



**10º Encontro Internacional de Política Social**  
**17º Encontro Nacional de Política Social**  
**Tema: Democracia, participação popular e novas resistências**  
Vitória (ES, Brasil), 27 a 29 de agosto de 2024

---

**Eixo: Democracia, participação e movimentos sociais**

**Democracia e a política de prevenção e combate à tortura**

**Ionara dos Santos Fernandes<sup>1</sup>**

**Resumo:** O ano de 2024 é uma referência para a pauta da tortura no Brasil, seja em alusão aos 60 anos do golpe civil-militar de 1964, seja em comemoração à Convenção das Nações Unidas contra a Tortura de 1984. Com a experiência traumática ditatorial, a sociedade civil e os movimentos sociais emplacaram em ações desde a redemocratização do país e incidiram diretamente na construção de uma agenda de enfrentamento à tortura no Brasil, como um dos resultados, hoje colhemos o fruto da construção e ampliação de uma política de prevenção e combate à tortura no, cujo percurso histórico é o objetivo desse texto, que conta ainda com apontamentos reflexivos sobre os rebatimentos da atual conjuntura e os desafios para os próximos anos.

**Palavras-chave:** Tortura; Política de prevenção e combate à tortura; Democracia; Privação de liberdade.

**Democracy and the policy of preventing and combating torture**

**Abstract:** The year 2024 is a reference for the torture agenda in Brazil, whether in reference to the 60th anniversary of the civil military coup of 1964, or in commemoration of the United Nations Convention against Torture of 1984. With the traumatic dictatorial experience, civil society and social movements took action since the initial period of the country's re-democratisation and directly influenced the construction of an agenda to combat torture in Brazil, as one of the results today we reap the fruit of the construction and expansion of a prevention policy and combating torture in Brazil, whose path we will discuss in this text, which also includes reflective notes on the consequences of the current situation and the challenges for the coming years.

**Keywords:** Torture; Policy to prevent and combat torture; Democracy; Deprivation of liberty.

**1 Introdução**

O ano de 2024 marca os 60 anos do golpe da ditadura civil-militar no Brasil. Momento que perdurou por duas décadas, e é reconhecido pelas práticas de tortura, assassinatos e desaparecimentos forçados contra os opositores do regime ditatorial (SAFATLE & TELLES, 2010).

Com o declínio do regime, movimentos sociais e políticos pela redemocratização do Brasil ganham força e notoriedade, sobretudo com a pauta relativa as práticas de tortura. Uma luta coletiva por verdade, memória, justiça e reparação é construída e consolidada por protagonistas da época, como o Grupo Tortura Nunca Mais

---

<sup>1</sup> Doutora em Ciências Jurídicas e Sociais e professora do Departamento de Fundamentos Teórico-práticos do Serviço Social da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Email: ionara.fernandes@uerj.br

(SALGADO; GRABOIS, 2015; COIMBRA, 2001).

No entanto, as práticas de tortura no Brasil não foram criadas nesse regime, apenas ganhou visibilidade dado a população vitimada pelas ações, um seleto grupo de militantes políticos, intelectuais e artistas, muitos brancos e menos empobrecidos que a grande parcela da população brasileira, que historicamente sofre com as práticas de tortura no país (FERNANDES, 2022). Estamos falando aqui das pessoas negras. O Brasil é um país forjado nas práticas de tortura desde a sua colonização (RAMOS, 1942; GORENDER, 2000; NASCIMENTO, 2016; COIMBRA, 2001). Conformado por práticas violentas e torturadoras contra as pessoas negras sequestradas no continente africano e contra os povos originários escravizados no país, o Brasil estruturou suas ações, perpetuando tais práticas contra os descendentes dessa população.

Mesmo após o período ditatorial e antes dele, as pessoas negras seguem sendo torturadas, principalmente em espaços de privação de liberdade e territórios periféricos por agentes públicos, sobretudo, ligados a segurança pública (BRASIL, 2000). E é nesse sentido, sem a responsabilização direta dos autores e a reparação as vítimas e familiares, que o Brasil segue na pauta mundial como um país que precisa incidir mais diretamente em políticas públicas de prevenção e erradicação da tortura (ONU, 2023).

Na esfera mundial, o ano de 2024 comemora os 40 anos da Convenção das Nações Unidas contra Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas e Degradantes realizada em Nova York, durante a Assembleia Geral da ONU em 10 de dezembro de 1984. A Convenção gerou uma normativa que conceitua a tortura e cria o Comitê Contra Tortura (CAT, sigla em inglês) e dá outras providências. O Brasil se tornou signatário da normativa em fevereiro de 1991. No entanto, a única lei brasileira que trata detidamente da tortura, a Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997, não atende as orientações conceituais sobre as práticas de tortura da ONU. Além disso, as ações públicas sobre a pauta, só começam a serem formuladas no início do século XXI e se consolidam timidamente enquanto política pública na última década.

