



**Universidade de Brasília - UnB
Instituto de Ciências Humanas - IH
Departamento de Serviço Social - SER
Programa de Pós-Graduação em Política Social - PPGPS**

**A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA CONSTRUÇÃO DA
POLÍTICA DE PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA NO BRASIL**

ADRIANA RAQUEL FERREIRA COSTA OLIVEIRA

Brasília/2021

ADRIANA RAQUEL FERREIRA COSTA OLIVEIRA

**A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA CONSTRUÇÃO DA
POLÍTICA DE PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA NO BRASIL**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília/UnB, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Política Social.

Orientadora: Prof^a Dr^a Nair Heloisa Bicalho de Sousa.

Brasília/2021

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidades de Brasília

0048p Oliveira, Adriana Raquel Ferreira Costa
 A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA CONSTRUÇÃO DA
POLÍTICA DE PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA NO BRASIL /
Adriana Raquel Ferreira Costa Oliveira; orientador Nair
Heloisa Bicalho de Sousa. -- Brasília, 2021.
 156 p.

 Dissertação (Mestrado - Mestrado em Política Social) --
Universidade de Brasília, 2021.

 1. Sociedade civil. 2. Participação Social. 3.
Democracia. 4. Tortura. I. Sousa, Nair Heloisa Bicalho de ,
orient. II. Título.

Adriana Raquel Ferreira Costa Oliveira

**A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA CONSTRUÇÃO DA
POLÍTICA DE PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília/UnB, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Política Social.

BANCA EXAMINADORA

Profª Drª Nair Heloisa Bicalho de Sousa
(Orientadora- PPGPS/SER/UnB)

Profª Drª Angela Vieira Neves
(PPGPS/SER/UnB)

Prof. Dr. Paulo César Carbonari
(Instituto Berthier-IFIBE/Passo Fundo-RS)

Prof. Dr. Leonardo R de Oliveira Ortegai
(Suplente PPGPS/SER/IH/UnB)

Aprovada em 25 de agosto de 2021

AGRADECIMENTOS

Sou grata, antes de tudo, a Deus por orientar e conduzir minha vida e escolhas, por me possibilitar estar em espaços de estudo e atuação profissional de defesa de direitos de pessoas em situação de maior vulnerabilidade, e por me permitir encontros e aprendizados com essas e com tantas outras pessoas, algumas, particularmente importantes neste período de pesquisa.

Minha gratidão a todas (os) aquelas (es) que de diferentes formas, contribuíram para me impulsionar ao retomar à vida acadêmica, desta vez por meio do Mestrado. Igualmente agradeço aos que contribuíram com o percurso de leituras, trocas, aprendizados e escritas que compõem o caminho dissertativo, onde destaco:

A minha família que sempre me ofereceu suporte afetivo e creditou a mim grande confiança para realizar qualquer intento. Especialmente, Andréa Katiane, Cira e Antônio Costa, amadas (o) irmã, mãe e pai.

A Celso de Oliveira, com quem divido o cotidiano da vida. Marido companheiro que sempre me estimulou na busca por novos voos nos estudos e na vida profissional.

Ao MNPCT e ao CNPCT, a participação nesses órgãos foi fundamental para definição do objeto desta pesquisa, para a compreensão de algumas dinâmicas institucionais e acesso a dados primários e empíricos.

As amigas Prof^a Cristiana Costa Lima, Berenice Silva e Ana Claudia Camuri, pelo incentivo, carinho e disponibilidade para leitura de textos, em momentos distintos - do processo de definição do objeto da pesquisa ao de maior aproximação ao concreto pensando.

A Maria de Lourdes Nunes e Joisiane Sanches Gamba, representantes do MNDH, das Regionais Nordeste e Amazônia 2, respectivamente. Sempre prontas a auxiliar com documentos e informações para esta pesquisa.

Aos colegas da Programa de Pós-Graduação em Política Social – PPGPS/UnB com quem pude vivenciar trocas do processo de aprendizagem. De modo particular: Melina Sampaio sempre atenciosa e pronta a disponibilizar bibliografias, Selaide Camargo e Maraisa Lessa com quem pude dividir angustias e apoio mutuo para seguir acreditando que, à despeito dos entraves do processo, tudo daria certo no final.

Aos professores e servidores do Programa de Pós-Graduação em Política Social – PPGPS/UnB que ofereceram bases teóricas e metodológicas, e apoio administrativa desde o início do

mestrado. Meu muito abrigada à Prof^a Maria Lúcia Lopes, pela firmeza, à Prof^a Camila Potyara, pela leveza, à secretária Domingas de quem tive suporte desde o momento da inscrição no curso.

À Prof^a. Nair Bicalho, minha orientadora. Uma educadora amorosa e ser humano maravilhoso, que o mestrado me permitiu conhecer.

À Prof^a. Ângela Vieira, estudiosa da democracia e participação social, quem eu tive a felicidade de encontrar na banca de qualificação, e que a partir daquele momento manteve sua presença com valiosas contribuições a este trabalho, me acompanhando até a finalização da dissertação.

À banca examinadora, que também avaliou este trabalho no momento de qualificação, contribuindo com apontamento para ajustes metodológicos e outras adequações a partir das análises do Projeto de Pesquisa. Portanto, acompanhou a construção do processo que resulta agora nesta dissertação.

Vocês, homens prestativos e bem intencionados, ajudem na obra de erradicar do mundo o conceito de punição, que o infestou inteiramente! Não há erva daninha! Ele não apenas foi introduzido nas consequências das nossas formas de agir – e como já é terrível e irracional entender causa e efeito como causa e punição! –, mas fez-se mais, privando na inocência, com essa infame arte interpretativa do conceito de punição, toda a pura casualidade do acontecer. A insensatez chegou ao ponto de fazer sentir a existência mesma como punição – é como se a educação do gênero humano tivesse orientada, até agora, pelas fantasias de carcereiros e carrascos! (NIETZSCHE, 2004, p.21)

RESUMO

Esta dissertação analisa a participação da sociedade civil no enfrentamento ao Estado no contexto da construção da Política de Prevenção e Combate à Tortura no Brasil, tomando como referência três momentos históricos distintos: i) a Campanha Nacional Permanente de Combate à Tortura e a Impunidade, no período de 2001 a 2004; ii) a instalação e primeiras gestões do Comitê Nacional de Prevenção e Combate a Tortura (2014 a 2018), e; iii) o primeiro período do Comitê Nacional após o desmonte de políticas participativas (2019 e 2020). A pesquisa apresenta em seu referencial teórico uma discussão sobre as principais concepções teóricas envolvidas na relação Estado e sociedade civil, buscou demarcar e recuperar o papel da sociedade civil na luta pela democracia no Brasil. Aborda o tema da tortura como dimensão constitutiva da questão social no país, desde o escravismo, portanto, resultante de um processo histórico que se reproduz com o passar do tempo como instrumento de controle social e defesa da ordem capitalista. A referência teórica de sociedade civil nesta pesquisa é apoiada na concepção gramsciana, que está associada a dois elementos basilares: a concepção ampliada de Estado e o conceito de hegemonia. A pesquisa partiu da hipótese de que a participação da sociedade civil, no início da década de 2000, foi determinante para denunciar a atualidade do fenômeno da tortura e exigir ações do Estado para prevenir e combater esse crime no Brasil, mas após a instituição do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, e a criação de órgãos com a função de prevenir e combater à tortura e a outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, a cobrança de ações de Estado e a pauta de reivindicações da sociedade civil ficou restrita ao funcionamento e campo de atuação desses órgãos. Nesse sentido, buscou compreender as pautas apresentadas pela sociedade civil, e o papel do Estado no recorte temporal da pesquisa. O estudo foi construído por meio de uma pesquisa qualitativa, alinhada ao método materialista histórico dialético, que entende o real como totalidade concreta. Os procedimentos metodológicos envolveram coleta de dados em fontes primárias e base de dados secundários; além de permanente revisão bibliográfica. A partir da análise realizada, a pesquisa identificou: o protagonismo da sociedade civil na luta histórica contra a tortura e sinalização do afunilamento da pauta de prevenção e combate à tortura; sem Conferências Nacionais de Direitos Humanos desde 2015, e com a criação do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (lei 12.847/2013) as discussões e proposições que ocorrem no locus privilegiado de interação Estado e sociedade civil ficam circunscritas às práticas de tortura nos espaços de privação de liberdade e a institucionalidade; com um governo de ultradireita que tenta por meio de Decretos uma ruptura do processo de ampliação da democracia participativa, os problemas para implementação do arranjo institucional da política passam a concorrer com o enfrentamento da questão central: o combate a tortura.

Palavras-Chave: Sociedade civil; Participação Social; Democracia; Tortura.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the participation of civil society in the confrontation of the Brazilian State in the context of the development of the Policy on the Prevention and Combating of Torture in Brazil, taking into account three distinct historical moments: i) the National Permanent Campaign of Combat Torture and Impunity, that took place between 2001 and 2004; ii) the installation and first steps of the Nacional Committee for the Prevention and Combat of Torture (2014 to 2018), and; iii) the first period of the Nacional Committee after the dismantling of the participatory policies (2019 and 2020). The research presents, in its theoretical framework, a discussion on the main theoretical concepts present in the State and civil society relationship, seeking to outline and recover the role of civil society in the struggle for democracy in Brazil. It addresses the topic of torture as a constitutive dimension of the social issue in the country, since slavery, resulting from a historical process that reproduces itself with the passage of time as an instrument of social control and defense of the capitalist order. The theoretical reference of civil society in this research is supported by the Gramscian conception, which is associated with two basic elements: the enlarged conception of State and the concept of hegemony. The study was based on the hypothesis that the participation of civil society, in the early 2000s, was decisive in denouncing the current phenomenon of torture and demanding State actions to prevent and combat this crime in Brazil. But after the establishment of the System National for the Prevention and Combat of Torture, and the creation of institutions with the role of preventing and combating torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, the demand for actions from the State and the list of demands from civil society was limited to the operation and scope of activity of these institutions. In this sense, it sought to understand the agendas presented by civil society, and the role of the State in the time frame of the research. The study was built through a qualitative research, aligned with the dialectical and historical materialist method, which understands the real as concrete totality. The methodological procedures involved data collection from primary sources and secondary databases; in addition to a permanent bibliographic review. From the analysis carried out, the research identified: the protagonism of civil society in the historic struggle against torture; signs of tapering on the agenda for the prevention and eradication of torture; without National Human Rights Conferences since 2015, and with the creation of the National System for Preventing and Combating Torture (law 12.847/2013) discussions and proposals that occur in the privileged locus of interaction between State and civil society are limited to the practices of torture in spaces of deprivation of liberty; with an ultra-right government that tries, through Decrees, to break the process of expanding participatory democracy, the problems for implementing the institutional arrangement of the policy begin to compete with the confrontation of the central issue: the fight against torture.

Keywords: Civil society; Social Participation; Democracy; Torture

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APT – Associação para a Prevenção da Tortura
ACAT – Associação dos Cristãos para Abolição da Tortura
CAT – Comitê da ONU contra a Tortura
CEJIL – Centro de Justiça e Direito Internacional
CGCT – Coordenação Geral de Combate à Tortura e à Violência Institucional
CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNJ – Conselho Nacional de Justiça
CNPCT – Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura
CNPJ – Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça dos Ministérios Públicos dos Estados e da União
DEPEN – Departamento Penitenciário
FUNPEN – Fundo Nacional Penitenciário
IBCCRIM – Instituto Brasileiro de Ciências Criminais
IIDH – Instituto Interamericano de Direitos Humanos
MMFDH – Ministério da Mulher Família e Direitos Humanos
MNDH – Movimento Nacional de Direitos Humanos
MNPCT – Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
ONU – Organização das Nações Unidas
OPCAT – Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos e Degradantes
PNDH I – Programa Nacional de Direitos Humanos (primeira edição)
PNDH II – Programa Nacional de Direitos Humanos (segunda edição)
PNDH 3 – Programa Nacional de Direitos Humanos (terceira edição)
PNPS – Política Nacional de Participação Social
PGR – Procuradoria Geral da República
PFDC – Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão
R.O – Reunião Ordinária
SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SNPC – Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura
STF – Superior Tribunal de Federal
SPT – Subcomitê de Prevenção da Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes da ONU

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Algumas Ações Programáticas do PNDH 3 não implementadas

Quadro 2 – Eixos Temáticos Discutidos no III Encontro Nacional

Quadro 3 – Resumo das Resoluções do CNPCT

Quadro 4 – Resumo das Recomendações do CNPCT

Quadro 5 – Algumas Deliberações de Conferências Nacionais de Direitos Humanos e Ações Programáticas do PNDH implementadas

Quadro 6 – Composição do CNPCT no primeiro biênio (Gestão 2014 – 2016)

Quadro 7 – Resumos das Reuniões da 1ª Gestão do CNPCT a partir das Atas (2014-2016)

Quadro 8 – Resumos das Reuniões da 2ª Gestão do CNPCT a partir das Atas (2017-2018)

Quadro 9 – Composição do CNPCT na terceira gestão do Colegiado (2019 – 2020)

Quadro 10 – Resumos das Reuniões da 3ª Gestão do CNPCT a partir das Atas (2019-2020)

Quadro 11 (Apêndice I) – Relação de material utilizado na pesquisa documental

Quadro 12 (Apêndice II) – Sínteses de Propostas e Deliberações de Conferências de Direitos Humanos referentes à tortura

SUMÁRIO

Sumário

INTRODUÇÃO	13
Pontos de Partida da Pesquisa	13
Caminhos Metodológicos	20
Exposição da pesquisa	24
CAPÍTULO 1. CONTORNOS DA RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NA GARANTIA DE DIREITOS	25
1.1. Revisitando concepções teórico-conceituais de Estado e sociedade civil: de Marx a Gramsci	25
1.2. Luta por democracia como resultado de luta por direitos: o protagonismo da sociedade civil brasileira	31
CAPÍTULO 2. A PRODUÇÃO DA TORTURA COMO QUESTÃO SOCIAL NO BRASIL	42
2.1. Escravidão e Tortura	43
2.2. Tortura e resistência política	49
2.3. Tortura no Brasil contemporâneo	55
CAPÍTULO 3. A TORTURA NA PAUTA DOS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL: PASSOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA DE ESTADO	63
3.1. Contexto que antecede e permeia a Política Nacional de Prevenção e Combate à Tortura	63
3.2. Contribuições do PNDH I, II e 3 e das Conferências Nacionais de Direitos Humanos	74
3.3. Campanha Nacional	81
CAPÍTULO 4. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE UM SISTEMA: INFLEXÕES E REFLUXOS NAS AÇÕES PARA PREVENIR E COMBATER A TORTURA NO BRASIL	86
4.1. Investimento em um modelo de atuação	86
4.2. O Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (CNPCT) como órgão de monitoramento, avaliação e proposição	94
4.3. Os desafios da sociedade civil frente a atual política de prevenção e combate à tortura	127
CONSIDERAÇÕES FINAIS	137
REFERÊNCIAS	141
APÊNDICES	147

INTRODUÇÃO

Pontos de Partida da Pesquisa

*Para mostrar esses versos que apresento
Eu me visto no manto da humildade
Pois não quero ser dono da verdade,
Quero apenas chamar a atenção nesse momento
Para essa ferida na estrutura
Da sociedade e na cultura
De um povo sofrido, que rejeita,
Mas ao ficar calado, ele aceita
Essa praga chamada de tortura
(Trecho do Cordel sobre Tortura, José Acaci-RN)*

Este trabalho resulta e está associado à minha trajetória profissional que entendo como técnico-política e militante na luta por direitos sociais. Como assistente social, desde o final dos anos de 1990, sempre atuei com a pauta de direitos humanos. Inicialmente no Centro de Defesa da Criança e do Adolescente Padre Marcos Passerini, organização da sociedade civil que trabalha na defesa de direitos difusos e coletivos de crianças e adolescentes, onde a ação era muito voltada ao fomento da participação social, na discussão e controle das políticas públicas e na cobrança de responsabilidades do Estado, posteriormente, em programas de proteção a pessoas ameaçadas, junto a organizações não governamentais, e em períodos mais curtos, em órgãos públicos da esfera estatal. A participação e envolvimento em fóruns da sociedade civil e conselhos gestores dessas políticas sempre esteve associada ao meu fazer profissional.

No início dos anos 2000 ingressei na Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (SMDH), entidade da sociedade civil cujo histórico guarda vinculação orgânica com a luta contra a ditadura e pela democracia. Filiada ao Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), a instituição assumiu a Central de Recebimento de Denúncias de Tortura, no período de 2002 a 2004, no âmbito da Campanha Nacional Permanente de Combate à Tortura e à Impunidade. Ao término da Campanha, permaneceu como referência para acolhimento de denúncias por familiares de vítimas de tortura, portanto, território empírico que possibilitou leituras sobre questões produzidas nos antagonismos e contradições sociais, e aproximações a instrumentos e dinâmicas que revelam a dimensão fundamental da construção histórica da luta por direitos. A partir da inserção naquela instituição e experiências posteriores com Programas de Proteção à Vítimas e Pessoas Ameaçadas, o contato com situações de práticas de tortura, tratamentos cruéis, desumanos e degradantes, em sua grande maioria envolvendo como acusados agentes públicos do Estado, foi inevitável e frequente.

Em alguns desses espaços institucionais, a ação se volta simultaneamente ao fomento da participação social na discussão e no controle das políticas públicas e na cobrança de

responsabilidades por parte do Estado, bem como ao atendimento a casos de violações de direitos, onde a condição de vítima ou testemunha não raro está associada ao crime de tortura.

O envolvimento com o objeto empírico que constitui “pano de fundo” da pesquisa e inquietação para a escolha do tema foi marcado decisivamente no ano de 2018 ao iniciar atuação profissional no Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT), órgão criado pela lei federal nº 12.847, de 2 de agosto de 2013 e implantado no ano de 2015, nos termos do Protocolo Facultativo à Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (OPCAT), ratificado no Brasil no ano de 2007, o qual estabelece, em seus artigos 3 e 17 que “cada Estado Parte deverá designar ou manter em nível doméstico um ou mais órgãos de visita encarregados da prevenção da tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes”.

A despeito da prevenção e combate à tortura, assim como outras pautas e políticas públicas, ser produto de um processo de organização da sociedade civil, ao chegar no MNPCT me chamou atenção, que o *locus* de referência da origem da política e de força política eram creditados aos organismos internacionais, a partir da assinatura do OPCAT, da ONU e da materialização do compromisso decorrente disso que é a instituição da Lei nº 12.847/2013. Observei que ali as nuances do processo de mobilização da sociedade civil, inclusive para acionar a comunidade internacional, no sentido de constranger e pressionar o Estado brasileiro para reconhecer a existência da tortura e para a construção de uma agenda política nacional voltada à essa questão, ganhava pouco ou nenhum relevo.

A partir daí, buscando o exercício permanente de conversão do olhar de uma aparente realidade vista a partir da atuação profissional, para um olhar investigativo, se definiu como interesse de pesquisa, “fio condutor” (NETTO, 2011) e objeto de análise a participação da sociedade civil no enfrentamento ao Estado no contexto da construção da Política de Prevenção e Combate à Tortura no Brasil, tomando como referência três momentos históricos distintos: i) a Campanha Nacional Permanente de Combate à Tortura e a Impunidade, executada no período de 2001 a 2004, como início do processo de gestação da política; ii) a instalação e primeiras gestões do Comitê Nacional de Prevenção e Combate a Tortura (2014 a 2018); e iii) o primeiro período do Comitê Nacional após o desmonte de políticas participativas (2019 e 2020).

O objeto de pesquisa se constituiu a partir dos seguintes questionamentos: 1) O que a sociedade civil reivindicava do Estado num primeiro momento e quais as pautas apresentadas pelos representantes da sociedade civil e governo no Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura atualmente?; 2) Quais são as estratégias de resistência e participação das organizações sociedade civil com assento no Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, na função de prevenção e combate à tortura? Como se dá essa disputa?

Nos anos de 1970 e 1980, a questão da tortura ganhou prioridade e motivou a criação de muitas organizações da sociedade civil¹ e movimentos sociais² no Brasil. O tema ocupou a pauta do Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), mais fortemente, no final da década de 1990, sendo transformado em uma proposta de campanha nacional: a “Campanha Nacional Permanente de Combate à Tortura e à Impunidade”. Essa iniciativa mais tarde envolveu e se somou a um conjunto de instituições de diferentes esferas do governo, e âmbitos de atuação, em nível nacional e internacional. Naquela mesma década, em um contexto de pressão política ocorrida na I Conferência Nacional de Direitos Humanos e após grande repercussão dos episódios de abuso do poder policial na Favela Naval, em São Paulo, a partir da divulgação da mídia, foi sancionada a Lei nº 9.455, de 1997 que tipifica o crime de tortura no país.

De outro lado, os projetos e programas criados e implementados pelo governo federal - alguns em parceria com organizações da sociedade civil - desde então, de alguma forma sinalizam o reconhecimento do Estado sobre a ocorrência da tortura e sua responsabilidade para com as vítimas desse crime. Também se destaca, de modo determinante, a instituição de uma lei federal que responde ao compromisso do Brasil com a ratificação do Protocolo Facultativo à Convenção contra à Tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos e degradantes, da Organização das Nações Unidas (ONU).

A Constituição Federal de 1988, elaborada num processo de redemocratização, reitera o que traz a Declaração Universal dos Direitos Humanos: “ninguém será submetido a tortura, nem a tratamento desumano ou degradante”. A Carta Magna também situa a tortura no rol de “crimes inafiançáveis e insusceptíveis de graça ou anistia” (CF, art.5º, XLIII). Não obstante essa determinação legal e movimentos de reivindicações e pressão por organizações da sociedade civil, só na década de 1990 se iniciam as primeiras iniciativas do Estado brasileiro que sinalizam, no âmbito normativo, para prevenção e combate à tortura, como resposta às pressões dos movimentos e organizações da sociedade civil desde o período da ditadura militar, quando a tortura foi praticada de forma ampla e sistemática pelo governo.

Desse modo, a prevenção e combate à tortura no Brasil, assim como ocorreu historicamente nas sociedades capitalistas com diversas pautas e políticas públicas, é produto de um processo de discussão e organização da sociedade civil que força algum tipo de ação estatal como resposta a demandas organizadas e apresentadas como pauta política. Essa

¹ Um conjunto de sujeitos sociais, com função de elaborar e difundir ideologias, tais como “as Igrejas, os partidos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultura” (COUTINHO, 1992, p. 76-77) heterogêneos e com diferentes graus de organização, denominamos aqui sociedade civil.

² Movimento social aqui entendido conforme Scherer-Warren (1999), ou seja, um amplo e abrangente conjunto de práticas sociopolíticas e culturais cuja finalidade e a realização de um projeto de mudança, resultante de múltiplas redes de relações sociais entre sujeitos e associações civis.

relação intrínseca entre tensionamentos das relações de classes sociais e ações do Estado pode ser notada desde a origem do movimento operário. As *Reivindicações do Partido Comunista da Alemanha*, escritas por Marx e Engels, em 1848, por exemplo – em especial aquelas que não constituíam ameaça direta a propriedade privada - influenciaram intervenções “do poder público no campo econômico, limitando drasticamente o espaço para o mercado capitalista”. O documento constituía um programa democrático radical cujas reivindicações visavam contribuir para o processo de luta de classe, trazendo demandas como “República, sufrágio universal, educação popular gratuita, separação entre Igreja e Estado, justiça gratuita [...]” (MARX; ENGELS, 2012, p.17).

É nessa relação política, sempre conflitiva, que os direitos são conquistados. Nas palavras de Pereira (2008, p. 91) “é por meio da luta política que a cidadania se amplia e amadurece”. Se o movimento histórico de lutas se encarrega de fomentar direitos, cabe às políticas sociais efetivá-los. Nessa perspectiva, a identificação e o compromisso das políticas públicas com

os direitos sociais decorre do fato de esses direitos terem como perspectiva a equidade, a justiça social, e permitirem à sociedade exigir atitudes positivas, ativas do Estado para transformar esses valores em realidade. Daí porque, no campo de atuação das políticas públicas, a participação do Estado, seja como regulador, seja como provedor ou garantidor de bens públicos como direito, é considerada fundamental (PEREIRA, 2008, p. 102).

No modo de produção capitalista, no entanto, conforme PEREIRA (2008), há necessidade de uma luta permanente para a concretização desses direitos, à medida que o universalismo jurídico está subordinado à lógica do mercado.

No Brasil, como constata as autoras BEHRING e BOSCHETTI (2006), o surgimento das políticas sociais “não acompanha o mesmo tempo histórico dos países de capitalismo central” (p. 78), sendo que “até 1887, dois anos antes da proclamação da República no Brasil, não se registrava nenhuma legislação social” (p.79), o que pode ser explicado pela forma dependente como o capitalismo se instalou e se expandiu no país. Desse modo, a origem das políticas sociais pode ser percebida como reflexo de um Estado burguês típico da América Latina, que concretizou uma democracia restrita através da qual a burguesia pode “preservar ou fortalecer o super privilégio de suas posições de classe e dar continuidade ao modelo de desenvolvimento capitalista por associação dependente” (FERNANDES, 1975, p.106).

A pesquisa partiu da hipótese de que a participação da sociedade civil, no início da década de 2000, foi determinante para denunciar a atualidade do fenômeno da tortura e exigir ações do Estado com vistas a prevenir e combater esse crime no Brasil, mas após a instituição do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, e a criação de órgãos com a função de prevenir e combater à tortura e a outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou

degradantes, a cobrança de ações de Estado e a pauta de reivindicações da sociedade civil se restringiu ao funcionamento e campo de atuação desses órgãos.

Como parte da investigação dessa pesquisa se buscou desenvolver estudos e construir argumentos explicitando a importância da participação social no movimento de combate à tortura no Brasil, com vistas à construção de uma política de prevenção a esse tipo de prática, bastante conhecida e associada ao período do regime militar (1964-1985) - quando foi legitimada pelos “atos institucionais” como principal instrumento para punir e arrancar informações daqueles que manifestavam-se contra o regime vigente - mas que permanece como problema, e se atualiza, na contemporaneidade.

Se de um lado, a luta contra a tortura permite aproximações a um conjunto de categorias teórico-conceituais, leituras sobre questões produzidas nos antagonismos e contradições sociais de classe, de outro, produz um conjunto de instrumentos, mecanismos e dinâmicas que revelam a dimensão fundamental da construção histórica da luta por direitos e pela democracia, onde ganha destaque o papel fundamental da sociedade civil como parte de um movimento dialético permeado por avanços, retrocesso e contradições.

O exercício de reflexão acerca de categorias e dinâmicas de relações sociais presentes na trajetória de construção da política, no papel da sociedade civil e do Estado no combate à tortura, trazendo um relato da trajetória e ao mesmo tempo avaliando essa política, mostra-se relevante, pois embora a história da evolução das políticas sociais – e não é diferente com as ações de prevenção e combate à tortura – possam induzir ao equívoco de compreensão de um processo linear e progressivo, esses processos se movimentam pela luta social; é determinado por um conjunto de forças e interesses que, a depender do contexto histórico, modelam e redirecionam tais políticas, “atendendo a determinado Estado, a determinada classe social, a determinada ação política” (NEVES, 2007, p. 131).

Essa pesquisa coloca-se, então, na perspectiva de “trazer luz” ao processo que gestou a Política de Prevenção e Combate à Tortura no Brasil, bem como analisar a participação da sociedade civil e papel do Estado no movimento de luta pela prevenção e combate à tortura, no início dos anos 2000, e após a institucionalização do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, em 2013, quando é criado o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, e como parte deste, o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura - CNPCT, órgão colegiado de composição paritária, constituído por 23 membros³, com a função de prevenir e combater a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes.

³ São “11 representantes de órgãos do Poder Executivo federal e 12 de conselhos de classe profissionais e de organizações da sociedade civil, tais como entidades representativas de trabalhadores, estudantes, empresários,

Entendo que investir em estudo e argumentos explicitando a importância da participação social no movimento de combate à tortura no Brasil, sobretudo no momento que vive o país, é uma estratégia política e movimento de resistência. Como tal, deve agregar reflexões com vistas a contribuir para fortalecer estratégias de participação e controle democrático⁴, e para a construção de uma efetiva política de prevenção e combate à tortura no país - prática, bastante conhecida e associada ao período do regime militar (1964-1985) - quando foi legitimada pelos “atos institucionais” como principal instrumento de inibição de lutas por direitos e para arrancar informações daqueles que manifestavam-se contra o regime vigente -, e que permanece como parte das estratégias de poder e dominação de classe, fortemente impregnada e em certa medida tolerável na cultura e imaginário de instituições e do povo brasileiro.

A atualidade do tema, bem como sua importância na agenda política nacional e internacional, sinalizam como fundamental que a academia, também através do Programa de Pós-Graduação em Política Social, esteja inserida nessa discussão, contribuindo com a produção de conhecimento nessa área, e na trajetória ainda recente, de construção da política de prevenção e combate à tortura no Brasil. De outro lado, sendo a tortura

qualquer ato pelo qual dores ou sofrimentos agudos, físicos ou mentais, são infligidos intencionalmente a uma pessoa a fim de obter, dela ou de uma terceira pessoa, informações ou confissões; de castigá-la por ato que ela ou uma terceira pessoa tenha cometido ou seja suspeita de ter cometido; de intimidar ou coagir esta pessoa ou outras pessoas; ou por qualquer motivo baseado em discriminação de qualquer natureza; 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 (Artigo 1º da Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos e Degradantes, da ONU).

Ou seja, uma prática que alcança pessoas em situação de vulnerabilidade e risco ocasionados por agentes de estado, e que requer medidas e instrumentos de proteção, por vezes, em espaços privativos de liberdade.

Considerando que pessoas privadas de liberdade são aquelas obrigadas a permanecerem em determinados locais públicos e privados onde não podem sair por livre vontade, abrangendo locais de internação de longa permanência, centros de detenção, estabelecimentos penais, hospitais psiquiátricos, unidades socioeducativas e outras (art.3º, lei 12.847, de 2013). Ou seja, alguns espaços ocupacionais de assistentes sociais são locais de confronto com o projeto ético político da profissão, à medida que podem violar direitos, ignorar

instituições de ensino e pesquisa, movimentos de direitos humanos e outras cuja atuação esteja relacionada com a temática” (art. 7º, lei nº 12.847/2013).

⁴ A noção de controle democrático utilizada nesta dissertação segue o entendimento expresso por Pereira (2005), ou seja, “controle dos atos e decisões do Estado bem como das ações da sociedade”. A definição da autora traduz “o movimento que está na base da formação desses órgãos colegiados: a regulação, pelos cidadãos, do Estado e de instituições da sociedade, com vista à ampliação da democracia” (PEREIRA, 2005, p. 9).

especificidades de demandas da diversidade humana (homens, mulheres, adolescentes, negros, idosos, LGBTI etc) e necessidades humanas daí decorrentes. Desse modo, refletir sobre políticas de prevenção e combate à tortura é oportuno também no sentido de pensar possibilidades de mediações do serviço social para garantia de direitos de usuários.

Outrossim, considerando o pressuposto fundante do projeto ético-político do serviço social, “a sua relação ineliminável com os projetos de transformação social ou de conservação da ordem social” (TEIXEIRA; BRAZ, 2009, p.189), é importante o envolvimento de assistentes sociais, bem como de outras categorias profissionais, nessa pauta onde embora haja um leque de possibilidades de intervenção multidisciplinar, intersetorial, e interfaces com as políticas sociais, observa-se a predominância das áreas de direito e psicologia nas instâncias e mecanismo de discussão, elaboração e execução de ações.

Partindo do entendimento da tortura como problema multidimensional, interessa a este trabalho construir uma reflexão que permita aproximações e diálogos que articulem aspectos filosóficos e políticos sobre a tortura, e a partir dessas bases teóricas buscar nexos deste problema no Brasil. Nessa perspectiva, ainda como suporte teórico recorre-se a categorias conceituais como Estado, sociedade civil e participação, entendendo-os como conceitos fundamentais na dinâmica de enfrentamento a essa questão.

Como parte da problematização do objeto, a pesquisa está situada numa perspectiva marxista, numa relação de imbricamento da prática da tortura com as expressões da questão social⁵, como um instrumento próprio de relações de poder que se desenvolvem entre classes, desde o período escravagista e fase inicial de expansão do capitalismo até os dias de hoje. Embora no período ditatorial os alvos não tenham sido os negros e pobres, vale observar que eram aqueles considerados subversivos, os que se insurgiam contra o regime e a ordem social capitalista. Conforme resgata Mbembe (2016), a série e aperfeiçoamento de mecanismos para conduzir processos de desumanização e morte de algumas pessoas se iniciou com o imperialismo colonial, e foi se aperfeiçoando durante a Revolução Industrial e a Primeira Guerra Mundial.

A negação da condição humana que tornou alguns corpos expostos ao sofrimento e à morte, contou e foi

facilitado pelos estereótipos racistas e florescimento de um racismo baseado em classe que, ao traduzir conflitos sociais do mundo industrial em termos raciais, acabou comparando as classes trabalhadoras e os ‘desamparados pelo Estado’ do mundo industrial com os selvagens do mundo colonial (MBEMBE, 2016, p. 128).

⁵ Segundo IAMAMOTO (2005:27), questão social compreende: [...] o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade madura, que tem sua raiz comum: a produção social e cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém privada, monopolizada por parte da sociedade.

Portanto, é preciso considerar marcadores de classe, gênero e raça, ao cobrar as responsabilidades estatais, tanto em ações de prevenção, como no combate a práticas de tortura na contemporaneidade, que embora ainda muito associada ao período escravagista ou ao regime militar, permanece como problema atual, particularmente nas instituições de privação de liberdade, se revelando polissêmica, nas estruturas arquitetônicas, no uso desproporcional da força, nas relações assimétricas de poder, e guardando estreita relação com o modo de produção capitalista e com o papel coercitivo do Estado.

Além dos aspectos acima destacados que referem à relevância da pesquisa, ela tem importância ao desvelar como essa política vem sendo estabelecida no Brasil e em que medida as organizações da sociedade civil influenciaram e têm contribuído para ações do Estado com vistas a prevenir e combater a tortura no país. Nessa perspectiva, podendo se tornar subsídio para discussões sobre outras possibilidades de atuação pelo CNPCT.

A fim de buscar o alcance dos objetivos específicos dessa pesquisa, quais sejam: 1) elaborar uma reconstituição histórica da Política Nacional de Prevenção e Combate à Tortura a partir do Relatório da Campanha Nacional Permanente contra Tortura e Impunidade (MNDH), Relatórios de conferências nacionais, organizadas pela Comissão de Minorias e a Secretaria de DH e PNDH I, II e 3; 2) analisar, no âmbito do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, a atuação da sociedade civil, com ênfase no controle democrático e proposição de ações e papel dos membros de órgãos públicos nesse colegiado, e; 3) investigar o papel do desmonte das políticas participativas em 2019 e 2020 no Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, esta dissertação foi produzida a partir de uma pesquisa qualitativa, documental e bibliográfica interdisciplinar, conforme item subsequente.

Caminhos Metodológicos

Método dialético

Partilho do entendimento, formulado inicialmente por Hegel (1770 - 1831), de que a verdade é construída a partir de um processo histórico que permite sucessivas reconstruções do conhecimento, tendo a luta de contrários como motor de toda transformação. No entanto, o que orienta esta pesquisa é o pensamento dialético de Marx - que se afasta e nega a dialética hegeliana por entender que não é a ideia que anima a história, mas sim a consciência determinada pela existência social.

A dialética marxista que concebe o mundo como um conjunto de relações em constante movimento, auxilia aqui a descortinar a compreensão de que a evolução dos movimentos e ações

para uma política de garantia do direito a não tortura é condicionada por suas contradições internas, onde a causa de sua evolução está dentro do próprio fenômeno da tortura, que de um lado, força movimentos da sociedade civil e, de outro, ações do Estado. Portanto, analisar a realidade sob orientação do método histórico dialético concebido por Karl Marx, expõe um compromisso político e teórico-metodológico desta pesquisadora com o objeto de estudo proposto, tendo a relação entre sujeito e objeto como central, mas sabendo que quem conduz o processo de pesquisa é o objeto, ou seja, “os fenômenos têm sua própria realidade fora da consciência. Ele é real, concreto, e como tal é estudado” (TRIVIÑOS, p. 129).

A opção pelo método materialista histórico-dialético se deu pela convicção de que uma análise sobre a relação Estado e sociedade na construção de uma política de prevenção e combate à tortura deve partir da perspectiva de que tanto a tortura, como relação entre Estado e sociedade civil não são fenômenos encapsulados em dinâmicas internas próprias, ao contrário, participam de uma totalidade, onde os fenômenos estão em permanente interação uns com os outros. Nessa perspectiva, apoio minha reflexão no fato da dialética refutar “existir, em qualquer parte do real relações de causa e efeito puramente unívocas: ela reconhece até mesmo nos dados mais elementares da realidade complexas interações de causas e efeitos” (LUKÁCS, 2010, p. 13).

Adotei o materialismo histórico-dialético entendo que o método não é um protocolo, com um conjunto de orientações a serem seguidas, como bem explicita o autor José Paulo Netto, antes, ele é “produto de uma longa elaboração teórico-científica, amadurecida no curso de sucessivas aproximações ao seu objeto” (2011, p. 28). Desse modo, frente à hipótese que tinha como ponto de partida, iniciei o processo de investigação com a clareza de que o concreto não pode ser tomado na forma em que se apresenta ao observador, mas deve ser decomposto através de análises, que permitam chegar a categorias mais simples, e que gradualmente serão integradas até chegar ao concreto pensado. Nas palavras do próprio Karl Marx, em sua obra *Crítica à Economia Política*

O concreto é concreto porque é a síntese de múltiplas determinações e, por isso, é a unidade do diverso. Aparece no pensamento como processo de síntese, como resultado, e não como ponto de partida, embora seja o verdadeiro ponto de partida, e, portanto, também, o ponto de partida da intuição e da representação. [...] as determinações abstratas conduzem à reprodução do concreto pela via do pensamento. Eis por que Hegel caiu na ilusão de conceber o real como resultado do pensamento que, partindo de si mesmo se concentra em si mesmo, se aprofunda em si mesmo e se movimenta por si mesmo; ao passo que o método que consiste em elevar-se do abstrato ao concreto é, para o pensamento, apenas a maneira de se apropriar do concreto, de o reproduzir na forma de concreto pensado; porém, não é este de modo nenhum o processo de gênese do concreto em si (2008, p. 258 e 259).

Tem-se desse modo, que a apreensão da realidade pelas sucessivas aproximações com o objeto envolve um necessário exercício da abstração, ou seja, a “capacidade intelectual que

permite extrair da sua contextualidade determinada (de uma totalidade) um elemento, isolá-lo, examiná-lo; é um procedimento intelectual sem o qual a análise é inviável” (NETTO, 2009, p.684).

Coaduno com Netto (2011, p. 22) quando este autor, em apertada síntese, resume este como “o método de pesquisa que propicia o conhecimento teórico, que partindo da aparência, visa alcançar a essência do objeto”. Nesse sentido, portanto, o método de Marx é o mais adequado para a análise da relação estabelecida entre Estado e sociedade civil, no contexto de implementação do que se tem hoje como Política de Prevenção e Combate à Tortura no Brasil, em sua totalidade e por meio de suas múltiplas determinações.

Pesquisa Qualitativa

Antes de seguir para apresentação de estudos e análises da pesquisa, é mister explicitar os caminhos percorridos no processo investigativo, ou seja, o procedimento metodológico no percurso. O presente estudo foi construído por meio de uma pesquisa qualitativa, que está alinhada, conforme os itens anteriores, ao método materialista histórico dialético, à medida que o “processo da pesquisa qualitativa não admite visões isoladas, parceladas, estanques” (TRIVIÑOS, 1987, p. 137). É o conhecimento do objeto a partir de suas múltiplas determinações que permite conhecer a sua totalidade (NETTO, 2009).

A pesquisa qualitativa, conforme Minayo,

trabalha com um universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização das variáveis (MINAYO, 1993, p. 21).

Guiado pela opção teórico-metodológica que entende o real como totalidade concreta, resultante de determinações, mediações e particularidades constituídas na realidade social (FERREIRA, 2012, p.13), e no intento de resgatar e analisar os aspectos fundantes e condicionantes dessa política, os procedimentos metodológicos adotados para elaboração desta pesquisa foram a análise bibliográfica e documental.

A revisão e pesquisa bibliográfica, de cunho analítico-crítico, foi realizada numa perspectiva marxista, onde

a crítica do conhecimento acumulado consiste em trazer ao exame racional, tornando-os conscientes, os seus fundamentos, os seus condicionantes os seus limites – ao mesmo tempo em que se faz a verificação dos conteúdos desse conhecimento a partir dos processos históricos reais (NETTO, 2009, p. 672).

Cabe frisar que para fins de delimitação do recorte temporal da pesquisa, com o fim de tentar apreender e observar esse objeto em sua totalidade, foram selecionados três períodos: o

início da década de 2000 (2000-2004), quando se tinha reivindicações e pressões para a gestação da política; o início do processo de gestação da política, com a instalação e primeira gestão do Comitê Nacional de Prevenção e Combate a Tortura (2014 a 2016), e os anos 2019 e 2020, fase de implementação do que se tem como Política Nacional de Prevenção e Combate à Tortura no Brasil, ocasião de desmonte de políticas participativas. Considerando esses períodos, buscou-se no percurso de leituras e investigação, captar a aparência e essência da participação da sociedade civil na construção dessa política.

Por se tratar de uma pesquisa qualitativa - que conforme TRIVIÑOS (1987) “não segue sequência tão rígida das etapas assinaladas para o desenvolvimento da pesquisa”(p.131) - a tarefa de pesquisa bibliográfica, acompanhou todo o período de investigação, favorecendo a ampliação dos conhecimentos acerca do objeto de análise e das questões correlatas a ele. De igual modo, a coleta e a análise dos dados não foram momentos estanques, pois como bem elucida Triviños, as interpretações de informações coletadas, por vezes, podem indicar a necessidade de novas buscas de dados. Ainda segundo o autor, isso se deve ao fato de

o pesquisador não iniciar seu trabalho orientado por hipóteses levantadas a priori cuidando de todas as alternativas possíveis, que precisam ser verificadas empiricamente, depois de seguir passo a passo o trabalho que, como as metas, têm sido previamente estabelecidos. As hipóteses colocadas podem ser deixadas de lado e surgir outras, no achado de novas informações, que solicitam encontrar outros caminhos (TRIVIÑOS,1987, p. 131).

A análise de conteúdo de dados primários, acessado em sítios da *internet* oficiais do governo federal, das organizações da sociedade civil e fornecidos pelo Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos orientou a busca de respostas para as questões formuladas, bem como identificar e compreender o que está por trás do conteúdo (GOMES, 2010). A organização e análise desses dados, foram extraídas das seguintes fontes documentais: Programa Nacional de Direitos Humanos (I, II e PNDH 3), Plano de Ações Integradas para Prevenção e Combate à Tortura no Brasil⁶, Pacto Federativo para a Prevenção e Combate à Tortura⁷, Relatórios de Conferências Nacionais de Direitos Humanos, lei e decreto que cria e regulamenta o funcionamento do Sistema Nacional de Prevenção e Combate a Tortura, Atas e Resoluções do Comitê Nacional de Prevenção e Combate a Tortura, Carta de Brasília - documento final do III Encontro Nacional de Comitês e Mecanismos de Prevenção e Combate à Tortura⁸. Além de Relatórios de 11 Conferências Nacionais de Direitos Humanos, e documentos citados, foram analisadas 30 atas de reuniões, 24 Resoluções e oito Recomendações do CNPCT.

⁶ <https://www.gov.br/mdh/pt-br/centrais-de-conteudo/prevencao-e-combate-a-tortura/plano-de-acoes-integradas-para-a-prevencao-e-o-combate-a-tortura-no-brasil.pdf/view>

⁷ <file:///C:/Users/adrir.000/Downloads/portaria-que-institui-o-pacto-federativo-para-a.pdf>

⁸ <https://www.gov.br/mdh/pt-br/centrais-de-conteudo/prevencao-e-combate-a-tortura/carta-de-brasilia-carta-final-iii-encontro-nacional-de-comites-e-mecanismos-de-prevencao-e-combate-a-tortura.pdf/view>

Tomando por base esse arcabouço foram considerados debates nacionais; normativas legais, nacionais e internacionais, e ainda reflexões já acumuladas por teóricos e representantes institucionais, governamentais e não governamentais, que atuam, ou já atuaram nos espaços de discussão e implementação da política de prevenção e combate à tortura, de modo que com o aprofundamento de análises e construção de novos conteúdos sobre o tema, seja possível contribuir para a atualização da discussão acerca do papel assumido pela sociedade civil no processo e na implementação da política de prevenção e combate à tortura.

Um elemento surpresa no processo de pesquisa documental, onde se tentou extrair o posicionamento e propostas da sociedade civil, é que os relatórios das conferências nacionais de direitos humanos, assim como algumas atas de reuniões do CNPCT não registram a origem das propostas, ou seja, se foram apresentadas por representantes da sociedade civil ou do poder público.

O fato de estar em atuação profissional como perita do MNPCT, órgão que tem participação nas reuniões do Comitê Nacional como convidado permanente, me permitiu, na condição de pesquisadora, observar que algumas discussões e deliberações não foram registradas, particularmente aquelas sobre os pontos que os representantes do governo eram contrários.

Exposição da pesquisa

Tomando como leme o método dialético, há dois momentos da pesquisa que apesar de distintos não são indissociáveis, quais sejam: o da investigação e da exposição. A apresentação da pesquisa é trazida por meio da estruturação da dissertação em quatro capítulos, sendo o primeiro de caráter introdutório, onde se busca situar o leitor com o problema, a contextualização, a metodologia adotada e forma de exposição da pesquisa.

O segundo capítulo, intitulado “Contornos da relação Estado e sociedade civil na garantia de direitos” está colocado com objetivo de trazer os conceitos teóricos centrais que envolvem a relação Estado e sociedade civil. Também demarca e recupera o papel da sociedade civil na luta pela democracia no Brasil, e apresenta a tortura como expressão da questão social, e portanto, resultante de um processo histórico que se reproduz com o passar do tempo como instrumento de controle social⁹ e defesa da ordem capitalista.

⁹ Num sentido distinto ao que estamos tratando como *controle democrático*, a expressão *controle social* será empregada para designar os mecanismos voltados à ordem social, ao disciplinamento da sociedade, à submissão de indivíduos a determinados padrões sociais e princípios morais. Noção conceitual que se origina no positivismo de Durkheim, conforme observa Correia (2005).

O terceiro capítulo que recebeu o título “A tortura na pauta dos direitos humanos no Brasil: passos para a construção de uma política de Estado”, discorre sobre o caminho e alguns marcadores e instrumentos que tiveram papel fundamental de mobilização e incidência política para forçar o Estado brasileiro a reconhecer a tortura e organizar e executar ações no sentido de responder as demandas da sociedade civil.

Os avanços e retrocessos mais recentes em relação às ações de prevenção e combate à tortura, bem como os novos desafios postos à sociedade civil, estão presentes no capítulo quatro, onde os situamos junto ao processo de institucionalidade participativa da política nacional definida na lei federal que cria o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (SNPCT), em 2013, à luz do Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (OPCAT).

CAPÍTULO 1. CONTORNOS DA RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NA GARANTIA DE DIREITOS

*Quem se sente à vontade para pensar
Em promover ou apoiar a tortura,
Estará cometendo uma loucura,
Uma insanidade milenar.
É preciso parar para pensar
Que a tortura é uma barbaridade.
É a mão consciente da maldade
Trabalhando com projetos e planos
Pra trazer para nós seres humanos
Sofrimento, injustiça e crueldade.
(Trecho do Cordel sobre Tortura, José Acaci-RN)*

Situar as categorias Estado e sociedade civil, e analisar a relação entre ambas se coloca como demanda inicial sinalizada já no título dessa pesquisa. Pela diversidade de interpretações que essas categorias conceituais receberam tradicionalmente, por clássicos Hegel, Marx, Engels e Gramsci, e a diversidade de novas acepções a elas atribuídas no decorrer do tempo a partir de interpretações desses autores, é preciso dizer que a referência teórica de sociedade civil nesta pesquisa é apoiada na concepção gramsciana, que está associada a dois elementos basilares: a concepção ampliada de Estado e o conceito de hegemonia. Cumpre observar, que dado o limite de tempo da pesquisa do mestrado, o que inviabiliza aprofundamento da obra “Cadernos do Cárcere” neste momento, as leituras de autores estudiosos de Gramsci são fundamentais como base argumentativa e de análise.

1.1. Revisitando concepções teórico-conceituais de Estado e sociedade civil: de Marx a Gramsci

Como premissa para adentrar no objeto dessa pesquisa, assumo como exercício preliminar, a revisão de concepções de Estado e sociedade civil, buscando situar a posição

assumida para encaminhar esse estudo. Nesse sentido, importa destacar, de início, o papel do Estado como agente central da dinâmica de relações sociais para a acumulação e expansão capitalista, e, nesse sentido, seu caráter como instrumento de dominação de classe, que defende os interesses de uma classe, mas apresenta-os, por meio de ações e discursos, como se fossem correspondentes ao interesse e o bem comum.

Hegel (1821), num contexto de defesa da monarquia constitucional, descreve o Estado burguês “no marco de desenvolvimento e consolidação da sociedade capitalista” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p.31), como momento superior da vida social, que por se constituir instância de poder superior para aglutinação e harmonização de interesses individuais, transforma interesses privados em interesses universais, como tradução da vontade coletiva. Dessa forma, ao teorizar o Estado como guardião da ordem social, produzindo normas e coações que garantissem o respeito a essas, Hegel o apresenta como a base de organização da sociedade. Da tese de Hegel (*filosofia do direito*), e da análise crítica de sua obra, derivam as elaborações de Marx e Gramsci, tanto em relação ao Estado quanto à sociedade civil.

Conforme sinalização de Harvey (2005), o papel do Estado como agente fundamental para acumulação e expansão capitalista, que assume e defende os interesses de uma classe, mas apresenta-os transmutados em interesse comum da coletividade, se daria em torno de duas estratégias: aparente independência das instituições e funcionários do Estado que se apresentariam como “órgãos da sociedade, situados acima da sociedade[...], representantes de um poder que os aparta da sociedade”, portanto investidos de um poder que os demais não dispõem; e a transformação de interesses de uma classe em “interesse geral ilusório”. Desse modo, justiça e direito parecem não estar associados a interesses de classe. (HARVEY, p. 81, 2006).

A despeito da natureza originária do Estado que traz consigo o caráter coercitivo - visto que o Estado burguês nasceu para garantir a propriedade privada e não promover direitos sociais - não se pode perder de vista que a história da sociedade é a história da luta de classes, como afirmou Karl Marx. Esta constatação evidencia que o Estado não é estático. Ao contrário, o Estado capitalista não só admite dinâmicas, como se movimenta por meio delas, ele é parte de um contexto. Marx e Engels, em 1848, na obra *Manifesto do Partido Comunista* afirmam que “o Estado nasce dos antagonismos de classes”, e se referem a ele como “o comitê administrativo dos interesses comuns da burguesia”, num contexto histórico onde a sociedade burguesa era dominante.

Na *Crítica da Filosofia do Direito* de Hegel, de 1821, Marx revisa e critica o entendimento sobre o Estado e a sociedade civil construído por Hegel que mistifica essa relação ao tornar o Estado a encarnação do espírito absoluto, destacando o papel soberano do príncipe monarca

como encarnação do Estado. Ao confrontar a questão dos “interesses materiais”, o que levou Marx a refletir e se posicionar como redator da *Gazeta Renana*, no debate sobre a lei punitiva do roubo de lenha, ele identifica problemas centrais na teoria hegeliana. A partir daí Marx (2010) observa e chama atenção que a universalidade do direito e do Estado não existiam na prática, estando este à serviço da propriedade privada da burguesia, portanto, aponta a negação de legitimidade e participação efetiva das classes subalternas no Estado. Descortina-se que no capitalismo, a constituição garantia direito e propriedade privada àqueles que dispunham de condições econômicas, e portanto, políticas de usufruto. Ali estava posto o problema central: “que a pobreza, em sua realidade social, permanece intocada, tendo recebido apenas uma forma política, legal” (MARX, 2010, p.16) naquele contexto.

Os achados da investigação de Marx revelam que

tanto as relações jurídicas como as formas de Estado não podem ser compreendidas por si mesmas, nem pela chamada evolução geral do espírito humano, mas sim assentam, pelo contrário, nas condições materiais de vida cujo conjunto Hegel resume, seguindo o precedente dos ingleses e franceses do século XVIII, sob o nome de “sociedade civil”, e que a anatomia da sociedade civil deve ser buscada na Economia Política (MARX, 2010, p. 17).

