

RECOMENDAÇÕES COMO FERRAMENTA DE PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA

Análise da atuação do MEPCT/RJ¹

IONARA DOS SANTOS FERNANDES*

<http://dx.doi.org/10.25091/S01013300202500020007>

RESUMO

O estudo analisa as recomendações do Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura do Rio de Janeiro (MEPCT/RJ), principal órgão da política de prevenção à tortura no estado e pioneiro no Brasil, e revela os desafios em sua elaboração, articulação e monitoramento. Apesar de seu potencial como ferramenta estratégica, a efetividade do MEPCT é limitada por falhas internas e fatores externos, como falta de recursos e vontade política.

PALAVRAS-CHAVE: *política de prevenção à tortura; tortura; recomendações; mecanismo estadual de prevenção à tortura do Rio de Janeiro*

Recommendations as a Tool for Preventing and Combating Torture: Analysis of the Performance of MEPCT/RJ

ABSTRACT

The study analyzes the recommendations of the Rio de Janeiro State Mechanism for the Prevention and Combat of Torture (MEPCT/RJ), the state's main torture prevention policy body and a pioneer in Brazil, and reveals the challenges in its development, coordination, and monitoring. Despite its potential as a strategic tool, the MEPCT's effectiveness is limited by internal flaws and external factors, such as a lack of resources and political will.

KEYWORDS: *torture prevention policy; torture; recommendations; state torture prevention mechanism in Rio de Janeiro*

INTRODUÇÃO

“Há tortura!” Essa afirmação, mobilizada por alguns membros do Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura do Rio de Janeiro (MEPCT/RJ), reitera a necessidade de pensarmos sobre a permanência das práticas de tortura enquanto elemento presente em nossa sociedade (Ferreira et al., 2023). Trata-se de uma prática milenar no Brasil, ainda que proibida e criminalizada, que é adotada de maneira sistemática enquanto técnica de gestão ordinária

[*] Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
E-mail: inr_fernandes@hotmail.com

[1] Pesquisa financiada pelo edital 001/2023 de Bolsas de Pós-Doutorado para Pesquisadoras e Pesquisadores Negros da Pró-Reitoria de Inclusão e Pertencimento (PRIP) da Universidade de São Paulo (USP), sob supervisão do Prof. Dr. Marcos César Alvarez.

em espaços de privação e restrição de liberdade (ONU, 2001; Anistia Internacional, 2001; NEV/USP, 2012; Brasil, 2005; ONU, 2012; Pas-toral Carcerária, 2016; 2018).

A tortura é parte constitutiva da formação sócio-histórica brasileira desde o período colonial (Ramos, 1942; Fernandes, 2022; Stanchi, 2023). Nunca suspensa no país, ela é direcionada sistematicamente às populações marginalizadas. Na colonização, foi destinada às pessoas negras sequestradas no continente africano e aqui escravizadas, assim como com os povos originários. Com a abolição da escravatura e as políticas de embranquecimento, foi direcionada às pessoas negras e pobres oriundas de territórios periféricos e inseridas em espaços de privação e restrição de liberdade. Hoje, essas pessoas seguem sendo o público preferencial da prática (Fernandes, 2022).

No âmbito legislativo, a Constituição Federal de 1988 proíbe a prática de tortura no Brasil, colocando-a como crime inafiançável e insuscetível de graça ou anistia (art. 5º, inciso XLIII). Nos anos seguintes, o Brasil tornou-se signatário da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura de 1985, ratificada em 1989, da Convenção Contra Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos e Degradantes de 1984, ratificada em 1991, e de outras normativas internacionais importantes. No entanto, apenas em 1997 é aprovada a lei complementar sobre tortura, a Lei n. 9.455/1997, dentro de uma proposta de texto do Executivo e sem amplos debates. Tal legislação não segue os padrões internacionais no que tange à compreensão do conceito de tortura, uma vez que admite sua prática por agentes privados.²

É nesse contexto que as políticas públicas passam a incluir a tortura em sua agenda. Em julho de 2000, o Brasil recebeu a visita do relator especial contra tortura da Organização das Nações Unidas (ONU), Nigel Rodley, e, em resposta ao seu relatório, o governo brasileiro empreendeu algumas ações, como o lançamento, em 2001, do Plano Nacional Contra Tortura e, em 2002, do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH II), que previa a realização da Campanha Nacional de Combate à Tortura, o fortalecimento da Comissão Especial de Combate à Tortura, e do SOS Tortura, um canal de recebimento de denúncias, entre outras coisas. Esses esforços acabaram direcionando, em 2005, ao Plano de Ações Integradas para Prevenção e Controle da Tortura no Brasil, pouco efetivo no cenário brasileiro. Apenas em 2007 o país se tornou signatário do Protocolo Facultativo à Convenção Contra Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos e Degradantes (OPCAT, em inglês), de 2002. É nesse documento da ONU que o Brasil assume o compromisso de criar mecanismos preventivos contra tortura (MPTS).

O primeiro equipamento nos moldes do OPCAT surge com a promulgação de uma lei estadual em 2010, no Rio de Janeiro, que

[2] As normativas internacionais compreendem que a tortura é uma prática do Estado, logo, impetrada por agentes públicos.

cria o Comitê Estadual para Prevenção e Combate à Tortura do Rio de Janeiro (CEPCT/RJ) e o Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura do Rio de Janeiro (MEPCT/RJ), que passa a funcionar a partir de junho de 2011 no âmbito do poder legislativo estadual. Os mecanismos têm como funções principais o monitoramento *in loco* dos espaços de privação de liberdade, elaboração de relatórios com recomendações e articulações interinstitucionais para prevenção e combate à tortura. Ressaltamos, nesse sentido, que, para os fins desta pesquisa, faremos um recorte territorial em razão da especificidade do órgão em questão.

O objetivo deste texto é analisar as recomendações do MEPCT/RJ enquanto função do órgão, ressaltando os múltiplos processos de elaboração, articulação e monitoramento das propostas ao longo de mais uma década de execução, bem como os desafios e potencialidades percebidas nessa ferramenta de trabalho. A pesquisa de pós-doutoramento da qual resultou este artigo buscou compreender os efeitos das recomendações do MEPCT/RJ para o sistema socioeducativo fluminense. Para alcançar esse entendimento, foi necessário investir em pesquisas relativas à natureza das recomendações dessa política pública em sentido amplo, a partir de escassos estudos anteriores e produções acadêmicas sobre a política de prevenção e combate à tortura no geral (Isfer, 2018; Isfer; Cavalcante, 2020; Duarte; Jesus, 2020; Jesus; Duarte, 2020). Além disso, foi feita uma interlocução direta com atores que contribuíram com o órgão ao longo dos anos, por meio de entrevistas semiestruturadas conduzidas em 2023 e 2024.³

A hipótese central deste artigo é que, embora as recomendações sejam instrumentos essenciais para combater condições de privação de liberdade, sua efetividade é limitada por fatores internos e externos. Os principais resultados obtidos indicam que, apesar de as recomendações serem uma ferramenta fundamental para o trabalho do órgão e para a promoção de mudanças, há uma repetição sistemática de textos, dificuldades na definição de prazos e na articulação com as autoridades responsáveis, além de ausência de monitoramento sistemático e mecanismos sancionadores. Esses fatores revelam as contradições existentes na tentativa de consolidar uma política de prevenção à tortura que seja efetiva e reconhecida socialmente.