Em alusão aos marcos históricos sobre as práticas de tortura que 2024 nos traz, bem como, a necessidade imperiosa em acumularmos esforços teórico-reflexivos e ético-político sobre as práticas de tortura e, principalmente, sobre a política de prevenção e combate à tortura no Brasil, que esse texto se torna atual e relevante. Essa sistematização foi produzida enquanto parte das reflexões de pós-doutoramento que tratou da

efetividade da política estadual de prevenção e combate à tortura do Rio de Janeiro para o sistema socioeducativo fluminense.

O objetivo desse breve artigo é apresentar alguns elementos históricos sobre a construção das ações de combate à tortura no Brasil e a formulação da política de prevenção e combate à tortura no Brasil, trazendo reflexões sobre a participação da sociedade civil nacional e internacional e os principais desafios para a política no contexto da atual democracia.

O texto está organizado em dois momentos, o inicial mobiliza a participação direta dos órgãos internacionais no Brasil que promoveram apontamentos relevantes para o enfretamento governamental da tortura. O segundo momento conta com uma contextualização histórica da política de prevenção e combate à tortura em si e a participação direta dos movimentos sociais e sociedade civil nessa construção.

## **2 Ações no Brasil fruto dos órgãos e normativas internacionais**

Com o processo de redemocratização do país em meados da década de 1980, as práticas de tortura ganharam visibilidade no cenário público e aliado ao movimento internacional pós segunda guerra mundial, a tortura passa a ser percebida e encarada enquanto problema que carece de intervenção pública para seu controle e erradicação.

A Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA) protagonizaram debates que trouxeram para a centralidade as práticas de tortura durante a guerra e culminou em normativas, como a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, que prevê que o fim das práticas de tortura, tratamento ou castigo cruel, desumano e degradante, seguida da Declaração sobre a Proteção de Todas as Pessoas contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, de 1975 e as Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes das Nações Unidas de 1984 e a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura de 1985, o Protocolo Facultativo contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes das Nações Unidas (OPCAT, sigla em inglês) de 2002, em todas essas normativas, o Brasil é signatário. Mas, além das normativas, o país recebeu diversas visitas de órgãos internacionais que contribuíram sumariamente para a formulação e consolidação da política pública atual.

A primeira grande visita ao Brasil foi do Relator Especial das Nações Unidas sobre Tortura, Nigel Rodley, ocorrida entre 20 de agosto a 12 de setembro de 2000. Tratou-se de um convite do governo brasileiro em maio do mesmo ano, em resposta a uma solicitação do Relator Especial em novembro de 1998, onde destacou as informações sobre a prática sistemática de tortura por policiais e condições extremas nas prisões, tanto pela superlotação quanto pelo uso excessivo da força, entendendo que no Brasil a tortura era usada para extrair informações, confissões ou dinheiro e como forma de punição e castigo (ONU, 2001, p. 6). Além disso, também foi exposta a ausência de responsabilização dos autores das práticas de tortura, justificada por um “forte sentimento de corporativismo” (ONU, 2001, p. 6).

Durante a missão de 2000, o Relator Especial Nigel Rodley esteve no Distrito Federal, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Pernambuco e Pará, reunindo-se com governadores dos estados, secretários de Justiça e Segurança Pública, corregedores e ouvidores externos das polícias civil e militar, além de procuradores geral e presidentes dos Tribunais de Justiça.

O relatório de Nigel Rodley informa que durante a missão foi observado que grande parte das vítimas de tortura eram pobres, negras e de grupos minoritários e que houve medo ao conversar com o relator, em virtude das represálias, além de um número significativo de recusa de diálogo. A superlotação, a arquitetura precária e o acesso limitado aos direitos básicos eram predominantes nas condições de detenção, segundo o relator. As justificativas das instituições da sociedade civil e de movimentos sociais, mobilizadas no relatório, quanto as situações encontradas na missão, negam que sejam resultado apenas dos recursos financeiros e materiais insuficiente, e afirma se tratar também de uma política deliberada e negligente por parte das autoridades competentes.