Essa conclusão marca a superação com a concepção hegeliana de Estado e o início do materialismo histórico. Quando Marx destaca as contradições do Estado, a separação entre sociedade civil e Estado e a importância de compreender as origens das contradições entre essas. Até então essa relação era tratada pela filosofia política de Hegel numa perspectiva de suposta conciliação de interesses da esfera privada, pelo Estado. Marx passa então a defender a democracia como negação da alienação política e forma de se contrapor à soberania do monarca, a noção hegeliana do Estado acima de todos. Nesse sentido, destaca Coutinho (1992, p.74), a grande descoberta de Marx e Engels no campo da teoria política, foi a “afirmação do caráter de classe de todo fenômeno estatal”.

Embora na *Crítica da Filosofia do Direito* de Hegel, de 1843, haja a demarcação desse entendimento de Marx, vale notar que na *Crítica do Programa de Gotha*, 1875, Marx apontava que a liberdade consistiria em fazer o Estado subordinado à Comuna, ou seja, aos interesses do povo, ao argumentar que:

A liberdade consiste em converter o Estado, de órgão que subordina a sociedade em órgão totalmente subordinado a ela, e ainda hoje as formas de Estado são mais ou menos livres, de acordo com o grau em que limitam a “liberdade do Estado” (MARX, 2012, p.41).

Deve-se destacar que inicialmente Marx não atribui sentido de classe à sociedade civil e sim uma forma de organização moderna da sociedade burguesa, seria a base material do modo de produção e acumulação, associada à infra-estrutura econômica, conforme evidencia em obras como *Grundrisse* e *A Questão Judaica*. Mas são Marx e Engels que, por primeiro, explicitam a relação dialética entre infra-estrutura (forças produtivas, ou seja, sociedade civil) e superestrutura (Estado), sendo que a primeira funda a segunda. Em contraposição a Hegel, criticado por inverter

a relação Estado e sociedade civil, quando posiciona o primeiro como sujeito e o segundo como predicado, Marx afirma que na realidade é o inverso, sendo a família e a sociedade civil os sujeitos, os pressupostos determinantes do Estado.

Para Gramsci a sociedade civil é parte da superestrutura política. Portanto, faz um deslocamento da base econômica, onde Marx a situava, para a política. Apesar de identificarem a importância da sociedade civil em diferentes momentos para o funcionamento do sistema capitalista, ambos se alinham no entendimento de que “não era o Estado a base da sociedade civil, como afirmava Hegel, mas a sociedade civil a base do Estado” (MARX, 2010, p.7).

Sem se afastar ou se contrapor à obra marxiana, mas em outro contexto social-histórico¹⁰, como chama atenção Carlos Montañó e Maria Lúcia Duriguetto (2011), Gramsci se alinha e desenvolve a noção de Marx e Engels, do Estado como produto da sociedade civil e expressão de suas contradições. Entretanto, considerando a situação concreta do momento histórico, do capitalismo e da política que vivenciava, ou seja, as experiências iniciais de ‘socialização da participação política’, onde surgiam os primeiros sindicatos de massa, grandes partidos políticos e conquistas de direitos reivindicados. Nesse contexto, Gramsci reflete sobre a complexificação do Estado, que diferente do período estudado por Marx, não tem apenas o

aspecto repressivo (ou ditatorial) como aspecto principal da dominação de classe [...] Numa época de escassa participação política, quando a ação do proletariado se exercia sobretudo através de vanguardas combativas mas pouco numerosas, atuando compulsoriamente na clandestinidade, era natural que esse aspecto repressivo do estado burguês se colocasse em primeiro plano” (COUTINHO, 1992, p. 75).

Nas formulações de Marx a Gramsci, a “gênese do Estado reside na divisão da sociedade em classes, razão porque ele só existe quando e enquanto existir essa divisão (que decorre por sua vez das relações de produção)”; e a função do Estado é precisamente a de conservar e reproduzir tal divisão, garantindo assim que os interesses comuns de uma classe particular se imponham como interesse geral da sociedade” (COUTINHO, 1992, p. 74).

Conforme Coutinho (1992), Gramsci partindo da “existência de governantes e governados, de dirigentes e dirigidos” como a célula de sua teoria crítica da política, “revela sua gênese histórica na distinção entre classes sociais antagônicas” (COUTINHO, 1992, p. 47), tendo sociedade civil como conceito chave de seu pensamento. Decorre de sua análise que o Estado Integral ou estado em seu sentido amplo é constituído por sociedade civil (aparelhos privados de hegemonia) - formada por uma rede de organizações como igrejas, escolas, meios de comunicação e outras instituições por meio das quais as classes difundem ideologias - e sociedade política ou estado estrito (aparelhos estatais de coerção), por onde a classe dominante

¹⁰ Enquanto Marx tratou da realidade do capitalismo concorrencial, no século XIX, e tinha como objeto central as relações de produção, Gramsci estudou o capitalismo em sua fase monopolista (séc. XX), a partir da experiência de socialização da política, momento histórico posterior a Marx (ver MONTANO; DURIGUETTO, 2011).

exerce mecanismos de coerção e “monopólio legal da repressão e da violência [...] sob controle das burocracias executiva e policial-militar” (COUTINHO, 1992, p. 76).

Enquanto Marx concebia sociedade civil separada do Estado e determinada por relações econômicas, Gramsci, tratou a separação entre Estado e sociedade civil mais numa perspectiva metodológica, posto que não seriam, autônomas e independentes entre si, havendo uma unidade dialética entre política e sociedade.

Se afirma que a atividade econômica é própria da sociedade civil e a sociedade política não deve intervir na sua regulamentação. Mas na realidade, essa distinção é puramente metodológica, mas não orgânica. Na concreta vida histórica, a sociedade política e a sociedade civil são a mesma coisa (parágrafo 38, Caderno 4).

Gramsci trabalha uma concepção de Estado caracterizado como relação social de poder, espaço de correlação de forças (disputa de poder entre classes e interesses). O que determina o comportamento do Estado diante da sociedade civil é o nível de organização e mobilização desta, a composição de forças sociais em determinada conjuntura. Existe dominação de classe, mas o Estado é produto de uma sociedade numa determinada fase de seu desenvolvimento.

A hegemonia, enquanto direção intelectual e moral da sociedade que excede a circunscrição do Estado, fundamenta essa concepção de Estado, à medida que se manifesta no contexto de relações de forças na sociedade e revela o caráter contraditório dessas relações. O processo hegemônico, segundo Gramsci tem função de direção intelectual e moral adequada a uma determinada concepção de mundo. Os setores populares para erigir-se enquanto força hegemônica, precisa construir sua própria concepção de mundo, cujo processo de construção expressa o avanço gradativo de sua organização enquanto classe. Gramsci aponta a educação como elemento fundamental ao processo de transformação revolucionária para a classe subalterna, pois é ela que permite a organização cultural e a capacidade de dominar intelectualmente as demais classes. A hegemonia supõe unidade do bloco social, ou seja, o consenso de classe, que embora não se traduza em homogeneidade, reúne toda a sociedade em um mesmo projeto político. Isso se torna possível quando uma classe consegue convencer que representa os interesses e valores da maioria.

Ao referir as funções do Estado na fase do capitalismo tardio, Mandel (1982) toma como premissa que o capitalismo vai passando por mudanças. Nessa linha, o autor destaca, dentre outras funções do Estado: a criação de “condições gerais de produção que não podem ser asseguradas pelas atividades privadas dos membros da classe dominante” (MANDEL, 1982, p.333), ou seja, proteção mínimas para garantir condições de produzir, oferecendo meios de descolamento, um sistema educacional que corresponda a necessidades de desenvolvimento econômico, manutenção da ordem e sistema monetário etc. Além disso, aduz o autor, são funções do Estado: reprimir qualquer ameaça “ao modo de produção corrente, através do

exército, da polícia, do sistema judiciário e penitenciário”(MANDEL, 1982, p.334), e garantir a função integradora, pela educação, cultura, meios de comunicação - integração da classe dominada à uma ideologia da classe dominante, de modo a deixá-la conformada com a situação de exploração, sem que seja necessário o “exercício direto da repressão”, à medida que acreditam ser esse um caminho natural. Nesse momento, a hegemonia adquire papel central, sendo para Gramsci instrumento de dominação de uma classe sobre outra, à medida que no “plano cultural ela expressa o poder de uma determinada classe de dirigir moral e intelectualmente o conjunto da sociedade” (GOHN, 2005, p. 64).

A despeito de buscar nesse estudo apoio na base teórica gramsciana, que refuta a noção restrita do Estado instrumento apresentado por Marx, agregando a ele os aparatos de hegemonia (funções educativas e de busca de consenso) e que defende a unidade dialética da esfera política e da sociedade, é fundamental identificar o papel coercitivo do Estado como resgata Mandel (1982). Pois ao observá-lo, nenhum estranhamento há no fato da reprodução da prática de tortura se dá historicamente associada ao processo de consolidação e expansão do sistema capitalista, onde “a prosperidade da economia e o fortalecimento do aparelho estatal parecem em descompasso com o desenvolvimento social” (IANNI, p.92).

Todavia, embora não se possa negar essa faceta coercitiva do Estado – exercida pelo aparato do governo, por meio de suas instituições jurídicas e policiais, é preciso observar que suas ações não se encerram nelas, havendo outro campo de atuação, cuja função é construir uma base de consenso por meio dos aparelhos ideológicos do Estado. Nesse trabalho as duas faces do Estado se apresentam numa relação dialética constitutiva do objeto de estudo, quando se reflete sobre o fenômeno da tortura, ali está o Estado como instrumento de coerção e força, ao analisar os processos de enfrentamento da sociedade civil que visam a eliminação da prática de tortura no Brasil, o Estado aparece como campo de disputa por hegemonia.

O Estado ampliado, dessa forma representado “incorpora a correlação de forças, e a sociedade civil encontra-se atravessada, do econômico ao ideológico, pela luta de classes” (ABREU, 2002, p.28). Nesse sentido, é fundamental destacar o conceito de bloco histórico de Gramsci como “unidade orgânica entre a estrutura e a superestrutura sob a hegemonia de uma determinada classe” (ABREU, 2002, p.29), um estágio onde as classes subalternas conquistariam o Estado como resultante de um processo histórico de construção da hegemonia como estratégia revolucionária que passa necessariamente pela organização da cultura e por um processo pedagógico que conduz a uma emancipação política e ideológica. Como lembra Gohn (2005) a sociedade civil deve ser organizada para democratizar o Estado e seus aparelhos.

Portanto, a sociedade civil como “espaço de organização da cultura” (GOHN, 2005) tem um papel estratégico na construção de hegemonia de classe, nela encontra-se a dimensão

político-ideológica e as possibilidades de articulação de diferentes práticas sociais, de construir unidade ideológica por meio de consensos de classe, no sentido de conquistar a hegemonia do bloco histórico, onde há um

formar-se e superar-se de equilíbrios instáveis entre os interesses do grupo fundamental e àquele dos grupos subordinados, equilíbrios cujos interesses do grupo dominante prevalecem até certo ponto (GRAMSCI *apud* LIGUORI, 2006, p.9).

É importante destacar que há necessária coexistência e equilíbrio entre força e consenso como fundamentos do Estado, numa balança que se movimenta a depender da capacidade de organização das classes dominadas para formar e difundir uma concepção de mundo diversa aos interesses da classe detentora do poder do Estado estrito, e que respeite e atenda aos interesses da sociedade civil. Assim, como preconizou Gramsci, se mantém atual a afirmativa de que “o fortalecimento da sociedade civil resulta do próprio desenvolvimento histórico” (COUTINHO, 1996, p. 48). Desse modo, trabalhar a perspectiva de Estado ampliado e a importância da sociedade civil na luta por uma contra-hegemonia é a orientação teórica mais coerente a esta pesquisa.

Vale observar que a luta contra hegemônica vai muito além de disputar o Estado, numa perspectiva gramsciana está orientada para a transformação do conjunto da sociedade, o que também implica transformar o Estado. Assim, lutar contra a tortura numa perspectiva de garantia de direitos, implica em reorientação moral e intelectual para um outro modo de entender e intervir frente as relações de poder que se estabelecem sob a ordem social capitalista, bem como na atuação das instituições coercitivas.

Nesse campo de composição do Estado, perpassado por contradições e marcado pela ação política em busca da hegemonia das classes historicamente dominadas por ideologias adversas aos seus interesses, que se constroem processos organizativos e de conquista de consciência pela sociedade civil para garantia de direitos.

1.2. Luta por democracia como resultado de luta por direitos: o protagonismo da sociedade civil brasileira

Após as considerações conceituais do item 1.1, onde foram resgatadas as principais concepções teóricas envolvidas na relação Estado e sociedade civil, abordo nesta seção a luta por democracia como resultado de luta por direitos no Brasil, tomando como premissa que “a história de todas as sociedades [...] é a história das lutas de classes” (MARX; ENGELS, 2014, p.40). Nessa perspectiva, importa uma leitura contextualizada da garantia de direitos como resultado da atuação da sociedade civil e diversos sujeitos sociais coletivos que a compõem, e,

portanto, contribuíram e contribuem para a garantia do que foi conquistado historicamente, bem como para a ampliação de direitos e luta por justiça social.

Sem pretensão de ineditismo, o tema da participação da sociedade civil – já bastante explorado nas últimas duas décadas – se impõem nessa pesquisa como forma de situar a origem e as relações políticas enredadas no processo de implantação de ações contra a tortura no Brasil. Nesses termos, trilhar pelos conceitos de sociedade civil, movimentos sociais, Estado e participação social é caminho necessário para contextualizar democratização como resultado de luta por direitos.

Muitos estudos sobre sociedade civil no Brasil vêm sendo produzidos e explorados por diversos teóricos e autores que buscam reconstruir essa categoria conceitual a partir das lutas contra governos autoritários e democratização do Estado em países da Europa Ocidental e América Latina, nos anos de 1970 e 1980. Portanto, esses conceitos vinculam “momentos da conjunta política nacional e a trajetória das lutas políticas e sociais no país” (GOHN, 2005, p. 70).

No livro *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*, Florestan Fernandes (1975) observa que o amadurecimento do capitalismo na América Latina não permitiu condições econômicas, sociais e políticas necessárias para revoluções efetivas dentro do capitalismo. Da mesma forma teria obstaculizado, “pela repressão, clima de medo e abuso de poder”, a participação social ampliada, impondo a participação restrita. A crítica de Florestan Fernandes a democracia restrita, ao tomar o lugar da participação ampliada, ganha um duplo sentido: tanto relacionado aos participantes (apenas classes dominantes), como aos temas e impossibilidade de alterações de realidades (fomento a “hábito de consumo, e de vida civilizada”, não lhes sendo permitido tratar de “redistribuição de riqueza, democratização do poder, requeridas pela própria estratificação de classes”).

Desse modo, a sociedade de classes sob o capitalismo dependente, não se organizou para dar viabilidade aos requisitos ideais para uma nova ordem social. Mas, ao contrário, para fazer com que tais requisitos “sejam atendidos nos limites da racionalidade do próprio capitalismo dependente (isto é, de modo a privilegiar e a maximizar a acumulação dual e repartida do excedente econômico nacional)” (FERNANDES, 1975, p. 64). Ele não fala sobre sociedade civil, no entanto, suas reflexões sobre classes sinalizam pistas para a compreender caminhos tomados mais tarde pela sociedade civil no processo de construção democrática.

No Brasil, a década de 1970 marca a história não só por aspectos econômicos, quando as promessas de desenvolvimento social a esses associados começam a se mostrar falaciosos, mas sobretudo na esfera política, com o surgimento de novos atores neste campo de atuação, que começam a se destacar e ganhar força na cena política. Essa sociedade civil foi

determinante na década de 1980, notadamente com o movimento “Diretas Já” quando já se fazia notar “um razoável tecido associativo na área urbana e rural, além de instituições civis/profissionais e acadêmicas [...] que desde finais da década de 70, haviam começado a exercer um papel crítico e de oposição” (TEIXEIRA, 2001, p. 121) e com o processo constituinte marcado pela grande articulação e mobilização de vários diversos segmentos sociais, que resultou na aprovação de diversas emendas apresentadas por setores da sociedade civil, as quais passaram a compor o texto da Constituição Federal de 1988 como direitos assegurados na lei maior do país.

Em que pese a fundamental importância da luta e conquistas que o retorno dos mecanismos democráticos representou, esses por si não resolvem questões de desigualdade e exclusão, estruturantes em uma sociedade capitalista. Nesse sentido, concordo com Wood (2006) quando ela defende que no capitalismo moderno a liberdade e a igualdade do trabalhador assalariado são permitidas desde que não ameace o sistema capitalista de produção, a apropriação da mais valia dos trabalhadores. Dagnino (2002) observa que a insatisfação com o fato de que a retomada de instituições políticas formais não vinha se traduzindo em justiça social, levou ao aprofundamento do controle do Estado pela sociedade civil. E como parte do mesmo processo, que empreendia novo entendimento sobre democracia, foi formatada nova noção de cidadania na década de 1980, que

aponta na direção de uma sociedade mais igualitária em todos os seus níveis, baseada no reconhecimento dos seus membros como sujeitos portadores de direitos, inclusive aquele de participar efetivamente na gestão da sociedade. Além disso, apesar dos vários significados que esse termo tem adquirido nos últimos anos, como parte de uma disputa política pela sua apropriação, a ênfase na questão da cidadania aponta para a importância de assegurar uma das condições mesmas de existência da sociedade civil: a vigilância de um conjunto de direitos, tomando como parâmetros básicos da convivência em sociedade (DAGNINO, 2002, p. 10).

Vê-se que a sociedade civil vai se constituindo a partir de um dado momento histórico no Brasil, num processo permanente e dinâmico, na perspectiva de construção e consolidação de um projeto de sociedade democrática. O período de redemocratização do país tem um papel determinante à medida que fez emergir várias experiências organizativas - inicialmente na luta contra a ditadura e pela abertura democrática, e logo em seguida para organização de demandas sociais. Formaram-se a partir dali uma pluralidade de movimentos sociais, associações, redes, entidades/organizações não governamentais que se especializam em determinada temática ou áreas de intervenção (conhecidas por ONGs). Também se evidenciou as articulações entre esse conjunto de grupos que se forjam como sujeito social coletivo¹¹, e a partir de um projeto comum, defendem causas, organizam e apresentam demandas em torno da garantia de direitos.

¹¹ A categoria sujeito social é entendida através do conceito de movimento social, estabelecido por Warren: “conjunto mais abrangente de práticas sociopolíticas e culturais que visam a realização de um projeto de mudança (social,

O cenário de ebulição dos movimentos sociais, anistia, abertura e participação política e o movimento “Diretas Já”, tornou possível a abertura da Assembleia Nacional Constituinte com um regimento interno que incluía o princípio da participação popular na elaboração da Constituição. Como já foi bastante explorado por diversos autores e trabalhos no decorrer do tempo, naquele momento histórico várias forças políticas e econômicas estiveram presentes, fazendo pressão pela defesa de seus interesses particulares. Entretanto, importa ressaltar a participação popular como força motriz para construir a Constituição Federal de 1988 que reuniu textos e emendas constitucionais apresentadas a partir de discussões e acúmulos das diversos organizações, redes, movimentos que se formavam em torno da defesa de direitos, bandeiras de lutas comuns, e proposição de políticas em diversas áreas. Em relação à prática de tortura, se tem como conquista constitucional tanto a proibição de prática, acompanhando a determinação da Declaração Universal de Direitos Humanos, da ONU, de 1948, como o fato de torná-la crime inafiançável e insusceptível de anistia (art.5º).

Uma inflexão na forma de participação popular e na relação Estado e sociedade civil no Brasil é colocada pela Constituição Federal de 1988, que ao determinar a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (art. 204, da CF 1988), abre canais para democratização de poder e do próprio Estado. Vale observar que a Declaração Universal de Direitos Humanos, aprovada pela ONU em dezembro de 1948 e assinada pelo Brasil na mesma data já tratava da participação como direito humano. De acordo com este instrumento internacional:

1. Toda a pessoa tem o direito de tomar parte na direção dos negócios públicos do seu país, quer diretamente, quer por intermédio de representantes livremente escolhidos; 2. Toda a pessoa tem direito de acesso, em condições de igualdade, às funções públicas do seu país; 3. A vontade do povo é o fundamento da autoridade dos poderes públicos: e deve exprimir-se através de eleições honestas a realizar periodicamente por sufrágio universal e igual, com voto secreto ou segundo processo equivalente que salvaguarde a liberdade de voto (Artigo 21).

Decorre também dessas previsões normativas e do surgimento de novas arranjos institucionais, o estabelecimento de outras dinâmicas de interação entre Estado e sociedade civil. Se nos anos 1970 e 1980, como expressam Gohn (2005) e Neves (2016), a participação da sociedade civil se organizava de forma independente, “de costas para o Estado”, nos anos de 1990 e 2000 passa a ser “uma participação gestora com o Estado, negociada” (NEVES, 2016, p.24).

sistêmica e civilizatória) resultante de múltiplas redes de relações sociais entre sujeitos e associações civis” (Warren, 1999). Oliveira (2010) denomina sujeito social coletivo quando redes e articulações de movimentos sociais e ONG's que se articulam através de suas práticas políticas culturais, impulsionam processos organizativos e compartilham objetivos comuns na efetivação de direitos, conquistas sociais e políticas e da própria democracia.

Essa maneira inovadora de organizar as políticas públicas instituiu duas novidades: i) passa a implicar e atribuir competências às esferas estadual e municipal na elaboração e execução de políticas e ações nas diversas políticas setoriais, rompendo com a centralização político-administrativa, cuja coordenação e condução era centrada em esfera federal, e; ii) confere um grau de institucionalização da participação ao colocar a sociedade civil num lugar de gestão, partilha do poder decisório e controle da execução de políticas públicas. A participação que até então era constituída por ações organizadas e planejadas, ou espontâneas, surge de forma institucionalizada, por meio de instrumentos e mecanismos diversos, dentre os quais conferências, conselhos gestores, referendos e plebiscitos, e experiências de orçamentos participativos.

Como espaços decisórios, essas novas experiências democráticas vão ao encontro daquela que é a dimensão mais discutida quando se trata de participação, ou seja, o seu papel na tomada de decisão, como lembra Teixeira (2001). Nesse sentido,

Esses mecanismos, ao serem fortalecidos, também consolidam um tipo de democracia que é participativa, mas não é identificada com o sistema representativo restrito ao voto. É uma democracia radical, reconhecida pelo movimento da sociedade que luta, grita, reivindica e coloca em xeque todas as formas obscuras de democracia compatíveis com o capitalismo – democracia liberal e representativa que se distancia dos cidadãos, além de não criar mecanismos de acompanhamento e monitoramento dessa democracia (VIEIRA, 2016, p.28).

Observa-se que o debate e análises sobre democracia, que até então estava associado basicamente à “transição e a consolidação da democracia” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 13), presos a uma perspectiva de democracia representativa eleitoral, portanto, limitada e excludente, passam a ter como base os novos formatos e experiências de participação na América Latina, constituindo a democracia participativa. Esse novo cenário onde a participação política no campo democrático se amplia e busca estratégias diversas de reconhecimento de direitos, inclusão e justiça social ganha fôlego à medida que a democracia passa a ser entendida como “um sistema articulado de instâncias de intervenção dos cidadãos nas decisões que lhes concernem e na vigilância do exercício do governo” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 14).

Na década de 1980, num cenário de abertura dos debates sobre direitos humanos e uma onda conservadora que atribuía ao fim da ditadura o aumento da criminalidade e a imposição do Estado Mínimo pela nova ordem mundial ditada pelo neoliberalismo, como lembram Coimbra, Passos e Benevides (2002) nasceram Movimentos como o Grupo “Tortura Nunca Mais”, “fundado por ex-presos políticos, familiares de mortos e desaparecidos políticos e cidadãos que se indignavam com a prática cotidiana e banalizada da tortura” (COIMBRA, PASSOS, BENEVIDES, 2002, p.19) em 1985, e outros.

Teixeira (2001) faz um levantamento de ações coletivas e organizações da sociedade civil que se destacaram nas pautas mais associadas à violência no meio urbano, nos anos 1980 e 1990: OAB - Ordem dos Advogados do Brasil, MNDH - Movimento Nacional de Direitos Humanos Humanos, Núcleo de Estudos contra a Violência da USP, Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos, Movimento Democrático contra o Nazismo, CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (havia se posicionado contra a tortura cometidas aos presos políticos, desde a Assembleia Geral ocorrida em 1970), Comissão Justiça e Paz (criada em 1971, um pouco antes do Ato Institucional nº. 5, o que a levou a assumir um papel de proteger perseguidos políticos da ditadura¹²).

Merece destaque, tanto pela importância política como pelo histórico de sua criação, anterior à Constituição, o Conselho Nacional de Direitos Humanos, originariamente Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana foi criado por lei (Lei nº 4.319), em março de 1964, um pouco antes do golpe militar, e naquele contexto não foi possível sua instalação. Após a Constituição Federal de 1988 esse órgão teve papel importante na articulação com a sociedade civil no sentido de avançar a legislação interna de proteção dos direitos humanos e os encaminhamentos de adesão aos mecanismos internacionais de proteção dos direitos humanos¹³. A transformação do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, em Conselho Nacional dos Direitos Humanos, foi um campo de disputas que permaneceu por longo tempo como desafio à sociedade civil e instituições de defesa de direitos humanos. Embora o Conselho tenha atuado regularmente, o projeto de lei nº4.715, de 1994, que tramitou por mais 19 anos, com ampliação de competência do Conselho e da participação da sociedade civil, só foi aprovado em maio de 2014.

A partir da luta dessas e outras organizações da sociedade civil é possível registrar algumas conquistas em termos legais e normativos que antecedem e seguem a aprovação da Constituição de 1988, à exemplo: da lei 9.455, de 07 de abril de 1997 que tipifica o crime de tortura no Brasil; o artigo 5º da Constituição de 1988; a ratificação da Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, pelo Estado Brasileiro, em 1989. Nenhuma dessas conquistas seria possível fora de um contexto de ebulição política e inconformismos frente a um contexto de violações e injustiça social. Portanto, embora concorde com Dagnino, Olivera e Panfichi (2006) quando tratam da relação Estado e sociedade civil e alertam que a sociedade civil não pode ser vista como a única responsável pelos avanços democráticos, posto que tanto a sociedade civil quanto o Estado se orientam por projetos políticos e dessa forma nas duas esferas seria possível práticas autoritárias ou democratizantes,

¹² Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/cjp/historia.htm>. Acesso em 16 de fev. 2021.

¹³ Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/cc/2/controle.htm>. Acesso em 16 de fev. 2021.

não se pode negar que é determinante a atuação dessas organizações para a criação de mecanismos de garantias de direitos.

Esse movimento que marcou os anos de 1980 foi fundamental para exigibilidade de um Estado Democrático de Direitos, tornando-se determinante para assegurar conquistas sociais. No entanto, como lembra Behring (2003) após as mudanças consequentes da reestruturação do Estado e contexto neoliberal, nos anos 1990, no Brasil, houve um “impacto regressivo e destrutivo real e a obstaculização da agenda radicalmente progressista e democrática demarcada pelos movimentos sociais e dos trabalhadores desde os anos de 1980 e consolidada em alguns aspectos na Constituição de 1988” (BEHRING, 2003, p.101). Essa assertiva pode ser mais bem compreendida se considerarmos que

a proeminente reconfiguração da sociedade civil organizada, nos anos de 1990, com a condução do Estado sob o comando da social-democracia brasileira, coincidiu com a intensa pressão da conjuntura internacional sobre mudanças no capitalismo pelo viés da doutrina do liberalismo econômico (OLIVEIRA, 2010, p. 83).

Ainda que possa parecer incongruente ou fatalista, a posição de Behring (2003) encontra sustentação à medida que se observa de um lado que os processos e iniciativas de participação resultou em importantes frutos, sobretudo a “demarcação de espaços para a voz dos não governantes, em questões que os governantes têm o poder de decidir” (GOHN, 2012, p. 106), mas de outro lado “o governo federal passou a implementar ou aprofundar, em todos os níveis, as políticas neoliberais” e isso teve reflexos perversos como desemprego, crescimento da violência e outros.

A despeito do fortalecimento das organizações da sociedade civil na perspectiva de garantia de direitos e institucionalização de espaços democráticos, o uso de categorias conceituais como participação, controle democrático e parceria entre Estado e sociedade civil continuam a ser apropriados por distintos atores sociais, que adotam os mesmos termos como referência e suporte discursivo, no entanto, com distintos significados e intencionalidade, o que é percebido fortemente na década de 1990, no campo da disputa de projetos políticos antagônicos. O avanço e busca de consolidação do projeto neoliberal, e algumas premissas estabelecidas pelo Consenso de Washington vão engendrando aproximações com conceitos como participação, cidadania e sociedade civil. Nesse contexto, o chamamento da sociedade civil tem, no entanto, um apelo ao voluntariado, uma divisão ou mesmo transferência de responsabilidades do Estado. Ao constatar essa tendência na conjuntura atual em grande parte dos países da América Latina, Dagnino (2004) chama atenção a existência do que ela denomina “confluência perversa”, o que significa

o encontro entre, de um lado, os projetos democratizantes que se constituíram no período da resistência contra os regimes autoritários, e continuaram na busca do avanço democrático e, de outro lado, os projetos neoliberais que se instalaram com diferentes ritmos e cronologias, a partir do final dos anos de 1980. A perversidade se localizaria no fato de que, apontando em direções

opostas e até antagônicas, os dois conjuntos de projetos utilizam um discurso comum (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p.16).

Neves (1998) chama atenção ao fato de que é na fase de implementação do projeto neoliberal no Brasil que as experiências participativas ganham destaque. Nas palavras da autora, é “nos marcos da hegemonia do projeto neoliberal – particularmente no governo Collor de Mello, em 1989 – que, coincidentemente esses espaços participativos se multiplicam” (NEVES, 1998, p.15). Uma contradição que se coloca nesse momento marcado pela “refuncionalização do Estado através das medidas orientadas para o mercado” (BEHRING, 2004), pois se a desmobilização era característica da investida neoliberal, foi naquele período que os brasileiros assistiram as inovações das experiências de participação e democratização da gestão de ações - até então ação exclusiva do Estado. No entanto, as formas de participação começam a receber influências desse projeto neoliberal. Nasce a partir daí e se mantêm na contemporaneidade, uma “onda participativa às avessas’ que afirma suas posições conservadoras, reacionárias, xenofóbicas e marcadas pelo moralismo, pelo higienismo da pobreza e suas consequências em um mundo dividido entre classes sociais” (NEVES, 2016, p.25).

O contexto de reformas estruturais do Estado e do modelo neoliberal como programa político cuja adesão do Brasil, fortemente marcada no governo Fernando Henrique Cardoso, concebem um outro tipo de sociedade civil, atribuindo a esta, funções de Estado. Nesse cenário dá-se “a reestruturação do papel do Estado, não mais como produtor de muitas ações, mas como gestor e repassador de recursos” (GOHN, 2005, p. 11) o que conduziu a terceirização de políticas e serviços públicos e deu origem a novas parcerias para o “atendimento de questões sociais e à estratificação desse atendimento segundo os imperativos da lógica do mercado” (GOHN, 2005, p. 11).

Desde Fernando Collor, eleito em 1989, diferentes governos são atravessados pelas imposições do projeto neoliberal, inclusive os 13 anos do governo petista que opta por um caminho de conciliação entre liberalismo econômico, democracia política e justiça social (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006). Isto resultou na impossibilidade de implementar políticas sociais e conduzir até as últimas consequências ações reivindicadas pela sociedade civil e propostas pelo próprio partido. Assim, como observa Feltran (2006) a ampliação e consolidação de mecanismos de deliberação conjunta, se deu em paralelo a “afirmação radical e progressiva da lógica neoliberal”, o que concorreu para o “agravamento de exclusões sociais, do desemprego estrutural e da violência”. Embora, a despeito dos ajustes fiscais, da tentativa de manter um equilíbrio entre o capital financeiro e ações de combate à pobreza, o governo do PT conseguiu “impactos materiais positivos sobre a vida dos que viviam em pobreza extrema ou absoluta” (BEHRING, 2018, p. 52).

Com a lógica do Estado Mínimo, da desestabilização de instituições públicas e a privatização de serviços e políticas públicas é fomentada, não sem disputas com as ONGs e movimentos sociais, a participação solidária e despolitizada, onde uma outra noção de sociedade civil – com característica empresarial para execução de programas e políticas e serviços públicos – se apresenta, também nominada como Terceiro Setor. Nesse ambiente, a reestruturação do Estado evidencia mudanças na relação com os atores coletivos, na disputa de projetos políticos entre grupos de centro-direita (liberal-conservador) e centro-esquerda (democrático-popular) e nas consequências da configuração da sociedade no período de pós-redemocratização (OLIVEIRA, 2010).

Como parte do projeto neoliberal e sob o discurso da descentralização muitas organizações da sociedade civil passaram a assumir a responsabilidade na execução de políticas sociais, enquanto ao Estado - sob argumento do ajuste fiscal - além de repassar recursos, coube o monitoramento dessa execução, havendo uma clara inversão de papéis.

Embora a participação das organizações da sociedade civil possa ter sido afetada por esse contexto de achatamento do Estado, na perspectiva de tornar-se mínimo para promoção de políticas sociais, é preciso ressaltar e buscar compreender como a ocupação de cargos públicos por lideranças de movimentos e organizações sociais, nos governos do PT também pode ser contribuído para o aferrecimento de lutas e pressão por demandas populares, num contexto onde teria desaparecido o opositor da garantia de direitos.

Curiosamente, ao mesmo tempo em que se estabeleciam claramente clivagens novas no campo do projeto popular, que demonstravam a distância entre as lógicas estatais e societárias, permanecia nos militantes em nova função a sensação subjetiva de “estarem” no Estado, apesar de pertencerem, de coração e princípio, à sociedade civil (FELTRAN, 2006, p.402)

Ao analisar os processos de descolamento de dirigentes da base do partido e de movimentos sociais, Feltran conclui: “os discursos de esquerda que se mantinham vivos enquanto na oposição têm muita dificuldade de permanecer ativos quando passam a situação” (FELTRAN, 2006, p. 404). Gohn (2012), por sua vez, aduz que nos anos 1990 houve uma alteração nas dinâmicas dos movimentos e organizações da sociedade civil, onde destaca aspectos como: redução do poder de pressão conquistado nos anos 1980, implementação ou aprofundamento de políticas neoliberais, redução da visibilidade externa na sociedade e na mídia, os movimentos vão dando lugar as ONG’s e redes marcada por desmobilização, adequações de ações das instituições às diretrizes da cooperação internacional, introdução de novas pautas como gênero, etnia etc. Tal cenário, conforme a autora traduzia “uma crise maior que o país atravessava, de desmonte de políticas sociais pelas políticas neoliberais e sua substituição por outras, em parceria com ONGs e outras entidades do terceiro setor” (GOHN, 2012, p. 120).

No escopo das políticas e ações de proteção de direitos humanos é preciso ressaltar e buscar compreender a atuação de agentes do Estado, na condição de autores da violência, como outro elemento importante a ser considerado dentro dessa análise sobre a relação entre Estado e sociedade civil. A exemplo da tortura que tem origem e se reproduz como parte da ação do Estado, há de se considerar que sendo os acusados, em sua maioria, agentes estatais, é imperativo que além da função de controle externo das ações do Estado, as organizações da sociedade civil também precisam, por vezes, fazer intervenção direta na execução de algumas ações e programas de Estado, seja por questão de segurança à integridade física das vítimas, seja para garantir encaminhamentos com vistas à responsabilização dos acusados, dado particular a ser notado na execução de alguns programas de proteção, por exemplo. Trata-se de uma outra perspectiva de análise, menos conhecida e utilizada por teóricos que discutem o tema da participação social. Neste caso, a questão volta-se mais para as atribuições, do que a natureza e projeto político a que se filiam, aliás são organizações progressistas da sociedade civil que atuam nessa linha de frente como proteção de pessoas ameaçadas de morte, muitas vezes por agentes públicos estatais.

De outro giro, observando os atos mais recentes conduzidos pelo Estado a partir de 2019, tem-se que em todo processo de quebra do monopólio do Estado na gestão pública não houve, desde a “redemocratização”, nenhum período marcado por retrocessos e perdas de direitos como tem ocorrido nos últimos anos, desde a posse do atual presidente da república. Os avanços na construção de relações políticas que sinalizam o fortalecimento da sociedade civil, através dos novos canais institucionais de participação e gestão participativa das políticas públicas, começam a dá lugar a uma onda ataques e retrocessos impulsionados pelo governo federal, num cenário de grave ameaça ao Estado Democrático de Direito, e aos instrumentos de participação e controle democrático que se conseguiu estabelecer no Brasil.

Um chefe do Executivo que conseguiu se eleger promovendo discursos de extrema direita, apresentando soluções simplistas a questões sociais complexas, e tendentes a intensificar estratégias de repressão e controle punitivista, logo nos primeiros meses de governo, deu início à implementação de uma agenda autoritária, onde ficam ausentes proposta de políticas sociais, ao tempo que apresenta iniciativas que impactam diretamente conquistas e direitos fundamentais, a exemplo dos espaços de gestão compartilhada. O Decreto Federal nº 9.759, de abril de 2019 que revoga o Decreto nº 8.243, de maio de 2014 (alterado em maio de 2019, pelo Decreto 9.812), constitui o maior golpe expresso à participação social nos espaços de gestão de políticas públicas no Brasil desde a ditadura militar. Trata-se de um ataque frontal à democracia à medida que rompe com as diretrizes da Constituição Federal de 1988, e desfaz a Política

Nacional de Participação Social (PNPS) criada para “fortalecer e articular mecanismos e instâncias de diálogo e atuação conjunta entre a administração pública federal e sociedade civil”.

Enquanto o final da década de 1990 e início dos anos 2000 é marcado como um período de criação de secretarias específicas para promoção de direitos humanos e conselhos gestores dessas políticas, a partir de 2021 os esforços do governo federal voltam-se para o desmonte das instituições criadas na década anterior. Vê-se, com pesar, desde o início do ano de 2019, a destruição do “patrimônio participativo da sociedade e do processo de democratização, um legado que foi construído pela sociedade civil no Brasil nas três últimas décadas” (NEVES et al., 2021, p.17).

As tentativas de inviabilizar os espaços de participação social nas áreas de formulação e fiscalização das políticas públicas na esfera da administração federal, no entanto, não tem ocorrido sem resistência da sociedade civil, que têm buscado ações articuladas para mobilizar tanto as instituições na esfera nacional, como apoio na comunidade internacional. Entretanto, frente à inconstitucionalidade das medidas adotadas pelo Executivo, é possível dizer que se vive um novo momento do processo de garantias democráticas: o da participação judicializada. Esta é caracterizada pelo rompimento de compromissos do Estado brasileiro com normativas internacionais, e princípios constitucionais da participação assegurado na Constituição Federal de 1988, motivo pelo qual se torno necessária a recorrência a esferas judiciais para a manutenção dos espaços dos colegiados e a participação da sociedade civil nesses. A judicialização nos últimos anos tem se colocado como um caminho para manter o funcionamento das institucionalidades participativas e gestão compartilhada.

Frente a essa digressão histórica da luta por democracia e direitos no Brasil, e a despeito da compreensão de que o desafio maior e utópico da sociedade é a emancipação humana, que conforme a tradição marxista, seria a luta pela erradicação de todas as formas de desigualdades sociais e exploração, me posiciono ao lado daqueles que têm a emancipação política como um caminho e força revolucionária determinante, nos marcos da sociedade capitalista, para o alargamento das instituições democráticas, como estratégia possível e necessária para defesa das políticas sociais.

Tal como afirma Marx na obra *A questão judaica* a emancipação política (emancipação cidadã) “representa um grande progresso; não chega a ser a forma definitiva da emancipação humana em geral, mas constitui a forma definitiva da emancipação humana dentro da ordem mundial vigente até aqui” (2010, p.41). Desta perspectiva, a democratização do poder do Estado é uma estratégia fundamental para a conquista e ampliação de direitos. Como mostra a história recente do Brasil todo o processo de luta por democracia está associado a lutas por afirmação e garantia de direitos. Como lembra Carbonari (2014), “a história recente mostra que os direitos

humanos foram antes uma aspiração e uma luta dos setores populares e, muito depois, uma agenda incorporada pelo Estado” (p. 45).

CAPÍTULO 2. A PRODUÇÃO DA TORTURA COMO QUESTÃO SOCIAL NO BRASIL

*Não podemos ficar indiferentes
À tortura em qualquer modalidade,
Nenhuma ação com gravidade
Justifica as torturas conseqüentes.
E as pessoas que assistem coniventes
Apequenam nossa sociedade
Quando, num ato de leviandade,
Deixam pessoas serem torturadas,
Espancadas, marcadas, humilhadas,
E feridas na sua integridade.
Há exemplos de gente torturada
Simplesmente por não ter documento
Ou por estar jogada ao relento
Cochilando na fria madrugada.
E por qualquer motivo é espancada
Seja por opção sexual,
Sua condição psíquica e mental,
Sua raça, sua cor, sua cidade,
O seu gênero, o seu time, sua idade,
Ou a sua condição social
(Trecho do Cordel sobre Tortura, José Acaci-RN)*

Abordar o tema da tortura nesta pesquisa que investiga a participação da sociedade civil no enfrentamento ao Estado no contexto da construção da Política de Prevenção e Combate à Tortura no Brasil é uma forma de expor uma dimensão constitutiva da questão social, e numa perspectiva de totalidade, busca aproximar padrões de intervenção do Estado tanto na produção da tortura, como nas formas de responder a essa prática criminosa, que não lhe é estranha, por meio de políticas sociais. A questão social, como analisa Iamamoto (2009) é mais do que as expressões de pobreza, miséria e exclusão. Ela é

indissociável da sociabilidade capitalista e envolve uma arena de lutas políticas e culturais contra as desigualdades socialmente produzidas. Suas expressões condensam múltiplas desigualdades mediadas por disparidades nas relações de gênero, características étnico-raciais, relações com o meio ambiente e formações regionais, colocando em causa amplos segmentos da sociedade civil no acesso aos bens da civilização. Dispondo de uma dimensão estrutural – enraizada na produção social contraposta à apropriação privada do trabalho, a “questão social” atinge visceralmente a vida dos sujeitos numa luta aberta e surda pela cidadania (IANNI, 1992), no embate pelo respeito aos direitos civis, políticos e sociais (IAMAMOTO, 2009, p.27).

É o predomínio do capital fetiche¹⁴, segundo Iamamoto (2009), que conduz à banalização da vida humana, à descartabilidade e indiferença perante o outro, o que se encontra na raiz das

¹⁴ Iamamoto parte da noção de capital fetiche em Marx, ou seja, “o juro, e não o lucro, aparece como criação e multiplicação do capital, onde o rendimento é criado pela apropriação do capital” (MARX *apud* IAMAMOTO, 1974, p. 274), para apontar desdobramentos na expansão monopolista e processo de financeirização, e seus reflexos da questão social na atualidade.

novas configurações da questão social na era das finanças. Portanto, a sociabilidade humana permanece subordinada ao interesse de um desenvolvimento econômico que via de regra se apresenta na forma de barbárie social, como a tortura e outras formas de tratamento cruéis, desumanos e degradantes.

Na luta das organizações sociais contra a ditadura e pela liberdade estavam explícitos e era necessário, os “componentes de resistência e de ruptura presentes nas expressões e na constituição de formas de enfrentamento da questão social, ou seja, esse conceito está impregnado de luta de classes” (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 53).

Ao mesmo tempo que a tortura comumente é vinculada à herança das ditaduras e parte de uma política oficial do Estado brasileiro, usada sistematicamente como método de repressão política e confissão, ela guarda raízes históricas mais profundas. As práticas de tortura, sofreram muitas modulações ao longo da história: Brasil colônia, República, era getulista, ditadura civil militar e após 1985, atravessou, desse modo, ditaduras e democracias. Entretanto, não é intenção aqui caracterizar cada um desses períodos. Interessa sim, neste capítulo, identificar como essa prática de poder se consolidou e tem sido utilizada dentro de uma ordem social capitalista.

2.1. Escravidão e Tortura

Assim como em outros países da América Latina, a prática da tortura no Brasil está intimamente associada às expressões da questão social, à relação entre o processo de desenvolvimento do capitalismo e a pauperização da classe trabalhadora. Nesse esteio, desde o período da colonização até a República, a violência exacerbada contra determinados grupos, e a impunidade dos “poderosos” caminharam juntos. Como lembra Otávio Ianni, a questão social era evidente no regime de trabalho escravo, no entanto, ali não havia possibilidade de negociação entre escravos e senhores.

O escravo era expropriado no produto de seu trabalho e na sua pessoa. [...] Era propriedade do outro, do senhor, que podia dispor dele como quisesse, declará-lo livre ou açoitá-lo até a morte. A contrapartida, na perspectiva do escravo, era o suicídio, a tocaia contra o senhor, membros da família deste e capatazes, rebelião na senzala, fuga, formação de quilombo, saque, expropriação. (IANNI, 1992, p. 88)

Na obra *O Capital*, a tortura praticada contra escravos, nas plantações, e crianças escravas, nos distritos fabris, tinham uma única finalidade a acumulação de capital, dizia Marx:

O senhor de escravos compra seu trabalhador como compra seu cavalo. Se perde seu escravo, ele perde um capital que tem de ser repostado por meio de um novo gasto no mercado de escravos.[...] Por isso, é uma máxima da economia escravagista, em países importadores de escravos, que a economia mais eficaz

está em extrair do gado humano a maior quantidade possível de trabalho no menor tempo possível (MARX, 2015, p.238).

As condições criadas para “disciplinar” os escravos para produção e super exploração de sua mão de obra, e que permitia as exportações e o mercado internacional de produtos, compreendia jornadas de trabalho extenuantes, castigo e tortura. Conforme Moura (1992), muitos senhores criavam seus próprios métodos de instrumentos de tortura, aviltamento ou disciplina. Embora os açoites aplicados no pelourinho, um dos principais instrumentos de suplício, e “símbolo da justiça pública”, tenha ficado mais conhecido, havia “casos de negros enterrados vivos, jogados em caldeirões de água ou azeite fervendo, castrados, deformados, além dos castigos corriqueiros” (MOURA, 1992, p.18).

Com a abolição da escravatura e o surgimento do regime de trabalho livre “as diversidades e os antagonismos sociais começam a ser enfrentados” (IANNI, 1992, p. 88) como possibilidade de negociação, em que pese a predominância e a prática repressiva e violenta do Estado. Embora nas décadas de 1920 e 1930 “governantes e setores dominantes começaram a admitir que a questão social poderia deixar de ser considerada um problema de polícia, e começar a ser tratada como problema político” (IANNI, 1992, p. 89), a repressão contra diferentes manifestações de protesto, tanto no campo, como nas cidades nunca deixou de existir.

Refletir sobre tortura e ações para combatê-la, portanto, exige pensar a quem ela se direciona, e nessa linha, não há como escapar aos mecanismos de subalternização e exclusão do negro como parte do aparato ideológico que estrutura as relações sociais no Brasil, o qual é necessário ao processo de dominação capitalista e colonialismo, onde ela esteve presente como instrumento de dominação de classe. Darcy Ribeiro em sua obra *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*, apontava esse instrumento de desumanização ao mesmo tempo como chaga social da sociedade brasileira e motivador de estratégias de resistência. Nas palavras do autor,

a mais terrível de nossas heranças é esta de levar sempre conosco a cicatriz de torturador impressa na alma e pronta a explodir na brutalidade racista e classista. Ela é que incandesce, ainda hoje, em tanta autoridade brasileira predisposta a torturar, seviciar e machucar os pobres que lhes caem às mãos. Ela, porém, provocando crescente indignação nos dará forças, amanhã, para conter os possessos e criar aqui uma sociedade solidária (RIBEIRO, 1995, p.120)

A ideologia adquiriu papel central nessa construção, naturalizando e autorizando o sofrimento de negros, vistos como objetos, posses, mercadorias, seres sem alma, como a Igreja os considerava. Na verdade, a concepção ocidental, capitalista e colonialista da humanidade permite e supõe o conceito de sub-humanidade, como aduz Santos (2013). Trata-se de uma “ideia de que nem todos os seres com fenótipo humano são plenamente humanos e não devem por isso se beneficiar do estatuto e da dignidade conferidos à humanidade” (SANTOS, 2013 p.

76). Destarte, “uma relação desigual é estabelecida junto com a desigualdade do poder sobre a vida do outro que assume a forma de comércio” (MBEMBE, 2016, p.132). Ao retirar deles a condição humana e lhes roubar a dignidade, a ideologia subalternizante e de coisificação de pessoas, permitiu e legitimou a escravidão e todas as atrocidades a ela associadas. Essa ideologia ainda hoje se faz presente e corrobora para a manutenção de posturas tolerantes com a violência contra alguns, oferecendo aparência de legalidade à tortura.

A dialética dos processos sociais históricos evidencia que o fim do período escravagista no Brasil (último país do mundo a abolir a escravidão) não significou o rompimento com práticas de tortura, tampouco a ascensão do povo negro a um patamar de cidadania. Nem a Lei do Ventre Livre, nem o fim do tráfico transatlântico, foram seguidos de ações de reparação ou promoção de acesso a oportunidades, ao contrário:

A República de modo algum trouxe melhorias a população negra. O *modus operandi*, através do qual o Estado atuou e atua no atendimento às necessidades dos negros e negras, tem demonstrado que seus problemas na Diáspora Negra, na grande maioria, estão sem respostas concretas às principais necessidades. O Estado tem entregado o negro a sua própria sorte (ALMEIDA, 2014, p.143).

Como consequência desse processo, associa-se a criminalização da pobreza, a culpabilização das vítimas dessa desigualdade social construída. Como destaca IANNI (1992, p. 92), a sociedade brasileira, “vista em perspectiva histórica ampla, apresenta-se como uma vasta fábrica de desigualdades e antagonismos que constituem a questão social”.

Frente a essa constatação, compartilho do entendimento de Magali da Silva Almeida quando essa situa a Diáspora Negra como expressão da violência institucionalizada no Brasil, “parte de um amplo processo de dominação/opressão capitalista na consolidação dos Estados-nação e do colonialismo” (ALMEIDA, 2014, p.133). A partir da análise de indicadores sociais essa autora evidencia como o racismo se impõe no acesso da população negra a direitos e necessidades humanas, ficando sinalizado ali a falácia da democracia racial. Partindo de concepções trabalhadas por outros autores e pela própria Convenção das Nações Unidas sobre a Prevenção e a Repressão ao Crime de Genocídio, Almeida (2014, p. 147) defende que na verdade o que houve a partir da diáspora foram “múltiplos e contraditórios processos genocidas”, compreendendo genocídio enquanto “ações que infringiam a liberdade, a dignidade e a segurança de um grupo”.

É fundamental refletir que a subalternização e exclusão do negro são parte constitutiva do aparato ideológico que estrutura as relações sociais no Brasil, e que é funcional ao processo de dominação capitalista e ao colonialismo. O mito da democracia racial descortinada inicialmente por Florestan Fernandes, na década de 1950, torna-se explícita nas políticas públicas e se revela como violência institucional no Brasil, seja pela negação de

acesso a direitos, seja por ações repressoras, violentas, cruéis, desumanas e degradantes que ocorrem em logradouros públicos ou mesmo em espaços privados de moradores das periferias urbanas e dentro de instituições públicas.

Nessa linha, Fernandes (1975, p. 45) destaca como fundamental a compreensão de que o capitalismo que aqui se instalou é enraizado na crise do antigo sistema colonial, mas suas dinâmicas resultam da “incorporação econômica, tecnológica e institucional das nações capitalistas hegemônicas e do crescimento interno de uma economia de mercado”. Embora ele reproduza formas de apropriação e expropriação inerentes ao capitalismo moderno, agrega um diferencial “a acumulação de capital institucionaliza-se para promover a expansão dos núcleos hegemônicos externos e internos” (FERNANDES, 1975, p.45). Trata-se de uma conjugação de interesses, onde a dominação externa se dá por intermédio de uma dominação interna. Na verdade, a perda de riquezas se dá às custas de setores assalariados, pois a lógica é aumentar a exploração para dividir a riqueza entre os núcleos da burguesia envolvidos no processo, dentro e fora do país. Dessa maneira, se impõe um processo permanente de superexploração e expropriação da classe trabalhadora, cuja produção da riqueza não se dá fora das relações e desigualdades sociais, já que o capitalismo mesmo em sua fase mais avançada mantém as condições pré-capitalistas. Portanto, a questão social também é reflexo da forma de transição do capitalismo competitivo ao monopolista, onde não houve interesse na construção de um projeto de desenvolvimento capitalista autônomo, tampouco um modelo de desenvolvimento que se distancie das normas neoliberais.

