma outra questão assim que eu acho que dá muito caldo para discussão, Carolina. Quando eu estava como perita, muitas organizações criticavam o trabalho do Mecanismo Nacional, falando que o que a gente fazia era com mais o mesmo, era uma expressão que eu escutava muito. E aí tinha muita diferença, por exemplo, da Pastoral Carcerária, que já desenvolvia tradicionalmente nos estados, ou que outras organizações mais locais faziam no dia a dia, em visitas as prisões, por exemplo, ao socioeducativo, a unidades manicomiais, enfim. Então particularmente eu também não conseguia entender assim, os dois ângulos, qual seria a diferença entre o Mecanismo e a Pastoral, que é uma organização de caráter nacional, e de uma boa força política. Mas eu acredito, e aí por isso as minhas brigas internas eram nesse sentido, de que um olhar atento, mais sensível a pessoa privada de liberdade, aos próprios funcionários das administrações dos locais de privação de liberdade, relatórios mais sistematizados e mais consistentes, a capacidade de diálogo do Mecanismo com outros órgãos poderia ser superior, não superior, mas poderia ter uma força política maior e poderia inclusive reforçar a pauta de valorizações locais, aí estaria o diferencial, mas eu não sei em que medida, eu não consigo avaliar em que medida isso de fato foi feito, e pelo menos no tempo em que eu estava lá. Eu ainda acho que... a Pastoral Carcerária acabou de lançar um relatório bastante bom, sobre hospitais de custódia que é tema psiquiátrico. Eu acho que tem mais impacto, por exemplo, pelo menos nas discussões, o que eu estou vendo da divulgação, do que o relatório divulgado na semana passada ou retrasada do Mecanismo Nacional anual, em que é isso, ficou sentando muito no círculo de pessoas em que já debate o tema, em que já dentro da pauta,

do que uma Pastoral Carcerária que tem uma capilaridade maior entre a sociedade civil, entre o poder público, inclusive os movimentos sociais nos estados.

**Ana Carolina Isfer** - Ok. E pensando nos fatores que induziram a adoção da política, por exemplo, a cultura organizacional do Ministério, a atuação em rede. Será que ficou claro?

**PM4** - Não.

**Ana Carolina Isfer** - É a pergunta mais complicada. É pensar na conjuntura que facilitou a adoção da política, porque o Mecanismo ele está dentro do Ministério, então, o que favoreceu, quer do ponto de vista do Ministério, da organização, quer fora da organização. E por exemplo, fora da organização seria atuação em rede. Um exemplo.

**PM4** - Então, novamente, eu acho que é importante ressaltar o problema do Mecanismo estar dentro do Ministério de Direitos Humanos, na verdade o Mecanismo deveria ser um órgão autônomo da administração, ele deveria ser... não sei, existem outros órgãos... deixa eu pensar. Eu acho que não existe nenhum órgão com a natureza parecida com o Mecanismo, mas seria importante que ele tivesse desligado de qualquer organograma administrativo, e ligado diretamente talvez, não sei nem se a Presidência da República, é isso. Eu acho que teria que pensar um pouco a estrutura, de forma a dar autonomia para o órgão, tal como, por exemplo, o Paraguai fez. O Paraguai é bem avançado nesse sentido, então o fato de estar ligado hoje em dia a um órgão de direitos humanos, até há um pouco tempo atrás, a uma Secretaria de direitos humanos e tal, é um problema... visto como uma possibilidade de interlocução, e particularmente o que eu vejo do trabalho na Coordenação de Combate à Tortura, e eu sei que, não desmerecendo toda a atuação da Karolina Castro, enfim, todo o esforço da equipe envolvida na coordenação, é que novamente, fica muito reduzido a diálogos com atores que já estão incluídos na pauta., e sendo pouquíssimo capilarizado, as pessoas não conhecem o Mecanismo Nacional, as pessoas não conhecem o Sistema Nacional, não conhecem o Comitê, sabe? Então é isso, depois do que? Cinco anos de implantação da Lei, é uma política pouquíssima mobilizada, o que para mim é um efeito dessa baixa capacidade de interlocução do Ministério de Direitos Humanos com a ponta, e eu não consigo pensar no contexto político que a gente está agora uma possibilidade de melhora. Porque na verdade, talvez um enxugamento de políticas de direitos humanos e não uma expansão de política de direitos humanos facilitando o diálogo entre órgãos federais, que estão em Brasília, e a ponta, para nada. Não vejo. E aí o que viabiliza... porque é isso, novamente me coloca uma dúvida e

inviabiliza a longo, a médio e a longo prazo é curto, eu não sei quem vai ser o próximo presidente, mas a curto, médio e a longo prazo, o andamento da política, o que é muito preocupante.

**Ana Carolina Isfer** - PM4, mas o fato do Mecanismo está dentro do Ministério, de ter sido construído dentro na Secretaria de Direitos Humanos, não teve nada de positivo que tivesse ajudado a criação do Mecanismo?

**PM4** - É tipo o fruto das árvores podres, sabe? A teoria do fruto das árvores podres, eu não sei como que é o nome disso direito, é um problema o Mecanismo está ligado administrativamente ligado a Secretaria de Direitos Humanos, é um problema, nada... assim, independente de quem seja a Coordenação de Combate à Tortura, independente de quem seja o ministro, independente de quem seja tudo, isso é um problema da política, isso vai completamente contra ao Protocolo Facultativo, aos princípios de Paris, admitem para se pensar um organismo autônomo de direitos humanos. Então pode ser que por uma questão de circunstância, uma pessoa com um perfil um pouco mais progressista, com capacidade maior de diálogo, tenha sido bom para o Mecanismo, agora o Mecanismo está ligado administrativamente a uma Secretaria, ou ao Ministério como o de direitos humanos é um problema, inclusive o pessoal da SPT veio aqui ao Brasil várias vezes, e questionou esse modelo, ele falou: “olha, é importante esteja em um passo de criação de um organismo que seja dentro de parâmetros, do protocolo, e definitivamente não está sendo seguido o protocolo”, o protocolo dispõe sobre a criação de órgãos autônomos. É isso assim Carolina. Eu acho que quando a gente pensa em política pública, a gente tem que pensar na importância e no contexto de criação dessa política da forma mais impessoal possível, é algo que eu acredito ser impossível de acontecer, é quase um tipo de ideal, de processo de formulação de política pública, porque não sabe que as relações pessoais permeiam qualquer ação social, por assim dizer. Eu, indivíduo, há em conjunto, interação com outro construindo algo que pretensamente deveria ser impessoal, é impossível. Mas a gente precisa criar meios para que essa política pública tenha garantia de existência, justamente por estar dentro de uma estrutura que está sujeita a variações políticas muito fortes, a gente está falando de direitos humanos do Brasil, a possibilidade de permanência dessa política é estreita, é muito pouca. Então existe um problema de fundo. Então tudo o que eu falar, pode ser: Carolina é super esforçada. É a Carolina, é a personalização da política. Talvez a Flavia Piovesan tenha entrado depois do golpe, e aí isso segurou o Mecanismo? Sim, mas novamente, a gente está falando de pessoas, e isso

historicamente não sustenta uma política. Talvez o governo PT, sabe assim? É isso. Eu acho que é uma política de Estado que tem que ser tratada como uma política de Estado, e não baseada em conjunturas e pessoas. Então é... eu posso estar sendo dura, mas eu acho que pensando em processo de formulação de política pública tem que ter esse objetivo e essa mira, sabe?

**Ana Carolina Isfer** - Sim. Bom eu acho que já me respondeu a pergunta seguinte, que era relativamente as principais barreiras a criação do Mecanismo. Eu não sei se você quer acrescentar alguma coisa.

**PM4** - Eu fui super pessimista, estou me sentindo mal aqui.

**Ana Carolina Isfer** - Eu não sei, de repente falar um pouco do orçamento.

**PM4** - Ah sim! Tem essa questão, que eu acho que está vinculada a esse problema que eu disse da vinculação do Mecanismo na estrutura do Ministério de Direitos Humanos agora. Isso é uma forma extremamente eficaz de sufocar um trabalho do Mecanismo Nacional é o perfeito não político, não se diz não, não se demite, não se exonera todos os peritos de uma vez só, mas que inviabiliza por exemplo, o processo de realização de visita, não dá dinheiro para passagem, não dá dinheiro para a diária, como várias vezes falaram para a gente, “porque vocês vão fazer uma visita de quinze dias, não tem necessidade de fazer uma visita de quinze dias, vocês podem fazer perfeitamente uma visita de cinco dias, ou ao invés de irem cinco peritos irem a um estado, podem ir três peritos para fazer visita a um estado”. Isso é uma forma de ferir enormemente a autonomia do Mecanismo. E novamente, se o Mecanismo fosse uma estrutura de fato, autônoma, seguindo os parâmetros, tanto do protocolo, quanto dos princípios de Paris, esse tipo de problema poderia ser revestido. Então é isso. Problema de orçamento, problema de escolha dos próprios peritos do Mecanismo que eu acho que isso pode ser uma limitação no futuro, dependendo dos atores que compõe o Comitê, dependendo da força política que o Estado, que o governo tiver dentro do Comitê na escolha dos peritos. Tudo isso são possíveis limitações para o trabalho do Mecanismo. Eu não sei como é que está agora. Não conheço os novos peritos que entraram nessa última leva, eu acho que só a pessoa que foi ouvidor, o Bruno, esse eu já tinha ouvido falar. Mas é isso, eu acho que até agora está se mantendo minimamente um perfil de pessoas que realmente tem uma trajetória vinculada aos direitos humanos, mas eu tenho dúvidas se isso se persiste, vai persistir, porque existem

muitas fragilidades no processo de construção da política, que deixam o Mecanismo, o Comitê, e o Sistema como um todo muito vulnerável.

**Ana Carolina Isfer** – PM4, e pensando em barreiras externas ao Ministério?

**PM4** - Em que sentido? Como uma interlocução a ONU? Enfim.

**Ana Carolina Isfer** - Um exemplo. Que seja, não sei, atuação em rede, mais nesse sentido.

**PM4** - Bom, deixa eu pensar. Eu acho que eu já falei um pouquinho. Eu acho que a dificuldade do Mecanismo é a capilarização para os estados, para a ponta. Eu acho que isso é um primeiro ponto, eu já disse anteriormente. Existe um desafio, de interlocução do Mecanismo com setores internacionais, e isso inclusive na época que eu estava como perita, isso era feito bem. A gente fez interlocução, eu acho que por conta do contexto também de início das atividades do Mecanismo, a gente começou a trabalhar, na época veio o relator sobre tortura, no ano seguinte veio o SPT, vieram vários outros relatores ao Brasil, se eu não me engano veio a corte, o pessoal da Corte Interamericana, enfim, a gente conseguiu fazer interlocuções interessantes, eu não sei até que ponto efetivas, pelo menos eu acho que alguns atores estratégicos no âmbito internacional sabiam da existência do Mecanismo, mas eu não sei até que ponto essas interlocuções foram eficazes para garantir legitimidade ao Mecanismo tanto internamente quanto externamente. Internamente eu acho que é nula, porque ninguém sabe o que o é Subcomitê de Prevenção à Tortura da ONU no Brasil, eu falo SPT para pessoas, inclusive assim, meus colegas sociólogos e ninguém faz ideia do que seja, então eu acho que é isso. Então internamente foi pouquíssimo eficaz, mas externamente talvez tenha sido. Mas uma dificuldade que eu sentia, é que por exemplo, a gente queria relatar uma obstrução em uma visita a ONU, então a gente enviava um e-mail para a SPT, a gente não tinha resposta, às vezes a resposta vinha muito demorada, eles têm as dificuldades próprias deles, inclusive, eu conversei com um ex-membro da SPT e disse que o SPT está em um momento extremamente delicado, as pessoas estão se encontrando pouco, estão dialogando pouco, enfim, as dificuldades que a gente encontra no Mecanismo, são similares que provavelmente a gente vai encontrar em outros locais. Então é isso. Me parece, assim, fazendo um grande resumo do que eu estou falando, é que existe um esforço muito momentâneo pensar uma política de prevenção à tortura, para discutir a importância de não banalização da prática no Brasil, só que cada política foi estruturada em um terreno muito frágil, então pode ser

que funcione, e aí dependendo muito dos esforços pessoais de quem está envolvido no processo, que eu acho que é equívoco, eu acho que é um problema porque uma política não se sustenta, é muito pouco provável que uma política se sustente a longo prazo, ou pode ser que se sustente de uma forma meio capenga, muito vulnerável, muito sujeito a condicionante financeiras, a possíveis interlocuções ou não externas, enfim, que eu acho que é o que vai acontecer com o Mecanismo. Não sei. Pensando um pouco na futurologia, o Mecanismo vai resistir por algum tempo, está resistindo, né? Está desde 2015 funcionando, com três anos de existência e tal, mas vai resistir disso, com um impacto muito curto, com efeitos muito curtos, e sem se repensar, sem se avaliar, para pensar em impactos mais profundos na política de prevenção à tortura nacional.

**Ana Carolina Isfer** - E agora, após quatro anos de atuação, quais os principais avanços trazidos pelo Mecanismo para prevenção e combate à tortura?

**PM4** - Bom, é isso. Eu acho que o impacto do Mecanismo é curto. O que eu via, e assim, pensando nesse curto impacto, é que o fato do Mecanismo ir a um estado e fazer alguns diálogos, e fazer algumas visitas, e propor recomendações, reforçam algumas articulações locais que existem para a questão de privação de liberdade. Então por exemplo, uma pastoral carcerária local, uma ONG local, que fazem visitas periódicas, elas acabavam se reforçando pela atuação do Mecanismo. Esse é um ponto que eu acho interessante, mas é isso, é um efeito curto. Eu acho que o Mecanismo tem potência para formar uma discussão mais estrutural da questão da tortura, e não faz, mas ele tem potência para isso, e tem pessoas ali dentro capacitadas e boas politicamente para desenvolver esse papel, para discutir por exemplo, questões centrais a privação de liberdade, como por exemplo, a legalização das drogas, a questão do encarceramento em massa, a redução da maioria penal, a não redução da maioria penal, o reforço da lei antimanicomial, são medidas estruturais no âmbito da privação de liberdade, cujo efeito seria por exemplo, a prevenção à prática de tortura, o Mecanismo tem essa potência. Eu acho que outro efeito positivo, deixa eu pensar aqui. É a capacidade de articulação com diferentes atores federais, e aí no âmbito do Comitê, então é importante que exista uma boa relação entre o Mecanismo e o Comitê, para que os membros do Comitê consigam propagar em seus estados a importância de criação de mecanismos locais. E existe um movimento ainda que tem nesse sentido, saiu um pedido de Rondônia, está para ser criado o Mecanismo do Maranhão, aí, antes tarde do que nunca, o Mecanismo do Rio é muito atuante, eu estou aqui no Rio e tem bastante interlocução com eles, enfim, eu acho que essa é uma outra

potencialidade do trabalho do Mecanismo. Então eu acho que em alguma mediada faz isso. E eu acho que é isso assim, eu acho que a capacidade de reforçar pautas locais, sabe? E trazer essas pautas locais para uma discussão mais estrutural, coisa que ainda faz muito timidamente. Um trabalho bom do Mecanismo, foi aquele que discutiu ano passado, ou esse ano, eu não lembro, as comunidades terapêuticas. Eu acho que esse foi um trabalho de fôlego que o Mecanismo fez, que eu via as pessoas discutindo, que fez uma interlocução com outros órgãos, como o CFP, MPF, e tal, que eu acho que potencialmente deveria ser o trabalho do Mecanismo e não ficar enfim, se a chapa da cela tem que ser, se a porta da cela tem que ser chapa A ou tem que ser gradeado, porque é isso que eu discutia no Mecanismo às vezes.

**Ana Carolina Isfer** - Agora a última pergunta, e eu acho que também já me respondeu uma parte, mas se quiser acrescentar alguma coisa. Qual é que o potencial do modelo de Mecanismo que nós temos para ser replicado pelos estados federados.

**PM4** - É isso, eu acho que a ideia do Mecanismo, eu tenho um Mecanismo Nacional, eu tenho os mecanismos estaduais, é muito importante e aí a importância disso se dar sobretudo pelo fato de que o Mecanismo Nacional vai poder contribuir com uma política mais geral, mais estrutural no âmbito da prevenção à tortura dos direitos humanos, enquanto os mecanismos locais fariam mais um trabalho de rotina de visita. E aí sim, discutir por exemplo, questões mais ligadas aos espaços específicos de privação de liberdade. O Mecanismo do Rio, por exemplo, discute se a grade da cela tem que ser chapada ou tem que ser gradeada.

**Ana Carolina Isfer** - Sim.

**PM4** - Caberia ao Mecanismo Nacional fazer discussões mais amplas em parceria com os mecanismos locais. Eu acho isso bem interessante, eu acho isso bem importante, e que poderia ser replicado aos outros locais. Mas novamente, não adianta criar mecanismos que sejam dentro de estruturas administrativas que inviabilizem a sua autonomia. Então é aproveitar esse modelo que existe, para criar mecanismos autônomos também, fazer uma discussão de verdade sobre o que se refere como autonomia do Mecanismo, e fazer uma discussão de verdade, qual é a atribuição do Mecanismo em distinção das organizações que já existem, que já trabalham historicamente com a pauta de tortura, de prevenção à tortura, e trabalhar em parceria. Então seria um tema lindo, se tivessem mecanismo estaduais ou Mecanismo Nacional, trabalhando todo mundo em parceria, seja

em pautas locais, sejam em pautas mais estruturais para a prevenção da tortura. Eu acho que é isso, potencialmente é importante, mas eu tenho dúvidas se existem reais potenciais para que isso se realize.

**Ana Carolina Isfer** - Está bom, PM4. Muito obrigada.

**PM4** - Desculpa o pessimismo Carolina, mas... eu tenho, eu sou muito cética. Meu período em Brasília me deixou muito cética com isso, com o sistema, com o modelo de política de prevenção à tortura nacional.

**Ana Carolina Isfer** - É, mas é muito importante para a pesquisa ter uma visão diferente, ter um olhar diferente, é construtivo.

**PM4** - É. Eu imagino que todo mundo esteja falando que é uma maravilha, que lindo. Enfim, nitidamente não.

**Ana Carolina Isfer** - Não, não. Não nesse nível. Mas enfim, tem várias visões positivas, menos positivas, mas muito obrigada.

**PM4** - Está bom. Qualquer coisa que precisar pode chamar.

### **Entrevista GP1**

**Ana Carolina Isfer** - GP1, muito obrigada pela disponibilidade. A minha dissertação é sobre Inovação em políticas públicas, aplicada ao tema de políticas públicas de direitos humanos, como estudo de caso o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. Eu vou manter a entrevista confidencial, e é uma entrevista semiestruturada com liberdade para fazer algumas perguntas, se isso se proporcionar. Então eu queria começar por perguntar o seu nome, o cargo no período de instituição e implementação do Mecanismo, e as principais responsabilidades e o seu cargo atual.

**GP1** - Bom, eu sou a GP1 (nome completo), fui coordenadora da Coordenação-Geral de Combate à Tortura na época em que estavam sendo feitas as articulações para a aprovação do projeto de lei que eu não vou lembrar mais o nome, que gerou a Lei 12.847 de 2013.

**Ana Carolina Isfer** - E hoje em dia?

**GP1** - [...].

**Ana Carolina Isfer** - Então a primeira pergunta é relativa a conjuntura da prática da tortura no Brasil, que levou a criação do Mecanismo.

**GP1** - Na época?

**Ana Carolina Isfer** - Sim.

**GP1** - Então, na época, em 2006 foi instituído o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, CNPCT, o primeiro comitê, e ele era composto por... eu já não vou lembrar quantas entidades, mas eram entidades fixas, e nessa época a intenção que foi uma época que estava se buscando muito implementar as políticas da Comissão de Mortos e Desaparecidos políticos, se tentava implementar a Comissão Nacional da Verdade, tinha muita discussão em relação a tortura na época da ditadura, foi instituído, e o Brasil era signatário do Protocolo Facultativo, começou esse tema da tortura a surgir muito, e com a instituição desse Comitê se discutiu muito exatamente a criação de um instrumento de prevenção à tortura. Não trabalhar única e exclusivamente com a questão das denúncias propriamente ditas, mas com as denúncias e também com um mecanismo preventivo. E como o Brasil era signatário do Protocolo Facultativo, começou a ser discutido neste Comitê a criação de um mecanismo preventivo nacional. Aí foram, foi exatamente nessa época que eu fui para a SDH, eu trabalhei na Ouvidoria Nacional, não, na época não era Ouvidoria Nacional, era Ouvidoria Geral de Direitos Humanos, se eu não me engano, e o objetivo era, acumulado do ouvidor, era assumir o cargo junto com a Coordenação-geral de Combate à Tortura, e o objetivo no final das contas, era tentar criar esse mecanismo preventivo. A sociedade civil começou a discutir o assunto, e ficou muito na dúvida. Um, porque... tinham membros do Ministério Público também que faziam parte, e o que era? Como que a gente vai criar um mecanismo preventivo, porque o cerne do Sistema, qualquer sistema brasileiro ele não tinha nenhum organismo de direitos humanos propriamente dito, como a gente entende, independente. E na época se discutia como é que a gente pode acomodar isso em um país federativo, e organizado dessa maneira que o Brasil é organizado, né? E aí se pensou: bom... surgiu a proposta. A gente pode criar um instrumento dentro do Estado brasileiro, mesmo que a gente ainda não tenha um órgão de direitos humanos propriamente dito, mas que tenha autonomia que o Mecanismo precisa. E aí ao longo das discussões eles elaboraram um projeto de lei, que eu sei que tem onze no número, mas eu não lembro mais o número dele não. E eles começaram a elaborar um anteprojeto de lei para ser contemplado pelo Governo. E nesse anteprojeto

de lei, que foi a que originou a lei 12.847, vinha essa proposta de criar dentro da estrutura do órgão de direitos humanos, um grupo de peritos independentes com mandato, e com as prerrogativas de poder entrar em locais de privação de liberdade, em qualquer hora, em qualquer momento, e que ele fosse eleito pela sociedade civil, tentando dar esse caráter de órgão de direitos humanos para a figura do Mecanismo, e junto a isso, outros mecanismos de obrigações do Estado em relação ao trabalho que o Mecanismo produzisse. Foram... o projeto de 2001, foi encaminhado em 2011? Nesse interim teve muita discussão, nesses quatro anos aí de discussão.

**Ana Carolina Isfer** - O Comitê, ele praticamente só discutiu.

**GPI** - Só discutiu o projeto de lei. Eles fizeram isso por meio de vários encontros, a Associação de Prevenção à Tortura, a APT, financiou muito encontros nacionais e internacionais, para que essa ideia se, tivesse mais substância, que ela ganhasse substância junto a sociedade civil e tudo. Se eu não me engano tiveram alguns encontros, teve um encontro nacional, tiveram alguns encontros nacionais. E aí eles chegaram nesse desenho que se configurou essa estrutura que está na lei. O que mais eu lembro? Dentro da SDH houve um grande apoio da estrutura estatal com relação a esse trabalho, claro que com o apoio da APT que financiou muitos desses encontros que aconteceram bastante, mas eles apoiaram junto aos outros ministérios nas articulações, para que não houvesse resistência dos outros ministérios para que apoiassem, principalmente do Planejamento, Casa Civil, para que apoiassem a criação do Mecanismo, só que a lei foi mais além, esse é o pulo do gato. As pessoas estavam pensando em Mecanismo Preventivo Nacional, só que as pessoas discutiram algo além, a criação do Sistema Nacional, então neste momento, você sai daquelas políticas isoladas, você tenta sair de ações isoladas para criar uma política nacional em torno dessa proposta de prevenção e combate, tentando reunir todos aqueles órgãos. Só que sem a obrigatoriedade, é uma coisa muito voluntária. Quem quiser aderir, como vai aderir, tudo isso é meio que uma política aberta, que pessoalmente assim, quando eu converso com amigos gestores que já trabalharam na gestão pública, eles acham isso um absurdo assim, mas eu pessoalmente acho uma política só tem um jeito de funcionar, se ela não tiver adesão e não tiver capilaridade, ela não vai funcionar muito bem. Mas basicamente o que eu me recordo, assim, é dessa ideia. E a conjuntura era, o Governo estava em uma situação favorável, que enfim, em 2006 foi a reeleição do Lula, o Governo estava no segundo mandato do Lula, partindo para um possível terceiro mandato, com outro candidato, então havia uma... a avaliação do governo Lula não era

ruim, ao contrário, era muito boa, outras políticas públicas estavam muito avançadas, a própria criação do sistema SUAS, o SUS teve muito implemento dentro do Estado brasileiro. Então assim, essa ideia de você unir forças, de você... as agenda transversais do Governo para temas de direitos humanos com a questão racial, com a questão das mulheres, também estava muito em voga, então uma proposta desse jeito tinha muita aderência. Então foi uma conjuntura bastante favorável em termos de contexto político, social, estava favorável para se propor coisas novas dentro do Estado. Eu acho que é isso.