Este artigo está organizado em três partes: o primeiro é metodológico e evidencia o percurso da pesquisa e suas particularidades; o segundo se debruça sobre a construção da política de prevenção e combate à tortura no Brasil, sua implementação e cenário atual; o terceiro, por fim, realiza uma discussão em relação às recomendações, entendendo sua função, elaboração, articulação e monitoramento, enquanto ferramenta de trabalho imprescindível para a política de prevenção e combate à tortura.

[3] As entrevistas não foram publicadas e estão sob minha posse, não sendo possível sua publicação dada a relação de sigilo das identidades estabelecidas no TCLE.

Apresentamos, assim, um estudo que trata de uma política pública recente, em execução desde 2011 e em expansão para outros estados da federação. E é, nesse contexto, que se observa uma grande lacuna nos estudos sobre a temática, seja por se tratar de uma política ainda em consolidação no país, seja por sua invisibilidade acadêmica. Logo, é altamente relevante olhar de forma analítica e crítica para esse objeto. Temos aqui uma pesquisa inovadora e necessária, que pensa não só a política de prevenção e combate à tortura no Brasil, como também as práticas de tortura em sentido amplo. Para tal, é relevante oferecermos subsídios para a reflexão teórica e política que possam auxiliar na execução e efetividade da política, em um país historicamente forjado nas práticas de tortura e urgência.

METODOLOGIA

Pensar sobre a política de prevenção e combate à tortura a partir do primeiro órgão criado para essa finalidade no Brasil remete a uma atuação já consolidada, em um estado cuja sociedade civil é historicamente articulada e pauta o tema desde o fim da ditadura, em 1985. No entanto, essa escolha também está relacionada a um lugar profissional e político que ocupamos no estado do Rio de Janeiro nos últimos cinco anos, no CEPCT em 2018 e 2019 e no próprio MEPCT em 2019 e 2023. Por um lado, essa particularidade representa uma potencialidade, pois oferece um *locus* privilegiado de compreensão e acesso à informação sobre os processos de formulação e implementação das recomendações. Por outro, impõe os desafios de construir um diálogo com interlocutores que mobilizam nosso conhecimento em respostas atravessadas pelas próprias reflexões e opiniões a respeito do objeto de nosso estudo.

Compreender essas nuances, a partir de um olhar interno, pode resultar em reflexões com mais detalhes, mais implicações, ampliando o debate e sendo mais provocadas a pensar sobre a natureza desses documentos, efeitos e particularidades dos processos de trabalho do órgão.

O MEPCT/RJ conta com um acervo de quase trezentos relatórios⁴ que abordam não apenas o sistema socioeducativo, mas também o sistema prisional, delegacias de polícia, acolhimento institucional, hospitais psiquiátricos e comunidades terapêuticas. Apesar de não terem sido objeto desta análise, esses documentos demonstram o *modus operandi* do órgão ao longo do tempo no que tange às recomendações.

Analisamos 77 documentos públicos do MEPCT/RJ, elaborados entre 2011 e 2023, sobre o sistema socioeducativo fluminense, no qual o órgão (MEPCT/RJ, 2017) reconhece uma violência institucional crônica e a prática de tortura. Esse cenário justificou o foco desta pesquisa na

[4] Esses relatórios estão disponíveis no site do Mecanismo Estadual de Combate à Tortura do Rio de Janeiro, órgão público vinculado à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

socioeducação, em consonância com estudos anteriores. Tais documentos estão disponíveis enquanto relatórios ou informes de visita. Os relatórios são um conjunto descritivo de relações e valores construídos mediante a interação de diversos atores. Os autores são especialistas na temática e, no geral, ganharam esse rótulo não só pelo acúmulo de conhecimento acadêmico, mas também pelo cotidiano institucional. Para o MEPCT/RJ, os relatórios são resultado de visitas completas de fiscalização, enquanto os informes se referem a visitas realizadas para tratar de assuntos específicos, sendo, por isso, mais sucintos.

Além da análise documental, adotamos, como metodologia deste estudo, a realização de entrevistas semiestruturadas com pessoas que atuaram diretamente na política de prevenção e combate à tortura no Rio de Janeiro. Essa seleção se baseou em nossa rede de contatos. Convidamos dezesseis pessoas, entre membros e ex-membros do MEPCT/RJ, autoridades públicas e membros da sociedade civil, das quais apenas onze aceitaram participar da pesquisa. As demais não puderam contribuir por conflito de agenda, desinteresse e/ou ausência de resposta ao convite. Neste artigo, utilizaremos as entrevistas realizadas com membros do MEPCT/RJ e um membro de entidade internacional cujo objetivo é apoiar os atores dos mecanismos preventivos e influenciar práticas institucionais voltadas para a redução e prevenção da tortura nos países signatários do OPCAT.

É relevante apontar que vinte pessoas atuaram no MEPCT/RJ de 2011 a 2023. Destas, dez foram convidadas a participar das entrevistas e seis foram efetivamente entrevistadas.⁵ Ainda assim, foram contemplados todos os mandatos que o órgão teve até o momento do estudo, a saber: 2011-15, 2015-19, 2019-23.

As perguntas direcionadas aos entrevistados mobilizaram reflexões sobre suas trajetórias na política de prevenção e combate à tortura, a compreensão do que são as recomendações elaboradas pelo MEPCT/RJ, isto é, qual a importância, as formas de elaboração, a gestão e o monitoramento, bem como as percepções desses atores sobre efetividade dessas recomendações.

PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA NO BRASIL

Com o processo de redemocratização do país, em meados da década de 1980, as práticas de tortura ganharam visibilidade no cenário público. Aliadas ao movimento internacional pós-Segunda Guerra Mundial, passaram a ser percebidas e enfrentadas como um problema que exigia intervenção pública para seu controle e erradicação. A ONU e a Organização dos Estados Americanos (OEA) protagonizaram debates que trouxeram à luz a denúncia das práticas de tortura durante os conflitos armados, o que culminou em importantes

[5] As entrevistas não estão e não serão publicadas, trata-se de um acervo privado com garantia de sigilo das identidades conforme os TCLEs assinados pelos entrevistados.

normativas internacionais. Entre elas, destacam-se: a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, que prevê o fim da tortura, dos tratamentos e dos castigos cruéis, desumanos e degradantes; a Declaração sobre a Proteção de Todas as Pessoas contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, de 1975; a 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.

Partindo da compreensão de que a tortura é uma herança de seus períodos ditatoriais e escravocratas, o governo brasileiro apostou na criação de uma agenda nacional de combate à tortura, impulsionada pela atuação da sociedade civil organizada e dos movimentos sociais. No entanto, com a visita do relator especial da ONU, Nigel Rodley, nos anos 2000, para tratar de assuntos como tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, o cenário começa a tomar forma no que tange a ações estatais concretas. Rodley visitou presídios, escolas e delegacias durante a sua missão. Ao final, apresentou um relatório minucioso, no qual classificava a tortura como crônica no país e praticada majoritariamente contra negros, pobres e jovens. Esse documento continha também trinta recomendações para a erradicação da tortura no Brasil e afirmava que grande parte dessas propostas não seria necessária se a legislação existente fosse efetivamente cumprida, sobretudo com a responsabilização dos autores das práticas de tortura.

