

<http://dx.doi.org/10.21527/2317-5389.2020.15.134-152>

Prevenção à Tortura: Uma Mera Questão de Oportunidade aos Mecanismos Latino-Americanos?

Thais Lemos Duarte

Bacharelado em Ciências Sociais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestrado pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGSA-UFRJ), Doutorado em Ciências Sociais pelo Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais da Uerj. Pesquisadora de Pós-Doutorado no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Minas Gerais (PPGS – UFMG). Bolsista do CNPq. <http://lattes.cnpq.br/4045097122040527>. <https://orcid.org/0000-0002-9149-7387>. thais-duarte@hotmail.com

Maria Gorete Marques de Jesus

Pesquisadora do Núcleo de Estudos da Violência da USP (NEV/USP). Doutorado em Sociologia pelo Programa de Pós-Graduação do Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP). Mestrado em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP). Especialização em Direitos Humanos pela Faculdade de Direito da USP. Graduação em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP (FFLCH/USP). <http://lattes.cnpq.br/3277182968137071>. <https://orcid.org/0000-0003-2667-8736>. gorete.marques@gmail.com

RESUMO

Tomando como base a perspectiva de que a tortura seria um tipo de crime de oportunidade, o Protocolo Facultativo à Convenção Contra a Tortura das Nações Unidas (ONU) criou um sistema de inspeções a unidades de privação de liberdade, formando os chamados Mecanismos Nacionais Preventivos. O objetivo deste artigo é analisar a estrutura e o *modus operandi* de quatro órgãos com este perfil na América Latina. Foram estudadas, pois, suas leis de formação e os relatórios produzidos a partir dos monitoramentos efetuados. Analisou-se que os Mecanismos Nacionais Preventivos estudados costumam atentar-se aos fatores de risco que acarretam a tortura, ao invés de investirem maior fôlego a encaminhamentos de casos de violência individuais. Ao mesmo tempo, portanto, em que reproduzem a perspectiva majoritária da ONU sobre a tortura ser uma espécie de crime de responsabilidade, os órgãos não necessariamente priorizam em suas atividades a responsabilização de atores que tenham perpetrado o ato, analisando a tortura como uma prática difusa.

Palavras-chave: Mecanismos nacionais preventivos. Protocolo facultativo à convenção contra a tortura. Nações Unidas. Tortura.

TORTURE PREVENTION: A MERE MATTER OF OPPORTUNITY TO LATIN AMERICAN MECHANISMS?

ABSTRACT

Based on the view that torture would be a type of opportunity crime, the Optional Protocol to the UN Convention against Torture created a system of inspections of deprivation units, forming the so-called National Preventive Mechanisms. The aim of this paper is to analyze the structure and *modus operandi* of four organs with this profile in Latin America. Therefore, its formation laws and the reports produced from the monitoring were studied. It was analyzed that the National Preventive Mechanisms studied tend to pay attention to the risk factors that lead to torture, instead of investing more breath to refer individual cases of violence. Therefore, while reproducing the UN majority perspective on torture as a kind of criminal offense, the agencies do not necessarily prioritize in their activities the accountability of actors who have perpetrated the act by analyzing torture as a pervasive practice.

Keywords: Preventive national mechanisms. Optional protocol to the convention against torture. United Nations. Torture.

SUMÁRIO

1 Apresentação. 2 Tortura como oportunidade? 3 Natureza geral dos Mecanismos Latino-Americanos. 4 Análises dos órgãos de prevenção nacionais. 4.1 Legislação e estrutura básica. 4.2 Composição e prerrogativas. 4.3 Metodologias e relatórios. 4.4 Descrição breve do conceito de tortura utilizado. 5 Reflexões sobre uma política de prevenção à tortura com base na teoria sobre crimes de oportunidades.

Recebido em: 5/10/2019

Aceito em: 5/11/2019

1 APRESENTAÇÃO

No ano de 2002, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) aprovou o Protocolo Facultativo à Convenção Contra a Tortura – Opcat –, na sigla em inglês. Seu objetivo foi criar órgãos que realizariam visitas regulares a espaços de privação de liberdade, sem aviso prévio.¹ Essa tarefa seria, em parte, desenvolvida pelo Subcomitê de Prevenção à Tortura (SPT), cuja base, para além do Opcat, seria a tipificação prevista na Convenção da ONU contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes.²

Em específico, dentre outras prerrogativas, o SPT apresenta: a) o acesso a toda informação sobre o número de pessoas privadas de liberdade, o tratamento fornecido e as condições de detenção; b) o livre-trânsito a todos os locais de detenção, a todas as suas instalações e serviços; c) a oportunidade de realizar entrevistas reservadas; e d) a liberdade para escolher os locais a visitar e as pessoas a entrevistar. Essas ações devem ser desenvolvidas autonomamente, empreendidas por dez especialistas independentes, em conformidade aos princípios da confidencialidade, da imparcialidade, da não seletividade, da universalidade e da objetividade.

Todos os países signatários do Opcat devem viabilizar a realização do monitoramento, respeitando as prerrogativas do SPT. Ao final das inspeções, os membros do órgão remetem ao Estado visitado um relatório com um conjunto de recomendações que buscariam, no limite, propor medidas que erradicassem práticas de tortura em espaços de privação de liberdade.

Com atribuições e características gerais semelhantes, o Opcat também previu a criação de Mecanismos Nacionais de Prevenção à Tortura, embora não tenha estipulado um formato particular a tais órgãos. Cada país signatário ao Protocolo deve adequar um modelo conforme realidade própria, de modo que um Mecanismo Nacional Preventivo pode ser, por exemplo, uma instituição nacional de Direitos Humanos, uma Ouvidoria, uma comissão do Congresso, uma Organização Não Governamental ou qualquer ente especializado a monitorar locais de detenção (APT, 2005). De igual maneira, os Estados Parte podem optar por apresentar vários Mecanismos Nacionais Preventivos, haja vista a sua estrutura federativa ou, como outra possibilidade, uma divisão temática.

Cabe reforçar que, entretanto, embora os órgãos possam apresentar modelos variados, seu mote central deve ser o mesmo do SPT e, por sua vez, o previsto no Opcat. Dito de outro modo, a realização de visitas sistemáticas a espaços de privação de liberdade deve ser âmbito das atividades de tais entes, haja vista o fato de as Nações Unidas pautarem-se pela ideia de que a tortura seria prevenida na medida em que as condições para a sua perpetração fossem

¹ O termo recebe definição ampla, compreendendo espaços onde pessoas estão cerceadas de seu direito de ir e vir, seja em decorrência de uma medida judicial, seja em razão de vulnerabilidades subjetivas que impeçam o seu livre-trânsito. No escopo dessa definição estariam as prisões, os centros socioeducativos, os hospitais psiquiátricos, entre outros.

² Cabe destacar que a Convenção designa como “tortura” qualquer ato pelo qual dores ou sofrimentos agudos, físicos ou mentais, são infligidos intencionalmente a uma pessoa a fim de: a) obter informações ou confissões; b) castigá-la por ato que ela ou uma terceira pessoa tenha cometido ou seja suspeita de ter cometido; c) intimidar ou coagir esta pessoa ou outras pessoas; d) ou por qualquer motivo baseado em discriminação de qualquer natureza; e) quando tais dores ou sofrimentos são infligidos por um funcionário público ou outra pessoa no exercício de funções públicas, ou por sua instigação, ou com o seu consentimento ou aquiescência. Não se considerará como tortura as dores ou sofrimentos que sejam consequência unicamente de sanções legítimas, ou que sejam inerentes a tais sanções ou delas decorram.

reduzidas por meio de fiscalizações periódicas (APT, 2005). Certo ator público evitaria cometer violações ao saber que um organismo monitora regularmente o espaço de privação de liberdade onde atua.