**Ana Carolina Isfer** - E quanto ao contexto da prática da tortura?

**GPI** - Então, durante muito tempo, eu acho que até hoje, o tema da tortura é um tema extremamente sensível no sentido de, as pessoas não tem um bom entendimento do conceito, até hoje, porque na verdade, na verdade quando o Brasil assinou a Convenção, está lá o Artigo Primeiro, aí tem que fazer uma lembrança porque se eu não me engano foi o governo Collor, em 1990 que ratificou todos os tratados internacionais que a gente tinha assinado. Quando ratificou todos essas Convenções, esses tratados, não se colocou de fato a coisa para andar, o Brasil com relação algumas coisas, a gente resolve tudo juridicamente, mas não do ponto de vista prático. Está lá, tem lei para um monte coisa, mas de fato, de fato, tem uma distância longa de caminhos a serem percorridos. E no final das contas a gente ratificou, aí o Estado brasileiro estava meio, ficou muito zozzo durante muito tempo... esse tema da tortura como ele tinha muito vínculo com a questão do período da ditadura civil-militar que o Brasil passou, e tinha muito resgate dessa... é direito à Memória e Verdade mesmo, e à Justiça. Durante muito tempo quem levantou essa bandeira foram exatamente os movimentos que estavam vinculados a essa, a esse direito de justiça em relação ao período ditatorial. Então as pessoas têm uma ideia de que tortura, ninguém leu de fato, o primeiro artigo da Convenção. As pessoas têm muito ideia de que tortura foi o que aconteceu única e exclusivamente no período da Ditadura, que ficou muito evidente que foi tortura sim, em um Estado e Exceção é muito evidente que essa prática era adotada. Mas quando veio o relator, o Nigel Rodley, ao Brasil foi em 2000, em 2001 teve o relatório. Ele expandiu essa noção, ele naquele relatório, ele de fato, expandiu e contextualizou a definição do que seja tortura no Artigo Primeiro da Convenção. Então naquele relatório ele fala que o Brasil tem uma política sistemática de utilização da tortura como um meio de prova, que os órgãos de segurança praticam tortura a torto e a direito, então assim, ele clareia, mas ali também só para os iniciados, porque esse tipo de informação não teve uma propagação adequada na época, a ideia de que a

prática da tortura é para além do que foi feito na época da ditadura, colocando cobra, ou qualquer coisa do gênero, estuprando as mulheres. Aquilo é tortura, mas até hoje a gente tem isso como uma prática de Estado. Só que esse é o problema, porque as pessoas não conseguem, não conseguiam, e eu acho que até hoje tem uma dificuldade para entender, o que seja infringir dores e sofrimento de forma aguda às pessoas, sejam elas em privação de liberdade, ou... no caso, conceito de privação de liberdade também é um conceito que ficou muito restrito a pessoa presa, essa questão da pessoa detida pelo Estado, ainda tem muita dificuldade de avançar, então eu acho que tem que se fazer empenho para dar essa noção, que eu sou meio ampla, inclusive na época que se discutiu a questão do Mecanismo, as pessoas falavam: “Ah, comunidade terapêutica pode ter tortura, segundo a Convenção?”, para mim pode, porque se o Estado brasileiro concedeu a um órgão, por meio... a comunidade terapêutica existe porque o Estado brasileiro ele tem poder de saúde, se ele concedeu esse direito a alguém para fazer, automaticamente ele é meio que um cúmplice do que está acontecendo ali. Então tudo cabe, em várias questões que as pessoas tinham dificuldade de entender, eu acho que tudo cabe. Mas é isso, mesmo para os iniciados discutir essas questões demandavam uma verborragia, uma conversa, um argumento, e por quê? As pessoas ainda têm aquela ideia na cabeça de que a tortura só aconteceu na época da ditadura, e tem gente que nem acredita que aconteceu. Então assim, vamos combinar que é meio bizarro. E aí é isso, essa noção, se você estar detido por um policial e é encaminhado para a delegacia dentro de um camburão, isso é tortura, é, porque se você está sobre a tutela do Estado em alguma momento, ou algum agente de Estado, se ele cometer, alguma, infringir sofrimentos e tal você vai estar sobre tortura. Então é um processo, é um processo de formação aí. Qual era pergunta mesmo?

**Ana Carolina Isfer** - Era a conjuntura da prática da Tortura no Brasil.

**GP1** - Então, no fundo, no fundo ela está acontecendo toda hora, a todo momento. Se você parar para pensar ela está acontecendo exatamente, a gente está aqui conversando, e em algum momento você está tendo a ocorrência dessa prática, e sem as pessoas que estão sofrendo, necessariamente sabendo que elas estão sofrendo também, que é esse problema dessa definição desse conceito. Ou elas estão acontecendo em unidades de privação de liberdade de fato, porque a lei que instituiu a lei da tortura no Brasil, apesar de ela ser uma porcaria, de alguma forma ela define também certas situações da prática da tortura, castigo que é o grande avanço, mas que difícil a beça, você do ponto de vista do processo penal, e da estrutura do nosso direito, de você comprovar, mas em tese, a própria lei da

tortura ela já dá margem para você conseguir enquadrar muita coisa em relação à cultura da tortura. Acontece, está aí, rolando o tempo inteiro, principalmente nas unidades prisionais, mesmo porque ela também tem um caráter de omissão, ela não tem só o caráter da ação, ela tem o caráter de omissão, ela tem o caráter de omissão se o Estado deixa de fazer algo, pode ser intencional ou não, doloso ou culposos, está rolando.

**Ana Carolina Isfer** - Posso para a próxima? Eu acho que já me respondeu uma parte, mas se quiser acrescentar alguma coisa. Quais as razões que estão por detrás da opção de modelo de Mecanismo que temos hoje no Brasil, considerando que foi um modelo pensado para ser aplicado em uma Federação, e é um componente do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura?

**GPI** - Repete aí. Qual a opção pelo Mecanismo.

**Ana Carolina Isfer** - Sim, quais as razões de um modelo de Mecanismo que nós temos, que era para ser implementado em uma Federação, e está incluído, e faz parte do Sistema.

**GPI** - Bom, eu acho que a questão do Sistema, essa sim eu já meio que falei. Há opção, porque assim, a unidade federativa do Brasil, ela tem três poderes, o Judiciário, o Legislativo e o Executivo, e agora o Ministério Público achando que pode tudo. Mas durante muito tempo, assim vários países da América Latina fizeram uma escolha de criar dispositivos de direitos humanos vinculados aos legislativos locais. Por exemplo, você tem um órgão de direitos humanos no Chile, mas ele está vinculado, na verdade ele é totalmente independente no Chile, mas muitos países latino americanos eles fizeram, quando eu falo latino americano eu falo não necessariamente da América Latina, pode ser da América Central também, os países de língua latina. Porque a nossa história também é muito parecida em termos políticos. Fizeram a opção por criar dispositivos de direitos humanos nos legislativos, porque eles têm estruturas políticas de alguma forma, que favorece que isso fique mais permanente ou que seja mais transparente, ou que tenham mais visibilidade nos legislativos locais. Então a gente tem muito, os departamentos de defesa de direitos, ouvidorias, tem outros nomes, mas dessa forma. Se pensou na época em se fazer algo como o organismo do Chile. Se eu não me engano, o Cegil, que fazia parte do Comitê, ele brigava muito por criar um organismo como existia no Chile, independente, com orçamento próprio, muitas entidades da sociedade civil brigaram por isso, mas diante do contexto político que a gente vivia, e inclusive, essa escolha pelo legislativo não estava sendo muito bem vista, o que merece uma certa reflexão, de ser

implementado no âmbito do legislativo federal, mesmo porque pela lei brasileira o legislativo federal ele não tem nenhuma incidência sobre os legislativos, as assembleias legislativas estaduais, e nem municipais, não existe uma hierarquia entre as nossas estruturas de poder. Tanto que o Executivo Federal ele tem certas atribuições, o Legislativo Federal tem certas atribuições, e Justiça Federal tem, a gente tem essa partição muito definida pela nossa Constituição através das atribuições de cada um desses entes em âmbito federal, estadual e municipal. E aí se chegou em um nome. Se a gente cria isso no legislativo, isso é minha interpretação, porque se discutiu enfim, mil vezes, se a gente cria isso no legislativo federal, mas a gente não consegue tornar isso algo permanente, vai ser um grupo de peritos, e está lá. Se cria na justiça, também não existe. Aí se chegou a conclusão: “cara, então o melhor, para que seja permanente, para que vire uma política pública, para seja de fato, absorvido pelo o Estado”, mesmo porque onze peritos não iam dar conta também do Estado brasileiro inteiro, a ideia foi: a gente cria um Mecanismo Nacional, preventivo nacional no âmbito do Executivo Federal, e a proposta é criar exatamente um sistema que a gente promova que os estados da federação, por adesão, eles repliquem esse modelo, nas suas localidades, e até que cheguem em nível municipal, ou não necessariamente podem ser outras instituições. E aí exatamente se chegou nessa ideia. Então vamos criar um grupo de peritos com mandato em âmbito federal, mas a gente vai propor que os estados façam o mesmo. É óbvio que para isso precisa de dinheiro, precisa de uma série de investimentos, precisa de compromissos, responsabilidades, que aí foi o nome da elaboração do Decreto, mas tem que existir algum tipo de vínculo que faça isso. Se o Executivo Federal cria, com as outras experiências políticas que se iniciaram em âmbito federal, a ideia era de que isso fosse reproduzido. De alguma forma, eu sou meio crítica, hoje eu acho que devia ser no legislativo. Mas, eu acho que por motivos de permanência, e de transparência, que nem alguns países da América Latina criaram essa ideia, porque de uma forma ou de outra a participação política, por meio do legislativo, ela tem um peso que reforça a participação social que é diferente daquilo que está no Executivo, mas essa crítica ela faz parte também de todo uma ideia de que tudo pode ser efêmero em termos do Executivo Federal, como a gente viveu após o golpe do Impeachment. Então tem toda uma outra lógica, mas do ponto de vista de gestão de política, se a ideia era criar uma política pública, tinha que ser o Executivo mesmo, assim, seria uma instrumento para ser replicado, e criar-se de fato um Sistema que tivesse participação canalizada e etc.. de uma forma ou de outra, apesar de Alagoas ter sido o primeiro estado que aprovou a lei, criando o Mecanismo, que nunca instituiu, vamos

combinar. Após todo esse movimento, o Estado do Rio de Janeiro fez a opção por ser no legislativo local, o que não impede de fazer parte do Sistema tão pouco, Rondônia está agora no processo final, o Espírito Santo criou a lei, mas eu não sei se vão criar os cargos, mas enfim, teve esse movimento. São Paulo está com um projeto de lei, se eu não me engano foi criado para a Assembleia Legislativa; todo mundo meio que está replicando esse modelo já com essa ideia, eu acho, de isso se tornar uma política pública de se concretizar de fato, em uma política pública. Isso sem falar que é um país que tem só no sistema prisional setecentas mil pessoas, que só aumentou, sem falar nas outras instituições de privação de liberdade, inclusive, os venezuelanos que ninguém foi lá para saber como que eles estão passando, o Mecanismo Nacional deveria ir lá, mas... não se tornou improdutivo, mas eu acho que está lento, mas vários estados já seguiram esse caminho, e assim, e não acham ele desagradável, não é uma coisa que está rompendo nada, eu acho que já está tendo um consenso de que é possível fazer algo nesse nível. E o Sistema é isso, é um grande aglomerado de parceiros que podem vir fazer parte.

**Ana Carolina Isfer** - E como se desenrolam as principais etapas de implementação do Mecanismo? Assim, por exemplo, a organização interna, operacionalidade.

**GPI** - Bom, quando a lei foi aprovada e sancionada, rolou um problemão, e vamos combinar que a lei ela tem pontos muito mal escritos. Na hora em que está aprovando a gente mesmo de governo fez a escolha de não mexer muito, mesmo porque ela tinha sido construído em outro processo e tal, mas a própria Casa Civil fez algumas mudanças na época para serem alteradas, porque a Presidenta achava que deveria ser alterada. Mas assim, a lei em si, tinha muitos buracos, e aí tinha que se discutir como é que isso se, ia se instituir de fato. Uma recomendação do próprio gabinete da Ministra foi: “então, a lei está sancionada, mas a gente só vai se mover quando a gente tiver ideia real de como as coisas vão ser operacionalizada”. Que é exatamente isso, né? O que é obrigatório, o que não é, como é que a gente vai, do ponto de vista da gestão pública fazer funcionar, esse sistema ele aberto mas... então tá. Aí vem uma entidade lá do interior não sei de onde, que a gente não tem, sei lá, ela ela não tem currículo, não tem histórico, mas ela quer fazer parte do Sistema. Que critérios a gente vai adotar para colocar ela no Sistema ou não? Será que ela deveria fazer parte do Sistema? Será que não? Será que ela tem capacidade de fazer alguma coisa pelo Sistema? Será que não? Aí começou o problema da gestão pública, da estrutura burocrática mesmo propriamente dita. E aí foi a nossa discussão, porque também, para escrever um Decreto você não pode desrespeitar a lei, fazer nada.

Bom, houve várias reuniões, com a Casa Civil, com outros Ministérios, principalmente o Ministério da Justiça que faz parte do Sistema obrigatoriamente, por meio do DEPEN e do CNPCP, porque eu, eu, se eu tivesse que alterar a lei não criaria isso, mas não fui eu. E no final das contas como é que a gente faz para organizar? Aí nós, depois de muitas reuniões, a gente elaborou o Decreto que deixava esse tema específico meio em aberto, mas ao mesmo tempo empurrando para depois, que seria por meio de um termo, que seria assinado pela Secretaria e o determinado lugar, com as respectivas atribuições e responsabilidades, e que os mecanismos estaduais e os comitês estaduais, automaticamente já seriam parte do Sistema. Porque quando chega na gestão, o pessoal pensa no dinheiro, aí é o mal maior, porque se tivesse dinheiro, talvez não se preocupassem tanto, porque de fato a Coordenação-Geral de Combate à Tortura, para implementar a criação de comitês e mecanismos estaduais, nunca teve orçamento próprio para bancar isso. Então assim, uma briga interna do ponto de vista da gestão sobre qual o interesse de fato de se promover isto, ou não, de acordo com as benéficas políticas que isso gera, é uma crítica que tem que ser feita porque o Sistema, o Programa Defensores tem orçamento pesado para distribuir para um programa que nem é uma política pública, é um programa de diminuição de danos aí. O PROVITA ao mesmo tempo também tem recursos, mas outras políticas em defesa de direitos humanos nunca receberam recursos para implementarem algum tipo de política, inclusive, porque com exceção do PROVITA os defensores não tem lei que os institui, uma vez que foi promovida a lei, a coordenação deveria, não só a coordenação, né? O Sistema deveria receber recursos para se implementar de fato, o que nunca aconteceu, seja governo de PT, governo anterior ou atual. Então isso é um complicador grave da implementação. Mas o Decreto se propôs esses assuntos meio espinhosos, meio que para depois. Então se instituiu como é que seria a formação, se recolheu informações, a gente recolheu informações do próprio regimento interno do Subcomitê de Prevenção à Tortura, analisamos o que era obrigatório ou não, para a gente tentar deixar a coisa o mais próximo possível daquilo que seria importante para garantir a autonomia e garantir a funcionalidade do Mecanismo, inclusive da sua própria organização, que foi um problema. Havia uma grande questão, sobre quem coordenaria o Mecanismo, e aí foi uma escolha na época, se tem um culpado sou eu mesma, sobre a gente ter que botar o Mecanismo sob a coordenação de alguém, de um gestor, ou como esses onze vão se organizar, e na época, eu meio que pensei, cara, olha, se ele tiver sob a égide de um gestor tem uma vantagem, que esse gestor vai ter que se responsabilizar por toda papelada, toda burocracia chata, essa pessoa vai ter que se

responsabilizar. Mas ao mesmo tempo, é um sinal muito ruim que se dá para a sociedade civil, de que o Mecanismo independente está sob a tutela de alguém que não é independente, então não faz muito para mim, sentido, fazer esse tipo de movimento, então talvez o melhor seja que eles escolham o seu coordenador. Aí na época teve os críticos, os gestores críticos, “mas pode ser qualquer pessoa”. Sim. Pode. Ou quer criar ou não quer criar entendeu? Pode ser uma pessoa chata, pode ser uma pessoa super legal, pode ser uma pessoa intragável, mas faz parte do jogo. Se a gente se propõe a criar um grupo de peritos independentes que seja autônomo, eles têm o direito de escolher quem os representa. Aí os advogados da União: “ah, mas eles recebem DAS 4 e eles tem responsabilidades administrativas”. Eu falei: “eles têm responsabilidades administrativas, a lei não proibiu que eles sejam caçados. Se eles cometerem algum erro, alguma infração grave administrativa, eles podem ser sim exonerados. Agora o que não pode é porque ele é chato que eu vou tirar”. Isso é um acordo de cavalheiros, assim, legalmente isso aí tudo é muito precário, a gente sabe. Mas é isso. A sociedade civil se fazendo valer dentro dessa estrutura de direitos humanos, se ela não se faz valer também, aí vai ferrar tudo, aí apaga a luz a e vai embora porque não tem solução. E na época a gente fez essa proposta, que hoje, assim, eu tenho amigos que são do Mecanismo. Alguns acham interessante, mas alguns acham que não funciona, porque como hierarquicamente eles não têm a mesma, como hierarquicamente eles têm o mesmo cargo, muitos se acham que não respondem a ninguém também, então assim, é um problema interno que sinceramente, não tem solução diante do quadro colocado, é questão de responsabilidade de atuação propriamente dita. Então é isso. Construir o Decreto foi um grande exercício mental e argumentativo, porque a Casa Civil teve que ser convencida, o Ministério da Justiça teve que ser convencido, a própria SDH teve que ser convencida, então foi um exercício aí que gastou uns meses aí nessa labuta. Eu acho que eu respondi aí a sua...

**Ana Carolina Isfer** - E quais as principais particularidades do Mecanismo? O que é que o destaca enquanto órgão de prevenção e combate à tortura?

**GPI** - Eu colocaria alguns pontos importantes. Um, que ele, apesar de eu ter as minhas críticas do processo de escolha dos membros do Mecanismo, mas na verdade a minha crítica não é nem ao processo de escolha, é como o Comitê utiliza esse processo de escolha, eu acho que ele podia aprimorar isso melhor, mas vamos lá. Ele tem essa característica de autonomia. Ninguém na Esplanada dos Ministérios tem uma lei dizendo que só pode ser expulso, perder o cargo, se cometer uma infração administrativa com o

DAS 4. Não existe isso. Então isso já dá uma diferença enorme para a autonomia daquela pessoa em relação àquele mandato que ela está exercendo. Então ela tem mandato, ela não está ali em um cargo de livre nomeação e livre exoneração ao deus-dará do chefe, ou de algum interesse político externo para tirar. Já é um outro patamar. Dois, como a gente colocou questões no Regimento Interno do próprio subcomitê de Prevenção à Tortura, que cabia, uma vez que a lei não vedava, não falava alguma coisa, você tem uma característica de multidisciplinariedade, você pode ter um grupo de peritos multidisciplinares com a transversalidade, e com a paridade de gênero e racial, isso para um país continental como o... e geográfico. Isso para um país continental que é o Brasil, e que você tem uma cultura de direitos humanos altamente desenvolvida no centro Sul/Sudeste do país, então Norte e Nordeste não é visto nessa perspectiva, a gente conseguiu nessa estrutura criar minimamente um dispositivo que essa galera tem que ser ouvida sim, seus temas raciais, de gênero, de questões geográficas, de estrutura tem que ser levada em conta, e que de uma forma ou de outra você está criando um micro processo de educação continuada ali também, dos próprios membros, eles também se enriqueceram como essas informações, porque duvido que alguém que more em São Paulo necessariamente saiba como é que se funciona o sistema judicial do Amazonas. Não conhece, não sabe dos entremeios. Então assim, isso garante, garante não, potencializa, quem garante não garante nada. Potencializa uma visão mais global que todos os temas que envolvem a questão da tortura na privação de liberdade do ponto de vista nacional, por isso eu acho que é um componente que eu acho interessante. Claro que ele não é estático, ele por si só é interessante, mas ele vai ter maior ou menor impacto de acordo com a participação dos dignatários que estão lá. Tem outro componente. Uma vez que, apesar de a gente não ter trabalhado e isso é fato, a Coordenação ela foi alijado do processo de estruturação administrativa do Decreto que reformulou a estrutura da SDH, talvez se a gente tivesse feito parte disso a gente teria feito um outro desenho, mas aí agora é especulação. Mas de alguma forma ou de outra, administrativamente eles tem uma Coordenação-Geral, se eles vão brigar por orçamento, se eles vão brigar por dinheiro, por orçamento formal de passagem, diária, o que é obrigatório que vão pagar para eles minimamente, eles podem brigar, da mesma forma que a Coordenação-Geral de Combate à Tortura briga para ter consultor, para ter participante, para ter servidor terceirizado, assim, depende deles unicamente conquistar ou convencer a administração sobre a suas próprias necessidades sem ter um alguém para fazer isso por eles. Tanto que a Valdirene conseguiu consultoria lá para fazer a esquematização. Então assim, isso já é

um grande ganho também, porque aparecem na estrutura administrativa como uma Coordenação-Geral, e isso tem um peso dentro da gestão pública. Eles tem também por isso, as capacidades de fazerem articulações com qualquer outro órgão de governo ao mesmo tempo, e, aí sim, de um forma responsável e mais de organização, os três órgãos que existem na SDH em relação à tortura que é o Comitê Nacional, o Mecanismo e a Coordenação, eles têm que conversar entre eles, quiçá, daqui a algum tempo, criar uma direção que é uma outra possibilidade, que deveria ser o caminho natural da coisa em si. Então assim, potencialidades existem várias, agora depende dos parceiros que estão ali presentes, que na verdade é o mesmo processo que a gente vive o tempo inteiro, né? Então é se fazer valer disso. Originalmente a ideia era criar uma diretoria, mas dentro da estrutura ficaria uma coisa muito diferente. Se eu não me engano, a ideia era criar uma diretoria com o Comitê e o Mecanismo só, sem a Coordenação, mas quando a gente viu que a lei estava sendo... na aprovação da lei a gente viu, cara, o Comitê é um órgão colegiado, o Mecanismo de alguma forma ou de outra são pessoas soltas, e quem vai tocar a coisa em si? Quem vai tocar isso? Porque o SPT não tem vínculo nenhum com o relator para a tortura, e vice e versa assim, cada um segue o seu caminho, e se a intenção é criar o Sistema, criar uma política pública quem é que vai ser o doido que vai tocar? Tem que ser alguém. Então aí por isso a gente deixou essa estrutura tripla na jogada, e que no fundo, no fundo, ninguém tem ascensão sobre ninguém, né? É uma coisa bem inovadora no sentido de que não tem quem manda, tem quem manda e quem obedece, é uma coisa que tem que ser dialogada, e feita de uma forma, se quiser, de uma forma parceira.