A visita do relator especial da ONU e seu relatório foram um marco para a prevenção e o combate à tortura no país. É a partir dessa ação internacional que o governo federal inicia, mais detidamente, ações de prevenção e combate às práticas de tortura. A primeira ação expressiva, realizada em outubro de 2001, foi a Campanha Nacional Permanente de Combate à Tortura e à Impunidade, em conjunto com o Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), quando foi lançado o canal de denúncias SOS Tortura. A campanha contou com anúncios em televisão e rádio para divulgar o número de telefone do SOS Tortura e informar que a ligação era gratuita, com garantia de anonimato do denunciante. O relatório final da campanha apresentou um diagnóstico das denúncias recebidas, revelando o caráter institucional da tortura. Esse documento também respondeu às recomendações do Comitê contra a Tortura da ONU, que em 2001 expressou preocupação com a cultura da tortura em espaços de privação de liberdade e recomendou que a lei contra a tortura no país fosse revisada em consonância com as normativas internacionais e que fossem adotadas medidas de educação em direitos humanos e de reparação às vítimas.

Em 2003, foi criada a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) que, em 2013, passou a ter *status* de ministério. Segundo relatório oficial, essa alteração deu destaque ao tema dos direitos humanos na gestão petista, 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). Em 2005, a própria SDH/PR instituiu a Coordenação Geral de Combate à Tortura e à Violência Institucional, responsável pela formulação do primeiro Plano de Ações Integradas de Prevenção e Combate à Tortura (PAIPCT). Posteriormente, essa mesma estrutura 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).

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. Esse órgão foi responsável por elaborar um 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 (decreto n. 6.085, de 19 de abril de 2007).

Entretanto, foi somente com a formulação do PNDH III, em 2009, que uma política pública coerente com as diretrizes do OPCAT começou a ser estruturada para enfrentar a tortura no Brasil. No Eixo Orientador III, voltado para a universalização dos direitos, está prevista uma diretriz de combate à violência institucional, com ênfase na erradicação da tortura e na redução da letalidade policial e carcerária. Nesse contexto, destacava-se a necessidade da criação de ouvidorias independentes e corregedorias e previa-se como ação programática a instituição do Mecanismo Preventivo Nacional, o fortalecimento dos comitês estaduais de combate à tortura e a criação de um grupo de trabalho para aperfeiçoar a Lei n. 9455/97, além de ações de formação e campanhas de prevenção.

Em 2010, o PAIPCT foi atualizado para contemplar as diretrizes do OPCAT e foi designada a obrigação do Estado brasileiro de criar e implementar o Mecanismo Nacional, um órgão independente para monitorar os espaços de privação de liberdade, prevenir e combater a tortura. No entanto, essa formulação tinha prazo de lei para a implementação, que não ocorreu em nível nacional, tendo em vista que a lei é de 2013 e a operacionalização do MNPCT se inicia em 2015.

Foi o estado do Rio de Janeiro, no entanto, o pioneiro na implementação de um mecanismo com essas características. A comissão foi impulsionada pelos movimentos sociais e instituições da

sociedade civil que atuavam na pauta de maneira forte e articulada historicamente, tanto nacional como internacionalmente, e contando com um Legislativo inclinado à escuta qualificada das demandas da sociedade civil, a Comissão de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania (CDDHC), sob a presidência do então deputado Marcelo Freixo, iniciou os debates para a criação da lei de autoria dos deputados Marcelo Freixo (PSOL), Luiz Paulo (PSDB) e Jorge Picciani (PMDB).

Esse processo aparece em algumas respostas dos nossos entrevistados quando perguntados sobre suas trajetórias. Alguns estavam presentes nos grupos de trabalho e audiências públicas que ocorreram na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (ALERJ) para falar da importância dos órgãos de fiscalização em espaços de privação de liberdade e da elaboração e aprovação do projeto de lei. Até então, poucos eram os mecanismos em atuação no mundo. A Associação para Prevenção da Tortura (APT), organização internacional de direitos humanos mencionada pelos entrevistados, contribuiu para o diálogo e para a criação do órgão no Rio de Janeiro e o vice-presidente do Subcomitê de Prevenção à Tortura da ONU esteve presente nas audiências.

A aprovação da lei que instituiu o CEPCT/RJ e o MEPCT/RJ não ocorreu sem disputas. Nos dias de votação do projeto de lei, instituições da sociedade civil se organizavam para estar no Plenário, garantindo constrangimento com cartazes e palavras de ordem para a aprovação da lei. Ainda assim, deputados como Wagner Montes (PDT) e Flávio Bolsonaro (Republicanos) deram voto contrário ao projeto de lei.

O MEPCT/RJ iniciou suas atividades em julho de 2011, após eleição realizada ainda em 2010 e encerramento dos trâmites burocráticos da ALERJ, quando assumiram os seis membros eleitos. Essa primeira composição, mesmo sem recursos e estrutura física, como salas, computadores e carros para realizar as visitas, foi responsável pela construção dos principais processos de trabalho do órgão. Essa equipe criou roteiros de visita para cada espaço de privação de liberdade, formas de atendimento a familiares, recebimento de denúncias em suas múltiplas formas, modelos de relatórios, ofícios e recomendações. Mais tarde, esses processos foram adaptados e replicados por outros mecanismos criados no Brasil.

Embora fosse uma política de vanguarda, criada por lei e vinculada ao Legislativo, a política de prevenção e combate à tortura do Rio de Janeiro nasceu frágil, sem orçamento e independência funcional: o órgão sempre dependeu de questões políticas para agir em sua integralidade. O mesmo ocorre em outros mecanismos do Brasil, todos vinculados ao Executivo, o que garante alta gestão governamental para a execução de suas funções.

O OPCAT atribui aos mecanismos preventivos a competência de “fazer recomendações às autoridades relevantes com o objetivo de melhorar o tratamento e as condições das pessoas privadas de liberdade e o de prevenir a tortura” (OPCAT, art. 19, alínea b). O manual de implementação do OPCAT enfatiza que essas recomendações não apenas identificam falhas nos espaços visitados, mas também revelam fragilidades sistemáticas e lacunas legislativas em relação à privação de liberdade (APT; IIDH, 2008, p. 100).

Isso significa que, a partir da compreensão dos peritos enviados pelos mecanismos para avaliar uma possível situação de tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos e degradantes, identificados nas visitas ou não, o órgão deve elaborar medidas e propostas de combate e prevenção. Nesse sentido, as recomendações podem ser entendidas como retratos de determinada situação em determinado tempo. Embora não traduza necessariamente a realidade cotidiana institucional desses espaços de privação de liberdade, essa situação, quando reiterada, pode apontar para uma má conduta sistemática.

Durante as entrevistas, perguntamos como cada um entendia as recomendações elaboradas pelo MEPCT/RJ. Para eles, são ações do órgão que indicam medidas a serem adotadas pelas autoridades para melhorar a estrutura encontrada nas unidades e também instrumentos de continuidade de visitas e relatórios. Por meio delas, descrevem-se as mazelas encontradas e apontam-se caminhos para a sua superação. A partir dessas recomendações, desenvolvem-se outras estratégias de atuação do MEPCT/RJ.

Eu acho que as recomendações são uma série de formulações. Que, em momentos específicos, elas são pontuais, falam de unidades especificamente. Mas, de uma forma mais geral, elas são muito universais, porque elas são uma leitura sobre o sistema de privação de liberdade, e o que precisa ser modificado estruturalmente naquele sistema para que ele passe a funcionar minimamente dentro dos moldes de um Estado democrático, institucionalmente falando (Entrevista realizada com ex-perita do MEPCT/RJ, 12/12/2023).

As recomendações seriam justamente esse instrumento de mudança, através delas que o mecanismo vai poder ter um impacto concreto. [...] muitas das medidas ou providências que devem ser tomadas e que não está na seara de atuação do mecanismo. Não é um mecanismo que tem capacidade de fazer uma mudança legislativa ou de fazer uma mudança qualquer que seja, na administração da unidade. O que o mecanismo pode é recomendar (Entrevista realizada com integrante de uma instituição da sociedade civil internacional, 23/1/2024).