Em todo o mundo, até agosto de 2019, cerca de 90 países ratificaram o Opcat. Deste universo, 71 instituíram Mecanismos Nacionais Preventivos.³ Ao analisar especificamente a realidade latino-americana, entre 2002 e 2019 tinham sido estabelecidos, ao menos legalmente, 11 órgãos dessa natureza. Cada um apresenta formato distinto e, os em execução, adotam práticas diferenciadas, segundo a realidade onde atua (APT, 2005). A proposta deste artigo é analisar o trabalho de tais entes, inicialmente procedendo uma análise mais geral para, em seguida, operar um estudo mais detalhado sobre os Mecanismos Preventivos brasileiro, mexicano, argentino e paraguaio. Por um lado, irá se desenvolver uma reflexão de natureza mais teórica sobre a construção da política de prevenção proposta pelo Opcat. Em seguida, será analisado qualitativamente o *modus operandi* de tais órgãos, a partir de suas normas de formação e mediante documentos produzidos nas rotinas de trabalho.⁴

2 TORTURA COMO OPORTUNIDADE?

Na perspectiva criminológica tradicional, a explicação sobre a ocorrência de crimes recai em boa medida em fatores que incidem sobre indivíduos, como motivações subjetivas, questões comunitárias e arranjos institucionais de diversas naturezas (ANITUA, 2008). Há quem diga, porém, que esse tipo de abordagem é pouco profícuo ao processo de elaboração de políticas públicas, uma vez que apontaria para elementos que não necessariamente estariam sob controle direto do Estado (BEATO; PEIXOTO; ANDRADE, 2004).

Distante, portanto, de disposições de natureza sociológicas e psicológicas, foram desvendadas outras propostas analíticas, cujo cerne seriam as condições que possibilitam a ocorrência de determinadas naturezas de delitos. Estas fundaram-se, sobretudo, na perspectiva de que o crime seria um ato inscrito na rotina regular da vida social e econômica (GARLAND, 1999), lançando-se um olhar sobre aspectos ecológicos e ambientais na sua determinação. Classificada por Garland (1999) como “criminologia da vida cotidiana”, essa nova vertente ganhou forma, especialmente, na concepção sobre “crimes de oportunidades”. Indica-se que os criminosos realizam cálculos sobre suas ações, e a maior parte dos crimes é oportunista, sendo a criação de dificuldades para sua ocorrência a melhor forma de se evitar o ato.

Outra estratégia analítica comumente adotada é explicar a evolução das taxas de crime não mediante as características dos criminosos, mas das circunstâncias de ocorrência dos delitos (COHEN; FELSON, 1979). Um ato predatório seria consequência da convergência entre tempo e espaço de três elementos: ofensor motivado, que, por alguma razão, esteja predisposto a cometer um crime; alvo disponível, objeto ou pessoa que possa ser atacado; ausência

³ Informação disponível em: <https://www.apc.ch/es/base-de-datos-sobre-el-opcat/>. Acesso em: 25 ago. 2019.

⁴ A relação de documentos utilizada para a análise encontra-se na parte anexa deste artigo.

de guardiões capazes de prevenir violações.⁵ Algumas características de certo fato, como local de moradia das vítimas, relacionamento entre os envolvidos e horário da ocorrência, portanto, seriam determinantes à incidência de crimes.

O conjunto dessas abordagens motivou a formulação de políticas públicas focadas na vitimização. Não à toa, nas últimas décadas foram desenvolvidas diversas pesquisas destinadas à compreensão de fatores vinculados a estilos de vida, os quais influenciariam a probabilidade de certas pessoas tornarem-se vítimas de crimes. Tais estudos partem do suposto de que as diferenças de hábitos afetam o montante de tempo alocado às atividades da rotina, como trabalho e lazer, e, conseqüentemente, a exposição a situações de risco (BEATO; PEIXOTO; ANDRADE, 2004).

Não obstante, ao se desenhar entes de monitoramento de espaços de privação de liberdade, como o SPT e Mecanismos Nacionais Preventivos, resta subentendido que a tortura seria compreendida pelas Nações Unidas como um tipo de “crime de oportunidade”. De fato, conforme Maia (2006), o relatório redigido por um antigo Relator Especial da ONU Contra a Tortura, Nigel Rodley, fruto de sua visita ao Brasil em 2000, conclui que a tortura seria um crime desta natureza. Dito de outro modo, o documento indicou que as oportunidades desempenham um papel relevante para que a prática ocorra. A criação de um sistema regular de visitas, então, seria a forma pela qual se impediria a confluência de situações que possibilitem tal violação a ser cometida por algum agente do Estado.

Algumas vozes, no entanto, questionam essa perspectiva sobre “crimes de oportunidades”, voltada ao controle da criminalidade por meio da diminuição das possibilidades crimino-gênicas e do fortalecimento dos controles situacionais (SILVA, 2010). Garland (2008) aponta que tal vertente vem sendo amplamente aproveitada pela linhagem política neoliberal, a qual desresponsabiliza ações estruturantes do Estado e de suas agências em relação à ocorrência de certos crimes, podendo a tortura ser incluída neste rol. Em outras palavras, esta interpretação mais crítica indica que o conceito de “crime de oportunidades” reduz uma violação a critérios racionais individuais para as tomadas de decisão. A violência é restringida, então, a uma mera ação, limitando seu entendimento a uma questão jurídica e pessoal, desconsiderando aspectos estruturais e estruturantes.

Neste sentido, apenas seria possível uma análise complexa sobre a tortura ao se atentar a aspectos sociais atrelados à prática, tal como a Pastoral Carcerária Nacional propôs em seus relatórios sobre “tortura em tempos de encarceramento em massa” (PASTORAL CARCERÁRIA, 2016, 2018). De acordo com a organização, o conceito sobre tortura encontra-se em disputa, sendo mutável e historicamente construído. Não à toa, geralmente corresponde a questões sociais profundas, como a forte seletividade operada pelo sistema de justiça criminal, cujo efeito é reprimir grupos sociais pobres, normalmente formados por pretos e pardos. Ainda, relaciona-se a normas penais altamente segmentadoras e escrutinantes, como a lei de drogas utilizada no Brasil – Lei nº 11.343 de 2006 –, cujas penas são longas, a serem cumpridas em privação de liberdade.

⁵ Segundo Beato, Peixoto e Andrade (2004), entretanto, embora esteja preocupada com características ambientais, essa perspectiva ainda guarda certa relação com a abordagem criminológica tradicional, pois enfatiza a motivação dos defensores como um dos elementos centrais de análise.

Esta concepção indica que a tortura constitui-se, pois, em instrumento de gestão e manutenção da ordem, em um sistema mormente pautado por violações de todas as naturezas, cujo efeito seria reprimir classes social e economicamente vulneráveis. A prática é deslocada da esfera individual de ação, conforme proposto pela teoria sobre “crimes de oportunidades”, e é trazida ao âmbito de construção da política penal. Ainda, conforme esse prisma, as políticas de enfrentamento à tortura em espaços de privação de liberdade já estabelecidas, baseadas em sistemas de monitoramento, poderiam ser consideradas limitadas (PASTORAL CARCERÁRIA, 2018). Formalmente, esses Mecanismos Nacionais Preventivos seriam potentes para cercear uma ou outra situação típica do ambiente averiguado, mas se mostrariam incapazes de reprimir circunstâncias estruturais de violação.

As experiências do Opcat exigem uma reflexão complexa sobre a noção de tortura, sobre a natureza da ação do SPT e sobre a ação desenvolvida pelos Mecanismos Nacionais Preventivos. As próximas seções do artigo pretendem travar esse debate, tomando como base legislações de estruturação desses órgãos de prevenção à tortura e relatórios elaborados a partir das visitas de monitoramento.

3 NATUREZA GERAL DOS MECANISMOS LATINO-AMERICANOS

A Tabela 1 resume as principais características de constituição dos Mecanismos Nacionais Preventivos de países latino americanos existentes, ao menos, formalmente. Todas as informações descritas foram coletadas em *sites* da *internet* de organizações voltadas à temática de prevenção à tortura, como a Associação para Prevenção da Tortura,⁶ e páginas dos próprios órgãos em estudo, quando existentes. Além disso, foram travadas conversas informais com atores com atuação internacional no campo dos Direitos Humanos, a fim de se compreender especificidades de trabalho dos órgãos, os quais não estão espelhados nas leis e nos relatórios publicados.

