

Inovação em políticas públicas de direitos humanos: o caso do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura

- Innovación en políticas públicas de derechos humanos: el caso del Mecanismo Nacional para Prevenir y Combatir la Tortura
- Innovation in human rights policies: the case of the National Mechanism for the Prevention and Combat of Torture

Ana Carolina Antunes Isfer¹
Pedro Luiz Costa Cavalcante²

Resumo: Este trabalho objetiva avaliar se o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT) constitui uma inovação no âmbito das políticas públicas de direitos humanos no Brasil. Para tanto, investigamos as características do MNPCT e analisamos a sua contribuição para o setor. Baseado em uma abordagem qualitativa, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com atores-chave que vivenciaram e participaram dos processos de elaboração da Lei 12.847/2013 e de implementação da política, incluindo

1 Mestre em Administração Pública pelo IDP - Instituto de Direito Público Brasiliense, Brasília, Brasil. Mestre em Direitos Humanos e Direito Humanitário pela Universidade de Paris 2 - Panthéon Assas, Paris, França. acisfer@hotmail.com

2 Doutor em Ciência Política (UnB) e Professor do Mestrado Profissional em Administração Pública do IDP - Instituto de Direito Público Brasiliense. cavalcante.pedro@gmail.com.

peritos e ex-peritos, gestores públicos e membros da sociedade civil. As seis categorias de análise são baseadas nos critérios de avaliação utilizados pelo Concurso Anual de Inovação, da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), sendo elas: 1) contexto da prática de tortura e processo de instituição do MNPCT; 2) implementação do MNPCT; 3) principais características inovadoras; 4) barreiras e indutores à adoção da política; 5) principais resultados e impactos; e, 6) potencialidade de réplica pelos estados federados e Distrito Federal. A análise das características diferenciadoras do MNPCT quer enquanto órgão integrante do Poder Executivo brasileiro quer comparando-o com outros órgãos que também realizam inspeções a unidades de privação de liberdade, permitiu confirmar parcialmente a percepção inicial que conduziu à elaboração deste estudo, qual seja, que o MNPCT é uma política inovadora. O maior contributo do MNPCT para a política de prevenção e combate à tortura consiste na visibilidade e transparência dada pela primeira vez aos locais de privação de liberdade inspecionados. Foi possível observar também características como a autonomia e independência que se consubstanciam na garantia de mandato de três anos, na seleção de seus membros pelo CNPCT, e na autonomia de posições, tornam o Mecanismo um órgão ímpar no Estado brasileiro.

Palavras-chave: Mecanismo. Combate à tortura. Política pública. Inovação. Brasil.

Resumen: Este documento tiene como objetivo evaluar si el Mecanismo Nacional para Prevenir y Combatir la Tortura (MNPCT) constituye una innovación dentro del alcance de las políticas públicas de derechos humanos en Brasil. innovador Para eso investigamos sua contribución al setor las características del MNPCT y analizamos su contribución al setor. Basado en un enfoque cualitativo, se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas con actores clave que experimentaron y participaron en los procesos de elaboración de la Ley 12.847/2013 y la implementación de políticas, incluyendo expertos y ex expertos, gerentes públicos y miembros de la sociedad civil. Las seis categorías de análisis se basan en los criterios de evaluación utilizados por el Concurso Anual de Innovación de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), a saber: 1) contexto de la práctica de la tortura y el proceso de institución del MNPCT; 2) implementación del MNPCT; 3) principales características innovadoras; 4) barreras e impulsores para la adopción de la política; 5) principales resultados e impactos; y 6) potencial de replicación por los estados federales y el Distrito Federal. El análisis de las características diferenciales del MNPCT, ya sea como miembro del Poder Ejecutivo brasileño, o comparándolo con otros

organismos que también realizan inspecciones de unidades de detención, confirmó parcialmente la percepción inicial que condujo a la preparación de este estudio, que el MNPCT es una política innovadora. La mayor contribución del MNPCT a la política para prevenir y combatir la tortura es la visibilidad y transparencia otorgadas por primera vez a los lugares inspeccionados de privación de libertad. También fue posible observar características como la autonomía e independencia que se incorporan en la garantía de un período de tres años, en la selección de sus miembros por el CNPCT, y en la autonomía de los cargos, hacen del Mecanismo un organismo único en el Estado brasileño.

Palabras clave: Mecanismo. Lucha contra la tortura. Política pública. Innovación. Brasil.

Abstract: This paper aims at determining if the National Mechanism for the Prevention and Combat of Torture (NMPCT) is innovative within Brazil's human rights public policies. To that end, we investigate the characteristics of the NMPCT and analyze its contribution to the sector. Based on a qualitative approach, we conducted semi-structured interviews with key actors who experienced and participated in the processes of drafting Law 12.847/2013 and implementing the MNPCT, including former experts from the Mechanism, public managers and members of civil society. The six categories of analysis are based on the evaluation criteria used by the Annual Innovation Competition of the National School of Public Administration (ENAP), which are: 1) context of the torture practice and processual triggering by the NMPCT; 2) implementation of the MNPCT; 3) main innovative features; 4) barriers and inducers to the adoption of the policy; 5) main results and impacts; and 6) potential for replication by the federal states and the Federal District. The analysis of the differentiating characteristics of the NMPCT, both as part of the Brazilian Executive Branch, and its comparison with other bodies that also carry out inspections of deprivation units partially confirmed the initial perception that led to the preparation of this study, namely, that the NMPCT is an innovative policy. The NMPCT's major contribution to the policy of preventing and combating torture is the visibility and transparency given for the first time to the inspected places of deprivation. It was also possible to observe characteristics that make the Mechanism a unique organ in the Brazilian State, such as the autonomy and independence that are embodied in the guarantee of a three-year mandate, the selection of its members by the CNPCT, and the autonomy of positions.