As análises apontadas até aqui sinalizam que é preciso concordar com Almeida (2014) quando ela destaca que o processo de genocídio da população negra é parte do processo de exploração das relações capitalistas, que tem na discriminação e segregação racial parte de sua fundação e manutenção. Agrega-se a essa reflexão os traços de colonialidade, fortemente presentes na realidade brasileira e que ainda sustenta as questões raciais no país. Esse contexto reflete o que o filósofo e pensador camaronês, Achille Mbembe denominou como necropolítica - construída como “forma contemporânea de subjugar a vida ao poder da morte”, o funcionamento da formação específica do terror (MBEMBE, 2016).

Baseado no conceito de biopoder, de Michael Foucault no qual a vida deve ser manejada com o fim último de torná-la produtiva; e a noção de soberania, cuja base normativa do direito de matar encontra sustentação na construção da figura fictícia do inimigo e na relação de inimizade, Mbembe passa a questionar como, em que condições e a quais sujeitos se volta esse direito. Partindo desses questionamentos, e associando a noção de biopoder, Estado de Exceção e Estado de Sítio, ele chega às formações sociais marcadas por processos de

colonização e contextos neocoloniais. Nestes se mantém uma lógica de colonialidade, onde a morte, o terror e o matável permanecem como parte do cotidiano.

Como teorizou Michel Foucault, a partir de suas pesquisas, os dispositivos de poder não eram apenas disciplinares, cujo efeito seriam o controle e a transformação do indivíduo em “corpos submissos e exercitados, corpos dóceis” (FOUCAULT, 2007, p.119), mas também de regulação da população. O poder disciplinar não seria próprio do Estado, embora também o atravessasse, mas existe enquanto estratégia e práticas que se estabelecem numa rede de relações (de poder) sempre tensa. Para Foucault (2007) esse poder não é “privilégio ou conservado da classe dominante, mas efeito do conjunto de suas posições estratégicas – efeito manifestado e às vezes reconduzido pela posição dos que são dominados (FOUCAULT, 2007, p. 26).

O biopoder se distingue das tecnologias do poder disciplinar aplicados aos corpos individuais “que devem ser vigiados, treinados, utilizados, eventualmente punidos” (FOUCAULT, 1999, p. 289). Essa nova tecnologia do poder, utilizando as palavras do autor para referir à “biopolítica” ou “biopoder”, compreende

mecanismos globais, de agir de tal maneira que se obtenham estados globais de equilíbrio, de regularidade; em resumo, de levar em conta a vida, os processos biológicos do homem-espécie e de assegurar sobre eles não uma disciplina, mas uma regulamentação. Aquém, portanto, do grande poder absoluto, dramático, sombrio que era o poder da soberania, e que consistia em poder fazer morrer, eis que aparece agora, com essa tecnologia do biopoder, com essa tecnologia do poder sobre a “população” enquanto tal, sobre o homem enquanto ser vivo, um poder contínuo, científico, que é o poder de “fazer viver”. A soberania fazia morrer e deixava viver. E eis que agora aparece um poder que eu chamaria de regulamentação e que consiste, ao contrário, em fazer viver e em deixar morrer” (FOUCAULT, 1999, p. 294).

Essa tecnologia de poder com alcance massivo estava vinculada ao racismo - que segundo Foucault “vai se desenvolver *primo* com a colonização, ou seja, com o genocídio colonizador” (FOUCAULT, 1999, p. 307). Assim,

“[...] se o desenvolvimento dos grandes aparelhos de estado, como instituições de poder, garantiu a manutenção das relações de produção, os rudimentos de anátomo e de bio-política, inventados no século XVIII como *técnicas* de poder presentes em todos os níveis do corpo social e utilizadas por instituições bem diversas (a família, o Exército, a escola, a polícia, a medicina individual ou a administração das coletividades), agiram no nível dos processos econômicos, do seu desenrolar, das forças que estão em ação em tais processos e os sustentam; operaram, também, como fatores de segregação e hierarquização social, agindo sobre as forças respectivas tanto de uns como de outros, garantindo relações de dominação e efeitos de hegemonia; o ajustamento da acumulação dos homens à do capital, a articulação do crescimento dos grupos humanos à expansão das forças produtivas e a repartição diferencial do lucro, foram, em parte, tornados possíveis pelo exercício do bio-poder com suas formas e procedimentos múltiplos. O investimento sobre o corpo vivo, sua valorização e a gestão distributiva de suas forças foram indispensáveis naquele momento” (FOUCAULT, 1993, p. 132-133).

A gestão da vida volta-se à produtividade, e ao se tornar parte dos cálculos de poder, as partes sem utilidade e adoecidas podem ser descartadas. Embora o autor não utilizasse o termo eugenia, ele explicava que

quanto mais as espécies inferiores tenderem a desaparecer, quanto mais os indivíduos anormais forem eliminados, menos degenerados haverá em relação à espécie, mais eu - não enquanto indivíduo, mas enquanto espécie - viverei, mais forte serei, mais vigoroso serei, mais poderei proliferar (FOUCAULT, 1999, p. 305).

Baseado no conceito de biopoder de Foucault, onde a vida deve ser manejada com fim último de torná-la produtiva; e a noção de soberania, onde a base normativa do direito de matar encontra sustentação na construção da figura fictícia do inimigo e na relação de inimizade, Mbembe passa a questionar como, em que condições e a quais sujeitos se volta esse direito, pois as relações de poder penetram os corpos, mas não todos os corpos. Partindo desses questionamentos e reflexões ele chega às formações sociais marcadas por processos de colonização e onde ainda se mantem uma lógica de colonialidade, onde a morte, o terror e o matável estiveram e permanecem como parte do cotidiano. Mbembe analisa questões próprias de um capitalismo periférico, e à luz dos conceitos cunhados por Foucault descortina as formas de poder nas sociedades capitalistas, em países periféricos.

Ao referir ao Estado Nazista como modelo de uma formação de poder que “abriu caminho para a consolidação do direito de matar”, MBEMBE (2016) faz um importante e necessário resgate, ao argumentar sob uma perspectiva histórica que câmaras de gás, fornos e outros instrumentos desenvolvidos para conduzir pessoas à morte foram etapas de um processo de desumanização e industrialização da morte que se iniciou com o imperialismo colonial, com a escravidão (primeiras experiências de biopolítica, segundo o autor) e esteve presente na Revolução Industrial e na Primeira Guerra Mundial.

Nesse sentido, o autor apresenta sua preocupação com a forma de soberania que tem como “projeto central não a luta pela autonomia, mas a instrumentalização generalizada da existência humana e a destruição material de corpos humanos e populações” (MBEMBE, 2015, p.125). Nessa perspectiva, o soberano transgride todos os limites, tem autorização e poder para violar a proibição de matar, cabendo a ele decidir de acordo com o costume, quem deve viver.

Dentro da noção de exceção, emergência e inimigo reivindicada pelo poder, e ao questionar esse sistema sobre a relação entre a política e a morte, sobre quem deve viver e quem pode morrer, Achille Mbembe identifica que o “controle pressupõe a distribuição da espécie humana em grupos, a subdivisão da população em subgrupos e o estabelecimento de uma censura biológica” de alguns deles, sendo que só a alguns é permitido viver. Esse “racismo”,

conforme termo foucaultiano, se situa aí como instrumento de regulação que “permite o exercício do biopoder” e “torna possível as funções assassinas do Estado” (MBEMBE, 2016, p.128).

2.2. Tortura e resistência política

Conforme já abordado no capítulo anterior, a luta por direitos humanos no Brasil se origina e ganha força junto ao movimento de resistência política contra a ditadura militar, instaurada em 1964, e que se estende até 1985. A ditadura brasileira, inscrita num cenário internacional como uma contrarrevolução preventiva à uma ameaça comunista, foi balizada pelos seguintes objetivos:

adequar os padrões de desenvolvimento nacionais e de grupos de países ao novo quadro do inter-relacionamento econômico capitalista, marcado por um ritmo e uma profundidade maiores da internacionalização do capital, golpear e imobilizar os protagonistas sociopolíticos habilitados a resistir a esta reinserção mais subalterna no sistema capitalista, e enfim, dinamizar em todos os quadrantes as tendências que podiam ser catalisadas contra a revolução e o socialismo (NETTO, 2005, p. 16)

Esta pontuação de Netto (2005) permite elucidar a ditadura em seu caráter “civil-militar”, apoiada por empresários capitalistas nacionais e internacionais e também por estados que nem estavam sob ditadura militar, como os EUA. Vale aqui recuperar a discussão que Fernandes (1975) faz ao enfatizar que as classes sociais na América Latina tem formação histórico-sociais típicas, sendo determinante a forma como o capitalismo se institucionalizou e se desenvolveu como força social nessa região, restringindo funções do mercado e do sistema de produção local, inibindo os dinamismos revolucionários e criando estratégias estabilizadoras da ordem social. Nessa dinâmica, as classes privilegiadas, seja através do Estado, ou de meios políticos indiretos, fazem uso da violência armada e instrumentos jurídicos para proteger o capitalismo, ou seja, mantem-se as velhas formas de exploração e opressão da “velha oligarquia”.

Os anos do regime ditatorial no Brasil o governo militar tinha a Doutrina de Segurança Nacional, elaborada nos centros militares norte-americanos, como eixo orientador. E a partir da concepção que embasava essa doutrina o mundo era visto pelo

ângulo restrito de conflito capitalismo-comunismo e considerava, grosso modo, que greves operárias, pregações religiosas denunciando a pobreza, mobilizações estudantis [...] eram todas, manifestações do “inimigo comum” dentro de nossa pátria, a serviço de potências estrangeiras (BRASIL, 2009, p. 15).

Se é fato que a tortura se direciona a determinados grupos, particularmente a negros e pobres, também é preciso dizer que em determinados contextos políticos, não foi o recorte de classe e raça que definiu os alvos diretos de atos violentos praticados pelo Estado. A questão social também se apresenta como motivação central, quando aqueles que se insurgem contra uma ordem que não pode ser alterada, a lógica da acumulação do capital

também tornam-se alvo. Nesse contexto, a perseguição aos comunistas e construção da figura dos comunistas como “inimigo interno” e ameaça à nação, foi sustentada por instrumentos como a Lei de Segurança Nacional e AI-5 que tornaram a tortura não só uma prática consentida e legitimada, mas uma política de Estado.

A tortura utilizada indiscriminadamente, contra crianças, mulheres, gestantes, sem distinguir qualquer condição moral, física ou psicológica, foi institucionalizada no Brasil como “método científico” para obtenção de informações e confissões. No livro *Brasil Nunca Mais*, resultado de cinco anos de corajoso e inédito trabalho de pesquisa realizado durante o período da ditadura e coordenado pela Arquidiocese de São Paulo, há relatos históricos de aulas ministradas com slides, depoimentos de cobaias, e mesmo sessões de tortura com participação de alunos de Colégio Militar, com caráter de estágio.

A obra *Brasil Nunca Mais* é um registro fundamental que permite a todos que não vivenciaram os horrores da repressão política que marcam a história do país, conhecer e se indignar com o passado, da mesma forma provoca empatia e chama para o engajamento no sentido de banir a prática de tortura do mundo. A pesquisa aponta dezenas de métodos diversos de tortura, com uso de variadas estratégias, instrumentos, e até insetos, com fim de provocar dores e sofrimentos físicos e psicológicos, aos quais foram submetidos presos políticos. Também expõe relatos estupro de mulheres, de gestantes torturadas, levando choques na barriga que as faziam perder o bebê.

O fim da ditadura, não representou fim da tortura, que continuou se reproduzindo em contextos de democracias, no entanto, atingindo também brancos, a classe média, e intelectuais. Soares (2010) lembra que

terminada a parte mais dura da repressão militar, os defensores dos direitos humanos perderam o apoio de certos setores quando passaram a se preocupar com a violação dos direitos, sobretudo dos ditos presos comuns ou dos “suspeitos de sempre”, considerados a escória da sociedade (SOARES, 2010, p. 29).

Um dos grandes problemas que perdura em regime democrático após 1988 é a dívida do Estado Brasileiro em relação aos crimes de sequestros, torturas, desaparecimentos forçados e assassinatos praticados durante a ditadura civil-militar.

À despeito da luta do Movimento Nacional pela Anistia que nasce em 1978 e se articula por meio de Comitês Brasileiros de Anistia (CBAs) exigindo o fim das torturas, do aparelho repressivo do Estado e responsabilização dos agentes da repressão, e em defesa de uma anistia “Ampla – para todas as manifestações de oposição ao regime; Geral – para todas as vítimas da

repressão; e Irrestrita – sem discriminações e restrições”¹⁵; em que pese a instituição de mecanismos como Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, criada em 1995, e da Comissão Nacional da Verdade, entre os anos de 2011 e 2014, o Brasil não teve efetiva justiça de transição¹⁶, cabendo a Lei da Anistia (lei 6.683, de 1979) a remissão de agentes públicos que praticaram a tortura. E como lembra Santos (2013):

o sentido original da Lei de Anistia de 1979 permanece sendo deturpado por aqueles que defendem uma interpretação da lei fundamentada no caráter “conciliador” e na ideia de anistia como “esquecimento”. Dito de outro modo, uma tensão instalada entre aqueles que não podem esquecer e aqueles que não querem lembrar (SANTOS, 2013, p. 71).

A inexistência de reconhecimento dos atos criminosos, responsabilização administrativa e penal dos autores, bem como ausência de ações de reparação e não repetição ecoam na manutenção de práticas de tortura por agentes públicos, que continuam se valendo do abuso de poder. A sociedade civil tem tido papel importante ao reivindicar e propor ações de justiça de transição. Mas enquanto os relatórios das Conferências Nacionais de Direitos Humanos colecionam propostas nessa direção, seja para educação em direitos humanos, seja para “proibição da indicação para cargos de confiança pessoas implicadas nos crimes da ditadura militar” (Relatório da IX Conferência Nacional de Direitos Humanos, 2004) ou ainda “resgate e reparação moral às vítimas de tortura na ditadura militar; combate à cultura do esquecimento” (VII Conferência Nacional de Direitos Humanos, 2003), acusados de crimes de tortura permanecem ocupando cargos públicos, e pior, sendo publicamente homenageados.

Ao mesmo tempo que não se construiu memória coletiva sobre a história do período violento e de graves atentados a direitos e a vida de brasileiros que se insurgiram contra o regime ditatorial, foi alimentada uma cultura de impunidade e legitimidade (a depender de quem seja o alvo) de atos criminosos praticados por agentes públicos. Nessa perspectiva, Paulo Sérgio Pinheiro avalia que “enquanto a sociedade brasileira não assumir e reconhecer as torturas perpetradas contra as dissidências e oposições ao estado de exceção que prevaleceu no período 1964 a 1985, continuará sendo muito difícil acertar as contas com a tortura hoje” (PASTORAL CARCERÁRIA, 2010, p.9).

¹⁵ Trecho da Carta de Salvador. I Congresso Brasileiro pela Anistia – PUC/SP – 03 -11- 1978. Disponível em <https://www.pucsp.br/comissaodaverdade/downloads/anistia/carta-de-salvador-deops50z130005005.pdf>. Acessado em 11.05.2021.

¹⁶ Documento produzido pelo Conselho de Segurança da ONU (*The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies*) conceitua justiça de transição como o conjunto de abordagens, mecanismos (judiciais e não judiciais) e estratégias para enfrentar o legado de violência em massa do passado, para atribuir responsabilidades, para exigir a efetividade do direito à memória e à verdade, para fortalecer as instituições com valores democráticos e garantir a não repetição das atrocidades.

Assim, o Estado de Exceção e o arbítrio que marcou o regime civil-militar, se mantiveram, de forma não mais oficial, mas veladamente consentida para alguns. No ano de 2006, a BBC Word Service realizou pesquisa de opinião em 25 países, sobre a tolerância a tortura, tendo revelado que entre os entrevistados,

29% se disseram favoráveis a algum tipo de tortura, como no combate contra o terrorismo. No Brasil, a média de aceitação à prática é um pouco maior do que a global, com 32% admitindo a possibilidade em determinados casos. 61% dos entrevistados brasileiros se disseram contra qualquer tipo de tortura¹⁷.

Eventos terroristas ocorridos nas últimas décadas no mundo também repercutem para construções de aceções e narrativas que relativizam o uso da tortura. Em relatório anual, a ACAT constata drástica evolução sobre os níveis de aceitação da tortura como reflexo do atentado de 2015 na França.

Fundamentada numa abordagem foucaultiana, Camuri (2018) chama atenção à previsão legal da prática de tortura na própria Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas e Degradantes à medida que são excetuadas da denominação de tortura “dores ou sofrimentos que sejam consequência unicamente de sanções legítimas” (art.1º). Frente a tal constatação, a autora questiona: “quando o uso da tortura está protegido sob a alcunha ‘sanções legítimas’ ele ainda é ilegal?; como uma sanção ganha o status de ‘legítima’? (CAMURI, 2018, p. 189).

Segundo Camuri (2018), a partir de uma leitura crítica ao artigo 1º da Convenção Contra Tortura da ONU, a própria convenção inclui o direito do Estado de torturar em determinadas circunstâncias, mesmo que o arcabouço jurídico dos Estados que a ratificaram proibam a prática legalmente.

É importante notar nessa análise que, por esse viés, a ONU dá ao Estado o “direito” de torturar dependendo dos interesses do Estado. Desse modo, ao mesmo tempo que a normativa internacional é evocada para garantir proteção dos direitos dos cidadãos dos países membros, também permite aos países torturar seus cidadãos e até cidadãos de outros países, em nome da soberania do Estado. A Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura parece mais protetiva ao afirmar que nenhuma circunstância “tais como estado de guerra, ameaça de guerra, estado de sítio ou emergência, comoção ou conflito interno, a suspensão das garantias constitucionais, a instabilidade política interna, ou outras emergências ou calamidades públicas” podem justificar tortura. Embora no mesmo artigo, exclua do conceito de tortura as “penas ou

¹⁷ Disponível em https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2006/10/061019_tortura_crg. Acesso em 03 de março de 2021.

sofrimentos físicos ou mentais que sejam unicamente consequência de medidas legais ou inerentes a elas”.

Em que pese esses dispositivos normativos permitirem reflexões acerca dos fundamentos políticos e ideológicos que embasam a definição de tortura, a Declaração e Programa de Ação, adotado na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de Viena, em 1993, ao sublinhar que os efeitos da tortura “destroem a dignidade das vítimas, diminuindo a sua capacidade de prosseguir as suas vidas e as suas atividades, reafirma que “o direito a não ser torturado deve ser protegido em quaisquer circunstâncias, incluindo em situações de distúrbios internos e internacionais ou de conflitos armados”. Esse entendimento formulado na conferência tem uma centralidade para proteção de direitos humanos e como tal deveria orientar as ações dos Estados Parte que ratificaram as Convenções Internacionais.

A despeito do avanço normativo, a reflexão apontada por CAMURI (2018) é válida no sentido de destacar que os sistemas de prevenção e combate à tortura, em última instância, se não protegem o Estado e o capitalismo, apresentam-se como compatível com o sistema de produção capitalista, o que é contraditório visto que a ordem social capitalista, as relações de exploração a ela inerentes, apresentam-se como *locus*, e muitas vezes, bases da prática de tortura.

Não há dúvidas de que no capitalismo moderno, e em contextos de democracia, a liberdade e a igualdade do trabalhador assalariado são permitidas desde que não ameacem o sistema capitalista de produção e a apropriação da mais valia dos trabalhadores pelo capital. Sendo assim, a luta para combater a tortura deveria estar articulada a movimentos de luta por mudanças na lógica da exploração de classes.

Esse “detalhe” presente no discurso da Convenção só nos faz levantar mais e mais questionamentos: é essa a superioridade do direito estatal em relação ao direito real? [...] Podemos realmente afirmar que a tortura foi abolida legalmente, quando a própria letra da lei abre exceções para que ela seja praticada? Poderíamos considerar um avanço ter uma normativa internacional que, no mesmo artigo em que proíbe a tortura, a permite? A quem a Convenção Contra a Tortura da ONU pretende proteger? Será essa afirmação uma contradição? (CAMURI, 2018, p.41)

Está colocado aí outro viés fundamental para a reflexão sobre a tortura, ou seja, o Estado enquanto poder soberano, por meio do qual são definidas condições e práticas dentro do ordenamento jurídico, que em nome da ordem e da segurança pública são acionados para suspender ou alterar normas vigentes, e garantia de direitos fundamentais para alguns, tornando-os não cidadãos e objeto de dominação do Estado. Associado inicialmente a guerra civil, à insurreição e à resistência, Giorgio Agamben (2004) adverte que o Estado de Exceção seria uma “resposta imediata do poder estatal aos conflitos internos mais extremos”(p.12), ocorre que há

“um deslocamento de uma medida provisória e excepcional para uma técnica de governo” (AGAMBEN, 2004, p.13), passando a constituir-se em um “paradigma de governo dominante na política contemporânea [...], um patamar de indeterminação entre democracia e absolutismo” (p.13). Assim as estratégias de controle estariam restritas a contextos de guerras, mas ela é permanente e caracteriza a biopolítica.

Partindo de reflexões de Foucault, Hannah Arendt e Carl Schmitt, analisa o significado biopolítico do Estado de exceção permanente, o que entrecruza conceitos como “poder soberano” e “vida nua”. Agamben parte da afirmação de Carl Schmitt – intelectual alemão conservador que aderiu ao nazismo e fez apologia à exceção – de que “o soberano é quem decide sobre a exceção”. Soberana é a esfera na qual é permitido matar sem cometer homicídio ou um sacrifício, isto é, o poder soberano produz um tipo de vida humana matável e sacrificável: o homo sacer. Trata-se de um conceito-limite do direito romano que delimita o limiar da ordem social e da vida humana. Tal conceito não só mostra a fragilidade da vida humana abandonada pelo direito, mas também, e mais importante, revela a existência de uma vontade soberana capaz de suspender a ordem e o direito. A condição de homo sacer é definida pelo

caráter particular de dupla exclusão em que se encontra preso e da violência à qual se encontra exposto. Essa violência – a morte insancionável que qualquer um pode cometer em relação a ele – não é classificável nem como sacrifício e nem como homicídio, nem como execução de uma condenação e nem como sacrilégio. Subtraindo-se às formas sancionadas dos direitos humano e divino. (AGAMBEN, 2004, p. 90)

Isso seria possível em uma relação de exceção, onde a decisão soberana suspende a lei e gera ‘vida nua’, que é diferente da vida politicamente qualificada, onde o Estado de Exceção e a soberania política são figuras políticas indissociáveis. Mas também por meio da necropolítica, conforme conceito introduzido por Mbembe (2018), que ao analisar questões próprias das formas de poder nas sociedades capitalistas descortina quem e porque é transformado em homo sacer nos países de capitalismo periférico.

A política da exceção jurídica foi e continua sendo amplamente utilizada para controlar os grupos sociais que ameaçam ou não se encaixam na ordem estabelecida. Seja em períodos de ditadura, que com traços elitistas marcam o uso de aparelhos repressivos do Estado e sob argumento de estado de exceção autorizam torturar os inimigos da nação; seja nos períodos de democracia, onde na ausência de ações de enfrentamento à pobreza e à exclusão social, a morte torna-se ação do Estado; seja nos processos de criminalização dos defensores de direitos humanos perseguidos e mortos em razão da luta por direitos; ou ainda na criminalização da pobreza que torna a vida de alguns grupos frágeis e permanentemente vulnerável, o banimento é consequência da exceção sobre a vida.

Essa condição de banido atribuída aos grupos sociais em situação de maior vulnerabilidade, ainda vistos pelas elites e membros de instituições judiciais como “classe perigosa”, se evidencia na seletividade dos sistemas punitivistas. Decorre dessa concepção, muitas vezes, o isolamento de pessoas em espaços institucionais com pouca ou nenhuma atenção para investimentos em serviços e políticas públicas, seja prisional, socioeducativo ou manicomial. Ali estão os que podem morrer, os não produtivos. Por meio da leniência e tolerâncias às ilegalidades e má qualidade ou inexistência de oferta de serviços o poder estatal faz a gestão das vidas.

2.3. Tortura no Brasil contemporâneo

Embora a tortura, na contemporaneidade seja heterogênea no sentido de não utilizar os mesmos métodos tradicionais de períodos históricos anteriores, ela se apresenta como forma de controle social, onde os sujeitos torturáveis não se alternam. A despeito dos movimentos e lutas por afirmação de direitos da população negra, de mulheres, de crianças e adolescentes, juventudes, da população LGBTQIA+, do movimento antimanicomial etc, os instrumentos de controle e orientação da política para a morte de alguns, mantém esses grupos, e particularmente quando são negros, no mesmo lugar, daquele que ainda é matável. Tal constatação, aparece sinalizada na definição de raça como

conceito político que expressa relações de poder e dominação. É uma categoria de hierarquização social e opera na produção de desigualdades sociais. A utilização do conceito de raça abriga um histórico de dominação dos homens brancos ocidentais sobre o resto do mundo [...] o que está em jogo é a dificuldade da supremacia branca e de seus agentes aceitarem a humanidade negra e sua capacidade de disputa (ALMEIDA, 2014, p. 149)

O racismo que foi determinante na consolidação do capitalismo no Brasil e garante o processo de exploração da classe trabalhadora por seus mecanismos de dominação, hoje também orienta políticas de Estado e se revela na violência policial nas periferias, no percentual de encarceramento de negros e pobres e na falta de políticas públicas disponíveis para esses grupos, resultando na contenção, no controle social, no encarceramento e até no extermínio. Como analisam Coimbra, Passos e Benevides, o fato do Brasil ser marcado por um histórico de exploração e escravidão contra negros e índios, a sociedade de modo geral não se mobiliza ou reage com indignação quando as camadas mais vulneráveis são o alvo, ao contrário,

o seu extermínio tem sido plenamente justificado como uma ‘limpeza social’, aplaudido pelas elites e por muitos segmentos médios de nossa sociedade. Como nos ‘anos de chumbo’, nestes tempos neoliberais o ‘inimigo interno’ deve ser não somente calado, mas exterminado (COIMBRA; PASSOS; BENEVIDES, 2002, p.19)

Não é por acaso que o **Atlas da Violência 2020**, produzido pelo Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA) e Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) registrou taxa de crescimento de 11,5% de homicídios de pessoas negras, entre os anos de 2008 a 2018. Conforme o documento “os homicídios de jovens e adolescentes atingem especialmente os moradores da periferia e áreas metropolitanas dos centros urbanos”. Também não é o acaso, o responsável pelo Brasil ter a terceira maior população carcerária do mundo, são 773.151 pessoas presas, sendo que a proporção de negros no sistema prisional brasileiro é de 63%, enquanto na sociedade em geral é de 55,4% (Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - INFOPEN, publicado em 2019). Já no Sistema Socioeducativo o número de adolescentes negros (as), correspondem a mais 59% do total, mas ali chama atenção o elevado índice de subnotificação sobre raça/cor, que representa 16,5% (Levantamento do SINASE/2016).

Se no período dos “anos de chumbo” o opositor político era o inimigo a ser sequestrado, torturado, desaparecido, e morto, nos dias atuais o alvo são os negros, mulheres, população LGBTQIA+, pobres das periferias, desempregados, cidadãos sem acesso ou poder de consumo de produtos e serviços. O que se confirma ao observar o perfil das pessoas institucionalizadas, seja nas unidades socioeducativas, nos estabelecimentos prisionais ou outras instituições. Há de se pensar o papel dessas instituições dentro de uma ordem social capitalista, onde alguns tornam-se “cidadãos de segunda categoria”, visto como perigo e ameaça à “paz social”.

Essas considerações agregam elementos para pensar conceito e autoria da prática de tortura na contemporaneidade, quando se tem a influência de uma cultura colonial e escravista como origem e marco orientador das instituições modernas. Essa realidade reflete e permeia instituições de privação de liberdade de naturezas diversas no Brasil, onde a maioria dos usuários são negros e negras, oriundos de áreas periféricas, com baixo nível de escolarização e sem oportunidades de escolhas que ampliem possibilidades e expectativas de vida.

Cumprindo observar que de acordo com a legislação brasileira, pessoas privadas de liberdade “são aquelas obrigadas, por mandado ou ordem de autoridade judicial, 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” (art. 3º da Lei nº 12.847/2013).

É mister notar que para além da ordem da autoridade, em muitas dessas instituições, a permanência está associada a outros fatores - como o total rompimento de vínculos e abandono familiar, e a inexistência de condições objetivas e materiais - que obrigam a vivência regulada pela instituição. Isso é comum aos serviços de acolhimento no âmbito da proteção social de alta

complexidade, da Política de Assistência Social – onde se situam os abrigos, instituições de longa permanência para idosos (ILPI) e residências inclusivas. (Lei nº 8.742/1993, alterada pela Lei nº 12.435/2011, Resolução nº145/2004/CNAS, Resolução nº109/2009/CNAS). Portanto, é necessário ampliar a perspectiva de análise sobre a privação de liberdade, que não está encapsulada na definição jurídico-normativa e, do mesmo modo, é preciso a garantia de acesso a direitos sociais para que ela não aconteça, para que as consequências de uma vida marcada pela miséria e ausência de proteção do Estado, não as conduza para dentro dessas instituições.

Conforme já apresentado em itens anteriores não se pode pensar a tortura sem perceber o contexto onde ela se produz e reproduz como resultante de questões sociais, que atingem grupos em situação de vulnerabilidade, muitas vezes, motivadora de privação de liberdade. Portanto, esse conceito não pode ser restrito à concepção legal. Na realidade, a prisão, como as demais instituições de privação de liberdade, “aumentam e aprofundam tudo que tenha a ver com as desigualdades e os mecanismos discriminatórios que existem também do lado de fora das prisões” (Ana Juanche – Fórum Regional sobre o Protocolo Facultativo à Convenção da ONU contra a Tortura na América Latina. Panamá/2014).

Portanto, qualquer reflexão sobre tortura no Brasil, bem como políticas e ações de enfrentamento ao problema tão arraigado, não pode estar apartada da discussão sobre raça, gênero e classes sociais, nem da questão social que é “expressão das desigualdades sociais produzidas e reproduzidas na dinâmica contraditória das relações sociais, e, na particularidade atual, a partir das configurações assumidas pelo trabalho e pelo Estado” (RAICHELIS, 2006, p. 17). Esses elementos que sustentam as bases de desigualdades e dívidas sociais históricas estão presentes de modo determinante no fenômeno da tortura, que não atinge todas as pessoas, nem está presente em todos os lugares. Conforme afirmou o relator sobre a tortura da Organização das Nações Unidas, Nigel Rodley, após sua visita ao Brasil, no ano 2000, a tortura

acontece principalmente, com os criminosos comuns, pobres e negros que se envolvem em crimes de menor gravidade ou na distribuição de drogas em pequena escala. E acontece nas delegacias de polícia e nas instituições prisionais pelas quais passam esses tipos de transgressores.

Essa constatação do relator da ONU, lamentavelmente se atualiza em relatórios de inspeção elaborados por órgãos de Estado e instituições da sociedade civil que fazem monitoramento¹⁸ em locais de privação de liberdade. A CPI do Sistema Carcerário que funcionou entre os anos de 2007 e 2008, visitou 62 presídios brasileiros e constatou que na maioria das cadeias

¹⁸ O Guia Prático de Monitoramento de Locais de Detenção, a APT (2015) descreve o monitoramento como processo de investigação dos locais de privação de liberdade, sendo a visita regular, não anunciada, por parte dos órgãos independentes, elemento essencial do sistema de monitoramento, acompanhadas de relatórios e recomendações para autoridades.

Os detentos são tratados como animais: sofrem torturas, não têm acesso a defensores públicos, cumprem penas além do tempo que deveriam, vivem em celas superlotadas, escuras, úmidas, sujas e estão muito mais sob o comando do crime organizado do que do Estado. [...] pessoas, pobres em sua totalidade, abandonadas à sua própria falta de sorte (Atuação Parlamentar Federal Domingos Dutra e CPI do Sistema Carcerário, 53ª Legislatura – 2ª sessão legislativa, 2009, p. 7).

A Pastoral Carcerária que desde a sua criação, em 1996, vem alertando a sociedade sobre a continuidade da tortura contra pobres e excluídos do País, construindo relatórios, pesquisas em parcerias com outras organizações, bem como denúncias à organismos internacionais. No ano de 2010 a Pastoral publicou o *Relatório sobre Tortura: uma experiência de monitoramento em locais de detenção para prevenção à tortura*. O relatório registra casos e denúncias de tortura, maus tratos e tratamentos desumanos, cruéis e degradantes promovidos contra presos. Naquele documento a Pastoral defende visitas em locais de privação de liberdade, conforme traçado pelo OPCAT como uma das formas mais eficazes de se prevenir tortura e maus-tratos.

No relatório *Tortura em tempos de encarceramento em massa*, de 2016, a Pastoral Carcerária apresenta o resultado de dois anos de acompanhamento e análise de 105 casos de tortura registrados em 16 estados e no Distrito Federal. Nesse documento, a entidade denuncia as “evoluções” dos mecanismos de tortura adotados pelos agentes do Estado, afirmando a descrença em formas possíveis de melhorar o sistema. Se comparado ao relatório de 2010, observa-se um recuo ou revisão em relação à crença em mecanismo e medidas que visem prevenir prática de tortura no cárcere. “A tortura é estrutural no sistema. Precisamos percorrer um caminho de desencarceramento dessa população. Você estando preso é quase certeza de que será torturado”, afirmou o advogado e coordenador do Relatório, Paulo Cesar Malvezzi Filho.

O Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, órgão cuja principal atribuição é fazer visitas regulares a instituições de privação de liberdade, desde que iniciou suas atividades até o final do ano de 2020 realizou inspeções a 212 instituições. Os relatórios produzidos pelo órgão registram não as formas tradicionais de tortura conhecidas do período militar, mas situações diversas que se moldam e se entrecruzam em diferentes aspectos e dimensões de poder, violência e punitivismo como política de controle social. Alguns trechos de relatórios elaborados pelo órgão traduzem as modulações da tortura contemporânea.

Relatório de Missão Conjunta ao Rio Grande do Sul¹⁹, realizada em dezembro de 2019, chama atenção a situação de presos custodiados irregularmente em delegacias, e em viaturas, na capital e interior do Estado. Em São Leopoldo foi constatado um veículo que era utilizado para detenção quando a carceragem da delegacia se encontra superlotada. Há registro de pessoas

¹⁹ O relatório da missão está disponível em <https://mnpctbrasil.files.wordpress.com/2020/06/relatorio-missao-conjunta-rs-mnpct-cepct-revisado.pdf>. Acessado em 15 de março de 2021.

detidas que permaneceram por até quinze horas presas a um banco. A falta de alimentação também se impõe ali como vetor de tortura, conforme segue.

A refeição é entregue em uma marmita, uma vez ao dia. Para comer mais de uma vez, é preciso receber da família[...] Em que pese a informação do Delegado de que a SUSEPE fornece duas marmitas por preso diariamente, sendo ambas entregues no mesmo horário na Delegacia, foi constatado que as pessoas detidas na delegacia recebem comida apenas uma vez ao dia, por volta das 10h da manhã. Portanto, durante a noite eles passam fome pela falta de fornecimento de qualquer refeição (BRASIL, 2019, p. 28).

Em Novo Hamburgo, a realidade descrita no Relatório da Missão (2019) desafiava qualquer parâmetro normativo de garantia de direitos humanos. Ali,

o cenário encontrado pela Equipe de Missão remontava o período escravagista. Na calçada, nove homens sentados no chão, acorrentados, sob vigia de três policiais da Brigada Militar - num local denominado como 'custódia' pelas pessoas entrevistadas na Delegacia. [...] O banheiro que esses nove utilizavam era o da própria delegacia, isso quando os policiais os conduziam. Pelo cheiro de urina no pátio, parecia que a movimentação para os banheiros não acontecia para qualquer necessidade fisiológica. O fornecimento de água também dependia da “boa vontade” dos policiais em abastecer as garrafas e distribuir para essas nove pessoas algemadas no pátio da delegacia (Brasil, 2019, p. 30).

O Relatório de Missão Pará (MNPCT, 2019) denuncia e questiona a atuação da Força-Tarefa de Intervenção Penitenciária - FTIP, criada em 2017, por uma Portaria do Ministério da Justiça e Segurança Pública²⁰, cuja atuação viola direitos elementares, portanto, inadmissível em um Estado Democrático de Direito, como:

(i) incomunicabilidade indiscriminada de pessoas privadas de liberdade; (ii) suspendendo visitas familiares e de advogados;(iii) redução a quase zero o número de presos conduzidos para audiências no âmbito do poder judiciário; (iv) interrupção de atendimentos básicos como atendimento médico, psicológico e social; (v) retirada de itens pessoais como vestuário, materiais de higiene pessoal, calçados, medicamentos, inclusive de documentos dos detentos; (vi) sanções coletivas sistemáticas; (vii) obrigação de posturas corporais, de forma indiscriminada e violadora, como ficar por horas sentados encaixados uns aos outros com as mãos entrelaçadas na cabeça, o que causa dores, falta de ar e sofrimentos diversos (BRASIL, 2019, p.9).

Ainda naquele Relatório que expõe uma forma de atuação do Estado que submete mulheres, detentos idosos, pessoas com deficiência física ou mobilidade reduzida a tortura, tratamentos cruéis, desumanos e degradantes sob justificativa de “procedimentos de disciplina”, se extrai:

Em um presídio masculino [...] um detento com transtorno mental, que estava sem nenhum acompanhamento médico psiquiátrico, submetido aos métodos violentos e ilegais da Força Tarefa. Este detento não conseguia sequer sair da posição em que era submetido, com a cabeça entre as pernas e os dedos

²⁰ Portaria nº 936, de 2017, do então Ministério da Justiça, hoje Ministério da Justiça e Segurança Pública.

entrelaçados em cima da cabeça, repetia sem parar "em procedimento, em procedimento". [...] Em uma das celas, 10 presos relataram que a 17 dias estavam tomando água da bacia sanitária, clamando para que fossem retirados daquela situação completamente degradante. [...] Todos os detentos estavam descalços [...], mais de um mês sem escovar dentes, por falta de material, ou ainda compartilhando escovas de dente já que a quantidade de escovas variava de 1 a 4 por celas), [...] obrigatoriedade do silêncio após as 19h, a quebra dessa norma ensejaria castigos na modalidade de sanções coletivas [...] serem acordados na madrugada com água jogada nas celas. [...] Ao tempo que se ouviu relatos de que cabos de vassouras são utilizados para bater nas costas, na cabeça e nos dedos dos presos "em procedimento", e que por vezes chegam a quebrar. Coincidem com o fato da equipe ter encontrado cabos de vassouras quebradas, e agentes andando com pedaço de cabo de vassoura na mão (BRASIL, 2019, p. 32 - 35).

Num presídio feminino, uma das presas, por exemplo, mostrou a equipe de missão que não tem movimento em uma das mãos e apanha por não poder entrelaçar os dedos. [...] spray de pimenta ali é comum, muitas vezes aspergido após as refeições fazendo com que uma vomite na outra. [...] infestação de piolhos - que andam não apenas nas cabeças, mas nas camas de alvenaria, no chão - não são oferecidos xampu, condicionador para que possam lavar os cabelos. Também não há barbeadores, e os absorventes são distribuídos 1 ou 2 por pessoa. Tem-se aqui um aspecto da atuação da FTIP a ser observado: o descarte dos pertences das pessoas presas, associado a Interrupção do acesso das famílias às Unidades. Isso impacta direta e negativamente no tratamento cruel, desumano e degradante dispensado às detentas (BRASIL, 2019, p. 52 - 53).

O Estado é objetiva e diretamente responsável pela vida de todas as pessoas que estão nos locais de privação de liberdade, mas o que se constata é sua incapacidade para garantir o fornecimento de material para atender necessidades humanas daqueles sob sua custódia. A inexistência ou insuficiência da oferta de serviços de educação, saúde, profissionalização, emprego etc, previstos na Lei de Execução Penal (LEP), bem como outros direitos constitucionais contribuem com uma lógica excludente e desumanização das pessoas presas. Os relatórios dos órgãos de inspeção evidenciam flagrantes de abandono e violência institucional, traduzidas em ocorrências de fome, dores e humilhação.

A terceirização de serviços no sistema prisional constitui ponto sensível para essa reflexão, pois segue uma lógica de implementação da estratégia neoliberal - que reorienta ações e compromissos do Estado para o mercado, ao tempo que usurpa dele as funções de proteger e garantir direitos sociais. É importante sempre demarcar que ao ser sentenciado com a pena de reclusão, o indivíduo tem suspenso seu direito de ir e vir, e não de cidadania. Portanto, a esse não lhes pode ser imposta outras restrições além daquelas inerentes a condição de recluso. Os demais direitos e assistências devem ser observados, conforme dispõem as normativas legais brasileiras e padrões estabelecidos internacionalmente. Isto supõe demarcar a primazia da obrigação do Estado, a articulação de ações e políticas públicas no sentido de assegurar

atendimento às necessidades humanas daqueles que estão privados de liberdade, bem como reais condições para a futura reinserção social e comunitária de egressos.

Tem-se, via de regra, uma absurda inversão de papéis e responsabilidades, onde o Estado vem atuando subsidiariamente e de forma precária, apenas, quando a família ou grupos da comunidade não conseguem suprir a necessidade daqueles que estão custodiados. Essa prática costumeira foi formalizada no período da pandemia de Covid 19, quando o DEPEN, órgão de Estado cuja a missão institucional seria “promover a reinserção social dos apenados, através do respeito à pessoa presa e humanização das prisões”, divulgou a Nota Técnica nº 13, em abril de 2020²¹, que faz referência às normativas de proteção de direitos à pessoa idosa presa, no entanto, não traz orientações efetivas sobre rotinas e procedimentos necessários para garantir tais direitos.

Ao tempo que reconhece que a assistência material à essas pessoas é obrigação do Estado, a nota traz ainda maior ônus financeiro a familiares ao sugerir que forneça para duas pessoas idosas presas, pois alguns têm vínculos familiares rompidos. O texto argumenta:

Considerando que presos idosos encontram dificuldades de recebimento de itens materiais através de visitantes, é preciso que o serviço social das unidades prisionais desenvolva ações contínuas dirigidas aos visitantes e às pessoas idosas presas para acessibilidade de itens materiais, podendo ser através da autorização para que o visitante de outra pessoa presa possa fornecer a assistência material em quantidade suficiente para 2 (duas) pessoas (Nota Técnica n.º 13/2020/DIAMGE/CGCAP/DIRPP/DEPEN/MJ)

A reivindicação do material de higiene, assistência médica ou outra necessidade humana expõe uma dimensão da violência institucional e enseja outras, como agressões físicas e violência psicológica. Diversos são os registros, de reações de agentes socioeducativos ou penitenciários, que fazem uso espargidores (spray de pimenta) e xingamentos diante dos pedidos de socorro para alguém que está passando mal ou frente a alguma queixa ou demanda. Essas dinâmicas relegam aos presos a condição de sobrevivência dentro do cárcere brasileiro já denominado pelo STF como “Estado de coisas inconstitucionais”.

Como ressaltam os membros da equipe do Mecanismo Estadual do Rio de Janeiro, as “técnicas de violência empregadas em corpos negros masculinos cisgêneres, não são as mesmas aplicadas a corpos de mulheres negras cisgêneras heterossexuais, lésbicas ou bissexuais ou às mulheres trans e travestis” (CAMPBELL, SERENO, FERNANDES, DIAS, 2020, p. 109). A identidade de gênero, ao mesmo tempo que se apresenta como determinante para a ocorrência da tortura, também demarca o método a ser empregado para imposição de dores e sofrimentos físicos e psíquicos. Buscando visibilizar as metodologias de tortura que recaem

²¹ A íntegra da Nota Técnica nº 13 pode ser consultada em https://idoso.mppr.mp.br/arquivos/File/NT_13_2020_MJ.pdf. Acessado em 21 de abril de 2021.

especificamente sobre o corpo das mulheres presas, aquela equipe a partir de monitoramento realizadas em unidades femininas do estado do Rio, destaca relatos de xingamentos transfóbicos, alocação de trans e travestis, muitas vezes, em regime de isolamento, culminando com relatos de agressões que demonstram claramente o ataque a sua identidade de gênero, depoimentos de episódios de agressão à região de seus seios, buscando que seus silicones estourassem.

Os relatos e diagnósticos oferecidos pelos Relatórios desses órgãos de fiscalização evidenciam que o conjunto de parâmetros normativos para proteção de direitos dos diversos grupos de sujeitos de direitos, pouco, ou nada influenciam no cotidiano das instituições penais brasileiras, havendo um fosso entre as determinações legais e a realidade das prisões. A despeito dessas normativas, as práticas de tortura continuam sendo utilizadas como método para obtenção de informações e confissões, bem como estratégia para inibir, humilhar e punir. Essa dissonância demonstra que as leis, embora fundamentais para exigibilidade de direitos, impescindem de compromisso e articulação de ações dos diversos poderes e esferas públicas, e do permanente monitoramento da sociedade civil. Nesse sentido, coaduno com Norberto Bobbio quando este afirma que o problema em relação aos direitos humanos “não era mais o de fundamentá-los e sim de protegê-los” (1992, p.25), visto que frente aos inúmeros tratados internacionais ou mesmo o conjunto de leis do Brasil o desafio agora é construir estratégias e políticas sólidas para “garanti-los e para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados”(1992, p.25), ou seja, o reconhecimento dos direitos requer indubitavelmente efetiva ação do Estado para protegê-los, inclusive contra o próprio Estado, que por vezes é o violador.

Pelo exposto, se pode afirmar que questões sociais, não raro, ainda são tratadas com medidas coercitivas, com ostensivo uso da força policial contra determinados perfis de sujeitos, nas ruas, e pela relação de poder que os agentes públicos impõem aos usuários, em diversos tipos de instituições privativas de liberdade, tanto da esfera penal, como nos espaços de acolhimento institucional - equipamentos da Política Nacional de Assistência Social, onde os serviços tem a finalidade de garantir segurança de acolhida, convívio e proteção a pessoas com vínculos familiares fragilizados ou rompidos, que se encontram em situação de risco, em razão de abandono, maus tratos, violência doméstica e outras. Para essas pessoas, a presença do Estado, muitas vezes, tem se dado não na proteção ou garantia de direitos sociais, antes, assume função de coerção para “reprimir qualquer ameaça das classes dominadas ou de frações de classes dominantes ao modo de produção corrente, através do exército, da polícia, do sistema judiciário e penitenciário” (MANDEL, 1982, p.334).

Tendo em vista que a prática da tortura tem na escravidão “uma das primeiras experiências de instâncias de experimentação da biopolítica” (MBEMBE, 2016, p. 130), e que ela permanece enraizada, como produto de uma cultura autoritária e perversa, ferindo corpos, comprometendo mentes e destruindo almas das vítimas diretas e indiretas, é fundamental estabelecer nexos e buscar aproximações que permitam situar e compreender eventos atuais dentro de uma cultura de violência construída sob a negação de direitos humanos e em mecanismos de poder do Estado, onde questões sociais e reações políticas a elas subjacentes, tornam-se questões de polícia e são tratadas como tal, num processo de criminalização da pobreza. Nesse sentido, concordo que

A percepção dessa tortura estrutural e estruturante para o sistema prisional impõe o abandono de conceitos anacrônicos e limitados, como a definição da tortura como um “crime de oportunidade”, e a revisão das suas estratégias de enfrentamento, atualmente estagnadas no binômio criminalização/criação de mecanismo de monitoramento (Relatório da Pastoral Carcerária, 2016, p. 30).

Esse deslocamento do problema é funcional ao modo de funcionamento do sistema capitalista à medida que desvia o foco de questões centrais, como: concentração de riqueza, exploração do trabalho, racismo e a necropolítica.

É mister reconhecer que a democracia no capitalismo (neo) liberal realiza tanto ou mais tortura do que os regimes conhecidos como ditatoriais. Desse modo, deve-se afirmar a importância e exigibilidade dos diversos tratados e legislações, mas, sobretudo, construir estratégias de materialização dessas por meio de ações e políticas públicas que alcancem esses “grupos torturáveis”.

CAPÍTULO 3. A TORTURA NA PAUTA DOS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL: PASSOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA DE ESTADO

*O Brasil, a mais de quinhentos anos,
Utiliza da prática da tortura,
Desde a colonização à ditadura.
Dos escravos trazidos nos porões
Até hoje, no escuro das prisões,
Essa prática mantém sua estrutura
(Trecho do Cordel sobre Tortura, José Acaci-RN)*

3.1. Contexto que antecede e permeia a Política Nacional de Prevenção e Combate à Tortura

Marco legal para a proteção de direitos humanos após a II Guerra Mundial, a Declaração Internacional dos Direitos Humanos de 1948 se constitui como primeira normativa a proibir tortura. Conforme determina em seu artigo 5º: “Ninguém será submetido a tortura nem a penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes”. Essa mesma determinação foi reiterada em

1966, no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, com o qual o Brasil se comprometeu, por meio do Decreto nº 592, de 06 de julho de 1992, com a execução e medidas para seu inteiro cumprimento. Apesar de propor um rompimento com a tolerância à tortura, por meio de expressa determinação proibitiva, não foram estabelecidas ações no sentido de coibir práticas de tortura, o que só começa a ocorrer timidamente a partir de movimentos e pressões por garantia de direitos e contra a tortura.

A universalização dos direitos definidos naquela primeira declaração internacional exigiu a formulação de tratados específicos que protegessem os direitos nela estabelecidos. Dessa forma, a construção dos direitos humanos foi se afirmando como um processo histórico-dialético, portanto, não linear ou unilateral. Ao contrário, o movimento permanente torna-se ainda hoje imprescindível para proteção, garantia e ampliação de direitos.

Em termos políticos e normativos, o tema tortura ganha atenção específica com a adoção da Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, em 10 de dezembro de 1984, e que entrou em vigor em 1987. Nessa convenção, as Nações Unidas avançam ao “tipificar a prática de tortura como crime internacional e criar mecanismos para sua denúncia” (IIDH, APT, p.11) e fixar uma designação precisa ao termo tortura, qual seja:

qualquer ato pelo qual dores ou sofrimentos agudos, físicos ou mentais, são infligidos intencionalmente a uma pessoa a fim de obter, dela ou de uma terceira pessoa, informações ou confissões; de castigá-la por ato que ela ou uma terceira pessoa tenha cometido ou seja suspeita de ter cometido; de intimidar ou coagir esta pessoa ou outras pessoas; ou por qualquer motivo baseado em discriminação de qualquer natureza; 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 (Artigo 1º).

A convenção determina que os Estados Parte, que a ratificam adotem “medidas eficazes de caráter legislativo, administrativo, judicial ou de outra natureza, a fim de impedir a prática de atos de tortura em qualquer território sob sua jurisdição” (Artigo 1º). Nessa linha, estabelece procedimentos para instauração de processos criminais como forma de responsabilização dos acusados, agentes públicos, no exercício da função pública; ações formativas para policiais, bem como demais servidores que atuam em fases de detenção, investigação e prisão; e prevê direito de reparação à vítima e familiares, caso a pessoa torturada venha a óbito.

O processo de elaboração da convenção foi acompanhado de uma preocupação e mobilização de “várias organizações internacionais que já procuravam encontrar fórmulas novas e mais realistas” (IIDH, APT, p.20) de prevenção à tortura. É onde tem início a formatação de mecanismos de visitas regulares a locais de detenção, o que se concretizou primeiramente, em âmbito regional, por meio das Convenções dos Continentes Europeu e Americano, se

estabelecendo, posteriormente, como um Protocolo Universal – o Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos e Degradantes (OPCAT).

OPCAT foi aprovado em Assembleia das Nações Unidas, em dezembro de 2002 e promulgado no Brasil pelo Decreto nº 6.085, 19 de abril de 2007. Trata-se de um texto complementar à Convenção que inclui disposições não contempladas naquele tratado internacional, tendo como objetivo central

estabelecer um sistema de visitas regulares efetuadas por órgãos nacionais e internacionais independentes a lugares onde pessoas são privadas de sua liberdade, com a intenção de prevenir a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes (artigo 1º).

Portanto, prevê a criação de novos órgãos de direitos humanos destinados a prevenir a tortura e os tratamentos cruéis, desumanos e degradantes: os Mecanismos Preventivos Nacionais que devem ser criados e mantidos pelos Estados Partes e Subcomitê de Prevenção da Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (SPT).