Cabe ressaltar, de antemão, que todos os países latino americanos ratificaram o Protocolo da ONU contra a Tortura, porém nem todos aderiram ao Opcat. Colômbia, Cuba, El Salvador, Venezuela e República Dominicana estariam neste segundo grupo. Em adição, estão dispostos a seguir os países que promulgaram leis ou outros tipos de normativas destinadas à instalação dos Mecanismos Nacionais Preventivos. Não necessariamente, porém, os órgãos estão em funcionamento, executando inspeções a espaços de privação de liberdade, como seria o caso da Bolívia, por exemplo. Como a análise proposta neste artigo é puramente documental, ainda que o órgão não esteja em atuação, a informação sobre sua instalação foi considerada válida e, portanto, introduzida na Tabela seguinte. Em contrapartida, não foram considerados países que, apesar de terem ratificado o Opcat, não promulgaram normativas que regulamentam seus Mecanismos Nacionais Preventivos,⁷ como seriam os casos do Chile, do Panamá e do Peru.

⁶ Disponível em: <https://www.apr.ch/pt/>. Acesso em: 25 ago. 2019.

⁷ O Peru ratificou o Opcat em 2006, o Chile em 2008 e o Panamá em 2011.

Por sua vez, alguns países, como o Brasil e a Argentina, constituíram Mecanismos Nacionais Preventivos não apenas de âmbito nacional, mas também em seus estados e províncias. Haja vista esse dado, a Tabela a seguir apenas descreve informações dos órgãos de caráter nacionais, não regionais.

Tabela 1 – Características de Mecanismos Nacionais Preventivos da América Latina

País	Ano de ratificação do Opcat	Natureza do Mecanismo Nacional	Vínculo institucional	Marco normativo	Em atuação?
Argentina	2004	Sistema Preventivo Nacional	Poder Legislativo	Ley 26.827/2013	Sim
Bolívia	2006	Nova Instituição Especializada	Ministerio de Justicia	Ley 474/2013	Não
Brasil	2007	Nova Instituição Especializada	Secretaria de Direitos Humanos	Lei 12.847/2013	Sim
Costa Rica	2005	Instituição de Ombuds	Defensoría de los Habitantes	Ley 9.204/2014	Sim
Equador	2010	Instituição de Ombuds	Defensoría del Pueblo	Resolución del Defensor del Pueblo N°111-DDP-2011/2011	Sim
Guatemala	2008	Nova Instituição Especializada	Sem vinculação com qualquer instituição	Decreto 40/2010	Sim
Honduras	2006	Nova Instituição Especializada	Sem vinculação com outra instituição	Decreto 136/2008	Sim
México	2005	Instituição de Ombuds	Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Ley General Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura 2017	Sim
Nicarágua	2009	Instituição de Ombuds	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	Acuerdo Presidencial 4/2012	Sim
Paraguai	2005	Nova Instituição Especializada	Sem vinculação com outra instituição	Ley 4.288/2011	Sim
Uruguai	2005	Comissão Nacional dos Direitos Humanos	Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo	Ley 18.446/ 2008	Sim

Fonte: APT (2014); SPT.⁸

⁸ Disponível em: <https://nacoesunidas.org/>. Acesso em: 25 ago. 2019.

Os anos de ratificação do Opcat são distintos. O pioneiro foi a Argentina em 2004, dois anos após a confecção do documento pelas Nações Unidas. Já a maioria, incluindo o Uruguai, o Paraguai, o México e a Costa Rica, sancionou o documento em 2005, seguido da Bolívia, do Peru e de Honduras em 2006. Ainda que não esteja exposto na Tabela, o último país a aprovar o Opcat foi o Panamá, em 2011.

Geralmente, as leis que regulamentam os Mecanismos Nacionais Preventivos foram lançadas anos após a ratificação do Opcat. O caso mais emblemático seria o da Argentina. Embora tenha sido precursor da homologação do Protocolo na América Latina, o país apenas lançou um marco normativo sobre seu órgão nacional em 2013, nove anos após. Processos similares ocorreram em vários outros países, como o Brasil, o qual ratificou o Opcat em 2007, mas apenas lançou a lei de regulamentação de seu órgão em 2013. Por outro lado, o Equador seria o país com o lapso temporal mais curto entre a aprovação do Opcat e a publicação do marco normativo para estruturação de seu Mecanismo Nacional Preventivo.

Como possibilitado pelo próprio Opcat, cada país compôs um tipo diferenciado de Mecanismo Nacional Preventivo. Locais como Paraguai, Honduras e Guatemala criaram órgãos independentes de qualquer outra entidade nacional. Já as demais experiências apontam para uma vinculação institucional, estando os entes ligados, ainda que apenas administrativamente, a instituições do Estado, como Ministério da Justiça, Órgãos de Direitos Humanos e Defensorias del Pueblo. Neste exemplo, entre outros, estariam incluídos o Uruguai, o Brasil, a Argentina, a Nicarágua e a Bolívia.

As naturezas dos Mecanismos Nacionais Preventivos também são diferenciadas. Países como o México e o Uruguai propuseram que tais entes atuassem a partir da Comissão Nacional de Direitos Humanos, aproveitando uma institucionalidade já existente. Já o Brasil, a Argentina, a Guatemala, Honduras, a Bolívia e o Paraguai, criaram uma entidade de prevenção à tortura, voltada especificamente ao desenvolvimento de atividades previstas no Opcat. Por sua vez, a Costa Rica, o Equador e a Nicarágua teriam órgãos como instituições de *Ombudsman*, isto é, funcionariam como espécies de advogados públicos, voltados ao interesse público, com funções próximas de ouvidoria.

A fim de qualificar as discussões, evitando generalizações que poderiam descaracterizar os modos de ações dos Mecanismos Nacionais Preventivos, nas seções adiante as análises estarão focadas nos órgãos do Brasil, da Argentina, do México e do Paraguai. Tais países foram eleitos na pesquisa por se destacarem no cenário latino-americano no que se refere à prevenção à tortura, conforme o relato de alguns informantes contatados, bem como por disporem de documentos importantes do ponto de vista analítico. Deste modo, optou-se por abarcar entes de diferentes naturezas, com vinculações institucionais distintas e, ainda, com metodologias de atuação próprias.

4 ANÁLISES DOS ÓRGÃOS DE PREVENÇÃO NACIONAIS

Por abrangerem realidades distintas, as legislações e relatórios redigidos pelos Mecanismos Nacionais Preventivos podem apresentar formatos e conteúdos muito díspares entre si, dificultando qualquer comparabilidade.⁹ Com vistas a reverter esse possível problema, foram eleitos alguns pontos analíticos comuns. Definiram-se aspectos que indicariam não só o *modus operandi* dos distintos entes, mas também a forma como cada um constrói a política de prevenção à tortura local com base nos preceitos das Nações Unidas.

Para fins analíticos, portanto, foram levantadas as informações contidas na Tabela 2.

Tabela 2 – Pontos de análise

1 – Prerrogativas institucionais
2 – Estrutura básica do órgão – número de membros, perfil, tipo de vínculo
3 – Dinâmica de produção dos relatórios, tipos de documentos produzidos e publicidade
4 – Descrição breve do conceito de tortura utilizado
5 – Tipos de espaços comumente visitados
6 – Metodologia de visita
7 – Principais aspectos ressaltados sobre a privação de liberdade

Por certo, não necessariamente todos esses aspectos puderam ser coletados e analisados de modo homogêneo para todos os países. Os documentos dispostos pelos distintos órgãos descrevem, de forma mais detalhada, certos elementos em detrimento de outros. Tal como disposto nas subseções a seguir, no entanto, as informações coletadas permitem compreender, de maneira relativamente consistente, a estrutura e a atuação dos Mecanismos Nacionais Preventivos estudados.