Como subsídio à missão oficial do Relator Nigel Rodley, a Comissão de Direitos Humanos (CDH) da Câmara dos Deputados<sup>2</sup>, criada em 1995, construiu um relatório descrevendo alguns problemas do país. No documento, a Comissão aponta para a frequência da tortura no país, enquanto prática em todo território realizada por agentes públicos das forças de segurança, com ênfase em policiais civis e militares, para obtenção

---

<sup>2</sup> <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/publicacoes/RelatTorBraSubsNigRod.html>

de confissão, extorsão, bem como, punição e disciplina em prisões e centro de medidas socioeducativas para adolescentes. Traz também a dimensão judicial, a partir da ausência de condenação com tramitação em julgado e pouco registro de casos, com prevalência da impunidade e pouco acesso à justiça das vítimas e testemunhas. Os argumentos da Comissão se basearam no contexto sócio-histórico de formação do país, de base colonial e escravista, situando a dimensão do castigo a base da sociedade, entendida aqui como classe trabalhadora e faz relação com o público torturado durante a colonização e as vítimas atuais, dentro dos parâmetros sociais e culturais do patrimonialismo escravista (BRASIL, 2000).

O documento também aponta para o descrédito das vítimas na Justiça, seja pela lentidão processual, seja pelos riscos de represália. Nos estudos de Maria Gorete Marques de Jesus (2010, 2015, 2016, 2021) fica evidente as formas com as instituições de segurança e justiça traduzem a tortura, a partir da consideração do perfil dos acusados e vítimas, as circunstâncias dos crimes de tortura, quem realiza a denúncia, quem são os acusados e vítimas, compreensões alheias a objetividade legal e elementos utilizados para desqualificar as práticas convergindo para a ausência de responsabilização.

[...] quando agressores exibem elementos desqualificadores a seu respeito, tais fatores concorrem para que a narrativa da vítima tome mais relevo na descrição do caso. Ambos os casos evidenciam que o que está em jogo na apuração é esse entrelaçamento entre estereótipos e signos. Uma vez produzidos e associados, eles contribuem para que fatos graves e violentos como a tortura sejam interpretados a partir do valor atribuído social e institucionalmente à vítima. As suas narrativas de sua experiência de dor são recebidas com desconfiança, enquanto as de seu(s) agressor(es), que apresentam suas escusas e justificativas quanto ao uso da intervenção física/psicológica/moral contra a vítima, parecem ter maior aceitabilidade por parte dos atores do sistema de justiça. (JESUS & GOMES, 2021, p. 372)

O relatório da CDH traz ainda o silenciamento das autoridades públicas e lideranças políticas quanto as práticas de tortura. Dado ao contexto histórico, o documento da CDH aponta que os elementos normativos brasileiros e internacionais relativos à tortura, não gerou os efeitos de criminalização esperados para o Brasil.

Em retorno ao documento final elaborado por Nigel Rodley, as recomendações que ele formula na relatoria, como o mesmo salienta, poderiam ser prontamente executadas se as legislações fossem minimamente cumpridas.

Em agosto de 2015, o novo Relator Especial sobre Tortura, o Sr. Juan Mendez esteve no Brasil com o objetivo de avaliar as situações de práticas de tortura no país e identificar as reformas necessárias para o seu combate. Nessa missão, o relator esteve em São Paulo, Sergipe, Alagoas e no Maranhão, e as visitas resultaram na elaboração de um relatório com cerca de 50 recomendações ao governo brasileiro, organizada em quatro grandes temas: legislação, condições de detenção, reforma institucional e salvaguardas e prevenção. Houve uma demanda por direcionamento de orçamento, criação ou alteração de legislações, inclusive com uma mudança enfática na política de drogas. Recomendações para superar a superlotação e garantir o acesso à saúde. Quanto a tortura em escala individual há medidas sobre incentivo a denúncia e produção de provas, necessidade de monitoramento dos equipamentos de uso da força e garantia de ausência de represália e intimidação.

Outro importante órgão das Nações Unidas acompanha historicamente as ações de prevenção e combate à tortura no Brasil, é o Comitê Contra Tortura. O trabalho do CAT é iniciado em janeiro de 1988, com a primeira reunião em abril, e tem composição de 10 peritos eleitos pelos Estado Parte com mandato de quatro anos podendo reeleição. Seu objetivo principal é o acompanhamento das medidas adotadas no cumprimento das obrigações assumidas pelos Estado Parte em virtude da Convenção contra a Tortura, conforme artigo 19 e seguintes da mesma<sup>3</sup>. Cabe aos Estados Partes submeter ao Comitê relatórios sobre as medidas adotadas para cumprir a Convenção, comentando cada artigo, um ano após o início da vigência da normativa no país. Após isso, cabe ao Estado enviar a cada 4 anos relatórios suplementares sobre as novas ações adotadas. Cabe ao Comitê comentar os relatórios e comunicar as observações aos Estados Partes.