**Ana Carolina Isfer** - Isso é bem interessante o que está falando. Ninguém tinha ainda, das pessoas que eu entrevistei, abordado essa questão, que não existe uma entidade que esteja na chefia do Sistema.

**GP1** - Não tem. É aberto. É isso. É aberto. É um acordo de responsabilidade e compromisso, aí é isso, depende dos parceiros. O que eu pessoalmente, acho extremamente enriquecedor, e que garante a autonomia inclusive, porque, enfim. E inclusive as diferenças de pensamento garantem a evolução também, quanto maior a entropia melhor a mudança. É isso, porque você está começando do zero uma política pública, e pior, uma política pública, como você fez na pergunta anterior, sem que tenha o apoio da sociedade civil concretizado de fato, porque no fundo, no fundo, as pessoas que falam sobre esse tema falam para elas mesmas. A capacidade de ampliação do tema, inclusive com os movimentos sociais, é formiguinha, não é uma coisa que você, tipo,

vamos lá, você fala sobre criança que apanha em casa, todo mundo tem uma ideia de que criança que apanha em casa é um absurdo, não tem que bater em criança, é inocente, todo mundo tem essa ideia. Aí quando você fala: “olha, não pode bater no preso”, ah, espera aí, é outro caminho, é outra lógica. Então a gente não tem de fato ainda uma sociedade civil consciente de que aquele problema está do lado dela, que deveria incomodá-la. As pessoas só se incomodam com isso quando acontece com alguém muito próximo. Como o país tem uma violência absurda do Estado, há mais gente sentindo isso próximo, o que é péssimo. Mas é complicado. Então assim, eu acho que tem esse avanço. E apesar de as pessoas acharem que não, eu acho que essa questão tripartite aí, eu acho ela interessante do ponto de vista de avançar uma política de direitos humanos, se a gente tivesse falando de alguma outra coisa, de algum outro assunto, talvez não, mas para direitos humanos eu acho que são muitas cabeças pensando que pode, um consenso dessas cabeças pensantes, com seus diferentes expertises, ele pode avançar, tem como... se cada um fizer uma parte tem como avançar. Eu falava muito isso para o pessoal do Comitê, “o governo tem que dar isso para o Comitê não sei o que”, eu falei, tá em algum momento vocês perguntaram o que a sua entidade pode fazer? Porque assim, um dia lá, se eu não me engano o MPF é convidado permanente. “O que o MPF pode fazer?”. Se o MPF fizer relatório, disponibilizar relatórios mensais sobre as condições das prisões, ele já deveria fazer isso, mas se ele fizer já é um trabalho legal. Na época era, eu acho que não está mais, mas era a Associação dos Magistrados fazia parte. Se a Associação dos Magistrados fizer, bancar um curso para os magistrados sobre o tema, cara, já ganhou o ano, já fez muito. Não é só o governo pode fazer. Como é que a gente pode saber dentro das nossas potencialidades aquilo que a gente pode fazer avançar, até mesmo para o governo pagar depois, começar a pagar. Então assim, mas as pessoas são sacanas. É difícil. A vaidade humana é uma coisa.

**Ana Carolina Isfer** - E relativamente aos fatores que induziram a adoção da política, assim, pensando por exemplo um pouco, porque é uma política que está dentro de um Ministério, então, por exemplo, como é que o fato de estar dentro do Ministério induziu a adoção da política? Por exemplo também, a atuação em rede.

**GPI** - Como o Brasil tem experiências diferentes. Eu vou citar o SUS e o SUAS, talvez mais o SUAS. Mas o SUAS surgiu da base para o governo, o SUAS é uma política pública, foi construída na base, nos municípios, nas localidades, foram os profissionais que induziram a criação do SUS como a gente conhece hoje. O SUAS já a partir da

experiência do SUS, ele já teve o Ministério Desenvolvimento Social, propondo a replicação desse modelo do SUS na estrutura. Tem um projeto de lei no Congresso que fala da criação do Sistema Único de Segurança Pública. Mesma lógica. Eu acho que, do ponto de vista administrativo, quando você vai falar com um gestor, seja ele estadual, municipal, enfim, ou não gestor, mas que tenha algum tipo de participação social no seu território, ele já entende mais ou menos, e associa que sistemas vão ter essa lógica de sair lá de cima, mas que os de baixo vão participar e, eu acho que historicamente, a gente já tem, o brasileiro já tem uma ideia, o gestor, até hoje tem gente que fala merda a respeito do SUAS. Mas o gestor brasileiro, eles já têm na cabeça dele que uma política induzida por um Ministério, tem grandes chances de ser boa para ele lá no final. Eu tenho, isso é uma impressão, não é um dado para te dar, mas eu creio que eles entendem que é uma coisa que vai ter continuidade, que se eles derem uma contrapartida, e isso vai evoluir, eu acho que eles têm essa ideia. Então nesse ponto, qualquer política induzida por um órgão ministerial, Ministério só tem no Governo Federal, vindo do Governo Federal eles associam a isso. Não sem necessariamente se eles compreendem todo o seu compromisso diante disso, veja bem. Não sei se eles compreendem necessariamente a contrapartida e o que eles têm que fazer, mas em geral, eles já têm essa ideia, então o que parte do Ministério em geral já tem uma probabilidade melhor de se ouvir. Se saísse do Congresso talvez tivesse, porque tem outros fatores que influenciam essa ideia. A capacidade de ser em rede. Exatamente porque o brasileiro acha que o Ministério tem os tops de linha, que não é necessariamente, a gente erra para caramba, mas tem uma coisa que é, deixa eu achar a palavra correta, não é autoridade, tem mais a ver com, é um respeito que não tem a ver com autoridade, é uma coisa diferente, “oba, lá vem a figura que mais sabe desse assunto”.

**Ana Carolina Isfer** - Tem uma reverência, não é?

**GPI** - É. Então quando vai lá, quando a gente vai falar, tem o peso, inclusive o peso político local, quando a gente faz um... na época fazia. Quando a gente fazia um evento que era do Ministério, sei lá, da Secretaria de direitos humanos da Presidência da República na época, cara... podia falar as maiores asneiras do mundo, mas sabe? Cara, vai dar um Norte. Isso é uma coisa impressionante. Com relação a rede, aí eu acho que é isso.

**Ana Carolina Isfer** - Como é que a atuação em rede foi favorável à criação do MNPCT?

**GP1** - Eu acho que tem problemas de capilaridade. A gente está muito afastado da realidade local, e aí para você fazer essa articulação em rede, você precisa de parceiros locais muito confiáveis, muito comprometidos. Não vou falar confiável porque parece que vai te enganar, não é, é comprometido, porque veja bem. Eu trabalhei nove anos na SDH, eu sou policial civil daqui.

**Ana Carolina Isfer** - Você é [...], não é?

**GP1** - É. Eu voltei para [...] e um dos motivos que eu voltei é porque eu estava sentindo necessidade um pouco de entender a gestão local, porque eu era daqui, eu moro aqui, mas quando a gente fica naquele trequinho ali da torre, do Centro de Convenções para baixo, a gente tem uma visão muito diferente, a gente não tem visão do que está acontecendo ao nosso redor, de fato, nem aqui. Você não tem o engajamento, uma militância, qualquer coisa, e é exatamente isso. Quando eu cheguei aqui, na Secretaria de Segurança, nossa, foi um choque de realidade. Choque de realidade mesmo. Do ponto de vista operacional, coisas que para mim eram totalmente desconsideradas, coisa besta, tipo o telefone na minha mesa e o computador na minha mesa, isso para mim era condição para fazer qualquer coisa, mas quando eu voltei eu vi que não, eu não tinha telefone. Não que isso é o fim do mundo, não é isso, mas é outra realidade, é outra capacidade administrativa, é outra capacidade de diálogo, os espaços de diálogo são mais complexos, aqui eu tenho que fazer outros movimentos para atingir determinados objetivos. E assim, fazendo a reprodução disso para outros lugares, eu acho que é mesma coisa, é uma outra realidade, e quando a gente está no Governo Federal, por mais que a gente vá lá, converse, não sei o que, no dia a dia a gente não tem uma visão clara de como se estabelecem essas relações locais, que para o trabalho de rede, a gente pode ser promotor da criação da rede, mas a gente precisa muito de parceiros comprometidos e com uma vivência clara sobre esses empecilhos, ou de avanços, ou de coisas boas também. E é possível? Claro que é possível, mas depende exatamente desse fomento para os espaços locais para que a gente consiga sustentar e formar realmente uma rede mais concreta, uma rede funcional, e aí é o grande vacilo de qualquer política pública também, no caos da tortura é óbvio que vai ser. Infelizmente, durante muitos anos, as políticas públicas eram feitas por meio de indução, de indução por quê? Indução monetária. Você faz isso e você, ou deixa de gastar aquilo, ou você ganha uma indução para isso, e aí para esse trabalho funcionar melhor também precisa de orçamento financeiro considerável. Então considerável que eu digo, política de direitos humanos cem, cento e cinquenta mil reais resolve, mas na realidade... a gente

pegava o orçamento do Ministério da Justiça, a gente gasta, quando eu fazia parte do Comitê Gestor do Fundo de Segurança Pública, e aí eu tinha que ir lá ver projetos que estavam sendo aprovados, para aprovar ou não projetos de coisa. Aí eu chegava lá e os caras falavam para mim: “ah, vai custar quatro milhões se instalar não sei quantas câmeras”. Cara, com quatro milhões a Coordenação-Geral de Combate à Tortura fazia um trabalho de indução de política de prevenção e combate à tortura gigantesco em 27 estados da federação, e um projeto do Ministério da Justiça de quatro milhões, eu estava lá votando, eu tinha vontade de mandar eles para aquele lugar, óbvio, mas não ia fazer. Mas a verdade é que, quando você coloca isso no papel, você olha e você fala: Caramba. Tem muito caminho pela frente ainda. Porque se me dessem quatro milhões... cara... nossa. A gente teria condições de criar vários comitês estaduais, estruturar várias formações de rede, assim... pirulito na mão de uma criança feliz fazendo travessura legal.

**Ana Carolina Isfer** - Mas a gente sabe quais são as prioridades. E relativamente a barreiras, considerando fatores internos a Secretaria de Direitos Humanos como orçamento, estrutura e fatores externos também à Secretaria, e a implementação da política.

**GPI** - Então, fatores internos. Definição de orçamento e distinção da finalidade dos orçamentos. Primeiro tem que ter essa clareza, o trabalho do Mecanismo é uma coisa, o trabalho do Comitê é outra coisa, há trabalhos que poderiam e deveriam ser feitos, mas qual o papel da coordenação propriamente dito? Eu tenho a impressão que qualquer gestor, mesmo nesse qual a circunstância de governo se tiver que fomentar a política, a política que vai fazer uma política, que vai fomentar a coordenação-Geral de Combate à Tortura porque está muito claro o desenho dos papéis de cada um. Mas, não há orçamento, é um tema espinhoso politicamente não agradável, cada vez menos. Ontem eu estava ouvindo a voz do Brasil, e sai o Decreto que garante 3% da vaga de empresas contratadas pelo serviço público, tem que abrir no mínimo 3% de vagas para pessoas presas, seja no provisório, seja no não sei o que. Eu tenho convicção, é porque a rede Globo ainda não ouviu isso, tenho convicção que ainda vão criticar isso, saiu a pesquisa que 27,5 milhões de brasileiros estão fora do mercado trabalho. Aí vão criticar porque que vão dar emprego para preso e não estão dando para... então assim, é um assunto espinhoso, até a boa vontade que eu tenho as minhas críticas que vai ganhar sobre emprego, sobre salário, sobre não sei o que, mas até uma iniciativa em princípio poderia ser positiva, vão transformar em uma coisa negativa. Então já tem esse empecilho, um empecilho externo

e social, internamente os gestores vão pensar nisso claramente, apesar de não terem pensado nesse decreto que eu achei interessante. Tem disputa interna, exatamente e aí complementando, nessas pautas que são bonitinhas e simpáticas, aquelas que não são tão bonitinhas e simpáticas a princípio, inicialmente, mas que podem ser muito simpáticas se você parar para pensar nisso a médio e longo prazo, mas é mais bonitinho você investir no CONANDA, do que você investir no Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura.

**Ana Carolina Isfer** - Com certeza dá mais votos.

**GPI** - Sim. Claro. Inclusive os 'igrejeiros' ficam felizes da vida, porque eles também são altamente preconceituosos. Cheio das verdades. Aí você tem isso. Eu não sei como que está lá internamente, os órgãos de tortura, se estão amigáveis ou não, mas um vai querer, se o assunto vir à baila alguém vai querer comer o taco primeiro. Mas basicamente, internamente eu vejo isso, uma redução de orçamentos, essas coisas todas. Como nunca teve orçamento, o orçamento não é uma questão que efetivamente é outro problema. Externamente é isso, é uma pauta desconhecida, é uma pauta não simpática ao olho da população, se ele tiver que disputar, ele vai disputar para ele, não vai disputar para o outro. Os próprios estados, os gestores estaduais, eu não sei agora, mas eles sempre tiveram muita resistência sobre a fiscalização, eles tem resistência sobre a fiscalização das suas próprias políticas, e de uma forma ou de outra, o Mecanismo, a estrutura toda ela gera um órgão útil para quem faz *advocacy*, a geração de informações e transparência, com participação social, ela é um prato cheio para a *advocacy* e para embates locais. Então assim, naturalmente políticos locais não necessariamente vão olhar isso com olhos de simpatia. Mas ao mesmo tempo, a gente não está falando só de Executivo local, a gente está falando de políticos locais, pode haver uma contrapartida aí de outras forças políticas locais que queiram isso também. Então isso é muito volátil na versão, muito... não é tão, não é uma regra, mas que podem tanto favorecer quanto não, e acho que é basicamente isso. Eu ia falar uma coisa sobre... porque aí reproduz, localmente vai ter essas disputas de gestão, de orçamento, essas coisas também, mas aí é internamente. E o que mais me incomoda de verdade, dos obstáculos, é a sociedade civil não enxergar isso como um tema, na verdade, esse para mim é o grande desafio, é o clique, que a política de cima para baixo, ela não nasceu de baixo para cima. A ideia do Sistema ela foi feita por autoridades intelectuais, estavam ali, é um pequeno grupo que fez isso, que eu acho que ele não está errado. A proposta não está errada, mas ela não comoveu o agente da base

para fazer, e é por isso que o desafio é fazer isso. Apesar de, quando eu vejo que alguns estados, a coisa, mesmo que devagar, ela está tomando vulto, isso me dá uma certa esperança, de alguma forma as informações estão circulando.

**Ana Carolina Isfer** - E quando diz “de cima para baixo”, “cima” é dentro do governo?

**GP1** - Não. É tipo assim, eu tenho uma crítica social em âmbito Federal. E isso é uma crítica que eu acho que tem que ser vista realmente com cuidado. O CONANDA por exemplo, o CONANDA tem uma baixíssima capacidade de renovação da sua composição. Na época em que eu estava na SDH tinha gente que estava lá há 20 anos, talvez hoje tenha 30. As entidades que estão representando, que estão fazendo parte dessas composições de colegiado, eu tenho minhas dúvidas se elas realmente têm rede, se elas realmente, aquela representação é uma representação estruturada, que está falando por muita gente. Então no final das contas... e outra quando ela escolhe alguém para fazer parte desses espaços, por exemplo, está lá no Comitê, a Associação dos Magistrados no Brasil, por exemplo, quando ela colocou a representação do... o nome dele? Eu acho que era Edinaldo, o fez utilizando critérios próprios, mas ele mesmo não tinha grande voz dentro da entidade, ele estava brigando para ter voz, entendeu? Inclusive ele fez uma coisa, ele está sendo punido no Estado de Sergipe por uma coisa que ele fez em relação à tortura lá, o que eu acho bem interessante, pelo menos ele foi cativado, mesmo de fato, tinha essa participação. Mas ele não estava falando em nome, assim, ele estava representando a AMB, mas ele tinha um casal de batalha nas costas dele, que era convencer a AMB daquilo que ele estava falando também. Então assim, nesses espaços, acaba que essa questão coletiva individual, elas entram meio em conflito. Eu não sei até que ponto esses indivíduos fazem parte desse espaço, eles tem essa capilaridade toda social, essa representação toda, e aí acaba virando isso, uma autoridade, vira um especialista que está falando lá, entendeu? E ao mesmo tempo, não necessariamente ele tem vivência de todas as realidades daquelas pessoas que ele está representando também. Então assim, eu não tenho modelo para isso, mas o que eu quero dizer é que dentro dessas estruturas tem as suas dificuldades. Uma das pessoas que influenciou muito o Comitê, por exemplo, que foi o Luciano Mariz Maia, que agora é o Vice Procurador-Geral, falava um monte, mas agora como vice Procurador-Geral tem feito umas coisas que eu acho absurdas. Então assim, muita calma nesta hora, devagar com a dor, porque o santo é de barro, a gente tem que ter meio isso. Não que o que ele falasse não tivesse certo, mas ao mesmo tempo é isso, até que ponto aquilo que ele estava falando representava de fato o

papel do Ministério Público dentro de uma estrutura, a gente sabe hoje que não. Aliás, quando o Ministério Público, o Conselho Nacional do Ministério Público diminuiu absurdamente, eu não sei até hoje como que aquilo estava vigendo, fez lá uma resolução dizendo que eles não tinham que visitar todo mês um presídio, legal, porque estava na lei, mostrou que não. O parceiro não era parceiro porcaria nenhuma. Então eu acho que tem que ser revisto isso também, assim, eu não tenho fórmula, mas tem que se ter clareza sobre essas limitações, eu acho que é isso. Você tem que ter clareza sobre essa limitação nesse espaço de participação, eu acho que é o que muda. E talvez ampliar, não sei, plataforma, redes, eu não sei.

**Ana Carolina Isfer** - E depois de quatro anos, quase quatro anos de implementação do Mecanismo, quais os principais avanços trazidos para a prevenção e combate à tortura?

**GP1** - Olha, eu acho que o Mecanismo passou uns três anos sem produzir nada de muita qualidade, de fato. Pelo menos as coisas que eu li, eu cheguei a ler relatório que não falava palavra ‘tortura’, então assim, eu acho que durante um período aí ele não produziu absolutamente nada. Eu tenho visto que os relatórios temáticos que eles têm produzido, tem tido mais consistência de conteúdo mesmo. Talvez porque quem está bancando, que está escrevendo tenha afinidade maior com aquele tema. Então os relatórios temáticos eu acho que estão se aprimorando, mas ainda sinto falta do conceito da tortura mais concreto em todos esses relatórios, afinal de contas eles são um mecanismo preventivo de tortura, então assim, está na hora de fazer...

**Ana Carolina Isfer** - O último relatório é bastante aprofundado.

**GP1** - O último agora, que eles lançaram essa semana?

**Ana Carolina Isfer** - Acabou de sair.

**GP1** - Eu ainda não li não, eu já recebi, mas não li não. Então assim, eu acho que durante algum tempo, eles meio que não sabiam também ao que vieram e estavam meio, ao mesmo tempo é isso, quando eu sair da SDH eles tinham acabado de chegar, estavam lá fazendo umas disputas que eu olhava e falava “ai que preguiça, gente, sinceramente”. É verdade. Eu ainda tinha paciência de falar: “gente, então é assim, e tal. vocês precisam aprender um pouco da administração pública, para saber como é que funciona porque, cara de verdade”. A gente até promoveu, tentou incentivar que eles fizessem um curso meio que fosse relâmpago sobre como funciona a SDH, como é que funcionava, como é

que funcionava a passagem, como é que funcionava orçamento para ver se eles pegavam no tranco, mas foi insuficiente porque várias discussões, eu via uma ladainha que eu falava: “gente, não!”. Ao mesmo tempo, os diretores, os gestores acima meio que lavaram as mãos também, sabe? Tipo, cara eu não vou gastar a minha energia. Não porque não achassem importante, mas era porque o diálogo era complexo, difícil. E eu acho que eles gastaram muito tempo nisso, nesse reme-reme, não sabiam muito bem fazer planejamento de atividades, eram pessoas muito diferentes, não conseguiam se inter relacionar, tinham lá as suas resistências, então assim, assim já é a minha opinião pessoal, eu acho que teve muito reme-reme, sei lá, confusão, mas é puramente imaginativo, eu sei mas é uma ação extra oficial. Então assim, gastou muito tempo e eles não produziram praticamente nada, nem minimamente um sistema de como iriam funcionar, padronizar minimamente alguma coisa não conseguiram, mas é isso. Quando eles começaram a fazer o relatório temático, eu acho que eles pegaram o fio da meada em termos o papel deles informativo. Que basicamente o Mecanismo, ou ele faz a denúncia na hora que ele tem poder na hora de poder mandar fazer até, inclusive a perícia, se quiser, está na lei. Eu acho lindo, mas assim, não sei como é que vai se operacionalizar, não com esses juízes bosta que a gente tem, mas eles têm um poder assim, interessantíssimo, para fazer denúncia, como para produzir informação, requisitar informação, produzir informação mesmo. Então eu acho que eles estão começando agora a descobrir essa potencialidade, essas possibilidades, e eu até vou ler esse último relatório para ver se eu me animo um pouco, porque durante um tempo eu fiquei muito cética com relação à capacidade disso, mas eu sei que demanda tempo. Acho que teve a renovação agora, recente, duas renovações. Isso também eu acho que deu uma mexida, na primeira configuração, mesmo que eles continuem com os mesmos problemas internos de relacionamento, mas isso, talvez seja por isso que os relatórios temáticos começaram a surgir e tal. Então já deu uma sacudida. Eu acho que a tendência é melhorar, de verdade, assim, a medida em que você vai incorporando novas, essas metodologias, novas formas, vai superando certas dificuldades, eu acho que a tendência é melhorar, espero que melhore, porque é um instrumento muito importante. Talvez não necessariamente, porque a função do Mecanismo não é gerar informação para governo, é gerar informação para a sociedade. Então se eles começarem a produzir informação relevante, e realmente para a sociedade, não reproduzir aquilo que já era produzido, ter um novo olhar, eu acho que já está valendo, sabe? Quando eu dava aula eu sempre falava, o juiz está indo lá para ver o que? O defensor está indo lá para ver o que? Em geral o defensor está indo lá para ver se o processo do

cliente, o MP vai lá para ver também processos tal, até ver estrutura, o juiz vai lá para ver exatamente isso, ver processo, estrutura. Agora, ninguém está conversando com o preso, ninguém de fato está se preocupando com o preso, sabe? Ninguém de fato quer ver se aquela pessoa está tendo atendimento saúde adequado, quem faz isso é o órgão de direitos humanos, se ele não fizer mais ninguém faz. Tem que conversar com o preso, sabe? E outra, o preso não conversa com o Ministério Público, não vai conversar com o defensor, ele até conversa, mas não confia necessariamente. Com o advogado dele ele pode até falar muita coisa, mas com o defensor público ele tem os seus receios; com o juiz ele não vai falar jamais, porque o juiz nem se indigna de olhar para ele. Então quem vai falar com essa pessoa? Tem que ser um órgão de direitos humanos. Se ele não fizer isso, aí lascou tudo, entendeu? Porque alguém tem que fazer. E era isso que eu falava. Eu falava: “cara, só quem vai ter o olhar do preso é um órgão de direitos humanos”. E é esse o papel do Mecanismo no final das contas, ser este órgão de direitos humanos. O resto está aí. Não precisa nem fazer muito esforço.

**Ana Carolina Isfer** - Eu tenho uma última pergunta. Qual o potencial do modelo a criação de um órgão específico para ser replicado, e nomeadamente nos estados federados? Eu acho que já falou também.