4.1 Legislação e estrutura básica

Conforme introduzido na Tabela 1, cada país analisado propôs modelos heterogêneos de estruturação de suas políticas de prevenção à tortura com base no Opcat. O Brasil constituiu o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura pela Lei 12.847/2013, criando dois entes, o Mecanismo Nacional e o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura.¹⁰ Outros órgãos também concebem este Sistema Nacional, como os Mecanismos Estaduais Preventivos¹¹ e certos atores do poder público federal, de modo que sua função precípua seria fortalecer a política nacional sobre a pauta, mediante a união de seus integrantes.

⁹ No momento da redação deste artigo, não havia sido publicado qualquer relatório anual ou outro tipo de informe pelo Comité Nacional da Argentina, embora o órgão tivesse completado mais de um ano de existência. Por isso, não foi possível compreender de modo aprofundado sua metodologia de trabalho para além do previsto em norma. Ainda assim, no entanto, optou-se por abarcar o país, haja vista as peculiaridades trazidas em sua norma de estruturação da política de prevenção à tortura, como será discutido adiante.

¹⁰ Este órgão é composto por 23 integrantes escolhidos pela Presidência da República, 11 do Poder Executivo Federal e 12 da sociedade civil, que também tem atribuições de auxiliar o SNPCT na construção da política de prevenção à tortura nacional e de prestar assessoramento às atividades do Mecanismo Preventivo brasileiro.

¹¹ Conforme a APT, até setembro de 2019 sete Estados tinham publicado normativas com vistas a estruturar essa institucionalidade: Rio de Janeiro (Lei 5.778 de 2010), Pernambuco (Lei 14.863 de 2012), Rondônia (Lei 3.262 de 2013), Paraíba (Lei 9.413 de 2011), Alagoas (Lei 7.141 de 2009), Minas Gerais (Lei 21.164 de 2014) e Espírito Santo (Lei 10.006 de 2013).

A Argentina também criou um Sistema Nacional de Prevención de la Tortura (Ley nº 26.827/2013), composto pelo Comité Nacional – com funções similares aos Mecanismos Nacionais Preventivos do Opcat –, pelos Mecanismos provinciais,¹² por outras organizações governamentais e não governamentais envolvidas na pauta sobre tortura, bem como pelo Consejo Federal de Mecanismos Locales.¹³ Por certo, a política nacional ainda se encontra em construção, a despeito de estar em estruturação há aproximadamente duas décadas. O objetivo final deste processo seria garantir os direitos consagrados na lei argentina,¹⁴ na Convenção contra a Tortura da ONU,¹⁵ no Opcat¹⁶ e em outros tratados internacionais sobre o assunto.

Já as políticas de prevenção à tortura mexicana e paraguaia não foram criadas a partir da constituição de um Sistema Nacional, mesmo que haja um esforço normativo em vincular diversos atores nacionais governamentais e não governamentais para atuar na pauta. Não à toa, em 2007, dois anos após a ratificação do Opcat, o México definiu um Mecanismo Nacional Preventivo vinculado à Comissão Nacional de Derechos Humanos (CNDH), órgão já existente. Promulgou, pois, a Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes,¹⁷ cujo efeito foi introduzir o mandato do Mecanismo Nacional ao CNDH, segundo o Opcat. Por sua vez, o Paraguai apresenta uma lei específica de criação de seu Mecanismo Preventivo (Ley 4822/2011),¹⁸ em que descreve, de maneira detalhada, o papel do órgão, em conformidade aos padrões das Nações Unidas.

Diferente do Brasil e da Argentina, cabe destacar ainda que nem o México tampouco o Paraguai compõem órgãos locais de prevenção à tortura. Em ambos os países, encontram-se em atuação apenas seus Mecanismos Preventivos com atuação nacional.

A estrutura de cada um dos órgãos nacionais varia de um local a outro. Alguns têm formatação que ao menos oficialmente garante maior autonomia e independência. Esse não seria o caso do órgão brasileiro, porém. O Mecanismo Preventivo deste país é vinculado à

¹² Conforme a APT, até setembro de 2019 oito das 24 províncias argentinas adotaram leis para criar Mecanismos Preventivos locais. Seriam os casos do Chaco (Ley 6.483 de 2010), Ciudad de Buenos Aires (Ley 5.787 de 2017), Mendoza (Ley 8.297 de 2011), Misiones (Ley IV 65 de 2014), Rio Negro (Ley 4.621 de 2011, modificada pela Ley 4.964 de 2014), Salta (Ley 7.733 de 2012), Tucumán (Ley 8.523 de 2012) e Jujuy (Ley 47.978 de 2019). Por outro lado, outras províncias estariam em debate sobre suas leis, como Buenos Aires, Catamarca, Chubut, Córdoba, Entre Ríos, Formosa, La Rioja, Neuquén, Santa Cruz, Santa Fé, San Luis, Santiago do Estero e Terra do Fogo. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/comite-nacional-para-la-prevencion-de-la-tortura>. Acesso em: 9 set. 2019.

¹³ Órgão composto pelo Mecanismo em âmbito provincial, cujo objetivo é avaliar as instituições locais de prevenção à tortura, produtos do Opcat. Apresentam também a tarefa de elaborar propostas e estudos para subsidiar o Comité. Informações disponíveis em: https://apt.ch/en/opcat_pages/opcat-situation-84/. Acesso em: 9 set. 2019.

¹⁴ Artigos 18 e 75 da Constituição Argentina de 1994. Artigo 144 do Código Penal – Lei 11.179/1984. Resumidamente, essas normas tipificam como tortura o ato cometido por funcionários públicos que impuserem a pessoas privadas de liberdade qualquer forma sofrimento físico e psíquico.

¹⁵ Ley 23.338, a qual aprovou a Convenção da ONU contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes.

¹⁶ Ley 25932, que no ano de 2004 ratificou o Opcat.

¹⁷ Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de la Ley de Extradición Internacional. 26/6/2017. Disponível em: https://www.apt.ch/content/files/npm/americas/Mexico_Anti-torture-NPM%20law_June2017.pdf. Acesso em: 11 set. 2019.

¹⁸ Ley 4288/2011. Disponível em: <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3667/mecanismo-nacional-de-prevencion-contra-la-tortura-y-otros-tratos-o-penas-cruelles-e-inhumanos-o-degradantes>. Acesso em: 10 set. 2019.

estrutura do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, pertencente ao Poder Executivo Federal. Para exercer suas funções, o ente depende de expedientes deste Ministério, tais como estrutura física, recursos humanos e insumos materiais. Além deste aspecto, a legislação de criação do órgão nacional de prevenção à tortura não contemplou outros dispositivos importantes à garantia de sua autonomia, pois deixou parte de sua estruturação para ser regulamentada por Decreto, como o de nº 8.154/2013,¹⁹ e por outros atos da administração pública, como os proferidos em Diário Oficial, todos frágeis politicamente. Os cargos concedidos aos membros do Mecanismo Nacional Preventivo, por exemplo, não estão previstos em lei, estando dispostos em norma alterável por ato da Presidência da República, sem a obrigatoriedade de passar pelo crivo do Congresso Nacional (ANGOTTI; FILHO; JESUS, 2018).

Em consequência, a depender de circunstâncias políticas, as rotinas do ente brasileiro podem estar sujeitas à discricionariedade dos gestores públicos. Nesta ótica, um governo mais adstrito a parâmetros internacionais de Direitos Humanos tenderia a respeitar a sua autonomia, mas, em situação contrária, traços fundamentais ao seu funcionamento, como os indicados pelo Opcat, poderiam ser colocados em xeque.

Não obstante, em junho de 2019 o governo Bolsonaro lançou o Decreto nº 9.831, cujo efeito foi mudar a estrutura de cargos em comissão do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, alterando o Decreto nº 8.154/2013. Tal norma desconsiderou as atividades desenvolvidas pelos membros do Mecanismo Nacional Preventivo como assalariada, identificando-as como prestação de serviço público não remunerada, que não pode ser exercida por pessoas vinculadas a redes, a entidades da sociedade civil e a instituições de ensino e pesquisa. Todos os integrantes em atuação no período de lançamento do decreto foram imediatamente exonerados. O Sistema de Justiça nacional reviu meses depois essa decisão, mas o governo federal pediu recurso, estando o caso em disputa até o final da redação deste artigo. Assim, é possível afirmar que a política de prevenção à tortura brasileira é frágil, pautada por fortes tensionamentos.