No caso do Brasil, a primeira revisão ocorreu em 2001<sup>4</sup> e o país ficou sem enviar informações por um longo período, fato que só ocorreu a partir de 2019<sup>5</sup>, relativo ao período de 2000 a 2017. Assim, em abril de 2023 ocorreu uma nova sessão que contou com relatórios paralelos as informações oficiais, do Mecanismo Nacional de Prevenção

---

<sup>3</sup> [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0040.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0040.htm)

<sup>4</sup> <https://www.apt.ch/pt/node/3086>

<sup>5</sup> <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/atuacao-internacional/relatorios-internacionais-1/IIRelatriodoEstadoBrasileiroConvenoContraaTorturaeOutrosTratamentosouPenasCruisDesumanosouDegradantes.pdf>

e Combate à Tortura (MNPCT), órgão central da Política Nacional de Prevenção e Combate à Tortura do Brasil, e da Associação para Prevenção da Tortura (APT)<sup>6</sup>, instituição da sociedade civil internacional sediada em Genebra, ensejando em um relatório de revisão realizado pelo CAT sobre a situação da tortura no Brasil.

O documento de 2023 do CAT conta com mais de 50 recomendações, grande parte referenciando às normativas nacionais e internacionais e a necessidade de adequação prática do Brasil a elas. A primeira recomendação é de extrema relevância para o cenário brasileiro, trata-se da reformulação do conceito de tortura em consonância com o previsto na Convenção de 1984, cujo país é signatário. O texto salienta que as discrepâncias entre os conceitos são graves e cria lacunas para a impunidade e solicita que o crime não seja, em nenhuma hipótese, prescritível. Há ainda um rol de ações para o momento inicial da prisão, solicita que as audiências de custódia sejam presenciais, fato alterado com a pandemia e que permaneceu no cenário pós pandêmicos. Solicita-se a criação de um registro nacional de casos de tortura com divulgação estatística, bem como as investigações de forma célere, imparcial e por órgão independente. Recomenda-se também a eliminação da superlotação e acesso à saúde, higiene, educação e segurança.

Por fim, mas não menos importante, a ONU ainda tem como órgão o Subcomitê de Prevenção da Tortura (SPT), fruto do OPCAT e em funcionamento desde fevereiro de 2007. Sua função tem ênfase na prevenção à tortura a partir do caráter proativo com os Estados Membros, nesse sentido, os países que ratificaram o OPCAT concedem ao SPT o direito de visitar in loco os espaços de prevenção de liberdade. O SPT também auxilia e aconselha os Mecanismos de Prevenção à Tortura (MNPs) em seus trabalhos<sup>7</sup>.

A primeira visita do SPT ao Brasil ocorreu em setembro de 2011, em quatro estados: São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Brasília. O relatório dessa visita do SPT trouxe 65 recomendações ao longo do texto, endossando o caráter sistemático de tortura em escala populacional, com sete recomendações sobre acesso à saúde, a necessidade de acesso a atendimento médico e medicamentoso em diversas fases da detenção, com particularidades para gestantes. Há ainda recomendações sobre superlotação e acesso a materiais de higiene, alimentação e água, por exemplo. Há

---

<sup>6</sup> [https://www.apt.ch/pt/news\\_on\\_prevention/brasil-revisao-historica-pelo-comite-da-onu-contratortura-cobra-efetivacao-do](https://www.apt.ch/pt/news_on_prevention/brasil-revisao-historica-pelo-comite-da-onu-contratortura-cobra-efetivacao-do)

<sup>7</sup> <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/spt>

também a indicação de celeridade, imparcialidade e independência quanto aos atos de tortura e propõe investigação sobre as práticas de represália. Quanto a detenção em sede policial também recebe algumas recomendações relativas à estrutura, comunicação a família, represália, assistência jurídica e orçamento. Há ainda, recomendações sobre o funcionamento dos Mecanismos de Prevenção à Tortura, estaduais e nacional.

Outra visita do SPT ao Brasil, ocorreu entre os dias 19 e 30 de outubro de 2015, em Brasília, Amazonas, Pernambuco e Rio de Janeiro. Ao retornar ao Brasil, o SPT salienta seu objetivo de assessorar o país em quatro perspectivas diferentes, relativa à implementação das recomendações do próprio órgão da visita anterior, a necessidade de formular e implementar o sistema nacional de prevenção e combate à tortura, bem como, a criação de medidas de política pública para prevenir a tortura, e, por fim, visitar sem aviso prévio lugares que não foram visitados na última vez.