**GPI** - Eu acho que sim, eu acho que a tendência se as coisas se ajustarem bem, é de você criar unidades realmente de prevenção e combate à tortura, em que você tenha a participação tripartite. Eu tenho as minhas dúvidas sobre o Comitê ter à sua disposição realmente, eu acho que ele não tem capacidade de gestão das coisas que ele pode fazer. Ele tem que realmente dialogar e ter alguém que faça. Eu acho que planejamento na verdade, eu acho que tinha que ser um planejamento mais honesto, amplo, verdadeiro, que era o que eu falava também para pessoal do Comitê. “Ah, tá, tudo bem, o Comitê pode fazer pesquisas, não sei o quê, não sei o que”, está lá na lei. Quem vai vir fazer a pesquisa? Vai ser a entidade tal? como isso se processa do ponto de vista administrativo? Não tem como o Comitê fazer isso, administrativamente, porque você tem que ter alguém que seja o avaliador daquilo, que faça aquilo, e outro, o papel do Comitê, da pessoa que vem ao Comitê, ela não vive daquilo, ela vive de outra função. Em algum momento ele tem que delegar aquelas atribuições para quem fazer a gestão administrativa mesmo das coisas, e de uma forma franca, sem desconfiança. Então eu espero e acho que essa estrutura, de alguma forma, ela vai ter que rolar nos estados. Não é impedimento das pessoas do Comitê acompanharem e fazerem isso. Mas

administrativamente é inviável você ter responsabilidades financeiras administrativas, se você não tem um servidor que assine por elas. Então existe uma limitação administrativa de responsabilidade junto ao TCU, ou ao Tribunal de Contas do Estado para que certas coisas venham funcionar. Apesar de, por exemplo, fulano lá, que seja, sei lá, nem sei quem faz parte do Comitê, mas alguém que seja lá de uma entidade 'x' ser responsável pela aquela pesquisa. Beleza, mas do ponto de vista administrativo alguém vai ter que assinar mesmo que ele seja o responsável técnico *ad hoc* para fazer a avaliação. Não sei, não existem ainda dispositivos para que isso se proceda. Diante desse quadro eu acho que é um modelo que tem que ser replicado mesmo.

**Ana Carolina Isfer** - Muito obrigada pelo seu tempo.

**GP1** - De nada.

## **Entrevista GP2**

**GP2** - Valendo.

**Ana Carolina Isfer** - Muito obrigada pela sua disponibilidade. O tema da minha dissertação é Inovação em Políticas Públicas, com foco em políticas de direitos humanos, e com estudo de caso do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. Eu vou manter a entrevista confidencial, e é uma entrevista semiestruturada. Eu fiz um conjunto de perguntas, mas se eu considerar oportuno eu posso fazer outras perguntas. Eu queria pedir-lhe que se qualificasse, que me dissesse o seu nome, cargo no período de instituição e implementação do Mecanismo, principais responsabilidades, e cargo atual.

**GP2** - Meu nome é GP2 (nome completo), atualmente sou [...]a coordenação ela faz parte da Diretoria de Proteção e Defesa dos Direitos Humanos que engloba outros três temas, trabalho escravo, e programa de proteção à vítimas e testemunhas ameaçadas e defensores dos direitos humanos, dentro da Secretaria Nacional de Direitos Humanos, que por sua vez está dentro do Ministério dos Direitos Humanos. A [...]é responsável por articular ações de prevenção e combate à tortura, entre as principais eu destaco então a implementação do Comitê e do Mecanismo, bom funcionamento do Comitê e do Mecanismo Nacional, e implementação e acompanhamento nas unidades federativas. Então esse eu acho que é uma das principais responsabilidades da Coordenação, orientar os estados em relação a isso, participar das discussões do Comitê Nacional, e começar a costurar então uma política nacional de prevenção e combate à tortura a partir dos

subsídios, das recomendações do Mecanismo, e também de um diálogo com a sociedade civil por meio do Comitê.

**Ana Carolina Isfer** - Qual a conjuntura da prática da tortura no Brasil, que levou a criação do Mecanismo? Pretende-se ter uma descrição da situação de fato, sobre o acometimento do crime de tortura.

**GP2** - Bom, o crime da tortura, eu faço uma pequena observação sobre a sua própria história. Bom, a gente tem um passado com o trabalho escravo, isso interfere, isso tem reflexos hoje na medida em que, por exemplo, corpos negros, homens e mulheres negros, são vítimas da tortura, então você tem uma mentalidade que permite dispor do corpo do outro com violência. Eu acho que isso interfere muito na violência no Brasil, e principalmente no tema da tortura. A gente teve duas ditaduras, uma civil-militar no século 20, então você tem o uso da tortura que enfim, tinha uma referência como técnica de interrogatório, como obtenção de confissão, mas essa ideia ainda que na ditadura civil-militar a partir de 64 ela não entra dentro do ordenamento jurídico como uma lei específica, mas ela entra para dentro do Estado, ela cria raízes dentro do Estado na medida em que o tema, que a utilização da tortura era uma, enfim, era uma das maneiras de lidar com os subversivos da ditadura. Então essa formação histórica ela vai configurar a tortura no Brasil hoje. Então a tortura ela segue com um método de investigação, de obter informação para elucidar um crime, de obter confissão, e como uma forma de castigo, bem seguindo a Convenção de 84 da ONU, e também ali na nossa definição da lei 9.455 de 97. Têm alguns relatórios importantes, relatórios internacionais que vão falar sobre tortura no Brasil, tem o do Nigel Rodley em 2001, que ele fala que a tortura no Brasil é sistemática, Juan Méndez em 2015, 2016 vai falar que a situação do Brasil, que a tortura ainda é endêmica, e ele vai destacar no relatório dele a questão da população negra, como uma das principais vítimas, LGBT e mulheres. Então esse é um pouco o panorama que nós temos no Brasil, e hoje soma-se a produção do Mecanismo Nacional nessa definição e destrinchamento da prática da tortura no Brasil. As ações dentro do governo sobre esse tema, são muito influenciadas por esse relatório do Nigel Rodley, por isso que eu faço questão de citar, não só como uma leitura de como era a tortura no Brasil. Teve o relatório do Nigel Rodley, obviamente já tinha alguma mobilização da sociedade civil, também desde a época da ditadura militar, e isso vai culminar então na criação de alguns instrumentos, ali no início dos anos 2000 em relação ao tema da tortura. Então cria a Coordenação, se eu não me engano em 2004, 2005, começa um trabalho pela ratificação,

assinatura e ratificação do Protocolo Facultativo da ONU, esse protocolo é de 2002, a gente ratifica em 2007. Em 2007 a gente tinha um período muito favorável politicamente em relação ao cenário internacional, então foi um período em que o Brasil ratificou várias convenções, se engajou politicamente, por exemplo, na MINUSTAH no Haiti, por exemplo. A partir de 2007 então, a gente cria o Comitê Nacional de Controle e Prevenção e Combate à Tortura para desenhar então a maneira, para discutir e desenhar a implementação do Protocolo no Brasil. A visita do...

**Ana Carolina Isfer** - Esse Comitê foi criado com essa especificidade?

**GP2** - Não com essa especificidade, mas o principal trabalho dele foi esse. Foi desenhar, foi discutir e desenhar a maneira que a gente implementou o Protocolo Facultativo. Ficou dois anos na discussão do Comitê, depois dois anos internamente dentro do, internamente no Governo Federal, as discussões entre Casa Civil, Ministério do Planejamento e Secretaria de Direitos Humanos para a criação dos cargos, qual que seria a estrutura, veio a visita do SPT, nessa época eu já estava no Governo, e realmente foi importante a visita para que o projeto de lei saísse, o anteprojeto de lei saísse do governo e fosse para o Congresso. Então no Congresso a gente teve um benefício muito grande, que a ministra a época era a Maria do Rosário, e ela já era Deputada Federal, enfim, foi convidada pela Dilma para assumir a Secretaria em 2011. Então a Rosário já tinha o mapeamento, já tinha uma intimidade muito grande como o processo legislativo e atuação dela e priorização dela em relação a esse projeto foi muito importante. Então ele caminhou, as estratégias em relação aos parlamentares, enfim foi muito importante para esse momento. Então caminhou de 2011 a 2013 no Congresso, em 2013 ainda era a Maria do Rosário quando ele foi aprovado, mas a implementação, quando a gente teve o chamamento, e a posse dos primeiros membros do Comitê já foi com a Ideli. E eu acho que também foi muito importante ter a Ideli no governo nesse momento, porque a Ideli era muito próxima da Presidenta Dilma, então ela conseguiu fazer... bom, como eu estava mencionando, o projeto tramitou dois anos, quando ele foi sancionado a Rosário ainda era a Ministra, da sanção até o relatório, até o decreto que regula a lei foram seis meses, também uma construção dentro da Secretaria, e quando a gente teve a seleção do Comitê, quando teve então a chamada para a sociedade civil então tomar posse, a gente conseguiu um evento no Palácio do Planalto. Então todos os membros do governo e da sociedade civil tiraram uma foto com a Presidenta, participou também a Ministra Menicucci, e foi um momento muito especial assim, primeiro que ele só aconteceu porque ainda ele era muito próxima

da Presidenta, e foi um momento muito bonito na medida em que as duas, principalmente a Presidenta Dilma, em uma das poucas situações em que ela fala da vivência dela em relação à tortura, ela ficou muito emocionada, e foi um momento muito especial mesmo, assim. Mas assim, a rapidez e algumas facilidades que a gente teve nesse processo, eu também coloco a sorte que a gente teve de ter a Ideli naquele momento, porque nem todos os ministros têm tanta proximidade, e isso às vezes desacelera alguns processos. Então eu acho que teve um momento de pessoa certas nos lugares certos, para que as coisas saíssem.

**Ana Carolina Isfer** - Mas é interessante isso, da proximidade da Ministra com a presidenta que levou o alavancar da política.

**GP2** - E tem uma questão na lei que é a nomeação tanto do Comitê quanto do Mecanismo, pela Presidência da república, e isso não é só uma burocracia, mas é simbólico o reconhecimento da Presidência da República em relação a esse tema. Então foi realmente... assim, a minha avaliação, para mim foi muito fruto dessa relação da Ministra da época com a Presidenta. Eu acho que eventualmente ia sair, claro, mas assim, não pelos caminhos que a gente tomou em 2014.

**Ana Carolina Isfer** - E quais as razões que estão por detrás da opção de modelo do Mecanismo que temos hoje no Brasil? Considerando que foi um modelo pensado para ser aplicado em uma federação, e é um componente do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura.

**GP2** - Bom, tem algumas questões. Como eu tinha mencionado, o Comitê Nacional anterior, de controle e prevenção, fez alguns estudos à época, algumas discussões à época em relação a qual modelo a gente ia utilizar, porque o Protocolo ele oferece a possibilidade de você criar um órgão novo, ou de colocar para um órgão que teria uma proximidade ali com aquela competência. O Brasil fez a opção por criar um órgão novo, que é claro, que gera ali a necessidade de uma movimentação um pouco mais especial em relação a, quais seriam as regras, qual seria a forma, mas é um modelo que é muito interessante na medida em que você pode ter funcionários, pessoas que estão no serviço público e que podem contribuir dentro desse espaço, quanto você pode ter, pessoas da sociedade civil que também tem uma larga experiência no tema de prevenção e combate à tortura. Então eu acho que essa conformação que a gente, esse formato que a gente tem hoje, ele permite então que você tenha a multidisciplinaridade, que o Protocolo orienta,

permite também um respeito a diversidade étnico-racial e de gênero também, então isso é muito importante para o trabalho do Mecanismo, e eu acho que a gente... esse é o melhor formato que eu consigo ver hoje dentro, em termos de estrutura do Estado para atender as tarefas que o Mecanismo tem. Eu não sei se era essa a pergunta, mas eu acho que é um pouco...

**Ana Carolina Isfer** - Sim, como componente do Sistema.

**GP2** - Sim. Em relação ao Sistema, como eu te falei, o relatório do Nigel Rodley, ele ajudou a criar alguns fatos ali no início dos anos 2000 para, não é instigar, mas para fomentar as ações de prevenção e combate à tortura à época. Nesse período foi criado, foram criados os primeiros comitês estaduais de combate à tortura. Então tem comitê do Rio Grande do Sul, comitê do Espírito Santo, comitê do Maranhão, foram todos ali muito influenciados pela visita do Juan Mendez, desculpa, do Nigel Rodley. Então a gente, essa estrutura que surge da sociedade civil depois é apropriada pelo Estado, muito também no espírito do governo de participação social, de necessidade de participação social e de controle social das políticas, então essa estrutura ela é apropriada pelo governo, de forma que quando a gente vai discutir o Mecanismo, a gente já tem uma estrutura que vem caminhando nos estados, que são os comitês estaduais. E eu acho que a ideia do Sistema vem, um pouco de como organizar essas duas estruturas então, que giram em torno da tortura, mas como mobilizar também diversos atores que têm responsabilidades direta ou indireta com o tema da tortura, então eu acho que também foi uma opção de Sistema para privilegiar todos os atores e colegiados, enfim, organizações da sociedade civil, movimentos que atuam no tema de combate à tortura, então eu acho que foi uma opção desse pessoal que trabalhou esse processo à época para dar essa coesão a política, quer dizer, à organização.

**Ana Carolina Isfer** - E como se desenrolaram as principais etapas de implementação do Mecanismo? Por exemplo, a organização interna, a operacionalidade.

**GP2** - Então, depois da aprovação da lei em agosto de 2013, era uma lei que exigia um decreto de regulamentação. O Decreto saiu em dezembro, então a gente ficou esse período na escrita da proposta de decreto, mas também, na negociação com a Casa Civil nos termos, do que que deveria, do que que não deveria entrar. Depois que sai o Decreto, então entra, começa o processo de seleção da sociedade civil. Então a sociedade civil toma posse em julho de 2014, tem a sua primeira reunião em agosto de dois mil e... eu

acho que foi em agosto. É julho, agosto de 2014, e começa então a trabalhar no seu Regimento Interno que é o documento básico do Comitê, e começa a trabalhar também na Seleção do Mecanismo. Ela termina a primeira seleção do Mecanismo em novembro de 2014, seleciona onze pessoas, uma pessoa desistiu, uma foi impedida de tomar posse, mas decidem dar posse assim mesmo para os novos peritos. Eles tomam posse em março de 2015. Então nesse período tem um trabalho de organizar esse Decreto, depois essas seleções internas, e paralelo a isso, tem algumas coisas importantes da burocracia. A Lei que cria o Mecanismo ela não cria os cargos. Os cargos foram criados um mês depois, em uma Lei 12.857, eu acho que em setembro, e estão lá os cargos previstos em relação ao Mecanismo. Os cargos não estão associados no texto da lei ao Mecanismo, essa associação ela está na Exposição de Motivos que o Planejamento mandou para a Casa Civil, e a Casa Civil mandou para o Congresso. Essa foi uma alternativa à época, se a gente colocava tudo numa mesma lei, ou se a gente colocava separado. A estratégia à época foi essa. Então como os cargos na estrutura do Ministério e também com várias alterações na própria estrutura do Ministério de 2010 para 2013, em 2013 foi então criado um novo Decreto de regimento interno, de regimento interno não, um decreto para a organização interna do Ministério. Então teve o nosso decreto do Sistema, e eu acho que uma semana depois, no mesmo período, um decreto sobre a estrutura da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, e aí nesse decreto o Comitê ele é, o Mecanismo ele é listado na estrutura de colegiados do Ministério, então isso é uma questão importante da própria organização dos peritos, e ele é vinculado a estrutura da Secretaria Nacional, a época, da Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos. Então entra então a coordenação, antes era só a coordenação, como fica depois? Depois do decreto tem: a Secretaria, aí vem a Secretaria Nacional, na Secretaria Nacional está vinculado o Mecanismo, tem a Diretoria de Defesa, na Diretoria de Defesa então tem duas coordenações, uma coordenação para o Comitê, e a Coordenação de Combate à Tortura. Logo depois da aprovação do projeto, também a gente começou a fazer algumas estimativas de orçamento, para além dos salários, que já estava ali no planejamento maior, que é uma fonte diferente, qual é o orçamento necessário para o funcionamento desse órgão. Então a gente fez algumas estimativas de viagens, de algumas discussões de quanto tempo seria uma missão, quantas pessoas deveriam ir, a lei estabelece que é no mínimo três, mas enfim, tinham alguns treinamentos a ser feito, a Associação para Prevenção da Tortura vir em parceria com a Secretaria de Direitos Humanos, se eu não me engano, desde 2008 já fazia seminários e oficinas para ensinar, e

aí, muito entre aspas, as pessoas a fazerem inspeções em locais de privação de liberdade, não é qualquer inspeção, é uma inspeção orientado para a prevenção à tortura. Então são, eu acho que tem um caminho que segue o da lei, dos editais, o da seleção do Mecanismo e um caminho da burocracia pequena de, onde essas pessoas vão sentar, qual a estrutura mínima que a gente tem que oferecer, qual a explicação mínima a gente tem que oferecer enquanto governo, porque eles são governo, eles são do Estado, não são do governo, mas algumas coisas estão dentro do governo, então até onde a gente pode conversar também para não ferir essa autonomia e independência do Mecanismo. Foram algumas conversas já naquele período.

**Ana Carolina Isfer** - E quais as principais particularidades do Mecanismo? O que o destaca enquanto órgão de prevenção e combate à tortura?

**GP2** - Eu acho que o central é em relação a prevenção à tortura, essa inspeção com um olhar para rotinas e procedimentos que levam a prática da tortura na medida em que os espaços de privação de liberdade não tenham uma transparência, tem visitas que muitas vezes olham para o tema da tortura. Então eu acho que a principal contribuição é essa. E aí para que essa contribuição seja feita, tem algumas questões que são as garantias que aparecem já no protocolo, que são desafios em termos de operacionalização dentro do estado, mas que são fundamentais para esse trabalho seja feito. Eu acho que em última instância, uma ideia que eu gosto de brincar para exemplificar o que que isso significa, é que o Mecanismo pode fazer inspeção, e ele pode falar mal da Coordenação, ele pode criticar o trabalho da coordenação, e nada acontecer com ele. Então isso para mim é muito simbólico em termos de autonomia, de posições, do trabalho das questões vistas pelo Mecanismo, e também uma independência na medida em que eu, enquanto coordenação, ou outras pessoas da Coordenação não orientamos: “olha, você vai para São Paulo, e não vai para Goiás”, por exemplo. Então essas garantias são fundamentais para o trabalho do Mecanismo, mas ao mesmo tempo é um desafio muito grande, porque como que você tem uma estrutura de onze DAS 4, DAS de assessoria em quem tem um mandato, tem um tempo fixo, e que você não pode dispor do cargo ao bel entendimento, ao bel-prazer do dirigente do Ministério, ou qualquer outra pessoa, e que pode criticar inclusive o governo. Então é uma estrutura muito *sui generis* em termos de estado. Mas é justamente essas garantias que fazem esse trabalho aparecer, qualquer outra... se você ferir a independência, ou se você ferir a autonomia, essa contribuição para a prevenção à tortura ela não vai aparecer. Então é uma relação muito delicada em termos de estado.

**Ana Carolina Isfer** - Pode explicar isso um pouquinho melhor?

**GP2** - No Protocolo Facultativo, eu não vou lembrar mais a referência, mas aparece as garantias mínimas para o funcionamento dos mecanismos, mecanismos preventivos nacionais. E aí fala então de autonomia e independência dos membros, e o meu entendimento é a autonomia e independência daquele grupo, não é uma coisa individual, mas o entendimento enquanto grupo que fazem então essas inspeções. Então eles fazem inspeção em que locais de privação de liberdade, e tem que criar algum tipo de procedimento para orientar essa escolha, em um Mecanismo que não tem autonomia política, essa escolha pode inclusive ser prejudicada, por exemplo, eu posso influenciar, eu enquanto governo, de modo geral, “olha você vai para, vai olhar para o socioeducativo porque nesse momento o governo quer olhar para o socioeducativo, então comunidades terapêuticas não vai olhar”. E eu acho que isso perde a riqueza das contribuições do Mecanismo. Da forma se eles não tiverem algum tipo de independência financeira para discutir e deliberar para onde eles vão. Então se eles quiserem fazer uma missão de um mês em um estado, ou fazer uma missão picadinha em cinco estados, é uma decisão do Mecanismo, e que vai ter suas justificativas, porque eles também não estão, por essa autonomia, isso não impede que eles tenham que justificar as suas escolhas e procedimento, mas que pode ser muito mais um mês em um estado, pode ser muito mais frutífero do que picadinho, enfim, aí dependendo da ótica do que vai do que vai investigado no relatório. Mas a questão é essa, o governo ele não vai interferir, ele vai repassar o dinheiro, vai falar: “olha, vocês escolhem para onde vocês vão, a maneira como vocês vão gastar”, e não vai interferir em como ele vai gastar também. “Ah você não vai no estado, não vai no Nordeste nesse momento, só vai focar no Sudeste”. É esse tipo de escolha que eu me refiro, e que são, parte dessas garantias do Protocolo Facultativo, e que são importantes para o trabalho do Mecanismo.

**Ana Carolina Isfer** - E quais os fatores que induziram a adoção da política. Pensando por exemplo, em um contexto interno e externo à organização. Por exemplo, interno, atitude gerencial do Ministério, se foi indutora da política, e como e como indução externa, por exemplo, a atuação em rede.

**GP2** - É fundamental o papel da sociedade civil nesse movimento, tanto no processo de ratificação do Protocolo Facultativo, quanto nas exigências para se cumprir o Protocolo Facultativo nessas coisas pequenas, que podem parecer para o gestor, mas que são

fundamentais para garantir essa... o que pode parecer uma discussão política, mas na verdade é uma discussão que vai permitir o bom funcionamento do Mecanismo. Então eu acho que é um ponto principal a atuação da sociedade civil, primeiro nesse momento de *advocacy* para a assinatura do Protocolo, em um segundo momento para que o Protocolo fosse respeitado na sua integralidade na criação do Mecanismo Nacional. Eu acho que esse é um ponto central em relação ao Mecanismo, e eu acho que dentro do governo, eu acho que é um pouco aquilo que eu já tinha mencionado no início, aí uma conformação que beneficiou esse tema, em 2009 teve o Programa Nacional de Direitos Humanos que estava lá, “implementar o Protocolo Facultativo”, tinha, eu não sei no PPA antes de 2011, mas nos PPA seguintes tinha sempre alguma coisa em relação ao... o PPA é o Plano Plurianual que orienta as ações do governo. Então tinha sempre alguma coisa, tem sempre alguma coisa relacionada ao tema de prevenção e combate à tortura, em relação ao sistema. Eu acho que são essas... eu identificaria essas questões como importantes, para a implementação.

**Ana Carolina Isfer** - E quais as principais barreiras, considerando os fatores internos, o fato de estar dentro do Ministério, por exemplo, orçamento, estrutura e também fatores externos ao Ministério.