Possivelmente, o Mecanismo Preventivo mexicano não está sujeito a cenário equivalente de disputas, pois se encontra vinculado à Comissão Nacional de Direitos Humanos, com natureza jurídica *Ombudsman*, dispondo de autonomia de gestão e independência financeira. Similarmente, o Comitê argentino parece também gozar, ao menos formalmente, de uma autonomia. Sua norma de estruturação indica que, embora esteja criado no âmbito do Legislativo, o ente deve atuar conforme a lei, mas sem receber instruções de qualquer autoridade.

O Mecanismo Preventivo do Paraguai também, aparentemente, dispõe de independência institucional, pois está estruturado como autarquia, isto é, pessoa jurídica de Direito Público. Toda a sua conformação é prevista em legislação própria, o que lhe garante autonomia em relação a outros entes. Não à toa, todos os seus funcionários, seus consultores e seus membros vinculam-se diretamente ao órgão, bem como tal ator apresenta uma Secretaria Executiva instalada.

¹⁹ Regulamenta o funcionamento do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, a composição e o funcionamento do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e dispõe sobre o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura.

4.2 Composição e prerrogativas

Os quatro órgãos em análise apresentam prerrogativas similares, pois seguem o modelo de atuação previsto no Opcat. Monitoram, portanto, espaços de privação de liberdade em todo o território de seus países, com livre-acesso às áreas destes estabelecimentos. Seus membros podem conversar reservadamente tanto com as pessoas privadas de liberdade quanto com quaisquer outros indivíduos que possam fornecer elementos sobre indícios de tortura e de outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes ocorridos em local de detenção. Geralmente as visitas são realizadas sem aviso prévio, mas em alguns casos são agendadas com as autoridades dos estabelecimentos a serem fiscalizados.

Por outro lado, a composição dos quatro entes em estudo é destoante, possivelmente em decorrência das peculiaridades relativas aos cenários onde atuam. Neste sentido, os Mecanismos Nacionais Preventivos apresentam número de membros variável, assim como mandatos, formatos de seleção de seus integrantes e tipos de vinculação dos membros – remunerada ou não remunerada – heterogêneos. De fato, nenhum dos documentos analisados indica as motivações para certas características de estruturação dos órgãos, como quantidade e perfis de integrantes, por exemplo. Provavelmente existiram discussões em torno do assunto, mas tais pautas não são aprofundadas nos materiais observados.

O órgão brasileiro é composto por 11 membros, os chamados “peritos”, todos com mandato de três anos, selecionados pelo Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, outro integrante do já mencionado Sistema Nacional. Podem se candidatar ao órgão profissionais com Ensino Superior, das mais distintas áreas do saber, sendo respeitados critérios de gênero e de regionalidade.

Por sua vez, o Comitê Nacional argentino é constituído por 13 pessoas, dispendo de uma estrutura de perfil quase fixa, o que se distingue da experiência brasileira. É formado por: a) seis parlamentares, b) o procurador penitenciário da nação, c) dois representantes de mecanismos locais eleitos pelo Consejo Federal, d) três representantes de organizações não governamentais com experiência em atividades voltadas à defesa de direitos das pessoas privadas de liberdade e de prevenção à tortura; e e) um representante da Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Por outro lado, a composição do Comitê segue princípios similares ao Brasil no que se refere à seleção de seus membros, adotados os critérios de regionalidade, de equidade de gênero e da não discriminação, assegurando-se a multidisciplinariedade.

A despeito de a lei mexicana não estabelecer o número de integrantes de seu Mecanismo Preventivo, tampouco o perfil dos profissionais, algumas informações veiculadas na *internet*²⁰ indicam que o órgão é integrado por advogados, médicos, psicólogos, criminologistas, psiquiatras e graduados em educação.²¹ Conforme a norma nacional, um regulamento estabelecerá os critérios para seleção dos integrantes do ente, sendo respeitados o equilíbrio

²⁰ Disponível em: <https://www.cndh.org.mx/programa/37/mecanismo-nacional-de-prevencion-de-la-tortura>. Acesso em: 15 set. 2019.

²¹ De acordo com a publicação da APT (2014), não há um número preciso de colaboradores do Mecanismo, mas os membros são funcionários da Comissão Nacional de Direitos Humanos (p. 28).

de gênero, bem como a representação étnico racial e regional.²² Ainda, esta mesma lei estabelece que os membros do Mecanismo Preventivo Nacional devem ser indicados pelo Comitê Técnico,²³ órgão criado pela Ley General de 2017, composto por quatro representantes da sociedade civil e por especialistas com experiência reconhecida no campo da prevenção à tortura. Tal Comitê parece ter perfil e parâmetros de atuação similares ao Comitê Nacional brasileiro, cuja função, entre outras, seria também a escolha dos integrantes do Mecanismo Nacional Preventivo.

Por fim, o Mecanismo Preventivo paraguaio é composto por seis Comissários titulares e três Comissários suplentes, sendo, atualmente, formado por quatro mulheres e dois homens, totalizando seis membros. Estes somam cinco advogados e um psicólogo. Os requisitos para integrar o ente são: a) nacionalidade paraguaia; b) residência permanente no país; c) apresentar ao menos 30 anos; d) estar autorizado a desempenhar funções públicas; e) ter experiência nas áreas relativas ao Opcat; f) ter méritos reconhecidos na defesa dos Direitos Humanos e honra notória; e g) não possuir antecedentes criminais. Tal como os demais órgãos, a seleção dos membros deve considerar o equilíbrio de gênero e a diversidade cultural.

4.3 Metodologias e relatórios

Todos os relatórios produzidos pelo Mecanismo Preventivo brasileiro estão publicados no *site* do Ministério ao qual encontra-se vinculado. Entre 2015 e 2018 foram divulgados 41 documentos, dentre relatórios de inspeções a estabelecimentos situados em distintos Estados do Brasil, relatórios temáticos e relatórios anuais de prestação de contas. Em algumas situações, estes documentos resumem o cenário de privação de liberdade de todos os locais visitados em uma única unidade da federação, enquanto outros se referem a um estabelecimento específico, embora haja documentos relativos ao mesmo Estado. Cada relatório emite recomendações a órgãos públicos com vistas a reverter as violações encontradas durante as inspeções.

A maioria dos documentos do Mecanismo Preventivo brasileiro refere-se a unidades prisionais, seguidas de centros socioeducativos e unidades de saúde mental. Em menor medida, foram inspecionados centros de acolhimento para crianças e para adolescentes, bem como instituições de longa permanência.²⁴ As visitas são realizadas por, no mínimo, três peritos, e algumas inspeções foram efetuadas em parceria com instituições da sociedade civil, como a própria APT, e, inclusive, com membros do SPT.

Alguns relatórios não especificam a metodologia empregada em campo, mas, quando o fazem, indicam que inicialmente, ao chegarem à unidade, os peritos brasileiros apresentam-se à direção local e apontam como irão trabalhar. Em seguida, percorrem as distintas áreas do estabelecimento visitado, conversando, reservadamente ou não, com as pessoas privadas de liberdade. Após, contatam funcionários, como agentes prisionais, agentes socioeducativos e

²² Não foi possível, no entanto, acessar esse referido regulamento para compreender como ocorre essa seleção e o número de visitantes selecionados para composição do Mecanismo mexicano.

²³ Artigo 75 da Lei Geral de 2017.