Além da ONU, outra organização internacional atua diretamente na coibição das práticas de tortura no Brasil, é a Organização dos Estados Americanos (OEA). Fundada em 1948, atualmente congrega 35 estados membros, dentre eles o Brasil. Com base em quatro pilares, a democracia, os direitos humanos, a segurança e o desenvolvimento, a OEA desenvolve suas estratégias a partir do diálogo político, cooperação, instrumentos jurídicos e mecanismos de acompanhamento.

É parte dessa estrutura o Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos (SIDH), composto pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). A CIDH foi criada em 1959 e é um órgão autônomo da Organização dos Estados Americanos (OEA), com sete membros independentes que compõem a Comissão, eleitos na Assembleia Geral da OEA, cujo competências é analisar e investigar petições, realizar visitas in loco, fazer recomendações aos Estados membros e medidas cautelares e cabe também a apresentação de casos à jurisdição da Corte Interamericana. Já a Corte IDH é uma instituição judiciária autônoma que foi criada em 1969 e exerce suas funções desde 1979. É composta por sete juízes, naturais dos estados membros e tem três funções: o contencioso, a emissão de medidas provisórias e uma função consultiva. É a Corte IDH quem determina se houve violação ou não dos direitos previstos na Convenção, a partir da submissão dos casos pela CIDH, identificado a violação, a Corte impõe medidas de reparação ao país.



O Brasil recebeu, até setembro de 2023, 28 medidas cautelares outorgadas na CIDH<sup>8</sup>, de 2010 até o momento, entre elas, oito relativas a unidades prisionais e outras duas relativas as unidades do sistema socioeducativo. No entanto, cabe considerar que nos últimos dez anos, entre 2012 e 2022, a CIDH recebeu 1.524<sup>9</sup> petições relativas ao Brasil. Já na Corte IDH<sup>10</sup>, a partir de 2004, o Brasil tem 23 casos, sobre casos individuais relativos à tortura em prisões.

A CIDH esteve no Brasil em 1995, sua primeira visita e posteriormente em 2017, 2018 e em 2023. As visitas de 2017 e 2023, foram visitas de trabalho, a primeira foi específica para o sistema socioeducativo. No entanto, a visita de 2018 teve o objetivo de “realizar um abrangente diagnóstico sobre a sua situação de direitos humanos” (CIDH, 2021, p. 11). O relatório desta visita é extenso, uma vez que trata de diversos temas dos direitos humanos e só foi lançado em fevereiro de 2021.

A CIDH, neste documento, elaborou quase 90 recomendações divididas por temáticas, afinal trata-se de um relatório amplo de direitos humanos, e constam temas atinentes a institucionalidade em direitos humanos, a acesso à justiça, afrodescendentes, mulheres, pessoas LGBTI, pessoas privadas de liberdade, memória, verdade e justiça, dentre outras. A Comissão aponta para a necessidade de reparação as vítimas de violência policial e medidas que evitem a revitimização, mecanismos independentes para acompanhar os processos de investigação dos crimes de violência policial, a importância de despenalizar alguns crimes, formulação de uma nova política de drogas, assegurar a audiência de custódia, tratamento digno a pessoas em privação de liberdade, meios para denúncias de tortura a pessoas em privação de liberdade sem represália, aumento de dotação orçamentaria para política de prevenção e combate à tortura.

Tanto a ONU quanto a OEA são importantes organizações internacionais que atuaram e seguem em atuação direta na promoção de ações do governo brasileiro relativas ao enfrentamento da tortura, tanto com suas normativas e principalmente com as visitas e relatórios com diversas recomendações para o cenário particular da permanência das práticas de tortura no Brasil.

---

<sup>8</sup> <https://www.oas.org/pt/CIDH/decisiones/MC/cautelares.asp?Year=2023&Country=BRA>

<sup>9</sup> <https://www.oas.org/es/CIDH/multimedia/estadisticas/estadisticas.html>

<sup>10</sup> <https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/pc/demandas.asp?Year=2023&Country=BRA>

### **3 Sistemas Nacional e Estaduais de prevenção e combate à tortura no Brasil**

A criação de uma agenda de combate à tortura no Brasil se pauta nas heranças ditatoriais e escravocratas do país, mobilizadas pela sociedade civil organizada e os movimentos sociais. No entanto, é a visita do Relator Especial da ONU, Nigel Rodley, em 2000, que marca o início de propostas para a prevenção e combate à tortura no país, quando o governo federal brasileiro inicia, mais detidamente, suas ações. A primeira ação marcante em resposta a visita do relator da ONU, em outubro de 2001, foi a Campanha Nacional Permanente de Combate à Tortura e à Impunidade<sup>11</sup>, em conjunto com o Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH) que lançou o canal de denúncias SOS Tortura. A campanha contou com anúncios veiculados pela televisão e rádio divulgando o número do SOS Tortura e informando que a ligação era gratuita e garantia o anonimato do denunciante. O relatório final da Campanha traz um diagnóstico das denúncias recebidas pelo canal revelando o caráter institucional da tortura. Este documento também responde as recomendações feitas pelo Comitê contra Tortura (CAT) da ONU em 2001.