Keywords: Mechanism. Fighting torture. Public policy. Innovation. Brazil.

Introdução

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

A implementação de políticas públicas de Direitos Humanos resulta da ratificação dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos pelo Estado brasileiro, sua conseqüente integração no ordenamento jurídico brasileiro e na Constituição Federal de 1988, profundamente garantista de direitos humanos. A magnitude e complexidade dos desafios enfrentados por essas políticas, ao buscarem a proteção e a concretização de direitos fundamentais, alicerçados no princípio da dignidade humana e em contextos de permanente restrição financeira e oposição social, tornam as políticas públicas de Direitos Humanos as que mais carecem de soluções inovadoras.

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

A instituição do MNPCT resulta da ratificação pelo Estado brasileiro, em 2007 do Protocolo Facultativo à Convenção Contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes das Nações Unidas (OPCAT). Este documento tem como finalidade que os países signatários se comprometam a criar nos seus ordenamentos jurídicos mecanismos de inspeção em locais de privação da liberdade.

No Brasil, a política de prevenção e combate à tortura foi impulsionada no ano 2000, com a visita do Relator Especial da Organização das Nações Unidas (ONU), sobre Direitos Cíveis e Políticos, incluindo as Questões de Tortura e Detenção. Sir Nigel Rodley visitou o sistema carcerário brasileiro a convite do governo federal e o relatório final apresentado tornou-se um marco da prevenção e combate à tortura, quer na sociedade civil organizada, quer no governo federal. Destaca-se a conclusão emblemática apresentada nas primeiras páginas do relatório final: a prática da tortura no Brasil é uma característica endêmica do sistema prisional brasileiro e considerada pela sociedade em geral como medida adequada para punir criminosos.

O marco legal atual, a Lei 12.847/2013, instituiu o Sistema Nacional de

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

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

A presente pesquisa resulta da percepção de que a criação de um órgão independente composto por um conjunto de peritos em prevenção e combate à tortura, responsáveis pela averiguação das condições das instituições de privação de liberdade, por meio de visitas a esses espaços, constitui uma inovação da Lei 12.847/2013. Sob uma ótica de inovação em políticas públicas de direitos humanos, pretendeu-se investigar as características do MNPCT e analisar o seu contributo à política nacional de prevenção e combate à tortura.

Metodologia

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

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas, todas em 2018, com atores-chave que vivenciaram e participaram dos processos de elaboração da Lei 12.847/2013 e de implementação do MNPCT, com diferentes atuações profissionais: ex-peritos e peritos do Mecanismo, gestores públicos e integrantes da sociedade civil. A maioria dos peritos entrevistados foi responsável pela estruturação e organização do Mecanismo, assim como pelo desenvolvimento e aperfeiçoamento da metodologia para a realização de visitas a unidades de privação de liberdade. Dentre os peritos entrevistados dois (PM1 e PM2) ainda cumpriam mandato de quatro anos, portanto, participaram da formação do órgão. A terceira perita (PM3) é a única que não participou da fundação do Mecanismo. A quarta perita (PM4) entrevistada participou da fundação do MNPCT, mas já não ocupava o cargo. Dois gestores públicos (GP1 e GP2) também auxiliaram e acompanharam a condução dos trabalhos de formulação e implementação do SNPCT. Finalmente, foram entrevistados dois membros da

sociedade civil (CS1 e CS2) pertencentes a ONGs de referência no tema e que tiveram papel determinante na aprovação da lei.

O objetivo deste trabalho, portanto, é analisar o MNPCT sob uma ótica de inovação em políticas públicas de direitos humanos. Nesse sentido, as categorias de análise e as questões foram elaboradas com base nos critérios de avaliação utilizados pelo Concurso Anual de Inovação, da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). As questões foram preparadas a partir do Manual do 22º Concurso de Inovação no Setor Público da ENAP. As seis categorias de análise são: 1) contexto da prática de tortura e processo de instituição do MNPCT; 2) implementação do MNPCT; 3) principais características inovadoras; 4) barreiras e indutores à adoção da política; 5) principais resultados e impactos; e, 6) potencialidade de réplica pelos estados federados e Distrito Federal.

Antes de se iniciarem as entrevistas foi realizada uma entrevista teste, de forma a verificar a adequação das questões e testar sua clareza. Todas as entrevistas começaram com uma breve explicação sobre o tema da pesquisa a fim de contextualizar o entrevistado. Em seguida, explicaram-se alguns aspectos metodológicos, como confidencialidade e carácter semiestruturado da entrevista.