Um aspecto relevante a ser destacado ainda, em relação a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes é o enfoque dado às pessoas que sofrem a tortura. De acordo com essa normativa

cada Estado Parte assegurará, em seu sistema jurídico, à vítima de um ato de tortura, o direito à reparação e a uma indenização justa e adequada, incluídos os meios necessários para a mais completa reabilitação possível. Em caso de morte da vítima como resultado de um ato de tortura, seus dependentes terão direito à indenização (artigo 14, § 1º).

Em que pese o longo processo de lutas de movimentos e instituições do campo democrático e de defesa de direitos humanos, a adesão do Brasil aos tratados internacionais de proteção, promoção e defesa de direitos humanos, como na maioria dos países na América Latina, teve início a partir de 1985, quando o país iniciava um lento e ainda recente processo de abertura democrática. O ordenamento jurídico internacional, assim como as mobilizações sociais nacionais naquele período de resistência e afirmação de direitos, inclusive influenciou fortemente a elaboração da Constituição de 1988, que em seu artigo 5 reiterou o texto da Declaração Universal de Direitos Humanos.

A primeira sinalização do Estado brasileiro num contexto de afirmação e regulamentação de direitos contra a tortura ocorreu no ano de 1991 (Governo Itamar Franco), por meio do Decreto Federal nº 40, de fevereiro de 1991, quando se deu a assunção de compromisso com a comunidade internacional, por meio da promulgação da Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes. Vale observar que no Brasil a Convenção foi promulgada com a seguinte afirmação: “será executada e cumprida tão

inteiramente como nela se contém” (Decreto nº 40/1991, art.1º), de outro lado todos os signatários daquele instrumento se comprometeram a adotar “medidas eficazes de caráter legislativo, administrativo, judicial ou de outra natureza, a fim de impedir a prática de atos de tortura em qualquer território sob sua jurisdição” (art. 2º, Convenção contra a Tortura). Entretanto, a formalização de compromisso com a comunidade internacional, ao ratificar a Convenção contra à Tortura, em 1989, e promulgá-la em 1991, por Decreto, não se traduziu em nenhuma ação imediata que sinalizasse interesse em proteger o direito de brasileiros (as) contra a tortura.

É importante demarcar que as “ações do Estado face às demandas e necessidades sociais da sociedade” (PEREIRA, 2008, p. 87), entende-se políticas públicas. Portanto, a construção da política pública dá-se como um resultado da relação dialética e conflitante que se estabelece entre Estado e sociedade civil, coerente a noção gramsciana de Estado Ampliado. Nessa perspectiva, essas ações do Estado devem ter as seguintes características:

Constitui um marco ou linha de orientação para ação política, sob a responsabilidade de uma autoridade também pública[...] sob o controle da sociedade[...]; Visa concretizar direitos sociais, conquistados pela sociedade e incorporados nas leis. Ou melhor, os direitos sociais declarados e garantidos nas leis são, de regra, conquistas da sociedade e só têm aplicabilidade por meio de políticas públicas, as quais, por sua vez, operacionalizam-se por meio de programas, projetos e serviços; guia-se pelo princípio do interesse comum, ou público, e da soberania popular, e não do interesse particular e da soberania dos governantes; deve visar à satisfação das necessidades sociais e não da rentabilidade econômica privada, ou, como teoriza Gough (2003), das necessidades do capital (PEREIRA, 2008, p. 95-96).

A construção de uma linha do tempo demonstra como vem se dando esse processo de assunção de responsabilidades para efetivação de uma Política de Estado, de Prevenção e Combate à Tortura, como a sociedade civil participa e incide politicamente em cada momento histórico dessa construção de institucionalidade protetiva e ações para garantia de direitos. O resgate histórico revela, de outro lado, que a aplicabilidade desses instrumentos normativos, por meio de políticas e ações do Estado, como determina o artigo 14 da Convenção da ONU, vem ocorrendo à passos curtos, lentos, e sobretudo, pouco articulados entre si.

Na segunda metade década de 1990 se iniciam as primeiras ações do Estado brasileiro referentes à tortura, como resposta às pressões dos movimentos e organizações da sociedade civil - de modo particular às lutas de ex-presos, voluntários e familiares de vítimas representada naquele momento pela Comissão de Familiares de Presos Políticos, Mortos e Desaparecidos e do grupo Tortura Nunca Mais - desde o início do período da ditadura militar, quando a tortura foi praticada de forma ampla e sistemática pelo governo. A primeira delas foi a sanção da lei nº 9.140, de 1995, onde o Estado reconhece 136 casos de desaparecidos e mortos políticos durante o período de 1961 a 1988 e cria a Comissão Especial para proceder ao reconhecimento, localização dos corpos de pessoas, emitir parecer sobre os requerimentos relativos a indenização de pessoas desaparecidas que não constavam na relação anexada à lei.

Sobre o processo de constituição da Comissão Especial, o jurista Belisário dos Santos Junior, que a integrou, destaca como “fato notável que a lei tenha tomado o trabalho da sociedade civil e a ele atribuído foros de verossimilhança, fazendo constar como anexo da própria lei a relação elaborada pelos familiares, no dossiê” (SANTOS JÚNIOR, 2009, p.16). Santos Júnior (2007) lembra que “ocorreram reuniões difíceis, refletindo a tensão sempre existente entre sociedade civil e Estado na rotina da vida democrática, mas ressalta que foi possível estabelecer bom nível de consenso” (BRASIL, 2007, p. 34).

Atualmente, a Comissão está vinculada ao Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, assim como à Política Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, embora não se faça notar nenhuma interlocução entre ambas, tampouco o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura acompanha os trabalhos daquela Comissão, o que se evidencia por meio do exame das atas de reunião do Comitê.

A grande repercussão nacional e internacional e comoção popular decorrente dos episódios da Favela Naval, onde uma ação da polícia militar marcada por práticas de tortura e morte de pessoas da periferia de Diadema, município da grande São Paulo, em março de 1997²², forçou aprovação da Lei nº 9.455, de 1997 que tipifica o crime de tortura no país. Se a existência da nova legislação não teve reflexos práticos numa sociedade onde a matriz colonial, patriarcal e racista se impõe tanto na cultura, quanto nas estruturas de Estado, ela instalou polêmica entre teóricos e militantes à medida que se distanciou da norma internacional que trata a tortura como crime próprio de agentes de Estado. Isso porque a tortura fica definida como crime comum, podendo ser praticada por qualquer pessoa.

Ao examinar os Relatórios das Conferências Nacionais de Direitos Humanos, se observa que uma das propostas aprovadas na V Conferência, realizada no ano 2000, foi “designar uma Comissão para analisar a Lei nº 9.455, de 1997 e propor sua reformulação”. O encaminhamento foi apresentado pelo Grupo de Trabalho *Tortura e Maus-Tratos*, cujos expositores foram Isabel Peres (Associação Cristã de Combate à Tortura – ACAT) e Luciano Mariz Maia (Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão).

Em meio à constatações e estudo que indicam que a tortura se direciona a alguns e tem autores já conhecidos, é importante observar divergências em conceituações. A ONU define tortura como

qualquer ato pelo qual dores ou sofrimentos agudos, físicos ou mentais, são infligidos intencionalmente a uma pessoa a fim de obter, dela ou de uma terceira

²² Notícia da mídia que revelou a ação dos policiais está disponível em <https://memoriaglobo.globo.com/jornalismo/jornalismo-e-telejornais/jornal-nacional/reportagens-e-entrevistas/caso-favela-naval/>

pessoa, informações ou confissões; de castigá-la por ato que ela ou uma terceira pessoa tenha cometido ou seja suspeita de ter cometido; de intimidar ou coagir esta pessoa ou outras pessoas; ou por qualquer motivo baseado em discriminação de qualquer natureza; 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 (Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes Artigo 1º).

A lei nº 9.455/1997 que tipificou o crime de tortura no Brasil, não condiciona o crime à prática de agente público. Segundo Coimbra (2002), “ao se colocar esse tipo de violência no espaço doméstico, no território do privado, retira-se todo o seu caráter político-social, encarando-o num terreno facilmente psicologizante, familiarizante e intimidante” (COIMBRA, 2002, p.82), por consequência o foco se desloca, da violência institucional para a esfera da vida privada. A crítica também se dá em relação ao baixo nível de aplicabilidade e condenação de autores de tortura pelos tribunais. Importa observar ainda que a lei brasileira limita o motivo baseado em *discriminação, sendo considerado apenas discriminação racial ou religiosa*.

Alguns setores da sociedade civil, e teóricos afirmam que isso traz uma “debilidade as ações contra a tortura cometidas pelo Estado [...], em realidade esta lei tem servido à manutenção da impunidade dos crimes cometidos por agentes do Estado” (COIMBRA, 2002, p. 81). Essa análise mostra-se coerente com a realidade brasileira e está refletida no relatório *Julgando a Tortura: análises de jurisprudência no Tribunais de Justiça no Brasil (2005-2010)*, produzido por organizações da sociedade civil²³ no ano de 2015 a partir de uma pesquisa que envolveu 455 casos. A pesquisa constata a tendência de maior condenação de agentes privados (84%), se comparados com a condenação de agentes públicos (74%). Afirma o relatório:

Diante das decisões examinadas, há indícios de que o desfecho dos casos guarda relação com os autores envolvidos. As conversões das sentenças de 1ª instância para 2ª instância são relativas, pois há uma tendência em se manter as decisões de condenação de 1ª instância nos Tribunais, quando os autores são agentes privados. No entanto, não podemos afirmar isso categoricamente, pois não analisamos as particularidades de cada caso, ou seja, não tivemos acesso aos processos na íntegra e não sabemos o quanto esses casos foram investigados, tampouco a robustez de provas produzidas em cada um. Todavia, segundo as argumentações presentes nos acórdãos, a condição de agente público ou privado parece caracterizar um ponto central na análise de casos de tortura. (Relatório Julgando a Tortura, 2015, p. 61)

Ao proceder a análise documental desta pesquisa, se observou que o tema da impunidade que aparecia em evidência em muitos documentos até o início dos anos 2000 – sobretudo pelas organizações da sociedade, à exemplo da “Campanha Nacional de Combate a

²³ Pesquisa desenvolvida por cinco organizações de referência na luta por direitos e justiça no Brasil: Ação dos Cristãos para a Abolição da Tortura (ACAT), Conectas Direitos Humanos, Núcleo de Pesquisas do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCrim), Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV-USP) e Pastoral Carcerária.

Tortura e Impunidade” – e segue em relevo em diversas propostas e deliberações de Conferências Nacionais de Direitos Humanos, até 2008, numa correlação direta com a tortura, já não se faz notar nos últimos anos; de outro lado, o fato do próprio Estado, através de um agente público ser o agente violador, e ao mesmo tempo o responsável pela promoção de direitos merece atenção ao tratar a participação social e papel do Estado de combate à tortura.

A partir do ano 2000, a sociedade civil impulsionou iniciativas fundamentais, tanto no sentido de forçar o reconhecimento oficial, perante a comunidade internacional, que a prática de tortura ainda era uma realidade no país, como de buscar providências efetivas para o combate a tortura no Brasil. Destacam-se entre essas iniciativas: a primeira visita do relator especial da ONU sobre tortura, que após visitar cinco capitais no país, elaborou relatório apontando mais de trezentos casos de tortura no Brasil; o Seminário Nacional contra a Tortura que contou com a presença de representantes dos poderes legislativo, executivo e judiciário; e a Campanha Nacional Permanente de Combate a Tortura e Impunidade – uma iniciativa do Movimento Nacional de Direitos Humanos, assumida conjuntamente pela Secretaria de Estado de Direitos Humanos, como parte de um Pacto Nacional contra a Tortura, que articulou esforços de organizações da sociedade civil e poder público.

A grande repercussão do relatório do relator da ONU sobre tortura obrigou o Estado brasileiro também a apresentar um relatório sobre a prática de tortura no país – o que era uma pendência, posto que todos os países que ratificaram a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos e Degradantes devem encaminhar no primeiro ano relatório ao Comitê contra a Tortura, da ONU.

A adesão do Brasil ao OPCAT não ocorreu sem estratégias de mobilização e pressão pela sociedade civil, ao contrário. Na esfera internacional a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, realizada em Viena, no ano de 1993, indicava que a concentração de esforços para a erradicação da tortura deveria privilegiar a ação preventiva e por essa razão defendeu a criação de um sistema de visitas regulares aos locais de privação de liberdade, e apelou “à rápida adoção de um protocolo facultativo à Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes”. No âmbito doméstico, e seguindo a orientação da Conferência de Viena, a IX Conferência Nacional de Direitos Humanos²⁴, realizada em julho de 2004, aprovou entre outras moções referentes à tortura, uma Campanha pela Ratificação do Protocolo Facultativo à Convenção da ONU. A moção sobre a campanha foi apresentada como uma convocatória de adesão aos que acreditavam que o OPCAT poderia ser mais um instrumento de

²⁴ Essa foi a primeira Conferência Nacional de Direitos Humanos com caráter deliberativo, convocada pelo governo federal, e antecedida de Conferências Estaduais, Regionais e Municipais.

luta pela eliminação de todas as formas de tortura, tratamentos cruéis e desumanos. Destacava o texto:

No dia 13 de outubro de 2003, o Brasil assinou o Protocolo Facultativo à Convenção da ONU contra Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes. No entanto, ele ainda não se comprometeu de fato ao Protocolo, que estabelece um sistema de visitas regulares aos estabelecimentos de detenção, efetuadas de forma complementar pelo órgão internacional (Sub-Comitê de Prevenção).[...] A mobilização da sociedade civil para a ratificação do Protocolo Facultativo demonstra que estamos cientes dos instrumentos internacionais que podem ser importantes para o fortalecimento das nossas ações no combate à tortura nos estabelecimentos de tutela do Estado, exigindo do Governo uma postura clara sobre essa violação (Relatório da IX Conferência Nacional de Direitos Humanos, 2004).

Seguindo a deliberação daquela IX Conferência, a Campanha pela Ratificação do Brasil ao OPCAT e por sua efetiva implementação foi assumida por diversas organizações da sociedade civil. Dias (2020) destaca a atuação protagonista do Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), Pastoral Carcerária, Grupo Tortura Nunca Mais, ACAT, CEJIL/Brasil e Justiça Global, entre outras.

Conforme resgata Sylvania Dias, representante da Associação para a Prevenção da Tortura no Brasil, no ano de 2005 mais de 60 representantes dos três poderes do Estado brasileiro e organizações da sociedade civil se reuniram com especialistas internacionais “para discutir os desafios e metas para a ratificação e implementação do Protocolo Facultativo à Convenção da ONU contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos, ou Degradantes - OPCAT” (DIAS, 2020, p. 181), ou seja, o estabelecimento de um ou mais mecanismos independentes para a prevenção da tortura, responsável pela realização de visitas regulares aos espaços de privação de liberdade. Esse esforço com vistas à implementação do protocolo no Brasil se estendeu durante anos, onde as discussões buscavam aproximar e encontrar um desenho de órgão preventivo compatível com a realidade brasileira, a grande extensão territorial e elevados números de pessoas institucionalizadas.

No governo da presidenta Dilma Rousseff foi criada, após aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 88/2011 pelo Senado Federal, a Comissão Nacional da Verdade, que funcionou entre 2011 e 2014 vinculada à Casa Civil da Presidência da República, num formato diferente ao que havia sido aprovada durante a XI Conferência, onde a proposta de composição paritária entre sociedade civil e poder público, deu lugar a sete membros escolhidos pela Presidência da República. Segundo Coimbra (2012) o PNDH 3 teve vários pontos questionados por forças conservadoras, que saíram vitoriosas, tendo o presidente Luiz Inácio Lula da Silva voltado atrás em várias questões, inclusive em relação à Comissão da Verdade.

Apesar das modificações, o trabalho de apurar as violações de direitos humanos perpetradas nos anos de 1946 a 1988 assumido por essa Comissão, tratava-se de uma demanda histórica de militantes de direitos humanos e organizações da sociedade civil. Em que pese os resultados apresentados no relatório final que constatou oficialmente 434 pessoas mortas ou desaparecidas, interessa observar que estava ali sinalizada a necessidade de ações posteriores, que permitissem avançar com adoção de medidas e políticas públicas para prevenir violação de direitos humanos, assegurar a não repetição e assistência às vítimas de tais violações.

Uma ação da Comissão da Anistia, vinculada ao Ministério da Justiça, merece destaque nessa linha do tempo: o Projeto Clínicas do Testemunho, implementado entre os anos de 2013 e 2017 em parceria com a sociedade civil. Previa a criação de dispositivos e núcleos de apoio e atenção psicológica aos indivíduos, famílias e grupos afetados pela violência praticada por agentes do Estado entre 1946 e 1988; e capacitação de profissionais e atores sociais que lidam com os efeitos psíquicos da violência de Estado. Esse Projeto foi inspirado em experiência pioneira desenvolvida no Brasil desde 1990 pelo Grupo Tortura Nunca Mais/RJ, mais tarde reivindicada por organizações da sociedade civil como uma forma de oferecer apoio às vítimas de violência do Estado.

Dentre as ações da sociedade civil, por fora do Estado, eis que surge uma novidade no ano de 2013: a Agenda Nacional pelo Desencarceramento. Trata-se de uma iniciativa popular que traz para a cena política novos atores sociais, como o Movimento Mães de Maio, Associações e Grupos de amigos, familiares e sobreviventes do sistema carcerário, que com apoio da Pastoral Carcerária assumem a condução do processo, e congregam várias organizações e movimentos da sociedade civil com atuação no enfrentamento à tortura, tratamentos cruéis, desumanos e degradantes contra populações periféricas e população prisional, praticadas pelo Estado. A iniciativa surgiu com objetivo de cobrar do Governo Federal um “programa de desencarceramento que estabelecesse metas claras para a redução imediata e drástica da população prisional”²⁵, ao tempo que apresentou um conjunto de ações com vistas ao desencarceramento.

Conforme as informações disponíveis no site da Pastoral Carcerária, a Agenda Nacional pelo Desencarceramento realizou quatro Encontros Nacionais, entre os anos de 2016 e 2019. Além disso tem organizado e oferece material para formação em temáticas referentes à prevenção à tortura, justiça restaurativa, encarceramento feminino e outros, e tem fomentado Frentes Estaduais pelo Desencarceramento em diversos Estados do território brasileiro. Algumas das organizações que aderiram ao movimento são de reconhecida atuação na pauta contra a

²⁵ Informações sobre a Agenda Nacional pelo Desencarceramento estão disponíveis no site da Pastoral Carcerária <https://carceraria.org.br/agenda-nacional-pelo-desencarceramento>. Acessado em 05.06.2021.

tortura desde o final dos anos de 1990, à exemplo da Pastoral Carcerária, Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares - GAJOP, Justiça Global, Instituto Brasileiro de Ciências Criminais - IBCCRIM e Sociedade Maranhense de Direitos Humanos - SMDH.

Ainda sem registro de bibliografia produzida sobre esse movimento recente e em ascensão, é importante registrar que esse passo adiante foi dado no momento que a Pastoral Carcerária reunida a outras organizações compreendeu não haver

mais espaço para defender políticas públicas, alterações legais ou outras reformas que não tenham como horizonte imediato a redução do número de pessoas presas. A única resposta consistente para a barbárie do nosso sistema prisional é o desencarceramento (Paulo Malvezzi, Assessor Jurídico Nacional da Pastoral Carcerária. Disponível em <https://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2019/01/Artigos-Mundo-e-Miss%C3%A3o-2015.pdf>).

A partir da linha do tempo se observa que o processo de construção de uma Política Nacional de Prevenção e Combate à Tortura é marcado por interrupções e descontinuidade, que contribuem tanto para fragmentação de ações, que aparecem pontuais e episódicas, embora o escopo de atuação, bem como o público a quem se direcionam essas ações carreguem potencial articulador em torno de objetivos comuns. O resgate apresentado nesta sessão também evidencia os movimentos da sociedade civil, por dentro e por fora do Estado, parafraseando Evelina Dagnino.

De outro lado, desde que foi sancionada a lei federal que instituiu o sistema, o Comitê e o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, o Brasil não adotou uma estratégia de governo composta de plano, programas e projetos no sentido orientar a política. Isso sinaliza o nível de interesse e comprometimentos dos governos com essa pauta, à medida que “a planificação representa comumente a expressão quantificada de determinada política econômica e social, estabelecendo ainda os objetivos da ação governamental” (VIEIRA, 2007, p.144). Portanto a política social, está diretamente vinculada e concorre com a política econômica, cabendo nessa disputa a correlação de forças tensionada pelas organizações da sociedade civil, em particular nos espaços de compartilhados entre Estado e sociedade civil para discussão e formulação da política, no caso específico, o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura.

Também se faz notar na análise documental que as ações do Estado para prevenção e combate à tortura, e a articulação de programas e ações nas linhas de prevenção, combate e assistência a vítimas, só aparecem de forma mais organizada no Plano de Ações Integradas para a Prevenção e Combate à Tortura no Brasil - PAICT, documento já reeditado duas vezes, cuja coordenação é responsabilidade atribuída a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, atual Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Algumas ações pontuadas nesta pesquisa, embora não se perceba um fio condutor que as coordene, estão

previstas neste Plano de Ações Integradas, que nunca foi publicado oficialmente, e que não é referenciado pelos representantes do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, assim como também não tem sido o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH 3).

Importa destacar que as referências Plano de Ações Integradas para Prevenção à Tortura, conforme pesquisa documental, aparecem no ano de 2018, em atas de reunião do CNPCT, onde a Minuta do II Plano de Ações Integradas aparece como pauta apresentada por representantes do governo, como produto de consultoria, e, conforme encaminhamento, o documento deveria seguir para consulta posterior; dentre as propostas do III Encontro Nacional de Comitês e Mecanismos, no item Efetivação do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, aparece: “reuniões com os Comitês Estaduais de Prevenção e Combate à Tortura para construção do II Plano de Ações Integradas de Prevenção e Combate”.

Chama atenção a forma de construção do Plano de Ações Integradas de Prevenção e Combate à Tortura. Desde a primeira edição, no período de gestão do governo petista, quando o Ministro Paulo Vannuchi estava à frente da Secretaria de Direitos Humanos, o documento teve sua elaboração por um grupo de especialistas de diferentes áreas, sendo apresentado pronto, como proposta “aos estados da Federação com objetivo de avançar rumo a uma agenda de ações integradas entre Poderes republicanos e entes federativos” (PAICT, 2006). Ou seja, o PAICT tem uma construção diferente dos processos participativos de discussão e proposição de ações e políticas públicas com vistas a materialização de direitos, o que vinha ocorrendo desde a Constituinte, e a constituição das institucionalidades participativas²⁶.

Não obstante o Plano de Ações Integradas para a Prevenção e Combate à Tortura, de 2006, bem como os procedimentos iniciados pelo governo no final do ano de 2018 para sua atualização terem fragilidade política por não ter envolvido representantes da sociedade civil, e mesmo de instituições públicas estatais que atuam nas políticas públicas de diversas áreas já que o enfrentamento da tortura exige intervenções e interações multidimensionais, ele pode se tornar um importante instrumento de discussão de políticas e ações. De outro lado, esse documento não é desconectado das discussões acumuladas em Conferências Nacionais de Direitos Humanos, e entende o PNDH 3 como “referência valiosa para a elaboração de políticas locais”.

Portanto, à despeito de ser pouco referenciado, provavelmente em razão de seu processo de construção, esse documento se apresenta como um importante instrumento a ser atualizado e utilizado como base para planejamento e monitoramento da Política Nacional de Prevenção e

²⁶ Assim como Avritzer (2009), utilizamos a categoria “institucionalidade participativa” para designar conselhos, orçamentos participativos (OP), planos diretores municipais e outras formas de participação que envolvem atores da sociedade civil e estatais

Combate à Tortura. Ali estão condensadas as diretrizes e ações programáticas contidas no PNDH 3 no que tange a “consolidação de uma política nacional erradicação da tortura e de outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes” (PAICT, 2006).

3.2 Contribuições do PNDH I, II e 3 e das Conferências Nacionais de Direitos Humanos

Assim como o PNDH 3, as Conferências de Direitos Humanos no Brasil – “em muitas análises excluídas da cadeia de gestão das políticas públicas” (PEREIRA, 2005, p. 21) – merecem destaque nesta pesquisa. À medida que pautaram o problema da tortura em todas as edições e impulsionaram ações de Estado nessa área, esses instrumentos de participação que atravessaram os governos Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff revelam também “momentos históricos diversos [...] e respondem a projetos políticos diferentes” (CORTIZO; PANTALEÃO, 2018, p. 18).

Embora várias Conferências não tenham tido caráter deliberativo, foram fundamentais no processo de elaboração, aperfeiçoamento e avaliação do Programa Nacional de Direitos Humanos, desde a primeira edição, em 1996, até o PNDH3, que marca as primeiras ações na construção da Política Nacional de Direitos Humanos, seguindo as orientações da II Conferência Mundial de Direitos Humanos, de 1993 (Conferência de Viena). Enquanto permitiam ampliação do debate público, se constituindo em importante mecanismo para discussão e construção de diálogos entre representantes do Estado e da sociedade civil, as Conferências se encarregaram, não sem embates, da proposição de estratégias de ação e políticas públicas com vistas a garantir, promover e ampliar direitos. Portanto, é preciso concordar com Pereira (2005) quando a autora conclui que independente do caráter consultivo, deliberativo ou recomendativo,

o seu peso estratégico e sua legitimidade decorrem da possibilidade de elas constituírem lugares de encontro de diferentes representações e interesses, arenas de discussão e de consensos populares, bem como canais de veiculação da vontade coletiva – sem falar que estão previstas em lei (PEREIRA, 2005, p.21)

As primeiras conferências (entre os anos de 1996 a 2007) foram realizadas pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, em parceria com organizações da sociedade civil, dentre as quais OAB Federal, CNBB e MNDH. A de 1996 discutiu propostas para um anteprojeto do Programa Nacional de Direitos Humanos, conforme havia recomendado a Conferência Mundial de Viena, três anos antes. A maioria das propostas foram incorporadas ao texto do PNDH I. Apesar de seguir as orientações da Conferência de Viena, que firmou a concepção de indivisibilidade dos direitos humanos, ou seja, inclui direitos econômicos, sociais, políticos e culturais (CORTIZO; PANTALEÃO, 2018), o PNDH I deu maior ênfase aos direitos

civis e políticos. No que tange a prevenção e combate à tortura, destacam-se como propostas da II Conferência Mundial, absorvidas pelo texto do PNDH I:

Que os poderes legislativo e executivo agilizem a tramitação e aprovação de projetos de lei que dizem respeito à tipificação do crime de tortura; [...] transferência de competência para investigação, processo e julgamento dos crimes de policiamento praticados por policiais militares, da justiça militar para a justiça comum; investigação das circunstâncias em que morreram e desapareceram opositores ao regime militar e indenização a todas as famílias; abertura dos arquivos secretos da ditadura militar (Relatório da I Conferência Nacional de Direitos Humanos, 1996, p.12).

Vê-se ali registrada a preocupação com riscos do corporativismo e a impunidade, bem como a responsabilização do Estado com indenizações às famílias de vítimas de violações cometidas por policiais, temas que foram retomados em Conferências posteriores com discussões mais detidas e robustas sobre tortura e propostas específicas, algumas dessas incidindo em ações do Estado, como é o caso da Comissão Nacional da Verdade, prevista no PNDH-3 em 2009, e criada em 2011.

A implantação de serviços específicos para atendimento às vítimas e testemunhas ameaçadas foi prevista na primeira edição do Programa Nacional de Direitos Humanos, instituído por meio do Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996, que estabeleceu “apoiar a criação nos Estados de programas de proteção de vítimas e testemunhas de crimes, expostas a grave e atual perigo em virtude de colaboração ou declarações prestadas em investigação ou processo penal”.

Vale observar que antes disso, e no mesmo ano daquela primeira Conferência, uma organização não governamental de Pernambuco, o Gabinete de Assessoria Jurídica a Organizações Populares - GAJOP, já vinha realizando uma experiência de Proteção a Vítimas e Testemunhas, o PROVITA, que tomava por referência modelos internacionais de proteção, bem como práticas utilizadas pelas organizações sociais e instituições religiosas para proteger ativistas perseguidos durante o período da ditadura no Brasil. A ação da sociedade civil desde o início da experiência de proteção a vítimas e testemunhas se pautou na esfera política, na compreensão contextualizada da denúncia como instrumento de combate à impunidade.

Esse modelo de proteção aos poucos passou a ser discutido junto aos órgãos do poder Executivo e Judiciário. Sob responsabilidade do Ministério da Justiça, Secretaria de Estado de Direitos Humanos, nasce em 1999, o Programa de Proteção às Vítimas e Testemunhas Ameaçadas com a finalidade de oferecer medidas de proteção requeridas por vítimas ou por testemunhas de crimes, coagidas ou expostas à grave ameaça em razão de colaborarem com a investigação ou processo criminal. Não há dúvida sobre a importância deste Programa para a luta contra a tortura, à medida que oferece condições para que a vida de vítimas e familiares sejam resguardadas frente à disponibilidade em denunciar. No entanto, os critérios de ingresso impedem que “pessoas condenadas que estejam cumprindo pena e os indiciados ou acusados

sob prisão cautelar em qualquer de suas modalidades” (Lei nº 9.807/1999, art. 2º, § 2º) possam ser incluídos. Assim, uma pessoa presa que tenha sido vítima, ou testemunha de tortura, tratamentos cruéis, desumanos e degradantes não dispõe desse instrumento de garantia de proteção. Dito de outra forma, o programa é fundamental para garantir a vida, mas não alcança aqueles (as) que estão em privação de liberdade.

Testemunhas e vítimas de violência do Estado, quando privados de liberdade também não encontram apoio em outras medidas de reparação e assistência. Em relatório sobre massacres prisionais, produto da missão conjunta realizada pelo CNPCT e MNPCT, no ano de 2018, os dois órgãos expõem o entendimento

que o direito à reparação e as demais medidas citadas não é devido apenas àquelas pessoas que procuram o Estado e a solicitam. Efetivamente, é uma obrigação estatal e, portanto, a Defensoria Pública e os demais representantes do sistema de justiça e do governo do estado devem apresentar ações consistentes visando à reparação que não sejam apenas financeira, mas que garantam também a reabilitação, quando for o caso, a satisfação e a garantia de não repetição (Relatório de Missão de Acompanhamento ao Sistema Prisional dos Estados do Amazonas, Rio Grande do Norte e Roraima, 2018, p. 121).

Da análise do conjunto de relatórios do MNPCT, apesar de encontrar, com pouca frequência cobrança e destaque para necessidade de ações de reparação e não repetição, a redação é genérica, não havendo propostas formuladas nesse sentido. É possível depreender, pelo apanhado da pesquisa, que medidas de mitigação que ofereçam atenção e cuidado às vítimas e investigação e responsabilização de agentes de Estado em eventos de mortes e violência sofrida por pessoas privadas de liberdade no Brasil é algo ainda inexistente.

O PNDH I lançado no governo Fernando Henrique Cardoso, em 1996, um ano antes da lei que tipificou o crime de tortura no Brasil, trazia três propostas de ação governamentais contra a tortura, associadas à luta pela impunidade, proteção do direito à liberdade e apoio a organizações e operações de defesa dos direitos humanos. Sendo elas: propugnar pela aprovação do projeto de lei que tipifica o crime de tortura; mapeamento dos programas radiofônicos e televisivos que estimulem a apologia do crime, da violência, da tortura, das discriminações, do racismo, da ação de grupos de extermínio, de grupos paramilitares e da pena de morte, com vistas a identificar responsáveis e adotar as medidas legais pertinentes; e ainda apoiar a elaboração do protocolo facultativo adicional à Convenção contra Tortura e outros Tratamentos, ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes.

Passado um ano do lançamento do PNDH I, a inexistência de execução de ações do Programa referentes ao sistema penitenciário foi uma das críticas registradas durante a II Conferência Nacional, cujo objetivo era avaliar a implementação do Programa e apontar caminhos para sua consolidação, além de estimular a elaboração de Programas Estaduais e

Municipais de Direitos Humanos e oferecer recomendações para ações coordenadas entre os organismos de direitos humanos. A importância da participação da sociedade civil foi destacada junto a defesa de conselhos para controle externo da atividade policial. Os dois pontos, no entanto, aparecem de forma recorrente em relatórios das Conferências Nacionais de Direitos Humanos, o que evidencia o interesse da sociedade civil naquele período em apresentar demanda de ações que reduzissem os riscos de tortura e possibilitassem denúncias e encaminhamentos após a ocorrência dessa.

Um registro importante feito durante a III Conferência Nacional de Direitos Humanos, em 1998 refere-se a uma denúncia sobre a continuidade da “Escola das Américas” - instituição que instruiu militares brasileiros que participaram diretamente de torturas a presos políticos no Brasil no período da ditadura militar. O Grupo Tortura Nunca Mais, do Rio de Janeiro, naquele mesmo ano entrou na campanha para fechar essa escola, tendo solicitado Presidente da República (Fernando Henrique Cardoso) que não enviasse mais militares brasileiros para esse tipo de treinamento, o que continuava a ocorrer após o fim do período ditatorial²⁷. Importante observar que os mecanismos de torturas desenvolvidas pela ditadura civil-militar de 1964-1985 foram desenvolvidos com base em manuais e cursos dessa escola, como registra a obra *Brasil Nunca Mais* (1985).

O relatório sobre a prática de crime de tortura no Brasil, produto da visita do relator Nigel Rodley a cinco unidades da federação teve um papel fundamental no processo de mobilização de ações por parte do Estado. A grande repercussão desse relatório obrigou o Estado brasileiro também a apresentar um relatório sobre a prática de tortura no país – o que era uma pendência, posto que todos que ratificaram a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos e Degradantes deveriam encaminhar ao Comitê contra a Tortura, da ONU,

relatórios sobre as medidas por eles adotadas no cumprimento das obrigações assumidas em virtude da presente Convenção, dentro de prazo de um ano, a contar do início da vigência da presente Convenção no Estado Parte interessado. A partir de então, os Estados Partes deverão apresentar relatórios suplementares a cada quatro anos sobre todas as novas disposições que houverem adotado, bem como outros relatórios que o Comitê vier a solicitar (art. 19)

Na V Conferência Nacional (2000), os grupos de trabalho tiveram papel destacado, permitindo o aprofundamento do debate sobre os temas diversos, sendo um deles a tortura que definiu como objetivo iniciar uma “Rede Brasileira contra a Tortura”, ou organização de cooperação para prevenir, combater e erradicar a prática da tortura no Brasil. Também deliberou sobre a elaboração de relatório alternativo a ser enviado à ONU, em contra-ponto ao relatório do

²⁷ Relatório da III Conferência Nacional de Direitos Humanos. Disponível em <https://drive.google.com/file/d/1yCvC38rb-9nkonalycfGt5LmkIYGqRX-/view>

governo; e a inclusão de todos os Estados no Programa de Proteção à Testemunhas. A discussão sobre articulação de ações contra tortura foi retomada na conferência seguinte, onde as propostas nessa perspectiva foram a construção de Agenda para Enfrentamento à Tortura e criação de um Fórum Permanente contra a tortura e impunidade.

Observa-se que as recomendações do relator da ONU, Nigel Rodley, foram em grande medida absorvidas como propostas das conferências ocorridas após a vinda do Relator, naquele ano, sendo uma proposta da VI Conferência, realizada em 2001: “Apoiar as conclusões e recomendações do Relator Especial contra a Tortura, Nigel Rodley, e as conclusões e recomendações do Comitê Contra a Tortura das Nações Unidas”.

No final do governo de Fernando Henrique Cardoso, no ano de 2002, é instituído por decreto, o PNDH II, produto de um processo de elaboração participativa que envolveu “300 organizações por meio de fóruns e conferências, além de consulta pública, pela Internet, com o objetivo de receber sugestões e críticas” (CORTIZO; PANTALEÃO, 2018, p.23). Essa versão do Programa Nacional de Direitos Humanos já se deu no contexto da Campanha Nacional Permanente contra a Tortura e à Impunidade, prevendo ações como:

Fortalecer a Comissão Especial de Combate à Tortura, criada por meio da Resolução nº 2, de 5 de junho de 2001, no âmbito do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana – CDDPH;
 Elaborar e implementar o Plano Nacional de Combate à Tortura, levando em conta as diretrizes fixadas na Portaria nº 1.000 do Ministério da Justiça, de 30 de outubro de 2001, e as recomendações do Relator da ONU ao Brasil em 2000;
 Fomentar um pacto nacional com as entidades responsáveis pela aplicação da Lei nº 9.455/1997, que tipifica o crime de tortura, e manter sistema de recepção, tratamento e encaminhamento de denúncias para prevenção e apuração de casos – SOS Tortura.
 Apoiar medidas destinadas a garantir o afastamento das atividades de policiamento de policiais envolvidos em ocorrências letais e na prática de tortura, submetendo-os à avaliação e tratamento psicológico e assegurando a imediata instauração de processo administrativo, sem prejuízo do devido processo criminal (PNDH II).

O pronunciamento de abertura da VIII Conferência Nacional, pelo presidente da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, Deputado Enio Bacci, referia a perspectiva de novos horizontes frente ao “novo governo que mostrava disposição para o diálogo, e, em tese, pronto para acolher as demandas das entidades civis e movimentos sociais”. Naquela ocasião, o presidente da Comissão avaliou ser uma oportunidade para retomar discussões como o projeto de lei que transformaria o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana em Conselho Nacional dos Direitos Humanos, que já tramitava há dez no Congresso Nacional.

A VIII Conferência ocorreu no ano de 2003, portanto, logo após a primeira eleição de Luís Inácio Lula da Silva à Presidência da República, envolta em uma grande expectativa frente à

vitória de um governo que representava em sua origem um projeto político contrário aos interesses hegemônicos das classes dominantes no Brasil (COUTINHO, 2006). De outro lado, a ampla coalizão partidária que conduziu à vitória “cobrou a conta”, e não permitiu ao governo romper com o projeto neoliberal que estava em curso. Netto (2004, p.10), observa que o PT foi uma força fundamental de “resistência à orientação macroeconômica da era FHC [...] caracterizada como neoliberal e subordinada ao Consenso de Washington” (NETTO, 2004, p.10), no entanto, pontua que embora o PT tenha identificado o projeto neoliberal como o “alvo central a visar na defesa dos interesses democráticos e populares” (NETTO, 2004, p.10) não fez o rompimento com esse projeto, o que teria resultado num “governo de duas almas”, como José Paulo Netto classifica o governo Lula.

O PNDH-3, promulgado pelo Decreto nº 7.037/2009 do Presidente Lula, resultou de um processo de mobilização iniciada em 2008 que envolveu grande participação da sociedade civil e culminou com realização da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, naquele ano. A dinâmica da discussão naquele momento vai se encaminhar para a institucionalização do Sistema e Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. O tema tortura ganha maior destaque no texto, aparecendo como preocupação em relação aos eixos segurança pública, acesso à justiça e combate à violência, com ações direcionadas ao combate à violência institucional, erradicação da tortura e redução da letalidade policial e carcerária (Diretriz 14). Neste Programa, a elaboração de projeto de lei para instituir o Mecanismo Preventivo Nacional contra a Tortura aparece como uma ação programática, com objetivo de consolidação de uma política nacional visando à erradicação da tortura e de outros tratamentos ou penas cruéis, desumanas ou degradantes.

Na edição do PNDH 3 a participação da sociedade civil está presente tanto na elaboração como em alguns objetivos, enquanto importante instrumento de controle democrático. A proposta de participação direta de familiares em comissões de inspeções de locais de privação de liberdade e na elaboração de políticas públicas de segurança, é algo que chama atenção pela inovação que representava.

Com vistas a erradicação da tortura, o texto do PNDH 3, no eixo Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência,

confere atenção especial ao estabelecimento de procedimentos operacionais padronizados, que previnam as ocorrências de abuso de autoridade e de violência institucional, e confirmam maior segurança a policiais e agentes penitenciários. Reafirma a necessidade de criação de ouvidorias independentes em âmbito federal e, inspirado em tendências mais modernas de policiamento, estimula as iniciativas orientadas por resultados, o desenvolvimento do policiamento comunitário e voltado para a solução de problemas, elencando medidas que promovam a valorização dos trabalhadores em segurança pública. Contempla, ainda, a criação de sistema federal que integre os atuais sistemas

de proteção a vítimas e testemunhas, defensores de Direitos Humanos e crianças e adolescentes ameaçados de morte (BRASIL, 2009, p.105).

Como é possível notar no Quadro 1, ações programáticas previstas no PNDH 3 e ainda não implementadas, se mantem atualizadas e, portanto, é uma valiosa contribuição a ser utilizada como ferramenta na luta contra a tortura.

Quadro 1 – Algumas Ações Programáticas do PNDH 3 não implementadas

Ação	Responsável
Instituir grupo de trabalho para discutir e propor atualização e aperfeiçoamento da Lei nº 9.455/1997, que define os crimes de tortura, de forma a atualizar os tipos penais, instituir um sistema nacional de combate à tortura, estipular marco legal para a definição de regras unificadas de exame-médico legal, bem como estipular ações preventivas obrigatórias como formação específica das forças policiais e capacitação de agentes para a identificação da tortura.	Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República
Estabelecer parâmetros nacionais para a apuração administrativa de possíveis violações dos direitos e casos de tortura em adolescentes privados de liberdade, por meio de um sistema independente e de tramitação ágil.	Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República
Capacitar profissionais de educação e saúde para identificar e notificar crimes e casos de violência contra a pessoa idosa e contra a pessoa com deficiência. Recomendação: Recomenda-se aos estados, Distrito Federal e municípios a capacitação de profissionais de educação e saúde para identificar e noticiar casos de violência e tortura contra a pessoa idosa, a pessoa com deficiência e portadores de transtorno mental.	Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Ministério da Saúde; Ministério da Educação
Propor projeto de lei para tornar obrigatória a filmagem dos interrogatórios ou audiografações realizadas durante as investigações policiais.	Ministério da Justiça; Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República
Capacitar e apoiar a qualificação dos agentes da perícia oficial, bem como de agentes públicos de saúde, para a identificação de tortura.	Ministério da Justiça; Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República
Incluir na formação de agentes penitenciários federais curso com conteúdos relativos ao combate à tortura e sobre a importância dos Direitos Humanos	Ministério da Justiça; Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República
Realizar campanhas de prevenção e combate à tortura nos meios de comunicação para a população em geral, além de campanhas específicas voltadas às forças de segurança pública, bem como divulgar os parâmetros internacionais de combate às práticas de tortura.	Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República
Estabelecer procedimento para a produção de relatórios anuais, contendo informações sobre o número de casos de torturas e de tratamentos desumanos ou degradantes levados às autoridades, número de perpetradores, e de sentenças judiciais.	Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República
Criar Grupo de Trabalho para acompanhar, discutir e articular, com o Congresso Nacional, iniciativas de legislação propondo revogação de leis remanescentes do período 1964-1985 que sejam contrárias à garantia dos Direitos Humanos ou tenham dado sustentação a graves violações	Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Ministério da Justiça; Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República
Propor e articular o reconhecimento do <i>status</i> constitucional de instrumentos internacionais de Direitos Humanos novos ou já existentes ainda não ratificados.	Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Ministério da Justiça; Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República

Recomendações: Ratificar a Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados (2006).	República; Ministério das Relações Exteriores
--	---

É mister frisar que as ações previstas no PNDH 3 são resultantes de um grande debate nacional e que se construiu de modo processual até chegar à 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, ocasião em que representantes da sociedade civil e do poder público avaliaram a situação de direitos humanos e estabeleceram diretrizes e metas prioritárias para o Programa Nacional de Direitos Humanos 3, e que, portanto, deveria orientar ações de Estado, e ser referência para planejamento dos órgãos de discussão e elaboração de políticas públicas. Entretanto, essas ações não orientam as discussões do CNPCT, e tampouco têm sido utilizadas como instrumento de exigibilidade de direitos pela sociedade civil dentro do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura.

3.3. Campanha Nacional

Nesse processo de construção de uma Política Nacional de Prevenção e Combate à Tortura no Brasil há um marco histórico, seja pelo ineditismo, pelo caráter mobilizador ou pela força de pressão política para a assunção de responsabilidades do Estado: a Campanha Nacional Permanente de Combate à Tortura e à Impunidade, uma proposta do Movimento Nacional de Direitos Humanos, executada entre os anos de 2001 a 2004 em parceria com o governo federal – teve origem durante o governo de Fernando Henrique Cardoso e se estendeu até o início do governo Lula.

Ali parece estar localizado o embrião de um modelo que se apresenta hoje como Política de Estado para Prevenção e Combate à Tortura. Nas palavras de Paulo Sérgio Pinheiro, secretário de direitos humanos da época:

jamais em toda história republicana houve proposta tão consequente da sociedade civil (ou no governo onde nunca essa questão suscitou um sentido de emergência) para lutar contra a violência ilegal do Estado (Prefácio do Relatório da Campanha Nacional, p. 5).

A proposta dessa Campanha foi uma deliberação do Encontro Nacional do Movimento Nacional de Direitos Humanos, em 1998, com vistas a “implementar medidas capazes de imprimir eficácia à Lei nº 9.455, de 1997 (“lei da tortura”) dentro do Sistema de Justiça e Segurança Pública” (Relatório da Campanha Nacional Permanente de Combate à Tortura e à Impunidade, p.15). Sua formatação foi antecedida de atividades organizadas pelo MNDH junto a outras entidades, que contribuíram para preparar as bases de fundamentação técnica e política do conjunto de ações a serem, posteriormente, propostas. Como parte desse processo

organizativo e de implementação da Campanha, são destacadas: as articulações com a comunidade internacional, que provocou a visita do relator especial da ONU sobre tortura²⁸ e um grande Seminário Nacional contra a Tortura, com tema “A eficácia da lei da tortura”.

O Seminário Nacional contra a Tortura, em dezembro de 2000, mobilizou a participação de diversas instituições governamentais e não governamentais. Em torno do tema “A eficácia da lei da tortura” se reuniram representantes de organizações de direitos humanos e dos poderes Executivo, Judiciário e Legislativo. Naquela ocasião, foi assinado um documento chamado Pacto Nacional contra a Tortura. Dentre outros, essa pactuação contou com

o STJ, a Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, a Secretaria de Direitos Humanos, do Ministério da Justiça; o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; o Fórum Nacional dos Ouvidores de Polícia; o Conselho Nacional dos Procuradores de Justiça; a Procuradoria Federal dos Direitos dos Cidadãos; a Procuradoria-Geral de Justiça de São Paulo; a Associação dos Juízes Federais do Brasil – AJUFE; a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CNAMP; o Centro Internacional de Proteção aos Direitos Humanos; a Rede Brasileira de Combate a Tortura; o Movimento Nacional dos Direitos Humanos e a Ação dos Cristãos para a Abolição da Tortura – ACAT (<https://www.odireito.com/2000/12/155/firmado-no-stj-pacto-contra-a-tortura/>).

A Campanha Nacional Permanente de Combate à Tortura e à Impunidade foi lançada na VI Conferência Nacional de Direitos Humanos, em 2001. Naquele mesmo ano, e como consequência do Pacto Nacional contra a Tortura, o governo federal propôs parceria ao Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH) para instalação do “Disque Tortura”. No entanto, o MNDH apresentou a estrutura e ações da Campanha Nacional Permanente de Combate à Tortura e à Impunidade, que desde 1998 já vinha sendo desenhada, onde o SOS Tortura - serviço criado para recebimento de denúncias de tortura em todo o Brasil - era parte de uma estratégia para receber e dar encaminhamentos a alegações de tortura em todo o Brasil. O produto dessa parceria foi um convênio para execução da campanha, com a criação de uma Central Nacional e Estaduais para recebimento de alegações de tortura, além de Comitê Nacional e Estaduais de Combate à Tortura, composto por organizações da sociedade civil e poder público (Relatório da Campanha Nacional Permanente de Combate à Tortura e à Impunidade, 2004).

A implementação dessa grande ação nacional contou com uma metodologia que envolveu estratégias políticas, formativas e operacionais. Essas distintas estratégias de articulação e mobilização tinham fim de alcançar três públicos: atores da sociedade civil (seminários e encontros para discutir o tema), órgãos públicos e parceiros (reuniões), e opinião

²⁸ Tiveram participação ativa durante a visita do Relator: APT, Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL), Grupo Tortura Nunca Mais do Rio de Janeiro (GTNM-RJ), ACAT (Ação dos Cristãos para Abolição da Tortura), a CPT (Comissão Pastoral da Terra) de Xinguara, a Comissão Teotônio Vilela, o GAJOP, a Justiça Global, o MNDH (Movimento Nacional de Direitos Humanos) e a SDDH (Sociedade Paraense de Direitos Humanos) (CEJIL, 2004, p.8)

pública em geral (mídia e material de divulgação). Sua operacionalização foi possível por meio da instalação de centrais, ao nível nacional e estaduais, para recebimento e monitoramento de denúncias, e de Comitês, nacional e estaduais, que tinham por atribuição “pressionar as instituições públicas no andamento dos casos no âmbito do Sistema de Justiça e Segurança Pública”, onde consideravam as “instituições jurídicas e políticas, na órbita dos poderes públicos, que atuam direta e indiretamente com a demanda de segurança pública e direitos humanos” (Relatório Campanha, 2002, p.16).

No ano de 2002, o MNDH em articulação com Pastoral Carcerária, Justiça Global e outras organizações encaminhou denúncia internacional, requerendo audiência para o 117º Período de Sessões da Comissão de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (CIDH/OEA). Durante a audiência em 27 de fevereiro de 2003, em Washington, foi apresentado um relato da situação da tortura no país, e o MNDH, a partir das Recomendações do Relator Especial da ONU sobre tortura e do Comitê Contra a Tortura – CAT, vinha propondo alternativas e executando ações no âmbito da Campanha Nacional Permanente contra a Tortura, no sentido de erradicar a tortura no Brasil.

Ao final da campanha, e com base nos dados registrados pelo “SOS Tortura” foi publicado um relatório revelando que das 2.206 alegações de tortura, 60,1% (1.336 casos) eram de violência institucional, predominantemente em cidades do interior, sendo as delegacias de polícia (40%) e as unidades prisionais (21%) os locais de maior incidência. Os policiais civis e militares, seguidos por funcionários de presídios figuravam como principais agentes das práticas de tortura (Relatório da Campanha Nacional Permanente de Combate à Tortura e à Impunidade, 2004).

O Centro de Justiça e Direito Internacional, em relatório que avalia as medidas adotadas pelo Estado brasileiro a partir das recomendações contidas no Relatório do Relator Especial da ONU sobre Tortura, analisa que a escassez de recursos disponibilizados pelo governo federal para custeio da Campanha Nacional trouxe prejuízo às suas metas. Segundo o documento, esse fator teria refletido

desde a limitada divulgação à população em geral do significado e importância do combate à tortura, até a falta de centrais devidamente equipadas com suficientes recursos materiais e humanos para enfrentar um problema de magnitude comprovada pelo Relator (CEJIL, 2004, p. 17).

Dentre os anexos do Relatório Final da Campanha Nacional está um documento intitulado *Agenda para Enfrentar a Tortura no Brasil: proposta do MNDH*, assinado pelo Conselho do MNDH, em maio de 2001. Ali o MNDH manifestou entendimento sobre perspectivas para eliminação da tortura, o que traduz a grandeza do desafio a ser enfrentado:

Evidentemente que sua superação não depende somente do poder público, carece de um compromisso amplo, de toda a sociedade. No entanto, entendemos que somente uma política pública consistente e ampla, capaz de enfrentar globalmente a questão da tortura no seio de uma política de direitos

humanos, poderá indicar passos significativos na perspectiva de superação. [...] o compromisso comum dos agentes públicos e da sociedade civil organizada com o enfrentamento dessa questão passa muito além da vontade política, condição preliminar. Exige a conformação de propostas objetivas de ação, com responsabilidades definidas e capazes de encetar um movimento na perspectiva da centralidade e inarredabilidade dos direitos humanos, em qualquer circunstância (Relatório da Campanha Nacional Permanente de Combate à Tortura e à Impunidade, 2004, p. 125).

A partir desse posicionamento político, o MNDH apresentou oito “propostas de ações básicas para enfrentar a tortura”. Passados 20 anos daquele documento as propostas, à exceção de uma que é empenho da aprovação da reformulação do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humanos, cujo projeto de lei tramitava na Câmara dos Deputados, todas ainda estão atualizadas, portanto não seria extemporâneo trazê-las para análise da pertinência e valor que essas poderiam agregar à pauta dos colegiados e instituições dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário que atuam na esfera federal e tem responsabilidade com políticas de segurança pública, direitos humanos e combate à tortura.