Em 2003, o governo federal criou a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, passando a ter status de Ministério, essa alteração, segundo o relatório do governo, deu destaque ao tema dos direitos humanos na Gestão Lulista, incidindo na “formulação e articulação de políticas e diretrizes voltadas ao combate às violações e à promoção da dignidade humana e dos direitos de cidadania” (BRASIL, 2010, p 16). Foi a própria Secretaria que instituiu a Coordenação-Geral de Combate à Tortura e à Violência Institucional, em 2005, responsável pela formulação do primeiro Plano de Ações Integradas de Prevenção e Combate à Tortura (PAIPCT), e que posteriormente foi responsável pela implementação do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (CNPCT) e do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT).

O primeiro Plano estabeleceu diversas ações integradas destinadas a prevenir e dificultar a prática da tortura, bem como, garantir o aumento da responsabilização aos autores do crime, inspirado no relatório de Nigel Rodley. No âmbito da prevenção, o

---

<sup>11</sup> <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff3110200130.htm>

documento imprimiu a necessidade da declaração contra a tortura pelos altos escalões do governo, como recomendou a ONU, a vinculação do financiamento federal aos estabelecimentos penais e policiais que garantam o respeito as pessoas em privação de liberdade, criação de estudos e pesquisas sobre o tema, dentre diversas outras ações. Prevê também a responsabilização dos agressores com a criação de corregedorias específicas, ouvidorias independentes, grupos especializados de promotores para o combate à tortura, celeridade na apuração das denúncias e outras ações. Informa como medida a ser adotada também o acolhimentos, assistência, proteção e reparação às vítimas, com capacitação dos peritos dos Institutos Médico-Legais, ampliação dos serviços de acolhimentos e medidas de reparação, por exemplo.

No ano seguinte ao Plano, a SDH/PR fundou um Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura no Brasil, órgão colegiado, presidido pelo Ministro de Estado-Chefe da SDH/PR e coordenado pela Coordenação Geral de Combate à Tortura. Este órgão foi responsável por elaborar o texto legislativo para a criação do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, institucionalizando o CNPCT, no formato atual, e criando o MNPCT, garantindo, portanto, a aprovação do OPCAT no Brasil, tendo sido promulgado em 2007, criando a obrigação ao Estado brasileiro de elaborar e implementar um órgão independente para o monitoramento dos espaços de privação de liberdade com o objetivo de prevenir e combater a tortura, o Mecanismo Nacional

No entanto, é só com a formulação do PNDH III, em 2009, que uma política pública é efetivamente começa a ser pensada para as práticas de tortura no Brasil em consonância com as orientações do OPCAT. Dentro do eixo orientador III, sobre a universalização dos direitos, consta uma diretriz direcionada ao combate à violência institucional, com ênfase na erradicação da tortura e na redução da letalidade policial e carcerária, nessa esteira reafirmam a necessidade de criação de ouvidorias independentes e corregedorias e prevê como ação programática a instituição do Mecanismo Preventivo Nacional, o fortalecimento de Comitês Estaduais de combate à tortura, e a criação de um grupo de trabalho para aperfeiçoar a Lei 9455/97 e formação e campanhas de prevenção e combate, por exemplo.

Em 2010, o PAIPCT foi atualizado para contemplar as diretrizes do OPCAT. No entanto, essa formulação tinha o prazo de lei para a implementação, fato que não ocorreu no nível nacional, tendo em vista que a Lei é de 2013 e operacionalização do MNPCT parte de 2015.

Mas, é no estado do Rio de Janeiro, que o primeiro órgão dentro dos moldes do OPCAT, é formulado e implementado. Dotado de movimentos sociais e instituições da sociedade civil que atuavam na pauta de maneira forte e historicamente articulada, tanto no âmbito local, como nacional e internacional, o estado foi o pioneiro na criação de um Mecanismo de Prevenção e Combate à Tortura. Com um cenário político no legislativo inclinado a escuta qualificada das demandas da sociedade civil, sob a presidência do então deputado Marcelo Freixo. A Comissão de Direitos Humanos e Cidadania (CDDHC) da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ), foi o palco dos debates iniciais para a criação da Lei que teve como autores Marcelo Freixo (PSOL), Luiz Paulo (PSDB) e o presidente da Casa, o ex Deputado Jorge Picciani (PMDB).