Optou-se pela condução das entrevistas a partir de um roteiro semiestruturado, o que permitiu dar um norte às conversas e ao mesmo tempo deixar os entrevistados desenvolverem o raciocínio livremente. Preservou-se o anonimato dos entrevistados, permitindo maior liberdade no discurso, ainda que não se buscasse informação sigilosa (por exemplo, informação específica decorrente de visitas do Mecanismo aos locais de privação de liberdade). As entrevistas foram gravadas e posteriormente transcritas.

Inovação no setor público e o conceito de políticas públicas de direitos humanos

Nas últimas duas décadas, a gestão pública adquiriu certos contornos que tornaram a inovação não apenas uma tendência, mas um imperativo, com destaque para a exigência de uma administração mais eficiente e com maior qualidade (DE VRIES et al.; 2015; CUNHA, SEVERO, 2017).

Neste contexto, Cunha e Severo (2017, p. 12) destacam o aparecimento dos denominados *wicked problems* – problemas particularmente complexos, comuns a vários países que permeiam várias áreas de conhecimento. Esses problemas demandam soluções complexas e transversais, agravados ainda por conjunturas de restrições financeiras, recursos humanos e legislações engessadas. Caminhos para a mitigação destes problemas demandam a articulação entre vários atores e, provavelmente, nunca foram tão desafiado-

res como no século XXI.

Conceituar inovação na gestão pública não é fácil. Afinal, trata-se de um constructo complexo e dinâmico. Rogers (1983) define inovação como uma ideia, prática ou objeto que é percebido como novo por indivíduos, ou pela organização. Nesse sentido convergem as reflexões de Damjanovic e Schneider (2008) e de Birkinshaw, Hamel e Mol (2008, p. 825): *“the invention and implementation of a management practice, process, structure, or technique that is new to the state of the art and is intended to further organizational goals”*.

Conforme salienta a iniciativa de De Vries, Bekkers e Tummers (2015) que analisou cerca de 137 artigos buscando pelo conceito de inovação e chegaram a conclusões idênticas: a maior parte dos artigos não apresenta definição de inovação, e quando o faz, é de forma genérica e usando alguns conceitos clássicos já aqui referidos, como o de Rogers (1983). Esse trabalho entende o fenômeno da inovação a partir de duas dimensões essenciais: ser percebida como inovação pelo ambiente em que se insere e ser implementada pela primeira vez naquela organização.

Partindo desse pressuposto, a inovação no setor público se tem tornado, nas últimas duas décadas, uma tendência e um caminho a percorrer, como forma de construção de políticas públicas mais eficientes e responsivas. Contudo, ainda se inova pouco e o Brasil, à semelhança de outros países tem muito a avançar neste tema.

Brandão e Bruno-Faria (2017) abordam especificamente essa questão, pontuando que a falta de dados empíricos compromete a compreensão sobre o conceito, assim como os avanços. Além disso, constata-se que apesar do discurso avançar fortemente neste sentido, o setor público ainda inova pouco. Existe um conjunto de fatores que influencia negativamente a adoção de inovações: a aversão ao risco é com certeza uma das principais barreiras, além de toda a ação pressupõe a existência de determinada previsibilidade normativa, o que acaba potencializando incertezas quanto aos resultados. A essas barreiras somam-se outras, como baixa integração entre os departamentos e estruturas inadequadas, nomeadamente o ambiente de trabalho. Ademais esse setor opera frequentemente em contextos de orçamentos apertados o que dificulta muito o investimento em soluções inovadoras.

O interesse em políticas públicas de Direitos Humanos ganha destaque no Brasil a partir dos anos 1990 com o final da ditadura militar, a redemocratização e a necessidade de dar efetividade aos direitos previstos na Constituição Federal de 1988 (BUCCI, 2013). Esses direitos possuem fundamento no marco normativo da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 e no conjunto das Convenções Internacionais de Direitos Humanos ratificados pelos Estados e dos quais derivam direitos e obrigações a respeitar e garantir.

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

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

Nesse sentido, legalmente, um novo paradigma é estabelecido: a finalidade do Estado de Direito é o interesse público que se consubstancia na proteção e promoção dos direitos garantidos constitucionalmente. A formulação de políticas deverá ter como norte a garantia de direitos.

Consequentemente, as políticas públicas devem trazer avanços para o próprio poder público, torna-lo mais eficaz, e assim propiciar avanços sociais fundamentais, como a modernização, a redução da desigualdade e a inclusão social (BUCCI, 2013). Aith (2006, p. 232), apresenta a seguinte definição de políticas públicas “[...] considera-se política pública a atividade estatal de elaboração, planejamento, execução e financiamento de ações voltadas à consolidação do Estado Democrático de Direito e à promoção e proteção dos direitos humanos”.

No Brasil, a agenda de políticas públicas em Direitos Humanos está em permanente construção, sendo caracterizada por avanços e retrocessos, nomeadamente por uma proteção e garantia ainda muito ineficazes. O grande desafio que vem sendo colocado é o da concretização desses enunciados normativos, pela administração pública, em políticas concretas e operacionais, que garantam direitos sob a forma de bens e serviços.