É muito pouco, e é muito rasa uma discussão que só trate do problema e não tente apontar alguma solução, algum caminho. Os caminhos estão aí. A gente os conhece. E a gente aponta esses caminhos para as instituições. Então as recomendações sempre foram uma tentativa de mostrar que existe possibilidade de você minimizar o sofrimento de quem está em privação de liberdade (Entrevista realizada com ex-perita do MEPCT/RJ, 5/2/2024).

As recomendações, para mim, elas são um apontamento do seguimento do trabalho que deve ser feito pelo mecanismo [...]. É claro que elas devem, deveriam ser a transformação a partir do trabalho do mecanismo, é o que ali se objetiva conforme os parâmetros mais claros, normativos e técnicos. Para mim, as recomendações, elas têm que sempre estar amparadas na legislação vigente e nos documentos técnicos importantes [...] então, acho que as recomendações, elas são um desfecho do que o mecanismo coleta e documenta [em termos de] informações que apontam como é que o mecanismo vai poder dar um seguimento para aquele trabalho. As recomendações apontam (Entrevista realizada com ex-perito do MEPCT/RJ, 26/1/2024).

As recomendações são centrais, tanto para a APT quanto para alguns peritos, pois são elas que apontam para o objetivo final do monitoramento: “incentivar as autoridades a realizar melhorias no tratamento das pessoas privadas de liberdade e nas condições de detenção” (APT, 2015, p. 71). As visitas e os relatórios se configuram como o meio para alcançar esse objetivo final; assim, a associação afirma que “o passo mais importante no processo de monitoramento é, possivelmente, o acompanhamento da implementação das recomendações emitidas” (APT, 2015, p. 71).

No entanto, há poucos dados disponíveis sobre os processos de elaboração, articulação e monitoramento das recomendações. No Fórum Mundial da APT sobre o OPCAT, ocorrido em 2012, em Genebra, o eixo sobre a garantia da prevenção discutiu a prática de tortura, o papel das recomendações e sua aplicação. Durante o painel – que contou com cinco representantes de diferentes países, inclusive do Brasil –, os principais obstáculos apontados para a implementação das recomendações foram: falta de vontade política, falta de recursos financeiros, sociais e humanos, e a qualidade das próprias recomendações (APT, 2012, p. 57). Sobre esse último obstáculo, o texto diz:

Sobre a qualidade das recomendações: recomendações claras e específicas, realistas, concretas, com prazos definidos, baseadas em factos credíveis e de acordo com padrões de referência nacionais e internacionais têm maior probabilidade de serem implementadas. O período de implementação dependerá, entre outras coisas, do tipo de recomendação [por exemplo, as relativas a

questões estruturais levarão mais tempo a implementar do que as relativas às condições materiais de detenção] (APT, 2012, p. 58; tradução livre).

Essa centralidade na elaboração qualitativa das recomendações também foi abordada pela APT em outros momentos, mas, ainda assim, há um esvaziamento no que tange à dedicação dessas ações, como apontam os próprios interlocutores da pesquisa:

Na época que eu era membro e estava muito na escrita dos relatórios, como as recomendações eram inventadas ali na parte da escrita, eram copiadas e coladas de relatórios anteriores. [...] a finalização dos relatórios, que geralmente são [feitos] em cima da hora, estão atrasados, tem um monte de coisa acontecendo, ninguém pode fazer uma revisão detalhada. As recomendações realmente não eram debatidas a contento, na minha perspectiva, e isso eu ficava sempre bem preocupado e frustrado também, quando eu estava editando recomendações novas e não acontecia um debate (Entrevista realizada com ex-perito do MEPCT/RJ, 26/1/2024).

Os relatórios ficam para uma pessoa escrever. Geralmente já é decidido isso antes da visita acontecer, quem é o relator daquele relatório e a pessoa que vai fazer a revisão. Em alguns momentos a gente já conversou sobre a necessidade de coletivizar e debater mais internamente as recomendações de cada relatório, mas hoje, no geral, [...] a minha percepção é de que a gente reafirma as recomendações anteriores (Entrevista realizada com perita do MEPCT/RJ, 15/12/2023).

A elaboração das recomendações representa a etapa intermediária do monitoramento dos espaços de privação de liberdade, se compreendermos a atuação em cinco fases: 1) visitar; 2) relatar; 3) recomendar; 4) articular; e 5) monitorar. Trata-se de um processo posterior às duas primeiras fases e demanda muita energia dos membros do órgão – o fato de a escrita ser direcionada a uma pessoa, que consequentemente esteve presente nos dois momentos anteriores, informa um pouco da fragilidade desse percurso. O esgotamento natural provocado pela visita e pela escrita do relatório se intensifica na elaboração das recomendações, especialmente quando essa tarefa não é coletivizada. Esse cenário contribui para as fragilidades observadas nos documentos analisados na pesquisa, como a alta repetição de textos recomendatórios. Essa prática está ligada a diversos fatores – e não apenas ao cansaço da equipe – e será discutida mais adiante. O que merece destaque neste momento é que, em alguns documentos, observamos a reprodução de recomendações de unidades femininas em unidades masculinas, de forma parcial ou integral. Também encontramos recomendações copiadas

literalmente de relatórios temáticos em relatórios de visitas específicas, além de documentos sem qualquer recomendação ou que, em sua conclusão, apenas remetiam ao relatório anterior.

Embora a APT alerte que um “relatório sem recomendações tem poucas chances de alcançar qualquer mudança” e que as “recomendações são, com frequência, a parte do relatório de monitoramento que é lido com mais cuidado e atenção” (APT, 2008, p. 2), isso mostra as dificuldades enfrentadas tanto na elaboração quanto no monitoramento das recomendações.

Contudo, é importante ressaltar que nem sempre foi assim. Entrevistas com os primeiros peritos revelam que, dada à necessidade de formulações e modelos, houve um esforço inicial significativo de estudo e discussão dos textos que resultaram nas primeiras recomendações. Isso demonstra que cada gestão organizou sua metodologia de forma distinta.

As recomendações, a gente, primeiro, pegava muitos modelos de recomendações internacionais para nos basear, modelos de recomendações de organizações da sociedade civil de outros visitantes do sistema prisional à época, e então, da Defensoria Pública, do próprio Ministério Público. A gente fez todo um estudo sobre recomendações que cada um desses órgãos para a gente basear e criar um modelo para as nossas. [...] depois disso, as recomendações passam a ser muito repetitivas, por conta dessa relação mais universal (Entrevista realizada com ex-perita do MEPCT/RJ, 12/12/2023).

Uma vez visitada a unidade, a gente fazia uma reunião semanal em que era discutida a metodologia, [...] a gente discutia a visita. E a partir da discussão, a gente debatia e elaborava conjuntamente as recomendações. Sendo que, metodologicamente, você tinha uma pessoa responsável, chamada líder [...] que conduzia a visita. [...] o líder, ele tinha aquele papel de sistematizar e ter maior trabalho na redação do relatório e consequentemente, também, das recomendações. Uma coisa que era muito importante que a gente fazia [...] eram as atividades contínuas de formação [...]. Acho que isso tinha impacto importante nas recomendações que a gente fazia (Entrevista realizada com ex-perito do MEPCT/RJ, 26/1/2024).