**GP2** - Eu acho que uma coisa que a gente tem que pontuar é que quando a decisão de criar um novo órgão foi feita a gente estava em um momento político muito favorável à expansão do Estado. A gente estava contratando, fazendo concursos, estruturando carreiras, então realmente fazendo um trabalho de organização do Estado, melhor qualificação de servidores, coisa e tal. Então foi um momento muito específico dessa organização enquanto Estado, enquanto burocracia. Hoje em um contexto pós crise, por assim dizer, e aí eu estou me referindo a crise econômica de 2008, que o Brasil demorou relativamente um tempo para sentir na estrutura do Estado, hoje é um desafio muito grande implementar essa mesma estrutura nos estados que não tem Mecanismo. Então você tem uma retração do estado agora, a gente está em eleições presidenciais, nenhum candidato, esquerda, direita, está falando em aumentar os Estado. Tem alguns que são até favoráveis e manter da maneira como está, mas todos orientados para redução de ministério, que é a coisa mais apelativa que você tem. E esse é um movimento que acontece nos estados também, então é muito difícil ainda que, você tenha, ainda que sejam poucos cargos, no caso de estados, na recomendação mínima seria três, cinco peritos dependendo do estado, é muito difícil conseguir essa negociação com os governos

estaduais, ainda que a tortura seja endêmica, tudo mais. É muito difícil no momento de retração do Estado, você conseguir essa priorização política, para esse tema. E o tema mudou muito também dentro da agenda, óbvio que você não tem uma revogação, nem teria como eu acho, da proibição da tortura, mas ela... pelo menos no discurso falar um pouco mais permissivo. Então isso influencia muito o momento em que a gente está. No final do Governo Lula, a gente tinha ali uma campanha em relação a direito à memória e à verdade, a necessidade de a gente tratar dessas violações de direitos humanos que ocorreram no passado, e então uma visão e algo que foi objeto de campanha do próprio governo, que tortura é proibido, que tortura é crime, e hoje eu não vejo esse cenário, ela continua sendo proibida, as leis estão aí, mas ela é muito mais permissível em termos de discurso político, e isso está amparado em algumas pesquisas do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, do próprio Núcleo de Violência da Universidade de São Paulo, estudos da violência da Universidade de São Paulo. Então também é difícil você conseguir uma priorização política nesse, do tema da tortura, do direito do bandido no caso, nesse momento e no momento ainda de retratação do Estado. Eu acho que são os principais desafios. E na mudança dos... que acontece no Governo Federal, é uma dificuldade também muitas vezes explicar o porquê dessa estrutura, porque que você decidiu criar um órgão novo, porque ele tem essa conformação, por que é importante garantir que o Mecanismo tenha autonomia e independência. Então é um momento também em que muitas vezes a gente se pega explicando dentro do Governo Federal a importância da manutenção dessa estrutura.

**Ana Carolina Isfer** - Ok. Quais os avanços trazidos pelo Mecanismo para a prevenção e combate à tortura após quase quatro anos de atuação? Algumas coisas eu acho que já falou, mas se quiser acrescentar.

**GP2** - Assim, só para pontuar. Eu acho que primeiro, a gente tinha vários diagnósticos sobre, por exemplo, Sistema Penitenciário, alguns relatórios da sociedade civil, mas eu acho que é uma das primeiras oportunidades que a gente tem de fazer uma avaliação dentro do Estado, não necessariamente dentro do governo, mas dentro do Estado em relação a essas estruturas, a precariedade, e como isso se relaciona a tortura. Então eu acho que é um trabalho rico em relação a essa catalogação dessas violações, e um registro de como a tortura ela acontece no Brasil. Falei do sistema penitenciários, mas por óbvio, o sistema de saúde, das ações em relação à saúde mental, a mudança por exemplo, que tem relação à saúde mental, de 2015 para cá, o próprio socioeducativo.

**Ana Carolina Isfer** - Que mudança é essa?

**GP2** - Mudança da orientação da política de saúde mental que acontece dentro do Ministério da Saúde. Você tem um paradigma de grandes estruturas manicomiais, que são rechaçadas justamente pela lei de 2001, e que agora esse paradigma volta para dentro da saúde, então inclusive mudanças em relação ao tratamento em relação às drogas, você tinha ali algum trabalho em relação a redução de danos, agora é uma política de abstenção, não é de abstenção, é de se abster do uso da drogas em uma posição, então eu acho que uma contribuição em relação a isso. Acho que ainda estamos para ver, de fato, mudanças mais específicas, eu acho que têm mudanças pontuais que o Mecanismo traz em situações locais, por exemplo, em Santa Catarina eles fizeram uma inspeção, fizeram uma inspeção com um juiz também, mas eles já conseguiram fechar uma cela lá de isolamento que era monstruoso. Mas eu acho que é uma contribuição para levar uma mudança de fato estrutural. Tem a pontuação da tortura e gênero, tortura e racismo, que são questões estruturantes também desse crime.

**Ana Carolina Isfer** - E qual potencial do modelo do Mecanismo para ser replicado nomeadamente pelos estados federados?

**GP2** - Essa é uma questão que eu sempre comento com os estados, e aqui olhando para a estrutura federativa do Brasil. No começo a gente defendia muito, que o Mecanismo ficasse dentro do Executivo, mas veio a experiência do Mecanismo do Rio, e que tem funcionado relativamente bem lá. Óbvio, que não impede de ter dificuldades também, eles demoraram muito tempo para conseguir uma sala, ainda tem algumas dificuldades de própria locomoção para fazer as visitas, mas o fato é o seguinte, no início a gente defendia um pouco mais esse modelo do Executivo, e hoje eu acho que vendo todos esses desafios que estão no Brasil, a gente tem um pouco mais de espaço para negociação, no sentido de que, olha os estados tem que analisar as condições que estão ali, fazer uma leitura política de como é a conforma... da estruturação do estado ali, para decidir qual modelo ele quer implementar. Eu acho que o modelo no legislativo traz os desafios do modelo no legislativo, o modelo do executivo traz também algumas... traz muitos desafios esses que eu mencionei, mas esses estão mais documentados porque é o modelo do Governo Federal. Então eu acho que depois de três, quatro anos, a gente já sabe, olha, isso aqui, essa questão pode ser sensível, olha para vocês eu acho que vocês podem fazer uma adaptação para que vocês não tenham problema lá no futuro com tal coisa, fica mais

fácil para a gente compartilhar em termos de experiências se a gente tiver um modelo único. Mas a minha avaliação é, respeitando os critérios, as garantias que estão no Protocolo Facultativo, eu acho que todos os modelos são válidos. A gente conhece esses dois. A gente tem mais experiência com o modelo do Executivo. Eu acho que a gente tem mais a contribuir, e a trocar experiências e informações sobre esse modelo do Executivo, mas não é uma coisa que está fechado, pelo menos que eu não vejo mais como fechada dentro do Governo Federal. Eu acho que ainda tem... realmente, é uma avaliação de como cada sociedade civil ver o funcionamento do estado, de como o estado ver o seu funcionamento, se ele vai conseguir dar realmente efetividade a essas garantias.

**Ana Carolina Isfer** - E ainda tem a questão do orçamento, não é?

**GP2** - Tem que criar cargo. Ou então você pode realocar os cargos, se você tem três, quatro cargos dão para realocar. Mas precisa de vontade política, e aí é um dos...

**Ana Carolina Isfer** - Esse é um ponto sensível também.

**GP2** - Muito sensível, e algo que a gente teve com mais ênfase no Governo Lula, no governo Dilma e que a gente conseguiu também negociar nesse governo.

**Ana Carolina Isfer** - Como será o futuro?

**GP2** - A Deus pertence.

**Ana Carolina Isfer** - Muito obrigada

### **Entrevista SC1**

**Ana Carolina Isfer** - A minha dissertação é sobre Inovação em políticas públicas. Eu vou manter a confidencialidade da entrevista, e é uma entrevista semiestruturada, eu tenho um roteiro, mas se eu quiser fazer alguma pergunta tenho liberdade para fazer. E aí eu queria perguntar-lhe, queria pedir que se qualificasse, que me dissesse o seu nome, o cargo no período de instituição e da implementação do Mecanismo, e as principais responsabilidades, enfim.

**SC1** - [Trecho inaudível 00:00:45]. Eu era membro do Comitê de Prevenção e Combate à Tortura a época da implementação do Mecanismo, e estava como vice-presidente do Comitê quando a lei foi aprovada. Então a Presidente era a própria Ministra, e eu ocupava o cargo de vice-presidente. Então na prática eu conduzia a maior parte das reuniões.

**Ana Carolina Isfer** - Ok. E atuava em que organização? É que cortou aqui.

**SC1** - Sim. Eu atuava pela [...].

**Ana Carolina Isfer** - Ok.

**SC1** - Eu era representante da [...].

**Ana Carolina Isfer** - E hoje, qual é a sua ocupação?

**SC1** - Eu sou consultor. Eu faço pesquisa quantitativa na área de Justiça Criminal, especialmente em Justiça Criminal, eu faço pesquisa, eu faço *webscraping*, a raspagem de dados na internet, faço coletas de dados, coleta automatizada de dados, e análise quantitativa, né? De dados. Meu foi é em metodologia quantitativa puramente. E aí... é isso. Hoje eu trabalho com o tema da tortura, como eu falei para você, de forma transversal, quando por exemplo, alguém me pede para fazer uma pesquisa sobre audiência de custódia, agora, eu acabei de analisar dezesseis mil [Trecho inaudível 00:02:34]. Audiências de custódia, aí eu busco nessas atas das audiências as... eu faço mineração de dados, quais as menções sobre a palavra, sobre as alegações de tortura, como é que o juiz reagiu, como é que o promotor reagiu a uma eventual alegação de tortura. Então é o que eu me aproximo disso.

**Ana Carolina Isfer** - A primeira pergunta é relativa a conjuntura da prática da tortura no Brasil, que levou a criação do Mecanismo. Eu queria que me descrevesse um pouco qual a situação de fato, que levou a criação do Mecanismo.

**SC1** - Na verdade, é um pouco, a criação do Mecanismo ela é fruto de um processo histórico. Nós temos alguns marcos no Brasil, talvez o marco, o ponto que levou, o momento que levou a construção, que iniciou o processo de construção da política de prevenção e combate à tortura, foi a visita do relator da ONU, Nigel Rodley, em 2000. E na verdade, antes disso a Pastoral Carcerária junto com a *Human Rights Watch* e a Anistia Internacional, fizeram um arranjo e iniciaram negociações internacionais para que a questão da tortura fosse levada em conta no Brasil, fosse estudada e houvesse um relatório. E aí disso surgiu, eu não me lembro exatamente como surgiu o convite que o Brasil fez ao Nigel Rodley. Quer dizer, houve um relatório em 1998, organizado pela Pastoral Carcerária na época em que era o Frei Chico em conjunto com a Anistia Internacional e com a *Human Rights Watch* sobre casos de tortura, sobre a tortura no

Brasil, e aí esse relatório foi traduzido e divulgado internacionalmente, isso gerou um convite, quer dizer, toda uma negociação em torno da vinda do Nigel Rodley aqui no Brasil, ele veio no final de 2000, por volta de setembro de 2000 e elaborou o relatório em 2001. Esse relatório, que eu acho que gerou em cerca de trinta e duas recomendações, salvo engano, ele representou de certa forma, um marco, ou então, vamos lá, um ponto de referência, ou um início de um processo da construção da política de prevenção e combate à tortura no Brasil. Porque é importante destacar que nós tivemos aqui um certo hiato, nós tivemos a Constituição em 88, depois da Constituição a coisa estava um pouquinho confusa, um pouco perdida, e aí em torno de 1992 nós tivemos aí uma série de documentos internacionais sendo aprovados e ratificados pelo Brasil, alguns, muitos documentos internacionais, muitas convenções internacionais foram aprovadas nesse período no início da década de 90, quer dizer, nós tivemos aí um período de abertura muito forte, e aí nós tivemos em 1997 o famoso caso da favela Naval de Diadema que gerou a Lei, que gerou assim, a toque de caixa a lei de tortura, então foi uma lei muito mal elaborada, então assim, feita no calor da discussão. Então até hoje nós temos... a lei é bastante confusa, ela possui uma série de deficiências sobre ela não estar de acordo com a Convenção. Então é isso que... esse foi o contexto. Então, quer dizer, você tem 1997 a lei de... você tem o caso da favela naval e você tem nesse mesmo ano, imediatamente após o caso da Favela Naval, você tem a aprovação da lei, em 1998 você tem esse relatório que foi escrito com essas denúncias, e aí a vinda do Nigel Rodley. E aí em 2000, eu não me lembro mais as datas exatamente, mas em 2000 na primeira década, nós tivemos alguns documentos que foram sendo produzidos nesse período, e alguns atos, então você teve o Plano Nacional de Prevenção e Combate à Tortura nesse período, entre 2000 e 2006, eu não me lembro em que ano, nós tivemos aqui... esse plano, ele foi gerado a partir da visita do Nigel Rodley. E aí em 2006 quando o governo Lula estava assim, no auge e tal, [Trecho inaudível 00:08:32]. Já era o coordenador... está me ouvindo?

**Ana Carolina Isfer** - Cortou. Eu vou ligar novamente.

**SC1** - Eu estou ouvindo bem agora.

**Ana Carolina Isfer** - Eu também.

**SC1** - Então, era o Pedro Montenegro. O Pedro Montenegro era o Coordenador de Prevenção e Combate à Tortura em 2006, e ele articulou junto ao Governo, ele junto com o Paulo Vanucci que era o Ministro, eles articularam a criação do Comitê antes mesmo

de o Brasil ter ratificado o Protocolo Facultativo. Então o Brasil ainda não tinha ratificado o Protocolo Facultativo, e aí eles articularam, então esse Comitê foi criado por decreto, e na época a principal organização que articulava a questão do Protocolo Facultativo no Brasil era aquela organização de Washington, como é que chama? Da Beatriz. CEJIL.

**Ana Carolina Isfer** - Ah sim. Eu estava pensando na APT.

**SC1** - Era o CEJIL. O principal articulador no Brasil do Protocolo, na verdade quem era o grande divulgador... em 2005 houve um seminário aqui em São Paulo para divulgar o tema do Protocolo porque ninguém sabia nada do Protocolo a época, ninguém tinha ouvido falar do Protocolo, nós trabalhávamos com a questão da tortura, mas sem qualquer referência a ideia do Protocolo. E aí o Protocolo... e aí foi isso. Aí a CGU começou a divulgar com a Beatriz em 2005, o Vanucci se animou com isso, em 2006 eles criaram o Decreto, o Presidente assinou o Decreto e acionou o Comitê, e o principal papel do Comitê foi a criação, a elaboração do projeto de lei, que na verdade o Comitê só fez isso ao longo dos anos. A gente se reunia para discutir temas, mas assim, 90% do nosso tempo era discutir os itens do projeto de lei. Nesse tempo eu acabei me aproximando muito da APT, da Associação para a Prevenção da Tortura e me tornei conselheiro da Associação da Prevenção da Tortura então eu fiquei com a gerência do Brasil para a APT. Ainda sou conselheiro, mas eu estou pedindo... eu estou saindo, eu estou pedindo, mandando uma carta para deixar o Comitê, que o meu segundo tempo termina agora, aí eles me pediram para terminar, aguardar até o segundo tempo, e eu pedi para sair formalmente mas eu ainda sou conselheiro. Então a gente trabalhava no dia a dia contra a tortura e discutia as dificuldades no Comitê, dar os cursos para juízes, promotores, e defensores públicos, e membros da sociedade civil. Era um processo muito interessante, que era um processo de muita interação, de uma intensidade muito grande de trabalhos em torno da questão da tortura no Brasil. A ideia de prevenção ela foi sendo semeada por vários órgãos, e aí no início havia uma demanda do Ministério Público, principalmente do Ministério Público Federal, de ele se tornar oficialmente o mecanismo de prevenção e combate à tortura no Brasil. Isso foi rechaçado, a sociedade civil discordava, e eles acabaram desistindo da ideia também. E é isso, alguns temas foram centrais ao longo desses anos de discussão, a ideia de prevenção ela nunca foi bem assimilada, tanto é que a própria lei e o próprio Comitê, e o próprio Mecanismo, eles não levam o nome de Mecanismo de Prevenção à Tortura, eles levam o nome de Mecanismo de Prevenção e Combate à Tortura, porque ninguém jamais foi capaz, no Brasil, de renunciar a ideia de combater, a ideia de

repressão, a ideia de prevenção sempre foi, houve sempre uma resistência muito grande a ideia de prevenção em prejuízo da ideia de reação, de combate à tortura, tanto é que nunca foi aceita bem a ideia. A maior prova disso é que a lei não é sobre prevenção simplesmente, a lei é sobre prevenção e combate e repressão à tortura.

**Ana Carolina Isfer** - E por que isso aconteceu?

**SC1** - Porque no próprio... eu me lembro que as pessoas não conseguiam, a própria sociedade civil ela não conseguia aceitar porque para ela falar de prevenção sem falar de repressão, era como que aceitar a impunidade do torturador. E ela tinha medo de que a ideia de prevenção prevalecesse sobre a ideia de combate. A política preventiva prevalecesse sobre a política repressiva, porque ela achava que a repressão não acontecia, não tinha acontecido e isso precisava ser enfatizada e não a ideia de prevenção. Então, diante desses conflitos, dessas tensões em torno da ideia de prevenção da proposta do Protocolo Facultativo, a conciliação foi trazer, colocar na lei a palavra combate também, e foi também colocar na lei alguns itens, alguns dispositivos que traziam a ideia de execução. Então por exemplo, o Mecanismo pode requisitar a instalação de inquérito policial, quer dizer, é uma atividade tipicamente repressiva, mas as pessoas achavam que o Mecanismo tinha que ter esse poder, tinha que ter esse aspecto repressivo também.

**Ana Carolina Isfer** - Ok.

**SC1** - Foi isso. Era difícil convencer, de trabalhar com a ideia puramente preventiva.

**Ana Carolina Isfer** - Sim. Passando para a segunda pergunta. Quais as razões que estão por detrás da opção do modelo de Mecanismo que nós temos hoje no Brasil? Considerando que é um modelo pensado para ser aplicado em uma Federação, e considerando que faz parte de um Sistema.

**SC1** - Está ouvindo. Eu estou ouvindo. Eu entendi perfeitamente, mas acabei escapando. Refaça.

**Ana Carolina Isfer** - Eu queria entender um pouco quais as motivações que estão por detrás do modelo de Mecanismo que nós temos, e assim, considerando duas vertentes, que ele é pensado para atuar em uma federação e é um componente do Sistema de Prevenção e Combate à Tortura.

**SC1** - Então, esse tema da Federação, em 2008 houve um seminário internacional na Argentina discutindo justamente isso, e aí como implementar o Mecanismo de Prevenção em estados federativos. Então existe a documentação, eu acho que você pode buscar essa documentação na própria Secretaria, existe provavelmente as atas de tudo isso, que era justamente isso, quais os desafios, que nós fomos na Alemanha, foi eu creio que à Alemanha, à França, não sei, França não foi... o Canadá, Estados Unidos não foi porque Estados Unidos nunca adotou a ideia de Mecanismo. A Argentina, o Brasil, o México. Então vários países federativos foram para discutir essa ideia, quais os desafios de... por quê? Porque nós tínhamos assim, você tem um país... só que a federação em cada país é muito diferente, você tem diferentes níveis e autonomia. O Brasil é um país que, para mim não é uma federação como... quando eu penso em federação eu penso mais nos Estados Unidos, no México, na Argentina, em que a autonomia ela é bastante marcada. A autonomia é bastante marcada. O Brasil era uma monarquia, uma monarquia que por pressão de algumas províncias, como São Paulo e Minas Gerais, principalmente São Paulo e Minas Gerais, por pressão se tornou uma federação, mas quando você pensa em muitas regiões do país, pense o Nordeste mesmo, o Nordeste nunca pensou como cada estado, tanto é que o nordestino ele não fala: “eu sou paraibano”, eu sou nordestino, né? Quer dizer, essa ideia de autonomia é muito paulista e mineira, e aí essa demanda por autonomia local. Então o Brasil, essa coisa da... a União sempre teve um papel muito forte nos estados, exceto em São Paulo, o resto do Brasil, a União sempre teve um papel muito forte. Dificilmente você vai ter uma demanda da União que vai ser recusada por um estado em nome do chamado ‘pacto federativo’, exceto São Paulo. Tanto é que as restrições impostas à lei, por exemplo, foi retirada do dispositivo a visita sem prévio aviso, isso foi uma exigência de São Paulo, São Paulo impôs isso, “não, sem o prévio aviso ninguém vai entrar no Estado de São Paulo, nem a federação, nem a União, nem ninguém vai entrar no Estado de São Paulo”. Então isso é muito de São Paulo, porque o resto do Brasil aceita muito bem a visita de um órgão federal, a intervenção de um órgão federal. São Paulo jamais... tanto é que nós temos a revolução constitucionalista de 32, você tem a história de São Paulo sobre, reafirmando a sua autonomia, e isso ficou marcado na lei...

**Ana Carolina Isfer** - Alô. Cortou.

**SC1** - Você está me ouvindo agora?

**Ana Carolina Isfer** - Agora sim.

**SC1** - No momento de aprovação da lei o Governo de São Paulo fez uma demanda muito clara, “nós só aprovamos a lei se retirar os dispositivos que impõe uma visita não anunciada”, quer dizer, para entrar no Estado de São Paulo o Mecanismo vai ter que comunicar previamente, vai ter que avisá-los porque senão não entra. E o Governo Federal teve que ceder, senão não aprovaria a lei, porque a bancada do PSDB a época era bastante, sem ela não dava para aprovar. Sem a bancada do PSDB não dava para aprovar o projeto do Mecanismo. Então foi isso. Então eu acho que o Mecanismo, exceto com relação a São Paulo, na minha opinião, o Mecanismo não é em si um grande problema, o Mecanismo Nacional quando você pensa em Pacto Federativo. Agora, houve claro, algumas dificuldades na criação do Comitê e do Mecanismo por causa do argumento do Pacto Federativo, então os juristas, principalmente da Casa Civil, os procuradores eles estavam sempre, eles tinham muito zelo com relação ao Pacto Federativo. Tanto é que, se você olha a composição do Comitê, a composição do Comitê só podia ter membros do Governo Federal, da Justiça Federal ou do Ministério Público Federal, e da Defensoria Pública da União, não podia ter membros dos estados, embora, o Comitê ao longo dos anos, desde 2006 até 2013 que foi a aprovação da lei, eu acho que em 2013, até esse momento o Comitê sempre teve membros estaduais, do Ministério Público Estadual, dos juízes estaduais. Então enquanto a coisa ela é informal, não tinha problema nenhum com a participação de membros dos estados, só que quando formalizou havia um zelo, vamos dizer, excessivo, no sentido de, olha, não podemos pôr em uma lei, obrigar a compor, membros de governos estaduais a compor o Comitê, ou a compor o Mecanismo. Então só ficou membro do Governo Federal. O que para mim foi um zelo um tanto excessivo, porque na prática ninguém estava se importando muito com isso, ao contrário, os governos estaduais queriam participar desse processo. As dificuldades que nós tínhamos em relação a isso, era que, primeiro que você não poderia tinha o chamado Pacto Federativo que impedia que os governos estaduais participassem e fossem obrigados a integrar o Comitê. O segundo aspecto, outra dificuldade... então esse seria um aspecto. O outro aspecto que seria levado em consideração, outra discussão que era feita é: como em um país, que a época nós contávamos mais de cinco mil locais de privação de liberdade, com em um país tão grande, com tantos locais de privação de liberdade, e maioria deles na esfera estadual, porque o Governo Federal praticamente tem pouquíssimos locais de privação de liberdade da competência do Governo Federal, como é que pode ter um Mecanismo unicamente nacional? Havia essa discussão, só que no meio dessa discussão, antes da aprovação da lei, o Marcelo Freixo que era deputado estadual no Rio de Janeiro,

adiantou e convenceu a Assembleia Legislativa do Estado, não sei como, porque, a coisa não é muito clara, mas ele conseguiu convencer a aprovar o Mecanismo Estadual do Rio de Janeiro. Isso gerou um desconforto danado no Governo Federal, eu me lembro que a coordenadora de Combate à Tortura na época, esqueci o nome dela agora.