O grande desafio que vem sendo colocado é o da concretização desses enunciados normativos, pela administração pública, em políticas concretas e operacionais, que garantam direitos sob a forma de bens e serviços. Além disso, está-se perante uma agenda objeto de constantes disputas entre diversos atores com interesses variados, em cenários políticos heterogêneos mais ou menos favoráveis (DELGADO et al., 2013).

Ademais, o Estado brasileiro é responsável pela violação de direitos humanos e reconhecer-se como violador, vem tentando construir um arca-

bouço de estruturas dentro da Administração Pública responsáveis pela execução da pauta. Essas estruturas representam o reconhecimento da centralidade da ação estatal em torno desses direitos ainda que o caminho até à materialidade desses direitos ainda seja muito longo.

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

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

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

Conforme mencionado, o tema da inovação em políticas públicas, sob uma perspectiva de Direitos Humanos é pouco abordado pela academia. No entanto, a conexão entre os dois temas parece essencial na medida em que os desafios que se apresentam à construção e implementação de políticas de Direitos Humanos são particularmente complexos, o que demanda constantemente novas ideias e estratégias de enfrentamento aos seus problemas subjacentes.

Nesse sentido, a discussão acerca das barreiras à inovação permite algumas reflexões sobre as razões que poderão justificar a pouca permeabilidade a inovações nas políticas públicas de direitos humanos. Alguns dos fatores obstaculizam essa área, como a dificuldade de articulação intersetorial. Esse é o aspecto crucial dessas políticas, caracterizadas por uma forte transversalidade, e que envolve imprescindivelmente a colaboração de vários órgãos, dentro e fora da própria administração pública. Ademais, ao sucesso da implementação das políticas formuladas no nível federal exige esforços consideráveis de coordenação com governos estaduais e municipais o que não raras vezes, nunca chega a acontecer, quer por motivações políticas, quer por falta

de capacidades estatais.

A rotatividade de dirigentes, acrescida de forte instabilidade das estruturas de gestão são, sem dúvida, também barreiras relevantes. Desde 2016, a estrutura responsável pela formulação e implementação de políticas de Direitos Humanos no governo brasileiro passou por mudanças estruturais significativas: de Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, a Ministério das Mulheres, dos Direitos Humanos e da Igualdade Racial. Após o impeachment da Presidente Dilma Rousseff, foi rebaixada a Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania do Ministério da Justiça. Em janeiro de 2017 recuperou seu estatuto de Ministério dos Direitos Humanos e a partir de janeiro de 2019, após as eleições presidenciais, passou a designar-se como Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos. A essas barreiras acrescentam-se também a perene limitação de recursos orçamentários e financeiros, agravada por um contexto de crise econômica e financeira vivida pelo Brasil nos últimos anos.

Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura: contexto e implementação

A primeira categoria de análise das entrevistas: *A Prática da Tortura no Brasil e a Criação do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura* pretendeu recolher dados sobre o contexto da prática de tortura no Brasil, o que possibilitou construir um histórico do crime. Já a segunda categoria, *Implementação* teve como objetivo detalhar como se desenrolou a sua estruturação.

A prática da tortura é endêmica: as falas dos entrevistados corroboram que quando se fala em tortura, o passado e o presente são indissociáveis para a compreensão da conjuntura em que se inserem as ações de prevenção e combate à tortura, a partir de 2013, com a idealização do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (SNPCT). Nesse sentido, a própria criação do MNPCT não pode ser plenamente entendida sem se adentrar no extermínio indígena, no passado escravista e na ditadura militar,

"[...] na escravidão, práticas que hoje em dia se entendem como tortura, eram recorrentemente utilizadas para punição de escravos. Na época da Ditadura Civil Militar, a tortura foi utilizada como forma de punição de pessoas consideradas politicamente destoante do sistema política, enfim, do clima político que estava instaurado no país. E hoje em dia, o perfil de pessoas que são torturadas são aquelas, relativo a pessoas de classe menos abastadas, em geral são pessoas pobres, com baixa escolaridade, originárias de lugares periféricos, com a cor da pele negra ou parda, enfim, são pessoas que carregam muito estigmas e são vítimas de muitas desigualdades, tanto econômicas quanto sociais no país. E a prática fica muito potencializada em contextos de privação de liberda-

de, como uma prisão, como um socioeducativo” (PM4).

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

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

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

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

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

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

Nessa perspectiva, o MNPCT é a principal novidade da Lei 12.847/2013 porque não só estabelece uma nova forma de combate à tortura cujo enfoque primário é a prevenção e a identificação de fatores de risco, como também incorpora a perspectiva reativa de responsabilização dos perpetradores, prerrogativa dos órgãos repressivos do sistema de justiça criminal (BRASIL, 2015, p. 25).

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

Considerando que a Lei 12.847/2013 e o Decreto Regulamentar 8.154/2013 não dão indicações quanto ao processo de implementação do Mecanismo, as entrevistas foram extremamente ricas no detalhe dessa trajetória. A diversidade de papéis desempenhada pelos entrevistados, permitiu a obtenção de várias perspectivas distintas. Os peritos referiram-se às dificuldades vivenciadas na implementação administrativa do Mecanismo e nas dificuldades de relacionamento entre ele, enquanto os gestores referiram-se às dificuldades vivenciadas na construção e aprovação do Decreto 8.154/2013.