Até o momento, poucos eram os Mecanismos em atuação no mundo, e a APT, instituição da sociedade civil internacional, contribuiu para os diálogos e criação do órgão no Rio de Janeiro, estando presente nas audiências públicas, momento esse que também contou com a participação presencial do vice-presidente do Subcomitê de Prevenção a Tortura da ONU<sup>12</sup>.

A Lei Estadual RJ n 5778, de 30 de junho de 2010, instituiu o Comitê Estadual para Prevenção e Combate à Tortura do Rio de Janeiro, órgão paritário composto pelo estado, sociedade civil e conselhos de classe profissional, que tem por competência, dentre outras, acompanhar o Mecanismo e zelar pela implementação de suas recomendações, e o Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura do Rio de Janeiro, composto por seis membros eleitos pelo CEPCT/RJ, para realizar visitas em espaços de privação de liberdade, sem aviso prévio e elaborar relatórios com recomendações com visitas a prevenir e combater a tortura.

A aprovação deste lei não aconteceu sem disputa. Nos dias de votação do projeto de lei, as instituições da sociedade civil se organizavam para estarem presentes no Plenário, garantindo constrangimento com cartazes e palavras de ordem para a aprovação

---

<sup>12</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=LDpxiAbPtxk&t=8s>

da lei, ainda assim, Deputados como Wagner Montes e Flávio Bolsonaro deram voto contrário ao projeto de lei.

Embora fosse uma política de vanguarda criada por lei e vinculado ao Poder Legislativo, a política de prevenção e combate à tortura do Rio de Janeiro nasce frágil, sem acesso ao orçamento, a independência funcional do órgão nunca foi alcançada, dependendo de questões políticas para agir em sua integralidade. Fato similar ocorre em outros Mecanismos do Brasil, todos até o momento, exceto o do Rio de Janeiro, vinculado ao Poder Executivo e carecendo de gestão governamental para executar suas funções em seus territórios.

Como foi o caso do MNPCT, que passou a funcionar em 2015, mas enfrentou em 2019 uma modificação severa no decreto que o instituiu, pelo governo bolsonarista, que tornou seus membros voluntários e fez outras modificações no âmbito do CNPCT, esvaziando a política nacional. O caso só foi revertido mediante ação judicial. Mais recente ainda foi a exoneração completa dos peritos do Mecanismo Estadual de Pernambuco, em junho de 2023 com a nova gestão de governo do estado, o órgão segue com suas atividades suspensas até o momento, março de 2024.

Atualmente no Brasil estão em funcionamento o Mecanismo Nacional, sediado em Brasília e os Mecanismos Estaduais do Rio de Janeiro, Paraíba, Rondônia e Acre. E estão em fase de seleção de peritos os Mecanismos do Ceará, Maranhão, Sergipe e Alagoas. Isso significa que a política de prevenção e combate à tortura no Brasil segue em expansão, seja por intensa mobilização dos movimentos sociais dos territórios, seja por decisão judicial nos estados. Expandindo, mais ainda intensamente fragilizada.

### **Apontamentos finais**

Muitos são os desafios políticos, jurídicos, econômicos e sociais relativos à consolidação e ampliação da Política de Prevenção e Combate à Tortura no Brasil. Uma política que já nasce fragilizada, sem orçamento próprio, por decreto e não por lei, e, portanto, com autonomia relativa e baixa independência.

Além disso, o pouco letramento social em direitos humanos e a própria formação sócio-histórica brasileira construída a partir da violência institucional, reforça discursos e ações do senso comum que reafirmam o uso da tortura para determinado grupo de pessoas. Situação reiterada e crescente também pelos discursos políticos reacionários,

como os produzidos durante o governo Bolsonaro, que se configurou enquanto um disparador contrário a estratégia do silenciamento adotado em governos anteriores. O ex-presidente da república, Jair Bolsonaro, que governou entre 2019 e 2022, trouxe a pauta da tortura à tona, mobilizando seu uso como uma prática aceitável e útil. Tanto fez, que na última sessão do CAT<sup>13</sup>, em abril de 2023, o ex-presidente foi denunciado por apologia a tortura e desmonte da política de prevenção e combate à tortura durante seu governo (Jesus, Duarte & Silvestre, 2023).

A inovação no âmbito da política pública está na criação do MNPCT que centra sua atuação na prevenção e identificação de fatores de risco (ISFER & CAVALCANTE, 2020, p. 171) e garante autonomia enquanto prerrogativa do órgão. Destaca-se que os MNPs são os únicos órgãos com acesso ilimitado a documentos e aos espaços de privação de liberdade sem aviso prévio, além de ser o único formato de órgão com dedicação exclusiva ao tema da tortura no país.