Como fomos a primeira equipe, a gente pesquisou muito também. A gente teve uma ajuda muito grande da APT. A Sylvia foi fundamental nesse momento inicial do mecanismo com toda a expertise que a APT tinha, todos os relatórios e cartilhas. Tudo que a APT tinha, a gente foi trazendo pra gente ir entendendo como que a gente ia começar a organizar: o roteiro, organizar as recomendações (Entrevista realizada com ex-perita do MEPCT/RJ, 25/1/2024).

O primeiro movimento textual da APT sobre as recomendações ocorreu em 2008, com a produção do material “Preparando recomendações eficazes” (APT, 2008). Esse documento, além de construir um passo a passo com dez critérios para um modelo de recomendação, ainda destaca a complexidade da atividade e a necessidade de habilidades específicas, bem como de dedicação de tempo para a sua construção.

Em 2015, a APT, em conjunto com o governo federal, elaborou um extenso guia prático para o monitoramento de locais de detenção. Nesse material, a formulação e o acompanhamento das recomendações aparecem como parte essencial do monitoramento (APT, 2015). O documento afirma que elas devem ser bem fundamentadas, precisas e relevantes (APT, 2015). Nos múltiplos textos que tiveram a participação da APT, dois elementos aparecem como indispensáveis à elaboração da recomendação: o direcionamento objetivo à autoridade hierarquicamente competente e propostas com tempo previsto de implementação (APT, 2015).

Na análise documental realizada na pesquisa, verificamos que, no primeiro ano da primeira gestão do MEPCT/RJ, as recomendações não eram direcionadas a nenhuma autoridade. Apenas existia o texto, sem prazo e sem direção. Já no segundo ano da mesma gestão, as autoridades a quem eram dirigidas começaram a aparecer antes do texto propriamente em ordem hierárquica ou não. Alguns relatórios apresentam o mesmo texto para autoridades distintas. Um dos entrevistados relatou que essa mudança foi feita após o questionamento de uma perita, o que levou a equipe a refletir coletivamente sobre a ausência de direcionamento estratégico às autoridades competentes e, a partir de então, o debate se tornou coletivo.

A gente sempre nas recomendações, no início eram recomendações mais, bem no início mesmo, mais gerais. Mas depois, gerais que eu digo, mais genéricas, sem o destinatário delas. Eu acho que, com o tempo, a gente foi construindo quem, quais seriam os órgãos, os destinatários a serem, a responder [...] Tanto que é importante que nos primeiros anos a gente estava em busca da institucionalização. [...] Pô, essas recomendações, ela tem, ela deve ter um direcionamento. E a gente foi acabando construindo isso. Tanto coletivamente na nossa equipe quanto nas formações que nós tivemos (Entrevista realizada com ex-perita do MEPCT/RJ, 12/12/2023).

Na pesquisa sobre as recomendações elaboradas pelo MEPCT/RJ para o sistema socioeducativo fluminense, observamos que nenhum relatório fazia indicação explícita de prazo para o cumprimento das recomendações. Curiosamente, houve dissensão entre os peritos entrevistados quando indagados sobre a indicação de prazos.

A gente sugeria alguns prazos. Nas gerais, também. E os órgãos, não, eles não respeitavam esses prazos. A gente, enfim, é isso, a implementação era o que é o mais difícil. Eu imagino que siga sendo também o mais difícil. Talvez essa questão dos prazos também tivesse que ser algo mais articulado com o sistema internacional (Entrevista realizada com ex-perita do MEPCT/RJ, 12/12/2023).

Tinha prazo, mas eles não! Não, não tinha prazo. A gente colocava, mas pouquíssimas recomendações foram, de fato, seguidas. (Entrevista realizada com ex-perita do MEPCT/RJ, 14/2/2024).

Entrevistadora: Tinham prazo as recomendações e os órgãos respeitavam esses prazos?

Entrevistado: Passou a se construir prazo com o tempo. [...] Os órgãos não respeitavam. De forma nenhuma. Nenhum, inclusive. Inclusive aqueles que... [os] pouquíssimos que chegavam a responder os e-mails.

Entrevistadora: Como é que eram esses prazos? Eram em dias? Em períodos?

Entrevistado: Não. Meses.

Entrevistadora: Trinta, sessenta dias.

Entrevistado: Isso. É... Eu não vou lembrar ao certo, não. Faz muito tempo. Ah, não. 120...

Entrevistadora: Mas no corpo das recomendações ou no relatório?

Entrevistado: Acredito que seja no corpo das recomendações ou no ofício. Mas foi algo que não foi tão bem trabalhado por nós, não (Entrevista realizada com ex-perita do MEPCT/RJ, 15/2/2024).

Como tivemos acesso, para nossa pesquisa, apenas aos relatórios, e não a ofícios e outros documentos apontados por alguns ex-peritos, talvez não tenhamos identificação a recomendação de prazos. Mas ocorre que também pode ter havido um equívoco entre o prazo para o cumprimento das recomendações e o prazo para as autoridades responderem às recomendações. No art. 8º, inciso XIV, § 1º da lei, há uma previsão que diz: “As autoridades públicas ou privadas responsáveis pelas pessoas em locais de privação de liberdade às quais o Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura do Rio de Janeiro fizer recomendações deverão apresentar respostas no prazo de 30 (trinta) dias” (Lei Estadual n. 5.778/2010).

Ou seja, as recomendações dos mecanismos não têm caráter vinculante, mas ainda assim a autoridade competente é obrigada a examiná-las e apresentar uma resposta. São trinta dias para o MEPCT/RJ elaborar e enviar o relatório às autoridades e mais trinta dias, após o recebimento do documento, para a autoridade enviar sua resposta. Identificamos na pesquisa que o prazo de elaboração e entrega do relatório pelo próprio MEPCT/RJ não era cumprido, fato que foi ratificado em entrevista.

Não tinha prazo. As recomendações não costumavam ter prazo. E a gente às vezes falava com a direção, que a direção precisava responder aos nossos relatórios. Mas a gente também tinha uma dificuldade de cumprir o prazo, no sentido de fazer esse relatório chegar. Às vezes não era nem a elaboração. A elaboração acontecia. Mas fazer chegar na direção era difícil. E eles responderem era mais difícil ainda (Entrevista realizada com ex-perita do MEPCT/RJ, 14/2/2024).

Entrevistadora: Havia prazo sobre as recomendações?

Entrevistada: A gente não põe prazo. Tipo, ah, fazer essa recomendação até tal... Isso, cumprir a recomendação até tal momento. Não, não tem, não tem.

Entrevistadora: Você tá falando de um prazo...

Entrevistada: É prazo só para a resposta. Só para a resposta do relatório. Isso, pra reagir às recomendações, né? Mas... para efetivá-las, não. Não. A gente não coloca prazo para efetivar. (Entrevista realizada com perita do MEPCT/RJ, 15/12/2023).

As múltiplas questões relacionadas aos prazos expõem, de certa forma, a frágil legitimidade do MEPCT/RJ e da política de prevenção e combate à tortura em face das autoridades com competência para executar ações de melhoria do tratamento dado às pessoas em privação de liberdade, tendo em vista que é competência do CEPCT/RJ zelar pela implementação das recomendações do MEPCT/RJ. Um dos entrevistados justificou a ausência de prazos como uma tentativa de evitar a desautorização do órgão, o que abre margem para questionamentos sobre a legitimidade e a efetividade da política. Esse tema mereceria uma reflexão mais aprofundada, mas é importante salientar que o mecanismo não dispõe de muitos recursos normativos e sancionatórios para fazer cumprir as recomendações, sobretudo nos prazos estabelecidos. Ele pode, como qualquer outro órgão, acionar as instâncias competentes em caso de socorro urgente ou iminência de violação de direitos, como o Ministério Público, a Ouvidoria, a Corregedoria e demais órgãos com poderes para fazer cumprir ações imediatas. No entanto, as recomendações, por si mesmas, têm mais um papel de orientar da melhor forma as autoridades do que de ordenar imperativamente uma medida que deva ser necessariamente cumprida.