**Ana Carolina Isfer** - Era a Ana Paula Diniz?

**SC1** - Não, não, antes da Ana Paula.

**Ana Carolina Isfer** - A Maria Auxiliadora.

**SC1** - A Maria Auxiliadora, a Dodora. É. A Dodora ficou bem triste, bem chateada com essa história. “Como é que o Rio de Janeiro criou o Mecanismo antes do Federal, e como é que essa história de criar no âmbito do legislativo, isso não está certo”. Então houve uma reação assim, primeiro se sentindo de um lado, “como que nós fracassamos, eles fizeram algo, nós estamos aqui há anos tentando fazer algo, e eles foram lá e em uma semana e criaram o Mecanismo”. E aí começou a criticar o Rio de Janeiro, “mas vocês criaram no âmbito do Legislativo, no âmbito Legislativo não vai funcionar, e tal”, e aquilo foi muito importante porque nós iniciamos esse debate: deve ser criado no âmbito do Executivo ou no âmbito do Legislativo? E até hoje, eu não sei como é que está agora, mas até hoje, muita gente defende que seja criado no Legislativo e outros defendem que se mantenha no Executivo. Eu, particularmente, prefiro que fique no âmbito do legislativo, eu acho que no âmbito do Executivo, embora tenha as vantagens de suporte, de recursos melhor, mas no âmbito do Legislativo tem a vantagem da independência real. Então, foi nesse contexto que surgiu, nesse contexto de todas essas coisas que vão acontecendo, algumas coisas são planejadas, algumas coisas não são planejadas. Foi nesse contexto que surgiu a ideia de criar um sistema, um sistema em que... já existia o do Rio de Janeiro. Já existia um projeto de lei em Alagoas. Então já havia, no âmbito estadual, as organizações da sociedade civil, e mesmos parlamentares, já estavam articulando os seus comitês e mecanismos no âmbito estadual, aí como essa realidade já estava acontecendo na prática, nós incorporamos no projeto de lei, a ideia de Sistema. A ideia de sistema foi incorporada, agora a ideia de existência de um Comitê para além do Mecanismo, porque o Protocolo não prevê a existência do Comitê, prevê a existência do Mecanismo.

**Ana Carolina Isfer** - Eu não conheço outros modelos em países que são uma federação, mas eu penso que o modelo brasileiro deve ser único.

**SC1** - É. É único... tem o da Argentina que é um pouco diferente, eu não sei nem como funciona lá direito, mas de qualquer forma o Comitê... foi ideia do Pedro Montenegro, a ideia do Comitê, por quê? Porque o Pedro Montenegro achava que tinha que haver um órgão da sociedade civil, principalmente de membros da sociedade civil que não fossem orgânicos do Mecanismo, que não fossem funcionários do Mecanismo, e que tivessem o papel de... a ideia da criação do Comitê veio do Pedro Montenegro, porque o Pedro Montenegro acreditava que teria que haver membros da sociedade civil na elaboração da política, então ele acreditava que o Mecanismo era um órgão executivo, e tinha que haver um órgão de planejamento. Por quê? Porque já existia um plano, uma política de prevenção e combate à tortura sendo gestada no âmbito do Governo Federal. Então ele achava que não podia deixar isso de fora, todo esse trabalho que tinha sido feito ali, não podia isso ficar de fora. Então a existência do Comitê era fundamental na opinião do Pedro Montenegro, não foi uma insistência dele. Tanto é que nós estávamos em 2008 no Seminário da Argentina e ele saiu convencido disso, ele pediu para o Luciano Mariz Maia inserir no texto o Comitê, aí o Luciano Mariz Maia foi lá e inseriu o Comitê. Se bem que, o texto original foi escrito pelo Eugênio Aragão. O primeiro texto, lá em 2006, a primeira versão foi escrita pelo Eugênio Aragão.

**Ana Carolina Isfer** - Sim. Eu já sabia.

**SC1** - Eu lembro bem quando o Eugênio Aragão veio com o texto, a sociedade civil caiu de pau em cima dele dizendo que podia que ele estava querendo propor... podia assim, para o Eugênio Aragão, uma vez que você se torna membro do Mecanismo você não é mais membro da sociedade civil, você representa o Estado. E a sociedade civil achava na época, porque hoje para nós é até relativamente simples falar disso, interpretar assim. Mas para nós na época isso não era claro, isso não era... para nós o Mecanismo no final para a sociedade civil, o Mecanismo não era mais que um braço da sociedade civil ali. Era isso que se pensava. Então quando o Eugênio veio com a proposta e começou com aquele discurso: “não, membro do Mecanismo não é da sociedade civil, você não fala mais pela sociedade você fala pelo Estado”. E isso gerou uma reação muito forte, as pessoas: “esse cara está falando um absurdo”, começavam a xingar o Eugênio Aragão em plena plenária, mas aos poucos as pessoas foram aceitando que um membro do Mecanismo não podia continuar ali, estar em caráter individual, ele não podia ser um representante da sociedade civil. Mas para a sociedade civil até aquele momento... então, para a sociedade civil, até aquele momento o membro do Mecanismo era, não mais, que um representante da sua

entidade, entendeu? Deveria ser um representante da sociedade civil. E aí quando o Eugênio Aragão vem com isso, a reação foi muito forte, e eu acho que a sacada do Pedro Montenegro à época, foi, ele percebeu a dificuldade e falou: “espera aí, vamos achar um órgão que contempla isso”, e aí veio o Comitê. Aí a sociedade civil se sente contemplada aqui, dentro, mas ela não é do Mecanismo. Sabe? Eu acho que foi isso, foi assim que o Pedro Montenegro achou a solução diante daquela reação muito forte da sociedade civil contra o primeiro texto do projeto.

**Ana Carolina Isfer** - Passando para a próxima pergunta, o que distingue o Mecanismo enquanto órgão de prevenção e combate à tortura, quais são as principais diferenças em relação a outros órgãos que fazem também inspeções?

**SC1** - Eu acredito que tem muitas diferenças aqui. A primeira delas é que, ele é o único, genuinamente responsável pela prevenção. Nós não temos nenhum outro órgão responsável pela prevenção da tortura no Brasil, nós temos órgãos que cumprem papel de prevenção, preventivo, mas que nos seus estatutos, ele nasceu exclusivamente para ser um órgão preventivo, nós não temos. Eu acho que esse é um aspecto importante do Mecanismo que é a questão do foco, o foco é a prevenção à tortura perpetrada, da violência perpetrada por agentes do Estado contra civis. Então essa ideia de prevenção, esse aspecto, essa delimitação do escopo do Mecanismo, eu acredito que ele é um aspecto que distingue o Mecanismo de outros órgãos. Outro aspecto do Mecanismo que idealmente, mas eu acho que na prática isso não aconteceu, por razões, eu acho que porque, depois eu falo disso, que é o contexto que a Dilma, Maria do Rosário, a Ana Paula Diniz... a Dilma era muito centralizadora, então foi muito difícil aprovar o Mecanismo autônomo. Eu tenho até hoje o comentário escritos a mão pela Dilma, sobre o projeto de lei, que ela diz: “eu que mando aqui”. Ela não diz dessa forma, mas assim: “quem vai escolher aqui sou eu”. Sabe? E aí depois de muita pressão ela cedeu para que ela escolhesse só os membros do Comitê, e os membros do Comitê... mas ela pegou a caneta, que ela era super centralizadora... vazou da Casa Civil o texto, foi para a Casa Civil, foi para o Aldo, e o Aldo me passou o texto manuscrito ali, escrito a mão pela Dilma e o que ela dizia. Eu escolho os membros do Comitê, e eu escolho os membros do Mecanismo, porque ela tinha uma forte desconfiança em relação a sociedade civil, ela não aceitava a ideia de que a sociedade civil escolhesse membros do Mecanismo. Aí isso gerou um processo de negociação quase que, infernal, você não sabe o quanto nós fizemos. Nós fizemos campanhas, nós fizemos essas *Newsletter* que essas campanhas que você enche

as mesas dos congressistas e dos membros da Casa Civil, até eles dizendo, reagindo, porque ela foi lá e pegou todo o texto de lei e riscou. Riscou tudo o que a gente tinha escrito, dando autonomia. Então na verdade o que eu queria dizer era o seguinte, esse é um aspecto do Mecanismo que é a autonomia inserida na parte financeira, e funcional também, esse seria um aspecto do Mecanismo que daria distinção dele em relação a todos os outros órgãos. Outro aspecto é o foco na tortura, porque não tem nenhum outro órgão no Brasil que foca exclusivamente na questão da tortura, nenhum órgão oficial. O Ministério Público, a questão da tortura para ele é a uma prevenção ao crime como qualquer outro crime. O CNPCP também demandava, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária demandava que eles fossem considerados o Mecanismo.

**Ana Carolina Isfer - SC1**, só me desculpe. Eu vou buscar o carregador porque está quase sem bateria aqui. Que o Ministério ver a tortura como um outro crime.

**SC1 - É.** Como qualquer outro tema, e não é um tema exclusivo dele. Para ele a tortura é só mais um que ele cuida. A Defensoria a mesma coisa, e havia demandas, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária demandava que eles fossem considerados o Mecanismo também. E aí tivemos que fazer todo o trabalho de convencimento, para dizer: “olha, vocês têm outras demandas, outros papéis, uma série de papéis e nós precisamos de um órgão com papel exclusivo, que ele foque, que ele construa um *no hall*, que ele tenha experiência, que nós possamos ser capazes de prevenir a tortura em todas essas partes.” Outro tema era que, o CNPCP tem papel exclusivo sobre a questão penitenciária, a questão criminal, e o Mecanismo não é só sobre a questão criminal, ele era responsável por todo e qualquer lugar onde a pessoa pudesse estar privada de liberdade por uma ação de um agente do Estado, então podia estar na área da saúde, podia estar inclusive na educação, na escola, então nós tínhamos... eu acho que esse era um outro aspecto. A ideia inicial era de prevenção, a ideia em si de prevenção, ela é do Mecanismo, então ele não é um organismo repressor, ele não faz denúncias, isso para muita gente foi difícil entender no início, aceitar que ele não fizesse denúncias. A ideia de que ele foca exclusivamente na tortura, e a ideia de autonomia, e aqueles elementos todos do Protocolo Facultativo, eu acho que eles em um conjunto, eles davam uma distinção muito própria ao Mecanismo, porque quando você olha para aqueles elementos, quer dizer, a visita sem prévio aviso, a autonomia financeira e econômica, quer dizer, financeira e funcional, tem outra autonomia, eram três autonomias que a gente falava. Autonomia financeira, autonomia funcional...

**Ana Carolina Isfer - De opinião?**

**SC1** - E a questão da imunidade, quer dizer, os mecanismos não poderiam, tinha outro aspecto da autonomia, o membro do Mecanismo não poderia ser processado quando atuando na sua esfera, nas suas competências. E aí isso foi um debate muito forte dentro do Comitê, porque alguns diziam, “não, mas que só quem autonomia, só quem tem imunidade no país são parlamentares, você não tem, imunidade é uma questão constitucional não é uma questão legal”. Então havia todo um debate em torno disso e também havia um... a OAB teve um papel muito importante no início aqui, porque a OAB foi bastante firme, por quê? Porque se houvesse uma acusação contra um mesmo membro do Mecanismo, e isso não ficou muito claro, e a OAB foi aquela que defendeu as garantias, que o membro do Mecanismo deveria estar plenamente coberto de garantias, que ele não poderia parar de atuar. Porque inicialmente a gente achava, ter uma acusação muito séria de crime praticado por ele, então ele tem que ser afastado imediatamente. E aí a OAB disse não, não, tem que ser... você pode ter um afastamento cautelar por dez dias, mas depois de dez dias, se você não foi capaz de apurar, você tem direito de retornar ao seu... é isso. A Ordem tem um papel muito importante aqui, no sentido de insistir, de que o membro no aspecto da autonomia que era a imunidade, que era que a autonomia, um aspecto muito importante da autonomia era que o membro do Mecanismo não poderia ser afastado, tinha aquele tema do afastamento cautelar, e eles diziam: “não, só pode, o afastamento cautelar só pode durar no máximo dez dias, passou de dez dias ele tem que voltar para a sua atuação, porque senão você fere a autonomia dele”, e mesmo assim, para que ele seja afastado por esses dez dias tem que haver uma acusação muito grave contra ele. Então a OAB teve um papel importante aqui na defesa das garantias do Mecanismo, eu me lembro disso também que eu achei muito importante o papel da OAB. O que mais? Voltando a questão da política, do sistema, a ideia de Sistema, como já havia os estados criando esses mecanismos, então a saída que o Governo Federal achou foi, eu acho que isso foi muito mais... a ideia de sistema mesmo foi muito mais incentivado pela Ana Paula eu acredito. Eu acho que a Ana Paula foi quem insistiu muito, bastante na ideia de Sistema, o Pedro Montenegro ele insistiu muito na ideia do Comitê, mas a ideia de sistema, quem, nós criamos no âmbito do Comitê, mas quem insistiu bastante foi a Ana Paula porque ela achava que já que existia esse monte de Mecanismo sendo criado, todas essas iniciativas, vamos criar um sistema e vamos integrar todos esses órgãos, e vamos transformar isso em um... porque isso fica uma coisa integrada. Quer dizer, o Comitê fica

como aquele grande responsável pela articulação do Sistema, pela coordenação do Sistema, de chamar todos os órgãos que em alguma forma estão responsáveis pela prevenção ou ao combate à tortura, para construir essa política de prevenção e combate à tortura. E a única coisa que ela insistiu em colocar, se eu não me engano, foi a ideia de que, olha, nenhum estado está obrigado a integrar o sistema, mas uma vez que integra, os benefícios que ele tem ao se integrar, é: ele tem acesso às informações, ele participa da colaboração de informações, ele por ser o mecanismo estadual pode receber recursos da Coordenação de Prevenção e Combate à Tortura, como ficaria impedido de receber recursos se não trespassa o sistema, então... na verdade a Ana Paula queria fazer essa coisa a autonomia do Pacto Federativo, porque ninguém era obrigado a integrar o Sistema, mas ao mesmo tempo criar uma política de incentivo a integração ao Sistema, foi isso que a Ana Paula tentou desenhar, se eu não engano, à época.

**Ana Carolina Isfer** - Entendi. Eu acho que já falou um pouco na sua fala relativamente a esta pergunta, mas não sei se pensar que é interessante acrescentar mais alguma coisa. A próxima pergunta é relativa aos fatores que induziram a adoção da política. E pensando um pouco dentro do Ministério e fora do Ministério. Assim, quais que foram os principais indutores da política?

**SC1** - Eu acho que como eu já respondi, a política e o principal indutor foi as trinta e tantas recomendações do Nigel Rodley. Eu acho que esse foi o marco da criação da política. A política foi sendo construída ao longo da década de 2000.

**Ana Carolina Isfer** - Eu acho que também, muito uma atuação e rede, não é? Isso ficou demonstrado na sua fala, do papel que teve o Comitê na redação da lei.

**SC1** - Sim, claro. Concordo com você. Mas é que a ideia de política ela já existia antes, a proposta da política já existia antes da existência do Comitê. Ela já existia. Agora eu concordo que a construção da política ela só nasce com a articulação em rede do Comitê, que a proposta estava no papel, tanto é que se você ler o Plano Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, assim, tem assim, ele foi feito em gabinete por algumas pessoas que não tinha qualquer relação com combate à tortura, sabe? Então a verdade é, esse aspecto é importante, porque até ali, a criação do Comitê em 2006 toda essa articulação ela só existia em gabinete. A conexão que o Eugênio Aragão tinha com a tortura foi a elaboração do doutorado dele, a redação do doutorado dele que era mais a discussão do texto... ele foi orientado pelo... por quem que ele foi orientado? Eu acho que ele foi orientado pelo

Nigel Rodley mesmo. É. Ele começou na Alemanha e terminou na Inglaterra o doutorado dele, se eu não me engano, e ele foi orientado pelo Nigel Rodley. Então o Eugênio Aragão teve um papel assim, muito de gabinete, como a Ela Wiecko, como o próprio Luciano Mariz Maia, eles nunca fizeram uma... eu não acredito que eles fizeram alguma denúncia de tortura. Nunca foram visitar presídio para ver realmente quem foi torturado ou não, sabe? Não existia nada disso. Foi tudo uma elaboração de gabinete. Então quando você ler o texto, você olha assim... é claro que essas pessoas não sabiam que estavam escrevendo, falando, sabe? Você ver que são coisas que não tinha o menor sentido. Aí eu acho que a política mesmo, como você mencionou, foi quando cria o Comitê, e aí começa a articulação em rede, de organizações do Brasil inteiro, a APT, eu acho que a APT teve um papel fundamental na elaboração, que a APT entrou com recursos, entrou com articulação, a APT foi fundamental.

**Ana Carolina Isfer** - Eu estou tentando entrevistar a Sylvia Dias, mas ainda não consegui contato. Tem mais uma relativamente, mas acho que já falou, relativamente as barreiras de implementação do Mecanismo, considerando fatores internos, sempre assim, em uma perspectiva interna ao Ministério, agora Ministério, e externa.

**SC1** - Eu acho que tem alguma coisa assim que, os desafios... na época eu comecei a estudar os mecanismos nacionais de vários países, então eu li praticamente todos os relatórios do Subcomitê sobre os mecanismos e tal, para entender qual era o principal problema. E aí eu até fiz um relatório, disse para a APT falando, olha há dois pontos aqui que são comuns na maioria dos mecanismos, três pontos na verdade. O primeiro era a autonomia financeira que não era real, então havia falta de recursos, então os mecanismos não conseguiam atuar pela falta de recursos. O segundo era a invisibilidade dos mecanismos, os mecanismos eram criados, mas ninguém nem sabe da existência deles, ninguém sabe que eles existem, ninguém sabem o que eles fazem, o outro problema que era comum era de todos os mecanismos era, todos não, a maioria. Era os conflitos internos entre os membros. As guerras entres eles, a disputa dos egos. Aí a gente tinha essa coisa do *trade off* aqui, o que a gente quer focar? Se a gente foca na visibilidade, a gente vai fazer o que foi feito com a Comissão de Anistia, lembra? Você é do Brasil, né?

**Ana Carolina Isfer** - Não, eu sou portuguesa.

**SC1** - Então, eu não sei há quanto tempo você está no Brasil. Você está há pouco tempo?

**Ana Carolina Isfer** - Há oito anos.

**SC1** - Oito anos? Como você já está há oito anos, o que eu ia te falar?

**Ana Carolina Isfer** - Da Comissão de Anistia.

**SC1** - Então, a Comissão de Anistia, a grande crítica que foi feita a ela era que justamente que você tinha o que? Você tinha muita estrela. Você tinha muita disputa de ego na Comissão de Anistia, então ela acabou sendo ineficaz porque você não tinha, ali não eram tão técnicos, mas sim estrelas disputando os seus egos.

**Ana Carolina Isfer** - Como acontece muitas vezes.

**SC1** - É. Mas o problema... então essa foi a crítica à Comissão de Anistia. Então a gente pensa assim, a gente quer a visibilidade, se a gente chama estrela a gente tem visibilidade, mas a gente não vai ter a ação. Por outro lado, se a gente chama gente que não é estrela, que é técnico, mas aí não vai ter visibilidade. Então esse era um problema, a gente ficava, o que a gente busca aqui? E que no final das contas, o salário que era oferecido, que não era lá muito grande para uma pessoa com muita capacidade, não era pouco para uma pessoa nada capacidade, mas também não era muito para uma pessoa muito capacitada. Então como ele ficava nesse meio do caminho, acabou sendo pessoas que não eram estrelas, mas que também não eram pessoas totalmente capacitadas, desqualificadas para o trabalho, embora que, acabou entrando muita gente que não tinha qualificação nenhuma para o trabalho. Então esse era um desafio. O outro desafio era os conflitos internos. O que acontece é que na prática todos esses três medos, na verdade, eles foram realizados plenamente no Mecanismo brasileiro. Quer dizer se digladiavam na primeira gestão as pessoas se digladiavam, ganhou visibilidade zero. Nós estamos conversando sobre Mecanismo, mas se você conversar com qualquer outra pessoa, mesmo de direitos humanos ela nunca ouviu falar do Mecanismo, é totalmente invisível no país. e a questão financeira, eu não sei como é que está hoje, mas eu imagino que não deve estar bem das pernas, como... então assim, todos aqueles medos que a gente tinha que fosse acontecer, todos eles aconteceram, e outros aconteceram, outros piores. Então, por exemplo, a gente tinha o receio de que, o grande problema da questão da prevenção e combate à tortura era que... vamos lá. Quem é que é combatível? É a pessoa que vem da sociedade civil, ou alguém do estado, aquele concursado que é uma pessoa que gosta daquilo e vai. Existe aqui a coisa de um membro do poder público, muitas vezes que está ali porque ele gosta

da coisa pública. Então ele é compromissado com a coisa pública, aí os gestores públicos estão aí para a gente ver, são sensacionais. Aí você tem o outro lado que são membros da sociedade civil que são apaixonados pelo tema e são ultra combatíveis e vão levar a coisa até o fim, mas você não podia ser concursado porque seria plenamente do Estado, então havia o receio de que, no final das contas, não ia ter autonomia. Não podia ser membro da sociedade civil porque o governo não pode, sabe... assim, selecionar gente da sociedade civil. Tem que ser republicano, que qualquer pessoa pode se candidatar. A consequência disso é que a gente acabou tendo muita gente que nunca teve história nenhuma com a questão à prevenção da tortura ela nunca teve qualquer conexão, ele teve zero conexão com o tema. Havia muita gente que na verdade estava ali porque precisava do emprego, sabe? E viu a oportunidade para... então é isso o que aconteceu. Então eu mesmo, quando eu vi aquele sonho se tornando uma realidade, que era assim, muito aquém daquilo que nós planejamos, eu fui me afastando, e acabei não achando, parando de acreditar na proposta do Mecanismo. E também, outro fator é que a Maria do Rosário, não foi ela só, mas o governo, eu acho que uma coisa é você projetar, outra coisa é você realizar. A implementação é muito diferente daquilo que você... então todas aquelas garantias, aquelas prerrogativas do Mecanismo, na hora de aprovar a lei você tem muita barganha e muita coisa vai se perdendo, entendeu? Então por exemplo, a escolha dos membros do Mecanismo, a escolha dos membros do Comitê, e a escolha dos membros do Mecanismo, a questão da visita não anunciada, para nós eram questões chaves e nós não abríamos mão disso, mas a Maria do Rosário, insistia que aquilo não tinha nada a ver, que depois que fosse aprovado, internamente tudo seria resolvido, porque ela achava que o PT nunca ia sair do governo, entendeu? E para nós isso não era importante, a gente queria batalhar por um Mecanismo autônomo e independente. Então nós fizemos de tudo que nós pudemos para aprovar esse bendito projeto, assim, olha, para que o Mecanismo, para que o Comitê escolhesse o Mecanismo... foi assim, para que os membros do Comitê fossem escolhidos mediante consulta pública, foi uma luta para a gente abrir, pôr uma vírgula, e colocar aquela expressão “mediante consulta pública”, foi uma luta muito grande, porque quando a Dilma riscou todo o projeto original, e ela colocou que ela que ia escolher todo mundo, aí a gente foi lutando para colocar, a única coisa que nós conseguimos ganhar por causa do... como é que era o Deputado lá? Da Paraíba, do PT. Couto. Luiz Couto foi o relator na Câmara. Então o que nós fizemos? Nós bombardeamos a mesa do Luiz Couto com manifestações contrárias ao projeto de lei, como foi enviado pela Casa Civil. Aí o Luiz Couto com medo de ficar mal com a sociedade civil, chamou

o governo, chamou a sociedade civil e falou assim: “olha, eu só vou relatar depois que houver uma convergência, um arranjo entre sociedade civil e governo”. Aí foi que nós conseguimos convencer a Casa Civil a aceitar que nós colocássemos entre vírgulas, “mediante consulta pública para a escolha dos membros do Comitê”, e que o Comitê escolhesse os membros do Mecanismo, entendeu? Mas mesmo assim, quer dizer, que o Comitê escolhesse, mas mesmo assim na verdade o Comitê indica, se eu não me engano, ele faz a lista e manda para a Casa Civil, não é assim? Mas quem dá a palavra final é... quem dá a palavra sobre os membros do Mecanismo é a Casa Civil? Não é? É a Presidência.

**Ana Carolina Isfer** - Sanciona a lei, mas os membros são, o nome dos peritos aparece em Diário Oficial conforme aquilo que foi resultado do processo de seleção.