O fim do convênio da Secretaria Nacional de Direitos Humanos com o Movimento Nacional de Direitos Humanos no ano de 2003 para operacionalização das ações e estratégia política e operacional da Campanha Nacional desmobilizou aquele que era um grande empreendimento gestado por organizações da sociedade civil e que ganhou robustez com o envolvimento de instituições e órgãos de Estado.

Há de se observar, no entanto, que à despeito da descontinuidade da parceria, em vários Estados as organizações filiadas ao MNDH que assumiram a central de recebimento e monitoramento de denúncias, a exemplo da Sociedade Maranhense de Direitos Humanos-SMDH, se mantiveram como referência de familiares e vítimas de tortura, tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, e continuaram acolhendo e encaminhando denúncias conforme suas atribuições, projetos e missão institucional.

Também é importante perceber que alguns Comitês Estaduais constituídos no bojo da campanha se mantêm até os dias atuais. Alguns, por opção, têm estrutura menos formal e não mostram interesse em institucionalização, a exemplo do Rio Grande do Sul. É interessante notar que na 17ª reunião do CNPCT, representante do Colégio Nacional de Defensores Públicos Gerais - CONDEGE fez a leitura de um ofício do Comitê Estadual do RS que “questiona as ações do Governo Federal para criação de instrumentos garantidores da criação e manutenção da atividade dos CEPCTs e MEPCTs no âmbito do pacto”. Esse tipo de questionamento é bastante relevante para pensar provocar reflexões e pressões referentes a necessidade de dotação orçamentária para fomento de ações dentro uma política pública. Também existem alguns Comitês Estaduais originados de atos de governo ainda no contexto pós-campanha e de adesão ao Plano de Ações Integradas de Prevenção e Combate a Tortura, lançado no ano de 2006, pela

Secretaria Especial de Direitos Humanos que permanecem até hoje com o mesmo arranjo institucional por falta de nova regulamentação estadual, como é o caso do Pará, onde esse órgão é muito pouco conhecido pelas instituições locais que atuam na pauta de direitos humanos, desencarceramento e prevenção e combate à tortura.

Em alguns estados o comitê foi recriado após instituição do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, foi o que ocorreu no Maranhão, no Piauí e outros. Maria de Lourdes Nunes (representante do MNDH/PI) lembra que lá a iniciativa foi da sociedade civil e data de maio de 2001 quando foi criada uma comissão para criar o comitê. Em junho de 2010, o comitê foi instituído por decreto do governador que só fez a nomeação de seus membros em agosto 2016 e a posse em dezembro daquele ano. Isto demonstra a relevância do protagonismo da sociedade civil na luta pelo combate à tortura, portanto, “há que se admitir a possibilidade de que pelo menos parte dos projetos democratizantes originados na sociedade civil tenha efetivamente passado a orientar a ação do Estado” (DAGNINO, 2002, p. 282).

Nota-se que a institucionalização, defendida tanto por representantes do governo, como da sociedade civil, é algo que merece problematizações. À despeito de gerar mais um espaço de democratização do poder, na medida que as discussões e encaminhamentos sobre as ações de prevenção e combate à tortura são submetidos à interação de diferentes representantes do Estado e da sociedade civil, a constituição de Comitês Estaduais, por si, não representa ganhos, nem em termos de aporte de recursos e investimentos públicos, tampouco em termos de autonomia para o movimento de luta contra a tortura, questão que será retomada no capítulo seguinte.

Por todo o exposto, destaco a Campanha Nacional Permanente de Combate à Tortura e à Impunidade, executada entre os anos de 2001 a 2004, como um marcador de um processo que envolve cobrança e proposição da sociedade civil para assunção de responsabilidades do Estado brasileiro no enfrentamento à questão da tortura. Aquela ação de grande envergadura, protagonizada por organizações da sociedade civil, ao mesmo tempo exigia eficácia da Lei nº 9455/1997 e oferecia um arranjo institucional que permitia ações de articulação e formação, acolhimento de denúncias, encaminhamentos às autoridades competentes e o monitoramento dos casos de tortura. Destarte, é possível dizer que no âmbito da Campanha Nacional Permanente de Combate a Tortura e à Impunidade, foram constituídas as primeiras estruturas voltadas ao combate à tortura no Brasil: as primeiras centrais de denúncias e os primeiros Comitês de Prevenção e Combate à Tortura, ou seja, uma fase embrionária para implementação de uma política de Estado.

A Campanha Nacional ao dispor como objetivo maior a “construção de uma política nacional de justiça e segurança pública pautada nos direitos humanos” parecia sinalizar uma

perspectiva a ser alcançada. Neste sentido, avançamos para o capítulo seguinte, a par do histórico de lutas construídas desde o início dos anos 2000, e com vistas a entender o cenário atual de implementação dessa política nacional de prevenção e combate à tortura no Brasil, frente aos novos instrumentos de gestão e o controle democrático desta política.

CAPÍTULO 4. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE UM SISTEMA: INFLEXÕES E REFLUXOS NAS AÇÕES PARA PREVENIR E COMBATER A TORTURA NO BRASIL

*Para tentar se livrar dessa doença
Que assola valor da humanidade
Sucessivos governos brasileiros
Assinaram convenções e tratados.
Protocolos foram ratificados,
E os países seguiram esses roteiros
De ações em busca dos verdadeiros
Culpados pela prática das torturas,
É constante essa luta nas procuras
Pelos torturados e mandantes.
É luta de vitórias flutuantes
(Trecho do Cordel sobre Tortura, José Acaci-RN)*

4.1. Investimento em um modelo de atuação

Conforme se apresentou no capítulo anterior, desde a IX Conferência Nacional de Direitos Humanos, em 2004, a defesa pela adesão do Brasil ao Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura ou outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes da ONU e pela sua efetiva implementação se intensificou como pauta da sociedade civil, enquanto:

instrumento de imensa relevância no campo preventivo, pois estabelece um sistema de supervisão sistemático e independente para monitorar o tratamento das pessoas detidas [...] Essa possibilidade pode ajudar a sociedade civil a ver os reais problemas em especial do sistema prisional para então construir algumas ações positivas (Carta Aberta do MNDH, no Dia Internacional de Luta contra a Tortura, 26 de junho de 2006).

Passados seis anos da promulgação do OPCAT, ocorrido no governo Lula (Decreto nº 6.085, de 2007), a presidenta Dilma Rousseff sancionou a Lei Federal nº 12.847/2013. O Estado brasileiro cria, então, um Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura atendendo a uma demanda reivindicada a quase uma década pelas organizações da sociedade civil que mobilizaram e articulam esforços com representantes de instituições públicas estatais e organizações internacionais de defesa de direitos humanos e combate à tortura, a saber CEJIL e a APT, tanto para definições de estratégias de *advocacy*, como na definição do modelo de sistema preventivo a ser adotado no Brasil.

O Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, instituído pela lei nº 12.847/2013 com “objetivo de fortalecer a prevenção e o combate à tortura, por meio de articulação e atuação cooperativa se seus integrantes” (art. 1º), é composto por dois novos órgãos, criados naquela mesma lei - o Comitê Nacional de Prevenção e Combate a Tortura e o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate a Tortura - , além do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária(CNPPC) e do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), podendo ser integrado por outros, conforme dispõe art.2º, § 2º. Um aspecto importante a ser observado é que os novos órgãos criados, a despeito da necessária autonomia para atuação, ficaram vinculados à estrutura da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, hoje Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos.

O Comitê Nacional de Prevenção e Combate a Tortura é órgão colegiado de função não remunerada, composto por 23 membros, sendo 11 representantes do poder público e 12 da sociedade civil. Dentre as atribuições do Comitê Nacional está a avaliação da política de prevenção e combate à tortura no país, apoio à criação de comitês e mecanismos estaduais e a participação na implementação das recomendações do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate a Tortura. O MNPCT - formado por uma equipe de 11 peritos (as) escolhidos (as), pelo CNPCT, para mandato de três anos - tem atuação de caráter preventivo, com prerrogativa para adentrar em qualquer espaço onde haja pessoas privadas de liberdade. Dentre suas principais atribuições destacam-se: visitas a instituições de privação de liberdade, elaboração de relatórios apontando diagnósticos sobre as situações identificadas e construção de recomendações para um conjunto de instituições.

Esse arranjo institucional, conforme a APT (2015), “formaliza a articulação de ações integradas para a erradicação da tortura, fundamental para a atuação do governo e da sociedade civil na temática, bem como implementa o OPCAT” (Associação para a Prevenção da Tortura, 2015, p.15) e está circunscrito aos espaços de privação de liberdade, escapando a ele a violência de agentes estatais que ocorrem em espaços públicos ou privados, fora das instituições. Sem dúvida que a formalização dessas novas instâncias precisa ser valorizada como grande conquista, e entendida como

formatação de padrões de proteção social com desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento[...] às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 51).

Dessa forma, um sistema preventivo por meio de visitas regulares como estratégia de prevenção e combate à tortura deve ser parte, e como tal, estar articulado a uma política ampla de direitos humanos, e ser entendido como um “subsistema do Sistema Nacional de Direitos Humanos” (APT, 2015, p. 29). Não é possível pensar ação de enfrentamento à tortura que prescindia de uma leitura crítica e questionadora sobre o sistema econômico, político e ideológico

hegemônico onde a tortura se origina, se reproduz, e por vezes, se torna legitimada. Sem conectar esses elementos e conteúdos como intrínsecos ao problema, as ações tornam-se desprovidas de eficácia para contribuir com alterações na realidade daqueles que sofrem as consequências da tortura.

De outro lado, como se denegasse a existência de um processo de luta histórica anterior à própria defesa por direitos e democracia no Brasil, a lei que cria o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, embora estabeleça que ele será integrado “por órgãos ou entidades públicas e privadas com atribuições legais ou estatutárias de realizar o monitoramento, a supervisão e o controle de estabelecimentos e unidades onde se encontrem pessoas privadas de liberdade, ou de promover a defesa dos direitos humanos” (art. 2º), deixou de fora o Conselho Nacional de Direitos Humanos - CNDH que tem dentre suas competências fiscalizar e monitorar as políticas públicas de direitos humanos e o Programa Nacional de Direitos Humanos onde estão previstas ações programáticas referentes ao enfrentamento a tortura. Sobre essa exclusão, um conselheiro que acompanha o CNDH desde 2013, e esteve na transição do antigo Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH) para o CNDH em 2014, avalia:

Foi uma opção equivocada do legislador excluir o Conselho Nacional de Direitos Humanos do SNPCT, pois que na história do CDDPH hoje CNDH, faz parte da rotina as graves denúncias de tortura, praticadas por agentes do estado, seja nos locais de privação de liberdade, nas abordagens e investigações policiais (Everaldo Patriota, CFOAB, 2021).

Deve-se observar aí um risco de distanciar o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura da pauta mais ampla que é a defesa e garantia de direitos humanos, tornando-o assim uma ilha em relação a política de direitos humanos, para a qual a construção de ações de prevenção e combate a tortura é um “braço” fundamental. Associa-se a isso outro risco, que seria a supervalorização de aspectos tecnicistas, e por consequência, a despolitização em relação as questões centrais que permeiam a tortura como violência de Estado. Nesse sentido, importa lembrar que

a emergência de redes de vários tipos, assim como fóruns temáticos, responde a essa necessidade de tornar mais densa a representatividade da sociedade civil, de modo a assegurar uma interlocução de questões específicas na constituição da agenda estatal (DAGNINO, 2002, p.292)

O CNDH, antigo Conselho de Defesa da Pessoa Humana, é uma figura central de participação democrática e defesa de direitos humanos no Brasil, conforme referido no capítulo 1 (item 1.2) desta dissertação. Há de se notar esse reconhecimento em relação à prevenção e combate a tortura no PNDH II, do ano de 2002, que previa como uma das ações a serem assumidas pelo governo “Fortalecer a Comissão Especial de Combate à Tortura, criada por meio da Resolução nº 2, de 5 de junho de 2001, no âmbito do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana – CDDPH”, bem como na reconhecida contribuição deste Conselho registrada nos agradecimentos do PNDH 3.

Diante da inexistência de ações articuladas em um único Sistema Nacional de Direitos Humanos²⁹, conforme propôs a VIII Conferência Nacional de Direitos Humanos (2003) e deliberado na IX Conferência Nacional de Direitos Humanos (2004), e da não previsão do CNDH como integrante do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, o Conselho Nacional de Direitos Humanos e o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura acabam trabalhando num paralelismo de ações. Por ser uma referência nacional na defesa de direitos humanos, o CNDH também recebe e faz encaminhamentos referentes à tortura, assim como analisa casos, elabora manifestações públicas e faz resoluções referentes ao tema.

De forma breve, e com o fim de ilustrar a assertiva acima, destaco algumas das ações recentes do Conselho Nacional de Direitos Humanos no que tange à tortura e espaços de privação de liberdade: Comissão Permanente dos Direitos da População em Situação de Privação de Liberdade do Conselho Nacional dos Direitos Humanos, que analisa denúncias de situações de tortura e dá encaminhamentos; Recomendação nº 06, de 12 de junho de 2019, acerca da manutenção e importância do Sistema Nacional de Prevenção e Combate a Tortura, tal como previsto na lei 12847/2013; Recomendação nº 12, de 16 de outubro de 2020, sobre a adoção de medidas para regulamentação do uso de armamentos menos letais no âmbito do sistema penitenciário nacional; Resolução nº 17, de 15 de abril de 2020 que recomenda um conjunto de medidas visando a garantir os direitos humanos das pessoas em restrição/privação de liberdade diante da situação atual da crise sanitária e social da Covid-19.

Os Conselhos de Direitos Humanos, nas esferas estaduais, municipais e distrital, devem integrar o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, assim como outros órgãos e entidades, conforme dispõe o art. 2º da Lei 12.847/2013. Dentre as instâncias integrantes do Sistema Nacional, merece destaque os Comitês e Mecanismos Estaduais e Distrital de Prevenção e Combate à Tortura. Os Mecanismos Preventivos Estaduais em funcionamento até a data de conclusão dessa pesquisa, eram quatro: Rio de Janeiro, Pernambuco, Rondônia e Paraíba. Os Comitês Estaduais alcançam um total eram 22, nem todos em funcionamento. O I Relatório Nacional sobre Comitês Estaduais de Prevenção e Combate à Tortura, elaborado pela Coordenação-Geral de Combate à Tortura e à Violência Institucional atribui as dificuldades de funcionamento dos Comitês a fatores como:

estrutura física (computador, etc.); ausência de recursos humanos (secretaria executiva) e orçamentários; necessidades de atualização de composição conforme mandatos de governos; poucas ações de capacitação para os membros; a ausência de clareza sobre divisão de atribuições entre Comitês Estaduais de Prevenção e Combate à Tortura (CEPCTs) e Mecanismos Estaduais de Prevenção e Combate à Tortura (MEPCTs); e, com considerável

²⁹ Entendido como um “conjunto articulado, orgânico e descentralizado de instrumentos legais, mecanismos, órgãos e ações que visam à realização integral de todos os direitos humanos de todos os brasileiros” (CARBONARI, 2006, p.14-15).

frequência, a ausência de planejamento mais sistemático. Serão abordadas algumas dessas questões a seguir (BRASIL, 2020, p. 6).

Após a criação do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, o incentivo à institucionalização dessas estruturas destaca-se como a ação de prevenção e combate à tortura mais cobradas das unidades federativas, tanto por representantes da sociedade civil, como do Ministério da Mulher Família e Direitos Humanos, conforme a análise das atas. Ao aderir ao Pacto Federativo para Prevenção e Combate à Tortura, estados e Distrito Federal, se comprometem a criar comitês e mecanismos e criar Plano Estadual ou Distrital de Prevenção e Combate à Tortura. Em outras palavras, à exceção dos Mecanismos Preventivos, não há inovação ou incremento de ações se estabelecemos um paralelo com a estratégia implementada no período da Campanha Nacional Permanente de Combate à Tortura e à Impunidade, no início dos anos 2000, onde os Comitês existiam em todo o país de modo menos formal. Conforme já foi ressaltado no capítulo anterior, a criação desses órgãos que requerem investimento dos estados, não dispõe de nenhum aporte financeiro do governo federal.

Vale frisar que nunca houve Conferências Nacionais de Prevenção e Combate à Tortura. Portanto o que se tem de construção participativa sobre propostas de ação de Estado para essa pauta vem das Conferência Nacionais de Direitos Humanos. Após a criação do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, as propostas que resultaram dos três Encontros Nacionais de Comitês e Mecanismos de Prevenção e Combate à Tortura³⁰, realizados nos anos de 2013, 2015 e 2018, sinalizam algumas pistas para as diretrizes de uma Política Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, envolvendo outras políticas de garantia de direitos humanos.

A Carta de Brasília – resultado do III Encontro Nacional de Comitês e Mecanismos, realizado no ano de 2018 - embora traga temas centrais que tangenciam a tortura nos espaços de privação de liberdade, como se percebe no quadro abaixo, não considera propostas que vinham sendo reiteradas no processo de cobranças de ações do Estado pela sociedade civil, antes da criação do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. É mister frisar, como expressa o parágrafo inicial daquele documento, que as análises e proposições elaboradas no encontro buscavam o fortalecimento do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, e não ações mais amplas que pudessem influenciar em fatores estruturantes que se entrelaçam e precisam ser enfrentados pelos instrumentos e mecanismos de prevenção e combate à tortura.

Quadro 2 – Eixos Temáticos discutidos no III Encontro Nacional

1. Guerra às drogas e a prática da tortura: avaliações sobre uma guerra proibicionista
2. Sistema de justiça na garantia da prevenção e do combate à tortura

³⁰ Foram realizados três Encontros Nacionais de Comitês e Mecanismos de Prevenção e Combate à Tortura. Sobre o primeiro não localizamos nenhum documento; o segundo foi realizado em setembro de 2015 e o terceiro em julho de 2018.

3. A negação de direitos elementares como vetor de tortura
4. O direito à comunicação em ambientes de privação de liberdade como uma garantia de enfrentamento ao estado de exceção
5. Mulheres encarceradas: estratégias para tirar as mulheres da invisibilidade da violência no sistema penitenciário
6. SINASE: como fortalecer o modelo do sistema socioeducativo e frear a internação de adolescentes como adultos
7. Enfrentamento da apologia à tortura nos meios de comunicação
8. Articulação intersetorial de atendimento as vítimas e familiares
9. A polícia que mata e que morre: qual o nosso modelo de polícia?
10. Efetivação do SNPCT: criação de CEPCT e MEPCT
11. Acompanhamento de denúncias
12. Perícia no crime de tortura

Fonte: Adaptado da Carta de Brasília - Elaboração própria (2021).

Nesse sentido, depreende-se que houve um afunilamento da luta que vinha sendo empreendida por organizações da sociedade civil vinculadas organicamente à pauta do combate à tortura no Brasil desde o processo de abertura democrática. À título exemplificativo, enquanto tem-se a proposta da construção de uma Rede Brasileira contra a Tortura, na V Conferência Nacional de Direitos Humanos no ano 2000, o III Encontro Nacional de Comitês e Mecanismos propõe uma Rede Nacional de Comitês e Mecanismos Estaduais para Prevenção e Combate à Tortura, “instância de participação de representantes de Comitês e Mecanismos e que tenha representação nas reuniões do CNPCT” (Carta de Brasília).

O documento final do III Encontro, de outro lado, avança em discussões fundamentais. Destaca a questão de raça como pano de fundo para a tortura e a guerra às drogas, exigindo a revisão da política proibicionista atual, que vem se impondo como fator de superencarceramento, criminalização da pobreza e estigma social. Todavia, dentre as propostas construídas, apenas aquelas referentes à Criação dos Comitês e Mecanismos Estaduais foram retomadas como encaminhamento, conforme exame das atas do CNPCT.

Duas questões que se introduzem a partir dessas constatações, e parecem ainda um debate em aberto: A Política Nacional de Prevenção e Combate à Tortura está direcionada apenas ao escopo de atuação dos Comitês e Mecanismos Preventivos, qual seja, os locais de privação de liberdade? Por onde passam as discussões e decisões sobre políticas e ações de prevenção e combate à tortura voltadas a erradicar a prática de tortura, tratamento cruéis, desumanos e degradantes praticadas por agentes de Estado, fora das instituições, nas ruas e domicílios de periferias dos centros urbanos?

Em que pese os desafios para a implementação de uma Política Nacional de Prevenção e Combate à Tortura ampla, e as dificuldades do Estado brasileiro para cumprir suas obrigações internacionais advindas da ratificação do OPCAT, não obstante qualquer crítica, até o início do ano de 2019 as ações não encontravam um impeditivo formal. A partir das drásticas alterações na conjuntura política brasileira após a destituição da Presidenta Dilma, junto aos investimentos

e ameaças à democracia - nesse sentido o “*impeachment* foi um atalho para mais recuos democráticos” (BRAZ, 2017) - iniciam retrocessos e ameaças ao funcionamento do SNPCT, que impactam particularmente a atuação dos dois órgãos criados pela Lei 12.847/2013, e consequentemente, a dinâmica da sociedade civil no CNPCT.

Casimiro (2020, p. 15) ao analisar a conjuntura brasileira de 2019, faz uma reflexão comparativa com o clássico *18 de Brumário*, de 1848, onde Marx demonstra que “mesmo constituindo a classe dominante no sistema capitalista, a burguesia nem sempre detém o domínio ou a hegemonia que gostaria, e para tanto, alinha-se em torno de projetos autoritários e reacionários. Na mesma direção, ao discutir o processo que levou à ascensão de um conservadorismo reacionário, BRAZ (2017) explica que mais que um “atentado à democracia” a deposição da Presidenta Dilma, e do PT, denotou,

para as classes dominantes, que é hora de uma nova hegemonia que crie condições ideais para reprodução dos interesses capitalistas num cenário novo que substitua a forma hegemônica que até então serviu. Ou seja, se a forma anterior já não é mais eficaz, trata-se de construir um novo bloco de poder para criar as condições ideais (BRAZ, 2017, p. 94).

De fato, após eleito chefe de Estado, Jair Bolsonaro manteve postura e promessas da época de sua campanha. Logo que assumiu deu início à implementação de uma agenda autoritária, onde ficam ausentes propostas de políticas sociais e que impactam diretamente na não garantia de direitos fundamentais.

Nos primeiros meses do Governo Bolsonaro, todo o Sistema Nacional de Participação Social foi surpreendido com a publicação do Decreto Federal nº 9.759, de abril de 2019 - que conduziu ao desmonte ou a redução de poder, provocando restrições às condições de funcionamento e o esvaziamento dos Colegiados Nacionais. Com essa medida que atingiu todos os espaços e formas de participação da sociedade civil na formulação, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas regulamentada pelo Decreto nº 8.243, de maio de 2014, o governo demarca sua posição frente às críticas e polêmicas instalados por parlamentares na Câmara Federal no período da criação da Política Nacional de Participação Social (PNPS); e evidencia a ascensão de um “programa de extrema direita que busca a liquidação dos movimentos progressistas e das esquerdas” (CASIMIRO, 2020, p. 13).

Vale lembrar, que a despeito da PNPS está de acordo com o art. 204 da Constituição Federal de 1988, deputados do DEM reagiram imediatamente ao Decreto Presidencial de 2014 e aprovaram em caráter de urgência o PDC 1491/14 (Projeto de Decreto Legislativo) para tentar suspender os efeitos do decreto da Presidenta Dilma, chamado à época, pelos deputados por decreto “bolivariano”. Para o pedido de suspensão alegavam que “a democracia se dá por meio dos seus representantes no Congresso”, que “o Decreto invadiria o espaço de competência da

democracia representativa”, que “os conselhos são eufemismo para o aparelhamento ideológico por meio de movimentos sociais filiados ao PT”³¹.

As afirmações dos deputados autores do PDC (Mendonça Filho - DEM/PE e Ronaldo Caiado - DEM/GO) expunham o medo do controle democrático e o sentido de ameaça que a democracia participativa traria à democracia representativa, que na perspectiva restrita e equivocada dos parlamentares seria a única e legítima forma de participação.

A partir desse resgate, que permite identificar a origem do Decreto nº 9.759/2019, de Jair Bolsonaro, e as conexões desse processo que reverbera agora, é forçoso concordar que:

atualmente, a luta é por qual democracia queremos já que vivemos uma crise de representação na qual a democracia legitimada pelas eleições é colocada em xeque pela participação da sociedade civil e seus movimentos sociais na luta por uma nova concepção de democracia mais participativa e decisiva no jogo político (NEVES, 2016, p. 25).

Assiste-se, sobretudo desde o início do governo Bolsonaro - e o decreto anuncia isso de forma eloquente - a ampliação de investidas a fim de tentar impedir avanços e destruir o que vinha sendo sedimentado desde a Constituição Federal de 1988: a participação social como princípio na elaboração de políticas públicas. Nessa perspectiva, coloca-se sob ameaça o

patrimônio participativo da sociedade e do processo de democratização, um legado que foi construído pela sociedade civil no Brasil nas três últimas décadas[...]pavimentado por uma arena de disputas, consensos e contradições que alcançou a legitimidade e regulação de diferentes instrumentos participativos, como conselhos, conferências, fóruns e comitês (NEVES et al., 2021, p. 17).

Vale frisar que o impacto desse decreto para os espaços participativos de combate à tortura parece não ter sido notado por representantes da sociedade civil no Comitê Nacional. À despeito da interrupção do funcionamento no CNPCT, que já estava em curso desde dezembro de 2018, não houve avaliação da sociedade civil sobre as repercussões do Decreto nº 9.759/2019 para os órgãos e funcionamento do Sistema de Prevenção e Combate à Tortura. Isso fica evidenciado no *Relatório Colegiados e Participação Social: Impactos do Decreto nº 9.759/2019*, do Conselho Nacional de Direitos Humanos (2019) que reúne informações de 12 Colegiados Nacionais. Naquele documento a seção reservada ao CNPCT não faz associação a nenhum fato, nem menciona o referido decreto, se restringindo aos efeitos do decreto subsequente que é específico e direcionado aos órgãos da política de prevenção à tortura.

Passados dois meses daquele primeiro decreto, o Executivo federal deu sequência às investidas contra a democracia participativa e espaços de participação e controle democrático e criou outro instrumento normativo. Dessa vez direcionado ao Sistema Nacional de Prevenção e

³¹ Matéria do sítio eletrônico da Câmara dos Deputados: <https://www.camara.leg.br/noticias/438131-base-do-governo-e-oposicao-divergem-sobre-decreto-dos-conselhos-populares/>. Acessado em 01.06.2021.

Combate à Tortura, o Decreto nº 9.831, de 10 de junho de 2019, que revogou o Decreto 8.154, de 16 de dezembro de 2013. Este rompeu o compromisso do Estado brasileiro ratificado com o Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penais Cruéis, Desumanos ou Degradantes – OPCAT, em especial, no que se refere aos artigos que tratam na necessidade de visitas regulares feitas por órgão autônomo e independente. O trabalho desenvolvido pelo Mecanismo Nacional sofreu duros ataques, visto que torna a função de relevância pública sem remuneração, o que levou à imediata retirada dos cargos dos peritos (as) – situação reestabelecida por decisão liminar judicial – e desestruturação das condições de funcionamento do órgão. Com esse decreto o governo federal sinaliza aos gestores estaduais, a possibilidade de funcionamento do Sistema de Prevenção e Combate à Tortura, ainda que de forma precária.

É mister dizer que a ofensiva às ações de prevenção e combate à tortura já vinham ocorrendo desde o final do ano de 2018. As atas de reuniões apontam: lacunas e retardo em processos de seleção e nomeação de peritos (as) do Mecanismo Nacional a cada término de mandato; a não nomeação dos membros do Comitê Nacional de Prevenção e Combate a Tortura (CNPCT) e a paralisação das atividades daquele órgão por nove meses, de janeiro a setembro de 2019. Embora em novembro de 2018 as organizações da sociedade civil estivessem eleitas e a lista das entidades para o biênio 2019-2021 publicada em Resolução do Comitê, a nomeação só ocorreu no mês de junho de 2019, e a primeira reunião do CNPCT aconteceu, após esse ínterim, apenas em outubro de 2019.

O investimento e a aposta da sociedade civil no modelo OPCAT, e o (des) investimento do governo federal mostram-se mais claramente, nas poucas reuniões ocorridas após a última recomposição do Colegiado a partir de outubro de 2019. Além da alternativa simplista encontrada pelo governo federal para ampliar o número de Mecanismos Preventivos nos estados, sem previsão orçamentária dos governos estaduais ou aporte de recursos federais, e na linha da precarização das condições de trabalho do MNPCT e do CNPCT, os representantes do governo mostram-se refratários, por posições políticas e ideológicas, ao enfrentamento de algumas situações diagnósticas em relatórios de missão do MNPCT e que exigem providências do CNPCT. Isto fica evidenciado em relação às inspeções e recomendações referentes aos hospitais psiquiátricos e comunidades terapêuticas, e as Diretrizes para Atendimento às Adolescentes Privadas de Liberdade no SINASE, onde as constatações e registros são postos em suspeição ou têm interpretações desvirtuadas.

4.2. O Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (CNPCT) como órgão de monitoramento, avaliação e proposição

A criação do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura foi cercada de expectativa, “celebrada como um marco no enfrentamento à violência do Estado, e um avanço significativo na luta pela abolição dessa prática abjeta, historicamente enraizada em nossa sociedade” como declarou a Pastoral Carcerária³², às vésperas de concluir a primeira gestão do Comitê Nacional, e anunciar sua saída daquele Colegiado por avaliar que ele havia se tornado mais um aparelho da burocracia estatal. Dentre outros fatores, a entidade chamou atenção para a inexistência de autonomia e falta de estrutura de trabalho para o Comitê conseguir cumprir suas diversas atribuições legais.

Vinculada à questão da falta de autonomia, encontra-se a ingerência do poder da Presidência da República, que assume de forma permanente a função de presidente do Comitê Nacional e participa do processo de escolha da sociedade civil. Sobre este último, a Pastoral analisou que “o controle presidencial” teria resultado em “composição cuja representatividade e legitimidade foi questionada”, e conduziu o

afastamento dos movimentos populares e das diversas organizações que atuam na linha de frente da luta contra a tortura e outras formas de violência estatal refletiu-se diretamente no atual processo eleitoral para a renovação dos membros do Comitê. Passados quase três anos de existência e dois anos de trabalho, apenas 13 organizações em todo país se habilitaram para pleitear um assento no colegiado, sendo que dessas, 9 já fazem parte do Comitê³³ (Carta de saída da Pastoral Carcerária do CNPCT, 2016).

Não obstante aquela crítica feita pela Pastoral Carcerária, no ano de 2016, depreende-se, à partir da observação da composição de cada gestão do Comitê Nacional, conforme serão apresentadas neste item, que nas primeiras gestões havia maior presença de representações da sociedade organicamente vinculadas ao tema da tortura, cujas ações anteriores à chegada naquele Colegiado Nacional legitimavam a participação e permitiam maiores possibilidades de uma atuação mais qualitativa naquele espaço cuja a função é prevenir e combater a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis desumanos e degradantes.

Outro problema de acordo com a manifestação da Pastoral seria a inexistência de condições efetivas de trabalho, o que teria resultado “em um trabalho desorientado, sem qualquer impacto ou relevância no cotidiano daqueles que historicamente são alvos da tortura no Brasil”. A “ausência de política de comunicação oficial, demoras injustificadas para análise de documentos, obstáculos jurídicos insólitos, [...] vetos às manifestações contrárias aos interesses governamentais[...]” foram aspectos também destacados como dificuldade, pela entidade.

³² Após decisão de deixar o CNPCT, em 2016, a Pastoral Carcerária fez uma Carta Pública justificando os motivos da saída. Disponível em <https://carceraria.org.br/combate-e-prevencao-a-tortura/pastoral-carceraria-anuncia-saida-do-comite-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura>. Acessado em 24.05.2021.

³³ Carta da Pastoral Carcerária: <https://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2016/07/Pastoral-Carceraria-Carta-de-Saida-do-CNPCT-1-2.pdf>. Acessado em 24.05.2021.

Além das fragilidades de origem que envolvem a lei que cria o SNPCT e a não garantia da estrutura e autonomia que os novos órgãos requerem pela natureza de suas atuações, a análise das pautas de reuniões e demais documentos utilizados como fonte primária nesta pesquisa, evidencia que algumas das dificuldades iniciais diagnosticadas pela Pastoral Carcerária, se mantiveram, e se agravaram com as mudanças de governo que impactam os órgãos criados pelo Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, e repercutiu nos processos de acompanhamento, avaliação e proposição de ações de prevenção e combate à tortura.

Cumprido observar que, de acordo com o Regimento Interno, as deliberações do CNPCT são formalizadas por meio de resoluções e recomendações; bem como notas públicas e encaminhamentos, o que a Resolução nº 4 do CNPCT acrescenta ao Regimento³⁴. Da leitura desses dois instrumentos, que dão publicidade às ações realizadas, conforme as competências do órgão, depreende-se que as Resoluções do CNPCT, que somam 24 no período pesquisado (Quadro 3), são em sua maioria voltadas a composição e recomposição do MNPCT, que tem rotatividade de peritos (as) mediante o vencimento dos mandatos, ou voltadas à organização do próprio CNPCT nos primeiros anos de funcionamento.

Quadro 3 – Resumo das Resoluções do CNPCT

Número	Data	Conteúdo
nº 1	14 de ago. de 2014	Aprova Regimento Interno do Comitê Nacional
nº 2	14 de set. de 2014	Cria a Comissão de Seleção (paritária) para Membros do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura
nº 3	1 de set. de 2015	Institui a Comissão de Seleção para Membros do MNPCT e dispõe sobre a competência da Mesa Diretora do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura
nº 4	9 de maio de 2016	Determina que o CNPCT formalizará suas deliberações por meio de Resoluções, Recomendações Nota Pública e Encaminhamentos
nº 5	23 de fev. de 2016	Institui a Comissão Eleitoral responsável pelo processo de eleição dos conselhos de classes profissionais e organizações da sociedade civil para compor o CNPCT no biênio 2016-2018
nº 6	9 de fev. de 2017	Institui a Comissão de Seleção para Membros do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e dispõe sobre a competência da Mesa Diretora do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura
nº 7	26 de abril de 2016	Dispõe sobre a designação dos peritos responsáveis pela coordenação geral do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura
nº 8	24 de out. de 2017	Institui a Comissão de Seleção para Membros do MNPCT e dispõe sobre a competência da Mesa Diretora do CNPCT - Revogada pela Resolução nº 9, de 2 de janeiro de 2018
nº 9	28 de dez. de 2017	Institui a Comissão de Seleção do 4º Processo de Seleção de Peritos do MNPCT e dispõe sobre a competência da Mesa Diretora do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, revogando Resolução nº 08
nº 10	02 de março de 2018	Institui Grupo de Trabalho para Elaboração de Regulamento Geral dos Processos de Seleção de Peritos do MNPCT de competência do CNPCT

³⁴ De acordo com a Resolução nº 4, Resolução “é ato de caráter normativo interno sobre questões organizacionais e funcionamento do CNPCT” (art. 2º, § 1º).

nº 11	11 de março de 2011	Dispõe sobre a designação dos peritos responsáveis pela coordenação geral do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura
nº 12	12 de junho de 2018	Cria Grupo de Trabalho para propor diretrizes nacionais para a criação e funcionamento dos Comitês e Mecanismos Estaduais de Prevenção e Combate à Tortura
nº 13	12 de junho de 2018	Homologa o Resultado Final do 4º Processo de Seleção de Peritos (as) para Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, regido pelo Edital nº 03, de 2 de janeiro de 2018, do CNPCT
nº 14	13 de ago. de 2018	Institui Comissão Permanente sobre Mulheres no Sistema Prisional do CNPCT, com finalidade de analisar, acompanhar e propor medidas para transversalização da perspectiva de gênero nas ações, projetos e planos de prevenção e combate à tortura ou atenção à população privada de liberdade
nº 15	24 de ago. de 2018	Institui a Comissão Eleitoral do 3º Processo de Chamamento Público para Composição do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (Mandato 2019-2020)
nº 16	3 de dez. de 2018	Cria Comissão Permanente de Prevenção à Tortura no Sistema Socioeducativo do CNPCT com fim de analisar, acompanhar e propor medidas para aperfeiçoamento do sistema e fortalecimento de medidas de meio aberto.
nº 17	29 de nov. de 2018	Homologa o Resultado Final do 3º Processo de Chamamento Público para Composição do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (Mandato 2019-2020)
nº 18	29 de nov. de 2018	Reconduz quatro peritos do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, a partir do termino de seus mandatos
nº 19	22 de nov. de 2019	Dispõe sobre a designação de peritos responsáveis pela coordenação geral do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura por período de um ano
nº 20	16 de abril de 2020	Dispõe sobre a realização de reuniões virtuais do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, ficando suspensas as reuniões presenciais do órgão no período da pandemia de Covid-19
nº 21	13 de maio de 2020	Designar os seguintes membros para compor a Comissão de Seleção do 5º Processo de Seleção de Peritos do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura
nº 22	15 de junho de 2020	Altera um artigo da Resolução nº 21 sobre a Comissão de Seleção do 5º Processo de Seleção de Peritos do MNPCT
nº 23	29 de julho de 2020	Dispõe sobre a realização de reuniões virtuais do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, em caráter excepcional, em razão da pandemia global da COVID-19
nº 24	30 de junho de 2020	Retifica o calendário do processo de seleção de peritos do MNPCT e reabre o prazo de inscrição de candidatos ao seletivo

Apenas duas das 24 Resoluções, ambas do ano de 2018, estão diretamente voltadas ao fim último do Sistema, qual seja atenção às pessoas privadas de liberdade. Trata-se das Resoluções 14 e 16, que criam Grupos de Trabalho (GT), com composição paritária entre sociedade civil e governo, para analisar, acompanhar e propor medidas preventivas à tortura de mulheres no sistema prisional e adolescentes no sistema socioeducativo, respectivamente. A organização dos GT – além desses dois, vê-se por meio das atas de reuniões que houve sugestões para constituição de outros que não foram implementados – não aparecem como espaços próprios para discussões ou encaminhamentos do Colegiado. Também não foram estruturadas condições de trabalho e funcionamento para esses grupos como instâncias e espaços de discussão e operacionalização de propostas e encaminhamentos do Comitê Nacional.

Depreende-se da análise das atas que os encaminhamentos para elaboração de notas públicas, resoluções ou recomendações quando não assumidas totalmente por representantes da sociedade civil, se dão por meio de Grupos de Trabalho, envolvendo representantes do Estado e da sociedade civil, portanto, nota-se aí a contribuição da sociedade civil nas formulações de diretrizes e recomendações que em alguma medida visam influenciar na prevenção ou redução de fatores de risco ou ocorrência de tortura.

As Recomendações³⁵ do Comitê Nacional totalizam oito, entre 2015 e 2020, conforme quadro abaixo. Em que pese o pequeno número de Recomendações, menos de 2 por ano, é preciso observar o caráter mobilizador e a efetividade dessas para transformar contextos, prevenir práticas de tortura e consolidar direitos, o que exigiria a construção de indicadores de resultados, e a avaliação dessas recomendações para alcance dos objetivos do órgão.

De maneira geral, a maioria das recomendações resultam de proposição e elaboração de organizações da sociedade civil. No entanto, por vezes, a forma como foi feito o registro da Ata não permite identificar de onde decorre a iniciativa, se do governo ou da sociedade civil, exemplos disso são as *Recomendações nº 01* sobre “parâmetros estabelecidos pelo Protocolo de Istambul e Protocolo Brasileiro de Perícia Forense nas apurações de crime de tortura” e *Recomendação nº 02* sobre a Privatização do Sistema Carcerário Brasileiro, onde nem a ata do dia de aprovação, nem as que a antecedem fazem referência a sua origem ou a quem formulou a minuta para apreciação em plenário.

Quadro 4 – Resumo das Recomendações do CNPCT

Número	Data	Conteúdo
nº 1	29 de outubro de 2015	Trata da necessidade da observância do Protocolo de Istambul, da ONU, e do Protocolo Brasileiro de Perícia Forense no Crime de Tortura pelas instâncias do judiciário e pelos órgãos investigativos, em âmbito nacional ou estadual, nos casos de crimes de tortura.
nº 2	09 de dezembro de 2015	Recomenda a não privatização dos serviços relacionados à custódia de pessoas presas, especialmente às atividades de administração prisional, disciplina, segurança, transporte, assistência jurídica, médica, psicológica e social, a fiscalização dos contratos já firmados entre o Estado e entes privados etc.
nº 3	23 de fevereiro de 2016	Dispõe sobre recomendações ao Conselho Nacional de Justiça para o aperfeiçoamento da atuação do Poder Judiciário na prevenção e combate à tortura no sistema socioeducativo
nº 4	05 de maio de 2016	Recomenda o reconhecimento da legitimidade das Defensorias Públicas e das Organizações de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e dos Direitos Humanos para requerer a instauração e atuar em procedimentos para apuração de irregularidades nas entidades de atendimento.
nº 5	03 de maio de 2017	Dispõe sobre Posicionamento e recomendações do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (CNPCT) em relação ao Decreto de 12 de abril de 2017 – Indulto de dia das mães.

³⁵ As Recomendações, conforme a Resolução nº 4, de 2016, tratam da “elaboração de estudos e pesquisas, ao incentivo à realização de campanhas e propostas de aperfeiçoamento às ações, aos programas, aos projetos e aos planos de prevenção e combate à tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos e degradantes desenvolvidos em âmbito nacional”.

		Destina-se a apresentar pontos cruciais sobre o encarceramento feminino, tendo em vista subsidiar os órgãos do Estado brasileiro na implementação do Decreto de 12 de abril de 2017, que concede indulto especial e comutação de penas às mulheres presas.
nº 6	29 de dezembro de 2018	Dispõe sobre as Diretrizes para criação e fortalecimento de Comitês e Mecanismos de Prevenção e Combate à Tortura nas Unidades da Federação
nº 7	29 de novembro de 2018	Dispõe sobre o reconhecimento da prerrogativa dos membros das Defensorias Públicas dos Estados, do Distrito Federal e da União de ter acesso amplo e irrestrito aos locais de privação de liberdade, nos termos do inciso II do art. 3º da Lei 12.847/2013 em território brasileiro. Recomenda: Que seja assegurada aos membros das Defensorias Públicas, independentemente de autorização, acesso, independentemente de autorização, a todas as informações e registros relativos ao número, à identidade, às condições de detenção e ao tratamento conferido às pessoas privadas de liberdade.
nº 8	04 de junho de 2020	Trata da garantia, manutenção e fortalecimento das prerrogativas dos Comitês e Mecanismos de Prevenção e Combate à Tortura, bem como de todos os órgãos e as entidades que atuam na fiscalização de espaços de privação de liberdade, para livre e irrestrito acesso a qualquer instalação e dependência que configura espaço de privação de liberdade em território brasileiro, tomando todas medidas sanitárias necessárias frente à pandemia da COVID-19, para que se verifiquem as condições de segurança, salubridade e respeito aos direitos fundamentais, e apurem a prática de tortura ou tratamento cruel, desumano ou degradante.

Pelo conteúdo das recomendações não se faz notar continuidade no cumprimento de uma agenda pactuada em tempos anteriores pela sociedade civil e governos, em espaços de Conferências Nacionais de Direitos Humanos (1996 a 2015) e nas diretrizes e ações programáticas do PNDH 3. Embora no exercício do controle democrático, os colegiados constituam “importante elo da cadeia de gestão democrática” (PEREIRA, 2005, p. 22), as demandas iniciais expressas em deliberações de Conferências de Direitos Humanos, e que serviram efetivamente para impulsionar ações tanto do Executivo como do Congresso Nacional com vistas à prevenção e combate à tortura, na primeira década dos anos 2000, como se pode observar no quadro que segue, foram deixadas de lado após a criação do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura.

A Agenda Nacional pelo Desencarceramento, num caminho inverso e independente, tem investido em questões mais amplas e discutidas desde as Conferências de Direitos ao PNDH, tais como: remodelação dos conselhos da comunidade, Ouvidorias Externas e Independentes para o sistema carcerário e sistema de justiça, desmilitarização das polícias, criação de políticas específicas de proteção às pessoas privadas de liberdade que estejam na condição de vítimas ou testemunhas de torturas³⁶. À essas reivindicações são somadas a de criação dos novos instrumentos preventivos, os Mecanismos Estaduais de Prevenção e Combate à Tortura, conforme o Protocolo Facultativo à Convenção contra Tortura e a Lei 12.847, de 2013, que institui o Sistema Nacional.

³⁶ O Programa Popular de Desencarceramento e de Desmilitarização, da Agenda Nacional pelo Desencarceramento é encontrado, na íntegra, em https://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2018/11/AGENDA_PT_2017-1.pdf Acessado em 15.06.2021.

Quadro 5 – Algumas Deliberações de Conferências Nacionais de Direitos Humanos e Ações Programáticas do PNDH implementadas

Ação	Conferência
Programa Nacional de Direitos Humanos	I Conferência Nacional de DH
Lei nº 9.455/1997 que tipificou o crime de tortura no Brasil	I Conferência Nacional de DH
Transferência da justiça militar para a justiça comum dos crimes dolosos contra a vida praticados por policiais militares (Lei 9.299/96)	I Conferência Nacional de DH
Implementação dos Conselhos da Comunidade, previstos na Lei 7.210/84	III Conferência Nacional de DH
Aprovação do Protocolo Facultativo do Pacto dos Direitos Civis e Políticos (Decreto Legislativo nº311, de 2009)	III Conferência Nacional de DH
Relatório alternativo para a ONU, em 2000, em contraponto ao relatório governamental sobre a tortura	V Conferência Nacional de DH
Campanha pela ratificação do Protocolo Facultativo à Convenção da ONU contra a Tortura e Promulgação do Protocolo (Decreto n.6.085/2007)	IX Conferência Nacional de DH
Lei de criação do Mecanismo Preventivo Nacional, sistema de inspeção aos locais de detenção para o monitoramento regular e periódico dos centros de privação de liberdade, nos termos do protocolo facultativo à convenção da ONU (2013)	PNDH 3
Plano Nacional de Combate à Tortura (2006)	IX Conferência Nacional de DH
Comissão Nacional da Verdade (2011)	XI Conferência Nacional de DH
Promulgação da Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados (Decreto nº 8.767/2016).	PNDH II e 3

Uma única referência às Conferências em reuniões do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura é feita por ocasião da 12ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, convocada pela Presidente Dilma Rousseff em 2015 e que reuniu simultaneamente conferências de segmentos e temas específicos diversos. Naquele período o tema entrou na pauta em duas reuniões do CNPCT. Na fase preparatória à Conferência o

secretário executivo do Conselho Nacional de Direitos Humanos apresentou os eixos e a organização da 12ª Conferência Nacional de Direitos Humanos e informou que os membros titulares do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura são delegados natos da Conferência Nacional (9ª R.O, 2016).

Após a Conferência, novamente a secretária executiva do Conselho Nacional de Direitos Humanos se encarregou de pautar no Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. Ali, na sequência de uma discussão preliminar sobre os resultados da 12ª Conferência, os membros do CNPCT acordaram retomar as recomendações aprovadas na Conferência quando as mesmas estiverem publicadas³⁷ (10ª R.O, 2016). No entanto, a questão não retornou às reuniões posteriormente.

³⁷ Durante a pesquisa em fontes primárias não localizamos nenhum registro de Relatório desta 12ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, a única referenciada em documentos do CNPCT.

Ações destacadas no Quadro 5 demonstram que as deliberações das Conferências, assim como o PNDH 3 tiveram efetividade e influenciaram iniciativas com vistas a prevenção e combate à tortura, anteriores à criação do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. Obviamente, muito está por ser implementado, sendo importante a promoção de processos de avaliação e repactuações. Embora o PNDH tenha contribuído

para ampliar a participação do Brasil nos sistemas global (da Organização das Nações Unidas – ONU) e regional (da Organização dos Estados Americanos – OEA) de promoção e proteção dos direitos humanos, por meio da continuidade da política de adesão a pactos e convenções internacionais de direitos humanos e de plena inserção do País no sistema interamericano (PNDH II, p.2).

Não se pode negar que isso foi fundamental para tornar exigíveis, no Brasil, parâmetros normativos internacionais e fica o desafio de lutar pela implementação de outras ações e sobretudo pelo impacto dessas na vida dos que sofrem a prática da tortura como violência cotidiana, pelo Estado.

Se em algum momento foram discutidas, ou houve um balanço pelo CNPCT e demais órgãos do Sistema, que avaliou que os compromissos das deliberações das Conferências e ações programáticas do PNDH 3, que esses já estavam superados; e se sinalizavam para outros desafios e questões centrais a serem focadas para avançar em ações que pudessem alterar realidades das pessoas que sofrem no bojo das questões sociais, a tortura como ápice de uma série de violências de Estado, isso não está registrado. Nessa perspectiva, não se identifica um documento pelo qual o CNPCT orienta seu planejamento e execução de suas ações e deliberações.

Importa observar que a tanto a Presidência, como a secretaria executiva do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura são assumidas pelo Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos. Então, além da coordenação da reunião, ao governo cabe a responsabilidade pelos registros de atas e sumários executivos das reuniões, arquivos de documentos e gravações de reuniões, dito de outra forma, a preservação da memória das atividades do órgão.

Com relação à composição, é relevante notar que de acordo com o decreto que regulamenta o funcionamento do Sistema Nacional de Prevenção, os representantes da sociedade civil que compõe o Comitê Nacional são seccionados, devendo ser oito representantes de movimentos sociais, fóruns, redes, entidades com atuação relacionada à prevenção e combate à tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos e degradantes, dois de entidades representativas de trabalhadores e dois de conselhos de classes profissionais.

A Recomendação nº 5, de 2018 do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, orienta essa mesma composição para criação e fortalecimento de Comitês e Mecanismos

Estaduais. Essa recomendação ao referir a representatividade preza pela paridade ou maioria da sociedade civil em relação ao número de representantes do poder público. No entanto, há aspectos fundamentais que não estão previstos nessa Recomendação, nem têm sido problematizados pelo CNPCT. Nesse sentido, chama atenção a ausência de movimentos ou associações representantes de vítimas ou familiares de vítimas de tortura e egressos dos espaços de privação de liberdade, que ficam excluídos dessa instância de discussão, avaliação e proposição de políticas e ações de enfrentamento aos problemas que lhes afetam diretamente.

Uma inquietação que se colocou, e permaneceu sem respostas em meio às análises documentais, foi a seguinte: por que essa ausência de movimentos sociais e grupos representantes de familiares de vítimas de tortura em nenhum momento esteve na pauta da sociedade civil? A situação faz lembrar Dagnino (2002, p. 282), quando observa “as continuidades autoritárias e conservadoras que reproduzem a exclusão na sociedade brasileira estão longe de estarem confinadas no aparato do Estado”.

Partilho do entendimento de Avritzer (2007), que ao referir à legitimidade de representação, defende a perspectiva de que seria necessário a presença tanto daquele que está autorizado, legitimado a representar, como o que age por si, numa perspectiva de “representação por afinidade”. Sob esse ponto de vista, do qual coaduno, a legitimidade da representação se constrói por um “vínculo simultâneo entre atores sociais, temas e instituições capazes de agregá-los” (AVRITZER, 2007, p. 5). Na mesma direção aponta Dagnino (2002) ao aduzir que “quanto maior a representatividade, maiores as chances de uma partilha efetiva do poder na negociação como o Estado” (DAGNINO, 2002, p. 290).

Embora o Comitê não seja uma instância deliberativa, lacuna deixada na legislação que o instituiu, suas atribuições requerem encaminhamentos e um nível de deliberação, conforme disposto no art. 6º da lei 12.847, de 2013. Portanto, vale lembrar que

As normas da democracia deliberativa não pedem apenas discussão entre as partes que usem só a força dos argumentos e tratem umas às outras como iguais [...] para ser democraticamente legítimas, políticas e ações decididas por meio de deliberações devem incluir a representação de todos os interesses e perspectivas afetadas (YOUNG, 2014, p.197)

Outro ponto a ser observado é a inexistência de impedimento para que policiais façam parte deste Comitê. Como reflexo disso, e uma vulnerabilidade, vê-se a ocupação desses Colegiados por militares e policiais. Destaca-se, a título exemplificativo, que a presidente do Comitê Estadual de Prevenção e Combate à Tortura do Amapá, representante da Secretaria de Estado da Justiça e Segurança Pública, é uma delegada de polícia³⁸. Em alguns estados, o

³⁸ Informação do Diário Oficial do Estado do Amapá. Link file:///C:/Users/adrir.000/Downloads/DOEn6631.pdf. Acessado em 18 de janeiro de 2021.

Comitê Estadual de Prevenção e Combate à Tortura, numa total incongruência, estão vinculados às Secretarias de Segurança Pública, onde também estão vinculados os agentes públicos acusados ou investigados por práticas de tortura nas primeiras horas de detenção ou nos espaços de privação de liberdade.