Outra forma de elaboração de recomendações foi mencionada nas entrevistas. Trata-se daquelas que são formuladas durante a visita e que raramente têm registro formal. Essa prática está diretamente ligada à própria metodologia de visita do mecanismo: as visitas são iniciadas geralmente por uma conversa com a direção, seguida de conversas com as pessoas privadas de liberdade e observação concomitante dos espaços, após uma conversa com as equipes técnicas, de saúde, escolar e de segurança. Ao final, o retorno que se dá à

direção da unidade também se constitui como recomendação do órgão. É nesse retorno ou mesmo na própria visita que as recomendações emergenciais são apontadas. Essas medidas, embora não sejam sempre formalizadas, podem ser entendidas como recomendações e, em muitos casos, tendem a ser mais efetivas, pois a negociação acontece de forma imediata. No entanto, a ausência de registros pode dificultar o monitoramento em visitas posteriores.

É algo que a gente não chama de recomendação, que é quando a gente tá numa unidade e a gente fala: “tira esse garoto de uma cela”. A gente não chama isso de recomendação. A gente não fala assim. [...] Ninguém tava jogando bola aqui em Campos, porque a bola tá há três meses em cima do telhado e os guardas disseram que não vão pegar. E aí o mecanismo tá lá e eu lembro de a gente falar: “peguem a bola no telhado”. E aí a inspeção termina com a bola de volta com os presos. [...] a gente não chama [isso] de recomendações, grande parte do trabalho dos requerimentos, das ordens que o mecanismo acaba dando. A gente acaba, às vezes, tendo essa legitimidade de dar umas ordens, quando a gente tá na inspeção [...] faz isso e os funcionários ali respeitam o órgão. E isso não vai para relatório na forma de recomendação. Vai como relato do relatório, às vezes. É, às vezes. Mas não vai como recomendação (Entrevista realizada com ex-perito do MEPCT/RJ, 26/1/2024).

Recomendar oralmente ou por meio de relatórios é o ponto de partida para o diálogo entre o mecanismo e as autoridades. Segundo a APT, esse diálogo permite que programas de ações e formulações de estratégias possam ser adaptados e que, diante da omissão das autoridades, outras estratégias sejam adotadas, como articulação com parlamentares, sociedade civil, mídia e organizações internacionais (APT, 2015, p. 94).

Os interlocutores da pesquisa afirmam que essas articulações fazem parte do cotidiano do próprio MEPCT/RJ e não ocorrem somente após as visitas. Em alguns momentos, reuniões periódicas entre o órgão e a Secretaria de Administração Penitenciária ou o Departamento Geral de Ações Socioeducativas eram uma realidade, mas dependem da gestão dessas instituições. Nessas reuniões havia retorno das recomendações, com indicações do que era exequível ou não no âmbito das gestões.

A gente levava o relatório [para as reuniões] e depois a gente ia monitorando, dessas recomendações do relatório, o que tinha sido implementado ou não. Por outro lado, muitas vezes, a área técnica falava: ó, isso aqui não tem condições de ser assim. A gente entende que vocês fizeram uma recomendação nesse sentido, [...] algumas coisas específicas que aí não depende

só da administração prisional e que, então, eles justificavam um pouco para gente, porque é que aquilo não estava sendo implementado da maneira como a gente estava sugerindo (Entrevista realizada com ex-perita do MEPCT/RJ, 14/2/2024).

As assembleias do CEPCT/RJ aparecem como lócus privilegiado de articulação para implementação das recomendações. É importante considerar que esse modelo de participação social não é um formato previsto no OPCAT, mas uma construção do Brasil e outros países que atuam na perspectiva democrática de controle social participativo. Por isso, quando perguntamos aos interlocutores da pesquisa como eram as articulações para a implementação das recomendações, o CEPCT/RJ foi frequentemente citado.

A articulação, ela começa pelo comitê. Eu acho que o comitê tem esse papel central na articulação para a execução das recomendações. Porque sai da pessoalidade da equipe, do mecanismo, que está na linha de frente. E passa para as instituições que compõem o sistema de prevenção e combate à tortura. Então é importante que seja feito pelo comitê. O comitê precisa colaborar com isso (Entrevista realizada com ex-perita do MEPCT/RJ, 14/2/2024).

Pelas reuniões do comitê. [...] dali a gente tirava as principais recomendações e as principais ações (Entrevista realizada com ex-perito do MEPCT/RJ, 26/1/2024).

Eu lembro de muitas vezes propor que nas reuniões, nas assembleias do comitê, não tinha que ficar descrevendo o relatório. Mas, olha, a recomendação tal é essa. [...] É essa recomendação aqui que a gente tem que ir atrás (Entrevista realizada com perita do MEPCT/RJ, 15/12/2023).

Ficou evidente que as articulações pré e pós-visitas são essenciais para o trabalho dos mecanismos, pois é por meio desses diálogos que se constrói a legitimidade do próprio órgão. Como uma entrevistada perita afirmou: “o fato de escrever as recomendações não deveria ser o nosso exercício fim. [...] deveria se articular para que aquelas recomendações fossem levadas em conta e fossem efetivadas pelos órgãos [a] que a gente está recomendando” (Entrevista realizada com perita do MEPCT/RJ, 15/12/2023). A relação estreita com autoridades e demais instituições é que vai garantir a efetividade do trabalho dos mecanismos, como afirma outra interlocutora da pesquisa:

Agora, mas além dessa tecnicidade, vamos dizer, eu acho que realmente para recomendação ter peso, ela precisa muito [...] da articulação do me-

canismo, do peso do mecanismo no contexto em que ele atua [...] o peso de construção de institucionalidade, de como as outras instituições reagem mesmo. Uma recomendação do mecanismo depende muito da articulação, do reconhecimento das outras instituições pelo trabalho do mecanismo. [...] Se o mecanismo não tiver um reconhecimento, se ele não for um ator que é reconhecido pelas instituições, não adianta ele fazer recomendações lindas, super técnicas, super bem elaboradas, porque vai virar mais um relatório, [...] um documento que vai chegar para as autoridades e elas vão descartar (Entrevista realizada com integrante de uma instituição da sociedade civil internacional, 23/1/2024).

Esse também é o entendimento da APT, que reconhece que o trabalho estratégico e analítico dos mecanismos é que sustenta os avanços para impedir a prática da tortura, ainda que seus resultados raramente sejam imediatos e sua implementação exija tempo e paciência (APT; IIDH, 2008).

O Fórum Regional sobre o Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura na América Latina, que aconteceu em 2014 no Panamá, por iniciativa da APT, reuniu membros de todos os Mecanismos Nacionais Preventivos (MNPs) e Mecanismos Locais Preventivos (MLPs) da América Latina, além de outras instituições, e resultou em um relatório de resultados. No eixo sobre a “ampliação do impacto do trabalho dos MNPs” (APT, 2014, p. 75), o cumprimento das recomendações foi o elemento central das discussões:

O cumprimento de recomendações – cujo resultado é a realização de mudanças concretas nas vidas das pessoas privadas de liberdade – constitui o teste decisivo de todos os órgãos de monitoramento. Para alcançar mudanças concretas, os mecanismos devem utilizar uma abordagem ampla, estratégica e sistêmica de acompanhamento das recomendações. Estas devem seguir modelos de boas práticas; e todos os meios disponíveis devem ser empregados para assegurar o seu cumprimento, com base em uma análise consistente e um ponto de vista estratégico, em cooperação com outros atores (APT, 2014, p. 4).