A elaboração de relatórios técnicos sobre as realidades encontradas pelos Mecanismos de Prevenção à Tortura do país tem se constituído como importante ferramenta de visibilidade e memória sobre as situações encontradas nos espaços de privação de liberdade, evidenciando a necessidade de continuar difundindo as cenas de tortura e a própria política de prevenção. Essa realidade também é mobilizada pelo autores Isfer & Cavalcante (2020), quando afirmam que a maior contribuição do MNPCT para a política é a visibilidade e transparência dada aos locais de privação de liberdade, a partir da produção de dados, promovendo informação primária e difusa sobre as unidades e os sistemas de privação de liberdade. Um passo importante, mas que não pode se limitar a isso, as articulações interinstitucionais e demais ações dos órgãos que compõem a política precisam avançar na efetividade preventiva e de erradicação da tortura no interior das unidades privativas e restritivas de liberdade, no entanto, o cenário é desafiador.

Isfer & Cavalcante (2020) salientam que um dos maiores obstáculos para a política de prevenção e combate à tortura é a dificuldade de articulação intersetorial, a limitação de recurso orçamentários e financeiros e a instabilidade política do próprio

---

<sup>13</sup> <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2023/03/14/brasil-e-denunciado-em-orgao-da-onu-por-falta-de-aco-es-no-combate-a-tortura.ghtml>

MNPCT. Ainda que os Mecanismos Preventivos tenham fulcro original em uma normativa internacional, fato é que, a legislação nacional, apresenta a política enquanto um decreto a nível federal, e de diversas formas jurídicas no âmbito estadual. Esse caráter difuso e frágil pouco garante estabilidade e compreensão objetiva da prática institucional, que já conta com a limitação jurídica do próprio conceito da tortura e sua limitada responsabilização, bem como, a possibilidade de desmontes ligeiros da própria política.

## Referências

BENETTI, Pedro; SALLA, Fernando; ALVAREZ, Marcos César. O debate parlamentar em torno da lei contra a tortura no Brasil. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**. vol. 8, 2021.

BRASIL, Comissão de Direitos Humanos Câmara dos Deputados. **A TORTURA NO BRASIL: Subsídio ao trabalho do Relator da ONU para a Tortura, Nigel Rodley, em sua missão oficial ao Brasil**. Brasília – DF, 2000.

COIMBRA, Cecília Maria Bouças. Tortura Ontem e Hoje: Resgatando Uma Certa História. **Psicologia em Estudo**, Maringá, v. 6, n. 2, p. 11-19, jul./dez. 2001.

FANON, Frantz. **Os condenados da terra**. São Paulo: Civilização Brasileira, 1968.

FERNANDES, Ionara dos Santos. Da escravidão à prisão pelo fio condutor da tortura no Brasil. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v.25, n. 2, p. 283-290, 2022.

GORENDER, Jacob. **O Brasil em preto e branco: o passado escravagista que não passou**. São Paulo: Editora SENAC, 2000.

ISFER, Ana Carolina Antunes; CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. Inovação em políticas públicas de direitos humanos: o caso do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos**. V. 8, n. 1, jan./jun., 2020.

JESUS, Maria Gorete Marques; DUARTE, Thaís Lemos; SILVESTRE, Giane. Conceituações plásticas da tortura: disputas e consensos em torno dessa violência estatal. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. vol. 38 nº 111, 2023.

JESUS, Maria Gorete Marques; GOMES, Mayara de Souza. Nem tudo é o que parece: a disputa semítica sobre tortura no sistema de justiça criminal. **Dilemas, Rev. Estud. Conflito Controle Social**, Rio de Janeiro, Vol. 14, nº 2, 2021.

NASCIMENTO, Abdias do. **O genocídio do negro brasileiro: processo de um racismo mascarado**. São Paulo: Editora Perspectiva, 2016.

ONU. Comitê Contra a Tortura. **Relatório do Comitê contra a Tortura sobre o Brasil**. 2023.

RAMOS, A. **A aculturação negra no Brasil**. Rio de Janeiro. São Paulo: Biblioteca Pedagógica Brasileira, 1942.

SAFATLE, Vladimir e TELLES, Edson. “Apresentação”. In: SAFATLE e TELLES (orgs.). **O que resta da ditadura: a exceção brasileira**. Coleção Estado de Sítio. São Paulo: Boitempo, 2010.

SALGADO, Livia de Barros; GRABOIS, Victória. O Grupo Tortura Nunca Mais/RJ: um olhar etnográfico. Lutas, Experiências e Debates na América Latina: **Anais das IV Jornadas Internacionais de Problemas LatinoAmericanos**, 2015.