No âmbito dos estados, outro elemento que merece cuidado, pelos riscos de fragilização de atuação do Comitê, é a participação de representantes de instituições encarregadas em gerir e administrar locais de privação de liberdade, portanto, que devem ser fiscalizadas, ocupando esses Comitês Estaduais de Prevenção e Combate à Tortura. Esse ponto foi discutido no Seminário *Prevenção da tortura: o que precisamos para criar mecanismos independentes no Brasil?*, organizado pela Associação para a Prevenção da Tortura (APT) e a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), no ano de 2015, entretanto, não houve avanços nessa discussão e nenhum consenso foi construído.

Essa questão volta a aparecer em reuniões do CNPCT, por diferentes vias. Na primeira gestão

O CNPCT decidiu elaborar minuta de resolução sobre parâmetros mínimos para seleção e recondução de membros do MNPCT, incluindo a questão da participação de agentes públicos como candidatos no processo de seleção. O CNPCT convergiu em que a resolução deverá estar em linha com a Recomendação, se aprovada, de diretrizes sobre criação de mecanismos e comitês estaduais, atualmente em consulta pública (11ª R.O).

Na segunda gestão, quando por ocasião da homologação dos nomes das peritas selecionadas para compor o Mecanismo Nacional, o IBCCRIM apresentou uma nota da instituição “questionando a participação, na seleção, de pessoas que tiveram exercício atual ou recente na administração do sistema prisional, seja a nível estadual ou nacional” (14ª R.O). A discussão não gerou nenhum tipo de consenso, tampouco documento orientador, o que tem dado lastro a militarização dos órgãos criados para prevenir e combater a tortura por meio de visitas e emissão de recomendações. Um exemplo é o processo seletivo para o Mecanismo de Rondônia, que permitiu candidatura de policiais militares e agentes socioeducativos, processo permeado por impugnação de organizações da sociedade civil que compreenderem o retrocesso de um Mecanismo Preventivo com essa composição.

Observa-se na composição da primeira gestão do CNPCT várias organizações da sociedade civil que historicamente vinham assumindo a luta contra a tortura e que se envolveram de forma intensa buscando estratégias de pressão do Estado, à exemplo da própria Pastoral, do Grupo Tortura Nunca Mais, Movimento Nacional de Direitos Humanos e outras, passaram a compor aquele Colegiado, como se observa no quadro abaixo.

Quadro 6 – Composição do CNPCT no primeiro biênio (Gestão 2014 – 2016)

Representantes da Sociedade Civil	Representantes do Governo
-----------------------------------	---------------------------

Associação Brasileira de Defesa da Mulher da Infância e da Juventude – ASBRAD	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
Associação de Apoio e Acompanhamento - Pastoral Carcerária Nacional – ASAAC	Casa Civil da Presidência da República
Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB	Ministério da Justiça
Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente – ANCED	Ministério da Defesa
Associação Redes de Desenvolvimento da Maré	Ministério das Relações Exteriores
Grupo Tortura Nunca Mais – Bahia	Ministério da Educação
Movimento Nacional de Direitos Humanos – MNDH	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Rede Nacional Internúcleos da Luta Antimanicomial – RENILA	Ministério da Saúde
Central Única dos Trabalhadores – CUT	Secretaria Geral da Presidência da República
Instituto Brasileiro de Ciências Criminais – IBCCRIM	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República
Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil	Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República
Conselho Federal de Psicologia	---

Conforme ilustra o quadro 7, com a síntese das reuniões, é possível notar nos primeiros anos de trabalho uma forte atuação dos representantes das organizações da sociedade civil: além das minutas para notas públicas, resoluções e recomendações apresentavam denúncias de tortura ou riscos para a ocorrência dessas, faziam exposições sobre resultados de pesquisas que estavam realizando sobre a questão da tortura, assumiam função de relatores elaborando pareceres de casos para apreciação pelo Colegiado, apresentavam resumos de pautas legislativas entre outras.

Ademais, o exame das atas permite observar que durante a primeira gestão do Comitê, ao mesmo tempo que o órgão se organizava e estabelecia os regulamentos internos para funcionamento, apresentava questões diversas para discussão e busca de encaminhamentos pelo Colegiado.

Quadro 7 – Resumos das Reuniões da 1ª Gestão do CNPCT a partir das Atas (2014 – 2016)

Nº / Data	Pauta	Encaminhamentos
1ª R.O 13/08/2014	Regimento Interno, escolha de vice-presidente e Composição da mesa diretora; Comissão de Seleção dos Peritos do MNPCT; Convite para a Conferência Regional da APT no Panamá;	Aprovado Regimento Interno; Definida Comissão de Seleção; Escolha do IBCCRIM para representar o CNPCT no Panamá
2ª R.O 05/11/2014	Seleção dos membros do MNPCT; Entidades interessadas em aderir o SNPCT Discussão Plano de Trabalho 2015; Apresentação do Orçamento e emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual 2015; Apresentação da Ouvidoria e Disque 100; Capacitação do CNPCT com Comissariado das Nações Unidas para DH.	Proposta de calendário de reuniões a ser aprovado na primeira reunião de 2015;
3ª R.O 25/03/2015	Processo seletivo e composição do MNPCT; Aprovação do vice-presidente do CNPCT; Convite para convidados permanentes;	Definida Comissão de Seleção; Divulgação de reuniões no site; Definido o calendário de 2015;

	<p>Ampliação da participação da sociedade civil no CNPCT; Denúncias de tortura: MA e PE (MNDH, Pastoral Carcerária e CUT); Providências sobre tortura em locais de privação de liberdade; e agentes públicos com processos de torturas (Ministério Relações Exteriores); Projetos de lei relacionados a tortura (Assessoria Parlamentar da SDH); Apresentação de pesquisas: audiência de custódia; processos contra agentes públicos nos Tribunais de Justiça (IBCCRIM); Levantamento de informações sobre os Comitês e Mecanismos estaduais; Visita do SPT prevista para outubro de 2015.</p>	<p>Analisar encaminhamentos caso MA; Solicitar esclarecimento sobre situação do Presídio e funcionamento do Comitê e Mecanismo de PE; GT para elaborar Resolução referente a nomeação de servidores acusados de tortura em locais de privação de liberdade; Nota técnica e parecer sobre o PL que altera a Lei 9.455/1997 para regulamentar a perda do cargo ou função de agente de segurança pública (IBCCRIM e ANCED); Comissão de Elaboração de Documento Orientador para Criação de Comitês e Mecanismos Estaduais de Prevenção e Combate à Tortura;</p>
4ª R.O 09/04/ 2015	<p>Apresentação dos 9 peritos (as) nomeados; Levantamento de desafios ao Comitê; Proposta de criar GT dos diversos espaços de privação de liberdade (ASBRAD); Exposição de temas: Revista Vexatória, internação de adolescentes, relatórios produzidos na área de tortura, e casos que estão na OEA (Pastoral Carcerária, ASBRAD, MNPCT, IBCCRIM); Assessoria Parlamentar da SDH propõe CNPCT acompanhar CPI Carcerária; Plano de Ações Integradas de Prevenção e Combate à Tortura, e Pesquisa feita nos estados sobre os MEPCT e CEPCT (SDH); Novo edital do MNPCT - 2 vagas.</p>	<p>Definição de temas a serem sugeridos a CPI Carcerária: mulher encarcerada, presas estrangeiras, filhos, convivência familiar, questão racial. Eixo de saúde mental: Contenção química, unidade experimental, HCTP, PAILI e PAIPJ. Eixo de transparência de informações, acesso a justiça, Prevenção e Combate à Tortura. GT do Planejamento devem se reunir e trazer o produto de trabalho dessas reuniões</p>
5ª R.O 19/06/2015	<p>Aprovação do Edital do MNPCT; Eleição Vice-Presidência do CNPCT - MRE; Emenda Constitucional 171 - redução da maioria penal (Ministro Pepe Vargas); Denúncia de tortura: mulher trans; Recomendações ao Projeto de Audiência de Custódia em São Paulo; Apresentação do Planejamento do MNPCT; Debate sobre Planejamento do CNPCT; Representantes do governo destacaram a necessidade de uma visão mais macro do CNPCT - para uma maior visibilidade, o Comitê deve filtrar quais casos serão paradigmáticos.</p>	<p>Ofício com o pedido de apuração ao Governo sobre caso MA; Solicitar informações e apuração as autoridade de sobre caso SP; Propor uma norma que trate da população LGBT encarcerada; Relatório mais global da população LGBT encarcerada; Reunião da mesa diretora com membros do Mecanismo para aprofundar o debate; Avaliação da CONJUR sobre o Mecanismo para que se possa afirmar a sua existência e sua autoridade de atuação;</p>
6ª R.O 13/08/2015	<p>Acompanhamento de denúncias de casos; Pacto pela Redução de Homicídios: Ministério da Justiça enviará o material sobre o Pacto e membros do CNPCT devem enviar contribuições; Relato sobre visita do Relator Especial sobre tortura - o CNPCT recebeu o relator da ONU sobre tortura, Juan Méndez; Apresentação do Projeto "Pensando a Segurança Pública" da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça; Votação Mesa Diretora (MNDH; Associação de Apoio e Acompanhamento, Pastoral Carcerária Nacional, Ministério da Saúde e Casa Civil da Presidência);</p>	<p>Aprovação de nota sobre redução da maioria penal; Aprovação de parecer de especialista sobre caso de mulher trans. Ofícios aos órgãos indicados pelas relatoras com o parecer e as recomendações. Articulação com Ouvidoria de Polícia de São Paulo). Fundação Casa (elaborado parecer sobre o caso pelas representantes do IBCCRIM e ASBRAD e ofício ao juiz competente solicitando audiência), Maranhão (ofício de solicitação de identificação do processo e atualização jurídica); Confirmada a realização do 2º Encontro Nacional de comitês e mecanismos de</p>

		prevenção e combate à tortura nos dias 23 e 24 de setembro de 2015;
7ª R.O 28 e 29/ 10/2015	Acompanhamento da denúncia; Apresentação da minuta de Recomendação e orientações ao CNJ para estudo/pesquisa sobre tema de servidores denunciados por tortura, afastados ou demitidos, que acabam sendo reinseridos por determinação da justiça do trabalho (IBCCRIM); Apresentação de relatórios de missões do MNPCT (SC, SP e DF); O CNPCT aprovou nota de repúdio à homenagem póstuma ao coronel Ustra; Visita do Subcomitê das Nações Unidas para a Prevenção da Tortura: visitaram os estados de PE, RJ, AM e DF.	O CNPCT ouviu os representantes da Fundação Casa, da Defensoria Pública do estado de São Paulo, CONANDA e outras autoridades de SP; Aprovação da Recomendação nº 01 - parâmetros do Protocolo de Istambul e Protocolo Brasileiro de Perícia Forense nas apurações tortura; Articular agenda de trabalho com o CNJ acerca dos temas da minuta de Recomendação. Aprovação de nota de repúdio à homenagem póstuma ao coronel Ustra.
8ª R.O 08/12/2015	Apresentação de relatórios do MNPCT: MA e RS; Definição de estratégia para estimular a criação de comitês/comissões e mecanismos estaduais; Discussão sobre os caminhos do CNPCT diante da atual crise política nacional; Potencializar participação da sociedade civil nas atividades do CNPCT; Discussão sobre Extermínio; O CNPCT decidiu aprofundar a discussão sobre tortura e formas conexas de violência sofridas pela juventude negra; Aprovação da Recomendação ao CNJ de estudo/pesquisa sobre tema de funcionários denunciados por prática de tortura, afastados ou demitidos, que acabam sendo reinseridos por determinação da justiça do trabalho; Indulto sobre mulheres encarceradas;	Convidar autoridades do CE, MA e RS para tratar recomendações do MNPCT; Minuta de Recomendação Diretrizes para Comitês e mecanismos estaduais(Pastoral Carcerária); Audiências públicas criação dos Comitês e Mecanismos estaduais: SP, TO e SE; Publicar calendário de reuniões; Acolher pautas de organizações que não compõem o Comitê; Consultas públicas para aprofundar a participação da sociedade civil; Minuta de Nota Pública sobre às chacinas no Ceará, Rio de Janeiro e Bahia (SEPIR, IBCCRIM, MARÉ e AMB); Recomendação nº 02 sobre Privatização do Sistema Carcerário; CNPCT e CNJ discutir a elaboração de Resolução Conjunta sobre funcionários acusados de tortura; Nota Pública: Indulto Natalino a mulheres
9ª R.O 23/03/2016	Informes: Rede Euro Latino Americana de Prevenção da Tortura; Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária; pautas legislativas relacionadas à tortura; Participação na 12ª Conferência de DH; Casos no Sistema Interamericano de Direitos Humanos relacionados à tortura; Acompanhamento Caso do Socioeducativo do CE com representantes locais; Relatório Saúde Mental e Internação Compulsória do Mato Grosso do Sul. O CNPCT acordou aprofundar a discussão sobre saúde mental e prevenção à tortura.	Comissão Eleitoral para composição do CNPCT no biênio 2016-2018; Aprovado o calendário de 2016; Aprovada Recomendação nº 03, do CNPCT ao CNJ: atuação do Poder Judiciário na prevenção e combate à tortura no sistema socioeducativo; Aprovação de Notas Públicas: sobre a Política Nacional de Saúde Mental, sobre decisão do STJ, sobre indulto do Dia da Mulher. Aprovada Nota Pública nº 07 sobre a Política Nacional de Saúde Mental.
10ª R.O 05 e 06/05/2016	Discussão das recomendações aprovadas na 12ª Conferência; Parecer sobre o caso de tortura envolvendo um deputado estadual de São Paulo (IBCCRIM e ASBRAD); Proposta de Recomendação sobre Diretrizes e Orientações para a Criação de CEPCT's e MEPCT's (Pastoral Carcerária); Missão do CNPCT em Bruxelas, Estrasburgo e Berlim.	Aprovação da Recomendação nº 4 (reconhecimento da legitimidade das Defensorias para atuação no sistema socioeducativo); O Plenário solicitou a CGCT que disponibilize o documento com orientações para criação de Comitês e Mecanismos para consulta por 30 dias corridos; Convite da União Europeia para uma

11ª R.O 15 e 16/ 06/2016	Protocolo ações conjuntas entre o Comitê e o Mecanismo (IBCCRIM e MNPCT); Resolução sobre parâmetros para seleção e recondução de membros do MNPCT. Essa deve estar alinhada a Recomendação, se aprovada, de diretrizes sobre criação de mecanismos e comitês estaduais, atualmente em consulta pública; Apresentação de Relatório do MNPCT - DF; Dia 26 de junho (Dia Internacional de Apoio às Vítimas de Tortura); Balanço Anual da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos 2015. Denúncia de tortura no RS (RENILA); Informe sobre a Seleção do CNPCT.	Aprovação da Resolução que designa a Coordenação do MNPCT 2016-2017; Ofício para VEP-DF expondo as dificuldades enfrentadas pelo MNPCT, e necessidade de implementação da lei que garante as visitas; Minuta de Nota de manifestação sobre o dia 26 de junho (IBCCRIM e da ASBRAD); Encaminhar denúncia do RS à Ouvidoria Nacional;
--------------------------------	--	--

Como é possível identificar a partir da síntese das reuniões bimensais que as pautas mais frequentes nas discussões durante a primeira gestão do Comitê Nacional eram: apresentação de denúncias, tentativas de busca de encaminhamentos e monitoramento dessas (63,6%); estruturação do Mecanismo Nacional por meio de constituição de comissões e conduções de processos seletivos para peritos/as (54,5%); preocupações em formular diretrizes que orientariam a criação de Comitês e Mecanismos Estaduais de Prevenção e Combate à Tortura (45,4%). Esse tema se manteve como prioridade das discussões do Colegiado até o último período analisado, já na terceira gestão.

As atividades de capacitação e articulação com o Sistema ONU e outros organismos internacionais, por meio da APT, mostra-se pujante (36,3%) no primeiro ano de funcionamento e estruturação do órgão. O acompanhamento de pautas legislativas relacionadas à tortura aparece em 27% das reuniões. Dois temas menos recorrentes, que mereceram destaque pelos representantes do Comitê foram: 1) a necessidade de ampliação da participação da sociedade civil naquele espaço do Colegiado. Algumas propostas foram encaminhadas no sentido de permitir que organizações que não tinham assento pudessem acompanhar as reuniões e contribuir com a construção das pautas, não sendo possível constatar a implementação pois não há registro posterior sobre isso; 2) os servidores denunciados por prática de tortura, que teve encaminhamentos, algumas ações foram realizadas em termos de elaboração de proposta e reunião com o Conselho Nacional de Justiça, mas não avançou para além daquele mandato.

Importante notar, nas primeiras reuniões, convergências em torno da pauta específica do Colegiado. Representantes do Estado mostravam-se interessados em pautar temas como “a criação de um GT para elaboração de uma Resolução sobre nomeação de pessoas que tiveram, ou tem um histórico de processos na justiça em relação à tortura em locais de privação de liberdade” (representante do Ministério das Relações Exteriores, 3ª R.O, 2015) e redução da maior idade penal (Ministro Pepe Vargas, 5ª R.O, 2015), o que motivou aprovação de uma nota pública sobre a matéria (6ª R.O, 2015). Também na 1ª gestão a vontade política do governo em

estimular a participação social é um elemento de destaque, onde junto aos representantes da sociedade civil discutiam meios de ampliar o caráter participativo das discussões do Comitê Nacional para além daqueles que tinham assento no Colegiado. Sem querer negar o conflito e a contradição permanente na unidade dialética que se estabelece entre sociedade política e sociedade civil, esse cenário confirma que os conflitos podem variar a depender da

maior ou menor aproximação, similaridade, coincidência, entre os projetos políticos que subjazem as relações entre Estado e sociedade civil. Em outras palavras, o conflito e a tensão serão maiores ou menores dependendo do quanto compartilham – e com que centralidade o fazem – as partes envolvidas (DAGNINO, 2002, p.280)

O cotejamento das atas com as recomendações emitidas pelo CNPCT mostra um lapso temporal entre as discussões e encaminhamentos e a publicidade, transparência a que refere o Regimento Interno do órgão. Ainda durante uma das reuniões da primeira gestão do CNPCT, o representante do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM), registrou sua posição com relação à “importância de rever a Resolução de Fluxo de Acompanhamento de Casos do CNPCT, tendo em vista as dificuldades enfrentadas para encaminhamentos de notas públicas” (9ª R.O, 2015). Em reunião extraordinária de setembro de 2015 foi aprovação da Resolução sobre fluxos e deliberações do CNPCT, essa, no entanto, não foi publicada.

Observa-se que muitas propostas discutidas e que tiveram deliberação nos primeiros anos do Comitê não foram encaminhadas e acabaram se perdendo. Em 2015, o CNPCT decidiu “aprofundar a discussão sobre tortura e formas conexas de violência sofridas pela juventude negra”; na mesma reunião foi aprovada a Minuta de Recomendação, apresentada pelo IBCCRIM, de estudo/pesquisa sobre tema de funcionários denunciados por prática de tortura, afastados ou demitidos, que acabam sendo reinseridos por determinação da Justiça do Trabalho, a ser enviado ao CNJ junto a proposta de elaboração uma Resolução Conjunta” (8ª R.O, de 2015); No ano seguinte, vê-se que foi solicitado à Mesa Diretora que verificasse formas de cooperação com a Rede Euro Latino Americana de Prevenção da Tortura e Violência Institucional (RELAPT) (9ª R.O, de 2016). Não se percebe consequência prática ou retomada de nenhuma dessas pautas do decorrer das leituras das reuniões que se sucedem.

O final do ano de 2015 havia uma preocupação referente aos caminhos do CNPCT diante da crise política nacional. Naquele momento, os membros do CNPCT “expressaram seu firme entendimento de que os trabalhos do CNPCT constituem uma política de Estado e devem ter seguimento independentemente da conjuntura política nacional”, além de destacar preocupação com estratégias de fortalecimento da participação da sociedade civil nas atividades do Comitê, dentre as formas discutidas para aprofundar essa participação, seria por meio de consultas públicas (ata da 9ª R.O, 2016).

As preocupações expressas eram pertinentes, pois naquele momento o capital internacional exigia um governo pró-imperialista, o que conduziu ao golpe de 2016 por meio do *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff. Como lembra Braz (2017), esse vem se constituindo, “em especial na América Latina, numa forma de ‘democrática’ de depor governos que embora já tenham servido aos interesses do grande capital, já não servem ou contrariam em alguma medida” (BRAZ, 2017, p. 89).

A chegada de Michel Temer à Presidência da República, em meio a muitas especulações sobre mudanças nas políticas e reformas de Estado a serem implementadas, é marcada por um discurso de posse que deixa claro qual seria o papel dele naquele final de mandato: acelerar as contrarreformas “as condições de aplicação de políticas que estravem os obstáculos (políticos, econômicos, sociais e ideológicos) para implementação de uma agenda regressiva para a classe trabalhadora, em todos os níveis” (BRAZ, 2017, p. 95).

Quadro 8 – Resumos das Reuniões da 2ª Gestão do CNPCT a partir das Atas (2017-2018)

Nº / Data	Pauta/temas	Encaminhamento
12ª R.O 08 e 09 de fev. de 2017	Crise do Sistema Prisional: missão conjunta do Amazonas; atuação do DEPEN frente a crise; Participação do Alto Comissariado da ONU para Direitos Humanos; A apresentação de balanço de ações do MNPCT e problemas decorrentes da diminuição de peritos; Processo de Seleção do MNPCT; Proposta de Nota contrária a indicação do Alexandre de Moraes ao STF (sociedade civil);	9 encaminhamentos sobre a crise carcerária, dentre elas manifestação sobre o indulto de mulheres para dia das mães e natalino para que seja enviada ao CNPCP; solicitar a criação/fortalecimento de comitês e mecanismos estaduais; Protocolo de atuação conjunta (CNPCT e MNPCT); Formada Comissão de Seleção; Publicação de carta contrária a indicação de Alexandre de Moraes;
13ª R.O 24 e 25 de abril de 2017	Indulto feminino; Informes do MNPCT: Missão RN; e nova coordenação proposta pelo MNPCT. Foi encaminhada para avaliação da ASJUR a Resolução que designaria os novos coordenadores. Planejamento CNPCT para 2017: levantamento de perspectivas de cada organização para planejamento.	Transformar a nota sobre indulto em Recomendação; Nota sobre chacina no MT(CUT); Solicitar aos governadores informações sobre criação Comitê e Mecanismo; Sensibilizar o CNJ quanto as Recomendações do CNPCT; Pedir reunião com o Ministério da Justiça sobre uso do FUNPEN.
14ª R.O 26 e 27 de junho de 2017	Homologação da seleção de duas peritas; Planejamento de ações do Comitê; Seminário “Desafios para Construir uma Política de Prevenção e Combate à Tortura Transversal” e lançamento do relatório anual do MNPCT; Apresentação da Pesquisa “Tortura Blindada”(CONNECTAS) e Mesa sobre audiências de custódia; Apresentação do Caderno Propostas Legislativas:16 Medidas contra encarceramento em massa (IBCCRIM e CONNECTAS);	Homologação das duas peritas;

<p>15ª R.O</p> <p>21 e 22 de ago. de 2017</p>	<p>SDH apresentou a situação de Comitês e Mecanismos nos Estados;</p> <p>Planejamento: monitoramento das recomendações do MNPCT, e as recomendações da OEA e Corte Interamericana; e FUNPEN;</p> <p>Apresentação de Denúncias de Tortura: apenas casos de grande repercussão ou problemas que fogem a Mesa Diretora viriam ao plenário;</p> <p>Apresentação dos Relatórios do MNPCT: MS, PA e PB;</p> <p>Discussão sobre Processo de recondução/Seleção dos Membros do MNPCT</p>	<p>Solicitado aos membros propostas para o Monitoramento de Comitês e Mecanismos estaduais;</p> <p>Apresentação de pesquisa sobre FUNPEN (Perito MNPCT);</p> <p>Ministra de Direitos Humanos ir aos Estados tratar com Governadores (OAB); convidar autoridades e gestores para participar de reuniões de relatórios do MNPCT (ANCED);</p> <p>Proposta de Resolução sobre recondução do MNPCT- nov.;</p> <p>Minuta de edital seleção para o MNPCT para outubro.</p>
<p>16ª R.O</p> <p>23 de out. de 2017</p> <p>(volta ao modelo de Atas)</p>	<p>Apresentação do Pacto Federativo de Prevenção e Combate à Tortura.</p> <p>Repasse GT de Diretrizes p/ CEPCT e MEPCT; Monitoramento Recomendações do MNPCT;</p> <p>Apresentação do estudo sobre o FUNPEN (MNPCT);</p> <p>Proposta Consultoria para Sistematização de Recomendações sobre Prevenção e Combate à Tortura;</p> <p>Relatórios de Missão MNPCT: RO e RN;</p> <p>Edital do 3º Seletivo do MNPCT e Resolução p/ Regulamentação de Editais;</p>	<p>GT continuar discussões de monitoramento de recomendações;</p> <p>Convidar DEPEN para discutir o Relatório FUNPEN do MNPCT;</p> <p>Convidar autoridades de RO e RN para prestar explicações na próximas Reuniões Ordinárias;</p> <p>Aprovação da Minuta de Edital;</p> <p>Aprovação de Moção de Apoio as Investigações da Morte do Reitor da Universidade SC (GTNM/BA);</p> <p>Aprovação da Nota Publica sobre Trabalho Escravo (Justiça Global)</p>
<p>17ª R.O</p> <p>29 de nov. de 2017</p>	<p>4º Processo Seletivo do MNPCT;</p> <p>Planejamento MNPCT e Compromissos de Cooperação Mútua para 2018;</p> <p>Relatório de Visitas MNPCT MG;</p> <p>Apresentação das Políticas e Ações do MEC no âmbito do Sistema Prisional;</p> <p>Acompanhamento de Medidas Socioeducativas no âmbito do Sinase;</p> <p>Monitoramento dos Encaminhamentos sobre Relatório FUNPEN do MNPCT;</p> <p>Monitoramento do Planejamento Estratégico CNPCT - 2017/2018</p>	<p>Evento alusivo aos "Massacres" de 2017 no Sistema Prisional.</p> <p>Proposta para "Indulto Natalino de 2017" e o "Indulto dos Dias das Mães em 2018;</p> <p>Ofícios as autoridades do MS referente as recomendações do MNPCT;</p> <p>Analisar a proposta construída pelo MEC e DEPEN "Módulos de Educação e Trabalho" no Sistema Prisional, e propor financiamento do FUNPEN;</p> <p>Convidar a Coordenação do SINASE para próximas Reuniões</p>
<p>18ª R.O</p> <p>01 de março de 2018</p>	<p>Consultoria para Avaliação de Políticas Públicas e Sistematização de Recomendações sobre Prevenção e Combate à Tortura;</p> <p>Intervenção Federal do Estado do RJ;</p> <p>Balanco dos Trabalhos em 2017 e Planejamento Estratégico CNPCT 2018;</p> <p>Inspeção nacional em Comunidades Terapêuticas;</p> <p>Relatório de Visita do MNPCT: TO;</p> <p>Informe missões conjuntas nos Estados de RN, AM e RR alusiva aos massacres;</p>	<p>Nota Pública sobre a Intervenção Federal no RJ.</p> <p>Convidar o Coordenador-Geral de Saúde Mental, Álcool e Outras Drogas do Ministério da Saúde para discutir a Política Nacional;</p> <p>Resolução para tornar pública a nova coordenação do MNPCT;</p> <p>Aprovada Resolução para formalizar GT para elaboração do Regulamento Geral das Seleções do MNPCT.</p>
<p>19ª R.O</p> <p>12 de abril de 2018</p>	<p>Apresentação Projeto Cartas do Cárcere;</p> <p>Propostas Legislativas Reforma da LEP;</p> <p>Propostas de Resolução das "Diretrizes para CEPCTs/MEPCTs" e da Comissão Permanente de "Mulheres em Restrição de Liberdade";</p> <p>3º Encontro Nacional de Comitês/Mecanismos;</p> <p>Homologação do 4ª seletivo MNPCT;</p>	<p>Aprovada Resolução que institui a Comissão Permanente sobre "Mulheres no Sistema Prisional";</p> <p>Aprovada Resolução que institui o GT de "Elaboração das Diretrizes Nacionais para CEPCTs e MEPCTs";</p> <p>Aprovada Proposta de Evento do 3º Encontro Nacional de Comitês e</p>

	Oficina de Planejamento 2018; Minuta de Nota Pública Conjunta do CNPCT e MNPCT "Posicionamento sobre o Substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.734/2012, que institui o Sistema Único de Segurança Pública"(ANCED)	Mecanismos Estaduais de Prevenção e Combate à Tortura.
20ª R.O 07 de junho de 2018	Consultoria "Avaliação de Políticas Públicas e Sistematização de Recomendações sobre Prevenção e Combate à Tortura"; Balanço Anual da Ouvidoria Nacional de DH; Apresentação do Relatório da DPE/ES sobre Unidades Socioeducativas; Apresentação das Ações do MDS no âmbito da Prevenção e Combate à Tortura; 3º Chamamento Público de Organizações da Sociedade Civil para o CNPCT - 2019/2020; Apresentação e Discussão do Planejamento Bianual do MNPCT; Monitoramento Plano de Ação CNPCT 2018.	Solicitar Inspeção prioritária do MNPCT ao socioeducativo ES; Incluir devolutiva do 3º Encontro Nacional de CEPCTs e MEPCTs; Solicitar informações sobre criação dos CEPCTs e MEPCTs; Convidar Conselhos Superiores do Sistema de Justiça para discutir a atuação em relação a CEPCTs e MEPCTs; Solicitar manifestação da CONJUR/MDH Minuta de Edital; Aprovação da Lista de Convidados Permanentes do CNPCT; Aprovação de Notas Publicas: "Mortes no Socioeducativo"; "Situação das Unidades do SINASE no ES"; "Projeto de Lei do Senado nº 580/2015".
21ª R.O 1 de Agosto de 2018	Apresentação Novos Peritos do MNPCT; Relatório de Atividades MNPCT 2017; Devolutiva 3º Encontro Comitês e Mecanismos; Discussão temática "Da Escravidão à Tortura Contemporânea: Conceitos e Métodos na Superação do Racismo"; Relatório DPE/SP: Penitenciária "Dr. Paulo Luciano de Campos"; Aprovação do Edital e Comissão Eleitoral do 3º Chamamento Público de Organizações da Sociedade Civil para Composição do CNPCT - 2019/2020; Conclusão da Consultoria de Levantamento de Subsídios para avaliação do I PAIPCT e elaboração do II PAIPCT;	Ofícios aos destinatários das propostas da Carta de Brasília; Propor questões de gênero e raça para o 4º Encontro Nacional; Aprofundar a temática acerca das relações étnico-raciais e seu impacto na prevenção e combate à tortura; Aprovado Cronograma de Missões Conjuntas ao Socioeducativo; Aprovada nova redação da Resolução que cria Comissão Permanente sobre Mulheres no Sistema Prisional, atendendo recomendação da CONJUR/MDH; Solicitar Inspeção do MNPCT a SP; Proposta de Recomendação sobre a atuação das Defensorias Públicas nas unidades do Sistema Prisional (ANCED)
22ª R.O 20 de Setembro de 2018	Proposta de curso sobre prevenção e combate à tortura, EaD, pela Diretoria de Educação e Promoção de DH; Relatório Inspeção Nacional Comunidades(CT); Terapêuticas e do Relatório de Missão PI; Apresentação das Ações do Ministério Público Federal em relação à Prevenção e Combate à Tortura, especialmente quanto aos Comitês e Mecanismos Estaduais; Relato da APT sobre a situação do MEPCT/RO e MEPCT/PE e "Workshop Pessoas LGTBI Privadas de Liberdade"; Relato da DPU sobre a inobservância do direito ao banho no Regime Disciplinar Diferenciado do Sistema Penitenciário Federal (SPF).	Solicitar Inspeção do MNPCT ao SPF; Enviar Relatórios da DPU sobre SPF para 7ªCCR do MPF; Convidar a DPU para apresentação Relatórios de Inspeção no SPF nas próximas Reuniões; Ofícios para os Gestores e CEPCT/PI solicitando posicionamento acerca das recomendações do MNPCT e convidando para 23ª R.O.; Interlocuções com o MJ, MS e CNJ sobre recomendações da Inspeção nas CT; Sugerir ao GT Diretrizes Nacionais do CNPCT o envio do texto-base aos pontos focais dos CEPCTs e MEPCTs para contribuições; Aprovada Resolução que institui a Comissão Permanente sobre o SINASE.

<p>23ª R.O</p> <p>28 de Novembro de 2018</p>	<p>Relatório MNPCT Monitoramento Massacres (AM, RR e RN); Diretrizes para Comitês e Mecanismos; Análise de Conjuntura e Estratégias de Defesa e Manutenção do Funcionamento do CNPCT e do MNPCT na Transição do Governo Federal e Garantia do Mandato 2019/2020; Apresentação do "Projeto Carcerópolis"; Informe Missão Conjunta do Sistema Socioeducativo; Avaliação de Encerramento do Plano de Ação CNPCT 2018 e Relatório 2018; Informe sobre problemas na degravação da reunião anterior.</p>	<p>Indicação de representante para Missão Oficial em Roraima; Recomendações Aprovadas: Prerrogativas da Defensoria Pública em Unidades Prisionais; Diretrizes Nacionais para Comitês e Mecanismos Estaduais; Homologação da seleção das organizações da sociedade civil (3ªPCP/CNPCT); Envio da Minuta do 2º PAIPCT aos pontos focais dos CEPCTs e MEPCTs para avaliação e contribuições; Aprovada Reunião Extraordinária em dezembro de 2018;</p>
<p>Extraordinária Dezembro</p> <p>18 e 19 de dez. de 2018</p>	<p>Plano de Ação de 2018 e Aprovação do Relatório de Atividades; Foram reforçados dois pontos de pauta: 1) tramitação da nomeação dos membros do CNPCT e dos peritos do MNPCT; 2) solicitação de pauta com o MDH e com a equipe de transição; Informações sobre a tramitação dos decretos de nomeação dos membros do CNPCT e dos peritos do MNPCT; Missão MNPCT: Hospitais Psiquiátricos; Notas públicas MNPCT (Indulto prisional 2018 e porte de armas socioeducativo); Apresentação da Minuta de Resolução para o CONANDA sobre adolescentes privadas de liberdade no SINASE.</p>	<p>Agendou-se reunião às 15h com a equipe de transição do governo, ficando canceladas as pautas de discussão do período da tarde; Reunião com o Secretário Nacional da Cidadania - membros do CNPCT orientaram recondução automática dos peritos com mandatos encerrando; Recomendação sobre criação do GT voltado a monitorar missões em hospitais psiquiátricos; No encaminhamento sobre Minuta de Resolução para o CONANDA sobre as adolescentes no SINASE a ata registra: "Discussão Cancelada. Não houve encaminhamentos!"</p>

Como na gestão anterior, pautas como a seleção/recomposição do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (63,6%) e a definição de diretrizes e implantação para Comitês e Mecanismos Estaduais (54,5%) se mantiveram como as mais frequentes nas reuniões do Comitê Nacional. No entanto, há um incremento entre as pautas mais recorrentes, que refere a outras atribuições do órgão. Nesse sentido, ficou sinalizada a preocupação com o acompanhamento, avaliação e proposição às ações e projetos desenvolvidos em espaços de privação de liberdade (45%), bem como o monitoramento das recomendações emitidas pelo MNPCT (36%), e outros organismos internacionais. Destacam-se momentos onde os órgãos que têm responsabilidades com a oferta de serviços são chamados a apresentar e discutir ações para o sistema prisional e de rede socioassistencial. Ainda que não tenha havido definições sobre estratégias e fluxos para monitorar o nível de implementação das recomendações, vale frisar os esforços em torno dessa questão ao criar uma Comissão Interna, e depois a contratação de uma consultoria, do PNUD/MDH para avaliação de Políticas Públicas e Sistematização de Recomendações sobre Prevenção e Combate à Tortura.

É extenso número de encaminhamentos, que são via de regra notas públicas e recomendações, propostas de ofícios e convites de autoridades para reuniões a fim de

apresentarem providências adotadas diante das denúncias de tortura, tratamentos cruéis desumanos e degradantes registradas pelo MNPCT ou outros órgãos que chegam até o Comitê. Entretanto, não se percebe ao examinar as atas, informações sobre devolutivas e avaliações dos resultados alcançados a partir dos encaminhamentos propostos, nem mesmo é possível afirmar se esses encaminhamentos acordados em reuniões foram de fato adotados, exceto as Recomendações que são publicadas no site. Nota-se, eventualmente, pouca objetividade nos encaminhamentos, que se assemelham a recomendações aos órgãos que integram ou a outrem, por vezes, sem especificar o destinatário a quem essas são atribuídas, também mostram-se pouco exequíveis e algumas genéricas, o que pode ser exemplificado em encaminhamento sobre a crise do sistema prisional:

Avaliar recursos do DEPEN (que faz parte do SNPCT) para destinação aos Estados para criar/fortalecer mecanismos e comitês estaduais e que a coordenação entre em contato para encaminhamentos para visibilizar o aporte de recursos; Desenvolver propostas de políticas públicas para o combate e prevenção à Tortura nas unidades de privação de liberdade no interior bem como nas audiências de custódia; Tornar uma proposta de políticas públicas as recomendações do mecanismo, em especial nos Estados em situação de calamidade (12ª R.O, 2017)

Por me colocar ao lado daqueles que entendem como superada a discussão da importância dos colegiados como instâncias participativas da gestão pública apenas sob a perspectiva do aprendizado e aprofundamento democrático (VAZ, 2011), entendo necessário ao CNPCT construir instrumentos que tornem mais transparentes os trabalhos realizados a partir dos encaminhamentos, como forma de prestação de contas, e que permita analisar aspectos referentes a efetividade das ações deste Comitê para a prevenção e Combate à Tortura no Brasil.

Por se tratar de um Colegiado ainda recente, entende-se que seria pretencioso aqui apontar avaliações de impacto de suas ações. No entanto, os dados analisados sinalizam que os efeitos pretendidos, conforme objetivo estabelecido na lei de sua criação ainda é seminal, visto que a maioria das discussões permaneceu centrada na estruturação de institucionalidades.

Nesse contexto, é importante notar que o debate sobre efetividade e participação deliberativa, conforme Avritzer (2011) envolve ao menos dois momentos: um primeiro de discussão no interior das instituições participativas e um posterior que é a implementação das decisões, onde a responsabilidade recai sobretudo aos representantes do Estado. Desse modo, a “efetividade deliberativa” não estaria vinculada apenas ao poder deliberativo do Comitê, mas a vontade política para dar encaminhamento.

No que tange aos registros da memória do órgão, há elementos que merecem destaque, seja pela gravidade, seja pelo descaso: reuniões em que os áudios foram perdidos, nem sempre fica evidenciado em registros de atas se as propostas foram da sociedade civil ou do governo, os encaminhamentos adotados, por vezes, não são registrados. Esse problema na gravação de

áudios de reuniões, que comprometem registro das discussões e comprovação de deliberações, são percebidos a partir da segunda gestão do Colegiado, mas se agravam no último período. Durante a 23ª reunião ordinária há uma situação curiosa referente a esse tema:

a empresa de gravação até o momento não nos devolveu o arquivo com a transcrição das discussões da 22ª RO, impedido de concluir ata a tempo para a aprovação nessa reunião, portanto, a ata somente ficará pronta para aprovação na 24ª R.O (Secretaria Executiva informa, 23ª R.O, 2018); a Ata da 22ª RO é a que nós deveríamos revisar e aprovar agora, só vai ser aprovada no próximo mandato, pelos novos integrantes do CNPCT, está certo?! Delegamos aos próximos, a aprovação (CUT, 23ª R.O, 2018).

O caso mais emblemático, no entanto, se identifica no registro da 11ª reunião extraordinária, de dezembro de 2018, pois em todos os pontos de pauta há um aviso na ata da reunião: “Registro prejudicado por problemas técnicos na gravação do áudio das discussões”.

Assim, as formas de registro de reunião revelam-se tendentes a construção de narrativas conforme conveniência. Na ata da 11ª Reunião Extraordinária, de dezembro de 2018 no ponto da “Apresentação da Minuta de Resolução do CONANDA sobre Diretrizes para Atendimento das Adolescentes no SINASE” consta “Discussão Cancela”. Ao contrário do que registrou a ata, houve a discussão e aprovação do documento, e o processo foi encaminhado pelo MNPCT junto ao CONANDA, com vistas a aprovação de uma resolução que teria importância fundamental para garantia de direitos das adolescentes privadas de liberdade, visto que a violência de gênero se constitui forma de tratamento cruel desumano e degradante³⁹.

Passados dois anos, em 2020 a Minuta da Resolução foi pautada em Assembleia Ordinária do CONANDA, sob um clima de tensão e polêmica causada por representante do governo que não aceitava o conteúdo e negava que o documento tivesse sido discutido pelo CNPCT. A situação foi apresentada como informe por representante da sociedade civil, na 30ª reunião do CNPCT, conforme segue:

Na 291ª Assembleia Ordinária do CONANDA foi pautada a minuta de Resolução de Diretrizes para atendimento às adolescentes privadas de liberdade no SINASE, na ocasião o conselheiro Ezequiel Roque negou que houve debate e processo de elaboração da Minuta de Resolução, bem como o acompanhamento e aprovação por este Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. A representante da RENILA solicitou que ficasse registrada ali a manifestação de repúdio que estava fazendo em nome de todos os membros da sociedade civil do CNPCT. Acrescentou que esteve na última reunião extraordinária do CNPCT do ano de 2018, onde a Minuta elaborada pelo GT foi lida por todos no dia 19 de dezembro, tendo recebido alguns ajustes pelos membros do CNPCT presentes na reunião do Pleno, que ao final da leitura deliberou pela aprovação e encaminhamento para o CONANDA. Sabemos que o áudio dessa reunião não existe, isso já foi discutido em uma reunião deste colegiado e está registrado

³⁹ O Relatório Adolescentes Privadas de Liberdade, da Missão Conjunta no Ceará, Distrito Federal, Paraíba e Ceará, realizada no ano de 2018, e que levou a proposta de Minuta de Resolução expõem nuances de tratamentos cruéis, desumanos e degradantes aos quais estão expostas adolescentes no cumprimento de medida socioeducativa no SINASE. Documento disponível em <https://mnpctbrasil.files.wordpress.com/2020/03/relatc393rio-adolescentes-privadas-de-liberdade.pdf>

inclusive na ata daquela reunião extraordinária. É uma pena que tenha esse apagamento da memória e do trabalho realizado por membros deste Comitê. Fica nosso descontentamento com o descaso como tem sido feito esses registros de ata, lamentamos que o Comitê Nacional de Combate à Tortura, que tanto contribuiu na elaboração da Minuta, não vai assinar junto essa Resolução, mas é importante deixar que o CONANDA conclua esse processo e aprove na próxima reunião deles (RENILA, 30ª R.O).

Após o governo ter perdido na votação do CONANDA e a resolução ser aprovada, a Ministra da Família, Mulher e Direitos Humanos deu entrevistas e ensaiou uma reação midiática para desqualificar o documento e os representantes daquele Colegiado, onde uma série de organizações da sociedade civil, inclusive da Igreja (a CNBB) reagiram com notas públicas em defesa da resolução e apoio ao CONANDA. Observa-se aí que os mesmos discursos moralizantes que serviram como preâmbulo ou justificativa dos votos pelo *impeachment* de Dilma Rousseff que apelavam para valores morais e religiosos e da família tradicional (CASIMIRO, 2020), aparecem de forma recorrente nos posicionamentos assumidos por representantes do governo na 3ª gestão do Comitê Nacional. Esses posicionamentos se apresentam em discussões de pautas fundamentais, “justificando” a negação de direitos.

O fato trazido como exemplo reflete um contexto de ódio pela democracia, ao tempo que expõe a noção de um Estado totalitário, por representantes do governo, onde

Em nome de uma força coletiva negavam direitos dos indivíduos e as formas constitucionais de expressão coletiva: eleições livres, liberdade de expressão e de associação [...] e suprimia a dualidade do Estado e da sociedade, estendendo sua esfera de exercício à totalidade da vida de uma coletividade” (RANCIÈRE, 2014, p. 21).

De outro lado, a criminalização de defensores de direitos humanos e da participação social, também mostra “a manipulação grosseira dos instrumentos democráticos”, o que, como afirma Sousa (2020), são marcas de um governo de extrema direita. Nesse contexto, a mídia é usada como estratégia de construção de consensos, esvaziando o debate político de sua profundidade, em função da reprodução automática e irrefletida de determinados discursos (CASIMIRO, 2020, p. 25). Dessa forma, geram informação inverídicas, construídas a partir de distorções interpretativas e descontextualizadas, numa disputa de narrativas.

Mas se a mídia tem sido utilizada para difundir ideais de frações da burguesia, também tem se constituído instrumento nas estratégias de resistência política e meio buscado pela sociedade civil para denunciar episódios de autoritarismo e retrocessos na política de prevenção e combate à tortura.

Observa-se no último período pesquisado (2018 - 2020), um investimento de esforços e intensificação de correlação de forças, onde as disputas de projetos políticos e orientações ideológicas de representantes do governo tensionam as reuniões do CNPCT, o que se corrobora para minorar possibilidades de avanços e reduzir perspectivas de efetividade do Colegiado frente

ao objetivo que lhe fora confiado e garantido na lei nº 12.847, de 2013. Vê-se desde o governo Michel Temer um gradativo processo de desmontes e fragilização dos dois órgãos criados pelo Sistema, que faz minguar perspectivas de impacto desse novo arranjo institucional, na luta por direitos humanos e contra a tortura.

Os processos de transição das duas primeiras gestões do Comitê Nacional coincidem com mudanças de Presidentes da República, Dilma para Temer e Temer para Bolsonaro, respectivamente. Os cenários foram antecidos de análise da conjuntura política em reuniões do Colegiado, e conforme temiam os representantes da sociedade civil naqueles períodos, o que sucedeu as duas mudanças foram interrupções ao funcionamento do Comitê Nacional. Foram seis meses sem funcionar em 2016 e oito meses em 2019, sendo que em 2019 o contexto é de clara ameaça ao funcionamento do SNPCT, no bojo da tentativa de dissolução do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e recrudescimento no debate na pauta de Direitos Humanos.

Os impactos do já citado Decreto nº 9.831, de 2019 sob o MNPCT, recaíram, de igual modo, sobre o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, particularmente na composição do órgão. O “novo” instrumento atribui ao Presidente da República não só a nomeação, conforme normativa anterior, mas também a escolha dos representantes da sociedade civil; também excluiu daquele Colegiado as Secretarias de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e Políticas para as Mulheres da Presidência da República, e o critério de representatividade das organizações da sociedade civil que observe “diversidade de raça e etnia, de gênero e religião” (art. 8º, do Decreto 8.154, de 2013), representações que, ao contrário, deveriam ser valorizadas e contribuir para o Colegiado incorporar a pauta antirracista já que a questão racial, assim como classe e gênero são essenciais para discutir ações de enfrentamento à tortura.

Em que pese a tortura no Brasil ser intimamente associada às expressões da questão social, a criminalização da pobreza, a naturalização dos mecanismos de “brutalidade racista e classista” (RIBEIRO, 1995), é interessante assinalar a ausência de organizações do Movimento Negro nas primeiras gestões do CNPCT (2014 a 2018).

A relevância das organizações que atuam no combate ao racismo foi objeto de atenção durante aprovação do Edital do 3º Processo de Chamamento Público de Organizações da Sociedade Civil para Composição do CNPCT para o mandato 2019/2020. Sobre esse ponto foram sugeridas:

“a garantia de pelo menos um representante do movimento negro” (Justiça Global); “a composição prevista no item anterior visa garantir a observância da representatividade e diversidade de representação de raça, etnia, gênero e de região” (IBCCRIM); “reservadas uma vaga pelo menos para organizações de

combate ao racismo, uma vaga para organizações comprometidas com direitos das mulheres e LGBT (ISER) (21ª R.O, 2018).

A questão também aparece como uma das propostas para fortalecimento do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, apresentadas ao final do III Encontro Nacional de Comitês e Mecanismos de Prevenção e Combate à Tortura foi

garantir a presença e a participação de organizações sociais negras de expressão nacional, que estão historicamente envolvidas nas lutas de prevenção e combate à tortura a todas as formas de tortura e exclusão social nos comitês estaduais e nacional (Carta de Brasília, Brasília 3, 4 5 5 de julho de 2018)

Como produto desse entendimento e mobilização de organizações para o 3º processo seletivo, a gestão 2019 – 2020 contou com duas organizações com atuação voltada a população afro-brasileira (Movimento Negro Unificado e EDUCAFRO) em sua composição, conforme quadro abaixo:

Quadro 9 – Composição do CNPCT na terceira gestão do Colegiado (2019 – 2020)

Representantes da Sociedade Civil	Representantes do Governo
Movimento Negro Unificado	Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos
Conectas Direitos Humanos	Secretaria Nacional de Proteção Global
Coletivo de Advogados para Democracia	Ministério da Justiça e Segurança Pública
Justiça Global	Ministério da Defesa
EDUCAFRO	Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SOMOS	Ministério da Educação
União Brasileira de Mulheres	Ministério da Cidadania
Rede Nacional Internúcleos da Luta Antimanicomial – RENILA	Ministério da Saúde
Central Única dos Trabalhadores - CUT	Secretaria de Governo da Presidência da República
Universidade Federal do Rio Grande do Norte	Secretaria-Geral da Presidência da República
Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil	Ministério das Relações Exteriores
Conselho Federal de Psicologia	---

O Decreto também restringe a participação em reuniões apenas aos membros do Comitê, ao excluir art. 9º, Parágrafo único, que estabelecia: “As reuniões do CNPCT serão abertas [...]”. Até o final de 2020, no entanto, as reuniões do Colegiado ainda contavam como convidados.