Nesse sentido, após a sanção da Lei 12.847/2013 foi necessário criar os cargos dos peritos do Mecanismo e optou-se pela redação de uma lei específica:

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

No entanto, em junho de 2019, cerca de um ano após a realização destas entrevistas, foi editado o Decreto 9.831, de 10 de junho de 2019, que remanejou os onze cargos em comissão ocupados pelos peritos para o Ministério da Economia, exonerando seus ocupantes. Liminar da Justiça do Rio de Janeiro obrigou o governo federal a reintegrar os peritos, o que aconteceu formalmente através do Decreto 10.174, de 13 de dezembro de 2019.

O art. 8º, § 1º, da Lei 12.847/2013 estipula que o MNPCT seja composto por 11 peritos e peritas e seu processo de seleção é conduzido pelo CNPCT. Os peritos deverão possuir uma formação que alie conhecimento técnico superior, a conhecimento prático sobre a temática da tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, o que pressupõe experiência de visita aos locais de privação de liberdade.

Os primeiros passos do Mecanismo foram no sentido de construir uma

metodologia de trabalho o que demandou enormes esforços de um órgão sem paralelo na administração pública brasileira (PM1, PM2, PM4). A essas dificuldades de estruturação de metodologia de trabalho somaram-se dificuldades relacionadas com a infraestrutura disponibilizada pelo MDH. Não só o espaço físico era inadequado (referido como lan house) como faltavam insumos básicos de trabalho, como telefone e salas de reunião.

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

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

As principais características inovadoras do MNPCT: indutores e barreiras

As eventuais características inovadoras do Mecanismo motivaram a criação da categoria 3, determinante para a presente pesquisa. Tentou-se compreender o que o distingue, na sua atuação, considerando que existem outros órgãos incumbidos de fazerem inspeções aos locais de privação de liberdade.

O art. 10 da Lei 12.847/2013 estabelece as prerrogativas e privilégios do MNPCT. A primeira prerrogativa concede ao Mecanismo autonomia das posições e opiniões adotadas no exercício das suas funções: esta é, provavelmente, a prerrogativa mais singular, na medida em que torna o MNPCT único órgão que integra o poder executivo federal, já que pode manifestar suas posições e opiniões autonomamente, independentemente de hierarquia. No entanto, sua atuação não está isenta de prestação de contas. Suas missões e relatórios são apresentados e debatidos no CNPCT (PM1, PM3, GP1, GP2) e é apresentado por um dos peritos como a ferramenta social mais avançada no Brasil,

"[...] porque ele tem um controle social no Comitê e em outros locais,

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

A autonomia consubstancia-se também no próprio mandato, já que os peritos ocupam cargos de assessoria (DAS 4) com características únicas e delicadas: seus cargos correspondem a um mandato fixo do qual não podem ser destituídos (GP1, GP2).

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

Os peritos têm também a prerrogativa de entrevistar pessoas, assim como qualquer funcionário da unidade de privação de liberdade, de forma reservada, sem testemunhas e em local reservado, de forma a garantir a segurança. O acesso irrestrito estende-se a todas as unidades de privação de liberdade, número e localização, a escolha dos locais a visitar é livre, assim como todos os seus espaços (Brasil, 2015).

Finalmente, o MNPCT pode solicitar a realização de perícias oficiais, em consonância com normas e diretrizes internacionais. Quanto às informações obtidas nas visitas, a Lei 12.847/2013 estipula que todas as informações obtidas são públicas e podem fazer prova em juízo. Estão protegidas as informações pessoais de forma a proteger intimidade, segurança, vida privada, honra ou imagem. É proibida publicação de qualquer dado pessoal sem consentimento expresso.

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

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

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

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

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

“A ideia inicial era de prevenção, a ideia em si de prevenção, ela é do Mecanismo, então ele não é um organismo repressor, ele não faz denúncias, [...]. A ideia de que ele foca exclusivamente na tortura, e a ideia de autonomia, e aqueles elementos todos do Protocolo Facultativo, eu acho que eles em um conjunto, eles davam uma distinção muito própria ao Mecanismo, porque quando você olha para aqueles elementos, quer dizer, a visita sem prévio aviso, a autonomia [...], financeira e funcional [...] E também a questão da imunidade, [...] não poderia ser processado quando atuando na sua esfera, nas suas competências.” (SC1).

As prerrogativas do Mecanismo distinguem-no dos demais órgãos incumbidos da realização de visitas a unidades de privação de liberdade. Essas prerrogativas consubstanciam-se na possibilidade de adentrar em qualquer unidade de privação de liberdade, sem aviso prévio e a qualquer momento, no acesso irrestrito a locais e documentos e na possibilidade de entrevistar pessoas em privação de liberdade e funcionários, sem nenhum tipo de restrição, de maneira privada e confidencial (PM3, SC2).

Existem outros órgãos que fazem inspeções têm prerrogativa de acessar documentos, todavia o acesso a todas as pessoas e documentos não está explícito em suas leis, o que poderá gerar entraves e empasses na fiscalização (PM3). Ademais, a capacidade de articulação do MNPCT com os outros órgãos é também um diferencial, resultando numa força política maior.