**SC1** - Mas eu acho que esse... mas assim, o que acontece era isso. Se eu não me engano, no início, o projeto original, os membros do Comitê escolhidos pela sociedade civil e pelos membros de estado, e os membros do Mecanismo, eram escolhidos pelo Comitê. Com um processo aberto. Era assim. E aí essas limitações foram colocadas... se você ler a lei, você vai que tem uma série de imposições que foram colocadas ali, e também a questão da visita anunciada, que foi imposta pelo PSDB e tal. então foi esse processo aí foi meio que... aí quando o governo já estava ruim, aí tem o Impeachment, e assim, na crise do Governo Dilma estava horrível, porque assim, a ministra, que a gente nem acreditava que ela ia ser bem sucedida, na verdade ela foi a que deu melhor atenção a proposta foi a Ministra que ficou pouquíssimo tempo.

**Ana Carolina Isfer** - Não era a Nilma?

**SC1** - A Ministra na época da aprovação da lei.

**Ana Carolina Isfer** - Sim. Sim. Não me lembro do nome dela. Não. Não era Nilma.

**SC1** - Não. Não. Ela era das relações institucionais, teve dificuldade lá e veio para a Secretaria de Direitos Humanos, para o Ministério de Direitos Humanos.

**Ana Carolina Isfer** - Eu não estou lembrada do nome dela. Mas ela ficou bem pouquinho tempo.

**SC1** - Mas você sabe quem é.

**Ana Carolina Isfer** - Sim, sei.

**SC1** - Ela, por incrível que pareça, ela que não vinha da área, que não tinha afinidade, ela foi a que melhor atuou.

**Ana Carolina Isfer** - Era Idete?

**SC1** - Isso, Idete. Essa mesma. Então foi ela quem estava dando passos mais interessantes, porque o Paulo Vanucci era tudo sobre ele. Ele entrava no Comitê para falar dele, para falar das coisas, das ideias dele. A Maria do Rosário não tinha essa coisa, a Maria do Rosário não era uma pessoa assim, personalíssima, assim... mas a Maria do Rosário ela era muito assim, ela não tinha coragem de enfrentar a Dilma, sabe? Havia uma pauta, e ela não comprava essa pauta, tanto é que o Secretário-Executivo dela caiu por quê? Porque ele dizia: “eu vou comprar a briga”, e ela dizia: “não, você não vai comprar briga nenhuma”, entendeu? Então a maria do Rosário não tinha uma característica assim, de... ela era política, típica política. “Eu não estou aqui para comprar briga com ninguém, eu estou aqui para fazer política, eu não estou aqui para defender uma causa assim, a unhas e dentes”, embora ela até tivesse, assim como o Paulo Vanucci, afinidade com o tema da questão da tortura, mas ela não tinha um perfil de enfrentamento para defender uma tese. Mas é isso, ela não tinha esse perfil de enfrentamento.

**Ana Carolina Isfer** - Eu pulei uma pergunta, então eu vou voltar um pouquinho atrás. Na verdade, é uma pergunta que está mais pensada para os próprios peritos, porque eu também estou entrevistando alguns peritos, mas eu não sei se teve algumas impressões sobre isso, sobre como se desenrolaram as principais etapas de implementação do Mecanismo, da própria organização deles.

**SC1** - Isso eu não sei como é que foi.

**Ana Carolina Isfer** - É uma pergunta realmente mais dirigida aos peritos.

**SC1** - É mais para eles, porque eu não acompanhava muito como é que eles... porque no início eles se fecharam, né? Eles não dialogavam conosco. Eu lembro só das guerras, porque eu era amigo de alguns e ficava ouvindo, assim, as ofensas, as histórias de ofensas, de agressão e tal.

**Ana Carolina Isfer** - Eu ainda peguei um pouquinho dessa parte. Eu entrei no Ministério em outubro de 2016.

**SC1** - Então você pegou. Mas agora não existe mais tão forte quanto era.

**Ana Carolina Isfer** - Não, não, não. Melhorou bastante. Sim.

**SC1** - Que bom, porque era horrível. Então foi isso que me fez... não foi isso só que me fez sair, eu hoje faço uma coisa que eu gosto mais, não é que eu não goste do combate à tortura, mas eu acho que hoje eu sou mais efetivo no trabalho que eu faço. Eu apoio ONGs, pesquisa, conduzo pesquisa técnica que eu achava que havia uma carência muito grande nas ONGs nas pesquisas de cunho mais técnico, e eu acho que hoje eu faço um trabalho melhor, porque eu trabalho com estatística, então eu faço melhor isso, do que eu fazia. Eu acho que era um ativista, qualquer um poderia fazer aquilo que eu estava fazendo.

**Ana Carolina Isfer** - Eu não concordo.

**SC1** - Eu sei, mas você entende.

**Ana Carolina Isfer** - Mas eu entendi perfeitamente o que disse, e sim, é importantíssima essa parte dos dados, dos números, ainda mais no momento em que a gente vive atualmente. Eu falo assim, que eu estava em apresentar uma pesquisa que mostrasse como o super encarceramento é eficaz no ponto de vista da segurança pública. Então apresentem esses dados.

**SC1** - Entendi.

**Ana Carolina Isfer** - Então apresentem. É o que se tem defendido.

**SC1** - Justamente. As pessoas ficam falando muito do encarceramento em massa, do problema, fica muito assim, as pessoas levantam bandeiras sem bases, e o Brasil é especialista nisso, e a comunidade acadêmica no Brasil, assim, 90% dos artigos que eu leio eu jogaria no lixo, para mim não serve para nada esse monte de artigo que eu leio. Porque assim, é tudo verborragia, não tem nada de pesquisa empírica, fundamentada, não testam hipóteses, não são honestos com suas hipóteses, e as pessoas acham que tem que defender uma tese. Eu falo assim, se você vai fazer um pesquisa para provar algo para a pesquisa, você faz a pesquisa para testar uma hipótese, ao final, o mérito da sua pesquisa é a hipótese, eu testei a hipótese e a pesquisa, e ela se comprovou e ela negou, e o mais importante é o teste, e não provar. Mas as pessoas aqui ficam insistindo e passam as suas pesquisas inteiras tentando provar algo que muitas vezes não tem fundamento. Por

exemplo, essa questão da punição, o Brasil pune muito. Eu não acho que o Brasil pune muito ou pouco, eu acho que o Brasil pune mal, porque não sabe punir. É isso. “O encarceramento em massa”. Vamos discutir punição real, nós temos uma ruim impunidade em relação ao homicídio muito grande no Brasil. Agora, se é o encarceramento ou não, nós temos um problema de impunidade, você tem quinhentas pessoas sendo mortas diariamente no país, e você não tem, e a quantidade de pessoas presas e responsabilizadas por prática de homicídio é muito pequena, você tem aí, encarceramento, você fala em encarceramento em massa. Encarceramento em massa é um problema de São Paulo, de alguns estados, se você vai no Nordeste o número de presos é menor de que a taxa média mundial, sabe? Agora você tem uma alta taxa de presos, um alto percentual de presos provisórios, por quê? Porque é um estado que não funciona, porque o crime é resolvido no lixamento, é resolvido com a execução sumária. Sabe? Alguém falava no Rio... eu prefiro encarceramento do que execução sumária, porque se você não coloca a prisão, “ah mas tem as penas alternativas”, lá nos países nórdicos, o Brasil não é um país de criar um sistema... você já viu um sistema de penas alternativas aqui no Brasil que funciona? Nenhum funciona. O Brasil não quer investir dinheiro, não tem gente capacitada para isso, e fica falando de penas alternativas, se nem tem capacidade de implementação dela, elas são ideias, mas nós não temos capacidade. A prisão, eu não gosto desse encarceramento em massa também, principalmente no estado de São Paulo, um encarceramento totalmente desnecessário. Mas quando eu penso em Alagoas, se nós tivéssemos um pouquinho mais de prisão, nós teríamos menos mortes na rua. É tanta morte, mas tanta morte que não dá para você viver com isso, sabe? Tantos lixamentos. Você vai no Maranhão, têm regiões que a polícia nem assiste, você encontra gente amarrada em poste, porque a justiça é feita com as próprias mãos. Quando você não tem uma resposta institucional, você não tem resposta institucional, não é que eu estou falando que a prisão seja, mas nós não temos uma resposta institucionalizada ao crime no país assim, em muitas regiões do país, e aí o que nós temos é a justiça que às vezes é leniente, “furtou, amarra no poste e chicoteia”. É o arbítrio, quer dizer, nós voltamos a Boston no Século 18, que era assim antes da... então é isso que eu estou te falando. Eu também não tenho resposta, eu não quero advogar pela prisão ou contra a prisão. Eu só acho que o Brasil ao invés de ficar discutindo “eu sou a favor, eu sou contra, eu sou abolicionista, eu não sou”, vamos responder com eficácia, e seriamente ao invés de ficar com ideologia barata de esquerda ou de direita, uma direita punitiva e uma esquerda totalmente inconsequente, sabe? É isso. Resumindo, é isso que tem me incomodado com

a sociedade civil, e com as organizações de direitos humanos, e é por isso que eu não tenho saudade, para ser honesto com você, desse trabalho não. Desculpa, mas eu achava tudo... imagina, todos esses anos a gente trabalhando, olha no que deu. Sabe? Nós não conseguimos nada. Você não sabe quantas noites a gente passou trabalhando nesses projetos.

**Ana Carolina Isfer** - Então eu ainda tenho mais duas perguntas, e uma é bem relação aquilo que você está falando, que quatro anos depois de termos o Mecanismo, quais é que são os principais avanços na prevenção e combate à tortura?

**SC1** - Eu não sei quais são porque eu não estou acompanhando. Mas assim, para quem está de fora agora, como eu, eu não enxergo nenhum avanço. Para quem está de fora. Eu como alguém da sociedade civil, que não está envolvida no processo, olhando, eu não vejo avanço nenhum, não enxergo. Nós não sabemos quanto de tortura foi reduzido, ninguém sabe, ninguém consegue contar isso. Nós não sabemos se a prevenção realmente é efetiva, ninguém sabe. Tem aquela coisa da APT, aquela pesquisa da APT sobre prevenção efetiva, eu li aquela pesquisa e acho que aquela pesquisa é fraca, sabe? Eles fazem festa com aquela pesquisa, gastaram milhões, mas eu acho aquela pesquisa fraca. A APT... eu não acho que a... eu não vejo, pode ter havido alguma efetividade, mas eu não vejo essa efetividade medida, ninguém mediu essa efetividade até agora, então... avanço. Existe um órgão trabalhando nisso, melhor do que nada, porque antes nós não tínhamos nada. Mas eu não enxergo assim, nada de efetivo, de real. Não vejo. Eu não sei, pode ser que eu esteja enganado. Como eu estou fora, né? Fica difícil eu falar.

**Ana Carolina Isfer** - E tem uma última pergunta. Na sua perspectiva, qual o potencial do modelo de Mecanismo para ser replicado nos estados federados?

**SC1** - Eu gosto muito do modelo de ser, eu sou mais simpático do modelo replicado no âmbito do legislativo. Eu sou simpático, mas não quer dizer que seja melhor. Eu acho que tem que ver a conjuntura de cada estado, eu acho que tem estados em que o legislativo vai ser melhor, tem estados que o executivo vai ser melhor. O que não é possível é criar um Mecanismo no âmbito da Secretaria de Segurança Pública, ou do Departamento Penitenciário, tem que criar no âmbito da justiça. Ou cria no âmbito da justiça, ou cria no âmbito do legislativo. Agora, quanto a escolha dos membros, eu não sei se a gente tem uma solução para esse problema, porque a gente não pode restringir participação, então a gente sempre vai ter gente pouco comprometida, isso é inevitável, não tem como, eu acho

que isso é o preço que a gente paga da democracia, não tem como. Tem que pagar esse preço.

**Ana Carolina Isfer** – SC1, muito obrigada pelo seu tempo.

**SC1** - De nada, eu espero ter contribuído com a sua...

**Ana Carolina Isfer** - Foi muito válido.

## **Entrevista SC2**

**Ana Carolina Isfer** – SC2, muito obrigada pela disponibilidade. É uma entrevista para a minha dissertação de mestrado, e é uma dissertação sobre em Inovação em políticas públicas de direitos humanos, e como estudo de caso do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. Eu vou manter a entrevista confidencial, e ela é semiestruturada, então eu tenho um roteiro, mas se eu considerar pertinente eu posso fazer algumas perguntas fora do roteiro. Está bom? Então eu queria começar por perguntar o seu nome, e cargo no período de instituição e implementação do Mecanismo, as responsabilidades, e ocupação atual.

**SC2** - Então vamos lá. Bom, meu nome completo é SC2, e eu faço parte da [...] –, então assim, eu estive envolvida em todos esse processo desde a ratificação do protocolo até a instituição do Mecanismo, a instalação do Mecanismo, e aí eu estive envolvida a partir também, digamos, de diferentes cargos. Primeiro trabalhando para a [...], depois como consultora para a [...] aqui no Brasil, depois entre 2011 e 2015 como [...], e de 2015 para cá como representante [...]no Brasil. Então é um pouco isso.

**Ana Carolina Isfer** - Ok. Então eu vou passar para a primeira pergunta. Qual a conjuntura da prática da tortura no Brasil que levou a criação do Mecanismo? E assim, eu pretendo obter uma descrição da situação de fato sobre o cometimento do crime de tortura no Brasil.

**SC2** - Eu entendi a primeira pergunta, mas a segunda eu não entendi. A segunda parte era o que?

**Ana Carolina Isfer** - Não, a pergunta é sobre a conjuntura da prática da tortura no Brasil.

**SC2** - Ok, que levou a criação do Mecanismo no Brasil.

**Ana Carolina Isfer** - Sim.

**SC2** - Bom, então a conjuntura a prática da tortura no Brasil, é até um pouco amplo de se falar, mas... bom, eu acho que existem várias coisas. Primeiro a ideia do por que, porque a ideia do Mecanismo. A ideia do Mecanismo de Prevenção à Tortura veio do Protocolo Facultativo, que veio na verdade da proposta de se fazer um enfoque mais preventivo na prática de tortura. Até a promulgação do Protocolo, o que se tinha muito em termos de enfrentamento à tortura era pensar os casos, ou seja, ocorria a tortura e se tentava então... claro, a responsabilização, a investigação, a apuração daquele fato, mas não se dava tanto um olhar com um maior peso em relação em como se pode fazer, o que pode ser feito para, na verdade inibir em caso que a tortura se dê. Então o Protocolo Facultativo vem um pouco com essa ideia de propor, de dizer: “olha, já existe a proibição absoluta da tortura, já existem mecanismos de investigação, já existe a obrigação dos Estados de responsabilizar e de apurar uma vez que haja um ato de tortura, mas a gente tem que tentar dar um enfoque com mais ênfase na prevenção, o que se pode fazer para evitar que a tortura ocorra”. Então o Protocolo ele vem na verdade para complementar, complementar outros tipos de ações, e é interessante a ideia do Mecanismo por isso, porque a gente encontrou resistência, na época da criação do Mecanismo, que esse Mecanismo seria a solução para o combate à tortura no Brasil, então o que exatamente não é o caso, o Mecanismo é mais um instrumento, eu acho que é mais uma ferramenta com o objetivo de prevenir, com o objetivo de pensar exatamente políticas públicas, mudanças sistêmicas e estruturais, que diminua o risco que a tortura se dê, em relação também, o Mecanismo não vai ser simplesmente pela sua instalação, não vai ser a resposta, ou não vai coibir que qualquer caso de tortura ocorra no Brasil. E além disso, eu acho que também todo o contexto, toda discussão em relação ao Protocolo em relação ao Mecanismo, eu acho que se deu também em um momento muito chave da discussão da política contra a tortura no Brasil, que foi logo depois do relatório, que com certeza já falaram várias vezes, o relatório do Nigel Rodley, que veio ao Brasil em 2000, e realmente foi como abriu os olhos para a sociedade brasileira, dizendo que a tortura não acabou, não é porque saímos de um período de ditadura que a tortura simplesmente foi extinta no Brasil, pelo contrário, a tortura continua sendo usada e muito, principalmente pelas forças de segurança, principalmente naqueles momentos iniciais da abordagem policial, continua sendo usada como meio de investigação, como um método de obter confissão, como método de obter

informação, e isso tudo sem se falar ainda, que agora eu acho que piorou muito desde 2000 para cá, sem se falar nas condições prisionais, que muitas vezes podem constituir tortura. Então eu acho que também, nesse contexto que se deu toda a questão da discussão em relação a promulgação do Protocolo Facultativo, de se criar o Mecanismo, então houve realmente pode se abrir os olhos da sociedade, não só da sociedade, do governo, do Estado brasileiro, pela tortura não acabou, a tortura está aqui, está muito presente, e algo tem que ser feito, políticas públicas que devem ser pensadas a respeito, e aí eu acho que nesse momento veio aquela ideia também de pensar os diferentes eixos, então não vamos pensar simplesmente a responsabilização e investigação, porque na verdade a prática da tortura se dá não é porque existe um, ou dois, ou três, ou dez, ou que sejam, maus policiais. Ela não se dá por aí. Ela se dá realmente porque é uma política de Estado. Eu não vou dizer que é uma política de Estado que fomenta e que promove a tortura, eu acho que não é isso, mas há uma postura das instituições de segurança pública, e sem aceita-la de alguma maneira. Então se tomar realmente uma postura que possa se investigar, e dizer: “não será aceito”. Infelizmente a gente vê que se tem padrão de procedimento das políticas de uma maneira geral, é através da violência, eu não sei se todos os casos se chegam a tortura, mas através de uma violência institucional, que persiste e que é muito prevalente nas forças de segurança, né? Então tem que se mudar a maneira em como a polícia atua, e não simplesmente tentar identificar dois ou três policiais, porque vai muito além disso.

**Ana Carolina Isfer** - Eu não escutei o que falou por último.

**SC2** - Assim, que não se trata de identificar tanto, não se trata tanto de identificar dois ou três ou cinco policiais, que cometem atos de tortura, mas sim de mudar toda uma forma de atuação do sistema de segurança pública no Brasil.

**Ana Carolina Isfer** - Sim. E quais são as razões que estão por detrás da opção de modelo de Mecanismo que temos hoje no Brasil? Considerando que foi um modelo pensado para ser aplicado em uma federação e é um componente do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura.

**SC2** - Então, na verdade essa escolha desse modelo, já devem ter comentado para você também, foi resultado assim do longuíssimo processo de discussão e um longo processo de reflexão, sobre o que seria realmente um modelo de mecanismo de prevenção mais

coerente e mais adequado ao contexto brasileiro, tanto ao ordenamento jurídico brasileiro, ordenamento administrativo, a realidade de, pelo fato de termos um país tão grande, um número tão imenso de unidades de privação de liberdade, de pessoas privadas de liberdade. Então a primeira discussão que se deu, demorou muito tempo para se chegar a uma conclusão foi que, se poderíamos pensar em ter um órgão, uma entidade de Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura que atuasse em todo o Estado brasileiro, com esse viés de poder realmente ter um impacto preventivo, de alcançar um impacto preventivo. E os resultados das discussões, dos debates se deu que não, que não seria possível a gente pensar no Brasil, tendo em conta o território brasileiro, a dimensão geográfica, o número de unidades de privação de liberdade, de um mecanismo simplesmente um único, central, sediado em Brasília para fazer visitas de monitoramento em todos os locais de privação de liberdade, isso não seria suficiente. Então veio essa ideia, pelo fato de termos uma federação, um país federal formado por 27 entes federativos, que o mais eficiente, provavelmente seria ter um sistema, uma ideia de termos um órgão central porém como entidades, digamos, entidades espelho, que sigam o mesmo modelo, que sigam a mesma natureza de atuação em cada um dos estados, assim poderia ter um impacto preventivo. Então se pensou na ideia do Sistema, em um mecanismo central com 27 estados, ou seja, cada estado depois também colocando e implementando o seu mecanismo, e que todo esse sistema atuaria obviamente, de forma coordenada, de forma conjunta, pensando não só nas visitas de monitoramento, mas pensando também em políticas públicas, lançado políticas públicas nacionais, por exemplo, de cunho nacional. E olhando na teoria, digamos, olhando para esse debate que se deu no passado e olhando para a realidade brasileira, realmente eu não vejo que haveria outra resposta, eu acho muito difícil a gente pensar que tenha outra maneira de pensar o Mecanismo do Brasil que não seja essa realmente de Sistema. Agora, claro que isso traz um milhão de desafios, como por exemplo, o fato de que nós temos que convencer cada estado da federação de alguma forma, a implantar esse órgão. Exato. É o mais difícil, claro. Tem toda a questão da competência, distribuição de competência, a autonomia dos entes federativos, então simplesmente não pode haver simplesmente uma imposição. Então assim, é todo um processo longuíssimo em cada estado, sem contar da questão de recursos, a falta de vontade política, então ao mesmo tempo que eu não vejo muito, assim, a possibilidade de haver outro modelo eficaz, esse modelo também, digamos, ele impõe, ele nos apresenta muitos desafios, que eu não sei se nós estávamos realmente esperando todos esses desafios, mas é um pouco isso.

**Ana Carolina Isfer** - Assim, SC2 quando me falou que o modelo de mecanismo que ele foi muito discutido, você estava se referindo as discussões aqui dentro do Comitê.

**SC2** - Isso. Exato. Eu, como APT, nós não éramos membros do Comitê, foi um comitê formado em 2005, eu acho, 2006. Que tinha exatamente como um dos principais objetivos, ele tinha várias atribuições, mas uma das principais atribuições era exatamente aquela discussão da implantação do Protocolo Facultativo no Brasil, e assim, a APT não era membro do Comitê, a gente não tinha um assento, mas nós participamos de muitas reuniões. Assento a gente não tinha, mas a gente participou de diversas reuniões, demos vários comentários, porque foram redigidas diferentes minutas de projeto lei, proposta de projeto de lei, e nós também fizemos comentários, diversas minutas, então nós fizemos um processo assim, talvez, de assessoria bastante intenso, mas a gente não era parte do Comitê.

**Ana Carolina Isfer** - Entendi. E passando a terceira pergunta, como se desenrolaram as principais etapas de implementação do Mecanismo? Por exemplo, a organização interna a operacionalidade. Na verdade, essa pergunta...

**SC2** - Eu não posso responder porque eu não sou do Mecanismo.

**Ana Carolina Isfer** - A verdade essa pergunta, ela foi pensada mais para os peritos mesmo.

**SC2** - Entendi. Assim, a única coisa que eu posso contribuir nisso é que, como APT, nós fizemos duas oficinas para o Mecanismo. Logo no momento inicial da sua instalação....

**Ana Carolina Isfer** – SC2, mas essa informação é superimportante, porque ninguém tinha falado dessas oficinas.

**SC2** - Então pronto, eu vou falar. Então, foram duas oficinas. Uma oficina logo na instalação, que foi uma oficina mais voltada para a Metodologia de Monitoramento. Então na verdade, foi uma oficina mais voltada a, digamos, a formar os membros do Mecanismo sobre um metodologia de como realizar visitas de fiscalização com esse enfoque preventivo, seguindo os parâmetros do Protocolo Facultativo.

**Ana Carolina Isfer** - Vocês têm aquela publicação do monitoramento dos locais de privação de liberdade.

**SC2** - Exato. Que foi até reeditado aí com o Ministério de Direitos Humanos. Então foi uma oficina focada nesse livro, ele usa o manual basicamente como instrumento de trabalho, e nós realizamos como parte da oficina, realizamos inclusive visitas de monitoramento, acompanhando os membros do Mecanismo...

**Ana Carolina Isfer** - Eu não sabia. A [...] acompanhou as primeiras missões do Mecanismo?

**SC2** - Não. A gente acompanhou duas visitas, aí no Distrito Federal mesmo. [...] Então eu por exemplo, fui na comunidade terapêutica com alguns membros do Mecanismo. Outro instrutor foi no Presídio Feminino, e eu acho que tinha um mais, agora eu não me lembro. Então essa foi a primeira oficina, que era bem focada nessa metodologia. Depois, nós tivemos um segunda oficina, que já foi uma oficina parcialmente conjunta com o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, que era para pensar exatamente mais, não tanto na metodologia de monitoramento, mas mais exatamente na forma de atuar do Mecanismo, pensando um pouco no que você falou, organização interna, como articular com outros órgãos também, como o Mecanismo articula com outros órgãos, como o Mecanismo articula com o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, como o Comitê e o Mecanismo podem trabalhar juntos, que ações o Mecanismo e o Comitê podem desenvolver juntos, então isso é uma oficina mais voltada com esse olhar, mais talvez para a identidade institucional do Mecanismo. Nós discutimos por exemplo, a questão de visão, missão. A gente enfatizou muito a necessidade de o Mecanismo pensar em uma construção institucional, uma construção coletiva da sua identidade institucional, e isso tudo a gente levou para o Mecanismo, mas claro, nós não trabalhamos com eles, por exemplo, nada...