Quadro 10 – Resumos das Reuniões da 3ª Gestão do CNPCT a partir das Atas (2019-2020)

Nº / Data	Pauta	Encaminhamentos
24ª R.O 08 e 09/10/ de 2019	Posse dos novos membros do comitê; Minuta de Resolução Conjunta CNPCT e CONANDA sobre adolescentes do SINASE; Planejamento do Biênio; Manifestação sobre instalação do CNPCT e não realização de novas reuniões (RENILA); Proposta Nota de repúdio em relação ao Decreto 9.831/2019 (ANADEP e EDUCAFRO); Problemas gravação e sistematização de atas; Apresentação do Disque 100 da Ouvidoria DH;	Grupo (CFP, MNPCT e Justiça Global) para articular Resolução para SINASE; Ata da 23ª R.O. deverá ser refeita e MMFDH procederá a consulta sobre a gravação e degravação da 11ª R.E. O Ministério iniciará investigação sobre o material; Comissão para o 5º edital de seleção do MNPCT;

	Atuação MNPCT questionada pela SEAP do Ceará e do CRM do DF; Relato da DPE/RS sobre utilização de viaturas policiais para privação de liberdade no RS.	Ofícios denúncias sobre atuação do MNPCT para membros do CNPCT; Recomendação ao MNPCT para realizar missão no RS.
25ª R.O 21 e 22/11/ 2019	Informes sobre SEAP do Ceará, Associação Brasileira de Psiquiatria – ABP e CRM do DF; Audiência sobre recomendações do MNPCT ao Ceará; Situações de tortura no Pará; Resolução de seleções dos peritos do MNPCT; Veto para criação do Mecanismo de SP; Agenda para incidência política do Comitê nos Estados para pensar em ações conjuntas efetivas de apoio do Estado à criação de Comitês e Mecanismos estaduais; Acompanhar e monitorar os encaminhamentos dos Encontros no planejamento do biênio do CNPCT; Mapeamento, a ser realizado pelos membros do CNPCT, em seus estados redes para aumentar a capilaridade às discussões para criação e fomento de comitês e mecanismos nos estados. A Secretaria Executiva do CNPCT compilará as respostas.	Reiterar, por ofício, competência do CNPCT para deliberar sobre afastamento cautelar de peritos; Oficiar às autoridades do CE sobre recomendações do MNPCT e novas situações a partir da audiência; Solicitar ao DEPEN resposta sobre recomendações do MNPCT e protocolo do uso da força da FTIP; GT apresentará novo Edital MNPCT; Ofícios a autoridades do Pará sobre as denúncias encaminhadas pelo MNPCT; Oficiar a ALESP sobre a suspensão do veto para criação do MEPCT-SP; Oficiar a União Nacional dos Legisladores e Legislativos Estaduais para cumprimento do item 10.2 da Carta de Brasília - implementação dos mecanismos estaduais; GT para fomentar a criação de Comitês e Mecanismos nos Estados; Mapeamento, a ser realizado pelos membros do CNPCT, em seus estados redes para aumentar a capilaridade às discussões para criação e fomento de comitês e mecanismos nos estados. A Secretaria Executiva do CNPCT compilará as respostas.
26ª R.O 09 e 10/03/ 2020	Informes da coordenação geral de combate à tortura e violência institucional; Apresentação do relatório de pesquisa “LGBTI nas prisões do Brasil: diagnóstico dos Procedimentos institucionais e experiências de encarceramento”; Apresentação do planejamento de 2020 do MNPCT; Monitoramento do estado de Roraima; Apresentação do documento do subcomitê de prevenção a tortura da ONU; Apresentação do relatório do estado do Amazonas; Apresentação do Relatório dos Hospitais Psiquiátricos (HP);	Definição membros do GT para atuar na agenda de fomento de Comitês e Mecanismos; Solicitar à CGCT exclusão da possibilidade de voluntariado para Mecanismos; Solicitar à CGCT informações sobre a execução orçamentária de 2019; Reforçar deliberação da 25ª R.O (discussões para criação e fomento de comitês e mecanismos nos estados); Propor recomendação sobre tortura e população LGBTI; Indicação de membros para missão emergencial em Roraima; Ratificar integralmente os termos do entendimento jurídico do SPT/ONU, declarando a inadimplência do Estado brasileiro no âmbito do OPCAT em razão da vigência do Decreto 9.831/19; Enviar ofícios para o Congresso Nacional sobre ratificam entendimento do SPT/ONU; Encaminhar requerimento ao Min. Luiz Fux, relator ADPF 607/2019, solicitando audiência pública para discutir manifestação do SPT/ONU; Solicitar reunião com o Ministro da Saúde sobre relatório HP;

		Promover capacitações para comitês de prevenção e combate à tortura sobre direitos humanos, tortura e saúde mental; Aprovação do Edital para peritos do MNPCT.
27ª R.O 04/06/ 2020	Apreciação da Resolução nº 20/2020 que dispõe sobre reuniões virtuais assinada pela Presidente <i>ad referendum</i> do Plenário - não é aprovada pela plenária. Texto elaborado pela sociedade civil para a resolução que dispõe sobre a realização de reuniões virtuais; Apreciação da Resolução do Edital de Chamamento Público dos Peritos do MNPCT; Recomendação sobre o Coronavírus.	Resolução nº 20/2020 que dispõe sobre reuniões virtuais; Recomendação nº 08/2020 sobre Corona vírus; Aprovação do Edital de Chamamento Público dos Peritos do MNPCT;
28ª R.O 30/07/ 2020	Processo de seleção dos peritos do MNPCT; Monitoramento e demais ações do MNPCT durante o período da pandemia de COVI-19; Relatório da missão conjunta entre MNPCT e CNPCT no estado do RS; Recondução de uma perita MNPCT;	Fazer gestões junto aos governos estaduais, o sistema de justiça dos estados e órgãos gestores do Governo Federal, sobretudo os que têm assento no CNPCT para viabilizar propostas como: fiscalização do cumprimento de medidas liberatórias, conforme Recomendação nº 62 do CNJ; ampliação de testagem nas unidades; progressiva regularização das visitas familiares etc.; Solicitar ao CNJ, DEPEN/MJSP e CNMP a apresentação de relatório de monitoramento dos estados federados relativo ao sistema prisional e outras instituições de privação de liberdade;
29ª R.O 30/09/ 2020	Recondução da Perita publicada em DOU; Reuniões com os comitês estaduais: necessidade de aprimoramento dos encaminhamentos, e de maior diálogo com os membros do Comitê Nacional (UFRN); Discussão sobre o retorno de reuniões presenciais pelo CNPCT: o Comitê termina o ano de 2020 por reunião virtual e retoma as atividades presenciais no próximo ano; Informe da Comissão de Seleção .	Homologação da lista de candidatos selecionados no 5º processo de Seleção do MNPCT; Aprovada retificação do prazo de validade do Edital, de junho de 2021 para junho de 2022;
30ª R.O 26/11/ 2020	Retomada das reuniões presenciais (OAB); Por motivos técnicos não foi possível apreciar e aprovação a Ata da 29ª Reunião Ordinária; Manifestação de repúdio da RENILA em nome de todos os membros da sociedade civil do CNPCT: na 291ª Assembleia Ordinária do CONANDA foi pautada a minuta de Resolução de Diretrizes para atendimento às adolescentes privadas de liberdade no SINASE, na ocasião um representante do governo negou o processo de elaboração da Minuta de Resolução, acompanhamento e aprovação pelo CNPCT; Informe sobre nomeação dos peritos - MNPCT; Fluxo de denúncias entre os comitês estaduais e CNPCT: a CGCT informa que está em diálogo com a Ouvidoria Nacional dos DH; Missões recentes do MNPCT: Inspeção no município de Itamonte (MG); Inspeção no Sistema Prisional Federal; Informe Inspeção Nacional LGBTI.	Revogação da Resolução nº 23/2020 para retomar de reuniões presenciais; Aprovada a realização de reunião extraordinária em dezembro de 2020; Agendar reunião com o CNJ para revisão da Resolução CNJ 357/2020, que dispõe sobre a possibilidade de realização de audiências de custódia por videoconferência; Envio de proposta de nota pública à Mesa Diretora sobre Resolução CNJ 357/2020 (SOMOS); Definição da Coordenação-Geral do MNPCT, pela Ministra; Após apresentação do Relatório de Itamonte (MG) e Recomendações feitas, Ministério da Cidadania solicitou vistas da matéria.

A relação Estado e sociedade civil é construída historicamente numa permanente correlação de forças, portanto não se estabelecem fora do conflito. A variação da intensidade desses, conforme destaca a hipótese explicativa de Dagnino (2002) está associada a “similaridade, coincidência”, entre os projetos políticos que orientam a ação política de cada um. Dito de outra forma, “o conflito e a tensão serão maiores ou menores dependendo do quanto compartilham – e com que centralidade o fazem as partes envolvidas” (DAGNINO, 2008, p. 280). Não surpreende que as reuniões do Comitê desde o final de 2018 passaram a ocorrer sob alto grau de tensionamento, desde a conformação da pauta, representantes do governo e da sociedade civil votando em campos opostos, à deliberações sendo encaminhadas para posterior apreciação da assessoria jurídica do governo. A situação se agravou a partir de 2019, sem sinalização de avanços ou perspectivas de convergências para encaminhar ações que revelem o sentido de um Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. Não é incomum pedidos de registro de cerceamento de falas, tanto por representantes do governo, como da sociedade civil, ou uso de expressão como “pedidos de vistas” ou “solicitação de desagravo”, num jogo de palavras que por vezes mistura recursos jurídicos para mascarar a questão política.

Diante deste cenário, desde o início da gestão 2019 – 2021 a sociedade civil coloca-se numa postura de resistência democrática, lutando pela sobrevivência do Sistema Nacional e para não perder o que já havia sido conquistado em termos sobretudo de institucionalidade formal. Exemplifica isso, o tensionamento ocorrido na primeira reunião dessa gestão, após longo período de ausência de reuniões pelo CNPCT, lapso temporal em houve o ataque ao Mecanismo Nacional com a retirada dos cargos e exoneração dos(as) peritos (as), por Decreto. Diante de uma proposta de “elaboração de nota de repúdio em relação ao teor do Decreto 9.831/2019 inicialmente pelo representante da ANADEP e depois articulado pelo representante da organização Educafro” (24ª R.O, 2019), o encaminhamento foi adotado por unanimidade dos presentes pelos representantes da sociedade civil. O encaminhamento foi rejeitado, pois os representantes do governo, em maioria naquele momento da reunião alegaram:

Em cumprimento do rito para o encaminhamento de nota pública, conforme art. 15 da Resolução nº4/2016, enviada pelo membro da Educafro, e deliberada no item 2 da pauta no dia 8/10/2019, os membros do CNPCT vão encaminhar seus comentários ao texto no prazo de 7 (sete) dias, em acordo ao art. 16 da Resolução nº4/2016. A mesa diretora deverá apreciar o texto. [...] . Nesta ocasião, o representante da SNPG pediu registro da sua posição para rechaçar a nota, sem avaliação do mérito, uma vez que não seguiu o rito previsto na Resolução nº 4/2016.

Tem-se aí um claro exemplo onde o formalismo é acionado para travar encaminhamentos políticos, onde o espaço de democratização do poder de decisão dá lugar ao “predomínio de uma razão tecno-burocrática” (DAGNINO, 2002, p.), e evidencia a institucionalidade participativa

como uma arena onde diferentes projetos políticos disputam hegemonia. Enquanto na primeira gestão do Comitê Nacional, destacou-se “a existência de indivíduos em posição chave no interior do aparato estatal que se comprometem com os projetos participatórios” (DAGNINO, 2002, p. 287), nas últimas, particularmente a *gestão 2019 – 2020* tem-se na composição do Colegiado, membros do governo cuja função parece ser a de obstaculizar decisões e processos que traduzam o sentido de fortalecimento dos espaços democráticos e sua capacidade de incidência em políticas públicas e ações que contribuam para a garantia de direitos.

É possível perceber, de outro lado, o esvaziamento das pautas diretamente associadas à prática de tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos e degradantes, à medida que o foco se tornou a garantia da estrutura institucional. Os registros de atas da terceira gestão (2019 - 2020) do Comitê demonstram que a recomposição do MNPCT (100%) e o fomento a criação e implementação dos Comitês e Mecanismos Estados (57%) são os temas mais recorrentes nas reuniões. Com menor frequência aparecem: denúncias e apresentações de relatórios do MNPCT e encaminhamentos, ambos em 42,8% das reuniões. Audiências de custódia por meio virtual e a garantia das prerrogativas dos órgãos de fiscalização para livre acesso aos espaços de privação de liberdade durante a pandemia de Covid-19, embora com registro de 14% em atas no período, são dignos de notas pelo nível de mobilização e produtos gerados.

A 26ª reunião do CNPCT, em março de 2020, primeira com a presença da Ministra Damares, foi marcada por grande animosidade e encerrada nas primeiras horas. A sociedade civil buscou a imprensa para denunciar que a presidente do Conselho deu início a reunião antes de atingir o quórum, “e sem respeitar a pauta votada no dia anterior, iniciou a votação do Edital de seleção dos peritos do Mecanismo, tirando a remuneração, baseada num decreto ilegal cujo veto já foi decidido pelo judiciário”⁴⁰. Anterior a esse fato, em abril de 2020, representantes da sociedade civil também denunciaram o fato da presidente do Comitê ter comunicado, por ofício sobre o cancelamento da reunião.

Ao tempo em que se percebe que o governo “organiza seus aparatos e suas estratégias de construção/atualização da hegemonia, a esquerda e os movimentos progressistas também possuem suas instâncias de luta e resistência contra-hegemônica” (CASIMIRO, 2020, p. 158), é preciso frisar, como parte da relação dialética, que as investidas do governo para fragilizar o Sistema Nacional não têm se dado sem resistência e mobilização, tanto dos órgãos que compõem o Sistema, como de redes e instituições de defesa de direitos humanos no Brasil que têm buscado apoio de organismos internacionais. As reações ao Decreto nº 9.831, em apoio ao

⁴⁰ Disponível em diversos veículos de comunicação na internet, e sítios eletrônicos de organizações da sociedade civil, como Organização Justiça Global, <http://www.global.org.br/blog/organizacoes-denunciam-damares-onu-por-desmonte-do-sistema-do-combate-e-prevencao/>. Acessado em 23. 05.2021.

Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura foram imediatas e inúmeras, dentre as quais destacam-se: notas públicas (da sociedade civil com mais de 200 assinaturas de representantes de movimentos, coletivos, instituições, da 7ª Câmara Criminal do Ministério Público Federal; da Defensoria Pública da União e da Associação Nacional dos Defensores Públicos - ANADEP); denúncia ao Relator contra a Tortura da ONU; Comunicado Público de Mecanismos Preventivos da Argentina e do Paraguai; seis projetos de decreto legislativo sustando os efeitos do decreto.

Como parte das estratégias de enfrentamento e resistência as organizações de direitos humanos e Mecanismos de Prevenção e Combate à Tortura fizeram um requerimento de audiência para o 173º Período de Sessões Ordinárias da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, com fim de pressionar resposta e constrangimento do governo brasileiro frente as medidas de enfraquecimento do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura no Brasil, resultantes do Decreto nº 9.831, de 2019. Durante a audiência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), em setembro de 2019⁴¹, o representante do governo afirmou que iria recorrer da decisão judicial, ratificando a seguinte alegação:

A criação dos Mecanismos Estaduais é um dos maiores desafios para implementação do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. Na prática verifica-se que diversos Estados tendem a adotar o modelo federal como parâmetro para implantação dos Mecanismos Estaduais, e a remuneração dos peritos é fator inibidor e não facilitador. Face a essa estrutura, o Estado brasileiro procurou caminhos que viabilizem a implementação, nos Estados, dos seus próprios Mecanismos. Nesse sentido, o Decreto apresentou mudança e evolução de paradigma, passando a função de perito de Mecanismo a ser exercida enquanto prestação de serviço público relevante não remunerado de forma a constituir modelo com vistas a servir de alternativa indutora para implementação dos Mecanismos nos Estados da Federação [...] Avaliamos que há sim a possibilidade dos Mecanismos Estaduais serem criados com maior velocidade à medida que não se imponha a obrigatoriedade da remuneração ainda que se garanta os demais recursos necessários ao exercício das suas funções (173ª CIDH, 2019).

O Subcomitê de Prevenção à Tortura – SPT, da ONU também manifestou opinião jurídica sobre essa normativa do governo brasileiro, onde concluiu que “a adoção e entrada em vigor do Decreto Presidencial nº 9.831 enfraqueceu severamente a política de prevenção à tortura do Brasil, tornando difícil para o MNPCT operar de maneira compatível com o OPCAT”⁴².

A despeito de toda a mobilização da sociedade civil, o MNPCT se mantém em funcionamento por ordem de liminar judicial, ao tempo em que projetos legislativos tramitam na Câmara dos Deputados visando sustar os efeitos do decreto presidencial. De outro lado, o governo avança para a implementar a política do voluntariado. Em fevereiro de 2020, à margem

⁴¹ A íntegra da audiência pode ser acompanhada em sítio eletrônico da CIDH, através do link <https://youtu.be/FNmD5qdrZcU>. Acessado em 11.05.2021.

⁴² O documento está disponível em <https://mnpctbrasil.files.wordpress.com/2020/03/traduc3a7c3a3o-parecer-spt-1.pdf>. Acessado em 02.05.2021.

da discussão do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, o Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, publicou um Manual para criação de Mecanismos e Comitês, uma cartilha que, em contrário à Recomendação nº 6, do CNMP, defende Mecanismos Preventivos não remunerados, como alternativa para sua implementação do órgão em todas as unidades da federação. Note-se que as diretrizes para criação dos Comitês e Mecanismos é um tema que mobilizou o Comitê desde a primeira gestão até a publicação da Recomendação nº 6, de dezembro de 2018.

A dificuldade de avançar na construção de diálogos, no entanto, permanece. E esse cenário se estende para o período da pandemia da Covid-19 iniciado nos primeiros meses de 2020, quando foram incrementados os problemas preexistentes nos espaços de privação de liberdade, tais como: o fechamento das instituições ao controle externo da sociedade e fiscalização, a incomunicabilidade das pessoas privadas de liberdade com o mundo externo; a falta de alimentação, itens de higiene, remédios e outros.

Nesse no período da pandemia da COVID 19 é possível notar concepções de atendimento de caráter exclusivamente repressivo para a custódia de pessoas privadas de liberdade, baseadas em procedimentos disciplinares e suspensão de direitos. Um exemplo disso ocorreu quando o governo federal flexibilizou o uso de celas *containers*, videoconferências e uso abusivo de armamentos menos letais prevendo rebeliões nos presídios do país em função das restrições de visitas. O Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), um dos órgãos que integrada a estrutura do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, prevendo rebeliões nos presídios do país em função das restrições de visitas aos detentos solicitou crédito extraordinário para ações de combate à Covid-19 no sistema prisional brasileiro, com destinação de R\$ 20 milhões para aquisição de "material não letal (granadas, munições e espargidores), com a finalidade de ressuprimento das unidades federativas na prevenção de tumultos devido a suspensão de visitas em razão da COVID-19"⁴³.

Nesse contexto de pandemia foram publicadas 5 (cinco) Resoluções, todas referentes à normatização de reuniões no modelo virtual e retorno para o presencial, e ao 5º processo de seleção de peritos (as) do MNPCT. Como fruto da atuação do CNPCT frente aos espaços de privação de liberdade no período de pandemia constata-se: a Recomendação nº 8, de 2020, Nota Pública Conjunta nº1, de março de 2020, onde junto ao MNPCT e CNDH manifesta preocupações e consulta autoridades sobre medidas adotadas no sistema prisional e

⁴³ Ofício sobre o assunto chegou às redes sociais que discutem o tema tortura, por meio de whatsapp, e a informação está disponível em <https://veja.abril.com.br/blog/radar/depem-preve-rebelioes-por-efeito-da-covid-e-quer-mais-municao-nas-prisoas/>. Acessado em 23.03.2020.

socioeducativo, Reuniões com Comitês Estaduais, por regiões, cujo objetivo seria “ampliar e fortalecer o diálogo e cooperação entre os níveis federal e estadual” sobre o tema tortura.

Um elemento que merece destaque é a redução do tempo de reunião no período da pandemia. As plenárias que eram realizadas em dois dias, correspondendo a quatro turnos, são enxugadas para um turno, o que conseqüentemente concorre para a disputa entre as pautas, inversão de ordem de prioridade, onde muitas vezes as denúncias, relatos e encaminhamentos sobre tortura, tratamentos cruéis desumanos e degradantes nos locais de privação de liberdade não chegam a ser discutidos, em razão do tempo.

Como parte das contradições da luta, deve-se notar que enquanto há toda uma mobilização da sociedade civil e instituições de defesa do Estado Democrático de Direitos para a derrubada do Decreto 9.831/2019 que instaura a política do voluntariado, o governo tem se pronunciado publicamente em defesa do fomento de órgãos preventivos que caminham numa perspectiva de Estado Mínimo, onde a precarização surge como alternativa. Em que pese governo e sociedade civil se colocarem em campos de interesses contrários, com posições e votações marcadamente conflitantes, há um consenso no Comitê Nacional para a criação e implementação de Comitês e Mecanismos Estaduais de Prevenção e Combate à Tortura.

O encaminhamento adotado por unanimidade dos presentes durante reunião do Comitê Nacional para criar um Grupo de Trabalho de composição paritária “para atuar na formulação de agenda para criação e fomento de comitê e mecanismos de prevenção e combate à tortura” (25ª e 26ª R.O, 2020), coloca-se sob duas perspectivas: o governo classista e de ultradireita parece “exercer sua hegemonia, ou seja, buscam ganhar aliados para suas posições mediante a direção política e o consenso” (COUTINHO, 1992, p. 77); neste momento de ameaças e desmontes as instâncias participativas, torna-se uma estratégia encontrada pela sociedade civil, dentro do possível nesse momento histórico, para manter e tentar ampliar o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, portanto uma disputa hegemônica.

O manual publicado pelo governo, na contramão da Resolução nº 6, do CNPCT, como parte das ações para incentivar a criação dos novos órgãos com menor custo aos governos estaduais, e sem implicar o governo federal com contrapartidas, é prova cabal de que a criação desses órgãos na atual conjuntura, por iniciativa do Estado segue o que estão chamando “novo paradigma”, mas que pode ser traduzido como precarização dos órgãos preventivos, o que requer vigilância redobrada da sociedade civil. A despeito da correlação de forças estabelecida no âmbito do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, sem criar estratégias distintas de mobilização independente para criação desses órgãos, e sem articular e fortalecer outras lutas e ações para prevenção e combate à tortura, involuntariamente as organizações da sociedade civil se aliam a uma pauta de institucionalização como a via principal.

A despeito da inexistência de “compartilhamento de um projeto político”, apresenta-se uma “complementaridade, por assim dizer, instrumental entre os propósitos do Estado e da sociedade civil” (DAGNINO, 2002, p. 288), em torno da prioridade da criação dos Comitês e Mecanismos Estaduais, e que é responsável pela construção de consensos e ambiência de estabilidade nas reuniões, quando essa é a pauta. Seria necessário a sociedade civil, nesse contexto, compreender as armadilhas do projeto neoliberal e se afastar delas. Nessa medida, se articular outras estratégias de luta e “repertório de ações variadas” (TATAGIBA, 2011, p.178) junto aos movimentos sociais que fora do espaço de institucionalidade participativa lutam contra a tortura cotidiana na periferia e nos cárceres.

Além das lacunas deixadas por essa forma de gestão da política, deve-se perceber a fragilidade da concepção de uma política centrada na criação de órgãos preventivos, sem que ao mesmo tempo sejam criados fluxos entre esses e as instituições já existentes para prevenção, proteção e garantia de direitos humanos, nas esferas do Executivo, Legislativo e Judiciário, tanto no âmbito nacional, quanto das unidades da federação.

Se o conflito de classes e o lugar do Estado não podem ser desprezados por estarem imbricados nas raízes do problema da tortura, a criação de novos órgãos e espaços de institucionalização da pauta, embora fundamentais para a luta contra a tortura, não podem se constituir um fim em si mesmo, a luta precisa ir além da criação e democratização dos espaços institucionais. A sociedade civil não estaria aí frente ao risco iminente, “onde o projeto neoliberal não só instrumentaliza as ações coletivas, mas também desmobiliza a sociedade civil” (NEVES, 2007, p.217)?

Nota-se que as respostas do Estado brasileiro mesmo em contexto de democracia, não enfrentou problemas estruturantes que são necessários para prevenir a tortura, entendendo essa como expressão da questão social. Os conceitos e alternativas apresentados pelos organismos internacionais, com os quais o Brasil se comprometeu ao ratificar a Convenção contra a Tortura e Protocolo Facultativo à Convenção, também não levam a esse caminho, conforme discutimos no item 2.2. Nessa perspectiva, vale resgatar um artigo escrito em há cinco anos por Paulo Endo, coordenador do Grupo de Pesquisa em Direitos Humanos, Democracia, Política e Memória do IEA-USP. Ao analisar as recomendações do relator sobre tortura da ONU, Nigel Rodley, após sua visita ao Brasil, no ano de 2000, conclui que

nada de importante, substancial e inflexivo foi feito pelas autoridades brasileiras em relação ao combate e à prevenção à tortura no país, o que indica uma evidente e propositada negligência e, em muitos casos, o apoio, a conivência e a radicalização das práticas de tortura no Brasil⁴⁴.

⁴⁴ Revistausp 119. Direitos Humanos. Setenta anos da Declaração das Nações Unidas que estabeleceu os direitos básicos para a humanidade. Disponível em: <https://jornal.usp.br/revistausp/revista-usp-119-dossie-3-sobre-a-pratica-da-tortura-no-brasil/>. Acesso em 18 de abril de 2019.

Num diálogo com essa afirmação, o que se poderia pensar como mais concreto, passados 20 anos, seria a retomada das Recomendações não só do Relatório de Nigel Rodley, como das demais recomendações que o sucederam em conferências, ações programáticas do PNDH 3, e um balanço sobre o nível de implementação e pertinência ainda de cada uma das propostas. O uso do PNDH 3 como instrumento efetivo para definição de ações de prevenção e combate à tortura de certo poderia contribuir como movimento de afirmação de direitos, de legitimação de um processo democrático e de participação social ampla que o gestou. É possível que utilizado dessa forma, ele seja compreendido, sobretudo pela atual gestão do Executivo federal, como uma política de Estado, e não de um governo passado.

Concordo com Neves (2016) quando ela afirma que radicalizar a democracia é colocar em prática no cotidiano da política transparência nas ações, socialização das informações, retorno às bases representativas, ampliação dos processos decisórios e fortalecimento dos espaços públicos representativos, como ouvidorias, fóruns, conselhos, conferências, orçamentos participativos, entre outros, e acredito na democracia como condição para a garantia de direitos e justiça social. De outro lado, entendo que embora se constitua elemento fundamental para o controle democrático do Estado, a existência desses mecanismos democráticos, exige um controle externo da sociedade civil sobre esses espaços criados, a institucionalização não pode ser um fim, mas um caminho de garantir a democracia participativa e a ampliação de direitos. Portanto, sua importância política

é dada pelos valores que sustenta, pelo impacto que suas ações provocam [...], pelos resultados qualitativos que obtém com suas ações e pelos resultados quantitativos (dado pelo número de conquistas e derrotas que se obtém na trajetória de ações, considerando o período mínimo do ciclo de existência do coletivo organizado) (GOHN, 2005, p. 38)

Como afirma Teixeira (2001) a participação assume diversas conotações: direta e indireta, orientada para decisão e ou para a expressão. E o que interessa nessa correlação de forças estabelecida nos espaços de gestão, é a participação orientada para decisão, para a intervenção de “forma organizada, não episódica, de atores da sociedade civil no processo decisório” (TEIXEIRA, 2001, p. 27), não aquela orientada para a expressão de “caráter mais simbólico” para marcar presença na cena política, sem nenhuma capacidade de pressionar e influenciar mudanças substantivas na realidade. A participação da sociedade civil tem relevância à medida que, efetivamente,

se faz para democratizar a gestão da coisa pública, para inverter as prioridades das administrações no sentido de políticas que atendam não apenas as questões emergenciais, a partir do espólio de recursos miseráveis destinados às áreas sociais (GOHN, 2005, p. 78)

Dito de outro modo, ao tempo que a democratização do Estado, a ampliação e fortalecimento dos espaços de democráticos e de cogestão é importante para qualquer

movimento e ação que pretenda a ampliação e garantia de direitos sociais, é fundamental que essas institucionalidades formais se traduzam e materializem direitos, de forma a alterar as realidades de negros, mulheres, pobres, desempregados, vítimas de tortura e outros. Dessa forma, e tendo o método dialético como orientador dessa pesquisa, deve-se perceber em que medida o Estado brasileiro tem implementado ações de prevenção e combate à tortura, e de que forma tem se dado a participação da sociedade civil nesse processo mais recente, onde se tem a criação de órgãos e estruturas com vistas ao enfrentamento da questão.

4.3. Os desafios da sociedade civil frente a atual política de prevenção e combate à tortura

*Precisamos que a sociedade
Abra os olhos contra todos os fatos
Que sejam associados a maus tratos
Sofrimentos e a impunidade.
Precisamos que em cada cidade
Aconteça uma conscientização
Dos direitos de cada cidadão,
E que todos se engajem na procura
De uma sociedade sem tortura,
Essa coisa sem lógica e sem razão.
(Trecho do Cordel sobre Tortura, José Acaci-RN)*

Se os primeiros anos de 2000 foram marcados pelos movimentos de organização e estratégias de pressão da sociedade civil exigindo assunção de responsabilidades de Estado no combate à tortura, e a partir daí se iniciaram ações estatais com marcas de descontinuidades, pouca articulação entre elas no decorrer do tempo e poucos investimentos públicos, após a institucionalização do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, como política de Estado como principal estratégia para erradicação da tortura no país, os problemas para implementação do arranjo institucional da política passam a concorrer com o enfrentamento da questão central: o combate a tortura. Tal situação se complexifica e ganha outros contornos, a partir da eleição de um presidente com discursos de extrema direita, que apresenta soluções simplistas a questões sociais complexas, e com tendência de intensificar estratégias de repressão e controle punitivo do Estado.

As apologias à tortura e homenagem de Jair Bolsonaro, no momento que proferiu seu voto pelo *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, ao coronel Carlos Brilhante Ustra, conhecido por comandar sessões de tortura contra a ex-presidente durante o período ditatorial, anunciava um governo que não poderia coexistir com políticas públicas de direitos humanos, em especial, uma que visa prevenir e combater a tortura. Vale observar que a primeira recomendação do relatório de Nigel Rodley, Relator Especial da ONU sobre tortura, após visita ao Brasil em 2000, referia que

as mais altas lideranças políticas federais e estaduais precisam declarar inequivocamente que não tolerarão a tortura ou outras formas de maus-tratos

por parte de funcionários públicos, principalmente as polícias militares e civil, pessoal penitenciário e pessoal de instituições destinadas a menores infratores (ONU, 2001, p. 43)

A criminalização da apologia à tortura é pauta antiga na sociedade civil, discutida em Conferências Nacionais de Direitos Humanos desde o final da década de 1990, e está inserida desde o PNDH I como propostas de ações governamentais:

Promover o mapeamento dos programas radiofônicos e televisivos que estimulem a apologia do crime, a violência, a tortura, o racismo e outras formas de discriminação, a ação de grupos de extermínio e a pena de morte, com vistas a identificar responsáveis e a adotar as medidas legais pertinentes (PNDH I, PNDH II e PNDH 3).

O enfrentamento da apologia à tortura nos meios de comunicação também foi tema discutido no III Encontro Nacional de Comitês e Mecanismos de Prevenção e Combate à Tortura, sendo que dali se originaram seis propostas, quais sejam:

Que os Mecanismos e Comitês criem grupos de trabalhos em parceria com as instituições do Ministério Público, da Defensoria Pública e a OAB sobre mídia e cidadania, para educação, cumprimento de direitos e reparação de danos, através de medidas judiciais e extrajudiciais;

Intensificar as ações administrativas via Ministério das Comunicações e ampliar a repercussão pública das responsabilizações do Estado na direção da democratização da comunicação;

Propor que os comitês e mecanismos tomem como eixo temático a abordagem sobre mídia e apologia à violência e a tortura e, que as missões de monitoramento do MNPCT contemplem a incidência sobre a apologia a tortura na mídia local;

Que o SNPCT atue de forma a pressionar o poder público por meio das suas diversas expressões institucionais, promova esforços e ative medidas jurídicas para coibir abusos e violações nos programas televisivos;

Que os comitês e mecanismos repudiem, de forma veemente, as práticas midiáticas que de forma direta ou indireta, incitam o medo e a violência;

Que os mecanismos apontem como recomendação, às violações produzidas pelos meios de informação, que: os agentes de segurança pública devem resguardar os direitos fundamentais dos presos e confinados não os expondo em programas de televisivos (Carta de Brasília, 3 a 5 de julho de 2018).

Em que pesem as proposições, não se faz notar nenhuma ação que tenha sido engendrada pelos órgãos do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura no sentido de dar encaminhamento a alguma dessas propostas. Também não se percebe como bandeira assumida pelas organizações da sociedade civil, que conforme Gramsci tem função de hegemonia no nível da direção cultural, moral e ideológica.

As sucessivas manifestações nas ruas que ocorrem após a eleição do presidente Jair Bolsonaro, celebrando o golpe de 1964, pedindo uma nova intervenção militar no país, fim de instituições, e em defesa da pátria, ao mesmo tempo que refletem a ausência de um processo de justiça de transição, apresentam-se como alerta e riscos de ameaça ao Estado Democrático de Direito. O que se viu, e ainda se manifesta de forma mais diluída, configura uma “onda participativa às avessas”, que afirma suas posições conservadoras, reacionárias, xenofóbicas e marcadas pelo moralismo, pelo higienismo da pobreza e suas consequências em um mundo

dividido em classes sociais” (NEVES, 2016, p.25). Essas ações de caráter antidemocrático e contrário à ideia dos direitos sociais, revelam o deslocamento e desconfiguração do sentido da democracia, colocando-a na mesma posição do totalitarismo, ou seja, o que seria seu contrário (RANCIÈRE, 2014).

A conjugação de fatos que marcam os primeiros meses do governo Bolsonaro, alguns dos quais influenciam diretamente a política de prevenção e combate à tortura, resulta em um conjunto de características agregadas que sugerem haver neste momento um contexto histórico orientado sob perspectiva fascista,

guiado pela ideologia de um pragmatismo radical, servindo-se de mitos irracionalistas e conciliando-os com procedimentos racionalistas-formais de tipo manipulatório [...] é um movimento chauvinista, antiliberal, antidemocrático, antissocialista, antioperário [...] pressupõe condições históricas especiais, pressupõe uma preparação reacionária que tenha sido capaz de minar as bases das forças potencialmente antifascistas (enfraquecendo-lhes a influência junto às massas), e pressupõe também as condições da chamada sociedade de massas de consumo dirigido (KONDER, 1977, p.21)

Além das investidas da direita, de sustentar o mito da pátria e o sentimento nacionalista, onde a nação é trazida como valor supremo, ou da demagogia populista e pouco convincente (KONDER, 1977), acredita-se que, com o agressivo ataque a direitos sociais da classe trabalhadora, e de tantos outros desempregados, que estão sendo empurrados para situação de miséria, o atual governo tende a contribuir para o acirramento de conflitos de classes, provocando insatisfações e reações que podem favorecer, de outro lado, o fortalecimento e adensamento de lutas sociais.

Tomando a assertiva de que a força política do movimento é dada pelo projeto político que ele constrói, pelos valores que o sustentam, pelo impacto que suas ações provocam na sociedade e na política (GOHN, 2005, p.38), e o cotejamento de demandas da Campanha Nacional contra a Tortura e a Impunidade no início dos anos 2000, das Conferências Nacionais de Direitos Humanos, de 1996 a 2008, bem como atas de reuniões do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, de 2014 a 2020, e outros documentos examinados na pesquisa, e de outro lado, a criação de alguns órgãos, programas e ações implementados pelo Estado após os anos 2000, é possível afirmar a força política e o protagonismo dos movimentos e organizações da sociedade civil na construção da Política Nacional de Prevenção e Combate à Tortura.

Todavia, por todo movimento de pressão feito pela sociedade civil para que o Brasil se comprometesse e implementasse de fato o OPCAT, para além da institucionalidade criada, é preciso analisar, a despeito da lei Federal nº 12.847, de 2013, que criou o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, quais ações têm sido discutidas e encaminhadas a partir desse novo arranjo institucional com vistas a prevenir e combater à tortura, bem como para oferecer

atenção e reparação às vítimas de tortura. Ao tempo que o sistema de visitas regulares representa um avanço e pode tornar-se instrumento fundamental para a pauta da luta, não há como falar em prevenção e combate à tortura sem combate à corrupção, sem desmilitarização da polícia, sem investimento numa cultura de direitos humanos, em formação de agentes de Estado num perspectiva de direitos humanos, sem enfrentamento da cultura do encarceramento, sem a consolidação de estratégias de desinstitucionalização, de estruturação e articulação de serviços e políticas públicas, sem medidas alternativas de responsabilização mediante atos criminosos, e tantas outras já propostas nas Conferências Nacionais de Direitos Humanos, Encontros Nacionais de Comitês e Mecanismos Preventivos e no Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH 3).

Parafraseando o ex-Ministro de Direitos Humanos, Nilmário Miranda, durante a abertura da IX Conferência Nacional de Direitos Humanos, é preciso repactuar o trabalho para erradicar a tortura no país. Nessa perspectiva, alguns desafios já parecem estar sinalizados, e se colocam como urgentes nessa conjunta política desfavorável à garantia de direitos, e a luta contra a tortura, que num movimento dialético, ao mesmo tempo tenta forçar um recuo do processo democrático e exige ações e reações de resistência pela sociedade civil. Dentre os desafios, conforme a pesquisa aponta, destaco alguns, a seguir, separando-os apenas por opção metodológica, entretanto, não são momentos estanques, ao contrário, estão associados e compõe uma totalidade.

Um primeiro desafio, provavelmente o maior, está situado no campo da educação, como esfera de atuação político-ideológica. Esse caráter das organizações da sociedade civil deve ser resgatado e valorizado pela capacidade de favorecer a natureza educativa das intervenções por direitos humanos. A educação aqui se coloca como

conjunto de ações, processos, influências, estruturas, que intervêm no desenvolvimento natural e social, num determinado contexto de relações, grupos e classes sociais, prática social que atua na configuração da existência humana individual e grupal (LIBANEO, 2005, p.30).

Carbonari (2010) ajuda a compreender melhor a relação existente entre a educação e as organizações da sociedade civil, ao afirmar que “a educação popular constitui-se numa pedagogia – uma nova teoria pedagógica – *a partir das e para as lutas populares*” (CARBONARI, 2010, p.88), desse modo, segundo o autor “educação popular é a pedagogia da educação em direitos humanos” (CARBONARI, 2010, p.85).

É mister frisar que embora, segundo as formulações gramscianas, a função precípua do Estado seja a de dominação, ele também exerce de forma secundária a hegemonia, o que se revela concretamente nessa pesquisa à medida que seus representantes propõem criar um curso sobre prevenção e combate à tortura, como parte de um Programa de Educação à

Distância da Diretoria de Educação e Promoção de Direitos Humanos, do MMFDH (22ª R.O., 2018). O curso *Proteção a Direitos Humanos: Prevenção e Proibição da Tortura* foi lançado em 2020 e é divulgado como uma das ações e programas desenvolvidos pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

Gramsci compreende “o espaço da sociedade civil como espaço da organização da cultura” (GOHN, 2005, p. 64), logo se a direção política deve ser da sociedade civil, é preciso criar condições para se contrapor com um projeto contra-hegemônico e fortalecer estratégias de democratização do Estado. Nesse sentido, seria necessário repensar meios diversos de formação e informação, que contribua para novas percepções e leituras sobre direitos humanos, contra o recrudescimento dos discursos de legitimação da violência e desnaturalização da tortura. Apesar do elemento de resistência, evidenciado nos embates com o governo, seja nas reuniões do CNPCT, pelas antigas organizações que mobilizam historicamente a pauta contra a tortura, ou pelas novas formas de ação direta da sociedade civil, à exemplo da Agenda Nacional pelo Desencarceramento, Rede Nacional de Mães e Vítimas do Terrorismo do Estado, é preciso criar condições para se contrapor a violência de estado e em defesa da democracia com um projeto político contra-hegemônico.

Um segundo desafio apontado é luta pela emancipação política, enquanto luta por “políticas sociais, lutas pela ampliação e universalização dos mais diversos direitos e pelo alargamento dos institutos democráticos” (TONET, 2015, p.282), se coloca mais do que nunca como necessária e urgente. Esta coloca a necessidade de repactuar ações, de um trabalho orientado por um Pacto ou Agenda Nacional ampla, que articule diversas instituições vários Sistemas e Redes de Defesa de Direitos Humanos e conjugar ações no sentido de garantir a efetividade das normativas jurídicas que resguardam direitos, e proíbem tratamentos cruéis, desumanos e degradantes. A pressão e ameaças de mais retrocessos indicam que o momento é de

somar esforços que possam construir, pelo menos no plano tático, um campo de unidade entre as forças democráticas e progressistas presentes não apenas nos organismos de classe dos trabalhadores, mas também entre setores mais amplos que se disponham a uma luta conjunta contra a reação conservadora (BRAZ, 2017, p.102).

Instrumentos que articulam ações de diversos órgãos, não só movimentos e organizações da sociedade civil, e com distintos níveis de responsabilidade são importantes no sentido de identificar objetivos compartilhados e possibilidades de atuação conjunta. Merece destaque nessa linha, o PNDH 3 como resultante de um processo amplo e democrático a ser efetivamente tomado como orientador de políticas de direitos humanos de Estado, e o Plano de Ações Integradas, que apesar do processo não participativo que marca sua elaboração, aglutina e

propõe uma série de ações intersetoriais necessárias ao enfrentamento da tortura, envolvendo políticas públicas diversas.

O terceiro, assemelha-se ao desafio anterior. Trata-se de “articular repertório de ações variadas” (TATAGIBA, 2011), é articular as “lutas extrainstitucionais” com o fortalecimento de instituições participativas, como meio de fortalecer estratégias, ampliar a representatividade nos espaços de democratização do Estado, pressionando por demandas do movimento, agregando forças na luta para que o Estado atue na promoção e garantia de direitos e contra as práticas de tortura por seus agentes nas ruas ou nas instituições estatais. Entendendo que a legitimidade da representação assumida pela sociedade civil, conforme defende Avritzer (2007) vincula simultaneamente temas e instituições.

Há de se notar que fora do Estado, antes da institucionalização formal do Comitê Nacional, a sociedade civil tinha maior poder de enfrentamento junto ao Estado. Deixou de ser ativa nas proposições de ações. Pauta muito técnica e pouco política, à exemplo da priorização da institucionalização dos Comitês, que de um meio, acaba se tornando um fim da ação, não se conformando disputas sobre políticas e ações de efeito direto no combate à tortura. Todavia, não se pode perder de vista que uma política pública menos permeável às influências dos atores sociais tende a empurrar as organizações – até mesmo aquelas que se inclinam a uma atuação mais propositiva – a diferentes formas de ação direta (TATAGIBA, 2011, p. 179)

Ou seja, é preciso ter claro a dinâmica que se estabelece na relação sociedade civil e sociedade política, em cada momento histórico, e os projetos políticos que orientam as ações de cada um nesse jogo político. Sem isso, há um risco de considerar o processo de construção democrática

o resultado de um intrincado jogo de forças em disputa, que se trava nas mais diversas arenas e que inclui uma gama muito diferenciada de atores, em lugar de ter seu terreno reduzido ao do conflito entre sociedade civil e Estado, no qual a primeira, em sua suposta capacidade inerente de confrontar o impulso autoritário, também inerente, do Estado, é convertida na responsável única dos avanços democráticos (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p.16).

Nesse sentido, também se torna um importante exercício as ONGs que integram o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura ampliar ou retomar os “vínculos orgânicos com os movimentos sociais que as caracterizavam em períodos anteriores” (DAGNINO, 2002, p.292). A autora chama atenção ao dilema da sociedade civil entre a luta “institucional versus mobilização social”, e argumenta que essas não são excludentes. Compartilho desse entendimento, bem como na possibilidade de mobilizar fóruns de discussão ampliada com representações diversas da sociedade civil, como base organizativa da pauta de reivindicações para a atuação institucional.

As análises da pesquisa mostram uma tendência à burocratização da participação da sociedade civil no Comitê Nacional, deixando de ser ativa nas proposições de ações e reivindicações, em grande medida restritas à própria institucionalidade. As organizações da sociedade civil se mantêm coesas em suas intervenções naquele Colegiado, mas a pauta prioritária é a manutenção dos órgãos e ampliação de novos órgãos previstos no Sistema, não pressionam por formulação ou aperfeiçoamento de políticas públicas ou ações legislativas que conduzam a processo civilizatório que previna e interrompa práticas e ciclos de tortura.

Exceto um movimento inicial de conhecer o funcionamento do FUNPEN, conforme as atas das reuniões do ano de 2017 (13ª R.O, 15ªR.O, 16ª R.O, 17ªR.O) e as possibilidades de aplicação desse Fundo Especial - que prevê inclusive “assistência às vítimas de crime e aos dependentes de presos e internados” (lei complementar nº79, art.2º) - não se percebe o interesse da sociedade civil, nem na ação direta, nem no “ativismo institucional”(TATAGIBA, 2014) pela disputa e incidência no destino dos recursos dos fundos especiais. Vale mencionar que, conforme a lei que institui o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura é “ a seleção de projetos que utilizam recursos oriundos do Fundo Penitenciário Nacional, Fundo Nacional de Segurança Pública, Fundo Nacional do Idoso, e do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente deverá levar em conta as recomendações formuladas pelo MNPCT” (lei 12.847/2013, art. 9º, §3º).

Conforme discutido no capítulo 2, a tortura precisa ser percebida como expressão da questão social, com estreita relação com a interseccionalidade entre raça, gênero e classe. Ela não está restrita aos espaços de privação de liberdade, mas também se reproduz no cotidiano das periferias, onde espaços da esfera pública e privada de pessoas negras e pobres, não raro, são invadidos por agentes de Estado, membros de corporações militares. Portanto, as estratégias de enfrentamento requerem mudanças nas estruturas coloniais que permanecem tanto nas periferias como nas instituições de privação de liberdade; e sobretudo, exige a presença do Estado na promoção e execução de políticas públicas capazes de prevenir a chegada desses grupos historicamente excluídos aos cárceres.

Não há dúvidas da importância do fortalecimento dos órgãos criados à luz do OPCAT, cuja atuação é restrita aos espaços de privação de liberdade, entretanto, está sinalizada a importância de investir em outros instrumentos e estratégias que busquem o alcance mais abrangente do problema da tortura, que tome em consideração os fatores multidimensionais e estruturantes que envolvem o problema. Algumas dessas estratégias estão desenhadas e seguem em curso ascendente, apoiada como bandeira de luta por algumas organizações que lutam por justiça e contra a tortura, tais como, a Agenda Nacional pelo Desencarceramento, e

mais recentemente, as Frentes Estaduais e Nacional pelo Desencarceramento e movimentos e redes sociais que articulam outros movimentos, coletivos e militantes de direitos humanos.

Há de se notar, como observa Lavelle (2018), que os movimentos da sociedade civil

não necessariamente se movem num continuum de formas de ação menos ou mais institucionalizadas. Eles fazem uso diversificado, e por vezes, simultâneo dessas formas e ações a depender da análise das oportunidades e ameaças políticas (LAVELLE et al., 2018, p. 40).

Ainda segundo a autora, esses estão “em primeira instância comprometidos com a defesa de agendas substantivas, e a institucionalidade é um recurso para fazer avançar tais agendas e protegê-las das contingências políticas” (LAVELLE et al., 2018, p. 42). A questão, no que refere à tortura, é: como articular junto ao Comitê Nacional a agenda e reivindicações desses movimentos? Como esses movimentos sociais podem cobrar ações e evitar a burocratização do espaço de institucionalidade participativa da Política Nacional de Prevenção e Combate à Tortura?

Tanto o Decreto nº 9.759, de 2019, como o Decreto nº 9831, de 2019, são instrumentos normativos que revelam marcas de um governo que segue na contramão do caminho histórico percorrido para democratização dos espaços de partilha de poder e de gestão compartilhada de políticas públicas, indo de encontro à leis e decretos que disciplinam os Colegiados, onde via de regra, a escolha de representantes da sociedade civil é realizada em fórum próprio, conforme critérios e representatividade de que tratam os princípios de Paris. Manter estratégias para tentar revogar esses decretos, o que já vem fazendo representantes da sociedade civil e de diversos Colegiados Nacionais, se coloca como tarefa permanente para garantir autonomia da sociedade civil e a democracia participativa. Em meio aos subsequentes atos que tentam estancar a participação social, é importante notar que a articulação do *impeachment* de Dilma Rousseff “foi um atalho para outros recuos democráticos (BRAZ, 2017).

A despeito do desafio de derrubar o Decreto nº 9.831, de 2019, que faz parte de um claro retrocesso democrático, que ameaçam o patrimônio participativo construído (NEVES et al., 2020), é importante notar que o CNPCT tem outros problemas de origem a serem enfrentados, e um deles remete ao autoritarismo, embora a lei tenha sido instituída no governo petista. Os representantes da sociedade civil que compõem o colegiado não são escolhidos, em fórum próprio da sociedade civil. O decreto que regulamenta o funcionamento do Sistema Nacional, em 2013, estabelece que “os representantes referidos nos incisos II, III e IV do *caput* e seus suplentes serão designados por ato do Presidente da República, após chamamento público” (art. 8º, §2º).

Outro ponto do decreto originário, que merece atenção da sociedade civil é a presidência permanente do CNPCT pelo Estado. Somente para a função de vice-presidente que alterna a

cada ano, entre representantes do Poder Executivo e sociedade civil, o que se coloca como fragilidade à medida que não permite a partilha equitativa e alternância de poder atribuído à presidência, e reduz a participação democrática da sociedade naquele colegiado no período que o governo assume presidência e vice-presidência. Desde a primeira gestão, a função de Vice-presidência alternou, nessa ordem: Pastoral Carcerária, Ministério das Relações Exteriores, Conselho Federal de Psicologia, Ministério da Educação, Ordem dos Advogados do Brasil e Ministério da Defesa.

A questão da alternância foi ponderada em reunião do Comitê, por representante do MNDH (5ª R.O, 2015), quando o Ministro, à época Pepe Vargas, alegou se tratar de questão legal e considerou que “flexibilizar sem adequar os diplomas legais seria um equívoco e poderia repercutir negativamente nas manifestações públicas do CNPCT”. Tal posicionamento foi acompanhada por representante da OAB. Essa discussão serve também para evidenciar os dissensos no seio da sociedade civil. Nesse caso, a questão política que poderia ser conduzida por princípios éticos e democráticos, perdeu espaço para uma visão legalista. Essa situação ilustra a questão da burocratização e do predomínio de uma razão tecnocrática que, em última instância, é antitética em relação à expansão dos espaços públicos e à participação da sociedade civil” (DAGNINO, 2002, p. 288).

Alguns desafios apontados nas primeiras reuniões do CNPCT, em momentos de planejamento, se mantêm ainda hoje. Nessa esteira, destacam-se pronunciamentos de representante da sociedade civil, e do MNPCT convidado permanente em reuniões do Comitê:

consolidar uma relação sistêmica e harmônica entre os integrantes do sistema e agregar novos atores; estimular a criação/implementação de comitês/comissões e mecanismos estaduais/distritais; consolidar o CNPCT como ator político reconhecido e legitimado para prevenir e combater a tortura; fortalecer a estrutura institucional do Sistema; avaliar, acompanhar e propor aperfeiçoamento de programas, ações e órgãos de combate à tortura em âmbito nacional e enfrentar a disseminação das formas de violências que legitimam a tortura (MNDH, 4ª R.O, 2015);
a implantação do Mecanismo em um momento desafiador, um Mecanismo que consolida uma estratégia de estado democrático (MNPCT, 4ª R.O, 2015).

Também merece cuidado, à medida que sinaliza para riscos e fragilidades, a lacuna referente à previsão de instância de monitoramento e controle democrático dos novos órgãos do Sistema Nacional, pela sociedade civil. Nessa perspectiva chama atenção: i) que as recomendações que o MNPCT elabora a cada missão aos estados não envolvem atores locais e representantes de organizações que estão na luta contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, degradantes e desumanas no processo de elaboração e monitoramento; ii) o trabalho dos (as) peritos (as), por exemplo, não sofrem nenhum tipo de controle externo ou avaliação, tampouco há critérios claros e objetivos para conduzir processos de recondução; iii) os representantes das organizações da sociedade civil no CNPCT não contam com uma

instância ou fórum próprio de discussão das pautas a serem apresentadas e defendidas naquele Colegiado, o que pode significar a defesa das pautas da instituição que representa, ou ainda suas posições pessoais.

As tendências apontadas pelo cenário atual agregam novos elementos de preocupação, frente ao grave contexto de ameaça ao Estado Democrático de Direito, e aos instrumentos de participação e controle democrático que se conseguiu estabelecer no Brasil, nesse curto processo de abertura democrática pós ditadura civil-militar (1964 a 1985). Mas é possível – e acredito nisso – que os claros sinais de retrocesso sirvam para impulsionar uma nova ordem social, mostrando à sociedade civil que embora fundamental, a luta pela ampliação de direitos e pelo fortalecimento de instituições democráticas não é suficiente. Marx já chamava atenção em sua obra *Sobre a Questão Judaica*, que apesar da emancipação política ter seu valor, para enfrentar as injustiças sociais, a emancipação precisa ser em todas as esferas. Portanto, a classe precisa ir além da reivindicação de um direito particular, porque ela não está submetida a uma injustiça particular (MARX, 2010, p.17). Para usar as palavras de Ivo Tonet “não obstante a importância da luta pela defesa das políticas sociais, elas não são caminho para emancipação humana” (TONET, 2011, p.282).

Casos como o de Amarildo, ajudante de pedreiro, sequestrado, torturado e morto em julho de 2013 por policiais da Unidade de Polícia Pacificadora da Rocinha, no Rio de Janeiro, ou de Jeremias Pereira, o Gerô, artista popular, detido no centro de São Luís, e torturado até a morte por policiais, em março de 2007 – e como esses podem ser lembrados centenas - tornam inconteste a necessidade de ações concretas de todas as instituições públicas do Executivo, Legislativo e Judiciário nas esferas nacional, estadual e municipal para construir processos de consolidação da democracia, que permitam avanços concretos de conteúdo e vivências de direitos humanos, no cotidiano de todas as pessoas, sobretudo das mais vulnerabilizadas, que não por acaso, via de regra são as vítimas de tortura.

O compromisso e a articulação de esforços tanto do Estado, como da sociedade civil deve concretizar medidas de prevenção ao crime de tortura, e responsabilização dos acusados. Ressignificar o papel da polícia, que por vezes, é a única forma de presença do Estado nas comunidades de periferias, permanecendo a lacuna das políticas econômicas e sociais voltadas às populações urbanas e rurais em situação de vulnerabilidade.