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

A quarta categoria de análise contemplou o tema dos indutores e barreiras o que permitiu uma compreensão mais aprofundada sobre a conjuntura que caracterizou a instituição e implementação do MNPCT. Conforme se apresentará, esta categoria permitiu compreender como as articulações políticas favoreceram a adoção da política e quais fatores contribuíram de forma negativa para a sua estruturação.

A política de prevenção e combate à tortura foi induzida pelo caos do sistema prisional: a criação do SNPCT foi uma tentativa de dar uma resposta a um problema complexo. Programas elaborados e implementados pelo governo federal também fomentaram a criação do SNPCT, com destaque para a elaboração do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3) em 2009, que previu a criação de uma política pública que erradicasse a tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes e a implementação do Protocolo Facultativo (OPCAT) ratificado pelo Brasil (GP1). Ademais, o Plano Plurianual (PPA), que orienta as ações de governo, previu também ações de prevenção e combate à tortura, o que acabou impulsionando a política (GP1).

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

O papel das chefias e sua capacidade de articulação política foram essenciais e decisivos para a aprovação da Lei 12.847/2013. Destaca-se o papel desempenhado pela Ministra Maria do Rosário, que antes de assumir a SDH em 2011 era deputada federal e tinha um conhecimento estratégico do processo legislativo. Além disso, na sua atuação ela deu prioridade ao tema. No processo de implementação do Mecanismo, chamamento e posse dos primeiros membros do CNPCT, a atuação política da Ministra Ideli Salvati à época foi determinante, já que ela era muito próxima da Presidente Dilma Rousseff (GP2).

“A rapidez e algumas facilidades que a gente teve nesse processo, eu também coloco a sorte que a gente teve de ter a Ideli naquele momento, porque nem todos os ministros têm tanta proximidade e isso às vezes desacelera alguns processos. Então eu acho que teve um momento de pessoa certas nos lugares certos, para que as coisas saíssem.” (GP2).

Inicialmente, o Mecanismo ficou vinculado à Coordenação-Geral de Combate à Tortura e Violência Institucional (CGCTVI), o que ajudou na sua implementação (PM1, PM2, PM3, GP2).

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

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

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

“A gente está construindo uma política no “gogo”, na fala, no peito e na raça, querendo que o Estado assuma algo quando a lógica brasileira de criação de política, é uma política indutora. Todas as grandes políticas nacionais, elas são políticas indutoras, a União banca ou co-financia as políticas estaduais, as políticas municipais. A única política que não é, ou uma das poucas políticas que não é, é a da prevenção à tortura. E como é remar contra a maré em toda essa dimensão?” (PM1).

A fragilidade administrativa do MNPCT pode ser considerada uma grande barreira. O órgão ainda se está estruturando e durante muito tempo funcionou só com uma assessora administrativa. Apesar de o Mecanismo estar vinculado à SDH não foi dado apoio suficiente para a estruturação do órgão. Por exemplo, não existiu o apoio de um gestor público que auxiliasse

nas questões burocráticas e de funcionamento interno (PM1, PM2).

Ademais, a instabilidade política é apontada como uma das principais barreiras, pois a frequente troca de chefia da pasta prejudica o funcionamento dos trabalhos do MNPCT, assim como a volatilidade existente em relação ao tema, pois a pauta foi ganhando e perdendo protagonismo conforme as chefias (PM2). O impeachment da presidente Dilma Rousseff também é referido como um processo que trouxe instabilidade aos trabalhos do Mecanismo (PM2, PM3).

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

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

Uma das maiores barreiras implementação da política, constitui na percepção negativa da população em relação ao tema. O momento atual é marcado por posições extremadas contra a pauta de Direitos Humanos e pouco crédito da população em relação às instituições públicas. Tais circunstâncias fazem com que exista hoje uma falta de vontade política em relação ao tema. Isto também pode ser um indicativo da polarização política que o país atravessa, uma vez que os Direitos Humanos no Brasil são habitualmente associados às pautas da esquerda. Essa conjuntura impede a ampliação do trabalho do Mecanismo, dificultando a implementação das recomendações (PM3, GP1, GP2, SC2).

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

Avanços e potencialidade do modelo do MNPCT para ser replicado pelos estados brasileiros

Apesar de o MNPCT ter apenas alguns anos de atuação, alguns avanços podem ser observados. Provavelmente, o principal avanço trazido pela

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

“Então eu acho que o grande avanço é poder entrar, poder pensar em uma metodologia e poder publicar os relatórios e transformar essa informação em informação pública [...] mas eu espero que daqui a dez anos alguém, ou vinte anos, alguém leia o relatório e diga: ‘olha, finalmente alguém escreveu o que eu precisava pegar de informação primária, está aqui. Alguém entrou naquela unidade, falou sobre o que ela era, falou a partir de uma base metodológica forte que a gente pode utilizar isso para avançar em alguma política pública’. Enfim, os nossos relatórios eles são, uma denúncia de médio, curto, médio e longo prazo.” (PM1, 2018).