²⁴ Em 2016, pouco mais de 50% das recomendações do Mecanismo Preventivo brasileiro referiram-se a aspectos de unidades prisionais, e 26% disseram respeito a centros socioeducativos (DAUFEMBACK *et al.*, 2018).

equipe técnica. Por fim, encerram a visita e apontam sobre a publicação futura do relatório, o que deverá ocorrer em até 30 dias. Uma inspeção pode apresentar duração de dois dias inteiros, mas algumas foram efetuadas em meio período, como uma tarde. Não são fornecidas, porém, explicações sobre a adoção de diferentes metodologias nesse sentido.

Geralmente são tiradas fotos dos espaços visitados, muitas das quais expostas nos relatórios de inspeção. Alguns documentos, no entanto, não exibem esse tipo de registro, sem fornecer detalhes sobre essa escolha. Muitos retratos se atentam a relatar aspectos estruturais e as condições de privação de liberdade das unidades visitadas. Focam, em boa medida, a sujeira dos espaços, a superlotação e a degradação física dos ambientes, todos aspectos muito trabalhados pelo Mecanismo Preventivo brasileiro em seus documentos. Coerentemente, a maioria das recomendações do órgão em 2016 (22.63%) é relativa à abertura dos estabelecimentos de privação de liberdade ao controle externo, como órgãos da sociedade civil e do poder público, bem como a medidas voltadas à saúde (20.8%) e à infraestrutura (20%) (DAUFEMBACK *et al.*, 2018).

Ao que parece, portanto, o órgão volta-se mais a fatores de risco que propiciam certa violação ao invés de denunciar casos específicos sobre a prática. Como apontado em alguns textos publicados pelo órgão brasileiro, os casos individuais de tortura costumam ser encaminhados diretamente a órgãos responsáveis por sua averiguação, como os Ministérios Públicos estaduais, não sendo diretamente tratado nos documentos. Caso contrário, a possível vítima da violação seria exposta, abrindo-se flanco para serem cometidas represálias contra ela. Não é apontada, no entanto, nos relatórios, a quantidade de encaminhamentos efetuada a cada visita, assim como a forma como essa tarefa é efetivamente procedimentalizada e acompanhada. Pressupõe-se que esse tipo de prática é fluido, adotado conforme o contexto de realização da visita e as condições de privação de liberdade encontradas.

À medida que a lei brasileira torna obrigatória a produção e a publicização de relatórios e de recomendações, a norma argentina faculta o desenvolvimento deste tipo de atividade. Ou seja, o Comité Nacional poderá redigir os chamados “relatórios de situação” e/ou relatórios temáticos. Ainda, poderá realizar recomendações, assim como qualquer outra atuação necessária ao cumprimento de medidas de prevenção à tortura. Por outro lado, é estipulado como dever do Comité Nacional a divulgação de um relatório anual que conterá um diagnóstico sobre a situação das pessoas privadas de liberdade e uma avaliação do cumprimento das obrigações estatais acerca da matéria. Embora, porém, apresente mais de um ano de atuação, não há qualquer relatório divulgado no *site* do órgão, tampouco o informe anual.

A norma argentina também prevê que as autoridades citadas nos documentos do Comité Nacional devem prestar satisfações em até 20 dias, podendo esse prazo ser restringido ou afrouxado conforme decisão do órgão de prevenção à tortura. Em caso de não cumprimento das medidas impostas ou de execução insuficiente, o Comité Nacional deverá acionar distintos atores públicos nacionais, todos relacionados à pauta de Direitos Humanos, a fim de que sejam tomadas as devidas providências.

Um diferencial da lei argentina em relação aos documentos analisados dos demais países, diz respeito ao fato de ser estipulado um rol de temas considerados centrais à prevenção à tortura e, por sua vez, a adoção de medidas para abordá-los. Dito de outro modo, caberia ao Comité Nacional elaborar, em seus primeiros seis meses de funcionamento, padrões e crité-

rios de atuação relativos: à inspeção e à visita a estabelecimentos de detenção; às condições de detenção; à capacidade do alojamento e ao controle da superpopulação; ao emprego da força; às revistas e às medidas de sujeição; ao regime disciplinar; à designação de funcionários; à documentação e à investigação de casos de tortura; ao regime de transferência; ao fortalecimento dos controles judiciais; a todos outros elementos relacionados à Convenção da ONU contra a Tortura. Assim como no caso brasileiro, portanto, ao que tudo indica, a Argentina investe na prevenção de fatores de riscos que causam a tortura em espaços de privação de liberdade.

Por sua vez, o Mecanismo Preventivo mexicano produz três tipos de documentos: 1. os relatórios de visita, produzidos após as inspeções às unidades de privação de liberdade, contendo a descrição do que foi observado, os fatores de risco propensos a desencadear a tortura e as recomendações às autoridades; 2. os relatórios de acompanhamento, realizados após visitas de retorno às unidades para averiguação de cumprimento das recomendações; 3. os relatórios especiais, os quais abordam uma problemática específica.²⁵ Esses documentos são públicos e podem ser acessados pela *internet*.²⁶

A metodologia adotada pelo órgão mexicano consiste em elaborar um planejamento anual das visitas, pautado por uma seleção dos lugares a serem vistoriados. Essa agenda de inspeções baseia-se em um levantamento prévio de informações, tais como antecedentes das unidades de privação de liberdade e dados sobre os estabelecimentos. Especificamente, são levados em consideração, entre outros aspectos, o número de pessoas privadas de liberdade em certo local, a capacidade do espaço, notícias, denúncias, autoridades responsáveis e normativas.

De modo semelhante ao realizado no Brasil, no momento da visita os membros do Mecanismo Preventivo mexicano apresentam-se à autoridade responsável pela unidade. Em seguida, dividem-se em equipes e, assim, conhecem as instalações, bem como entrevistam pessoas privadas de liberdade, familiares e funcionários.

A fim de que todas as inspeções sigam uma metodologia comum, utiliza-se o chamado Guia de Supervisão de Lugares de Detenção e Internamento. Criado pelo Mecanismo Preventivo mexicano, o foco do documento direciona-se a cinco direitos percebidos como fundamentais, os quais também se atentam majoritariamente a situações de risco que propiciam a tortura:

1. Direito a receber tratamento humano e digno, sendo tratadas questões vinculadas às condições das instalações, higiene, alimentação, etc.
2. Direito à legalidade e à segurança jurídica, sendo averiguados os regulamentos e os manuais de procedimentos, o direito de conhecer o crime imputado à pessoa privada de liberdade em sua detenção, a separação e classificação em áreas de detenção, a aplicação de sanções disciplinares, etc.

²⁵ Informações disponíveis em: <https://www.cndh.org.mx/pagina/metodologia-para-la-realizacion-de-las-visitas>. Acesso em: 10 set. 2019.

²⁶ Disponível em: <https://www.cndh.org.mx/programa/37/mecanismo-nacional-de-prevencion-de-la-tortura>. Acesso em: 15 set. 2019.

3. Direito à proteção da saúde, sendo observados o perfil da equipe médica, os medicamentos, a aplicação de exames médicos, etc.
4. Direito à integridade pessoal, sendo compreendidos o pessoal de segurança e custódia, o treinamento empregado a tais profissionais, os programas de combate à violência e à emergência, a supervisão das autoridades responsáveis nos locais de detenção, etc.
5. Direitos humanos de grupos vulneráveis, sendo analisadas a atenção a pessoas com deficiência psicossocial, os programas antidependência, a acessibilidade dos espaços para indivíduos com deficiência, etc.

Após as visitas, o Mecanismo Preventivo mexicano elabora um relatório, sistematizando o averiguado, os casos específicos detectados e as recomendações. Entre 2007 e 2017, o ente inspecionou 5.233 unidades de privação de liberdade, mediante 2.590 visitas de inspeção e 2.643 visitas de monitoramento das recomendações.