Nesse sentido, ao tempo que evidencia a necessidade de garantir a sobrevivência dos espaços democráticos criados após anos de luta, da sociedade civil e de representantes de instituições públicas estatais comprometidas do campo dos direitos humanos, concretizada a partir da Lei nº 12.847/2013, à luz da Convenção e Protocolo Facultativo contra à Tortura da ONU, a pesquisa feita indica que a tarefa de sociedade civil é muito além da luta pela manutenção

e fortalecimento do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. Está colocada a demanda por pressionar a implementação do conjunto de ações propostas em Conferências, PNDH 3 e Encontros Nacionais de Comitês e Mecanismos de Prevenção e Combate à Tortura, monitorar e pressionar efetivas ações de Estado.

Caminhar atentos a essa demanda requer monitorar e construir estratégias que articulem ações de prevenção (educativas inclusive), de atenção, proteção e reparação às vítimas, investigação e responsabilização dos acusados. Sem perder de vista que há uma dívida histórica do Estado brasileiro com pessoas e famílias afetadas pela tortura, portanto é preciso identificar quem são as vítimas, considerando períodos e contextos políticos distintos, sem perder de vista, no entanto, que no cerne do fenômeno estão as expressões das questões sociais, onde elementos como classe e raça tornam-se centrais. Eis um grande e permanente desafio, pois impõe o enfrentamento ao projeto político neoliberal em curso, voltado para a satisfação de interesses do grande capital nacional e internacional, o que exige necessário e urgente investimento em políticas sociais e políticas afirmativas e a reorientação da política nacional tal como vem sendo construída como resultado dessa relação entre Estado e sociedade civil.

A continuidade da política parece exigir que a sociedade civil avance para enfrentar os entraves relacionados às causas de um conjunto de violações de direitos, que ultrapassa os limites e possibilidades do Sistema Nacional tal como se apresenta, posto que são problemas estruturantes. Esse enfrentamento exige uma firme posição política frente a questões como impunidade, pobreza, concentração de renda e exclusão social, e capacidade técnico-política para se posicionar a favor dos direitos humanos e no combate à tortura como temas centrais na definição das políticas públicas, garantindo a transversalidade e intersectoralidade inerente aos direitos humanos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

*Em resumo, o que estamos precisando,
É de um pouco de amor no coração,
Mais respeito para o cidadão,
E atenção para quem está precisando.
Omitir é como estar apoiando
A tortura, esta ação má e servil.
E essa nossa luta varonil
Deve ser incansável e persistente,
Pra um dia dizermos plenamente
“Acabou-se a tortura no Brasil.”
(Trecho do Cordel sobre Tortura, José Acaci-RN)*

Transcorrido um longo período, desde as primeiras aproximações ao objeto desta pesquisa, qual seja, a participação da sociedade civil no enfrentamento ao Estado no contexto da construção da Política de Prevenção e Combate à Tortura no Brasil, tomando como referência três momentos históricos distintos: i) a Campanha Nacional Permanente de Combate à Tortura e à Impunidade, executada no período de 2001 a 2004, como início do processo de gestação da política; ii) a instalação e primeiras gestões do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (2014 a 2018) e; iii) o primeiro período do Comitê Nacional após o desmonte de políticas participativas (2019 e 2020), é chegado o momento de sintetizar os resultados como finalização deste processo de pesquisa, o que se coloca aqui com o mesmo compromisso político e teórico-metodológico que deu origem a esta dissertação.

Antes de encaminhar para a síntese do resultado da pesquisa, cumpre retomar os objetivos que se buscou alcançar, sob o leme do método materialista histórico dialético: i) elaborar uma reconstituição histórica da Política Nacional de Prevenção e Combate à Tortura a partir do Relatório da Campanha Nacional Permanente contra Tortura e Impunidade (MNDH), Relatórios de Conferências Nacionais, organizadas pela Comissão de Minorias e a Secretaria de DH e PNDH I, II e 3; ii) analisar, no âmbito do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, a atuação da sociedade civil, com ênfase no controle democrático e proposição de ações, e papel dos membros de órgãos públicos nesse colegiado; iii) investigar o papel do desmonte das políticas participativas em 2019 e 2020 no Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura.

Ao retomar a hipótese que demarcou o início da pesquisa, entende-se que ela se confirma. O pressuposto era que a participação da sociedade civil, no início da década de 2000, foi decisiva para denunciar a atualidade do fenômeno da tortura e exigir ações do Estado com vistas a prevenir e combater esse crime no Brasil, mas após a instituição do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, e a criação de órgãos com a função de prevenir e combater à tortura e a outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, a cobrança de ações de Estado e a pauta de reivindicações da sociedade civil ficou restrita ao funcionamento desses órgãos, não se fazendo notar embates por outras reivindicações.

Conforme o apanhado de iniciativas, proposições formuladas e movimentos de pressão realizados pela sociedade civil desde o início dos anos 2000 com vista à ampliação de instrumentos e mecanismos de garantia de direitos de todas as pessoas contra a tortura é possível dizer que a sociedade civil vem assumindo seu papel de reivindicação, proposição e pressão frente ao Estado. A Campanha Nacional contra a Tortura e a Impunidade (2001-2004), as Conferências Nacionais de Direitos Humanos (1996-2008), bem como atas de reuniões do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (2014-2020) e outros documentos

examinados na pesquisa, evidenciam a força política e o protagonismo dos movimentos e organizações da sociedade civil para criação de programas e ações implementados pelo Estado e construção da Política Nacional de Prevenção e Combate à Tortura.

O resgate feito pela pesquisa confirma a não linearidade nos processos de construção e evolução de políticas públicas e corrobora o que pesquisas bibliográficas (TATAGIBA, 2011; DAGNINO, 2002) apontam sobre a relevância do projeto político do governo para avaliar a participação da sociedade civil nesses processos. Nesse sentido, os projetos políticos dos dois últimos governos impactam fortemente os rumos da Política Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. Por outro lado, esses processos se movimentam pela luta social, ou seja, são determinados por um conjunto de forças e interesses que, a depender do contexto histórico, modelam e redirecionam tais políticas, “atendendo a determinado Estado, a determinada classe social, a determinada ação política” (NEVES, 2007, p. 131).

Em grande medida, a cobrança de ações a partir de 2004, após a IX Conferência Nacional, foi centrada na luta pela ratificação e implementação do Protocolo Facultativo contra a Tortura da ONU, mas ao compor o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura as organizações da sociedade civil que até então assumiram o enfrentamento ao Estado tendo como pano de fundo o combate à tortura no Brasil, se veem diante de novas dinâmicas institucionais e desafios que conduzem a burocratização e instrumentalização da participação social (DAGNINO, 2002). Nesse sentido merecem destaque dois aspectos:

- O afunilamento da pauta de reivindicações dentro da institucionalidade participativa, onde as discussões e proposições que ocorrem no *locus* privilegiado de interação Estado e sociedade civil ficam circunscritas às práticas de tortura nos espaços de privação de liberdade. A partir dessas constatações, uma indagação permanece sem resposta: se a Política Nacional de Prevenção e Combate à Tortura está direcionada apenas ao escopo de atuação dos Comitês e Mecanismos Preventivos, por onde passam as discussões e quais são as ações de prevenção e combate à tortura voltadas a erradicar a prática de tortura, tratamento cruéis, desumanos e degradantes praticadas por agentes de Estado, fora das instituições, nas ruas e domicílios de periferias dos centros urbanos?;

- O embate que se estabeleceu a partir do autoritarismo do governo, destacadamente após o Decreto nº 9.831/2019, que explicita a recusa do poder deliberativo da sociedade civil, acaba por influenciar na dinâmica de atuação da própria sociedade civil na construção da política nacional, que passa por um declínio em termos de proposição e monitoramento de ações se comparado com os anos onde ainda não havia a adesão ao OPCAT, e mesmo em relação aos primeiros anos da “institucionalidade participativa”(AVRITZER, 2011). Nota-se nos primeiros anos de trabalho do Comitê Nacional a participação ativa das organizações da sociedade civil,

apresentando denúncias e estudos para encaminhamentos, pesquisas, elaborando pareceres, se envolvendo na elaboração de recomendações sobre questões fundamentais para mitigar a tortura e os tratamentos cruéis, desumanos e degradantes em espaços de privação de liberdade.

Destaque deve ser dado ao ativismo da sociedade civil ao mobilizar instituições de defesa de direitos humanos, no âmbito nacional e internacional, lutando num cenário político de ameaça concreta ao funcionamento do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. Diante do limite do diálogo com o governo, representantes da sociedade civil no CNPCT lançaram mão de protestos como forma de negociação, abandonando sala de reunião e buscando a mídia para denunciar posições autoritárias do governo, notas públicas, e matérias jornalísticas, também recorreram ao apoio de organismos internacionais, órgãos da esfera legislativa e do Sistema de Justiça.

Chama a atenção que, exceto essa mobilização provocada pela publicação do Decreto nº 9.831/2019, a luta pela prevenção e combate à tortura, e pelo fortalecimento do Comitê Nacional como *locus* privilegiado para interação entre Estado e sociedade civil, a reafirmação e cobrança de responsabilidades de outras instituições com atribuições de fiscalização, investigação e responsabilização referentes às práticas de tortura por agentes públicos, e pela participação democrática não vem ocorrendo de forma articulada entre as redes e sistemas de proteção, promoção e garantia de direitos humanos, o que se coloca como imperativo, particularmente no último período analisado, onde mais do que nunca é preciso afirmar a importância da participação social e resistir no sentido de evitar maiores recuos democráticos, os quais seguem em curso desde a deposição da ex-presidenta Dilma Rousseff (BRAZ, 2017).

Há de destacar que embora a institucionalização ocupe a agenda sobre prevenção e combate à tortura em grande medida após a criação do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, é importante registrar que novas organização da sociedade civil têm surgido, à exemplo da Agenda e Frente Nacional pelo Desencarceramento e a Rede de Mães e Familiares de Vítimas de Violência do Estado. Essas se colocam de forma autônoma e independente do governo, buscando estratégias de intervenção extra-institucionais de mobilização e construção de agendas contra a tortura.

Se de um lado, a prevenção e combate à tortura e a assistência às vítimas desse crime dependem de compromissos das autoridades públicas para a adoção de medidas, de caráter preventivo e repressivo, articuladas entre as diversas políticas setoriais e esferas de poder, visto que a concretização dos direitos sociais é mediada por políticas públicas (PEREIRA, 2009, p.287), observa-se, por outro, que a atuação da sociedade civil na denúncia, controle e gestão democrática é determinante. Portanto, é relevante que os espaços de gestão compartilhada dessa política nacional sejam ocupados também por entidades vinculadas organicamente à

pauta da tortura, e portanto, tenham compreensão dos contextos que geram situações de tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos e degradantes e que se ocupem da organização das demandas que chegam até as entidades a partir das denúncias, que cobrem ações de responsabilização dos acusados e contribuam na construção de propostas de ações para esfera pública estatal.

Não basta criar os Comitês e Mecanismos, é preciso que esses tenham condições de funcionamento e estejam articulados com os órgãos das Redes e Sistemas de Direitos Humanos, para o controle sobre o funcionamento desses órgãos, o monitoramento das recomendações, a adoção de medidas de caráter preventivo e repressivo e que articulem as diversas políticas setoriais e esferas de poder. Portanto, ao tempo que é fundamental trabalhar para fortalecer os espaços democráticos da Política Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, esse não pode ser o objetivo da política e menos ainda o horizonte da ação da sociedade civil. Entendo que aí há um risco, o que Dagnino (2002, p. 292) define como “polarização entre atuação institucional e mobilização social, organização junto às bases”. Nesse sentido, é igualmente necessário buscar articular com ações da sociedade civil que têm atuação direta extra institucional, e ocupar a pauta do Colegiado Nacional com reivindicações dos movimentos de familiares e vítimas de tortura e violência institucional, com as Recomendações do Mecanismo Nacional e outros órgãos de garantia de direitos, com ações programáticas do PNDH 3, com o Plano de Ações Integradas contra Tortura, e buscar a partir dessas e outras possíveis estratégias intervir em políticas públicas e ações de prevenção, reparação e não repetição.

REFERÊNCIAS

ABREU, Marina Maciel. **Serviço Social e a organização da cultura**: perfis pedagógicos da prática profissional. São Paulo: Cortez, 2002.

ACANDA, J. L. **Sociedade civil e hegemonia**. Rio de Janeiro, Ed. UFRJ, 2006.

ALMEIDA, Magali da Silva. Desumanização da população negra: genocídio como princípio do capitalismo. **Em Pauta**. Rio de Janeiro. 2º semestre de 2014. n.34, v. 12, p. 131 - 154.

AGAMBEN, G. **Estado de Exceção**. Tradução de Iraci D Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004.

ARQUIDIOCESE DE SÃO PAULO. **Brasil: nunca mais**. Petrópolis: Vozes, 1985.

ASSOCIAÇÃO PARA PREVENIR A TORTURA. **Monitoramento de locais de detenção: um guia prático (2ª edição)**. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2015.

ASSOCIAÇÃO PARA PREVENIR A TORTURA. **Prevenir a Tortura – Uma responsabilidade compartilhada**. Fórum Regional sobre o Protocolo Facultativo à Convenção da ONU contra a Tortura na América Latina. Tradução Luísa Luz e Raquel Lima. Panamá, 2014. Acessado em: <file:///C:/Users/adrir.000/Downloads/report-regional-opcat-forum-pt.pdf>.

AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. IN: PIRES, Roberto Rocha C (org). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

BEHRING, Elaine Rossetti. Contra-reforma do Estado, seguridade e o lugar da filantropia. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, 2003, n. 73, p. 101 - 119.

BEHRING, Elaine Rossetti. Estado no Capitalismo: notas para uma leitura crítica do Brasil recente. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine; LIMA, Rita de Lourdes. **Marxismo, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2018.

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006. Cap. 2. Capitalismo, liberalismo e origem da política social. P. 47-72

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos. **Direito à verdade e à memória: Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos**. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 3. ed. São Paulo: IGLU, 2001.

BRASIL. **Decreto nº 40, de 15 de fevereiro de 1991. Promulga a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0040.htm>.

BRASIL. **Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997. Define os crimes de tortura e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9455.htm>. Acesso em: 25 nov. 2015.

BRASIL. **Decreto Presidencial nº 6.085, de 19 de abril de 2007**. Promulga o Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6085.htm.

BRASIL. Presidência da República da Casa Civil. **Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009**. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3 e dá outras providências.

BRASIL. **Relatório de Inspeção: Missão Conjunta no Rio Grande do Sul**. Adriana Raquel Ferreira Costa Oliveira, Bárbara Suelen Coloniese, Caio César Klein, Daniel Caldeira de Melo e Vitória de Macedo Buzzi (Orgs.). Brasília: MNPCT, 2019. Disponível em

<https://mnpctbrasil.files.wordpress.com/2020/06/relatorio-missao-conjunta-rs-mnpct-cepct-revisado.pdf>

BRASIL. **Relatório de Missão Pará**. Adriana Raquel Ferreira Costa Oliveira, Bruno Renato Nascimento Teixeira, José de Ribamar de Araujo e Silva, Luas Gustavo Magnata. Brasília: MNPCT, 2019. Disponível em https://mnpctbrasil.files.wordpress.com/2019/11/relatorio_mnpct_para_2019.pdf.

BRAZ, M. O golpe nas ilusões democráticas e a ascensão do conservadorismo reacionário. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 128, p. 85-103, jan./abr. 2017

CAMPBELL, Alexandre; SERENO, Graziela; FERNANDES, Ionara; DIAS, João Marcelo; DAMAZIO, Natália; ALBERGARIA, Rafaela. TORTURA E MULHERES: **A Operacionalidade da Tortura no Sistema Prisional Feminino no Rio de Janeiro**. In: Relatório Bianual (2018 – 2019) do MMPCT, Brasília: 2020.

CAMURI, Ana Claudia. **Governamentalidade e tortura**. Curitiba: Editora Prismas, 2018.

CARBONARI, Paulo César. **Direitos humanos**: sugestões pedagógicas. Passo Fundo: IFIBE, 2008.

_____. **Realização dos direitos humanos**: coletânea de referências. Passo Fundo: IFIBE, 2006.

CASIMIRO, F. H. C. **Frações burguesas e o alinhamento em torno do projeto de extrema-direita**. 1ed. São Paulo: Expressão Popular/Fundação Rosa Luxemburgo, 2020.

CEJIL. **Tortura no Brasil**: implementação das recomendações de relator da ONU. Rio de Janeiro: CECIL, 2004.

COIMBRA, Cecília Maria Bouças. Violência do Estado e violência “doméstica”: o que têm em comum? In: RAUTER, Cristina; PASSOS, Eduardo; BENEVIDES, Regina (orgs). **Clínica e Política**: subjetividade e violação de direitos humanos. Rio de Janeiro: Tecorá, 2002.

COIMBRA, Cecília Maria Bouças PASSOS, Eduardo, BENEVIDES, Regina. Direitos Humanos no Brasil e o Grupo Tortura Nunca Mais/RJ. In: RAUTER, Cristina; PASSOS, Eduardo; BENEVIDES, Regina (orgs). **Clínica e Política**: subjetividade e violação de direitos humanos. Rio de Janeiro: Tecorá, 2002.

CORTIZO, Maria Del Carmen, PANTALEÃO, Lucas Haygert. A árdua construção dos direitos no Brasil. In: **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos**, Bauru, v. 6, n. 1, p. 13-29, jan/jun, 2018.p. 13 - 23.

CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório Colegiados e Participação Social**: Impactos do Decreto nº 9.759/2019. Brasília. 2019.

CORREIA, Costa Maria Valéria. **Desafios do controle social**: subsídios para a capacitação de conselheiros de saúde. Editora Fiocruz, Ano 2005, p. 47-79.

COUTINHO, Carlos Nelson. **GRAMSCI: um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. O conceito de sociedade civil em Gramsci e a luta ideológica no Brasil de hoje. In: COUTINHO, Carlos Nelson. **Intervenções: o marxismo na batalha das ideias**. São Paulo: Cortez, 2006.

DAGNINO, Evelina. **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

_____. Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, Evelina, OLVERA, Alberto J., PANFICHI, Aldo (orgs). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

FELTRAN, Gabriel de Santis. Deslocamentos: trajetórias individuais, relações entre sociedade civil e Estado no Brasil. In: DAGNINO, Evelina, OLVERA, Alberto J., PANFICHI, Aldo (orgs). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006.

FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade: curso no Collège de France (1975-1976)**. Tradução Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

_____. **História da sexualidade I: A vontade de saber**. Tradução Maria Thereza da Costa Albuquerque e José Augusto Guilhon Albuquerque. 11. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1993.

_____. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão**. 33 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2007.

GOHN, Maria da Glória. **O protagonismo da sociedade civil. Movimentos sociais, ONGs e redes solidárias**. São Paulo: Cortez, 2005 (Coleção Questões da Nossa Época).

_____. Maria da Glória. **Movimentos sociais e educação**. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2012.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. 2ª Ed. Annablume, SP, 2006, **Cap.3. p. 73-94**.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. Marilda Villela. O Serviço Social na cena contemporânea. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS. 2009.

IANNI, Otávio. **A ideia do Brasil moderno**. São Paulo: Brasiliense, 1992.

_____. Otávio. **A construção da categoria**. Revista HISTEDBR On-line, Campinas, número especial, p. 397-461, abril 2011 – ISSN: 1676-2584.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS. **Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes: um Manual para a Prevenção**. San José: Instituto Interamericano de Direitos Humanos, 2004.

KONDER, Leandro. **Introdução ao fascismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1977. 128p

LAVALLE, A.G., CARLOS, E., DOWBOR, M., SZWAKO, J.. **Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição** [online]. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018. Sociedade e política. Em: <https://doi.org/10.7476/9788575114797>.

LIBANEO, José Carlos. **Pedagogia e pedagogos, para quê?** 8 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

LIGUORI, Guido. Estado e Sociedade Civil: de Marx a Gramsci. Ano 21, n.46, **Novos Rumos**. 2006.

LUKÁCS, Gyorgy. **Introdução aos escritos estéticos de Marx e Engels**. Trad. José Paulo Netto e Miguel Makoto Cavalcanti Yoshida In: MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. Cultura, arte e literatura: textos escolhidos. 1.ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

MANDEL, Ernest. **O Capitalismo Tardio**. Tradução de Carlos Edardo Silveira, Regis de Castro Andrade e Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. “Reivindicações do Partido Comunista da Alemanha”. In: MARX, K e ENGELS, F. **As lutas de classes na Alemanha**. São Paulo: Boitempo, 2012. Incluir. Prefacio. p.9-21;53-55

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. **Manifesto Comunista**. 3ª reimpressão. São Paulo: Boitempo, 2014. Introdução de Osvaldo Coggiola; texto principal e os prefácios de Marx e Engels de diversas edições. P.9-83.

MARX, Karl. **Crítica da Filosofia do Direitos de Hegel**. Tradução de Rubens Enderle e Leonardo de Deus. 2 ed revista. São Paulo: Boitempo, 2010.

MARX, K. **Sobre a questão judaica**. Incluir as cartas de Marx a Ruge nos Anais Franco-Alemães e o Prefácio Daniel Bensaïd. São Paulo: Boitempo, 2010. **p. 9-72**

_____. **Grundrisse**. São Paulo: Boitempo, 2011a.

_____. **Crítica do programa de Gotha**. São Paulo: Boitempo, 2012.

_____. **O Capital**: crítica da economia política. Livro 1. 1 ed. Revisada. São Paulo: Boitempo, 2015.

MBEMBE, Achille. Necropolítica. Tradução Renata Santini. **Arte & Ensaio**. Revista do ppgav/eba/ufrrj. n.32, 2016.

_____. Achille. **Políticas de inimizade**. Tradução Marta Lança. Lisboa: Antígona, 2017.

MONTAÑO, Carlos e DURIGUETTO, M. Lúcia. **Estado, classe e movimento social**. Biblioteca Básica de Serviço Social, Vol. 5., 3 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MOURA, Clóvis. **História do negro brasileiro**. 2 ed. Série Princípios. São Paulo: Ática. 1992.

MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório Final da Campanha Nacional Permanente de Combate à Tortura e à Impunidade**. Brasília: MNDH, 2004.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org). **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. 23 ed. Rio de Janeiro: Vozes. 1994.

NETO, Otávio Cruz. O trabalho de campo como descoberta e criação. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org). **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. 23 ed. Rio de Janeiro: Vozes. 1994.

NETTO, José Paulo. **Ditadura e serviço social**: uma análise do serviço social no Brasil pós 64. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. Introdução ao método da teoria social. **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 667-700.

_____. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

_____. A conjuntura brasileira: o serviço social posto à prova. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, ano XXIV, n. 79, p 5-25, set.2004.

NEVES, Ângela Vieira. Espaços públicos participativos, construção democrática e política pública: riscos de despolíticação da participação da sociedade civil na cultura política brasileira. **Ser Social**: Revista do Programa de Pós Graduação em Política Social / Universidade de Brasília. Departamento de Serviço Social – v. 1, n. 1. Brasília: Ser Social UnB, 2005.

_____. Ângela Vieira. Ameaças à Democracia Hoje: Desafios Contemporâneos. In: NEVES, A.V (org) **Democracia e Participação Popular**: Desafios Contemporâneos. Campinas: Papel Social, 2016.

_____. Ângela Vieira et al. Associativismo, reconhecimento e acesso às políticas públicas: o papel pedagógico da participação dos usuários. **PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP**. Macapá, v. 13, n. 3, p. 15-33, jul./dez. 2020. Disponível em <https://periodicos.unifap.br/index.php/pracs>. Acessado em 29.06.2021.

PASTORAL CARCERÁRIA. **RELATÓRIO SOBRE TORTURA**: uma experiência de monitoramento dos locais de detenção para prevenção da tortura. São Paulo, 2010.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. **Controle democrático com garantias de direitos**. Brasília: Subsecretaria dos Direitos Humanos, Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2005.

_____. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI et al. (org.) **Política Social no Capitalismo**: Tendências Contemporâneas. São Paulo, Ed. Cortez, 2008. p. 87-108.

_____. Estado, sociedade e esfera pública. In: **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 286-300.

RAICHELIS, R. Gestão pública e a questão social na grande cidade. São Paulo: **Lua Nova**. n 69. 2006.

RANCIÈRE, Jacques. **O ódio à democracia**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2014. 125 p.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro**: a formação e o sentido do Brasil. 1995.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Relatório sobre a tortura no Brasil (2001)**. Disponível em http://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/dh/br/relatores_onu/rodley/relatorio.htm

SANTOS, Boaventura de Sousa Santos, CHAUI, Marilena. **Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento**. São Paulo, Ed. Cortez, 2013.

SOARES, Maria Vitoria de Mesquita Benevides. **Tortura no Brasil, uma herança maldita**. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2010

TEIXEIRA, Elenaldo. **O Local e o global**. Limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez, 2001.

TONET, Ivo. “Qual política social para qual emancipação”. In: **Revista SER Social**, Brasília, v. 17, n. 37, p. 279-295, jul-dez/2015.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais**. A pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2007. **Cap. 5 e 6. P. 136-152.**

SANTOS JÚNIOR, Belisário dos. Direito à memória e à verdade. **Revista Direitos Humanos**. Brasília, v. 3, p.15 a 18, set. 2009.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Cidadania sem fronteira: ações coletivas na era da globalização**. São Paulo: Hucitec, 1999.

VAZ, A. C. N. **Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil**. In: PIRES, R. **A efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasil: IPEA, 2011. p. 91 -108.

WOOD, Éllen, M. **Democracia contra Capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. Tradução Paulo Cezar Castanheira. São Paulo, E. Boitempo, 2006.

YOUNG, Iris Marion. Desafios ativistas à democracia deliberativa. In: **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº13. Brasília, janeiro - abril de 2014, pp. 187-212.

APÊNDICES

Apêndice 1

Quadro 11 (Apêndice I) – Relação de material utilizado na pesquisa documental

Nome do Documento	Ano e Institucionalidade Formal
-------------------	---------------------------------

Relatórios de Conferências Nacionais de Direitos Humanos	1996 até 2008
Programa Nacional de Direitos Humanos I	Decreto Presidencial nº 1.904/1996
Relatório Final da Campanha Nacional Permanente de Combate à Tortura e à Impunidade	- 2004
Programa Nacional de Direitos Humanos II	Decreto Presidencial nº 4229/2002
PNDH 3 - Programa Nacional de Direitos Humanos	Decreto Presidencial nº 7.037/2009
Plano de Ações Integradas para Prevenção e Controle da Tortura no Brasil ⁴⁵	- 2006
Pacto Federativo para a Prevenção e Combate à Tortura ⁴⁶	Portaria Ministerial nº 346, de 2017
Lei e Decreto que cria e regulamenta o funcionamento do Sistema Nacional de Prevenção e Combate a Tortura	Lei Federal nº 12.847/2013 Decreto Presidencial nº 8.154/2013
Atas de reuniões do Comitê Nacional de Prevenção e Combate a Tortura	- 2014 a 2020
Resoluções e Recomendações do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura	- 2014 a 2019
Carta de Brasília - documento final do III Encontro Nacional de Comitês e Mecanismos de Prevenção e Combate à Tortura ⁴⁷	- 2018
Decreto que revoga o Decreto nº 8.154/2013, de 2019	Decreto Presidencial nº 9.831/2019

Apêndice 2

Quadro 12 (Apêndice II) – Sínteses de Propostas e Deliberações de Conferências de Direitos Humanos referentes à tortura

Nº	Data	Objetivo	Algumas Propostas e Deliberações sobre Tortura
I	26 e 27 de abril de 1996	Proporcionar a participação de instituições públicas e organizações não-governamentais na	Agilização da tramitação e aprovação de projetos de lei que dizem respeito à tipificação do crime de tortura; Transferência de competência para investigação, processo e julgamento dos crimes praticados por policiais militares, da justiça militar para a justiça comum;

⁴⁵ <https://www.gov.br/mdh/pt-br/centrais-de-conteudo/prevencao-e-combate-a-tortura/plano-de-acoes-integradas-para-a-prevencao-e-o-combate-a-tortura-no-brasil.pdf/view>

⁴⁶ file:///C:/Users/adrir.000/Downloads/portaria-que-institui-o-pacto-federativo-para-a.pdf

⁴⁷ <https://www.gov.br/mdh/pt-br/centrais-de-conteudo/prevencao-e-combate-a-tortura/carta-de-brasilia-carta-final-iii-encontro-nacional-de-comites-e-mecanismos-de-prevencao-e-combate-a-tortura.pdf/view>

		discussão e na apresentação de propostas ao Plano Nacional de Direitos Humanos, visando o seu aperfeiçoamento.	Investigação das circunstâncias em que morreram e desapareceram opositores ao regime militar e indenização à todas as famílias; Que o Ministério Público acompanhe a investigação criminal sobre crimes cometidos por policiais civis e militares; Que o Estado brasileiro, na figura da União, assuma, de imediato, a responsabilidade financeira de indenizar as vítimas das violações cometidas pelas polícias dos vários Estados. Mapeamento e criminalização dos responsáveis pelos programas radiofônicos e televisivos que promover a apologia do crime, da violência, da tortura, das discriminações, do racismo, da ação dos grupos de extermínio e dos grupos paramilitares.
II	12 e 13 de maio de 1997	Avaliar a implementação do PNDH após um ano de seu lançamento; apontar caminhos para a consolidação do PNDH; estimular a elaboração de Programas Estaduais e Municipais de Direitos Humanos	Controle externo das atividades policiais, exercido inclusive por conselhos com participação da sociedade civil; Reforma do Código Penal, bem como do Processo Penal e Penitenciário; Desmilitarização da Polícia Militar e unificação das polícias, após amplo debate nacional; A execução do Programa Nacional de Direitos Humanos no que tange ao sistema penitenciário foi praticamente inexistente; Reiteramos as medidas propostas na I Conferência Nacional de Direitos Humanos não incorporadas ao Programa Nacional de Direitos Humanos;
III	13 a 15 de maio de 1998	Comemorar o Cinquentenário das Declarações Universal e Americana dos Direitos Humanos; analisar a posição brasileira nos sistemas universal e americano de direitos humanos; continuidade de discussões e proposições visando ao aperfeiçoamento e concretização do PNDH; estimular a criação de programas estaduais.	Implementar os Conselhos da Comunidade, previstos na Lei de Execução Penal (Lei 7.210/84), órgãos viabilizadores da participação popular junto ao Poder Judiciário; Maior presença dos órgãos da execução penal (juízes, Ministério Público, Conselhos etc.) na fiscalização dos estabelecimentos prisionais, inclusive com inspeções sem prévia comunicação; Empreender ações sensibilizadoras dos juízes no sentido de uma maior aplicação de penas alternativas à prisão e de cumprimento, em prisão domiciliar, das penas privativas de liberdade impostas a presos doentes; As Normas Internacionais de Direitos Humanos e o Reconhecimento da Jurisdição das Cortes Internacionais no Brasil: Recomendamos que o Executivo brasileiro vincule-se ao Protocolo Facultativo do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e ao Art. 22 da Convenção das Nações Unidas Contra a Tortura, que são instrumentos instituidores do direito de petição individual junto aos órgãos de implementação internacional do Pacto e da Convenção referidos; Com o objetivo de cumprir fielmente as obrigações internacionais assumidas pelo Brasil e facilitar a fiscalização da sociedade civil e dos órgãos de fiscalização, que o Congresso Nacional aprove legislação para federalizar os crimes fundados em tratados de proteção da pessoa humana.
IV	13 e 14 de maio de 1999	Aperfeiçoar seus próprios mecanismos de funcionamento, visando obter mais eficácia e visibilidade em seus resultados; atribuir prioridade à dimensão econômica, social e cultural dos direitos humanos	Investir na educação e na requalificação dos servidores públicos da área de segurança pública e do sistema penitenciário, com base nos princípios da dignidade humana, da ética e dos direitos humanos; Implementar, com a participação da sociedade civil, uma imediata reforma no sistema penitenciário brasileiro; Estimular e apoiar pesquisas científicas sobre as causas da violência no país; Transferir, com maior rapidez possível, para o sistema penitenciário, os presos condenados que mantidos irregularmente sob custódia policial;

			Afixar cartaz do Ministério da Justiça contra a tortura em todos os distritos policiais e quartéis do país;
V	24 a 26 de maio de 2000	<p>Com tema "Brasil 500 anos: descubra os direitos humanos" focou no debate da questão da violência, desde sua expressão doméstica até a institucional, além de suas relações com a exclusão, a discriminação e o preconceito.</p> <p>Promoção: Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados.</p> <p>Parceria: Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados; Movimento Nacional de Direitos Humanos; Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão; Ordem dos Advogados do Brasil – CNDH; Conselho Nacional de Igrejas Cristãs – CONIC; Fórum Nacional de Defesa da Criança e Adolescente (Fórum DCA); Anistia Internacional; Centro de Proteção Internacional de Direitos Humanos; Agende – Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento; CFemea – Centro Feminista de Estudos e Assessoria; Escritório Nacional Zumbi dos Palmares; Comunidade Bahá'í; Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra – MST; Federação Nacional de Jornalistas –</p>	<p>Criação da Rede Brasileira contra a Tortura; Elaborar relatório alternativo até o dia 31 de dezembro de 2000, a ser enviado à ONU, em contraponto ao relatório governamental sobre a tortura (entregue em abril de 2000); Designar uma comissão para analisar a Lei 9.455/97 e propor sua reformulação; Organizar no dia 26 de junho - "Dia Mundial de Luta contra a Tortura" manifestações estaduais, diante de locais identificados como centros de tortura, audiências públicas; Recomendação às Seccionais da OAB, Órgãos do Ministério Público e Defensorias Públicas para que impetrem ações de perdas e danos contra os Estados onde se derem atos de tortura por agentes públicos ou sob sua direção; Criação de mecanismos de controle externo das polícias militar e civil, ressaltando-se que o Ministério Público deve exercer efetivamente este controle; Criação de Ouvidorias de Polícias autônomas; Desmilitarização da polícia e combate à impunidade; Alteração do artigo 9º do Código Penal Militar, parágrafo único (Decreto-Lei 1.001/69), atribuindo à lesão corporal de qualquer natureza as normas de competência da Justiça Comum; Desvinculação dos Institutos Médico Legais e dos Institutos de Criminalística, em todo o território nacional, dos organismos policiais; Afixar os cartazes "Tortura é Crime" em bares, comércios, bancos, delegacias, penitenciárias etc; Diante das denúncias de torturas, requerer aos Conselhos Regionais de Medicina e Conselhos Regionais de Psicologia que designem profissional para acompanhar a produção de laudos de corpo de delito dos legistas ligados às polícias; Orientar as Entidades para que encaminhem denúncias à OAB, ouvidorias públicas, Ministério Público, Defensoria Pública etc, com o fito de que sejam produzidos relatórios anuais de acompanhamento de tais casos; Vincular, por meio de legislação específica, o repasse de verbas e convênios à obrigatoriedade do Estado de criação de Conselhos da Comunidade junto às unidades prisionais; Afixar cartazes em todas as dependências policiais do País informando sobre os direitos da pessoa detida; Indicar a criação de um programa federal de amparo às vítimas e famílias dos torturados no âmbito do Sistema Único de Saúde; Viabilizar mecanismos para apuração e sanção de funcionários, guardas, carcereiros, policiais e outros, que espancam e torturam presos (adultos) e adolescentes em cumprimento de medidas sócio-educativas, eliminando a impunidade desfrutada por estes agentes do Estado. Garantir a integridade física e moral dos presos que denunciam seus torturadores; Pressionar os governos estaduais para a imediata instalação e pleno funcionamento da Defensoria Pública, para que haja de fato assistência jurídica de qualidade para todos os presos pobres e carentes; Garantir inspeções livres e desimpedidas por reconhecidas ONGs de direitos humanos e movimentos sociais, nacionais e internacionais, para assegurar transparência ao sistema prisional-penitenciário; Registrar e classificar todos os abusos policiais;</p>

		<p>FENAJ; IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Socioeconômicas; Ágora – Associação para Projetos de Combate à Fome e INESC – Instituto de Estudos Sócio-Econômicos.</p>	<p>Promover a capacitação de agentes do Estado anti-tortura, através de discussões, cursos, seminários, conferências etc; Criar mecanismos que consigam detectar, enfrentar e coibir a ocorrência de tortura psicológica nos locais de trabalho em geral;</p> <p>Exigir a instituição de procedimento de apresentação imediata do preso à autoridade judiciária, como meio de inibir a tortura, iniciando o monitoramento no momento em que mais ocorre sua prática.</p> <p>Moções</p> <p>Que o Estado brasileiro reconheça a jurisdição do Comitê de Direitos Humanos da ONU, apresentando-lhe relatórios periódicos;</p> <p>Que todos os Estados do Brasil sejam incluídos no Programa de Proteção à Testemunha;</p> <p>Apoio aos casos aqui apresentados, exigindo das autoridades ação imediata, cobrando punição aos culpados e repudiando as ações de tortura;</p> <p>Que os Estados estabeleçam programas e ações imediatos para atendimento médico, psicológico e odontológico aos presos doentes; especialmente paraplégicos, tetraplégicos e doentes mentais, bem como as presas grávidas, com atendimento pré-natal e ao parto, efetivando-lhes em seguida o direito à amamentação;</p> <p>Que sejam criados em todas as penitenciárias ambulatorios de atendimento médico.</p>
VI	30 e 31 de maio e 1º de junho de 2001	<p>Lançou a Campanha Nacional Contra a Impunidade.</p> <p>Promoção: Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados e Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos</p>	<p>A impunidade como violação dos direitos humanos</p> <p>Pela construção de agenda para enfrentar a tortura;</p> <p>Pela criação do Fórum Permanente contra a tortura e a impunidade;</p> <p>Mecanismos internacionais de proteção dos direitos humanos</p> <p>Recomenda-se a redução das condicionantes ao exercício da competência universal, sobre crimes de lesa humanidade e de guerra, para apenas o fato de estar o agente em local sob jurisdição brasileira, nos termos da Lei no 9.455/97 (sobre a tortura) e do art. 7º, inc. I, alínea d, do Código Penal, sobre o genocídio;</p> <p>Apoio às conclusões e recomendações do Relator Especial contra a Tortura, Nigel Rodley, e às conclusões e recomendações do Comitê contra a Tortura das Nações Unidas e, por via de consequência, de encorajamento ao Ministério de Justiça e à Secretaria Nacional de Direitos Humanos para que conduzam as medidas práticas de implementação das recomendações. E que o governo convoque os demais relatores especiais do sistema universal para visitar o Brasil.</p>
VII	15, 16 e 17 de maio de 2002	<p>Oferecer propostas suprapartidárias em resposta ao clamor social por políticas de segurança pública; demonstrar a compatibilidade entre eficiência na redução da criminalidade e o avanço na implementação dos direitos humanos em todas as esferas da</p>	<p>Criação de lei que tipifique como crime de responsabilidade dos governantes, ações policiais de repressão aos movimentos sociais, revogando dispositivos legais que impeçam ou dificultem o seu desenvolvimento;</p> <p>Apoiar a proposta de reforma e unificação das polícias, na formação de uma polícia democrática, comunitária e cidadã;</p> <p>Aprovar lei visando garantir aos defensores dos direitos humanos acesso às Delegacias de Polícia, penitenciárias para apurar denúncias de violação dos direitos humanos;</p> <p>Estabelecer mecanismos de controle social do sistema de segurança pública;</p> <p>Carta em repúdio à redução da maioria penal, garantindo a aplicação integral pelo executivo e pelo judiciário do ECA;</p>

		<p>administração; construir uma blindagem política e pedagógica contra os apelos regressivos que ressurgem em momentos eleitorais.</p> <p>Promoção: Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados e Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos</p>	<p>Aumentar as penas dos crimes de abuso de autoridade e abuso de poder; Divulgar e cobrar a aplicação da lei que pune os crimes de tortura; Punição dos mandantes e não apenas dos policiais que cumprem ordens; Renovar a exigência de que os governos constituídos não tenham torturadores ocupando cargos públicos; A cultura dos direitos humanos no âmbito das polícias e dos operadores do direito passa também pela instituição de políticas públicas de capacitação em direitos humanos.</p>
VII I	11 a 13 de junho de 2003	Engajar-se na defesa dos seres humanos e na implantação de um sistema nacional de proteção dos direitos humanos;	<p>Integrar o debate do Sistema Único de Segurança Pública ao Sistema Nacional de Direitos Humanos; conceitualmente, afirmar que o Sistema Único de Segurança Pública deve ser entendido como meio de proteção e promoção dos direitos humanos; necessidade de definição de um Sistema de Segurança Pública que rompa com as concepções da ditadura militar e esteja adequado aos marcos do Estado Democrático de Direito; necessidade de integração e universalização das políticas sociais para combate ao fenômeno da violência, para além de medidas meramente policiais; necessidade de reestruturação das polícias à luz do programa e da cultura dos direitos humanos.</p> <p>Controle social das atividades policiais. Criação e fortalecimento de ouvidorias autônomas independentes; criação de um sistema de informação e estatísticas confiáveis sobre segurança pública; ampliação e fortalecimento dos Conselhos Estaduais e Municipais de Direitos Humanos; garantir o controle da atividade policial pelo Ministério Público; e criação das Corregedorias Policiais autônomas e independentes com carreira própria nas escolas de formação. Valorização de defesa dos direitos humanos dos policiais. Profissionalização da atividade policial, garantindo-se: piso salarial mínimo nacional; plano de cargos, carreiras e salários; mesa de negociação para estabelecimento de condições de trabalho e estabelecimento de jornada máxima de trabalho; assistência à saúde mental dos policiais, também garantida pelo SUSP; assistência jurídica aos policiais pela Defensoria Pública; capacitação em direitos humanos nas Academias de Polícia; apoio à profissionalização dos agentes penitenciários. Combate à tortura. Resgate e reparação moral às vítimas de tortura na ditadura militar; combate à cultura do esquecimento através da denúncia e da nomeação de torturadores para cargos de expressão no aparato policial e político; indenização das vítimas de tortura.</p>
IX	29 de junho a 2 de de	Trocar informações e consolidar propostas qualitativas sobre a situação dos Direitos	<p><i>Moções</i> MOÇÃO PARA QUE O BRASIL CONSIDERE SÉRIA E POSITIVAMENTE ACEITAÇÃO DO DIREITO DE PETIÇÃO INDIVIDUAL AO COMITÊ CONTRA TORTURA: a revogação</p>

julho de 2004	Humanos nas 27 Unidades da Federação, com vistas a construção de um Sistema Nacional de Direitos Humanos.	<p>deste decreto [9527/2002] e a abertura imediata dos arquivos sob a jurisdição do estado; a proibição da indicação para cargos de confiança de pessoas implicadas nos crimes da Ditadura Militar; o esclarecimento circunstanciado das mortes – desaparecimento; a localização dos corpos dos desaparecidos políticos e sua devolução às respectivas famílias. Tortura nunca mais – MG.</p> <p>CAMPANHA PELA RATIFICAÇÃO DO PROTOCOLO FACULTATIVO À CONVENÇÃO DA ONU CONTRA TORTURA E OUTROS TRATAMENTO OU PENAS CRUÉIS, DESUMANOS OU DEGRADANTES.</p> <p>MOÇÃO DE APELO AO CONGRESSO NACIONAL PARA RATIFICAÇÃO DO PROTOCOLO CONTRA TORTURA.</p> <p>MOÇÃO DE APOIO AO PROJETO “TODOS CONTRA A TORTURA” E PLANO NACIONAL DE COMBATE À TORTURA: COMPROMISSO DAS DELEGADAS E DELEGADOS DA IX CONFERÊNCIA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS.</p> <p>MOÇÃO DE APOIO AO PLANO NACIONAL DE COMBATE À TORTURA. PELA ERRADICAÇÃO DA TORTURA NO BRASIL.</p> <p>MOÇÃO AOS GOVERNOS DOS ESTADOS PARA OS MEDICOS-FORENSES GARANTIR EXAMES DE CORPO DE DELITO, COM INSEÇÃO E CONFIABILIDADE, SOBRETUDO EM CASO DE TORTURA FÍSICA E PSICOLÓGICA.</p> <p>MOÇÃO PARA QUE A SECRETARIA ESPECIAL DE DIREITOS HUMANOS CRIE UM MECANISMO DE REPARAÇÃO DAS VÍTIMAS DE TORTURA E EXECUÇÃO PRATICADA POR AGENTES DO ESTADO E OCORRIDAS SOB A RESPONSABILIDADE DE SEUS AGENTES.</p> <p>MOÇÃO DE SOLICITAÇÃO AO PODER PÚBLICO COMPETENTE, EM CASOS DE TORTURA COMPROVADA, PRATICADA POR AGENTES DO ESTADO, PARA APLICAR A LEI ATRAVÉS DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS E/OU CRIMINAIS CONTRA OS INFRATORES.</p> <p>MOÇÃO DE APELO AOS GOVERNOS FEDERAL E ESTADUAIS SOBRE ACOMPANHAMENTO DE CASOS GRAVES DE DIREITOS HUMANOS. Os delegados e delegadas [...] vêm a público manifestar seu apelo ao Governo Federal e Estadual para que: [...] ; que também se estabeleça prazos para que haja respostas sobre as investigações dos casos de violações de direitos humanos como forma de evitar a impunidade e morosidade da justiça em relação aos casos de tortura; apelo à Secretaria Especial de Direitos Humanos que crie mecanismos para acompanhar os casos sobre tortura que estejam do Judiciário, nas Corregedorias e nos Poderes Executivos.</p> <p>MOÇÃO DE REPUDIO DIANTE DE INÚMERAS DENÚNCIAS FUNDAMENTADAS DE TORTURA E MAUS TRATOS, ARQUIVADAS SEM INVESTIGAÇÕES SÉRIAS OU SEM OUTRO MOTIVO QUE O SEGREDO DE JUSTIÇA.</p> <p>MOÇÃO DE REPÚDIO. Os delegados e delegadas [...] vêm a público repudiar o abuso, por parte das polícias, do poder de prisão de qualquer suspeito, sem ordem judicial, em caso de flagrante delito, e, por parte de autoridades e agentes do Estado, do abuso de poder e autoridade, bem como na abordagem realizada por agentes policiais contra supostos suspeitos. Todo abuso de poder e autoridade contradiz plenamente a Lei 4898/67.</p> <p>MOÇÃO DE APOIO A AMPLIAÇÃO DA COMISSÃO DE ANISTIA, NOS CASOS DE INDENIZAÇÃO DE EX-PRESOS</p>
---------------	---	--

			POLÍTICOS E NA REVOGAÇÃO DO DECRETO QUE ESCONDE A VERDADE SOBRE FATOS DA DITADURA MILITAR.
X	31 maio a 2 de junho	<p>Discussões temáticas; avaliação do PNDH, do Sistema Nacional de Direitos Humanos e da tramitação do projeto que transforma o atual Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana em Conselho Nacional de Direitos Humanos, entre outras proposições legislativas.</p> <p>Promovida em parceria entre as comissões legislativas, entidades da sociedade civil, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão e a SEDH/PR.</p>	<p><i>Documento final</i></p> <p>Construir um país democrático pressupõe o resgate de nossa história, especialmente o conhecimento, reconhecimento e reconstituição do período recente da ditadura militar. Memória e verdade são condições necessárias para a permanência da democracia. Justiça e verdade são condições necessárias para o resgate histórico da resistência do povo brasileiro contra a ditadura militar, com o julgamento e punição dos torturadores a exemplo do que já vem sendo feito em outros países da América do Sul, como Argentina e Chile. A abertura dos arquivos da ditadura já tarda. E deve ser complementada com o respeito ao direito daquelas pessoas que ainda não tiveram seus processos de anistia analisados e daquelas cuja anistia ainda não foi completamente implementada.</p> <p>Os presídios não devem ser lugar onde a sociedade se vingue de pessoas que cometeram algum delito, dos mais brandos e ligados à condição de necessidade aos mais graves, aos crimes contra a vida. Devemos manter constante vigília da sociedade civil para que as garantias previstas na Lei de Execuções Penais e na Constituição Federal sejam efetivadas em relação às especificidades da mulher presa, como também aos presos e egressos. Manifestamos especial recomendação para a ampliação da aplicação de penas e medidas alternativas.</p>
XI	15 e 18 de dezembro de 2008	<p>Revisar e atualizar o Programa Nacional de Direitos Humanos, tratando de forma integrada as suas múltiplas dimensões.</p> <p>Foi convocada por um Decreto Presidencial sendo uma realização conjunta da sociedade civil e do poder público, representado pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República – SEDH/PR e pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados.</p>	<p><i>Diretrizes</i></p> <p>Combater a violência institucional enfatizando a erradicação da tortura e a redução do abuso de autoridade, da letalidade policial e carcerária com a adoção de uma política pública do uso da força e armas de fogo, incluindo metas de redução da letalidade policial para os estados, vinculadas ao recebimento de verbas federais, estabelecimento da competência da justiça federal para processar e julgar tais crimes, assegurando a produção de prova pericial em todos os casos de violação de Direitos Humanos.</p> <p><i>Resoluções</i></p> <p>Erradicar a prática de tortura no Brasil, por meio de:</p> <ol style="list-style-type: none"> apuração ágil e rigorosa dos crimes de tortura cometidos por policiais, com punição dos perpetradores e omissos, bem como a responsabilização do Estado; consolidação de medidas que evitem a tortura no sistema carcerário e situações relacionadas, como no transporte para audiências judiciais; criação de comitês de combate à tortura para acompanhamento dos serviços policiais e apoio às vítimas; realização de campanhas, por parte do poder público, de combate à tortura. <p>Apoiar a elaboração de um plano de redução da violência policial, com vistas à punição do agente infrator e da instituição à qual ele pertence, por meio de:</p> <ol style="list-style-type: none"> criação de normas e regras nacionais e instituição de um conjunto de procedimentos objetivos de combate à violência policial, dentre os quais a instalação de câmeras nas viaturas e nos presídios, 24 horas;

		<p>b) fortalecimento de corregedorias autônomas de polícia civil e militar para apuração dos crimes praticados direta ou indiretamente por policiais;</p> <p>c) afastamento imediato do agente acusado de crime;</p> <p>d) suspensão do repasse de verbas federais do Plano Nacional de Segurança Pública em caso de descumprimento deste plano.</p> <p>Combater a violência simbólica e institucional do Estado, levando em consideração o respeito às diversidades (como a liberdade religiosa) e repúdio ao racismo. Promover, neste sentido, a formação de agentes estatais dos sistemas de segurança, penitenciário e de justiça, da educação e saúde, e militantes de Direitos Humanos, entre outros.</p> <p><i>Mídia e violência:</i> Criação de rádio e TV comunitária e mapeamento dos programas veiculados pelos diversos meios de comunicação que façam apologia ao crime, tais como violência, tortura, racismo, intolerância religiosa, homofobia, mercantilização do corpo da mulher e outras formas de discriminação, ou apoiem grupos de extermínio, com vistas à identificação dos responsáveis e adoção das medidas legais pertinentes, exigindo a retirada desses programas do ar.</p> <p><i>Defesa e Promoção do Direito à Memória e à Verdade:</i> <i>Diretrizes</i> Reconhecimento do direito à memória e à verdade como Direito Humano e dever do Estado, passível de ser demandado de forma difusa; da tortura como crime imprescritível contra a humanidade; e de que a lei de anistia não perdoe crimes comuns praticados pelos agentes da ditadura;</p> <p>Direito à verdade e à memória compreende também a erradicação da tortura enquanto instituição consolidada, o fim da criminalização da pobreza e dos movimentos sociais e de chacinas e massacres recorrentes, a reversão da destruição continuada do espaço público, o equacionamento da questão dos mortos e desaparecidos políticos da ditadura militar, a responsabilização e punição dos torturadores e assassinos de presos políticos, bem como a punição daqueles que perpetraram os mesmos crimes nos dias de hoje;</p> <p>Apurar com rigor e urgência os casos de tortura, chacina, desaparecimentos forçados e execuções sumárias, assim como julgar e punir as pessoas que praticaram crimes contra a humanidade e os Direitos Humanos, conforme a legislação nacional e internacional;</p> <p>Proibir que próprios públicos recebam nomes de torturadores e apoiadores de regimes totalitários, bem como promover a substituição de nomes que já tenham sido atribuídos.</p> <p>Criar uma Comissão Nacional de Memória, Verdade e Justiça com participação da sociedade civil e do poder público, com a finalidade de apurar os crimes historicamente cometidos pelo Estado brasileiro, notadamente os de extermínio da população indígena, os de tráfico de escravos, o genocídio da população negra e quilombolas, a intolerância religiosa e os crimes de tortura, garantindo aos seus familiares o direito à verdade, à memória e à reparação, com a devida responsabilização dos agentes que as realizaram e que forem identificados.</p>
--	--	---