“Qualquer um pode ir lá, pegar esse relatório, ler, se informar e entender como é hoje a situação da privação de liberdade do Estado do Mato Grosso. Então eu acho que esse tipo de informação que às vezes é tão difusa, muitas vezes nem existe no Brasil, que é aquela falta de dados, que você não tem nem aonde buscar, eu acho que os relatórios do Mecanismo são um legado, um produto valioso de trabalho e que eu acho que fica como documentação e registro, e é algo que não tinha, a gente não tinha, e eu acho que esse é um legado importante desses quatro anos.” (SC2, 2018).

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

O trabalho do MNPCT tem proporcionado o reforço das articulações locais, junto da sociedade civil, mas também junto do poder executivo e sistema de justiça, o que permite elaborar um conjunto de recomendações ao final da visita. É válido ressaltar que alguns entrevistados não conseguem avaliar avanços, relatando que atualmente é impossível constatar se a prevenção à tortura é realmente eficaz e se a atuação do Mecanismo teve impacto na redução da ocorrência de tortura.

No que concerne a categoria 6, relativa à potencialidade do modelo do MNPCT para ser replicado pelos estados, em geral, os entrevistados consideram grande a potencialidade de réplica do modelo de Mecanismo pelos estados federados. No entanto, todos referem que é essencial que os estados, ao replicarem o modelo, possam garantir a autonomia do Mecanismo, essencial para seu adequado funcionamento.

Ilustrativamente, se pode citar que o Mecanismo de Pernambuco não garantiu o mandato dos peritos: os cargos criados são de livre nomeação e

exoneração, sem processo seletivo o que compromete a autonomia de sua função. Ademais, a criação de Mecanismos estaduais é vital, na medida em que a sua atuação tem um papel complementar do Mecanismo Nacional.

O fato de constituir uma política fomentada pelo governo federal aumenta as chances de aceitação e replicação pelo gestor estadual, visto que é uma política que tende a ter continuidade. Além disso, existe certa “reverência” por parte dos Executivos estaduais às políticas federais (GP1).

Quanto a esta questão existem algumas vozes dissonantes que consideram que o contexto de crise financeira e de retratação do próprio estado compromete a criação de um novo órgão com cargos permanentes e remuneração adequada. Ademais, o MDH e MNPCT têm baixa capacidade de interlocução com os estados federados, o que não auxilia na capilaridade da pauta, nem na divulgação do trabalho MNPCT (PM4, GP1).

Considerações finais

Este artigo constitui um primeiro estudo sobre o MNPCT sob uma ótica de inovação em gestão pública no campo de estudo de políticas de direitos humanos. O trabalho utilizou uma abordagem qualitativa que privilegiou captar a percepção dos atores-chave envolvidos no trabalho do MNPCT.

Destaca-se que enquanto órgão partícipe de uma política de direitos humanos, o MNPCT é o resultado de um compromisso assumido internacionalmente pelo Brasil através da ratificação do Protocolo Facultativo à Convenção Contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes das Nações Unidas (OPCAT).

Através das entrevistas foi possível compreender que uma das principais características da política, qual seja a sua inserção no SNPCT, demonstra a sua configuração colaborativa entre vários atores governamentais e não governamentais, convergente com o conceito de inovação na gestão pública.

Apesar de existirem outros órgãos com incumbência legal ou com missão social de realizarem visitas e inspeções aos locais de privação de liberdade, as informações obtidas nas entrevistas demonstraram que a atuação do Mecanismo proporcionou avanços na prevenção e combate à tortura. Nesse contexto, aspectos relacionados a autonomia e independência do Mecanismo que se consubstanciam na garantia de mandato de três anos, na seleção de seus membros pelo CNPCT, e na discricionariedade de posições, tornam-no uma estratégia ímpar no âmbito da política de combate à tortura dentro do Estado brasileiro.

Conforme pontuado frequentemente pelos entrevistados, a transparência proporcionada pelos relatórios de cada visita, construídos a partir de

uma metodologia específica, é considerada o principal avanço obtido. Pela primeira vez os espaços visitados deixaram de estar na invisibilidade, a partir de um efetivo controle documentado das suas rotinas e serviços, numa perspectiva de garantia de direitos. Ademais, o olhar transversal aos diversos públicos, como mulheres, população LGBT, idosos, crianças e estrangeiros, assim como a questões estruturantes da tortura, como racismo, são um reflexo do perfil multidisciplinar dos peritos.

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

De acordo com a análise aqui empreendida, o desenvolvimento do Mecanismo enquanto política foi induzida pela estrutura em que se encontrava e pelo ambiente político vivenciado. Órgão integrante do MDH, a afinidade de pautas fez com que a então SDH estruturasse e implementasse o Mecanismo. Também ficou demonstrado como a atuação das chefias, com destaque para a capacidade de articulação política, induziu a adoção da política, assim como a atuação em rede da sociedade civil foi fundamental para a garantia da independência do MNPCT.

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

O maior contributo do MNPCT para a política de prevenção e combate à tortura consiste na visibilidade e transparência dada pela primeira vez aos locais de privação de liberdade inspecionados. De acordo com parte dos entrevistados há indicações que a atuação do MNPCT nas unidades federativas tem proporcionado um reforço das articulações locais.

Ressalta-se que esta pesquisa contou com algumas limitações importantes. O MNPCT é um órgão cuja atuação é muito recente e, consequentemente, ainda não é possível avaliar a eficácia do olhar preventivo para a mitigação da tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes. Tão pouco se consegue identificar se as milhares recomendações emitidas após as visitas resultam numa articulação dos poderes locais para o enfrentamento desse crime.