O monitoramento dessas recomendações, no entanto, apareceu como um elemento desafiador na atividade do MEPTC/RJ, esvaziado de sua função de monitorar. Os peritos entrevistados, nos mais distintos mandatos, demonstraram dificuldade para responder às perguntas sobre as formas de monitoramento.

Monitoramento? Acho que não... Acho que a gente nem tem tempo pra pensar nisso, assim. E a sensação que tinha é que quando a gente ia ver era que tudo virava um grande Frankenstein depois (Entrevista realizada com ex-perita do MEPTC/RJ, 14/2/2024)

Ele era mais difuso. E ainda é uma das maiores dificuldades. Eu não consigo lembrar se na minha época... A gente não tinha um fluxo para saber se as recomendações estavam sendo executadas. Não tínhamos um fluxo não. Muito difícil. É muito difícil (Entrevista realizada com ex-perita do MEPCT/RJ, 12/12/2023).

Não tem uma prática cotidiana, uma tabela específica de quando alguém abrir uma sobre a recomendação, a gente coloca e vê o status daquela recomendação, né? A gente não faz esse tipo de trabalho. (Entrevista realizada com perita do MEPCT/RJ, 15/12/2023).

Nossa, eu acho que eu não lembro de nada. [...] De especificamente monitorar as nossas recomendações. Eu lembro de a gente falar sobre isso. Eu lembro de o Alexandre Campbell fazer uma tabela das recomendações. Ele fez. [...] É, essa tabela. Porque eu lembro também de ele estar pensando isso, incomodado, e ficou com ele. Mas a gente nunca conseguiu fazer um trabalho, assim, consistente, sabe? De dar seguimento mais sistemático. De acompanhar uma tabela. De medir as recomendações. (Entrevista realizada com ex-perito do MEPCT/RJ, 26/1/2024).

Essa é uma questão desafiadora mundialmente. No Fórum da América Latina de 2014, o relatório final aponta para uma ausência de boas práticas para o acompanhamento das recomendações; ainda assim, entende que as visitas de seguimento e os diálogos com as autoridades competentes são as estratégias mais utilizadas. A articulação com a rede de atores nacionais e internacionais e a mídia pode auxiliar nesse papel, bem como um software específico, como aquele desenvolvido pelo governo do Paraguai, pode aprimorar o processo.

Entrevistada: Monitoramento da implementação de forma sistemática, eu acho que é algo que os mecanismos, muitos querem fazer, porque todos, quase todos [com] que a gente tem contato, sempre dizem que sentem falta disso, porque eles sentem que estão emitindo inúmeras recomendações e, no final, para quê, né? [...] acho que é quase um uníssono entre todos os mecanismos [com] que a gente tem contato, essa necessidade, sabe?

Entrevistadora: Curioso, eu pensei que era uma questão do Brasil.

Entrevistada: Mas não é só o Brasil, isso aí é, olha... Claro, é internacional essa demanda (Entrevista realizada com integrante de uma instituição da sociedade civil internacional, 23/1/2024).

No entanto, a baixa efetividade das recomendações não se exauriu nas limitações do monitoramento das recomendações, ou na baixa qualidade das formulações, e ainda nos demais fatores internos ao trabalho do mecanismo: existe um rol de desafios externos que

também justificam essa limitação. O fórum latino-americano de 2014 elencou como obstáculos *externos* ao cumprimento das recomendações a falta de recursos estatais, as políticas públicas contrárias aos direitos humanos, a tolerância da população à tortura e os estigmas da população torturada. Fatores similares a esses também foram identificados pelos entrevistados uma década depois, quando, de maneira geral, foram questionados sobre os desafios da política de prevenção e combate à tortura.

Vontade política não tem. A prisão é castigo e não há nenhuma vontade de tornar aquilo ali minimamente digno para alguém que vá ser, enfim, que vá estar ali. [...] Eu acho que é cultural. É muito anterior ao aprisionamento [...]. São quase quatrocentos anos de escravização de homens e mulheres pretos (Entrevista realizada com ex-perita do MEPCT/RJ, 14/2/2024).

O desafio mesmo eu acho que é, enfim, ter uma gestão do sistema prisional que efetivamente se preocupe, que efetivamente esteja dentro dos limites das regras, digamos assim, das possibilidades de regra. Nem da lei, né, de regras de gestão (Entrevista realizada com ex-perito do MEPCT/RJ, 26/1/2024).

Eu acho que, no fim, o maior desafio é uma maior sensibilidade das autoridades públicas para o respeito aos direitos dos humanos. Eu acho que o mecanismo, se a gente for fazer um diagnóstico, assim, o mecanismo, faz o trabalho dele. Quem não faz o trabalho em cima das recomendações são os outros, que não olham para isso a contento, que não pautam as suas ações, que não respeitam esse fato de que as recomendações de mecanismo são objeto de lei e que elas devem apreciar [essas recomendações] (Entrevista realizada com ex-perita do MEPCT/RJ, 12/12/2023).

Essas falas confirmam o alerta feito ainda nos anos 2000 pelo relator especial da ONU, cujo relatório deu início às ações públicas de enfrentamento à tortura no país. Nigel Rodley já indicava tanto a fragilidade do cumprimento das leis pelo governo brasileiro quanto a ausência de responsabilização, que estimulava as violações dos direitos humanos. Sua primeira recomendação foi a necessidade de manifestações públicas, por parte do alto escalão do governo, sobre a não tolerância de práticas de tortura no país. Em outras palavras, ele já indicava a necessidade de um movimento amplo de sensibilização e de vontade política – elementos que, infelizmente, continuam ausentes no atual contexto.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo analisar a função das recomendações dentro da política de prevenção e combate à tortura, por meio da experiência do Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura do Rio de Janeiro (MEPCT/RJ). A pesquisa revelou que, embora essas recomendações representem uma ferramenta institucional central na estratégia preventiva da tortura, seu potencial é tensionado por contradições estruturais, metodológicas e políticas que limitam sua efetividade.

A análise documental de 77 relatórios entre 2011 e 2023 evidenciou uma alta taxa de repetição das recomendações, ausência de prazos para implementação e, em muitos casos, a ausência de destinatários definidos nos textos recomendatórios, especialmente nos primeiros anos. Também foram observadas falhas graves, como o uso indevido de recomendações de unidades femininas em contextos masculinos e relatórios inteiros sem qualquer recomendação específica.

As entrevistas com membros e ex-membros do MEPCT/RJ indicaram que a construção coletiva das recomendações, embora presente nas primeiras gestões, foi progressivamente substituída por práticas menos colaborativas, com elaboração individualizada e pouco debatida internamente. Essa individualização, associada ao esgotamento das equipes, ao fluxo operacional do órgão, ao planejamento, visita, elaboração do relatório e recomendações, compromete a qualidade técnica das recomendações e prejudica seu potencial.

Além disso, o monitoramento das recomendações se mostrou um ponto crítico. A ausência de um sistema ou fluxo consolidado de acompanhamento impossibilita a avaliação sistemática do impacto das recomendações emitidas. A pesquisa identificou que iniciativas pontuais de sistematização – como a tentativa de construir uma tabela de monitoramento – não se institucionalizaram. Esse descompasso compromete a capacidade do MEPCT/RJ de dialogar, de maneira continuada e estratégica, com as autoridades responsáveis pela execução das medidas recomendadas.