Similarmente, o Mecanismo Preventivo paraguaio prevê, em sua atuação, relatórios de visita e relatórios de acompanhamento das recomendações. Há também os chamados relatórios de intervenção, em que são descritas ações pontuais, motivadas por denúncias ou por urgência de averiguação de violações de direitos. Ainda há os relatórios especiais, nos quais são aprofundados temas específicos. Por fim, são desenvolvidos os Relatórios Anuais e os documentos de gestão.²⁷

Os informes e as respectivas recomendações devem ser elaborados em até oito dias após a realização de uma visita, sendo remetidos a autoridades responsáveis pela privação de liberdade. De forma semelhante ao prescrito pela norma argentina, os órgãos afetados pelo trabalho do Mecanismo Preventivo paraguaio são obrigados a cumprir as recomendações proferidas. De fato, segundo os relatórios analisados, os entes mais acionados referem-se aos espaços de detenção comumente inspecionados, como centros socioeducativos, estabelecimentos policiais e militares, centros de acolhimentos para adultos e crianças, locais de internação e penitenciárias. Para além das direções das unidades, porém, as recomendações também costumam ser direcionadas a altas autoridades, como o Ministério da Saúde e o Ministério da Justiça, ao serem averiguadas situações que extrapolam a circunscrição de um estabelecimento de privação de liberdade.

As visitas são programadas, podendo ou não ser realizadas sem aviso prévio, e geralmente compreendem vários dias. As inspeções podem durar, inclusive, meses, a depender da complexidade do espaço de privação de liberdade averiguado. Em adição, pode ser realizada por apenas um membro do Mecanismo Preventivo paraguaio ou por todos, agregando também voluntários e técnicos do órgão.

De acordo com os relatórios do órgão do Paraguai, realiza-se uma visita preliminar, seguida de uma visita de trabalho de campo e de verificação de casos. A primeira consiste em conhecer genericamente o estabelecimento e contatar as autoridades responsáveis. A segunda visa a coletar informações de forma exaustiva, procedendo-se entrevistas com funcionários e com pessoas privadas de liberdade. Desenvolve-se também a leitura da documentação relativa ao espaço averiguado e à observação direta de suas instalações.

²⁷ Os relatórios do MNP paraguaio são públicos e disponibilizados no site: <http://www.mnp.gov.py/>. Acesso em: 15 set. 2019.

No que se refere às visitas de monitoramento, parte de seus relatórios dedica-se a realizar uma espécie de checagem sobre o acolhido – ou não – das recomendações anteriormente proferidas. Isto é, esta inspeção tem o objetivo não apenas de averiguar situações torturantes, mas também de verificar o cumprimento do disposto a partir da última visita. De fato, conforme a leitura dos relatórios, poucas são as recomendações do Mecanismo Preventivo paraguaio acatadas pela direção das unidades. Por isso, em muitos casos, o órgão tende a reproduzir orientações já emitidas em inspeções anteriores.

Entre outros aspectos, os principais elementos das unidades de privação de liberdade ressaltados pelo órgão paraguaio são: capacidade da unidade em contraste ao número de pessoas privadas de liberdade; relação entre quantidade de pessoas e número de funcionários; questões vinculadas ao direito à saúde, sendo descritos aspectos de infraestrutura, recursos humanos e materiais; condições de habitabilidade; direito à água; direito à alimentação; direito ao trabalho e à educação; se há casos de tortura e maus tratos, incluindo a análise dos processos disciplinares sobre estas situações; acesso à justiça; transferências arbitrárias; contato entre as pessoas privadas de liberdade e seus familiares; e atenção à população LGBT.

Em adição, os relatórios também apresentam seções dedicadas a casos individuais. São fotografados elementos marcantes das unidades visitadas e ferimentos no corpo de pessoas privadas de liberdade causados por práticas de tortura. Sem dúvida, ao contrastar com os demais Mecanismos Nacionais estudados, o órgão paraguaio parece apresentar uma metodologia mais refinada de trabalho, além de ser o mais completo no que se refere ao acompanhamento de casos individuais.

4.4 Descrição breve do conceito de tortura utilizado

Independentemente do tipo de espaço visitado, quase todos os relatórios de inspeção dos Mecanismos Nacionais Preventivos analisados apresentam uma seção específica sobre o conceito de tortura no qual o órgão se embasa. São literalmente citados trechos da Convenção da ONU, da Organização dos Estados Americanos (OEA) e das respectivas leis nacionais sobre o assunto.²⁸ De fato, a proibição da tortura está presente em todas as Constituições dos quatro países. O Brasil e o México apresentam legislação específica para criminalizar e penalizar crimes de tortura: Lei 9.455/1997 e Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura/1991, atualizada pela Ley General/2017, respectivamente. Por sua vez, a Argentina e o Paraguai apresentam a tipificação da tortura presente em seus Códigos Penais.

Esses marcos normativos costumam ser trabalhados de maneira muito genérica e fluida. Quando muito, há um esforço em subsumir certa violação encontrada a uma norma. Neste mesmo sentido, por os órgãos construírem relatórios que em boa medida se reportam às Convenções da ONU e da OEA, a definição utilizada sobre tortura firma-se na ideia de que o perpetrador do ato seria ou um funcionário público ou alguém cuja violência foi permitida, instigada ou tolerada por um agente do Estado.

²⁸ A Convenção da ONU já foi citada na parte introdutória deste artigo. A conceituação sobre tortura da OEA seria a proveniente da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura.

Diferentemente dos outros países analisados, o México apresenta uma lei que distinga a tortura de delitos ocasionados por tratamento ou penas cruéis, desumanos e degradantes. Este segundo tipo de crime apresenta pena menor em relação ao primeiro. O país também considera outros tipos de infrações vinculadas, como a omissão, por exemplo.

Debruçando-se em maior medida sobre essa distinção, o Mecanismo Preventivo paraguaio propôs em seus relatórios anuais, discussões sobre como levantar e diferenciar situações de maus tratos e de tortura, indicando conceitualização em relação a essas práticas. O entendimento preponderante é de que a concepção de tortura não deve ser usada de maneira superficial, sendo necessário analisar caso a caso. No limite, todavia, a tortura poderia ser identificada nas situações em que as pessoas privadas de liberdade apresentam suas dignidades drasticamente rompidas ou sistematicamente infringidas. Neste sentido, os chamados tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes são analisados como práticas violadoras que, caso repetidas constantemente, tornam-se tortura.

Não obstante a esse olhar, o Mecanismo Preventivo paraguaio costuma analisar, em seus relatórios anuais, o uso da prisão preventiva como ferramenta de submissão e de controle de determinada parcela da população. Sob a ótica do órgão, o uso desse tipo de prisão é abusivo e, portanto, considerado situação torturante. Não à toa, o ente paraguaio tem desenvolvido um projeto específico sobre a temática, chamado *Programa de Prevención de la Pena Anticipada*. Esse tipo de discussão proposto pelo órgão paraguaio, portanto, pode contribuir significativamente para se pensar o papel de organismos baseados no Opcat, uma vez que instaura a perspectiva de que o aprisionamento em si é forte impulsionador ao cometimento de tortura.

5 REFLEXÕES SOBRE UMA POLÍTICA DE PREVENÇÃO À TORTURA COM BASE NA TEORIA SOBRE CRIMES DE OPORTUNIDADES

A vertente criminológica sobre crime de oportunidades insere-se na concepção de que certos tipos de delitos estariam inscritos na vida cotidiana regular, de modo que os indivíduos analisam as facilidades e as dificuldades consubstanciadas à sua realização. Tomando como foco essa perspectiva, as Nações Unidas criaram um sistema internacional de prevenção à tortura em espaços de privação de liberdade, lançando o Opcat. Com efeito, o documento visou a criar um órgão internacional, o SPT, e entes nacionais, os Mecanismos Preventivos, voltados ao monitoramento de locais de detenção, objetivando reduzir as condições que propiciam à tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes.

Desde a sua aprovação, diversos países do mundo ratificaram o Opcat, alguns dos quais situados na América Latina. A proposta deste artigo foi analisar a procedimentalização do Protocolo neste local, enfocando em específico a estruturação e o *modus operandi* de quatro países latino americano: Brasil, Argentina, México e Paraguai. Foram levantadas as legislações e os relatórios produzidos por tais órgãos, com vistas a compreender suas rotinas de trabalho, seus focos de atuação, suas composições, entre outros aspectos vitais ao seu funcionamento.