Em um contexto de flagrantes e massivas violações de direitos humanos, o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura surgia como uma política cujo objetivo consistia na irrestrita defesa e promoção de direitos humanos, almejando contribuir para que os espaços de privação de liberdade no Brasil fossem locais menos degradantes e mais humanizados.

Contudo, a política vem sendo fragilizada durante a gestão do governo que tomou posse em janeiro de 2019, especialmente, após os peritos serem exonerados dos cargos comissionados, o que lhes garantia a devida remuneração, condição sine qua non para o exercício das suas funções. O trabalho passou a ser considerado de natureza voluntária. Embora uma decisão judicial tenha reintegrado os peritos nos cargos, atualmente a política sofre efetivamente o retrocesso temido pelos entrevistados, o que coloca em cheque os avanços, mesmo que pequenos, conquistados pelo desenho inovador do MNPCT.

Referências

- AITH, Fernando. *Políticas públicas* de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico* (org.), São Paulo: Saraiva, 2006.
- BIRKINSHAW, J.; HAMEL, G.; MOL, M. J. Management Innovation. *Academy of Management Review*. New York, v. 33, n. 4, p. 825-845, 2008.
- BRANDÃO, S. M.; BRUNO-FARIA, M. F. Barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro: análise da percepção de dirigentes. In: CAVALCANTE, P. (org.). *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Brasília: ENAP/IPEA, 2017.
- BRASIL. Decreto 8.154, de 16 de dezembro de 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8154.htm. Acesso em: 25 fev. 2019.
- BRASIL. Lei 12.847, de 2 de agosto de 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12847.htm. Acesso em: 25 de fev. 2019.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Manual do 22º Concurso de Inovação no Setor Público*. ENAP. Disponível em: https://inovacao.enap.gov.br/wpcontent/uploads/2017/12/22_Concurso_Inovacao_

Manual.pdf. Acesso em: 5 mai. 2018.

BRASIL. Coordenação Geral de Combate à Tortura (org.). *Questões fundamentais para prevenção à tortura no Brasil*. 1. ed. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2015.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. 1ª ed., São Paulo: Saraiva, 2013.

CUNHA, B. Q.; SEVERO, W. R. Introdução. In: CAVALCANTE, P. (org.). *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Brasília: ENAP/IPEA, 2017.

DAMANPOUR, F.; SCHNEIDER, M. Characteristics of Innovation and Innovation Adoption in Public Organizations: Assessing the Role of Managers [online]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford, v. 19, 2006, Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/228271446_Characteristics_of_Innovation_and_Innovation_Adoption_in_Public_Organizations_Assessing_the_Role_of_Managers. Acesso em: 29 fev. 2020.

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

ESCRIVÃO FILHO, Antonio; SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. Estado e direitos humanos: contribuições para a gestão das políticas públicas de direitos humanos no Brasil. In: DELGADO, Ana Luiza de Menezes *et al.* *Gestão de políticas públicas de direitos humanos – Coletânea* (orgs.), Brasília: ENAP/IPEA, 2016.

GARCIA, Luciana Silva. *“Eles estão surdos”*: relações entre o Poder Executivo e o Sistema de Justiça sobre graves violações de direitos humanos, 2017. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

GP1. [Entrevista cedida aos] Autores. Brasília, 16 de ago. de 2018.

GP2. [Entrevista cedida aos] Autores. Brasília, 16 de ago. de 2018.

HEAD, Brian. Wicked problems in public policy. *Public Policy*, Bentley, v. 3, n. 2, p. 101-119, 2008.

PIOVESAN, Flávia. *Temas de direitos humanos*. 8. ed., São Paulo: Saraiva, 2015.

PM1. [Entrevista cedida aos] Autores. Brasília, 2 ago. 2018.

PM2. [Entrevista cedida aos] Autores. Brasília, 3 ago. 2018.

PM3. [Entrevista cedida aos] Autores. Brasília, 8 ago. 2018.

PM4. [Entrevista cedida aos] Autores. Brasília, 15 ago. 2018.

REIS, Maria Stella et al. A Construção de um novo campo de conhecimento em gestão de políticas públicas de direitos humanos. *In: DELGADO, A. L. de M. et al. Gestão de políticas públicas de direitos humanos – Coletânea (orgs.)*, Brasília: ENAP/IPEA, 2016.

ROGERS, E. M. *Diffusion of innovations*. 3. ed. London: The Free Press [A Division of Macmillan Publishing Co, Inc], 1983.

SC1. [Entrevista cedida aos] Autores. Brasília, 16 ago. 2018.

SC2. [Entrevista cedida aos] Autores. Brasília, 16 ago. 2018.

VÁZQUEZ, D.; DELAPLACE, D. Políticas públicas na perspectiva de direitos humanos: um campo em construção. *Revista Internacional de Direitos Humanos SUR*, Rede Universitária de Direitos Humanos, São Paulo, v. 1, n. 1, jan., São Paulo, 2004.

Recebido em: 29 de fevereiro de 2020.

Aprovado em: 26 de maio de 2020.