**Ana Carolina Isfer** - Desculpa, eu não entendi o que falou.

**SC2** - Sim, então nós levamos para o Mecanismo, como parte da oficina, essa proposta que o Mecanismo pensasse em uma missão, uma visão, na construção de uma identidade coletiva. Um novo órgão. Mas assim, nós naquele momento, nós não sentamos com eles e fizemos essa construção da missão e visão ali mesmo, o que fizemos foi dar insumos, por exemplo, prover exemplos de missão e visão de outros mecanismos, tanto da América Latina como da Europa, e levar esse tipo de insumo, subsídios para eles poderem trabalhar, eles próprios o seu planejamento. Então nós tivemos esses dois momento assim,

de apoio a realmente a construção inicial do Mecanismo, tanto dessa parte metodológica, como a parte de articulação, tanto a parte de planejamento institucional como também essa parte de articulação com o Sistema Nacional. E aliás, eu não sei se você chegou a ver o relatório dessa oficina conjunta Comitê e Mecanismo, ficou bem legal, ficou bem estruturado, tem uma série de ações, propostas de ações do Mecanismo, Comitê, propostas de como coordenar Mecanismo e Comitê, e caso você não tenha eu vou te mandar, porque eu achei que ficou um instrumento digamos, bem trabalhado e bem objetivo, de como avançar nessa construção dessa articulação.

**Ana Carolina Isfer** - Ok. E quais as principais particularidades do Mecanismo? O que o destaca enquanto órgão de prevenção e combate à tortura?

**SC2** - Eu acho que o elemento que o destaca, eu acho que é realmente essa, o número de prerrogativas que esse órgão possui, em relação por exemplo, a garantia de acesso a todo e qualquer local de privação de liberdade, em qualquer momento, a garantia de acesso, o fato de ter acesso as próprias pessoas privadas de liberdade sem nenhum tipo de restrição, a garantia de pode entrevistar, de conversar com essas pessoas de maneira confidencial, de maneira reservada. Em alguns casos, por exemplo, os mecanismos estaduais, eu não sei se Mecanismo Nacional tem aí, eu realmente eu não sei, mas os mecanismos estaduais por exemplo, eles podem inclusive requisitar instauração de procedimento administrativos, e procedimento criminal. Então assim, é um órgão com muitos poderes, com muitas prerrogativas, e poucos órgãos, eu acho que no Brasil, reúnem essa força em termo de prerrogativa, muito pouco. Talvez o Ministério Público, juízes, só eles. Então eu acho que em termos de poderes, de garantias de acesso, eu acho que o Mecanismo é um órgão único. E acho que outra questão, também o fato de ser, eu não sei se ainda está instaurado como parte de um sistema internacional, de proteção. Então o Mecanismo ele deveria ter, ao menos, eu não sei se tem, mas deveria ter um canal de comunicação aberto com o Subcomitê da ONU para a Prevenção da Tortura, deveria ter um fluxo de informação aí, de comunicação entre o Subcomitê da ONU e o Mecanismo Nacional, o Mecanismo pode enviar informação para o Subcomitê da ONU em qualquer momento, então eu acho que isso também é um diferencial que, praticamente nenhum órgão assim tem esse tipo de relação, tão estreita, com um órgão das Nações Unidas.

**Ana Carolina Isfer** - Ok. Posso passar a próxima? E quais os fatores que induziram a adoção da política? Por exemplo, a cultura organizacional aqui do Ministério, será que

ela foi indutora da política? Ou por exemplo, a atuação em rede, enfim, é pensar um pouco no conjunto de fatores, que levou a essa adoção.

**SC2** - Da política, você diz o Sistema Nacional de Prevenção à Tortura?

**Ana Carolina Isfer** - Mais com o foco no Mecanismo.

**SC2** - Mas você diz a política de se criar um Mecanismo, é isso?

**Ana Carolina Isfer** - Sim. O que foi favorável a sua implementação.

**SC2** - Bom, vamos ver. Eu acho que tem, um obviamente... primeiramente, eu acho que claramente o fato de o Mecanismo ter o produto, ter uma obrigação do Estado brasileiro, o fato de ele ter esse respaldo em um documento, tratado internacional, ele dava para a gente um elemento de negociação forte para trabalhar junto ao governo, falando: “isso aqui é uma obrigação do Estado brasileiro”. Então uma vez que a gente tenha essa obrigação constituída perante a comunidade internacional, então eu acho que sempre ajuda para que o Estado dê um pouco mais de atenção ao assunto. Então o fato de ter uma obrigação nacional, necessariamente é algo muito favorável para que o Mecanismo fosse implantado. Claro, outro fator, foi o fato do Ministério de Direitos Humanos, de uma maneira geral, ao longo desses anos, claro que vieram muitas mudanças no Ministério, a Coordenação mesmo, a Coordenação-Geral de Combate à Tortura mudou a titularidade algumas vezes, a figura do coordenador mudou algumas vezes, mas assim, foi interessante ver que apesar dessas mudanças, ao longo de todos esses anos, desde a ratificação do Protocolo, houve realmente uma prioridade a esse tema, a Coordenação de Combate à Tortura, desde 2005 até agora, realmente teve esse tema, como uma pauta prioritária na sua agenda. Então eu acho que essa estabilidade foi mantida, de se insistir sobre assunto, por tanto anos eu acho que foi essencial. Claro, assim, você imagina que algum momento você muda a Coordenação, muda o coordenador, a coordenadora, e essa pauta cai, então a gente não teria chegado aonde chegou agora. Então eu acho que realmente essa pauta ser mantida ao longo desses anos, na Coordenação de Combate à Tortura como uma pauta prioritária, eu não tenho dúvida que isso realmente foi aí um grande ganho, foi com esse valor agregado que a gente conseguiu chegar com essa política.

**Ana Carolina Isfer** - E teve também sempre um compromisso de que estava a frente da Coordenação-Geral.

**SC2** - Exato. Sempre. Teve o Pedro Montenegro, que ele sempre apostou muito nisso, depois eu acho que veio a Aparecida que também continuou apostando, teve a Ana Paula também, a Karol. Então assim, mudou a liderança, a frente da coordenação, mas esse tema sempre continuava como pauta prioritária, eu acho que isso foi essencial.

**Ana Carolina Isfer** - E por exemplo, a atuação em rede, que existiu para impulsionar essa implementação.

**SC2** - Exato. Então, eu acho que isso também foi essencial, porque foi interessante lá pelo anos 2005 mais ou menos, entre 2005 e 2008, foram realizadas inclusive com a APT, uma parceria com a APT, principalmente com um convite do Ministério, de lá para cá, digamos assim, eles nos convidaram para realizar algumas oficinas sobre o monitoramento em locais de privação de liberdade, em diferentes estados do Brasil. Então apesar dessas oficinas eles não serem, digamos, específicas sobre Mecanismo e tal, mas elas obviamente falavam sobre isso, oficinas sobre monitoramento em locais de privação de liberdade, e era então um canal para a gente difundir o que é o Protocolo, o Mecanismo de Prevenção, e também assim, a partir dessa... onde a gente pode visitar vários estados, foi se criando também uma rede. Por exemplo, a gente foi para a Bahia, e lá fizemos a oficina, falamos sobre Mecanismo, sobre Comitê de Prevenção e Tortura, fomos ao Acre, fomos a Paraíba e em todos esses estados, foi se criando uma rede de pessoas que conhecem o tema, e que levam o tema também para o seu estado ali, para a atuação mais cotidiana no seu estado, então eu acho que se formou realmente uma rede de pessoas que conhecem o que é o Protocolo, que conhecem os mecanismos e comitês, e sem dúvida é realmente essencial não só para a construção do Mecanismo Nacional, como também assim, apesar desse avanço lento, progresso lento, mas mal tem para ter leis de mecanismos estaduais também, e isso tudo se teve a construção em rede, porque obviamente há um limite, o quanto o Ministério de Direitos Humanos para ver também, o que a APT, o quanto podemos fazer, e no final o que conta realmente é o compromisso dos atores locais, de ter uma rede bem estruturada lá em cada um desses estados, para eles então fazerem toda a incidência, e insistirem sobre o tema.

**Ana Carolina Isfer** - Ok. E quais as principais barreiras, considerando fatores internos ao Ministério? Como por exemplo, orçamento, estrutura, mas também fatores externos ao Ministério.

**SC2** - Alguns desafios, né? Desde que se falou nessa ideia de Sistema e do Mecanismo, sempre se falou, principalmente da ideia do... do Sistema, Mecanismo e de termos essa rede, de termos esses mecanismos nesses estados, claro que sempre se falou na necessidade de que houvesse, quando se fala em uma política pública, se fala também em recursos. Assim, não é suficiente você criar toda uma política pública sem adotar essa política pública sem recurso, sem os recursos adequados para colocar essa política pública em movimento, em execução. Então assim, uma crítica aos novo (ininteligível 00:28:15) é que, inclusive na lei também se prevê algum tipo de fundo voluntário, em algum momento, você lendo o Decreto, até se fez essa previsão do Governo Federal passar fundos voluntários para apoiar os estados, e criar o seu mecanismo de prevenção. Então assim, faz falta existir um fundo que apoie a execução da política pública, nesse caso, a política pública no sistema e isso foi algo que a gente, sempre também existiu essa necessidade, e digamos também, criticamos sobre o fato dessa política pública não ter sido acompanhada desses fundos, esses recursos. Isso obviamente é um problema. E quanto ao Mecanismo Nacional, os obstáculos, eu acho que assim, sempre se fala muito em recursos, né? Aquela coisa, “vai criar mais um órgão”, eu lembro até quando se discutia a criação do Mecanismo Nacional, era “mas a Secretaria tem tão pouca gente, e a gente agora vai propor um órgão que é quase o mesmo tamanho da Secretaria de Direitos Humanos”, mas eu acho que isso está muito ligado também a questão da vontade política, a vontade política de implementar uma ação, um tema. Eu acho que infelizmente essa questão de tortura, de maus tratos, em geral, não há vontade política para trabalhar. Então é muito fácil, por exemplo, quando a gente vai aos estados a gente vê até, no discurso a gente consegue, assim, sei lá, que o governo se comprometa com o discurso, obviamente a proibir a tortura, enfrentar a tortura, até passar uma lei que realmente crie um Comitê e Mecanismo, mas quando chega na hora de investimento, de colocar os recursos para que aquele Mecanismo, aquele Comitê possa atuar, aí a gente ver um obstáculo, um freio absoluto. Nenhum estado quer, nenhum governo quer colocar nada de recursos nessa pauta, mas assim, é menos uma questão financeira e mais uma falta de vontade política mesmo.

**Ana Carolina Isfer** - O principal motivo é falta de vontade política.

**SC2** - Sim. Eu acho. No discurso é, eles vão te dizer sempre é que obviamente, uma questão financeira, orçamentária, que não há recursos e que estamos em um momento difícil, mas conhecendo e a gente sabendo que não é uma política cara, ela é uma política

que não exige tanto do Estado assim, na verdade é uma falta de vontade política de implementar as ações.

**Ana Carolina Isfer** - E dentro do Ministério você ver alguma barreira que tenha sido colocada?

**SC2** - Dentro do Ministério? Não, eu acho que dentro do Ministério, como Ministério... mas você diz do funcionamento do Mecanismo ou mais pensando no momento da instalação? Ou já no funcionamento do Mecanismo?

**Ana Carolina Isfer** - Não, no momento de instalação.

**SC2** - Não, no momento da instalação... assim, eu acho que como Ministério eu não vi. Eu tenho que dizer que ao longo dos vários anos, com o Ministério sempre houve... bom, como coordenação, como eu sempre falei, sempre houve um comprometimento claro, e a prioridade no assunto. Em termos de Ministério eu acho que, claro, quando muda por exemplo, o Ministro, ou quando muda a liderança do Ministério, há temas que dão mais força e menos força, então eu acho que, claro, em alguns momentos por exemplo, a coordenação sempre manteve essa pauta, mas claro que em alguns momentos, talvez em razão do Ministro ou Ministra que estava liderando, essa pauta não tivesse tanta força dentro do Ministério. Então isso aconteceu em alguns momentos, e sem falar... agora, também a questão do Ministério dentro de um governo. Então claro que o Ministério de Direitos Humanos, ele muitas vezes, não só no âmbito federal, a gente vê também nos âmbitos estaduais, muitas vezes é um Ministério digamos mais enfraquecido, de alguma maneira, politicamente, então muitas vezes é um ministério que tem menos voz dentro de um governo, vamos dizer assim. Então assim, eu acho que de uma maneira geral, avaliando a postura do Ministério de Direitos Humanos do Brasil, eu acho que sempre teve uma postura de insistir sobre essa questão do Mecanismo, alguns momentos, talvez mais do que outros, com o Ministro Vanucci isso era muito presente, depois se perdeu um pouco, depois voltou, então eu acho que houve momentos de mais reforço ou menos, mas eu acho que o Ministério de uma maneira geral sempre tratou desse tema. Agora, claro que o Ministério como governo, ele também tem as suas limitações, então ficou claro também que em alguns momentos ele está esbarrou aí talvez em limitações da Casa Civil, por exemplo, impostas pela Casa Civil, ou limitações impostas pelo Ministério da Justiça. Então eu acho que o Ministério teve muitas dificuldades para fazer essa negociação entre

ministério, para a gente conseguir encontrar um modelo de Mecanismo que um pouco agradasse também outros ministérios, agradasse a Casa Civil por exemplo.

**Ana Carolina Isfer** - Agora, como esses quatro anos de atuação quais os principais avanços trazidos pelo Mecanismo? Para a prevenção e combate à tortura.

**SC2** - Um, eu acho que é visibilizar não somente as relações, assim, as diversas condições, eu diria, do sistema prisional brasileiro, e eu acho que os relatórios do Mecanismo sem dúvida nesses primeiros quatro anos são um dos legados mais valiosos na verdade, porque são realmente relatórios técnicos, bem elaborados, que permitem que a sociedade, como um todo, ou seja, que qualquer pessoa hoje pode pegar o relatório da situação dos locais de liberdade de Mato Grosso. Ou seja, qualquer um pode ir lá, pegar esse relatório, ler, se informar e entender como é hoje a situação da privação de liberdade do Estado do Mato Grosso. Então eu acho que esse tipo de informação que às vezes é tão difusa, muitas vezes nem existe no Brasil, que é aquela falta de dados, que você não tem nem aonde buscar, eu acho que os relatórios do Mecanismo são um legado, um produto valioso de trabalho e que eu acho que fica como documentação e registro, e é algo que não tinha, a gente não tinha, e eu acho que esse é um legado importante desses quatro anos. Eu acho que outro legado, é difícil medir os avanços, mas (sobreposição de falas 00:35:30).

**Ana Carolina Isfer** - É muito recente.

**SC2** - Sim, sim, é muito recente, e eu acho que até eles mesmos tem que fazer. Eu até já propus assim algumas vezes, eu acho que eles estão fazendo pouco a pouco também, que é medir também, assim, quando eles fazem recomendações, vê o que já foi cumprido, o que não foi cumprido. Mas por exemplo, eu estava com eles agora, eu estava em Rondônia semana passada, que inclusive estava a Valdirene do Mecanismo, e aí nesse andaram duas medidas lá que foram implementadas recentemente, e que foram na verdade objeto de recomendação do Mecanismo. Uma em relação ao Instituto Médica Legal.

**Ana Carolina Isfer** - Em Rondônia?

**SC2** - Em Rondônia.

**Ana Carolina Isfer** - Eu via reportagem do Tribunal. Eu não sei em que tribunal que é.

**SC2** - Mas assim, foram mencionados durante as conversas lá, foram várias reuniões, mas foram mencionadas, teve algumas mudanças em relação a (ininteligível 00:36:30) administrativa do Instituto Médico Legal, e isso era algo que o Mecanismo tinha recomendado, e tinha outra medida que foi adotada recentemente, mas eu estou sendo muito sincera, eu não lembro qual é, também foi objeto de recomendação do Mecanismo. Então eu acho que há sim mudanças que a gente vai vendo pouco a pouco, pontuais, uma coisa ou outra, que nunca saem das recomendações do Mecanismo, mas tem que fazer um controle, um monitoramento para saber exatamente qual é o impacto, mas eu acho que... outra questão de uma maneira geral e que tem ajudado muito esse Mecanismo, é de está colocando, quando a gente vai nos estados, principalmente nas primeiras missões, eu acho que isso não aconteceu tanto, mas a partir do segundo, terceiro ano de atuação o Mecanismo começou a se tornar mais visível, no sentido de não estar, por exemplo, promover debates públicos, falar com a imprensa, então tem que também visibilizar essa pauta, essa agenda da prevenção e combate à tortura, então eles fazem muito diálogo com a sociedade civil, falam com a imprensa, fazem seminários públicos, isso tudo eu acho que tem ajudado também a visibilizar nacionalmente essa questão. Então para que essa questão também não caia no esquecimento, para fazer até uma conscientização e um debate sobre o que é a tortura, porque a necessidade do enfrentamento a tortura, porque eu acho que hoje quase mais do que falar sobre a tortura, a gente tem que convencer as pessoas que é necessário enfrentar isso. Às vezes precisa de apoio e aceitação popular quanto a esse tema, eu acho que o Mecanismo tem esse papel importante de conscientização, sensibilização, e eu acho que pouco a pouco eles têm feito isso mais e mais.

**Ana Carolina Isfer** - E você acha que nessa parte da conscientização pública houve avanços? Porque assim, partindo do senso comum parece que não.

**SC2** - Não, é. Eu acho que não. Não, avançou eu acho que não, mas que eles pelo menos estão tentando fazer um trabalho que é necessário. Não houve avanço... eu não sei se eu posso dizer também, o pior, digamos. Eu acho que desde que eu comecei a trabalhar com esse tema, é infelizmente um tema que não tem, que não reclamam, (ininteligível 00:39:00), ou violência policial. A gente não encontra diálogo social para enfrentar isso, e isso foi algo que eu identifiquei desde os primeiros anos trabalhando com isso, e investigo até hoje. Hoje talvez isso seja mais visível, até porque tem todo... a questão presidencial, Bolsonaro, tudo isso que está em discussão, a política que apoia a tortura,

tem a questão também do impeachment, e tem a questão dos militares. Então eu acho que de alguma maneira isso visibilizou, mas eu acho que a resistência e a falta, realmente, de apoio social a causa, eu acho que ela nunca existiu, mas talvez não se falasse tanto. Eu acho que agora que está mais visível, está muito mais claro, e eu acho que o Mecanismo está tendo um papel importante, de pelo menos tentar discutir sobre isso, tentar questionar isso. Agora dizer, sei lá, que houve um avanço, atualmente, tem digamos, mais respaldo a pauta do enfrentamento à tortura, eu acho que não, mas eu acho que pelo menos o Mecanismo está levando essa discussão, debatendo isso e colocando o tema na mesa, e questionando.

**Ana Carolina Isfer** - E trazendo mais transparência também.

**SC2** - Exatamente. A questão da transparência, a questão de entrar nas unidades, eu acho que também traz uma legitimidade, impõe algo importante na administração pública, que é o fato de que essas unidades elas são unidades que são parte da administração pública. Então os nossos princípios lá constitucionais, de publicidade e transparência, eles também devem prevalecer nessas unidades. Então eu acho que também tem um pouco esse fator pedagógico, ensinar a todos que estão envolvidos na administração prisional, do tipo, existem mecanismo de controle, esses mecanismos estão aqui por alguma razão, e é parte do que se entende como administração pública. Então eu acho que esse fator pedagógico também para os funcionários também é importante.

**Ana Carolina Isfer** - Ok. E a última pergunta, qual o potencial do modelo de Mecanismo para ser replicado nomeadamente pelos estados federados? Eu acho que você já falou um pouquinho.

**SC2** - Como assim. Fala de novo que eu não entendi muito bem a pergunta.

**Ana Carolina Isfer** - Qual o potencial do modelo de mecanismo para ser replicado pelos estados federados?

**SC2** - Então assim, eu sou uma total convencida, adepta, de que para a gente realmente ver uma prevenção da tortura realmente eficaz e efetiva, nós necessitamos de mecanismos estaduais, eu não tenho a menor dúvida. Vendo aqui a experiência do Rio de Janeiro, que eu vejo um pouco mais próxima, porque eu estou aqui no Rio com mais contato. Assim, para fazer prevenção, realmente você precisa está muito próximo, não só do local,

digamos, que você está controlando, observando, mas também da rede de atores que tem algum tipo de incidência sobre aquele local, como também aqueles parceiros da região, então faz muita diferença você está presente no local, no estado, olhando as experiências do mecanismo estadual, eu não tenho dúvida que são os mecanismos estaduais que são as peças essenciais. O Mecanismo Nacional obviamente é necessário e é chave, mas o Mecanismo Nacional tem esse grande ator complicador, ou esse maior desafio, que é obviamente está em Brasília, realizar missões, fazer os relatórios, fazer as recomendações, mas toda a questão, por exemplo, dos desdobramentos das visitas, é muito difícil o Mecanismo Nacional realmente dar conta. Então é muito difícil ele conseguir manter um diálogo, por exemplo, com todas as autoridades de Rondônia, todas de Mato Grosso, todas de São Paulo.

**Ana Carolina Isfer** - Até porque são onze e são vinte e sete estados.

**SC2** - É. De fazer a cobrança, porque é claro, que essas recomendações não fiquem só no papel, a ideia das recomendações é que eles sejam implantadas, e para isso tem que haver uma cobrança que realmente não é assim, viável, a gente ter também, bem razoável a gente pensar que o Mecanismo Nacional possa dar conta realmente de todos os desdobramentos, cobranças e encaminhamentos, não a como. Então os mecanismos estaduais poderiam fazer isso. Então assim, eu acho que dá um potencial enorme desse Sistema realmente funcionar e ter um impacto muito significativo na prevenção à tortura, mas desde que a gente consiga realmente criar essas instâncias nos estados, e aí também eu acho que é um papel do Mecanismo Nacional, coitado, mais um papel. Mas é também cobrar dos governos estaduais a implantação dos mecanismos nos estados. Então, eu acho que eles têm feito isso também, eu acho que quando eles estão nas visitas, eu acho que eles fazem esse diálogo nesse sentido, nos relatórios sempre consta recomendação para que crie mecanismo estadual e tal. Então eu acho que o Mecanismo Nacional também está tomando esse elemento como elemento também prioritário evidente, mas eu acho assim, eu realmente sou uma grande defensora dos mecanismos estaduais, porque quando você vê na ponta o trabalho sendo feito, isso dá muito potencial, e tem muito o que fazer e há muito potencial, e há uma gama enorme de resultados.

**Ana Carolina Isfer** - E que acaba esbarrando na vontade política, não é?

**SC2** - Sim.

**Ana Carolina Isfer** - Muitas vezes.

**SC2** - Claro. Tem toda a política de segurança pública é do estado, no final das contas também. Então assim, ter um estado federado é o que realmente faz sentido. Essas entidades, esses órgãos nos estados do país. Mas ao mesmo tempo, como eu disse no início, talvez foi algo muito ambicioso, a gente não tinha muita noção do nível de complexidade do que se desenvolveria a pensar o Mecanismo nos estados do país, mas eu acho que o Brasil não tem muita escapatória. É a maneira de trabalhar em um estado como esse, em um país como esse.

**Ana Carolina Isfer** - É. Pelo tamanho. É sempre um desafio pelo o que quer que seja. Muito obrigada SC2.