De antemão, cabe destacar que, embora sejam frutos de um mesmo documento, os Mecanismos Nacionais Preventivos analisados estruturaram-se de modo bastante heterogêneo, alguns dos quais de forma díspar entre si. Não à toa, alguns países, como o Brasil e a Argentina, parecem ter aproveitado a ratificação do Opcat para estruturar toda uma política

nacional de prevenção à tortura, conjugando diversos atores em um mesmo Sistema. Em outros casos, dotou-se forte autonomia aos Mecanismos Nacionais Preventivos, à medida que, destoando do apregoado pelo Opcat, o órgão brasileiro foi semeado em terreno frágil. Em consequência, a depender das circunstâncias conjunturais, o ente apresenta maior ou menor autonomia para atuar.

De igual maneira, os diferentes órgãos parecem apresentar dinâmicas de trabalho, modos de produção de relatórios e de recomendações, bem como composições distintas. O número de membros que integram os Mecanismos Nacionais Preventivos, a publicidade dos documentos elaborados e as rotinas de visita, portanto, contrastam-se ao se analisar os quatro países. Os conceitos de tortura utilizados também costumam divergir. A despeito de utilizarem normativas internacionais comuns sobre o tema, os órgãos empregam conceitos nacionais sobre o crime, o que, por si só, indicaria variações de entendimentos sobre a prática.

Há, no entanto, pontos comuns entre os diferentes órgãos. O mais emblemático talvez seja a forma como abordam as violações de direitos humanos ocorridas em espaços de privação de liberdade. Todos parecem se voltar, em boa medida, aos fatores de risco que propiciam a tortura, ao invés de se atentarem a casos específicos de violência física e/ou psíquica cometida contra os indivíduos custodiados. São averiguadas, registradas e monitoradas, portanto, as condições gerais de detenção, sendo enfocadas, por exemplo, questões relativas à superlotação, aos problemas infraestruturais, aos aspectos sobre a saúde, entre outros.

À primeira vista, seria possível apontar que os Mecanismos Nacionais Preventivos realizam uma releitura do proposto originalmente pelo Opcat, colocando em xeque a ideia da tortura como um tipo de crime de oportunidade. Ao se atentar mais profundamente à questão, entretanto, torna-se possível afirmar que tais órgãos adotam uma postura mais preventiva, em detrimento de uma atitude reativa. Isso porque visam, sobretudo, a coibir situações que culminariam na ocorrência da tortura. Ou seja, longe de ser realizada uma revisão sobre o olhar tradicional das Nações Unidas sobre a pauta, os Mecanismos Nacionais Preventivos o reforçam e buscam evitar situações que perpetrariam a prática conforme os *standards* internacionais de Direitos Humanos.

Dito de modo exemplificativo, evitar a superlotação prisional possivelmente dificultaria situações de violência cometidas entre agentes prisionais e pessoas presas, pois o ambiente carcerário estaria mais ordenado, possibilitando maior controle. Neste mesmo mote, formular e fortalecer rotinas rígidas nos espaços de privação de liberdade desencorajaria possíveis perpetradores da tortura a consumir práticas violentas, posto que qualquer desvirtuamento das regras originalmente estabelecidas os deixariam em evidência.

Esse tipo de procedimentalização da prevenção à tortura distancia-se da perspectiva crítica sobre os crimes de oportunidade, a qual aponta para a necessidade de serem analisados aspectos sociais mais profundos, produtores e reprodutores de desigualdades, como os relacionados à classe, à raça e ao gênero. Este seria o cerne das reflexões da Pastoral Carcerária sobre a tortura e as políticas de prevenção comumente executadas. Na ótica desta organização, a criação de um sistema de visitação a unidades de privação de liberdade seria insuficiente para coibir relações estruturalmente assimétricas que, por sua vez, aumentam as fileiras de

peessoas privadas de liberdade e, assim, motivam práticas de tortura. A ação de Mecanismos Nacionais Preventivos apenas evitaria potencialmente uma parte da questão, mas não possibilitaria reverter o problema de modo efetivo, basilar.

Por outro lado, há de se ressaltar que, embora mantenham o olhar tradicional das Nações Unidas sobre tortura, os órgãos analisados retratam problemas sistêmicos, operacionalizados como forma de punição de indivíduos retirados do convívio social, estigmatizados, geralmente pertencentes a classes econômicas baixas. Mediante sua atuação, torna-se claro que todos os que se encontram em privação de liberdade sofrem de modo disseminado. Então, de certa maneira, mesmo que de modo não intencional, os Mecanismos Nacionais Preventivos mostram que a tortura é difusa e generalizada, não dizendo respeito tão somente a um ato situacional. Isto é, a tortura não é tratada necessariamente como produto de uma ação direta contra determinado indivíduo, mas como uma violência propalada, fruto da omissão de órgãos estatais em garantir uma privação de liberdade digna.

Muito está em construção a respeito das políticas de prevenção à tortura, encontrando-se a pauta em disputa. De fato, pouco estudou-se sobre o tema, devendo ser colocados à baila outros aspectos sobre a questão, como os impactos da política proposta pelo Opcat em países que ratificaram este protocolo. Ainda não foram feitas pesquisas com este mote. Espera-se, porém, que os resultados e discussões proferidos neste artigo ajudem a fornecer insumos iniciais à discussão.

6 REFERÊNCIAS

- ANGOTTI, Bruna; FILHO, José; JESUS, Maria G. M. de. Enfrentando la tortura en Brasil: balance de los desafíos de la política de prevención y combate a la tortura. In: SCHUTTENBERG, Mauricio; IRRABAL, Gabriela. *Gestión de la inseguridad, violencias y sistema penal*. Temperley: Tren en Movimiento, 2018. p. 359-379.
- APT. Associação de Prevenção à Tortura. *Monitoramento de locais de detenção: um guia prático*. Genebra: APT, 2005.
- APT. Associação de Prevenção à Tortura. *Realidades de los Mecanismos Nacionales de Prevención de la Tortura en América Latina*. Genebra: APT, 2014.
- ANITUA, Gabriel Ignacio. *Histórias do pensamento criminológico*. Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia; Revan, 2008.
- BEATO, C. F.; PEIXOTO, B. T.; ANDRADE, M. V. Crime, oportunidade e vitimização. *Revista Brasileira de Ciências Sociais, on-line*, v. 19, n. 55, p. 73-89, 2004.
- COHEN, L.; FELSON, M. Social change and crime rate trends: a routine approach. *American Sociological Review*, v. 44, p. 588-608, 1979.
- DAUFEMBACK, Valdirene; LIMA, Susan Flavia Cordeiro de; MELO, Felipe Athayde Lins de; SANTOS, Thandara; DUARTE, Thais Lemos; GIVISIEZ, Fernanda Machado. *Nota técnica, de 18 de janeiro de 2018: análise sobre os impactos da alteração da resolução 09, de 18 de novembro de 2011, do CNPCP que define as diretrizes para arquitetura penal no Brasil*. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2018.
- FELSON, M. *Crime and Everyday Life*. Thousand Oaks, California: Pine Forge Press, 1994.
- GARLAND, D. As contradições da sociedade punitiva: o caso britânico. *Revista de Sociologia e Política*, n. 13, p. 59-80, 1999.
- GARLAND, D. *A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea*. Rio de Janeiro: Revan; Instituto Carioca de Criminologia, 2008.
- MAIA, L. M. *Do controle judicial da tortura institucional no Brasil hoje*. 2006. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2006.
- PASTORAL CARCERÁRIA. *Tortura em tempos de encarceramento em massa*. São Paulo: Pastoral Carcerária – CNBB, 2016.
- PASTORAL CARCERÁRIA. *Tortura em Tempos de encarceramento em massa II*. São Paulo: Pastoral Carcerária – CNBB, 2018.
- SILVA, D. A. J. Segurança Pública como cultura do controle. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, Edição 7, p. 72-85, 2010.