Do ponto de vista externo, a pesquisa confirma que a baixa efetividade das recomendações está associada também à falta de vontade política, à insuficiência de recursos financeiros e humanos, à cultura institucional de impunidade e à resistência das autoridades em reconhecer e enfrentar a tortura como um problema estrutural. Tais elementos revelam o quanto as recomendações operam em um campo de disputas políticas e simbólicas, sendo muitas vezes deslegitimadas ou ignoradas pelas instituições a que se dirigem.

Ainda assim, os dados colhidos apontam a potência das recomendações como dispositivo de ação estratégica. Quando articuladas com o CEPCT/RJ, com a sociedade civil e outras instituições públicas, as

recomendações ganham força e legitimidade, ampliando suas chances de implementação. Essas articulações pré e pós-visitas se revelaram centrais para que o trabalho do MEPCT/RJ se mantenha vivo e com possibilidade de incidência. Nesse sentido, o estudo revela que as recomendações não podem ser vistas apenas como produto final de uma visita técnica, mas como o ponto de partida para um processo contínuo de diálogo e esforços interinstitucionais com vistas à prevenção e ao combate da tortura em espaços de privação de liberdade.

Conclui-se, portanto, que as recomendações, embora constituam um instrumento frágil e muitas vezes invisibilizado, são também um elemento-chave para a transformação da realidade encontrada nos espaços visitados pelo MEPCT/RJ, ainda que com contradições e disputas próprias da permanência da tortura no Brasil. Para tal, é necessário um processo qualificado de elaboração das recomendações, seu monitoramento sistemático e uma articulação política robusta. Nesse sentido, é fundamental que haja investimento na capacitação técnica das equipes, criação de dispositivos formais de acompanhamento, fortalecimento do papel central do Comitê Estadual e, principalmente, compromisso político das autoridades públicas em respeitar e implementar as recomendações emitidas.

IONARA DOS SANTOS FERNANDES [<https://orcid.org/0000-0001-6060-7697>] é assistente social, mestra e doutora em ciências jurídicas e sociais pela Universidade Federal Fluminense. Realizou pós-doutoramento no Núcleo de Estudos da Violência (NEV/USP), vinculado à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Atualmente é professora Adjunta da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, pesquisadora associada ao Núcleo de Estudos da Violência e ao Núcleo de Extensão e Pesquisa em Direitos Humanos, Infância, Juventude e Serviço Social (NUDISS/UFF), e conselheira Titular do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura.

Editora responsável: Renata Francisco.

Recebido para publicação
em 1 de julho de 2024.

Aprovado para publicação
em 3 de junho de 2025.

NOVOS ESTUDOS

CEBRAP

132, maio–ago. 2025

pp. 1-24

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anistia Internacional. Brasil: *“Eles nos tratam como animais”. Tortura e maus-tratos no Brasil: desumanização e impunidade no sistema da Justiça Criminal*. Londres: Amnesty International, 2001.
- APT (Associação para Prevenção da Tortura). *Preparando recomendações eficazes*. Apostila n. 1, Série de Apostilas sobre o Monitoramento de Locais de Detenção. Genebra: APT, 2008.
- APT (Associação para Prevenção da Tortura). *Foro Mundial de la APT sobre OPCAT. Prevenir la tortura: Respetar la dignidad: del compromiso a la acción*. Informe de resultados. Genebra: APT, 2012.
- APT (Associação para Prevenção da Tortura). *Monitoramento de locais de detenção: um guia prático*. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2015.

- APT/IIDH (Associação para Prevenção da Tortura/Instituto Interamericano para os Direitos Humanos). *Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas contra a Tortura: manual de implementação*. San José/Genebra: APT/IIDH, 2008.
- Brasil (Comissão de Direitos Humanos e Minorias). *Relatório sobre tortura no Brasil*. Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/15580>>. Acesso em: 15/5/2024.
- Brasil (Comissão de Direitos Humanos e Minorias). *Relatório sobre tortura no Brasil*. Brasília: Câmara dos Deputados, 30 jun. 2010. Disponível em: <<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/15579>>. Acesso em: 5/5/2024.
- Duarte, Thaís Lemos; Jesus, Maria Gorete. “Prevenção à tortura: uma mera questão de oportunidade aos mecanismos latino-americanos?”. *Revista Direitos Humanos e Democracia*, v. 8, n. 15, 2020, pp. 134-52.
- Fernandes, Ionara dos Santos. “Da escravidão à prisão pelo fio condutor da tortura no Brasil”. *Katálysis*, v. 25, n. 2, 2022, pp. 283-90.
- Ferreira, Natalia Damazio et al. “Há Tortura! Reflexões sobre o conceito de tortura a partir das narrativas dos que sofrem”. In: Mello, Breno Marques de; Costa, Iany Elizabeth da (orgs.). *Direitos humanos e tortura no Brasil: perspectivas sobre violências e práticas de Estado*. João Pessoa: Sistema Estadual de Prevenção e Combate à Tortura, 2023, pp. 13-32.
- Isfer, Ana Carolina Oliveira de Almeida Caiano Antunes. *Inovação e políticas de direitos humanos: o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura*. Dissertação (mestrado em administração pública). Brasília: MPAP/Escola de Administração de Brasília do Instituto Brasiliense de Direito Público, 2018.
- 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, 2020, pp. 161-84.
- Jesus, Maria Gorete Marques; Duarte, Thaís Lemos. “Tortura? Como o mecanismo nacional preventivo brasileiro conceitua e analisa práticas de tortura em espaços de privação de liberdade”. *Sociologias*, v. 22, n. 55, 2020, pp. 228-60.
- MEPCT/RJ (Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura do Rio de Janeiro). *Presídios com nome de escola: inspeções e análises sobre o sistema socioeducativo do Rio de Janeiro*. Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: MEPCT/RJ, 2017.
- NEV (Núcleo de Estudos da Violência). *5º Relatório Nacional sobre os Direitos Humanos no Brasil, 2001-2010*. São Paulo: NEV-USP/Fapesp/Urbânia, 2012.
- ONU (Organização das Nações Unidas). *Report of the Special Rapporteur, Nigel Rodley, Submitted Pursuant to Commission on Human Rights Resolution*

2000/43. Genebra: ONU, 2001. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/437371?v=pdf>>. Acesso em: 4/3/2024.

ONU (Organização das Nações Unidas). *Informe sobre la visita al Brasil del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*. Genebra: ONU, 2012. Disponível em: <<https://acnudh.org/wp-content/uploads/2012/09/OPCAT-Brasil1.pdf>>. Acesso em: 5/7/2024.

Pastoral Carcerária. *Relatório: Tortura em tempos de encarceramento em massa*. São Paulo: Pastoral Carcerária Nacional/CNBB, 2016.

Pastoral Carcerária. *Tortura em tempos de encarceramento em massa*. São Paulo: Pastoral Carcerária Nacional/CNBB, 2018.

Ramos, Arthur. *A aculturação negra no Brasil*. Rio de Janeiro: Biblioteca Pedagógica Brasileira, 1942.

Rio de Janeiro. *Lei Estadual n. 5.778, de 30 de junho de 2010*. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/handle/192/6276>>. Acesso em: 11/8/2025.

Stanchi, Malu. *Memórias abolicionistas: genealogia decolonial da tortura no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.

